



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ**

**ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΚΑΙ ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ:
ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΞΗ
1975-2015**

ΒΑΡΒΑΡΑ ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΥ

ΚΟΡΙΝΘΟΣ

ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2017

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ

**Κοινοβουλευτική Αντιπολίτευση:
Θεσμικές διαστάσεις και πολιτική πράξη
1975-2015**

Βαρβάρα Γεωργοπούλου

**ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: Παπαρρηγόπουλος Ξενοφών, Αν. Καθηγητής,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**

ΤΡΙΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

Παπαρρηγόπουλος Ξενοφών, Αν. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Καθηγητής, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο

ΕΠΤΑΜΕΛΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ:

Παπαρρηγόπουλος Ξενοφών, Αν. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Κοντιάδης Ξενοφών, Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Ανθόπουλος Χαράλαμπος, Καθηγητής, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο

Καφετζής Παναγιώτης, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Παπάζογλου Εμμανουήλ, Επίκ. Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Νικολόπουλος Ηλίας, Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μαυρομούστακου Ήβη-Αγγελική, Καθηγήτρια, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Ημ/νία εξέτασης 13/11/2017

Περίληψη



Στη σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία, η αντιπολίτευση ελέγχει την κυβέρνηση για τις πράξεις και παραλείψεις της και, παράλληλα, προβάλλει τις προτάσεις της για τα προβλήματα της χώρας επιχειρώντας να πείσει την κοινή γνώμη γι αυτές και να μεταβάλλει τον πολιτικό συσχετισμό δυνάμεων. Παράλληλα, καλείται από το συνταγματικό πλαίσιο σε ορισμένες αποφάσεις για τις οποίες απαιτούνται αυξημένες πλειοψηφίες, να αναζητήσει από κοινού με τη συμπολίτευση τη δυνατότητα συναίνεσης.

Στην Ελλάδα, το μεταπολιτευτικό θεσμικό πλαίσιο παρέχει στην αντιπολίτευση τα ακόλουθα «εργαλεία»:

- ο για τον έλεγχο της κυβέρνησης: τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, περιλαμβανομένου αυτού της υποβολής πρότασης δυσπιστίας και τη δυνατότητα υποβολής προτάσεων για τη σύσταση εξεταστικών και των λεγόμενων προανακριτικών επιτροπών,
- ο για την προβολή των προτάσεών της: την κατάθεση προτάσεων νόμου και τη διεξαγωγή συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως.

Παράλληλα, τα πεδία, όπου η πρόβλεψη αυξημένης πλειοψηφίας από το Σύνταγμα δίνει τη δυνατότητα στην αντιπολίτευση να συμμετάσχει καθοριστικά στη λήψη ορισμένων αποφάσεων, είναι τα εξής: η αναθεώρηση του Συντάγματος, η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, η μεταβολή του εκλογικού συστήματος και η επιλογή της ηγεσίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών στο πλαίσιο της Διάσκεψης των Προέδρων.

Η μελέτη αυτή, εξετάζει τα εν λόγω «εργαλεία» και τα πεδία εν δυνάμει συναίνεσης, παρουσιάζει την ιστορική εξέλιξη του ρυθμιστικού πλαισίου τους και την πρακτική εφαρμογή τους, αναφέρεται στις προσεγγίσεις που έχουν υιοθετηθεί σε αλλοδαπά πολιτικά συστήματα και τέλος αξιολογεί το σημερινό θεσμικό τους πλαίσιο και την πολιτική σημασία τους.

Το βασικό συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι μολονότι το θεσμικό πλαίσιο, και συγκεκριμένα το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής έχουν εξελιχθεί κατά τρόπο που διευρύνει τη δυνατότητα της αντιπολίτευσης να επιτελέσει τη λειτουργία της, ωστόσο εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές θεσμικές αστοχίες, αλλά και πολιτικές στρεβλώσεις. Έτσι, η αντιπολίτευση: α) δεν μπορεί να ασκήσει αποτελεσματικό κοινοβουλευτικό έλεγχο, β) δεν μπορεί και σε ένα βαθμό δεν επιδιώκει να προβάλλει εναλλακτικές προτάσεις και γ) τόσο αυτή όσο και η συμπολίτευση δεν ανταποκρίνονται στη συνταγματική πρόκληση για συναίνεση εκεί που απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία.

Τα προβλήματα δεν οφείλονται αποκλειστικά στο θεσμικό πλαίσιο αλλά εξ ίσου και στην πρακτική των πολιτικών δυνάμεων, και η διατριβή κάνει αυτή την κρίσιμη διάκριση σε κάθε κεφάλαιο.

Σε ό,τι αφορά τις θεσμικές αστοχίες, είναι αναγκαίο να βελτιωθούν οι ρυθμίσεις του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής προς την κατεύθυνση αφενός της διευκόλυνσης του ελέγχου και της προβολής των θέσεων της αντιπολίτευσης και αφετέρου της κατάργησης των περιθωρίων καταστρατήγησης των συνταγματικών ρυθμίσεων που αποβαίνουν σε βάρος της ομαλής λειτουργίας του πολιτεύματος. Η μελέτη προτείνει αυτές τις αναγκαίες βελτιώσεις του θεσμικού πλαισίου και παράλληλα εξηγεί γιατί θα είχε προστιθέμενη αξία η κλιμάκωση αυτών των θεσμικών βελτιώσεων με την αναγνώριση σε επίπεδο Συντάγματος της αντιπολίτευσης ως βασικού θεσμού του πολιτεύματος.

Από την άλλη πλευρά, όπου τα προβλήματα οφείλονται στην πολιτική πρακτική, το κύριο ζητούμενο είναι να γίνει αντιληπτό ότι η λύση γι αυτά δεν εντοπίζεται σε μια αβασάνιστη και συχνά επικίνδυνη αλλαγή του θεσμικού πλαισίου αλλά στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για αλλαγή της συμπεριφοράς των κομμάτων είτε βρίσκονται στη συμπολίτευση είτε στην αντιπολίτευση.

Η αναζήτηση θεσμικών βελτιώσεων και η συνειδητοποίηση των παθογενειών της πολιτικής ζωής και κουλτούρας στη χώρα μας καθίστανται περισσότερο παρά ποτέ αναγκαίες στη σημερινή Ελλάδα όπου μια σειρά από παράγοντες υπονομεύουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την αποτελεσματική λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, εξέλιξη που μπορεί να έχει σοβαρές συνέπειες στο μέλλον.

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΧΗ: Οργάνωση του κράτους / Πολιτικοί θεσμοί

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Ελλάδα, κοινοβούλιο, κοινοβουλευτικό πολίτευμα, αντιπολίτευση, Μεταπολίτευση, κοινοβουλευτικός έλεγχος, ερωτήσεις, επερωτήσεις, εξεταστικές επιτροπές, προανακριτικές επιτροπές, ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές για τη διερεύνηση τυχόν ποινικής ευθύνης υπουργών, προτάσεις νόμων, προτάσεις δυσπιστίας, αναθεώρηση του Συντάγματος, εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, μεταβολή εκλογικού συστήματος, Διάσκεψη των Προέδρων, ορισμός Ανεξάρτητων Αρχών.

Abstract



In modern parliamentary democracy, opposition controls the government for its acts and omissions and, at the same time, publicizes its proposals for the country's problems in an effort to convince the public opinion and change the political landscape. Furthermore, it is called upon by the constitution, in certain decisions where special majorities are required, to search along with the majority the possibility for consensus.

In post dictatorship Greece, the institutional framework provides to the opposition with the following «tools»:

- for controlling the government: the process of parliamentary scrutiny including the censure against the government and the right to ask for the creation of inquiry commissions as well as commissions for the investigation of ministers' possible criminal activity,
- for communicating its proposals: the process of submitting draft laws and the debates at the level of political leaders.

At the same time, the fields in which the opposition has an important role in the decision-making process because of the constitutionally required special majorities, are the following: revision of the Constitution, election of the President of the Republic, change of the electoral system and selection of the leadership of the independent authorities by the relevant parliamentary committee.

The study examines the above «tools» for opposition and the fields for possible consensus, the evolution over time of the relevant legal framework and the political practice, the approaches adopted by other countries time and, finally, evaluates the legal framework and the political importance of each one.

The main conclusion is that, overall, the legal framework has developed in a way which broadens the opposition's opportunity to realize its role but there are important institutional deficiencies and political distortions. As a result, the parliamentary opposition (a) cannot fully exercise efficiently its control mission and (b) cannot -and to some extent does not seek to- present its alternative proposals. Finally, both the majority and the opposition do not stand up to the constitutional challenge for consensus where increased majorities are required.

These problems are not exclusively due to the legal framework but to the practice of the political forces as well and the study makes this distinction in each case.

The problems concerning the legal framework must be addressed, on the one hand, by facilitating the control function of the opposition and its ability to present its proposals and, on the other, by eliminating the possibilities -wherever they exist- of abusing the constitutional provisions to the detriment of the normal functioning of the political system. The thesis presents the required changes and, at the same time, explains why it would have certain added practical and symbolic value to expressly recognize in the constitution the parliamentary opposition as an institution of the polity.

On the other hand, it must be realized that the problems which are owed to the actual political practice cannot be solved by superficial and dangerous changes in the legal framework; they should rather be tackled by realizing that the real problem is political and not legal and that it is the behavior of the political parties, whether in government or in oppositions, which has to change.

Seeking a better legal framework and realizing the problems created by political practice are now more important than ever in modern Greece where a number of factors undermine the citizens' confidence to the effective functioning of the parliamentary system, something which may have serious consequences in the future.

SUBJECT AREA: State organization / Political institutions

KEYWORDS:* Greece, parliament, parliamentary system, political opposition, parliamentary scrutiny, questions, interpellations, committees of inquiry, committees of ministers' criminal liability, non-government bill, motion of censure, constitutional revision, presidential election, change of electoral system, selection of the leadership of independent agencies.

* Η απόδοση των Σημαντικών Όρων στην αγγλική γλώσσα έγινε σύμφωνα με τον πολύγλωσσο θησαυρό της Ευρωπαϊκής Ένωσης «Eurovoc Thesaurus» (edition 4.6, 2017), βλ. στο <http://eurovoc.europa.eu> [πρόσβαση: 04.08.2017].

Στη μνήμη του πατέρα μου

Ευχαριστίες



Κατ' αρχήν, οφείλω να ευχαριστήσω τις υπηρεσίες της Βουλής των Ελλήνων, για την πολύτιμη συνδρομή που παρείχαν κατά την τριετία (2014-2017), με την ευγενική έγκριση των Προέδρων της Βουλής των Ελλήνων κ.κ. Ν. Βούτση και Ευ. Μειµαράκη, στην από μέρους μου συλλογή του υλικού τεκμηρίωσης. Συγκεκριμένα:

- την Επιστημονική Υπηρεσία, για τη συμβολή της στη συλλογή στοιχείων από άλλα ευρωπαϊκά Κοινοβουλευτικά Σώματα,
- τις Διευθύνσεις Κοινοβουλευτικού Έργου (Νομοθετικού Έργου, Κοινοβουλευτικού Ελέγχου, Διαρκών Επιτροπών, Ειδικών Μόνιμων Επιτροπών και Στενογραφίας & Πρακτικών), για τα στατιστικά στοιχεία που έθεσαν στη διάθεσή μου, αλλά και για την ενημέρωσή μου σε θέματα της ακολουθούμενης κοινοβουλευτικής πρακτικής,
- τη Διεύθυνση Βιβλιοθήκης, για την πολύτιμη βοήθεια κατά τη βιβλιογραφική μου έρευνα και στον εντοπισμό των σχετικών με τη μελέτη πρακτικών των συνεδριάσεων της Ολομέλειας και των κοινοβουλευτικών επιτροπών,
- τη Διεύθυνση Πληροφορικής, για την παροχή τεχνικών συμβουλών σχετικά με την αποτύπωση των στατιστικών στοιχείων της Βουλής,
- τη Διεύθυνση Εκδόσεων και Εκτυπώσεων, για την παροχή πρόσβασης σε πρωτογενές υλικό και
- το Τμήμα Βουλευτών και Κομμάτων, για τα στοιχεία αναφορικά με τις πολιτικές μεταβολές στη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων.

Πολύτιμη, επίσης, ήταν η συνδρομή που παρείχε το Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή & Δημήτρη Τσάτσου, προσφέροντάς μου ελεύθερη πρόσβαση στην πλούσια βιβλιοθήκη του, καθώς και το προσωπικό των βιβλιοθηκών του Παντείου Πανεπιστημίου και του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών.

Παράλληλα, θα ήθελα να ευχαριστήσω την Δρα Μαρία Μουσμούντη, Λέκτορα του Πανεπιστημίου του Λονδίνου και Εκτελεστική Διευθύντρια του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, καθώς και τον Δρα Αθανάσιο Παπαϊωάννου, Αντιπρόεδρο του ΑΣΕΠ και πρώην Γενικό Γραμματέα της Βουλής των Ελλήνων, με τους οποίους είχα την ευκαιρία να συζητήσω πολλά από τα ζητήματα της παρούσας μελέτης και να επωφεληθώ από τις συμβουλές και τις υποδείξεις τους.

Πάνω απ' όλα, βέβαια, οφείλω θερμές ευχαριστίες στα μέλη της Συμβουλευτικής Επιτροπής, που επέβλεψαν τη συγγραφή της μελέτης. Συγκεκριμένα, στον καθηγητή κ. Ξ. Κοντιάδη, που επόπτευε τη διατριβή κατά τα δύο πρώτα χρόνια και με καθοδήγησε στον καθορισμό της δομής της και τη συλλογή του βιβλιογραφικού υλικού, ενώ με βοήθησε σημαντικά με τα σχόλια και τις παρατηρήσεις του στα προσχέδια της μελέτης. Επίσης, στον καθηγητή κ. Ξ. Παπαρρηγόπουλο, που ανέλαβε την εποπτεία της διατριβής κατά το τρίτο και τελευταίο έτος της συγγραφής της και συζήτησε διεξοδικά μαζί μου όλα τα θέματα της μελέτης, εντοπίζοντας σημεία που έχρηζαν αποσαφήνισης και δίνοντάς μου ερεθίσματα για αναζήτηση και άλλων τρόπων αντιμετώπισης των θεσμικών προβλημάτων που διαπιστώνονταν. Τέλος, ιδιαίτερες ευχαριστίες οφείλω και στον καθηγητή κ. Χ. Ανθόπουλο, που με τις υποδείξεις του διεύρυνε σημαντικά τους βιβλιογραφικούς μου ορίζοντες και με βοήθησε να βελτιώσω τη δομή και την ορολογία της μελέτης.

Ολοκληρώνοντας, θα ήταν παράλειψη από μέρους μου αν δεν ευχαριστούσα τα πολιτικά πρόσωπα, που μου έκαναν την τιμή να μου παραχωρήσουν συνέντευξη (ή να απαντήσουν γραπτώς) για τις ανάγκες της μελέτης αυτής. Συγκεκριμένα: α) τους πρώην Πρωθυπουργούς Κων/νο Μητσοτάκη και κ. Κώστα Σημίτη, β) τον νυν Πρόεδρο της Βουλής κ. Ν. Βούτση, καθώς και τους πρώην Προέδρους κα Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα και κ.κ. Απόστολο Κακλαμάνη, Ευάγγελο Μεϊμαράκη, Φίλιππο Πετσάλνικο, Δημήτριο Σιούφα, γ) τους αρχηγούς (πρώην και νυν) κομμάτων της αντιπολίτευσης: κ.κ. Ευάγγελο Βενιζέλο, Σταύρο Θεοδωράκη, Φώτη Κουβέλη και Αλέκο Αλαβάνο, δ) τον Γραμματέα της κοινοβουλευτικής ομάδας του Κ.Κ.Ε. κ. Αχιλλέα Κανταρτζή.

Αυτονόητη βέβαια είναι η ευγνωμοσύνη μου προς την οικογένειά μου, που έδειξε πλήρη κατανόηση κατά το διάστημα της συγγραφής της παρούσας μελέτης.

Βραχυγραφίες



Α.Δ.Α.Ε.	Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών
ΑΚΕ	Αιτήσεις Κατάθεσης Εγγράφων
ΑΝ.ΕΛ.	Ανεξάρτητοι Έλληνες
Α.Σ.Ε.Π.	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
ASGP	Association of Secretaries General of Parliaments
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
ΔΗ.ΑΝΑ.	Δημοκρατική Ανανέωση
ΔΗΜ.ΑΡ.	Δημοκρατική Αριστερά
ΔΗ.Κ.ΚΙ.	Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα
Ε.ΑΡ.	Ελληνική Αριστερά
ECPRD	European Centre for Parliamentary Research & Documentation
Ε.Δ.Α.	Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά
Ε.ΔΗ.Κ.	Ένωση Δημοκρατικού Κέντρου
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.-Ν.Δ.	Ένωσις Κέντρου – Νέες Δυνάμεις
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Αρχή
Ε.Ο.Κ.	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Ρ.Ε.	Εθνική Ριζοσπαστική Ένωσις

Ε.Σ.Ρ.	Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης
Η.Π.Α.	Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής
ΙΡΥ	Inter-Parliamentary Union
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
Κ.Κ.Ε.	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας
Κ.Κ.Ε. Εσωτ.	Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας Εσωτερικού
ΛΑ.Ε.	Λαϊκή Ενότητα
ΛΑ.Ο.Σ.	Λαϊκός Ορθόδοξος Συναγερμός
Ν.Δ.	Νέα Δημοκρατία
OECD / Ο.Ο.Σ.Α.	Organisation for Economic Co-operation and Development / Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
Ο.Κ.Ε.	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας
ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
ΠΟΛ.ΑΝ.	Πολιτική Άνοιξη
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΣΥΡΙΖΑ	Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς
Χ.Α.	Λαϊκός Σύνδεσμος - Χρυσή Αυγή

Περιεχόμενα



ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	1
I. Σημασία του θέματος και προβληματική	2
II. Το ερευνητικό έλλειμμα και ο σκοπός της μελέτης.....	9
III. Ερωτήματα προς διερεύνηση και η προσδοκώμενη συμβολή της μελέτης	13
IV. Οριοθέτηση της μελέτης και παραδοχές.....	14
V. Μεθοδολογία.....	20
VI. Δομή της μελέτης	31

Α΄ ΜΕΡΟΣ

ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΑ ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΑ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ.....	39
1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ	41
1.2 ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ	49
1.3 Η ΕΞΩ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ.....	67

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	77
2.1 ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	79
2.2 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ: ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ.....	83

Β΄ ΜΕΡΟΣ

ΤΑ ΠΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.....	101
3.1 ΤΑΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	105
3.2 ΠΡΟΤΑΣΗ ΔΥΣΠΙΣΤΙΑΣ.....	127
3.3 ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	149
3.3.1 ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ	151
3.3.2 ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΥΧΟΝ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΥΠΟΥΡΓΩΝ («ΠΙΡΟΑΝΑΚΡΙΤΙΚΕΣ»).....	175

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4	
Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΩΣ ΦΟΡΕΑΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ.....	197
4.1 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ.....	199
4.2 ΣΥΖΗΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟ ΗΜΕΡΗΣΙΑΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΣ.....	215
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5	
Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗ ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ.....	231
5.1 ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ.....	237
5.2 ΕΚΛΟΓΗ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ.....	263
5.3 ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ.....	281
5.4 ΟΙ ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΕΔΡΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΣ Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ.....	303
<i>Γ' ΜΕΡΟΣ</i>	
<i>ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (1975-2015)</i>	
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6	
ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΔΟΛΟΓΗΣΗ.....	333
6.1 1975-1987: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗΣ.....	335
6.2 1988-2008: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΔΙΑΜΑΧΗΣ ΚΑΙ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΙΠΑΛΟΥ.....	341
6.3 2009-2015: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΩΠΙΚΗΣ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ.....	349
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7	
ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	357
7.1 Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ 21 ^{ΟΥ} ΑΙΩΝΑ: ΘΕΣΜΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΡΕΒΛΩΣΕΙΣ.....	361
7.2 ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ.....	375
ΕΠΙΜΕΤΡΟ.....	389
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	399
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ.....	451
Α: Κοινοβουλευτικές περίοδοι και Πρωθυπουργοί.....	451
Β: Συγκριτική έρευνα.....	452
Γ: Συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα: Θεματικό ερωτηματολόγιο.....	458
Δ: Μεταβολές στη σύνθεση των κοινοβουλευτικών ομάδων κατά τις ΙΓ' & ΙΕ' περιόδους.....	463
Ε: Κοινοβουλευτική δύναμη 1 ^{ου} κόμματος, αξιωματικής και ελάσσονος αντιπολίτευσης – Έδρες κυβερνητικής πλειοψηφίας (1974-2015).....	465
ΣΤ: Πρωθυπουργικές θητείες (1843-σήμερα).....	466

Κατάλογος πινάκων

<i>Πίνακας 1:</i> <i>Σχηματική απεικόνιση ερευνητικής διαδικασίας</i>	<i>21</i>
<i>Πίνακας 2</i> <i>Προτάσεις δυσπιστίας</i>	<i>136</i>
<i>Πίνακας 3</i> <i>Προτάσεις για σύσταση εξεταστικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση</i>	<i>159</i>
<i>Πίνακας 4</i> <i>Προτάσεις για σύσταση προανακριτικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση</i>	<i>182</i>
<i>Πίνακας 5</i> <i>Προτάσεις νόμων ανά κοινοβουλευτική περίοδο</i>	<i>205</i>
<i>Πίνακας 6</i> <i>Θεματολογία των προτάσεων νόμων που υπερψηφίσθηκαν</i>	<i>207</i>
<i>Πίνακας 7</i> <i>Διαχρονική εξέλιξη του δικαιώματος να ζητηθεί συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως</i>	<i>216</i>
<i>Πίνακας 8</i> <i>Συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως</i>	<i>220</i>
<i>Πίνακας 9</i> <i>Πρόεδροι Δημοκρατίας και ο αριθμός των ψήφων που έλαβαν για την εκλογή τους</i>	<i>269</i>
<i>Πίνακας 10:</i> <i>Συσχετισμός εκλογικού νόμου και χρόνου επόμενων βουλευτικών εκλογών</i>	<i>290</i>
<i>Πίνακας 11</i> <i>Εκπροσώπηση της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης στη Διάσκεψη των Προέδρων</i>	<i>307</i>
<i>Πίνακας 12</i> <i>Λόγοι διάλυσης της Βουλής</i>	<i>362</i>

Κατάλογος γραφημάτων

<i>Γράφημα 1:</i> <i>Ετήσιος μέσος όρος ασκηθέντων τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου ανά κοινοβουλευτική περίοδο.....</i>	<i>114</i>
<i>Γράφημα 2:</i> <i>Αναλογία ασκηθέντων και συζητηθέντων στην Ολομέλεια τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου</i>	<i>115</i>
<i>Γράφημα 3:</i> <i>Επίκαιρες ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό</i>	<i>116</i>
<i>Γράφημα 4:</i> <i>Προτάσεις για σύσταση εξεταστικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση</i>	<i>160</i>
<i>Γράφημα 5:</i> <i>Προτάσεις για σύσταση προανακριτικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση</i>	<i>183</i>
<i>Γράφημα 6</i> <i>Ποσοστά προτάσεων νόμων που κατατέθηκαν / συζητήθηκαν / υπερψηφίστηκαν</i>	<i>206</i>
<i>Γράφημα 7:</i> <i>Αξιοποίηση από την αντιπολίτευση της δυνατότητας υποβολής προτάσεων για συζητήσεις.....</i>	<i>221</i>
<i>Γράφημα 8:</i> <i>Θεματολογία συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως</i>	<i>222</i>
<i>Γράφημα 9:</i> <i>Αθροιστικά ποσοστά εκλογών περιόδου 1977-2009 των δύο πρώτων κομμάτων (Ν.Δ. & ΠΑ.ΣΟ.Κ.)</i>	<i>344</i>

ΕΙΣΑΓΩΓΗ



Η έννοια της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την ύπαρξη και λειτουργία συμπολιτευόμενων και αντιπολιτευόμενων κομμάτων. Ένα ή περισσότερα κόμματα ασκούν την εξουσία και κάποια άλλα βρίσκονται στην αντιπολίτευση, έχοντας τη θεμιτή ελπίδα να υπερψηφισθούν από τους πολίτες για να εφαρμόσουν την πολιτική, που θεωρούν ορθότερη.¹

Η δημοκρατία δεν εξαντλείται -και δεν πρέπει να εξαντλείται- στις εθνικές εκλογές, αλλά αποτελεί μια αέναη διαδικασία λόγου, αντιλόγου, πειθούς και πολιτικής πίεσης. Εάν ο πρώτος λόγος ύπαρξης μιας δημοκρατίας είναι να μπορεί να αποφασίζει και να υλοποιεί τις αποφάσεις της η πλειοψηφία των πολιτών, ο δεύτερος λόγος είναι να προστατεύεται η μειοψηφία των πολιτών από την αυθαιρεσία της πλειοψηφίας και να έχει την ευκαιρία να καταστεί κάποτε πλειοψηφία.

Αυτή η διαδικασία προϋποθέτει τη διαρκή και απρόσκοπτη λειτουργία της αντιπολίτευσης και δη της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, δεδομένου ότι το κύριο θεσμικό όργανο, εντός του οποίου αυτή ασκείται, είναι το Κοινοβούλιο. Γι αυτό, κρίσιμο στοιχείο αξιολόγησης μιας δημοκρατίας είναι το εύρος της δυνατότητας που έχει η εκάστοτε αντιπολίτευση να συμμετέχει ουσιαστικά σε αυτή τη διαδικασία.

Η ύπαρξη κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, που να διαθέτει τη θεσμική δυνατότητα άσκησης της αποστολής της και να είναι σε θέση να την εκπληρώνει στην πράξη, έχει στην εποχή μας και στη χώρα μας διφυή σημασία. Από τη μια αποτελεί απαραίτητο όρο ισορροπίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και από την άλλη συμβάλλει στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους.

¹ Χαρακτηριστικά έχει ειπωθεί: «*Η δημοκρατία αναπνέει με δύο πνεύμονες, τον πνεύμονα της πλειοψηφίας και τον πνεύμονα της αντιπολίτευσης*». Salvatore Valittuti, Καθηγητής Πολιτικών Επιστημών και βουλευτής της ιταλικής Αριστεράς (Partito Liberale Italiano). Η ρήση αυτή παρατίθεται σε Mandak, F. & Smuk, P. (2012), «*Institutionalization of Parliamentary Opposition – Comparative Analysis of European Case Studies*», paper, 22nd IPSA World Congress (Madrid, 8-12/7/2012), στο http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_14594.pdf [πρόσβαση: 28.02.2017].

Ι. Σημασία του θέματος και προβληματική

Είναι κοινός τόπος ότι σε μία δημοκρατία, και ιδιαίτερα την κοινοβουλευτική δημοκρατία, η αντιπολίτευση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στο πολιτικό γίγνεσθαι αποτελώντας τον παράγοντα εκείνον που ισορροπεί το πολιτικό σύστημα, ώστε να αποφευχθούν ή έστω να περιοριστούν φαινόμενα απολυταρχισμού, δημιουργεί θεσμικές διεξόδους στην όποια δυσaréσκεια της κοινής γνώμης έναντι της ασκούμενης κυβερνητικής πολιτικής και διαμορφώνει το προγραμματικό πλαίσιο με βάση το οποίο προτίθεται να κυβερνήσει τη χώρα σε περίπτωση εκλογικής νίκης της.

Φυσικά, στις δημοκρατίες έχουν εφευρεθεί και άλλα μέσα περιορισμού των κινδύνων που προέρχονται από την ανεξέλεγκτη άσκηση της εξουσίας εκ μέρους της πλειοψηφίας. Ήδη από την εποχή του Locke και του Montesquieu και αργότερα της σύνταξης του αμερικανικού και του γαλλικού Συντάγματος, ο φόβος ότι η ανάθεση πολλών αρμοδιοτήτων και εξουσιών σε ένα πρόσωπο ή όργανο θα οδηγούσε σε απολυταρχία και καταπίεση, ακόμη και αν αυτό είχε τις καλύτερες των προθέσεων και τα κατάλληλα προσόντα, απασχόλησε τόσο τη θεωρία όσο και τους συνταγματικούς συντάκτες. Ήταν αυτός άλλωστε ο φόβος, που δημιούργησε την έννοια της διάκρισης των εξουσιών,² που από μία θεωρητική αρχή μετεξελίχθηκε σε

² Ο Αριστοτέλης είχε συλλάβει εννοιολογικά τις τρεις διακριτές μορφές εξουσίας: «*Εστι δε τρία μόρια των πολιτειών πασών... εν μεν τι βουλευόμενον περί των κοινών, δεύτερον δε το περί τας αρχάς... τρίτον δε τι το δικάζον*» (Αριστοτέλους, *Πολιτικά*, Δ', 13.1297b, 37 επ.). Βλ. Vile, M.J.C. (1998), *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd edition, Indianapolis: Liberty Fund, σελ. 25, ο οποίος τονίζει ότι η κύρια μέριμνα των αρχαίων Αθηναίων ήταν η ισορροπημένη συμμετοχή των δήμων και των τάξεων στις τρεις αυτές λειτουργίες και όχι η διάκρισή τους. Ο Μάνεσης (1965: 354) σημειώνει ότι στην αρχαία Αθήνα η κατανομή των εξουσιών δεν αντιστοιχούσε σε κάποια αρχή περί της αναγκαιότητας της κατανομής τους και, εν πάση περιπτώσει, τα περισσότερα όργανα ασκούσαν το καθένα περισσότερες από μία εκ των τριών εξουσιών. Μάνεσης, Αρ. (1965), *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τόμος II (τεύχος β), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Αφοί Π. Σάκκουλα.

Οι πραγματικοί θεμελιωτές της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, ως αναγκαίας οργανωτικής βάσης του κράτους, δίκαια θεωρούνται ο John Locke και ο Montesquieu. Ο πρώτος, στα τέλη του 17^{ου} αιώνα (1690), τόνισε την ανάγκη διάκρισης της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία εξηγώντας: «*Και επειδή μπορεί να είναι υπερβολικά μεγάλος ο πειρασμός για την ανθρώπινη τάση να αρπάζει την εξουσία, το να έχουν οι ίδιοι οι άνθρωποι που θέτουν τους νόμους και την εξουσία να τους εκτελούν, οπότε μπορεί να εξαιρέσουν τους εαυτούς τους από την υπακοή στους νόμους και να τους προσαρμόζουν, κατά τη θέσπιση και την εφαρμογή τους, στα ιδιωτικά τους συμφέροντα (...), στις καλά οργανωμένες κοινωνίες (...) η νομοθετική εξουσία ανατίθεται σε άλλους ανθρώπους από αυτούς στους οποίους ανατίθεται η εφαρμογή τους*». Locke, J. (1690/1947), *Two treatises of government*, New York: Hafner Publishing Company, σελ. 194-195 (κεφ. XII, παρ. 143). Λίγες δεκαετίες αργότερα, ο Montesquieu (1748) προσέθεσε και τη δικαιοσύνη ως εξουσία που θα πρέπει να είναι διακριτή από τις άλλες δύο και σημείωσε: «*Το παν θα χανόταν αν ο ίδιος ο άνθρωπος ή το ίδιο το σώμα προκρίτων ή ευγενών ή του λαού ασκούσαν αυτές τις τρεις εξουσίες: δηλαδή της θέσπισης των νόμων, της εκτέλεσης των δημοσίων αποφάσεων και της εκδίκασης των εγκλημάτων ή των διενέξεων ανάμεσα στους ιδιώτες*». Montesquieu (1748/1869), *De l'esprit des lois: avec des notes de Voltaire, de Crevier, de Mably, de la Harpe, etc.*, Paris: Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, σελ. 143 (Livre XI, Chapitre VI).

οργανωτική βάση του κράτους στα σύγχρονα πολιτεύματα.³ Δεδομένου όμως ότι είναι εξαιρετικά δυσχερές από πρακτικής απόψεως η πλήρης διάκριση των εξουσιών, και ιδιαίτερα της εκτελεστικής και της νομοθετικής, δημιουργήθηκαν στα σύγχρονα συνταγματικά κείμενα και συστήματα πολιτειακής οργάνωσης διάφορες μορφές αμοιβαίων ελέγχων και περιορισμών μεταξύ των διαφορετικών οργάνων άσκησης εξουσίας,⁴ που στα αγγλοσαξονικά συστήματα, όπου και πρωτο-εφαρμόστηκαν, αποκλήθηκαν με τον όρο «checks and balances».⁵ Συγκεκριμένα, προβλέφθηκαν όργανα και μηχανισμοί των οποίων ο ρόλος είναι είτε να ελέγχουν το ένα το άλλο είτε να απαιτείται η σύμπραξή τους για τη λήψη αποφάσεων προκειμένου να υπάρχει μία ισορροπία μεταξύ των φορέων εξουσίας. Τα παραδείγματα που ανέδειξε η ανθρώπινη επινοητικότητα, αλλά και οι ιστορικές περιστάσεις σε κάθε χώρα, είναι πολλά και ο κατάλογος δεν μπορεί να είναι εξαντλητικός: η ύπαρξη ενός δεύτερου νομοθετικού Σώματος,⁶ η λειτουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου⁷ ή εν πάση περιπτώσει ο

³ Ο Μάνεσης (1965: 351) προσθέτει ότι η αρχή αυτή «αποτελεί το νομικόν βάθρον επί του οποίου έχει καθιδρυθή και διαρθρωθή το όλον σύστημα των προληπτικών ιδίως εγγυήσεων τηρήσεως του Συντάγματος και συνεπώς αποτελεί αναγκαίαν προϋπόθεσιν της υπάρξεως και της λειτουργίας των». Για την έννοια της διάκρισης των εξουσιών από την πλούσια σχετική εγχώρια βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά Τσάτσο, Δ. (1993), *Συνταγματικό δίκαιο: τόμος Β΄, Οργάνωση & Λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 128 επ., Μάνεση, Αρ. (1965), ό. π., σελ. 351 επ., Βενιζέλο, Ε. (2008), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου: αναθεωρημένη έκδοση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 381 επ. και Χρυσόγονο, Κ. (2003α), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 293 επ.

⁴ Από την πλούσια διεθνή βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά: Ackerman, B. (2000), «The New Separation of Powers», *Harvard Law Review*, **113** (3), σελ. 634-725, Waldron, J. (2013), «Separation of Powers in Thought and Practice», *Boston College Law Review*, **54** (2), σελ. 433-464, Flaherty, M.S. (1996), «The Most Dangerous Branch», *Yale Law Journal*, **105** (7), σελ. 1725-1840 και Greene, A.S. (1994), «Checks and Balances in an Era of Presidential Law making», *The University of Chicago Law Review*, **61** (1), σελ. 123-196.

⁵ Τασόπουλος, Γ. (2007), *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας. Ο Μάνεσης (1965: 354) είχε αποδώσει τον όρο αυτόν στα ελληνικά ως «ανασχέσεις και εξισορροπήσεις». Ο Αλιβιζάτος (2008: 75-76 & 2011: 667) έχει χρησιμοποιήσει τους όρους «θεσμικά αντίβαρα» και «έλεγχοι και αντισταθμίσεις». Αλιβιζάτος, Ν. (2008), «Εξουσίες και αντίβαρα στη συνταγματική σκέψη του Ελευθερίου Βενιζέλου», στο συλλογικό τόμο Βατσάκη, Α. & Τσαπόγα, Μ. (επιμ.), *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και οι συνταγματικές αναθεωρήσεις από το χθες στο σήμερα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 75-76 και του ίδιου (2011), *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία (1800-2010)*, Αθήνα: Πόλις, σελ. 190-191. Τον όρο «θεσμικά αντίβαρα» χρησιμοποιούν και οι: Μανιτάκης, Α. (2010α), «Παραβίαση του Συντάγματος, καταστρατήγησή του ή απλώς συνταγματική απρέπεια;» στο συλλογικό τόμο Καμτσίδου, Ι., Μανιτάκη, Α., Γεραπετρίτη, Γ., Κατρούγκαλου, Γ., Βλαχόπουλου, Σπ., Ανθόπουλου, Χ. και Χρυσόγονου, Κ. (επιμ.), *Η διαδικασία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 61 επ. και Κοντιάδης, Ξ. (2015), *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα: Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί;*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 112 επ. Για τις ανάγκες της μελέτης αυτή θα υιοθετήσουμε τον πιο εύχρηστο γλωσσικά όρο «θεσμικά αντίβαρα».

⁶ Σύμφωνα με μία έρευνα σε 36 χώρες, οι 14 είχαν ένα νομοθετικό Σώμα και οι 22 δύο νομοθετικά Σώματα. Lijphart, A. (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London: Yale University Press, σελ. 187. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την Ευρώπη, οι χώρες που έχουν δύο νομοθετικά Σώματα ανέρχονται σε 17. Βλ. European Commission for Democracy Through Law (2006), «Report on Second Chambers in Europe, “Parliamentary complexity or democratic necessity?”» (study no 335/2005), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission στο <http://www.venice.coe.int/>

έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια,⁸ η εξισορρόπηση εξουσιών μεταξύ Προέδρου Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού⁹ και η ομοσπονδιακή οργάνωση του κράτους,¹⁰ είναι μερικά μόνο τέτοια παραδείγματα. Τα μέσα αυτά αποτελούν μηχανισμούς που, ανεξάρτητα από τους ιστορικούς λόγους για τους οποίους ο καθένας δημιουργήθηκε σε

[webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL\(2006\)059rev-e](http://webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL(2006)059rev-e) [πρόσβαση: 10.02.2017]. Βλ. Επίσης Drexhage, B. (2015), *Bicameral Legislatures – An International Comparison*, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, σελ. 3 επ., στο file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/bicameral-parliamentary-new.pdf [πρόσβαση: 10.02.2017]. Για μια ανάλυση των εκατέρωθεν χαρακτηριστικών των συστημάτων ενός ή δύο νομοθετικών Σωμάτων, βλ. Sartori, G. (2007), *Συγκριτική Συνταγματική Μηχανική: Μια διερεύνηση των δομών, των κινήτρων και των αποτελεσμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 275 επ. και Παντελή, Α. (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: Βασικές έννοιες, συνταγματική ιστορία, οργάνωση του κράτους*, Αθήνα: Α.Α.Λιβάνης, σελ. 101 επ. Για τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ των δύο Σωμάτων, βλ. Duverger, M. (1960), *Τα πολιτικά καθεστώτα*, Αθήνα: [χ.ε.], σελ. 63-64.

Σε άλλες χώρες, η δημιουργία της Γερουσίας συνδέεται με τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα του κράτους (π.χ. Η.Π.Α., Γερμανία) και αλλού έχει ιστορικά αίτια, όπως στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου αρχικά η Βουλή των Λόρδων ήταν μια διασφάλιση του βασιλιά ή της άρχουσας τάξης έναντι της διευρυνόμενης εξουσίας της Βουλής των Κοινοτήτων. Σύμφωνα με τον Lijphart (2012: 190) «αρχικά, η πιο σημαντική λειτουργία του δεύτερου κοινοβουλευτικού Σώματος, ή των “άνω Βουλών”, που εκλεγόταν από ένα περιορισμένο εκλογικό σώμα, ήταν να αποτελέσει το συντηρητικό φρένο στις πιο δημοκρατικά εκλεγμένες “κάτω Βουλές”».

⁷ Για μια περιεκτική παρουσίαση του πλαισίου αρμοδιοτήτων και του τρόπου ορισμού των Συνταγματικών Δικαστηρίων σε ευρωπαϊκές χώρες βλ. European Commission for Democracy Through Law (2015), «Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice» (CDL-PI 2015-002), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)002-e) [πρόσβαση: 05.09.2016]. Για τη σχέση μεταξύ των Συνταγματικών Δικαστηρίων και των Ανωτάτων Δικαστηρίων στις χώρες που τα πρώτα υπάρχουν, βλ. Garlicki, L. (2007), «Constitutional Courts versus Supreme Courts», *International Journal of Constitutional Law*, 5 (1), σελ. 44-68, στο <http://icon.oxfordjournals.org/content/5/1/44.full> [πρόσβαση: 02.09.2016]. Για το ζήτημα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα και την εκεί παράθεση των εκατέρωθεν απόψεων, βλ. Τασόπουλο, Γ. (2007), ό. π., σελ. 181 επ. και Τάκη, Α. & Χατζή, Χ. (1993), «Σκέψεις σχετικά με την πρόταση δημιουργίας Συνταγματικού Δικαστηρίου στη χώρα μας», στο συλλογικό τόμο Θεοδόση, Γ., Τάκη, Α., Χατζή, Χ., Πικραμένου, Μ., Παπαδαμάκη, Α. και Χρυσανθάκη, Χ. (επιμ.), *Η Δικαιοσύνη και το Σύνταγμα: ορισμένα κρίσιμα προβλήματα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 53-80.

⁸ Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 489 επ., Μανιτάκη, Α. (2008α), «Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου: απόπειρα πολιτικοποίησης του Συντάγματος δια της συνταγματοποίησης της πολιτικής», *Το Σύνταγμα*, 34 (1), σελ. 3-28, Μαυριά, Κ. (2014), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλας, σελ. 766 επ., Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 233 επ., Σκουρή, Β. (1982), «Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων», *Το Σύνταγμα*, 8 (4), σελ. 507-545, Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 134 επ., Κρουσταλάκη, Ε. (2006), «Ο διάχυτος και παρεμπιπτόν έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων: ένα σύστημα που έχει καθιερωθεί. Προς τι η κατάργηση ή η μεταβολή του;», *Το Σύνταγμα*, 32 (3), σελ. 775-782 και Τσιλιώτη, Χ. (2006), «Απολογισμός της υπερεκατονταετούς εφαρμογής του ελληνικού συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ενόψει της συζήτησης για την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου - Quo vadis?», *Το Σύνταγμα*, 32 (4), σελ. 1117-1156.

⁹ Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το ελληνικό Σύνταγμα του 1975, όπως ίσχυε μέχρι την αναθεώρηση του 1986. Για τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας την περίοδο αυτή βλ. ενδεικτικά Μάνεση, Αρ. (1975), «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος», *Νομικό Βήμα*, 23 (5), σελ. 449-464 και Μανιτάκη, Α. (1982), «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού», *Το Σύνταγμα*, 8 (3), σελ. 370-403. Βλ. και Βούλγαρη, Γ. (2013), *Η μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Αθήνα: Πόλις, σελ. 190.

¹⁰ Βλ. Ackerman (2000: 670 επ.), ο οποίος αναφέρεται στο ομοσπονδιακό σύστημα διακυβέρνησης μιας χώρας ως μία μορφή διάκρισης των εξουσιών και αναλύει τους διαφορετικούς ρόλους που κατά περίπτωση διαδραματίζουν σε διάφορες χώρες οι Γερουσίες ή οι Άνω Βουλές.

κάθε χώρα, αντικειμενικά επιτελούν τον ρόλο της αντιστάθμισης της ευρείας ισχύος, που εξ ορισμού διαθέτει η εκτελεστική εξουσία καθώς ελέγχει τους κατασταλτικούς μηχανισμούς του κράτους.

Η ύπαρξη όμως αυτών των μηχανισμών, δε μειώνει ούτε κατ' ελάχιστον τη σημασία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης. Κι αυτό γιατί όλοι οι εν λόγω θεσμοί εξισορρόπησης, όσο σημαντικοί και εάν είναι, αποκτούν μεγαλύτερη ή μικρότερη ισχύ από τον τρόπο που λειτουργεί στην πράξη το πολιτικό σύστημα. Η ουσιαστική λειτουργία του Συντάγματος και του πολιτικού συστήματος διέρχεται και μέσα από τη σχέση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης και τη δυνατότητα της τελευταίας να ελέγξει την πρώτη και σε κάποια φάση να την αντικαταστήσει μέσω εκλογών. Ο φόβος της εκάστοτε κυβέρνησης ότι μια αυθαίρετη πράξη της θα καταγγελθεί από την αντιπολίτευση ή ότι κάποια στιγμή θα έλθει η ώρα να παραδώσει την εξουσία σε ένα άλλο κόμμα αποτελεί ίσως τον πιο άμεσα αποτρεπτικό παράγοντα της αυθαιρεσίας της εκτελεστικής εξουσίας πριν υπεισέλθουν τα άλλα θεσμικά αντίβαρα. Ο παράγοντας όμως αυτός μπορεί να λειτουργήσει υπό δύο προϋποθέσεις: α) ότι η φωνή της αντιπολίτευσης θα έχει τη θεσμική δυνατότητα να ακουστεί και β) ότι η προοπτική ανόδου κάποιου ή κάποιων από τα κόμματά της στην εξουσία είναι υπαρκτή και όχι μια απλή θεωρητική δυνατότητα που έχει χάσει την πρακτική της αξία λόγω του τρόπου λειτουργίας του πολιτικού συστήματος.¹¹

Οι παρατηρήσεις αυτές έχουν την αξία και τη σημασία τους για κάθε σύγχρονη δημοκρατία. Στη χώρα μας όμως αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία καθώς απουσιάζουν μία σειρά από θεσμικά αντίβαρα που υπάρχουν σε άλλες χώρες και προορίζονται να λειτουργούν αποτρεπτικά στη μετατροπή της πλειοψηφικής δημοκρατίας σε αυταρχική διακυβέρνηση.¹² Για να περιοριστούμε στα τέσσερα παραδείγματα θεσμικών αντιβάρων που αναφέραμε, στην Ελλάδα δεν υπάρχει δεύτερο νομοθετικό Σώμα (με εξαίρεση τη Γερουσία

¹¹ Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιας κολοβής δημοκρατίας αποτελούν η Ρωσία και η Τουρκία. Για τη Ρωσία βλ. Gel'man, VI. (2005), «Political Opposition in Russia: A Dying Species?», *Post-Soviet Affairs*, **21** (3), σελ. 226-246 και Moriarty, C.E. (2013), *Electoral Authoritarianism in Putin's Russia*, Honors Theses, Dickinson College, στο http://scholar.dickinson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=student_honors [πρόσβαση: 15.03.2017]. Για την Τουρκία βλ. Blockmans, St. & Yilmaz, S. (2017), «Turkey and the Codification of Autocracy», *CEPS: Policy Insights*, No. 2017/10 March 2017, στο https://www.ceps.eu/system/files/PI2017-10_SB%2BSY_Turkey%20final_0.pdf [πρόσβαση: 15.03.2017] και Ciddi, S. & Esen, B. (2014), «Turkey's Republican People's Party: Politics of Opposition under a Dominant Party System», *Turkish Studies*, **15** (3), σελ. 419-441.

¹² Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, ο Αλιβιζάτος σημείωνε ότι «ελάχιστα απασχολεί [τα κόμματα εξουσίας] το ζήτημα των θεσμικών αντιβάρων που θα μπορούσαν ενδεχομένως να αποτρέψουν την (...) κυβέρνηση από το να καταστεί ανεξέλεγκτη». Αλιβιζάτος, Ν. (1988), «Το Σύνταγμα του 1975 και η εφαρμογή του: Ένας στρεβλός εκσυγχρονισμός», *Νομικό Βήμα*, **36** (3), σελ. 547.

της περιόδου 1927-1935), δεν υφίσταται Συνταγματικό Δικαστήριο,¹³ ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει συμβολικές αρμοδιότητες, ενώ το κράτος δεν έχει ομοσπονδιακή οργάνωση και η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων στην αιρετή αυτοδιοίκηση δεν έχει ανατρέψει την οικονομική εξάρτησή της από την κεντρική εξουσία.¹⁴

Επισημαίνοντας τα παραπάνω, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ότι τασσόμαστε κατ' ανάγκην υπέρ της θέσπισης τέτοιων θεσμών ή της δημιουργίας ανάλογων αρμοδιοτήτων, κάτι που είναι εκτός του αντικειμένου της μελέτης μας.

Εκείνο που έχει εν προκειμένω σημασία, είναι να γίνει κατανοητό ότι ο συνδυασμός των θεσμικών παραμέτρων, που προαναφέραμε, στη χώρα μας καθιστά ακόμη πιο κρίσιμη τη σημασία της αντιπολίτευσης ως θεσμικού αντίβαρου στους κινδύνους διόγκωσης της εκτελεστικής εξουσίας. Άλλωστε, πριν καταφύγει κανείς στην εισαγωγή θεσμών ή μεταρρυθμίσεων από χώρες με διαφορετικές ιστορικές εμπειρίες και πολιτικές κουλτούρες, θα πρέπει πρώτα να αναζητά λύσεις μέσα από την επανεξέταση, την αξιολόγηση και την αξιοποίηση θεσμών που ήδη υπάρχουν στη χώρα, όπως είναι αυτός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης.

¹³ Με τη διαπίστωση αυτή δεν υποβαθμίζεται κατά κανένα τρόπο ο εξισορροπητικός ρόλος που διαδραματίζουν τα ελληνικά δικαστήρια, τα οποία μπορούν να περιορίσουν και κατά καιρούς περιορίζουν τις αυθαιρεσίες της εκτελεστικής εξουσίας ελέγχοντας τη συνταγματικότητα των νόμων και τη νομιμότητα των πράξεών της, κανονιστικών και ατομικών. Ο Κατρούγκαλος (2008: 211) συμπερασματικά αναφέρει ότι: «*Η ελληνική Δικαιοσύνη φαίνεται να έχει καλύψει μεγάλο τμήμα του ενδημικού “ελλείματος κράτους δικαίου”*». Κατρούγκαλος, Γ. (2008), «*Η κρίση (;) της Δικαιοσύνης. Προβλήματα νομιμοποίησης της δικαστικής εξουσίας*», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 195-211. Πλην όμως, ένα Συνταγματικό Δικαστήριο έχει πολύ ευρύτερες εξουσίες από τα προαναφερθέντα. Ελέγχει την τήρηση του Συντάγματος σε θέματα λειτουργίας του πολιτεύματος, στα οποία δεν μπορούν να υπεισέλθουν τα κοινά δικαστήρια, ενώ ακόμη και στα θέματα ελέγχου της συνταγματικότητας που ελέγχονται από αυτά, μπορεί να αποφανθεί με πιο γρήγορες διαδικασίες πριν δημιουργηθούν de facto καταστάσεις από αντισυνταγματικούς νόμους. Βλ. και κατωτέρω σελ. 255.

Σε αρκετές μάλιστα περιπτώσεις, όπως στη Γαλλία, δε χρειάζεται καν να δημιουργηθεί συγκεκριμένη δικαστική διαφορά αλλά αρκεί να παρέμβει το Συνταγματικό Δικαστήριο μετά από αίτημα ενός αριθμού βουλευτών ή άλλων πολιτειακών παραγόντων. Ενδιαφέρον πάντως παρουσιάζει ότι την πρώτη φορά που Γάλλοι βουλευτές προσέφυγαν στο Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας τους αμφισβητώντας τη συνταγματικότητα νόμου ήταν βουλευτές της συμπολίτευσης που στράφηκαν κατά νόμου που είχε ψηφιστεί από την αντιπολίτευση και μερίδα της συμπολίτευσης. Βλ. Garrigues, J. (2013), «*L'opposition parlementaire: deux siècles d'hésitations*», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 65. Αντίστοιχα, στη Γερμανία αναγνωρίζεται η αρμοδιότητα του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου να εξετάζει αιτήματα βουλευτών της αντιπολίτευσης για την προστασία δικαιωμάτων που έχουν εντός του Κοινοβουλίου στο πλαίσιο του Συντάγματος και του Κανονισμού. Βλ. Kordeva, M. (2014), *Le principe de la separation des pouvoirs en droit allemand: étude doctrinale et jurisprudentielle*, Thèse, Université de Strasbourg, σελ. 388-389.

¹⁴ Βλ. Σωτηρέλη, Γ. (2008), «*Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος*», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), ό. π., σελ. 257-260.

Αν μέχρι τώρα αναφερθήκαμε στην ισορροπία του πολιτεύματος, που αποτελεί και τον προφανή λόγο ύπαρξης του θεσμού της αντιπολίτευσης, δεν πρέπει να παραβλέψουμε μία άλλη διάσταση του θεσμού, που είναι η συμβολή στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του κράτους.

Ένα πολιτικό σύστημα που δίνει στην αντιπολίτευση τη δυνατότητα ουσιαστικού ελέγχου της εξουσίας και επιτρέπει την ελεύθερη και χωρίς αυθαίρετους περιορισμούς ανάπτυξη του πολιτικού διαλόγου δεν είναι απλώς πιο δημοκρατικό. Είναι και εν δυνάμει πιο αποτελεσματικό στον εντοπισμό σφαλμάτων και ελλείψεων, καθώς και στην παραγωγή εφαρμόσιμων πολιτικών, αφού θα έχουν υποστεί τη βάση της εξέτασης και της κριτικής.¹⁵ Εξ άλλου, στο βαθμό που ο δημόσιος και δη ο κοινοβουλευτικός διάλογος μπορεί να οδηγήσει και σε συναινέσεις, το πολιτικό σύστημα έχει τη δυνατότητα να παράγει πολιτικές που δεν κινδυνεύουν να μείνουν ανεφάρμοστες είτε γιατί δεν είναι ρεαλιστικές είτε γιατί αναιρούνται από τις κοινωνικές αντιδράσεις.

Ταυτοχρόνως, ένα πολίτευμα που εμπλέκει την αντιπολίτευση -μέσω διαφόρων μηχανισμών που θα εξετάσουμε στα οικεία κεφάλαια- στη λήψη αποφάσεων για την αλλαγή των κανόνων της πολιτικής διαδικασίας ή για την επιλογή προσώπων που θα συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά συναίνεσης και ικανότητας σε θέσεις που δε συνδέονται με τον καθημερινό κομματικό ανταγωνισμό ή και την ευρύτερη ιδεολογική αντιπαράθεση, αποκτά μεγαλύτερη ανθεκτικότητα και δοκιμάζεται λιγότερο σε περιπτώσεις οξείας οικονομικής και κοινωνικής κρίσης.

Επιπλέον, υπάρχει και η αρνητική πλευρά της αντιπολίτευσης που καθιστά τον θεσμό εξαιρετικά κρίσιμο για τη λειτουργία ενός πολιτικού συστήματος. Ένα θεσμικό πλαίσιο και μία αντίστοιχη πρακτική που δίνει ευρείες δυνατότητες στα κόμματα της αντιπολίτευσης να καθυστερήσουν τη λήψη αποφάσεων πολιτικής ή την εκλογή προσώπων σε καίρια κρατικά αξιώματα μπορεί, σε μία περίοδο οικονομικής και πολιτικής κρίσης να γίνουν αντικείμενο εκμετάλλευσης από αυτά (ιδιαίτερα εάν δεν ασπάζονται τις βασικές αρχές του κοινοβουλευτισμού) και να οδηγήσουν σε παράλυση την κοινοβουλευτική διαδικασία και την εκτελεστική λειτουργία. Μια τέτοια εξέλιξη μπορεί να έχει διττό αποτέλεσμα: να καταστήσει τη λειτουργία του πολιτεύματος και του κράτους αναποτελεσματική και να απαξιώσει στα

¹⁵ Βλ. Σαρίπολο, Ν.Ι. (1851), *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου: τόμος πρώτος*, Αθήνησι: Τύποις Χ. Νικολαΐδου Φιλαδέλφεως, σελ. 460, όπου αναφέρει ότι η αντιπολίτευση είναι επωφελής και για το έθνος και για το έργο της κυβέρνησης.

μάτια της κοινής γνώμης το κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Και στις δύο περιπτώσεις, το πλήγμα για τη σταθερότητα της δημοκρατίας θα είναι σοβαρό.

Είναι σαφές, λοιπόν, γιατί ένα ορθολογικό και ισορροπημένο πλαίσιο λειτουργίας της αντιπολίτευσης, εφ' όσον βέβαια συνοδεύεται και από αντίστοιχη πολιτική πρακτική, δεν καθιστά απλώς δημοκρατικότερα τα χαρακτηριστικά ενός πολιτικού συστήματος, αλλά και αποτελεσματικότερη την κρατική οργάνωση.

Φυσικά, η αντιπολιτευτική λειτουργία δεν ασκείται μόνο από κόμματα ούτε μόνο εντός του Κοινοβουλίου. Η τοπική αυτοδιοίκηση κάθε βαθμού, οι συνδικαλιστικές ενώσεις και επαγγελματικές οργανώσεις, οι διάφορες πληθυσμιακές ομάδες ειδικών συμφερόντων ή και ενδιαφερόντων, τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (Μ.Μ.Ε), μπορεί να αποτελούν και αποτελούν είτε πηγές άσκησης αντιπολίτευσης προς την εκάστοτε κυβέρνηση είτε τα φόρα στα οποία εκφέρεται ο αντιπολιτευτικός λόγος. Όπως θα δούμε παρακάτω, μπορούν αναλόγως των συνθηκών κάθε εποχής και χώρας να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στις πολιτικές εξελίξεις, επηρεάζοντας ή ανατρέποντας την κυβερνητική πολιτική ή ακόμη και συμβάλλοντας στην πολιτική φθορά και την πτώση της.

Εξ άλλου, και τα κόμματα που εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο αναπτύσσουν πολιτικές δράσεις εκτός Βουλής, οι οποίες μπορεί να επηρεάσουν τη διαδικασία εξ ίσου ή ίσως και περισσότερο από ό,τι η δράση τους εντός του νομοθετικού Σώματος.¹⁶

Δεν υπάρχει όμως αμφιβολία ότι βασικό θεσμικό πεδίο άσκησης της αντιπολίτευσης αποτελεί το Κοινοβούλιο, καθώς εκεί δίνεται η δυνατότητα, σε κεντρικό και πανεθνικό επίπεδο, ελέγχου των πεπραγμένων της κυβέρνησης, αντιπαράθεσης απόψεων γύρω από τα μεγάλα, αλλά και τα μικρά πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα, επίδρασης επί των ασκούμενων πολιτικών και δρομολόγησης της κυβερνητικής αλλαγής. Όταν αυτό δε συμβαίνει και η αντιπολιτευτική διαδικασία ασκείται κυρίως εκτός του Κοινοβουλίου είτε γιατί οι κανόνες δεν αφήνουν πολλά περιθώρια στην κοινοβουλευτική αντιπολίτευση είτε γιατί η εκπροσωπούμενη στο Κοινοβούλιο αντιπολίτευση δεν εκφράζει πραγματικά τις δυσαρεστημένες με την κυβέρνηση πληθυσμιακές ομάδες, τότε δημιουργούνται σοβαροί κίνδυνοι για την πολιτική ομαλότητα. Ιδιαίτερα μάλιστα, στη σημερινή οικονομική και κοινωνική κρίση που συνυπάρχει με την πολιτική κρίση τροφοδοτώντας την, αλλά και

¹⁶ Βλ. Brack, N. & Weinblum, S. (2011), «“Political Opposition”: Towards a Renewed Research Agenda», *Interdisciplinary Political Studies*, 1 (1), σελ. 73 και τις εκεί παραπομπές.

ανατροφοδοτούμενη από αυτή και που παρατηρούνται τάσεις αμφισβήτησης του κοινοβουλευτισμού, η σημασία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης που θα λειτουργεί κατά τρόπο που θα μπορεί να γίνει υποδοχέας της λαϊκής δυσαρέσκειας και των αντίστοιχων προσδοκιών είναι καθοριστική για τον κοινοβουλευτισμό.

II. Το ερευνητικό έλλειμμα και ο σκοπός της μελέτης

Εν όψει όσων ειπώθηκαν για τη σημασία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, θα ανέμενε κανείς ότι ο εν λόγω θεσμός θα είχε μελετηθεί εκτενώς και αυτοτελώς. Και όμως, όπως θα διαπιστώσουμε κατωτέρω στα βιβλιογραφικά μας ευρήματα, ο τόσο σημαντικός αυτός θεσμός δεν έχει μελετηθεί ιδιαίτερα, με αποτέλεσμα να ισχύει και στη χώρα μας ο χαρακτηρισμός της αντιπολίτευσης ως το «τυφλό σημείο» της συνταγματικής και πολιτικής μας επιστήμης.¹⁷

Η ελλιπής μελέτη¹⁸ του πολιτικού αυτού θεσμού στην Ελλάδα από πλευράς συνταγματικού δικαίου, πολιτικής επιστήμης και πολιτικής ιστορίας μπορεί να αποδοθεί στους εξής παράγοντες:

- Το ίδιο το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 -ακόμη και μετά τις τρεις αναθεωρήσεις του- δεν αναφέρει σε κανένα άρθρο του τον όρο «αντιπολίτευση».¹⁹ Η αναφορά στην

¹⁷ Με τον όρο «τυφλό σημείο» αποδίδουμε στα ελληνικά τον αντίστοιχο γαλλικό «angle mort», που χρησιμοποιεί ο Thiers (2013: 33) για τη μέχρι και το 2008 απουσία της έννοιας της «αντιπολίτευσης» («opposition») από γαλλικά εγχειρίδια συνταγματικού δικαίου και αναφέρει συγκεκριμένα παραδείγματα από τον 19^ο αιώνα έως την αναθεώρηση του γαλλικού Συντάγματος το 2008. Thiers, E. (2013), «L'opposition sous la protection du droit parlementaire: une vieille idée neuve», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), ό. π., σελ. 31-47.

¹⁸ Ο Ν. Διαμαντούρος αναφέρεται στην ελλιπή βιβλιογραφία τόσο στην Ελλάδα όσο και διεθνώς προλογίζοντας το βιβλίο της Μεσθανέως, Β. (2011), *Η αντιπολίτευση στη μετεμφυλιακή Ελλάδα, 1949-1963*, Αθήνα: Επίκεντρο, σελ. 15-19. Βλ. και De Giorgi, E. (2007), «Parliamentary opposition in Western European Democracies Today: Systemic or Issue Oriented? A Comparative Study of Two Parliamentary Systems», paper, ECPR Joint Session of Workshops (Helsinki, 7-12/5/2007), σελ. 2, στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/699ea09a-069a-46dd-8477-f8fd3168f786.pdf> [πρόσβαση: 10.02.2017], η οποία αφού σημειώνει την περιορισμένη ενασχόληση της θεωρίας με την αντιπολίτευση προσθέτει ότι και όσες μελέτες έχουν γίνει εξέτασαν την αντιπολίτευση «εντός ενός ευρύτερου πλαισίου και από κοινού με τη μελέτη της εξουσίας, της διακυβέρνησης, των Κοινοβουλίων, των κομμάτων και των κοινωνικών κινημάτων». Βλ. και Brack & Weinblum (2011: 69), που σημειώνουν ότι παραμένει σε ισχύ, 40 χρόνια μετά, η παρατήρηση των Ionescu & de Madariaga πως «πολύ λίγες μελέτες έχουν ποτέ ασχοληθεί ειδικά και αποκλειστικά» με την αντιπολίτευση. Για ανάλογες επισημάνσεις βλ. και Von Beyme, K. (2016), «Parliamentary Oppositions in Europe», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), *Opposition in Western Europe*, Oxon & New York: Routledge Revivals, σελ. 30-48.

¹⁹ Για τις σχετικά λίγες περιπτώσεις συνταγματικών κειμένων που αναφέρονται στον όρο «αντιπολίτευση» βλ. κατωτέρω σελ. 43-44.

αντιπολίτευση γίνεται μόνο έμμεσα και συγκεκριμένα στις διατάξεις εκείνες που θεσπίζουν δικαιώματα βουλευτών, που στην πράξη ασκούνται από αυτήν, όπως π.χ. η πρόταση δυσπιστίας. Είναι προφανές ότι η βιβλιογραφία του συνταγματικού δικαίου, που συνήθως αρθρώνεται σε αντιστοίχιση με τα κεφάλαια και τα άρθρα του Συντάγματος, επηρεάζεται από την προσέγγιση αυτή του καταστατικού χάρτη της χώρας.²⁰ Αλλά και στον Κανονισμό της Βουλής (ΚτΒ) είναι λίγες οι διατάξεις που γίνεται αναφορά του όρου «αντιπολίτευση», αφού ο συντάκτης του προτιμά να αναφέρεται στις κοινοβουλευτικές ομάδες ανάλογα με τη δύναμή τους.²¹

- Συναφές με την προηγούμενη παρατήρηση είναι ότι στην παραδοσιακή προσέγγιση της συνταγματικής επιστήμης, στη χώρα μας αλλά σε ένα βαθμό και διεθνώς, η θεωρία της διάκρισης των εξουσιών έχει εστιάσει την προσοχή της στις σχέσεις και τις τριβές μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας μη δίνοντας τη δέουσα προσοχή στο γεγονός ότι στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες των κομμάτων το δίπολο εκτελεστικής-νομοθετικής εξουσίας έχει αντικατασταθεί από το δίπολο συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης.
- Πέραν των έμμεσων αναφορών του Συντάγματος, το μεγαλύτερο τμήμα του έργου της αντιπολίτευσης καθορίζεται από τις διατάξεις του ΚτΒ, που είναι ένα πολύ λιγότερο γνωστό κείμενο από ό,τι το Σύνταγμα, αναθεωρείται πολύ συχνά και οι μεταβολές του σπάνια απασχολούν τη θεωρία και γενικότερα την κοινή γνώμη. Άλλωστε, γενικότερα η εσωτερική λειτουργία της Βουλής αποτελεί ένα σχετικά παραμελημένο από τη

²⁰ Μιλώντας για την κατάσταση στη Γαλλία πριν την αναθεώρηση του 2008, ο Carcassonne (2013:92) αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Η αντιπολίτευση, ως νομικό αντικείμενο, είναι ένα πρόσφατο θέμα που επί μακρόν δεν υπήρχε στο δίκαιο. Οι Κανονισμοί των δύο νομοθετικών Σωμάτων διατηρούσαν την ψευδαίσθηση μιας αυστηρής ισότητας μεταξύ των μελών των Σωμάτων αυτών μη θέλοντας να αναγνωρίσουν παρά μόνο βουλευτές και γερουσιαστές, αποκρύπτοντας έτσι ότι παρουσίαζαν πολλές διαφορές μεταξύ τους ανάλογα με την πολιτική τοποθέτηση του καθενός.*». Carcassonne, G. (2013), «L'opposition parlementaire comme objet juridique: une reconnaissance progressive», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), ό. π., σελ. 85-91.

²¹ Ο όρος «αντιπολίτευση» αναφέρεται στα ακόλουθα άρθρα του ισχύοντος ΚτΒ: άρθρο 6 «σύνθεση - ασυμβίβαστα» που αφορά στο Προεδρείο της Βουλής, άρθρο 17 «εκπροσώπηση - αναπλήρωση - περιορισμοί» για τις κοινοβουλευτικές ομάδες, άρθρο 20 «αρχηγός αξιωματικής αντιπολίτευσης», άρθρα 43Α «ειδικές μόνιμες επιτροπές» και 45 «λειτουργία των [ειδικών μονίμων] επιτροπών», άρθρο 46 «σύσταση - σύνθεση» των επιτροπών εσωτερικών θεμάτων της Βουλής, άρθρο 72 «ονομαστική ψηφοφορία», άρθρο 73 «μυστική ψηφοφορία», άρθρο 140 «εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας», άρθρο 142Α «ανακοινώσεις και δηλώσεις της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής» και άρθρο 143 «συζήτηση προημερησίας διατάξεως».

συνταγματική και πολιτική επιστήμη ζήτημα²² κάτι που προφανώς συνδέεται και με την αντίστοιχη «παραμέληση» του θεσμού της αντιπολίτευσης.

- Η μελέτη και η αποτίμηση κάθε πολιτικού θεσμού, που κινείται στα όρια μεταξύ του δικαίου και της πολιτικής,²³ παρουσιάζει τις αυτονόητες δυσκολίες της, ιδιαίτερα όταν καλύπτει μεγάλες χρονικές περιόδους στις οποίες πολλές μεταβολές λαμβάνουν χώρα. Ειδικά όμως στην περίπτωση της αντιπολίτευσης, η ενιαία προσέγγιση του θεσμού είναι εξαιρετικά δυσχερής, ακόμη και στο πλαίσιο μιας απλής κοινοβουλευτικής περιόδου 3-4 ετών. Κι αυτό γιατί η αντιπολίτευση αποτελείται από πολλά κόμματα που έχουν διαφορετική ιστορία, ιδεολογία και πολιτική τακτική. Ενώ η κυβέρνηση έχει -ή έστω προσπαθεί να έχει στην περίπτωση των συμμαχικών κυβερνήσεων- ενιαία έκφραση, δε συμβαίνει το ίδιο με την αντιπολίτευση όπου τα διάφορα κόμματα που την αποτελούν πέραν από κάποιες αντιπολιτευτικές κινήσεις τακτικής δεν έχουν και, συχνά, δεν επιδιώκουν να έχουν κοινή έκφραση. Κατά συνέπεια, η συνολική μελέτη του αντιπολιτευτικού φαινομένου παρουσιάζει εγγενείς δυσχέρειες.
- Σε επίπεδο πολιτικής ιστορίας, είναι φυσικό να εστιάζεται περισσότερο η προσοχή στις πράξεις και τις παραλείψεις των εκάστοτε κυβερνήσεων,²⁴ αφού αυτές δρομολογούν κατά τρόπο πιο ορατό από ό,τι οι αντίστοιχες πράξεις της αντιπολίτευσης τις σημαντικές εξελίξεις και γεγονότα που αποτελούν αντικείμενο της ιστορικής μελέτης.

²² Ο Αλιβιζάτος (2004: 686) αναφέρει: «...όπως έχει επισημανθεί από άλλους μελετητές του επιστημονικού αυτού πεδίου, η Βουλή είναι στον κατάλογο των “παραμελημένων” θεσμών αφού δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο νηφάλιας συστηματικής και εις βάθος μελέτης, ούτε από τη σκοπιά της συγκρότησης και οργάνωσής τους ούτε από το πρίσμα του έργου που παρήγαγαν.». Βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2004), «Από την ιστορία των Συνταγμάτων στην ιστορία των θεσμών», στο συλλογικό τόμο Κιτρομηλίδη, Π. & Σκλαβενίτη, Τ. (επιμ.), *Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας 1833-2002: Δ' Διεθνές Συνέδριο Ιστορίας*, (πρακτικά), τόμος Β', Αθήνα: Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, σελ. 681-688. Στο ίδιο πνεύμα ο Παπαδημητρίου (1993: 447) σημειώνει τα εξής: «Οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί και το κοινοβουλευτικό δίκαιο εξακολουθούν, δίχως υπερβολή, να παραμένουν οι “φτωχοί συγγενείς” της συνταγματικής και της πολιτικής επιστήμης.». Παπαδημητρίου, Γ. (1993), «VIII. Επικαιρότητα: Κοινοβουλευτική επιθεώρηση», *Το Σύνταγμα*, **19** (2), σελ. 447. Βλ. και Nay (2003: 84 & 92), ο οποίος εκτιμά ότι οι μελέτες στη Γαλλία για τις εσωτερικές διεργασίες στα δύο νομοθετικά Σώματα μετριοούνται στα δάχτυλα ενός χεριού, ενώ προβλέπει ότι αυτή η έλλειψη θα καλυφθεί στο μέλλον. Nay, O. (2003), «La vie à l'assemblée, angle morte de la science politique française», *Revue Suisse de Science Politique*, (3), σελ. 83-96.

²³ Pimentel, C.-M. (2004), «L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir», *Pouvoirs*, (108), σελ. 45.

²⁴ Βλ. Ridard, B. (2011), «La définition juridique de l'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni», VIIIe Congrès français de droit constitutionnel (Nancy, 16-18/6/2011), σελ. 3-4, στο <http://www.droit-constitutionnel.org/congresNancy/comN6/ridardT6.pdf> [πρόσβαση: 01.02.2017].

Με δεδομένο, λοιπόν, το ερευνητικό αυτό έλλειμμα, φιλοδοξία της παρούσας έρευνας είναι να αποτελέσει αφορμή για την περαιτέρω μελέτη του θεσμού και την ανάπτυξη του αναγκαίου επιστημονικού και πολιτικού διαλόγου γύρω από αυτόν.

Στον αναγκαίο αυτό διάλογο, φιλοδοξούμε να συνεισφέρουμε με το να καταγράψουμε κατά τρόπο συστηματικό και ακολούθως να αξιολογήσουμε τις δυνατότητες που έχει η αντιπολίτευση και τον τρόπο που τις αξιοποιεί στα τρία κύρια πεδία δράσης που διαθέτει στη Βουλή:

- τον έλεγχο της κυβέρνησης,
- την προβολή των προτάσεων της αντιπολίτευσης για τα προβλήματα της χώρας και την ακολουθητέα πολιτική και
- τη συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη συνδιαμόρφωση των αποφάσεων εκείνων που για τη λήψη τους το Σύνταγμα απαιτεί αυξημένη πλειοψηφία που ξεπερνά τα όρια της εκάστοτε συμπολίτευσης.

Για καθένα από τα δύο πρώτα πεδία (έλεγχος της κυβέρνησης και προβολή των προτάσεων της αντιπολίτευσης) το θεσμικό πλαίσιο παρέχει συγκεκριμένα «εργαλεία», ενώ στο τρίτο πεδίο, η συνταγματική ρύθμιση ορισμένων διαδικασιών στη λειτουργία του πολιτεύματος αποσκοπεί στην επίτευξη συναίνεσης μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, μέσω της μηχανικής των αυξημένων πλειοψηφιών. Επιδίωξή μας δεν είναι να μείνουμε στο γενικό αυτό επίπεδο αλλά να αναδειξουμε για κάθε ένα από αυτά τα πεδία, το ειδικότερο θεσμικό πλαίσιο και την αντίστοιχη πολιτική πρακτική.

Σκοπός μας είναι, λοιπόν, η μελέτη και αξιολόγηση των συγκεκριμένων αυτών αντιπολιτευτικών «εργαλείων» και διαδικασιών επίτευξης συναίνεσης και η, εν συνεχεία, ένταξή τους σε μια συνολική προβληματική για τον τρόπο άσκησης της αντιπολίτευσης στη χώρα μας προκειμένου να κατατεθούν ρεαλιστικές, κατά το δυνατόν, προτάσεις για την άρση των προβλημάτων που θα διαπιστωθούν.

III. Ερωτήματα προς διερεύνηση και η προσδοκώμενη συμβολή της μελέτης

Με δεδομένο τον σκοπό της μελέτης, τα ερωτήματα που πρόκειται να διερευνηθούν είναι τα ακόλουθα:

α) Ποια είναι τα θεσμικά μέσα, τα «εργαλεία» άσκησης της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης που προβλέπονται στο Σύνταγμα και τον ΚτΒ και ποιοι οι τομείς, στους οποίους το θεσμικό πλαίσιο ευνοεί τη συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη λήψη αποφάσεων δημιουργώντας ένα πεδίο εν δυνάμει συναίνεσης; Πώς αξιολογείται το καθένα από αυτά και ποια η σημασία τους ως προς την επίτευξη του σκοπού που υπηρετούν;

β) Ποια από τα προβλήματα που εντοπίζονται στο πλαίσιο της αξιολόγησης αυτής οφείλονται σε θεσμικές αστοχίες και ποια στην πολιτική πρακτική των πολιτικών κομμάτων, συμπολιτευόμενων και αντιπολιτευόμενων;

γ) Ποιες παρεμβάσεις σε επίπεδο Συντάγματος και ΚτΒ θα μπορούσαν να γίνουν προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου και να γίνει πιο αποτελεσματική η λειτουργία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης χωρίς όμως να οδηγήσουν σε παράλυση τη λειτουργία της Βουλής και εν τέλει του πολιτεύματος;

Έχοντας καταγράψει τα ερωτήματα στα οποία θα επιχειρήσει να απαντήσει η παρούσα μελέτη, ουσιαστικά έχουμε προδιαγράψει και την προσδοκώμενη συμβολή της στην έρευνα του εξεταζόμενου αντικειμένου μέσω των απαντήσεων που θα δώσουμε και ιδιαίτερα των προτάσεων που θα καταθέσουμε.

Η συμβολή μας, όμως, δε θα συνίσταται μόνο στην όποια αξία των προτάσεων που θα καταθέσουμε για βελτιώσεις στο Σύνταγμα και στον ΚτΒ. Ελπίζουμε ότι αντίστοιχη αξία θα έχουν και ο εντοπισμός των σημείων εκείνων που τα προβλήματα δεν οφείλονται σε ελλείμματα των θεσμικών κειμένων αλλά σε παθογένειες της πολιτικής πρακτικής. Είναι προφανές ότι στα θέματα αυτά, η συμβολή μιας επιστημονικής μελέτης περιορίζεται στη συνειδητοποίηση του προβλήματος και στον εντοπισμό των αιτιών του. Μία επιστημονική μελέτη δεν έχει και δεν μπορεί να έχει τον χαρακτήρα πολιτικού δεοντολογικού κειμένου που να απευθύνεται προς τις πολιτικές δυνάμεις προκειμένου να μεταβάλουν την πολιτική τους πρακτική. Από τη σκοπιά αυτή, η προστιθέμενη αξία της μελέτης θα έγκειται στη συνειδητοποίηση ότι στα ζητήματα αυτά η λύση δε θα βρεθεί σε μια αλλαγή του Συντάγματος και γενικότερα του θεσμικού πλαισίου. Αντίθετα, η μάταια αναζήτηση της

λύσης σε νομικές μεταβολές και αποπροσανατολίζει τη συζήτηση και ενδεχομένως οδηγεί σε απρόσφορες λύσεις με άγνωστες παρενέργειες.

IV. *Οριοθέτηση της μελέτης και παραδοχές*

Η μελέτη μας, ενταγμένη στο γνωστικό αντικείμενο «Οργάνωση του Κράτους / Πολιτικοί Θεσμοί» παρουσιάζει την κοινοβουλευτική διάσταση της αντιπολίτευσης στη χώρα μας και τη διαχρονική εξέλιξή της δίνοντας έμφαση στο σχετικό θεσμικό πλαίσιο που διαμορφώνεται από το Σύνταγμα και τον ΚτΒ και την αντίστοιχη κοινοβουλευτική και εν γένει πολιτική πρακτική.²⁵

Προκαταβολικά τονίζουμε ότι η μελέτη αυτή δεν αποτελεί νομικό πόνημα και δε φιλοδοξεί να ερμηνεύσει τις όποιες επίμαχες διατάξεις του Συντάγματος (μολονότι θα καταγράψει, όπου συντρέχει περίπτωση, τις διαφορετικές ερμηνείες που έχουν δοθεί), ούτε να προτείνει νομικά επεξεργασμένες λύσεις στα προβλήματα που θα εντοπιστούν.

Φυσικά, τα συνταγματικά κείμενα (καθώς και αυτά του ΚτΒ) θα μελετηθούν, θα παρουσιασθούν στη διαχρονική τους εξέλιξη και θα αξιολογηθούν ως προ το εάν συμβάλλουν ή δημιουργούν προσκόμματα στην επιτέλεση της αποστολής της αντιπολίτευσης. Η προσέγγιση, όμως, των ερωτημάτων που θέσαμε παραπάνω θα γίνει κυρίως μέσα από το μεικτό πρίσμα της πολιτικής επιστήμης, της πολιτικής ιστορίας και, βεβαίως, του κοινοβουλευτικού δικαίου. Το πρίσμα αυτό θα μας επιτρέψει καλύτερα να εντοπίσουμε τα ισχυρά και τα αδύναμα στοιχεία του πολιτεύματός μας ως προς τον θεσμό της αντιπολίτευσης, να αναζητήσουμε τις αιτίες των προβλημάτων και να υποδείξουμε την κατεύθυνση που θα πρέπει να πάρει στο μέλλον η προσπάθεια για την αντιμετώπισή τους.

Διευκρινίζοντας τον χαρακτήρα της παρούσας μελέτης θα πρέπει να προσθέσουμε ότι οι αναφορές που γίνονται σε αλλοδαπά Συντάγματα και πολιτικά συστήματα δε σημαίνουν ότι η παρούσα μελέτη αποτελεί συγκριτική έρευνα καθώς το κύριο αντικείμενό της είναι η εξέταση του αντιπολιτευτικού φαινομένου στη χώρα μας. Η ενημέρωση, όμως, γι αυτά που

²⁵ Πρβλ. Lijphart (2012: 298): «*Το πώς λειτουργούν ... οι συνταγματικές διατάξεις στηρίζεται, φυσικά, και στο πώς ερμηνεύονται και διαμορφώνονται στην πράξη*». Επίσης βλ. Καμτσίδου, Ι. (2011), *Το κοινοβουλευτικό σύστημα: Δημοκρατική αρχή και κυβερνητική ευθύνη*, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 134: «*Όποια και εάν είναι η καταστατική διαρρύθμιση των σχέσεων των οργάνων του κράτους, αυτό που έχει σημασία για τη λειτουργία του πολιτεύματος είναι το κομματικό σύστημα που υποστηρίζει τη λειτουργία των θεσμών.*».

ισχύουν και εξελίσσονται σε άλλες χώρες, μας βοηθά να κατανοήσουμε, σε ένα βαθμό, τα όσα συμβαίνουν στη χώρα μας, να αναρωτηθούμε από μηδενική βάση για τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των λύσεων που εμείς έχουμε δώσει και να προτείνουμε πιο ενημερωμένες απαντήσεις για τις λύσεις που πρέπει να δοθούν στα σημερινά προβλήματα. Φυσικά, από πρακτικής πλευράς, δεν ήταν δυνατόν να γίνει αναφορά σε απεριόριστο αριθμό κρατών έστω και εάν αξιοποιήθηκαν κάποιες διεθνείς μελέτες, όπου αυτές υπήρχαν διαθέσιμες.²⁶ Γι αυτό, προκρίθηκε να γίνει συστηματική αναφορά στα αντιστοίχως ισχύοντα σε τρεις χώρες: το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γαλλία και τη Γερμανία. Τα κριτήρια είναι προφανή: το Ηνωμένο Βασίλειο παρουσιάζει ένα αυτονόητο ενδιαφέρον καθώς εκεί δημιουργήθηκαν, για πρώτη φορά, και αναπτύχθηκαν πολλές συνταγματικές αρχές και κοινοβουλευτικοί θεσμοί, που στη συνέχεια υιοθετήθηκαν από άλλες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες.²⁷ Η Γερμανία, με αιρετό ανώτατο άρχοντα περιορισμένων αρμοδιοτήτων, διαθέτει ένα πολίτευμα, που έχει πολλά κοινά με εκείνο που καθιερώθηκε στην Ελλάδα από το Σύνταγμα του 1975. Τέλος, η Γαλλία επελέγη για τρεις λόγους: α) το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 είχε μέχρι την πρώτη αναθεώρησή του (1986) αρκετά στοιχεία από το γαλλικό πολίτευμα σε ό,τι αφορά τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας, β) πολλά από τα διλήμματα που έχουν τεθεί και μετ' επιτάσεως επανατίθενται στην ελληνική συνταγματική τάξη και πολιτική ζωή (αρμοδιότητες Προέδρου, ισχύς της εκτελεστικής έναντι της νομοθετικής εξουσίας, ρόλος του δημοψηφίσματος, κ.λπ.) έχουν ως σημείο αναφοράς τα ισχύοντα στη χώρα αυτή και γ) από το 2008 και μετά, περιέλαβε διάταξη στο Σύνταγμά της, που αναφέρεται ειδικά στην αντιπολίτευση.

Ως προς το αντικείμενο της μελέτης μας, πρέπει να σημειωθεί ότι ο θεσμός της αντιπολίτευσης προσεγγίζεται συνολικά, χωρίς βέβαια, να παραγνωρίζουμε ότι σε όλες τις ιστορικές περιόδους στη χώρα μας, η αντιπολίτευση αποτελείτο και αποτελείται από διάφορα κόμματα με διακριτές ιδεολογίες και πολιτικές και κοινοβουλευτικές πρακτικές. Μολονότι θα καταγράψουμε σε πολλά σημεία τη διαφορετική τακτική που ακολούθησαν τα επί μέρους κόμματα στη χώρα μας από τα έδρανα της αντιπολίτευσης, η μελέτη μας θα αντιμετωπίσει την αντιπολίτευση ως έναν ενιαίο πολιτικό θεσμό. Κι αυτό γιατί όλα τα αντιπολιτευόμενα κόμματα αποσκοπούν στον έλεγχο της κυβέρνησης, την προβολή των προτάσεών τους και

²⁶ Βλ. κατωτέρω σελ. 29.

²⁷ Όπως θα δούμε άλλωστε, εκεί χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά ο όρος αντιπολίτευση (“opposition”). Βλ. κατωτέρω σελ. 43.

καλούνται να συνεργαστούν με τη συμπολίτευση εκεί που το Σύνταγμα απαιτεί αυξημένες πλειοψηφίες, έστω βέβαια και εάν το καθένα δίνει διαφορετική απάντηση στην πρόσκληση αυτή. Είναι προφανές, εξάλλου, ότι η αναλυτική και εξειδικευμένη καταγραφή και πολιτική αποτίμηση της αντιπολιτευτικής πρακτικής του κάθε κόμματος θα απαιτούσε ξεχωριστές μονογραφίες.

Παραμένοντας στο ζήτημα της οριοθέτησης του αντικειμένου της μελέτης, πρέπει να διευκρινίσουμε επιπλέον ότι η δόμησή της γύρω από τα προαναφερθέντα πεδία δε σημαίνει ότι δεν υπάρχουν και άλλα πεδία στα οποία μετέχει η αντιπολίτευση. Επιλέξαμε, όμως, να σταθούμε είτε σε αυτά που είναι σύμφυτα με την έννοια της αντιπολίτευσης (έλεγχος και προβολή των εναλλακτικών πολιτικών προτάσεων) είτε σε εκείνα όπου το Σύνταγμα, επιδιώκοντας τη συναίνεση, έχει καταστήσει τη σύμπραξη της αντιπολίτευσης -ή μέρους αυτής- αναγκαία προϋπόθεση για τη λήψη αποφάσεων ή την επιλογή προσώπων. Αντίθετα, δε θα ασχοληθούμε με τον ρόλο και τις δυνατότητες που έχει η αντιπολίτευση σε ζητήματα όπου από τη φύση τους η πρωτοβουλία ανήκει στην κυβέρνηση και γενικότερα τη συμπολίτευση με χαρακτηριστικά παραδείγματα την κατάθεση και ψήφιση των νομοσχεδίων²⁸ και του προϋπολογισμού. Ο προβληματικός τρόπος κατάρτισης, συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων -και των τροπολογιών σε αυτά- είναι ένα κρίσιμο θέμα το οποίο όμως ξεφεύγει από τους σκοπούς της μελέτης.

Συναφής με την παραπάνω είναι και η διευκρίνιση ως προς τις διαδικασίες που επελέγησαν να παρουσιαστούν στο πλαίσιο των πεδίων συναίνεσης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης για τα οποία προβλέπονται αυξημένες πλειοψηφίες. Συγκεκριμένα, επελέγησαν προς μελέτη μόνο τέσσερις κοινοβουλευτικές διαδικασίες που απαιτούν αυξημένες πλειοψηφίες: η αναθεώρηση του Συντάγματος, η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η μεταβολή του εκλογικού συστήματος και ορισμένες αρμοδιότητες της Διάσκεψης των Προέδρων (με κορυφαία την ανάδειξη της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών). Αναμφίβολα, υπάρχουν και άλλες διαδικασίες συναινετικών προσεγγίσεων, όπως για παράδειγμα: α) η ανάδειξη Αντιπροέδρων της Βουλής προερχόμενων από κόμματα της αντιπολίτευσης (άρθρο 6 ΚτΒ), β) η εκλογή μελών του Προεδρείου ορισμένων κοινοβουλευτικών επιτροπών επίσης προερχόμενων από τη μειοψηφία (άρθρα 32Α παρ. 3 και 43Α παρ. 4 ΚτΒ), και γ) η συμμετοχή βουλευτών από κόμματα της αντιπολίτευσης στις

²⁸ Φυσικά, ιδιαίτερη και αναλυτική αναφορά θα γίνει στις προτάσεις νόμων (βλ. ενότητα 4.1), που δικαιούνται να καταθέτουν οι βουλευτές.

διεθνείς συναντήσεις και αποστολές, που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής διπλωματίας (άρθρο 49 ΚτΒ).²⁹ Είναι, όμως σαφές, ότι οι περιπτώσεις αυτές είναι ήσσονος σημασίας για τη λειτουργία του πολιτεύματος σε σχέση με όσες προαναφέραμε και σε κάθε περίπτωση δεν είναι αυτές που χαρακτηρίζουν την αποτελεσματική ή όχι λειτουργία της αντιπολίτευσης.

Ιδιαίτερη σημασία κατά την εκπόνηση της μελέτης είχε και ο ακριβής προσδιορισμός των χρονικών ορίων της εξεταζόμενης περιόδου και η αναγκαία περιοδολόγησή της. Το πρώτο ζήτημα αφορούσε στα χρονικά σημεία έναρξης και περάτωσης της υπό μελέτη περιόδου, ενώ το δεύτερο την κατάταξή της.

Ως προς την έναρξη, επιλέξαμε ως αφετηρία το 1975 και όχι το 1974 για λόγους, πολιτικής και πρακτικής φύσης. Το 1975 προσφέρεται πολιτικά ως έτος αφετηρίας για τη μελέτη γιατί τότε συζητήθηκε, ψηφίσθηκε και τέθηκε σε εφαρμογή το αναθεωρημένο Σύνταγμα και ο πρώτος μετά τη δικτατορία ΚτΒ, εκλέχθηκε με τις νέες συνταγματικές διαδικασίες Πρόεδρος Δημοκρατίας και εν γένει άρχισε να λειτουργεί πλήρως το νέο πολίτευμα, δεδομένου, άλλωστε ότι η Αναθεωρητική Βουλή ξεκίνησε τις εργασίες της στις 9 Δεκεμβρίου 1974 (έναρξη Α΄ κοινοβουλευτικής περιόδου), μία ημέρα μετά το δημοψήφισμα που διεξήχθη για τη μορφή του πολιτεύματος.

Ως σημείο ολοκλήρωσης της περιόδου αναφοράς επελέγη το πέρας της ΙΣΤ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου (Αύγουστος 2015) όχι μόνο γιατί, όπως θα εξηγήσουμε παρακάτω, μέχρι τότε είναι διαθέσιμα οριστικά στατιστικά στοιχεία, αλλά και γιατί θα ήταν επιστημονικά και πολιτικά επισφαλές να επιχειρηθεί μία καταγραφή και αποτίμηση των χαρακτηριστικών της τρέχουσας κοινοβουλευτικής περιόδου (ΙΖ΄), που ξεκίνησε τον Οκτώβριο του 2015 και δεν είχε ολοκληρωθεί κατά τον χρόνο υποβολής της παρούσας μελέτης. Εξ άλλου, ήδη η ένταξη της περιόδου 2009-2015 στο αντικείμενο της μελέτης μας αποτέλεσε από μόνη της μια σημαντική πρόκληση. Κι αυτό γιατί η βίωση των γεγονότων από τον μελετητή της πολιτικής και συνταγματικής ιστορίας και μάλιστα σε μια περίοδο εξόχως διχαστική στο πολιτικό και κοινωνικό πεδίο υποκειμενικοποιεί την κρίση ακόμη περισσότερο

²⁹ Για την ελληνική κοινοβουλευτική διπλωματία βλ. ενδεικτικά Περράκη, Στ., Μπρεδίμα, Α., Καραμπαρμπούνη, Χ. (επιμ.) (2004), *Κοινοβουλευτική διπλωματία και η Βουλή των Ελλήνων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, Κουλουμπή, Θ. & Κώνστα, Δ. (επιμ.) (1986), *Το Ελληνικό Κοινοβούλιο στην εξωτερική πολιτική 1974-1984*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, Σιούφα, Δ. (2009), «Η κοινοβουλευτική διπλωματία», στο [www.sioufas.gr/press/arthra/arthra/2009/a-\(04-02-2009\).gr](http://www.sioufas.gr/press/arthra/arthra/2009/a-(04-02-2009).gr) και Ροκόφυλλο, Χ. (1997), «Κοινοβουλευτική διπλωματία», *Το Βήμα* (21.12.1997), στο <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=94254> [πρόσβαση: 30.11.2015].

από ό,τι είναι φυσιολογικό σε οποιαδήποτε απόπειρα μελέτης πολιτικών ζητημάτων, πόσω μάλλον που δεν υπάρχει ακόμη πληθώρα δευτερογενών πηγών.³⁰ Παρ' όλα αυτά, η μελέτη δεν θα μπορούσε να σταματήσει στην έναρξη της οικονομικής κρίσης γιατί τότε θα είχε ιστορική μόνο αξία, καθώς τα όσα συνέβησαν τα τελευταία οκτώ χρόνια σε ό,τι αφορά το αντικείμενο της έρευνάς μας -τον θεσμό της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης- διαμορφώνουν ένα τελειώς διαφορετικό θεσμικό και πολιτικό σκηνικό.

Δυσχερές ήταν το έργο της κατάτμησης των 40 αυτών ετών σε επί μέρους χρονικές ενότητες, αφού και η περίοδος είναι συγκριτικά μικρή, αλλά και υπήρχαν πολλές εναλλακτικές λύσεις, όπως για παράδειγμα να επιλεγούν χρονιές σημαντικών εκλογών όπως το 1981, το 1989, το 1993 κ.λπ. Μία τέτοια όμως προσέγγιση θα θύμιζε πιο πολύ καταγραφή της εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία και λιγότερο μια συστηματική καταγραφή των πολιτικών και κοινοβουλευτικών χαρακτηριστικών των επί μέρους χρονικών ενοτήτων αυτής της τεσσαρακονταετίας.

Με το σκεπτικό αυτό, η μελετώμενη εξετάζεται σε τρεις χρονικές ενότητες: 1975-1987, 1988-2008, 2009-2015.

Η περιοδολόγηση αυτή έγινε όχι με απόλυτη εμμονή σε συγκεκριμένα χρονικά σημεία αλλά με έμφαση στα βασικά χαρακτηριστικά που εκάστοτε κυριαρχούν. Δεδομένου ότι οι πολιτικές εξελίξεις σπανίως λαμβάνουν χώρα μέσα σε ένα και μόνο έτος, η επιλογή των ετών 1987 και 2008 αποσκοπεί στο να σηματοδοτηθεί η μετάβαση από τη μια περίοδο στην άλλη μέσα από ένα καθαρά κοινοβουλευτικού χαρακτήρα γεγονός και συγκεκριμένα την υιοθέτηση νέου ΚτΒ ή σημαντικών τροποποιήσεών του. Έτσι, εάν η επιλογή του 1975 ως σημείο αφετηρίας ήταν αυτονόητη, για τους λόγους που ήδη αναφέραμε, το 1987 επελέγη γιατί συνέπεσε η υιοθέτηση ενός νέου ΚτΒ, που έδινε σημαντικά δικαιώματα στην αντιπολίτευση, όπως θα διαπιστώσουμε στα επί μέρους κεφάλαια, με τη δραστική μεταβολή του τρόπου άσκησης της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου. Το 2008 επελέγη γιατί αφενός τότε άρχισε να γίνεται για πρώτη φορά αισθητό (λόγω και της διεθνούς κρίσης) το μέγεθος των οικονομικών προβλημάτων της χώρας, που λίγο αργότερα θα επέφερε την απόλυτη καταιγίδα της οικονομικής, πολιτικής και κοινωνικής κρίσης και αφετέρου τότε έγινε η τελευταία αναθεώρηση του ΚτΒ σε συνθήκες σχετικά ομαλής κοινοβουλευτικής διαδικασίας και όχι υπό την πίεση των μνημονιακών υποχρεώσεων. Φυσικά, για τον μέσο

³⁰ Βλ. Αναστασιάδη, Γ. (1993), *Ιστορία των πολιτικών και συνταγματικών θεσμών*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 46 επ.

Έλληνα πολίτη η υιοθέτηση ενός νέου ΚτΒ δε σημαίνει και πολλά πράγματα, ενδεχομένως δε, να περνά απαρατήρητη. Στο πλαίσιο όμως της μελέτης μας αυτής, οι μεταβολές στους κανόνες λειτουργίας του Κοινοβουλίου συμπίπτουν -όχι τυχαία- με πολιτικές διεργασίες και μετεξελίξεις, που σηματοδοτούν το τέλος μιας εποχής και την απαρχή μιας άλλης, στη λειτουργία της Βουλής και τις σχέσεις συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης.

Τέλος, η αυτονόητη ανάγκη κατάταξης των αντιπολιτευτικών «εργαλείων» σε κάποιο από τα πεδία δράσης της αντιπολίτευσης επέβαλε να γίνουν ορισμένες παραδοχές οι οποίες επιδέχονται, βέβαια, εναλλακτικών προσεγγίσεων. Επιλέξαμε, κατ' αρχήν, να ακολουθήσουμε την κατάταξη που υιοθετεί ο ΚτΒ, όπου αυτή υπάρχει. Θα πρέπει όμως να έχουμε πάντα υπ' όψιν πως όταν εξετάζουμε κοινοβουλευτικές διαδικασίες, η τυπολογική τους κατάταξη στα ακαδημαϊκά κείμενα, αλλά και στις ίδιες τις διατάξεις του Συντάγματος και του ΚτΒ υποχωρεί μπροστά στην περίπλοκη πραγματικότητα της πολιτικής ζωής, όπου οι ανάγκες της συγκυρίας διαμορφώνουν την πραγματική χρήση του κάθε «εργαλείου» και τους σκοπούς που αυτό υπηρετεί. Έτσι, η ταξινόμηση που ακολουθήθηκε θα πρέπει να εκληφθεί περισσότερο ως μια προσπάθεια διευκόλυνσης της μελέτης και αξιολόγησης των κοινοβουλευτικών «εργαλείων» της αντιπολίτευσης, παρά ως ένας απόλυτος διαχωρισμός τους, που θα κινδύνευε να υποβαθμίσει την πολυλειτουργικότητα, που έχει το καθένα από αυτά.

Ειδικότερα, οι περιπτώσεις στις οποίες η κατάταξη των εν λόγω «εργαλείων» μας προβλημάτισε ιδιαίτερα ήταν οι εξής:

- Οι συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, που προκαλούνται από την αντιπολίτευση, θα μπορούσαν, από τυπικής άποψης, να ενταχθούν στον κοινοβουλευτικό έλεγχο,³¹ πλην όμως επιλέξαμε να προτάξουμε τον χαρακτήρα των συζητήσεων αυτών ως πεδίο προβολής των προτάσεων της αντιπολίτευσης³² (πέραν βέβαια των θέσεων της κυβέρνησης) και να τις εξετάσουμε στην οικεία ενότητα (ενότητα 4.2).

³¹ Ο Βολουδάκης (1987: 51-52) εντάσσει τη διαδικασία αυτή στον κοινοβουλευτικό έλεγχο «ο οποίος εμπεριέχει και την έννοια της ενημέρωσης» και επικρίνει την ένταξη του εν λόγω άρθρου στο κεφάλαιο του ΚτΒ για τις «ειδικές διαδικασίες». Βλ. Βολουδάκης, Β. (1987), *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987: Βασικά στοιχεία για τους Κανονισμούς των Ελληνικών Βουλών, Κείμενο - Θεματικό ευρετήριο*, Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

³² Βλ. κατωτέρω υποσημ. 548, σελ. 215.

- Οι λεγόμενες προανακριτικές επιτροπές αν και αποτελούν (όπως θα δούμε στην οικεία ενότητα 3.3.2), μια πολύ ειδική διαδικασία, που θα μπορούσε να διακριθεί πλήρως από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, επελέγη η λύση να εξετασθούν στο κεφάλαιο του ελέγχου για δύο κυρίως λόγους: α) με βάση την οπτική γωνία της διάκρισης των επιδιώξεων της αντιπολίτευσης (έλεγχος της κυβέρνησης και προβολή της άποψής της για εναλλακτικές πολιτικές) αναμφίβολα οι προανακριτικές μπορούν να ενταχθούν μόνο στον έλεγχο της κυβέρνησης και β) η κατάταξη αυτή εξυπηρετεί την ανάγκη μελέτης των προανακριτικών επιτροπών παράλληλα με τις εξεταστικές επιτροπές, ώστε να αναδειχθούν καλύτερα οι ομοιότητες και οι διαφορές τους, καθώς και η μεταξύ τους σχέση.

V. *Μεθοδολογία*

Η μελέτη της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης υπό το τριπλό πρίσμα της πολιτικής επιστήμης, της πολιτικής ιστορίας και του συνταγματικού/κοινοβουλευτικού δικαίου απαιτεί μια εξειδικευμένη και διαχρονική ανάλυση του συγκεκριμένου πολιτικού θεσμού, όπως διαμορφώθηκε στη χώρα μας, με παράλληλη αναφορά και στα αντιστοίχως ισχύοντα σε ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο. Και αυτό γιατί η εξέταση ενός τέτοιου φαινομένου δεν μπορεί να είναι στατική στο χρόνο ούτε και να στερείται αναφορών σε αλλοδαπές εμπειρίες καθώς ένας πολιτικός θεσμός γίνεται καλύτερα κατανοητός όταν εντάσσεται στη συγκεκριμένη ιστορική του διαδρομή και εξέλιξη και παραβάλλεται με τα ισχύοντα σε άλλες χώρες.

Ο σχεδιασμός της μεθοδολογίας για την κατάρτιση της διατριβής³³ ολοκληρώθηκε λαμβάνοντας υπόψη τον κύριο προβληματισμό της μελέτης σε σχέση με το υπό εξέταση ερευνητικό πεδίο.

Η έρευνα για τη μελέτη αυτή περιέλαβε πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές (βλ. πίνακα 1).

³³ Van Evera, S. (2010), *Εισαγωγή στη μεθοδολογία της πολιτικής επιστήμης* (β' έκδοση), Αθήνα: Ποιότητα, σελ. 147 επ. και Madsen, D. (1992), *Successful Dissertations and Theses: a guide to graduate student research from proposal to completion* (2nd edition), San Francisco: Jossey-Bass.

Πίνακας 1:
Σχηματική απεικόνιση ερευνητικής διαδικασίας

	Έννοια της αντιπολίτευσης	Ελληνικό θεσμικό πλαίσιο	Πολιτική πρακτική (Ελλάδα)	Λιθεθώς ισχύοντα	Ιστορικά γεγονότα
ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ					
Πηγές κοινοβουλευτικού δικαίου	✓	✓	-	✓	-
Κοινοβουλευτικό αρχείο	-	✓	✓	-	✓
Συγκριτική έρευνα	-	-	-	✓	-
Στατιστικά στοιχεία	-	-	✓	✓	-
Συνεντεύξεις	-	-	✓	✓	✓
ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΕΙΣ ΠΗΓΕΣ					
Βιβλιογραφία	✓	✓	✓	✓	✓
Άρθρογραφία	✓	✓	✓	✓	✓

Μία ιδιαιτερότητα που παρουσιάστηκε κατά τη μελέτη των πρωτογενών πηγών -και σε ένα βαθμό και των δευτερογενών- συνδεόταν με τον επακριβή καθορισμό της «πρώτης ύλης» της έρευνάς μας, δηλαδή στη διάκριση εκείνων των στοιχείων που αφορούσαν ειδικότερα στην αντιπολίτευση και την αποστολή της, από εκείνα που αφορούσαν γενικότερα στο πολιτικό και κοινοβουλευτικό σύστημα. Έχοντας εντοπίσει, λοιπόν, τον κίνδυνο σύγχυσης μεταξύ των ζητημάτων που αφορούν στη Βουλή και τη λειτουργία της και αυτών που αφορούν ειδικότερα σε αυτή καθ' εαυτή την αντιπολίτευση, προσπαθήσαμε να κάνουμε τη σχετική διάκριση προσεγγίζοντας το θέμα πολιτικά και μη περιοριζόμενοι στη διατύπωση της κάθε διάταξης. Με άλλα λόγια, σταθήκαμε στα σημεία εκείνα που τύποις μεν αναφέρονται σε όλους τους βουλευτές αλλά στην ουσία αφορούν στους βουλευτές και τα κόμματα της αντιπολίτευσης.³⁴ Ομοίως πολιτικά προσεγγίσαμε το ζήτημα των αυξημένων πλειοψηφιών, που απαιτεί το Σύνταγμα, σε ορισμένες κρίσιμες, για το πολίτευμα και τη λειτουργία του, περιπτώσεις. Γνωρίζοντας ότι η πολιτική ιστορία της Μεταπολίτευσης από το 1977 και μετά διδάσκει ότι ποτέ δεν είχε η συμπολίτευση πάνω από τα 3/5 ή τα 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών, προσεγγίσαμε τα σχετικά άρθρα του Συντάγματος ως διατάξεις που αφορούν κατ' εξοχήν στην αντιπολίτευση, αφού χωρίς τη συνεργασία της, ή έστω μέρους αυτής, δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος.

Με βάση όσα προαναφέρθηκαν, τα βασικά στοιχεία σχετικά με τα οποία αναζητήθηκε ερευνητικά πρωτογενές και δευτερογενές υλικό για τη συγγραφή της μελέτης ήταν:

³⁴ Για παράδειγμα, στο θέμα του κοινοβουλευτικού ελέγχου σταθήκαμε ιδιαίτερα στα «επιθετικά» μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, όπως οι επίκαιρες ερωτήσεις, οι επερωτήσεις και οι επίκαιρες επερωτήσεις, αφού αυτά προέρχονται κατά κόρον από την αντιπολίτευση και μόνο δευτερευόντως και για λόγους ερευνητικής πληρότητας αναφερθήκαμε στα «ήπια» μέσα ελέγχου, όπως οι αναφορές, οι απλές ερωτήσεις και οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων (βλ. αναλυτικά κατωτέρω ενότητα 3.1).

- Η προσέγγιση της έννοιας της αντιπολίτευσης.
- Η διαχρονική εξέλιξη της άσκησης της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης στην Ελλάδα και η καταγραφή του σύγχρονου θεσμικού πλαισίου.
- Η πολιτική πρακτική κατά τη Μεταπολίτευση.
- Τα διεθνώς ισχύοντα με έμφαση στο ευρωπαϊκό πεδίο.

Μετά τη συλλογή, ταξινόμηση και μελέτη των πρωτογενών και δευτερογενών πηγών οριοθετήθηκε το αντικείμενο της ερευνητικής μελέτης και προσδιορίστηκαν οι βασικές θεσμικές δυνατότητες της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης σε μία σύγχρονη δημοκρατία.

➤ Πρωτογενείς πηγές

Η συλλογή, ταξινόμηση και μελέτη πρωτογενών πηγών, καθώς και η συλλογή στοιχείων μέσω πρωτογενούς έρευνας περιλάμβανε τα εξής:

ο Πηγές κοινοβουλευτικού δικαίου

Η μελέτη των ελληνικών Συνταγμάτων και των Κανονισμών της Βουλής, που κατά καιρούς ίσχυσαν, συνέβαλε αφενός στην οριοθέτηση του πλαισίου άσκησης του θεσμικού ρόλου της αντιπολίτευσης στο ελληνικό Κοινοβούλιο και αφετέρου στην ειδικότερη περιγραφή των κοινοβουλευτικών μέσων, που διαθέτει η αντιπολίτευση.

Η μελέτη και εξέταση αυτών των πηγών δικαίου³⁵ με κύριες αναφορές στις θεσμικές δυνατότητες της αντιπολίτευσης εντός του ελληνικού κοινοβουλευτικού πλαισίου, κάλυψε κατά βάση τη χρονική περίοδο από το 1864 έως σήμερα, συμπεριλαμβάνοντας ουσιαστικά τα

³⁵ Για το περιεχόμενο των προ του 1975 συνταγματικών κειμένων, αξιοποιήθηκαν τα αρχεία της Βιβλιοθήκης της Βουλής, καθώς και τα ακόλουθα έργα (ενδεικτικώς αναφερόμενα), στα οποία παρατίθενται αυτούσια τα εν λόγω συνταγματικά κείμενα: Σβώλου, Α. (1972), *Τα “Ελληνικά” Συντάγματα 1822-1952: η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος*, (β' έκδοση περιέχουσα και τα συνταγματικά κείμενα 1822-1952), Αθήνα: Στοχαστής, Μαυριά, Κ., & Παντελή, Α. (επιμ.) (2007), *Συνταγματικά κείμενα*, δ' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, Παντελή, Α., Κουτσουμπίνα, Στ., Γεροζήση Τρ. (επιμ.) (1993), *Κείμενα συνταγματικής ιστορίας*, τόμοι Α' & Β', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας και Κυριακόπουλου, Η. (1960), *Τα Συντάγματα της Ελλάδος*, Αθήνα: Εθνικόν Τυπογραφείον. Για την ιστορική εξέλιξη των συνταγματικών διατάξεων και ιδιαίτερα την αντιστοίχιση των άρθρων με το ίδιο αντικείμενο σε κάθε Σύνταγμα, αξιοποιήθηκε το συλλογικό έργο των Σπυρόπουλου, Φ., Κοντιάδη, Ξ., Ανθόπουλου, Χ. και Γεραπετρίτη, Γ. (επιμ.) (2017), *Σύνταγμα: κατ' άρθρο ερμηνεία*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, καθώς και το συλλογικό έργο των Ζώη, Κ. Λασιθιωτάκη, Γ., Γιαννόπουλου, Π. (επιμ.) (2003), *Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων του Συντάγματος (1822-2001)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

5 από τα 13 συνολικά διαφορετικά Συντάγματα,³⁶ που ίσχυσαν από την Επανάσταση του 1821 έως σήμερα, δηλ. τα Συντάγματα του 1864, του 1911, του 1927, του 1952 και του 1975 (με τις αναθεωρήσεις του).³⁷

Η μελέτη της σταδιακής εξέλιξης του θεσμικού πλαισίου τόσο κατά την περίοδο 1864-1967 όσο και στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, αποδείχθηκε ιδιαίτερα χρήσιμη καθώς, η γνώση της διαχρονικής εξέλιξης των διατάξεων συμβάλλει στην καλύτερη κατανόηση των επιλογών του συνταγματικού νομοθέτη, αλλά και του εκάστοτε συντάκτη του ΚτΒ.

ο Κοινοβουλευτικό αρχείο

Στο πλαίσιο της πρωτογενούς έρευνας, η αναζήτηση επικεντρώθηκε στο ιστορικό κοινοβουλευτικό αρχείο της Βουλής των Ελλήνων, τόσο στην έντυπη όσο και την ηλεκτρονική μορφή του.

Η μελέτη του αρχείου αυτού αξιοποιήθηκε: α) για να διαπιστωθεί εάν ο θεσμικά περιγραφόμενος ρόλος της αντιπολίτευσης υλοποιήθηκε και στην πρακτική του

³⁶ Τα 13 αυτά Συντάγματα, που ίσχυσαν κατά περιόδους στη χώρα μας είναι: τα Συντάγματα της Εθνεγερσίας (Επιδαύρου/1822, Άστρους/1823, Τροιζήνας/1827), το Σύνταγμα του 1844 της περιόδου της Συνταγματικής Μοναρχίας, το Σύνταγμα του 1864, καθώς και η αναθεώρησή του το 1911, τα βραχύβια Συντάγματα του 1925 και του 1926, το Σύνταγμα της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας του 1927, το μετεμφυλιακό Σύνταγμα του 1952, τα δικτατορικά Συντάγματα του 1968 και του 1973 και το ισχύον Σύνταγμα του 1975. Βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 23-24.

Στην παρούσα μελέτη, όταν γίνεται αναφορά στα βραχύβια Συντάγματα του 1925 και του 1926, χρησιμοποιείται ο όρος «Σύνταγμα 1925/1926» λαμβανομένης υπόψη της ιδιόμορφης ιστορίας των δύο αυτών Συνταγμάτων: Τον Σεπτέμβριο του 1925 η υπό τον Αλέξανδρο Παπαναστασίου 30μελής Επιτροπή («Επιτροπή Παπαναστασίου»), που είχε εξουσιοδοτηθεί από τη Συνέλευση να ψηφίσει και να θέσει σε ισχύ το νέο Σύνταγμα, υπέβαλε το πόρισμά της στον Θεόδωρο Πάγκαλο, ο οποίος το δημοσίευσε την επομένη ημέρα, αφού είχε επιφέρει κρίσιμες μετατροπές. Στη συνέχεια, ο Πάγκαλος διέλυσε την Εθνοσυνέλευση και κατέστη και τυπικά δικτάτορας. Μετά την πτώση της δικτατορίας του Πάγκαλου, η κυβέρνηση Γ. Κονδύλη έθεσε τον Σεπτέμβριο του 1926 σε ισχύ το αρχικό κείμενο του Συντάγματος της «Επιτροπής Παπαναστασίου» του 1925, το οποίο και ίσχυσε μέχρι τις 3/6/1927, οπότε και ετέθη σε ισχύ το Σύνταγμα του 1927. Δαφνής, Γρ. (1955α), *Η Ελλάδα μεταξύ δύο πολέμων 1923-1940, τόμος Α': Ο Βενιζελισμός κυβερνά*, Αθήνα: Ίκαρος, σελ. 286 επ.

³⁷ Αν και υπάρχουν σε αρκετά σημεία αναφορές στα συνταγματικά κείμενα της επαναστατικής περιόδου και στο μοναρχικό Σύνταγμα του 1844, αφηρητικό σημείο αναφοράς αποτελεί το Σύνταγμα του 1864 δεδομένου ότι ήταν το πρώτο, που αποτέλεσε προϊόν αποκλειστικά της λαϊκής κυριαρχίας στην Ελλάδα ως ανεξάρτητο κράτος και κατά τη διάρκεια της μακράς ισχύος τους εισήχθη κοινοβουλευτισμός με την αρχή της δεδηλωμένης (1875). Η μη αναφορά -παρά μόνο κατ'εξάιρεση- στα επαναστατικά Συντάγματα και το Σύνταγμα 1844 οφείλεται στη μη εφαρμογή των πρώτων -ρητή ή σιωπηρή- και στο ότι το Σύνταγμα του 1844 δεν ήταν δημιούργημα κυρίαρχης Συνέλευσης αλλά έργο του βασιλιά με την απλή σύμπραξη της Εθνοσυνέλευσης του 1843. Αλιβιζάτος, Ν. (1981), *Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία: τεύχος Α' 1821-1941*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 91 επ., 46 επ. και 62 επ. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις γίνεται αναφορά στο βραχύβιο Σύνταγμα του 1925/1926, καθώς και στα δικτατορικά «συνταγματικά» κείμενα (1968 & 1973).

Κοινοβουλίου και β) για να αποτιμηθεί πολιτικά η διαχρονική εξέλιξη των θεσμικών δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης κατά τη Μεταπολίτευση.

Μία δυσχέρεια που αντιμετωπίσαμε ήταν το ότι η ψηφιοποίηση του αρχείου της Βουλής δεν καλύπτει όλη την περίοδο λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος στη χώρα μας ενώ, παράλληλα, δεν ήταν πάντα εφικτή η αναζήτηση με «λέξεις κλειδιά» λόγω της ψηφιοποίησης ορισμένων κειμένων σε μορφή εικόνων.

Η δυσκολία αυτή αντιμετωπίστηκε -αφού πρώτα αξιοποιήθηκαν τα διαθέσιμα σε ψηφιακή μορφή πρακτικά³⁸ των συνεδριάσεων της Ολομέλειας, καθώς και οι εκθέσεις / πορίσματα των εξεταζόμενων κοινοβουλευτικών επιτροπών- με τις πολλές επισκέψεις μας στη Βιβλιοθήκη της Βουλής και τη σημαντική συμβολή τόσο του προσωπικού της, όσο και εκείνου του Τμήματος Αρχείου & Ευρετηρίασης, χωρίς την οποία θα ήταν αδύνατον να εντοπισθεί το σχετικό έντυπο υλικό.

ο Στατιστικά στοιχεία

Στο πλαίσιο της πρωτογενούς έρευνας, κρίναμε σκόπιμο να εμπλουτίσουμε τη μεθοδολογική προσέγγιση με στατιστικά στοιχεία που αφορούν στην αξιοποίηση των εξεταζόμενων θεσμικών δυνατοτήτων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης.

Έπειτα από σχετικό αίτημά μας προς τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής για τη χορήγηση σχετικού υλικού, συλλέξαμε στοιχεία -στατιστικά αλλά και περιγραφικά- για συγκεκριμένες κοινοβουλευτικές διαδικασίες, τα επεξεργαστήκαμε και προβήκαμε, όπου ήταν εφικτό, στη γραφική τους απεικόνιση.

Δεδομένου ότι μέχρι την ολοκλήρωση της συγγραφής της παρούσας μελέτης η ΙΖ' περίοδος ήταν σε εξέλιξη και δεν υπήρχαν για αυτήν διαθέσιμα από τις υπηρεσίες της Βουλής οριστικά στοιχεία, τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζουμε και σχολιάζουμε αφορούν στην περίοδο από τον Δεκέμβριο του 1974 (έναρξη Α' κοινοβουλευτικής περιόδου) έως και

³⁸ Η Βιβλιοθήκη της Βουλής των Ελλήνων διαθέτει σε ψηφιοποιημένη μορφή τα πρακτικά των Εθνικών Συνελεύσεων και της Βουλής από το 1843 έως το 1935, καθώς επίσης και τα πρακτικά της Γερουσίας από το 1844 έως το 1861 (στο <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/I-Bibliothiki/Koinovouleftiki-Syllogi/Praktika-Synedriaseon/>). Από τη μεταπολιτευτική περίοδο, σε ψηφιοποιημένη μορφή διατίθενται ολοκληρωμένα: α) τα πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής από το 1996 έως σήμερα (στο <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias>) και β) οι εκθέσεις-πορίσματα των κοινοβουλευτικών επιτροπών από το 2008 έως σήμερα (στο <http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/ektheseis>).

τον Αύγουστο του 2015 (λήξη ΙΣΤ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου).³⁹ Βέβαια, όπου υπήρχαν διαθέσιμα προσωρινά στοιχεία για την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ΄) αναφορικά με κοινοβουλευτικές διαδικασίες που μελετώνται στην παρούσα διατριβή, αυτά προστέθηκαν σε υποσημειώσεις.

Όποια στατιστικά στοιχεία δε συνοδεύονται από παραπομπή σε δευτερογενή πηγή, αποτελούν προϊόν επεξεργασίας της συγγραφέως βασισμένης είτε στα εκλογικά αποτελέσματα, όπως αυτά καταγράφονται στην επίσημη ιστοσελίδα του Υπουργείου Εσωτερικών (www.yypes.gr/el/Elections) είτε σε στοιχεία, που δόθηκαν, για τις ανάγκες της μελέτης, από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής των Ελλήνων.

ο Συγκριτική έρευνα

Εξηγήσαμε ανωτέρω γιατί θεωρήσαμε χρήσιμο να περιλάβουμε αναφορές στα αντιστοίχως ισχύοντα σε άλλες χώρες, έστω και εάν αυτές δεν γίνονται σε τέτοια έκταση και με τέτοιο τρόπο, ώστε να καθιστούν συνολικά τη μελέτη μας συγκριτική.

Για τις ανάγκες, λοιπόν της παρούσας μελέτης, συνετάγη ερωτηματολόγιο με σκοπό τη συλλογή πληροφόρησης για τα ισχύοντα σε άλλα εθνικά νομοθετικά Σώματα (Βουλή και Γερουσία), σε ορισμένες κρίσιμες λειτουργίες της αντιπολίτευσης.⁴⁰

Μετά από σχετικό αίτημα προς την Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής των Ελλήνων, το ερωτηματολόγιο αναρτήθηκε προς συμπλήρωση στην ηλεκτρονική πλατφόρμα του Ευρωπαϊκού Κέντρου Κοινοβουλευτικών Ερευνών και Τεκμηρίωσης⁴¹ (request 2517, Απρίλιος 2014).

Το ερωτηματολόγιο απαντήθηκε από τα νομοθετικά Σώματα 21 κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και επιπλέον της Ισλανδίας, του Καναδά, του Μαυροβουνίου και

³⁹ Για τη διάρκεια των κοινοβουλευτικών περιόδων της Μεταπολίτευσης και τους αντίστοιχους Πρωθυπουργούς βλ. σχετικό πίνακα στο παράρτημα Α της παρούσας μελέτης.

⁴⁰ Συγκεκριμένα, οι ερωτήσεις αφορούσαν τις ακόλουθες κοινοβουλευτικές διαδικασίες: την ψήφο εμπιστοσύνης-δυσπιστίας, την εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, την «ώρα του Πρωθυπουργού», τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών και την άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών. Βλ. αναλυτικά παράρτημα Β.1 της παρούσας μελέτης.

⁴¹ Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Έρευνας και Κοινοβουλευτικής Τεκμηρίωσης (European Centre for Parliamentary Research and Documentation - ECPRD) δημιουργήθηκε το 1997 και αποτελεί ένα δίκτυο υπηρεσιών τεκμηρίωσης και έρευνας με σκοπό τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην κοινοβουλευτική πληροφόρηση και τη βελτίωση της ανταλλαγής αυτών των πληροφοριών. Περιλαμβάνει τα Κοινοβούλια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και του Συμβουλίου της Ευρώπης, ενώ οι υπηρεσίες του μπορούν να χρησιμοποιούνται και από Κοινοβούλια κρατών που έχουν καθεστώς παρατηρητή στη Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Βλ. περισσότερα στο <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/>.

της Σερβίας, αποτελώντας ένα δείγμα επαρκές, ώστε να εξαχθούν αξιόπιστα συμπεράσματα.⁴²

Αφού συλλέχθηκαν τα δεδομένα, ακολουθήθηκε η διαδικασία της ταξινόμησης, σύγκρισης, αντιπαραβολής και κατανόησης αυτών με στόχο να διαπιστωθεί ο βαθμός προσέγγισης ή απόκλισης του ελληνικού θεσμικού πλαισίου, για τα ζητήματα που εξετάζει η παρούσα μελέτη, με όσα ισχύουν σε άλλες χώρες. Αναφορά στα αποτελέσματα της συγκριτικής έρευνας γίνεται κάθε φορά στη θεματική ενότητα «διεθνώς ισχύοντα» του κάθε εξεταζόμενου «εργαλείου» ή πεδίου δυνητικής συναίνεσης.

Αυτονόητο είναι ότι τα αποτελέσματα της εν λόγω έρευνας αξιοποιήθηκαν συνδυαστικά με τη μελέτη πρωτογενών κειμένων πηγών δικαίου άλλων κρατών, με ιδιαίτερη έμφαση στα ισχύοντα στο Ηνωμένο Βασίλειο, τη Γερμανία και τη Γαλλία,⁴³ καθώς και με τη σχετική βιβλιογραφία⁴⁴ και αρθρογραφία.

ο Συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα

Ένα βασικό «εργαλείο» άντλησης γνώσης για το ερευνώμενο επιστημονικό πεδίο, αποτέλεσαν οι συνεντεύξεις, μέθοδος που χρησιμοποιείται ευρέως από την ποιοτική μεθοδολογία.⁴⁵ Η καταγεγραμμένη εμπειρία πολιτικών προσώπων, που έχουν διαμορφώσει το πολιτικό σκηνικό της μεταπολιτευτικής Ελλάδας, κρίθηκε ότι θα βοηθήσει στην ανίχνευση και την καλύτερη αξιοποίηση των πρωτογενών πηγών της μελέτης και εν τέλει στην όσο το δυνατόν πληρέστερη αξιολόγηση της πολιτικής πρακτικής των σχετικών με την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση διαδικασιών στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, δεδομένου ότι τα πρόσωπα αυτά πρωταγωνίστησαν ή πρωταγωνιστούν στα έδρανα του Κοινοβουλίου ως, Πρωθυπουργοί, Πρόεδροι της Βουλής ή Πρόεδροι κοινοβουλευτικών ομάδων.

Η έρευνα αυτή έγινε με προσωπικές συνεντεύξεις με οδηγό συζήτησης («ανοιχτές» ερωτήσεις),⁴⁶ που σχεδιάστηκε ειδικά για τους σκοπούς της μελέτης. Συγκεκριμένα, οι

⁴² Στο παράρτημα Β.2 της παρούσας μελέτης παρατίθενται κατηγοριοποιημένες ανά νομοθετικό Σώμα όλες οι σχετικές απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο.

⁴³ Βλ. σχετικά ανωτέρω σελ. 15.

⁴⁴ Πρόκειται για μελέτες της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (IPU) και της «Επιτροπής της Βενετίας». Βλ. αντίστοιχα υποσημ. 54 & 55, σελ. 29.

⁴⁵ Για τη μέθοδο αυτή έρευνας βλ. ενδεικτικά: Ιωσηφίδη, Θ., (2008), *Ποιοτικές μέθοδοι έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες*, Αθήνα: Κριτική και Creswell, J. W., (2014), *Research Design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 4rd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.

⁴⁶ Ο κατάλογος με τις ερωτήσεις παρατίθεται στο Παράρτημα Γ της παρούσας μελέτης.

ερωτήσεις ακολούθησαν τη βασική δομή της μελέτης και αφορούσαν όλες εκείνες τις θεσμικές δυνατότητες της αντιπολίτευσης ανάλογα με τα τρία κοινοβουλευτικά πεδία λειτουργίας της αντιπολίτευσης: τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, την προβολή των προτάσεών της και τη συμμετοχή της στη συνδιαμόρφωση αποφάσεων μαζί με τη συμπολίτευση. Φυσικά, οι ερωτήσεις έλαβαν μια ελαφρώς διαφορετική μορφή σε κάθε συνέντευξη, προκειμένου να προσαρμοσθούν στις ειδικότερες εμπειρίες του κάθε πολιτικού προσώπου.

Συγκεκριμένα, κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της διδακτορικής διατριβής πραγματοποιήθηκαν 12 γραπτές συνεντεύξεις με πρόσωπα προερχόμενα από ένα ευρύ ιδεολογικό-πολιτικό φάσμα, ενώ τα περισσότερα από αυτά είχαν βιώματα και εμπειρίες από πολλές πολιτικές περιόδους της Μεταπολίτευσης. Συγκεκριμένα πραγματοποιήσαμε συνεντεύξεις: α) με τους πρώην Πρωθυπουργούς Κων/νο Μητσοτάκη (10/6/2015)⁴⁷ & κ. Κώστα Σημίτη (20/5/2015), β) με τον νυν Πρόεδρο της Βουλής κ. Ν. Βούτση (23/9/2016), καθώς και τους πρώην Προέδρους: κα Άννα Μπενάκη-Ψαρούδα (22/6/2015) και κ.κ. Απόστολο Κακλαμάνη (19/5/2015), Ευάγγελο Μειμαράκη⁴⁸ (12/6/2015), Φίλιππο Πετσάλνικο (12/11/2015), Δημήτριο Σιούφα (24/11/2015), γ) με αρχηγούς (πρώην και νυν) κομμάτων της αντιπολίτευσης: τους κ.κ. Ευάγγελο Βενιζέλο (24/6/2015), Σταύρο Θεοδωράκη (11/12/2015), Φώτη Κουβέλη (19/6/2015) και Αλέκο Αλαβάνο (1/10/2015). Επίσης, ζητήθηκαν οι απόψεις του Κομμουνιστικού Κόμματος Ελλάδας (Κ.Κ.Ε.), εκ μέρους του οποίου απάντησε γραπτώς (7/7/2015) ο Γραμματέας της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος κ. Αχιλλέας Κανταρτζής.

Οι συνεντεύξεις μαγνητοφωνήθηκαν με τη συναίνεση των πολιτικών προσώπων και στη συνέχεια απομαγνητοφωνήθηκαν.⁴⁹ Η επεξεργασία τους έγινε με τη μέθοδο της ανάλυσης περιεχομένου («content analysis»)⁵⁰ αξιοποιώντας εμπειρίες που δεν έχουν καταγραφεί στην υπάρχουσα βιβλιογραφία ή δεν εντοπίζονται στις άλλες πρωτογενείς πηγές (κοινοβουλευτικό αρχείο ή στατιστικά στοιχεία).

⁴⁷ Στις παρενθέσεις που ακολουθούν μετά τα ονόματα των πολιτικών προσώπων καταγράφεται η ημερομηνία διεξαγωγής της συνέντευξης, που μας παραχώρησαν.

⁴⁸ Ο Ευ. Μειμαράκης διετέλεσε και αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ως Πρόεδρος της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.), κατά την περίοδο Ιουλίου - Νοεμβρίου 2015.

⁴⁹ Στη συνέντευξη με τον πρώην Πρωθυπουργό Κ. Σημίτη τηρήθηκαν ιδιόχειρες σημειώσεις.

⁵⁰ Για την «ανάλυση περιεχομένου» βλ. ενδεικτικά Krippendorff, Kl. (2003), *Content Analysis: An introduction to Its Methodology*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, σελ. 18 επ. και Weber, R.-Ph. (1990), *Basic Content Analysis (second edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

➤ Δευτερογενείς πηγές

Σε επίπεδο δευτερογενούς έρευνας μελετήθηκαν πηγές της ελληνικής και ξενόγλωσσης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας με σκοπό την προσέγγιση της έννοιας της αντιπολίτευσης, κυρίως στο Κοινοβούλιο και την αποτύπωση της εφαρμογής στην πράξη των αντιπολιτευτικών κοινοβουλευτικών μέσων.

Η συλλογή των τεκμηρίων έγινε σταδιακά και στηρίχθηκε σε ευρεία βιβλιογραφική αναζήτηση μέσω Βιβλιοθηκών,⁵¹ αλλά και στη χρήση ηλεκτρονικών βάσεων δεδομένων.⁵²

Μετά τη συγκέντρωση, καταγραφή και ταξινόμηση της σχετικής βιβλιογραφίας / αρθρογραφίας, εκτιμήθηκε το πραγματολογικό αυτό υλικό σε σχέση με το αντικείμενο της εργασίας και αποδελτιώθηκε.

Συγκεκριμένα αντλήθηκαν στοιχεία για:

- τη διεθνή αλλά και εγχώρια προσέγγιση του όρου «αντιπολίτευση»,
- τη μορφή που μπορεί να λάβει η αντιπολίτευση στους τρεις βασικούς τύπους των σύγχρονων δημοκρατικών πολιτευμάτων (προεδρικό, ημι-προεδρικό και κοινοβουλευτικό),
- τις ερμηνευτικές προσεγγίσεις του θεσμικού πλαισίου που διέπει τον τρόπο δράσης της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης στη χώρα μας,
- τις εναλλακτικές προσεγγίσεις άλλων χωρών και ιδιαίτερα του Ηνωμένου Βασιλείου, της Γερμανίας και της Γαλλίας,⁵³
- την πολιτική πρακτική αξιοποίησης των θεσμικών δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης στα μεταπολιτευτικά χρόνια,
- τα γεγονότα της πολιτικής ιστορίας της νεότερης Ελλάδας που είχαν άμεσες επιπτώσεις στα κοινοβουλευτικά δρώμενα.

⁵¹ Βιβλιοθήκη της Βουλής των Ελλήνων, Βιβλιοθήκη Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ίδρυμα Θ. & Δ. Τσάτσου, Βιβλιοθήκη Παντείου Παν/μίου, Βιβλιοθήκη Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών και Βιβλιοθήκη Νομικής Σχολής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

⁵² Βάσεις δεδομένων: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (ΑΠΓΩ), Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (Heal-link), Social Science Research Network (SSRN) και Institute of Advanced Legal Studies (IALS) Library / University of London (βλ. σχετικούς διαδικτυακούς τόπους στη βιβλιογραφία της παρούσας μελέτης).

⁵³ Βλ. σχετικά ανωτέρω σελ. 15.

Επίσης, μελετήθηκε η ελληνική και ξενόγλωσση ειδησεογραφία (έντυπη και ηλεκτρονική), ώστε να αναδειχθεί το απαραίτητο ιστορικό υλικό και να αξιοποιηθεί επιστημονικά για τις ανάγκες μιας πολιτικής αποτίμησης των γεγονότων.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της συγκριτικής έρευνας, πέραν της βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, αξιοποιήθηκαν κείμενα εργασίας και μελέτες της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (IPU),⁵⁴ της «Επιτροπής της Βενετίας»⁵⁵ και του Ευρωπαϊκού Κέντρου Κοινοβουλευτικών Ερευνών και Τεκμηρίωσης.⁵⁶

Τέλος, δεδομένου ότι κάποιες από τις θεσμικές βελτιώσεις, που υποδεικνύονται στην παρούσα μελέτη, προϋποθέτουν συνταγματική αναθεώρηση, θεωρήσαμε χρήσιμο να αξιοποιήσουμε ως κείμενα αναφοράς -όπου αυτό ήταν ενδεδειγμένο- τις πιο πρόσφατες προτάσεις συνολικής αναθεώρησης του Συντάγματος, πολιτικής αλλά και ακαδημαϊκής προέλευσης, προκειμένου να εξαχθούν γόνιμα συμπεράσματα. Πρόκειται για:

- την πρόταση «για μία προοδευτική αναθεώρηση» / Μάρτιος 2017,⁵⁷
- το σχέδιο Συντάγματος με τίτλο «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» / Ιούνιος 2016,⁵⁸

⁵⁴ Η Διακοινοβουλευτική Ένωση (Inter-Parliamentary Union - IPU) είναι ο Παγκόσμιος Οργανισμός των Κοινοβουλίων των κρατών μελών. Ιδρύθηκε το 1889 και σήμερα αριθμεί 170 χώρες-μέλη και 9 χώρες-συνδεδεμένα μέλη (χωρίς δικαίωμα ψήφου). Εδρεύει στη Γενεύη και σκοπός της είναι η προώθηση του κοινοβουλευτικού διαλόγου, η υπεράσπιση της ειρήνης και των ανθρώπινων δικαιωμάτων, η συνεργασία μεταξύ των λαών, καθώς και η εδραίωση των αντιπροσωπευτικών θεσμών. Η Συνέλευσή της, αποτελούμενη αμιγώς από βουλευτές, συνεδριάζει δύο φορές το χρόνο, ενώ παράλληλα συνεδριάζει και η Ένωση Γενικών Γραμματέων των Κοινοβουλίων (Association of Secretaries General of Parliaments - ASGP). Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την επίσημη ιστοσελίδα της IPU στο <http://www.ipu.org/english/home.htm>.

⁵⁵ Η «Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία μέσω του Δικαίου» («European Commission for Democracy Through Law»), γνωστή και ως «Επιτροπή της Βενετίας» («Venice Commission»), είναι ένα συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης για συνταγματικά και ευρύτερα πολιτικά ζητήματα. Σκοπός της είναι να παρέχει νομικές συμβουλές προς τα κράτη μέλη της και ιδίως να βοηθήσει όσα επιθυμούν να προσαρμόσουν τις νομικές και θεσμικές δομές τους, σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα αναφορικά με τη δημοκρατία, τα ανθρώπινα δικαιώματα και το κράτος δικαίου. Η Επιτροπή αποτελείται από εμπειρογνώμονες από 61 κράτη μέλη (τα 47 είναι κράτη μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης). Για περισσότερες πληροφορίες βλ. την επίσημη ιστοσελίδα της Επιτροπής στο http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/default.aspx?p=01_Presentation&lang=en.

⁵⁶ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 41, σελ. 25.

⁵⁷ Η πρόταση αποτελεί έργο μιας ομάδας εργασίας, που συγκροτήθηκε μετά από πρόσκληση και με τον συντονισμό του Γ. Κατρούγκαλου. Βερναρδάκης, Χ., Δημητρόπουλος, Α., Ζώρας, Κ., Κατρούγκαλος, Γ., Νικολόπουλος, Η. και Χρυσόγονος, Κ. (2017), *Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία προοδευτική αναθεώρηση*, στο http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/wp-content/uploads/protasi_syntagmatikis_anatheorisis_katrougkalos.pdf [πρόσβαση: 21.07.2017]. Στο εξής «πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση».

⁵⁸ Με πρωτοβουλία του Στ. Μάνου συγκροτήθηκε η ομάδα εργασίας, που πρότεινε τις συνταγματικές αλλαγές που περιγράφονται στο εν λόγω κείμενο. Αλιβιζάτος, Ν., Βουρλούμης, Γ, Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκης, Γ.,

- την «*πρόταση των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του ΚτΒ*» / Δεκέμβριος 2014.⁵⁹

Είναι προφανές ότι θα ήταν αδύνατο να αξιοποιηθεί το σύνολο της διεθνούς και εγχώριας βιβλιογραφίας που υπάρχει ευρύτερα για τα θέματα της κοινοβουλευτικής λειτουργίας και των σχέσεων νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, αφού αυτές είναι πλουσιότατες. Αντίθετα, στο ειδικότερο θέμα της λειτουργίας αυτής καθ' εαυτής της αντιπολίτευσης καταβλήθηκε κάθε προσπάθεια, ώστε να καλυφθεί το σύνολο της υπάρχουσας και δυναμικά αναπτυσσόμενης τα τελευταία χρόνια διεθνούς βιβλιογραφίας. Κατ' αντιδιαστολή η ελληνική βιβλιογραφία που ασχολείται ειδικά με το θέμα της αντιπολίτευσης είναι εξαιρετικά περιορισμένη.⁶⁰ Σε κάθε περίπτωση, ελπίζουμε ότι η βιβλιογραφία που αξιοποιήθηκε τεκμηριώνει τις θέσεις και τα συμπεράσματα της μελέτης, αλλά τελικός κριτής είναι βέβαια ο αναγνώστης.

Από τη μελέτη των δευτερογενών πηγών προέκυψε ότι το πλούσιο σχετικό πρωτογενές υλικό δεν έχει ταξινομηθεί και μελετηθεί από την ειδικότερη σκοπιά της αντιπολιτευτικής λειτουργίας και δεν έχει γίνει αντικείμενο ειδικού συγγραφικού-ερευνητικού ενδιαφέροντος στην Ελλάδα,⁶¹ για τους λόγους που προαναφέραμε.

Ακόμη περισσότερο, απουσιάζει η ιστορική προσέγγιση του θέματος και η καταγραφή της κοινοβουλευτικής δράσης της αντιπολίτευσης στα μεταπολιτευτικά χρόνια. Η μοναδική

Μάνος, Στ. και Σπυρόπουλος, Φ. (2016), *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Αθήνα: Η Καθημερινή, στο http://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf [πρόσβαση: 21.07.2017]. Στο εξής «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα».

⁵⁹ Βλ. σχετικά στο http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta-Nomosxedia?law_id=f0dca1bc-b431-4198-a47a-a3f9014298d3 [πρόσβαση: 21.07.2017]. Στο εξής «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.». Δεν παραγνωρίζεται ότι η εν λόγω πρόταση αποτελεί πρωτογενή πηγή για την εργασία μας, αλλά κρίθηκε σκόπιμο για μεθοδολογικούς λόγους να παραβάλλεται μαζί με τις άλλες δύο προτάσεις, που αποτελούν δευτερογενείς πηγές, λαμβανομένου υπόψη ότι στο σύνολό τους καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα πολιτικο-νομικών προσεγγίσεων σε κρίσιμα ζητήματα μιας ενδεχόμενης συνταγματικής αναθεώρησης.

⁶⁰ Για τους λόγους στους οποίους θα μπορούσε κανείς να αποδώσει την περιορισμένη -τουλάχιστον στη χώρα μας- μελέτη του θεσμού της αντιπολίτευσης, βλ. ανωτέρω σελ. 9 επ.

⁶¹ Οι μόνες σχετικές μελέτες που εντοπίστηκαν είναι: Σημίτης, Κ. (1979), *Η δομική αντιπολίτευση*, Αθήνα: Καστανιώτης, Φουντεδάκη, Π. (1995), «Ο θεσμός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, (23-24), σελ. 117-129, Τζέμος, Β. (2011), «Η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 211-224 και Μεσθανέως, Β. (2011), ό. π.

ιστορικού περιεχομένου μελέτη, που εντοπίστηκε, αφορούσε την περίοδο μεταξύ της λήξης του εμφυλίου πολέμου και της δικτατορίας.⁶²

Επίσης, σε επίπεδο ακαδημαϊκών ερευνητικών μελετών, εντοπίστηκαν τέσσερις (4) διδακτορικές διατριβές με αντικείμενο -αποκλειστικό ή όχι- το κοινοβουλευτικό δίκαιο.⁶³

Τέλος, πιο πλούσια βιβλιογραφία εντοπίζεται σε ορισμένα θέματα, όπως οι εξεταστικές και προανακριτικές επιτροπές, η αναθεώρηση του Συντάγματος, η πρόταση δυσπιστίας, η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, η ανάδειξη της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών κ.ά.).⁶⁴

VI. Δομή της μελέτης

Με βάση το αντικείμενο και τα ερωτήματα στα οποία καλείται να απαντήσει η μελέτη, η διάρθρωσή της έλαβε την ακόλουθη μορφή:

Στο Α΄ Μέρος της διατριβής, με τίτλο «Προσδιορίζοντας την έννοια της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης», αναλύεται η έννοια της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, παρουσιάζονται οι διάφορες μορφές που μπορεί να λάβει στο πλαίσιο ενός σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται ειδικότερη αναφορά στην έννοια της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης στην Ελλάδα.

Συγκεκριμένα, το **κεφάλαιο 1** με τον τίτλο «Η αντιπολίτευση στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα», επιχειρεί να προσδιορίσει εννοιολογικά την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, όπως έχει διαμορφωθεί στις σύγχρονες δημοκρατίες. Ειδικότερα:

⁶² Βλ. Μεσθανέως (2011), η οποία αναφέρεται στη δράση της αντιπολίτευσης την περίοδο 1949-1963.

⁶³ α) Καλυβιώτου, Μ. (2015), *Κοινοβουλευτικός έλεγχος: συνταγματικό πλαίσιο και όρια*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, β) Κατραμάδος, Δ.-Μ. (2013), *Όψεις της λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος στην Ελλάδα στο πλαίσιο του πολιτεύματος της βασιλευμένης δημοκρατίας κατά την περίοδο 1864-1895*, Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, γ) Ρίζας, Σ. (1992), *Η θέση και ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας στην ελληνική πολιτική (1924-1935 και 1974-1985)*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών και δ) Τσίρης, Π. (1983), *Ο θεσμός της διαλύσεως του Κοινοβουλίου. Συμβολή στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

⁶⁴ Λόγω της ευρύτατης σχετικής βιβλιογραφίας προτιμήθηκε να μην απαριθμηθούν εδώ οι σχετικές μελέτες. Φυσικά, αυτές παρουσιάζονται αναλυτικά στα οικεία για κάθε θέμα κεφάλαια της μελέτης.

- καταγράφονται και αξιολογούνται οι ορισμοί, που έχουν κατά καιρούς δοθεί στην έννοια της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης (ενότητα 1.1),
- περιγράφεται η ειδικότερη μορφή που λαμβάνει η αντιπολίτευση ανάλογα με το εάν το πολίτευμα είναι προεδρικό, ημι-προεδρικό ή κοινοβουλευτικό (ενότητα 1.2) και
- γίνονται οι απαραίτητες διακρίσεις από την εξωκοινοβουλευτική αντιπολίτευση στις διάφορες μορφές της (ενότητα 1.3).

Στη συνέχεια της μελέτης, στο **κεφάλαιο 2** με τίτλο «η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση στην Ελλάδα» προσεγγίζεται το αντιπολιτευτικό φαινόμενο, όπως αυτό εντάσσεται στο ειδικότερο πλαίσιο του ελληνικού κοινοβουλευτικού συστήματος. Συγκεκριμένα:

- περιγράφονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος (ενότητα 2.1) και
- παρουσιάζεται σε γενικές γραμμές το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση στη χώρα μας και ιδιαίτερα όσα προβλέπονται για τα υποκείμενα άσκησης της αντιπολίτευσης (κοινοβουλευτικές ομάδες και ανεξάρτητοι βουλευτές) εντός του ελληνικού Κοινοβουλίου, καθώς και τις λειτουργίες της (ενότητα 2.2). Ειδική αναφορά γίνεται στην αξιωματική αντιπολίτευση.

Στο Β΄ Μέρος της μελέτης με τίτλο «Τα πεδία δράσης της αντιπολίτευσης στο ελληνικό Κοινοβούλιο» καταγράφονται οι θεσμικές δυνατότητες της αντιπολίτευσης και η πολιτική εφαρμογή τους, όσον αφορά: στον έλεγχο της κυβέρνησης, την προβολή των εναλλακτικών προτάσεων, αλλά και τη συμμετοχή της στη συνδιαμόρφωση αποφάσεων.⁶⁵

⁶⁵ Η διάρθρωση των κεφαλαίων 3, 4 και 5 του Β΄ Μέρους είναι η εξής: σε κάθε μία από τις εξεταζόμενες δυνατότητες άσκησης αντιπολιτευτικής δραστηριότητας, περιγράφεται, κατ' αρχήν, το θεσμικό πλαίσιο, έτσι όπως εξειδικεύεται από το ισχύον Σύνταγμα και τον ΚτΒ, αφού προηγουμένως δοθεί και η ιστορική διάσταση με αναδρομή σε σχετικές ρυθμίσεις των προηγούμενων Συνταγμάτων και Κανονισμών κυρίως από το 1864 και μετά. Το επόμενο βήμα, είναι η καταγραφή της πρακτικής αξιοποίησης της κάθε δυνατότητας στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, καθώς και μία παράθεση συγκριτικών στοιχείων σε σχέση με τα ισχύοντα στις άλλες δυτικές χώρες. Τέλος, επιχειρείται μία διπλή αξιολόγηση: σε πρώτο επίπεδο αξιολογείται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο που ισχύει σε κάθε πεδίο δράσης, ώστε να διαπιστωθεί κατά πόσο οι ρυθμίσεις του Συντάγματος και του ΚτΒ αποτυπώνονται στη ζώσα πολιτική πραγματικότητα επηρεάζοντας το πολιτικό γίγνεσθαι και να ανιχνευθούν οι μελλοντικές προοπτικές ή και αλλαγές του. Σε ένα δεύτερο επίπεδο, αξιολογείται η πολιτική σημασία που έχει το κάθε «εργαλείο» ή η κάθε διαδικασία δυναμικής συναίνεσης για την αντιπολιτευτική δράση και κατά πόσο συμβάλει στην εκπλήρωση της αποστολής της αντιπολίτευσης.

Ειδικότερα, στο **κεφάλαιο 3** με τίτλο «Αντιπολίτευση και κοινοβουλευτικός έλεγχος», μελετώνται τα κοινοβουλευτικά μέσα, που διαθέτει η αντιπολίτευση για να ελέγχει την κυβέρνηση, έτσι όπως αυτά προσδιορίζονται από το Σύνταγμα και τον ΚτΒ. Αναλυτικά, το κεφάλαιο αυτό εξετάζει:

- α) τα τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (ενότητα 3.1),
- β) την πρόταση δυσπιστίας, το πλέον «επιθετικό» και έκτακτου χαρακτήρα «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου (ενότητα 3.2)⁶⁶ και
- γ) τις εξεταστικές και προανακριτικές⁶⁷ επιτροπές, ως ειδικές μορφές ελέγχου (ενότητα 3.3).

Ακολούθως, στο **κεφάλαιο 4** με τίτλο «Η αντιπολίτευση ως φορέας εναλλακτικών προτάσεων», εξετάζονται οι προτάσεις νόμων (ενότητα 4.1) και οι συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως (ενότητα 4.2), καθώς αποτελούν δύο κοινοβουλευτικά «εργαλεία» μέσα από τα οποία δίνεται η δυνατότητα στην αντιπολίτευση όχι μόνο να κάνει κριτική και έλεγχο, αλλά και να προβάλλει τις δικές της εναλλακτικές προτάσεις.

Το Β΄ Μέρος της μελέτης ολοκληρώνεται με το **κεφάλαιο 5** «Η συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη λήψη αποφάσεων», το οποίο εξετάζει τα πεδία σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, που αφορούν στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες με ενισχυμένες πλειοψηφίες. Συγκεκριμένα, μελετώνται οι αυξημένες πλειοψηφίες, που απαιτούνται για:

- την αναθεώρηση του Συντάγματος (ενότητα 5.1),
- την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας (ενότητα 5.2),
- τη μεταβολή του εκλογικού συστήματος (ενότητα 5.3) και
- τη λήψη ορισμένων κρίσιμων αποφάσεων από τη Διάσκεψη των Προέδρων με κορυφαία τη συνταγματικά προβλεπόμενη εκλογή της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών (ενότητα 5.4).

⁶⁶ Ο χαρακτηρισμός της πρότασης δυσπιστίας ως μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου γίνεται από τον ΚτΒ (άρθρο 124 παρ. 4).

⁶⁷ Ο ακριβής όρος είναι «ειδικές κοινοβουλευτικές επιτροπές για τη διερεύνηση τυχόν ποινικής ευθύνης υπουργών», αλλά στην παρούσα μελέτη, για λόγους συντομίας, θα χρησιμοποιηθεί ο όρος «προανακριτικές» επιτροπές, που έχει καθιερωθεί και στον προφορικό κοινοβουλευτικό λόγο.

Στο Γ' Μέρος της διατριβής με τίτλο «Συνολική θεώρηση της αντιπολίτευσης στο ελληνικό Κοινοβούλιο» επιχειρείται μία σφαιρική επισκόπηση και αξιολόγηση της εξέλιξης του αντιπολιτευτικού φαινομένου στο ελληνικό κοινοβουλευτικό πολίτευμα, στην περίοδο 1975-2015.

Ειδικότερα, στο **κεφάλαιο 6** με τίτλο «Διαχρονική εξέλιξη και περιοδολόγηση» καταγράφουμε την εξέλιξη του τρόπου άσκησης της αντιπολίτευσης εντός του ελληνικού Κοινοβουλίου κατά τη Μεταπολίτευση, αξιοποιώντας συνολικά τα ευρήματα του Β' Μέρους, προκειμένου να διαπιστωθούν οι σταδιακές ή οι απότομες μεταβολές, που επήλθαν. Για τη συστηματικότερη παρακολούθηση των μεταβολών αυτών, η περίοδος της Μεταπολίτευσης εξετάζεται σε τρεις χρονικές ενότητες: 1975-1987 (ενότητα 6.1), 1988-2008 (ενότητα 6.2), 2009-2015 (ενότητα 6.3).⁶⁸

Στο **Κεφάλαιο 7** «Κριτική αποτίμηση και θεσμικές προτάσεις»:

- εκτιμάται ο βαθμός στον οποίο μπορεί να εκπληρώσει και εκπληρώνει η αντιπολίτευση την αποστολή της εντός του ελληνικού Κοινοβουλίου και ειδικότερα τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, την προβολή των θέσεών της και τη σύμπραξη με τη συμπολίτευση, όπου αυτό απαιτείται ή ενθαρρύνεται από το Σύνταγμα (ενότητα 7.1),

- κωδικοποιούνται οι επί μέρους προτάσεις αλλαγής του θεσμικού πλαισίου που διατυπώθηκαν στην παρούσα μελέτη και αφορούν αφενός στη διεύρυνση των δυνατοτήτων που έχει η αντιπολίτευση να επιτελέσει το έργο της και αφετέρου στον περιορισμό των περιθωρίων καταστρατήγησης του Συντάγματος και του ΚτΒ και, ακολούθως, διερευνάται η σκοπιμότητα μιας μελλοντικής ρητής αναγνώρισης του θεσμού της αντιπολίτευσης στο ίδιο το Σύνταγμα (ενότητα 7.2).

Στο **Επίμετρο** της παρούσας μελέτης νιώθουμε την ανάγκη να υπογραμμίσουμε τις εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα σε διεθνές επίπεδο και ευνοούν την αυταρχικοποίηση των πολιτευμάτων υπονομεύοντας τη σταθερότητα και την ποιότητα της δημοκρατίας. Σε ένα τέτοιο πλαίσιο η αναζήτηση ενός πλαισίου λειτουργίας της αντιπολίτευσης, που θα την καθιστά αποτελεσματική στην εκπλήρωση της αποστολής της χωρίς να παραλύει τη δημοκρατία, είναι αναγκαία όσο ποτέ ίσως άλλοτε στη μεταπολεμική εποχή.

⁶⁸ Για τον τρόπο χρονικής κατάτμησης των μεταπολιτευτικών χρόνων σε τρεις βασικές χρονικές περιόδους βλ. ανωτέρω σελ. 17-19.

Τέλος, για την πληρέστερη ενημέρωση του αναγνώστη, παρατίθενται τα ακόλουθα **παραρτήματα**, που περιλαμβάνουν:

- πίνακα με τη διάρκεια των κοινοβουλευτικών περιόδων της Μεταπολίτευσης και τους αντίστοιχους Πρωθυπουργούς (παράρτημα Α),
- το ερωτηματολόγιο (παράρτημα Β.1) και τα αποτελέσματα της συγκριτικής έρευνας (παράρτημα Β.2), που διεξήχθη στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης,
- τις ερωτήσεις που υποβλήθηκαν στα πολιτικά πρόσωπα στο πλαίσιο των συνεντεύξεών τους (παράρτημα Γ),
- δύο πίνακες με τις μεταβολές στη σύνθεση των κοινοβουλευτικών ομάδων κατά τις ΙΓ΄ και ΙΕ΄ κοινοβουλευτικές περιόδους αντίστοιχα (παράρτημα Δ),
- πίνακα με την κοινοβουλευτική δύναμη (έδρες) του 1^{ου} κόμματος, της αξιωματικής και της ελάχιστονος αντιπολίτευσης μετά από εθνικές εκλογές (παράρτημα Ε) και
- πίνακες με τις πρωθυπουργικές θητείες από το 1843 έως σήμερα (παράρτημα ΣΤ).

Α΄ ΜΕΡΟΣ



ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΖΟΝΤΑΣ ΤΗΝ ΕΝΝΟΙΑ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1



Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΑ ΣΥΓΧΡΟΝΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΑ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ

Η αντιπολίτευση, ως νόμιμος και οργανωμένος πολιτικός θεσμός, αναπτύχθηκε εννοιολογικά σχετικά πρόσφατα στην ανθρώπινη ιστορία, αφού η ύπαρξή της προϋποθέτει τη λειτουργία ενός δημοκρατικού πολιτεύματος.⁶⁹ Η έννοια της αντιπολίτευσης είναι τόσο αλληλένδετη με την έννοια της δημοκρατίας, ώστε δεν είναι δυνατόν να χαρακτηριστεί ένα πολίτευμα ως δημοκρατικό, εάν δεν επιτρέπει θεσμικά την ύπαρξη και λειτουργία της αντιπολίτευσης.⁷⁰ Δεδομένου μάλιστα ότι οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας έχουν αποδυναμωθεί τις τελευταίες δεκαετίες στις σύγχρονες δημοκρατίες, λόγω του ελέγχου των Κοινοβουλίων από τις κυβερνητικές πλειοψηφίες, η αντιπολίτευση αποτελεί τον βασικό μοχλό εξισορρόπησης της εκτελεστικής εξουσίας.⁷¹

Σε κάθε άλλο πολίτευμα, όπως την απολυταρχική μοναρχία ή τη δικτατορία, η αντιπολίτευση δεν αποτελεί αναγνωρισμένο πολιτικό θεσμό, αλλά η λειτουργία της είναι

⁶⁹ Για την έννοια και τις διακρίσεις των πολιτευμάτων, βλ. Τσάτσο, Δ. (1982), *Συνταγματικό Δίκαιο: τόμος Α΄, Θεωρητικό θεμέλιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 173 επ., Βενιζέλο, Ε. (2008), *ό. π.*, σελ. 325 επ. και Ράϊκο, Αθ. (2002), *Συνταγματικό Δίκαιο: τόμος Ι, Εισαγωγή Οργανωτικό μέρος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 193 επ.

⁷⁰ Αυτονόητο βέβαια είναι ότι ένα πολίτευμα πρέπει να έχει και άλλα χαρακτηριστικά πέραν της νόμιμης ύπαρξης και λειτουργίας της αντιπολίτευσης για να είναι πραγματικά δημοκρατικό (κάτι τέτοιο όμως ξεφεύγει από το αντικείμενο της παρούσας μελέτης). Οι Rozenberg & Thiers (2013:15) επισημαίνουν ότι «...η ίδια η ύπαρξη μιας κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης αποτελεί αναγκαία αλλά όχι ικανή συνθήκη για να έχει δημοκρατικό χαρακτήρα ένα πολιτικό αντιπροσωπευτικό καθεστώς». Rozenberg, O. & Thiers, E. (2013), «Enquête sur l'opposition parlementaire», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *ό. π.*, σελ. 9-27.

⁷¹ Βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2009), *Ελλειμματική δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 40. Βλ. και κατωτέρω σελ. 52 την εκεί αναφερόμενη βιβλιογραφία.

παράνομη και σκοπός της είναι είτε η επανάσταση, που θα οδηγήσει σε ένα πιο ελεύθερο πολίτευμα⁷² είτε ένα εσωτερικό πραξικόπημα, που θα φέρει έναν νέο μονάρχη ή δικτάτορα.⁷³

Στο κεφάλαιο αυτό θα εξετάσουμε κατ' αρχήν την έννοια της αντιπολίτευσης στα δημοκρατικά πολιτεύματα (ενότητα 1.1) και στη συνέχεια θα αναφερθούμε στις διαφορετικές μορφές που αυτή μπορεί να λάβει ανάλογα με το είδος του δημοκρατικού πολιτεύματος (ενότητα 1.2). Στο τέλος, θα κάνουμε την απαραίτητη διάκριση της έννοιας αυτής από την αντιπολίτευση, που λαμβάνει χώρα εκτός του Κοινοβουλίου σε μία δημοκρατική χώρα (ενότητα 1.3).

⁷² Βλ. Varol, O. (2012), «The Democratic Coup d' État», *Harvard International Law Journal*, **53** (2), σελ. 292-356 και Baióda, M., Fernandes, P.J., Ribeiro de Meneses, F. (2003), «The Political History of Twentieth-Century Portugal», *e-Journal of Portuguese History (e-JPH)*, **1** (2), σελ. 1-18. Για παραδείγματα στην ελληνική πολιτική ιστορία, βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 83 επ. και 109 επ.

⁷³ Η ιστορία των δικτατοριών της Λατινικής Αμερικής βρίθεται από παραδείγματα εναλλαγής δικτατόρων, όπου η εσωτερική του συστήματος «αντιπολίτευση» άλλαξε τον δικτάτορα. Για την ιστορία των δικτατοριών στις χώρες αυτές, βλ. ενδεικτικά Hamill, H.M. (ed.) (1992), *Caudillos: Dictators in Spanish America*, Norman & London: University of Oklahoma Press και Munck, R. (1985), «The “Modern” Military Dictatorship in Latin America: The case of Argentina (1976-1982)», *Latin America Perspectives*, **12** (4), σελ. 41-74. Ένα τέτοιο παράδειγμα από τη νεότερη ελληνική ιστορία είναι η ανατροπή του δικτάτορα Γ. Παπαδόπουλου από την εσωτερική του «αντιπολίτευση» τον Νοέμβριο του 1973 και η ανάληψη της εξουσίας από τον επίσης δικτάτορα Δ. Ιωαννίδη.

1.1 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

Με αφετηρία την παραδοχή ότι η αντιπολίτευση, ως αναγνωρισμένος θεσμός ενός πολιτικού συστήματος, προϋποθέτει την ύπαρξη δημοκρατικού πολιτεύματος, η αναζήτηση των εννοιολογικών απαρχών της θα πρέπει να γίνει στον ιστορικό χωρο-χρόνο, όπου υπάρχει δημοκρατικό πολίτευμα.

Πράγματι, οι πρώτες έμμεσες αναφορές στην ελεγκτική λειτουργία, που επιτελεί η αντιπολίτευση, μπορούν να αναζητηθούν στον Αριστοτέλη, ο οποίος στα «Πολιτικά» είχε αναφέρει τα εξής: «... (γιατί ο λαός ήταν ο κύριος αίτιος της νίκης της Σαλαμίνας, με αποτέλεσμα να γίνει αλαζονικός και να παρασυρθεί από δημαγωγούς, παρά τις αντιδράσεις των αντιπολιτευόμενων μετριοπαθέστερων). Φαίνεται ότι ο Σόλων έδωσε στον λαό όση δύναμη ήταν απόλυτα απαραίτητη για να εκλέγει τους άρχοντές του και να τους ζητεί να λογοδοτούν για τις πράξεις τους (γιατί αν δεν είχε τούτη την εξουσία ο λαός θα παρέμενε δούλος και εχθρός της πόλης)».⁷⁴ Ο Αριστοτέλης είχε ήδη εντοπίσει στο δημοκρατικό πολίτευμα την έννοια του ελέγχου της πλειοψηφίας, ως βασικό συστατικό της έννοιας της αντιπολίτευσης, με τη διαφορά -σε σχέση με τα σημερινά δεδομένα- ότι στο πλαίσιο της άμεσης αθηναϊκής δημοκρατίας αυτός ο ρόλος ασκείτο από το σύνολο των πολιτών μέσω της συμμετοχής τους στην Εκκλησία του Δήμου.⁷⁵

⁷⁴ «... (της ναυμαχίας γαρ εν τοις Μηδικοίς ο δήμος αίτιος γενόμενος εφρονηματίσθη και δημαγωγούς έλαβε φαύλους αντιπολιτευομένων των επιεικών), επειδή Σόλων γε έοικε την αναγκαιοτάτην αποδιδόναι τω δήμω δύναμιν, το τας αρχάς αιρείσθαι και ευθύνειν (μηδέ γαρ τούτου κύριος ων ο δήμος δούλος αν είη και πολέμιος)» στο Αριστοτέλους, *Πολιτικά*, Β', 1274α. Για τις απόψεις του Αριστοτέλη σχετικά με τη δημοκρατία, βλ. ενδεικτικά: Οικονόμου, Γ. (2007), *Η άμεση δημοκρατία και η κριτική του Αριστοτέλη*, Αθήνα: Παπαζήσης, Κιουπκιολής, Κ. (2009), *Θεσμοί και πρόσωπα της αθηναϊκής δημοκρατίας: ο Αριστοτέλης και η δημοκρατία*, Αθήνα: Ινφογνώμων και Πεντζοπούλου-Βαλαλά, Τ. (2014), *Σωτηρία και φθορά της δημοκρατίας: Ξαναδιαβάζοντας τα Πολιτικά του Αριστοτέλη*, Θεσσαλονίκη: Εταιρεία Μακεδονικών Σπουδών, στο http://media.ems.gr/ekdoseis/ektos_seiras/ekd_eksi_valala_aristotelis-politika.pdf [πρόσβαση: 29.01.2017].

⁷⁵ Ενδιαφέροντα παραδείγματα από την ιστορία της Αρχαίας Αθήνας, που στοιχειοθετούν την ύπαρξη και δράση της «αντιπολίτευσης», αλλά και τα όρια της νομιμοποίησής της, παραθέτει ο Kishner, A. (2016), «Legitimate Opposition, Ostracism and the Law of Democracy in Ancient Athens», *The Journal of Politics*, **78** (4), σελ. 1095 επ. Βλ. και Hansen, M.H. (2014), «Political Parties in Democratic Athens?», *Greek, Roman and Byzantine Studies*, **54** (3), σελ. 379-403. Αντίθετα, ο Ober (2007) αμφισβητεί την ύπαρξη αντιπολίτευσης στην Αρχαία Αθήνα και αντιπαραβάλλει τις έννοιες της μοναρχίας και της ολιγαρχίας, που ενέχουν το αριθμητικό στοιχείο (ο ένας στη μοναρχία και οι λίγοι στην ολιγαρχία), με την έννοια της δημοκρατίας, στην οποία επικρατεί ο δήμος ως σύνολο, δηλαδή ο λαός. Ober, J. (2007), «The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule», *Princeton/ Stanford working papers in Classics*, στο <https://www.princeton.edu/~pswpc/pdfs/ober/090704.pdf> [πρόσβαση: 27.12.2016]. Πρβλ. Jones, A.H.M. (1958), *Athenian Democracy*, New York: Frederic A. Praeger Publishers, σελ. 131, ο οποίος τονίζει ότι στην αρχαία Αθήνα δεν υπήρχαν κόμματα ούτε στο επίπεδο των πολιτικών ούτε σε αυτό των πολιτών και πως όποιες ομαδοποιήσεις υπήρχαν, ήταν προσωρινές και σχετιζόνταν με προσωπικότητες.

Μία ακόμη αναφορά, ρητή και άμεση αυτή τη φορά, στην έννοια του «αντιπολιτεύεσθαι» συναντά κανείς στον Πολύβιο, ο οποίος εξιστορεί τη γνωστή αντιπαράθεση, που έλαβε χώρα στο πλαίσιο της Αθηναϊκής Δημοκρατίας, μεταξύ όσων υποστήριζαν τη συμμαχία με τους Μακεδόνες και όσων τάσσονταν εναντίον της φιλομακεδονικής πολιτικής: «*Εξαιτίας της έντονης αντιπολίτευσης συνέβαινε να είναι αυτοί γύρω από τον Ασκώνδα και τον Νέωνα, τους προγόνους του Βραχύλλου. Γιατί τότε αυτοί ήταν οι περισσότερο φιλομακεδόνες*».⁷⁶ Είναι γνωστό ότι η πολιτική της Αθήνας έναντι της Μακεδονίας δίχασε επί μακρό χρονικό διάστημα την πόλη διαιρώντας τους πολίτες σε δύο αντίθετες παρατάξεις, που επικρατούσαν διαδοχικά, δημιουργώντας ένα υβριδικό δικομματικό σύστημα -για να χρησιμοποιήσουμε τη σημερινή ορολογία- όπου οι εκάστοτε μειοψηφούντες αποτελούσαν την αντιπολίτευση σε όσους επικρατούσαν. Η Αθηναϊκή Δημοκρατία βέβαια σιγά-σιγά παρήκμασε και εν τέλει δεν επιβίωσε της ρωμαϊκής κατάκτησης, όπου πλέον η Αθήνα έχασε την οντότητά της ως κράτος και μετεβλήθη σε απλό δήμο, αρμόδιο να διαχειρίζεται μόνο τις τοπικές υποθέσεις του.

Το ανθρώπινο πνεύμα χρειάστηκε να περιμένει πολλούς αιώνες απολυταρχικής διακυβέρνησης⁷⁷ για να φτάσουμε στις αρχές του 19^{ου} αιώνα στη Μεγάλη Βρετανία, όπου ήδη είχε αρχίσει να διαμορφώνεται το κοινοβουλευτικό πολίτευμα, όπως το γνωρίζουμε σήμερα⁷⁸ και να συναντήσει κανείς τη χρήση του όρου «αντιπολίτευση» με την έννοια του πολιτικού θεσμού.

⁷⁶ «*Διό και μεγάλην αντιπολιτείαν είναι συνέβαινε τούτοις προς τους περί τον Ασκώνδαν και Νέωνα, τους Βραχύλλου προγόνους. Ούτοι γαρ ήσαν οι μάλιστα τότε μακεδονίζοντες*». Polybius (1839), *Polybii et Appiani quae supersunt* (Πολυβίου και Αππιάνου τα σωζόμενα): *Graece et latine cum indicibus*, tomus primus, Parisiis: A.F.Didot, σελ. 632-633.

⁷⁷ Δεν διέλαθε της προσοχής μας το γεγονός ότι δημοκρατικό πολίτευμα υπήρξε και στη Ρώμη και, σε ένα βαθμό, και στη Βενετία. Βλ. Tangian, A. (2013), «Revival of Democracy in Italian Medieval City-Republics», στο συλλογικό τόμο Tangian, A. (ed.), *Mathematical Theory of Democracy*, Berlin / New York: Springer, σελ. 57-94. Στις περιπτώσεις όμως αυτές δεν υπήρχε αντιπολίτευση με την έννοια που την εξετάζουμε στην παρούσα μελέτη, αφού στη μεν Ρώμη οι κυρίαρχες αντιθέσεις υπήρχαν μεταξύ των αιρετών αξιωματούχων που συγκυβερνούσαν, ενώ στη Βενετία απαγορευόταν η λειτουργία «πολιτικών ομάδων». Dahl R. (1966), *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Paris: Futuribles - S.É.D.É.I.S., σελ. 15. Βλ. και Κασιμάτη, Γ. (1980), *Συνταγματικό Δίκαιο II: Οι λειτουργίες του κράτους*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 18-19.

⁷⁸ Αξίζει να σημειωθεί ότι δικαίωμα συμμετοχής στις κοινοβουλευτικές εκλογές της Μεγάλης Βρετανίας την εποχή εκείνη είχε ένα πολύ μικρό ποσοστό του ανδρικού πληθυσμού, με βάση κληρονομικά και περιουσιακά κριτήρια. Σύμφωνα με τον Αλιβιζάτο (2011: 93), το 1844 μόνο το 1/12 των βρετανών πολιτών είχε το δικαίωμα ψήφου. Σε κάθε περίπτωση όμως, το βρετανικό πολίτευμα τότε ήταν πρωτοποριακά δημοκρατικό σε σχέση με κάθε άλλο πολίτευμα της Ευρώπης την εποχή εκείνη.

Η πρώτη φορά που χρησιμοποιήθηκε αυτός ο όρος ήταν σε κοινοβουλευτική συζήτηση στις 10 Απριλίου του 1826 με θέμα τον μισθό του Υπουργού Εμπορίου,⁷⁹ κατά την οποία ο βουλευτής C. Hobhouse (αργότερα έλαβε τον τίτλο «Lord Broughton») είπε με βρετανικό φλέγμα τα εξής: «*Ειπώθηκε ότι είναι δύσκολο για τους Υπουργούς της Αυτού Μεγαλειότητας να εγείρουν αντιρρήσεις τέτοιου είδους. Από δικιάς μου πλευράς, πιστεύω ότι είναι πιο δύσκολο για την Αντιπολίτευση της Αυτού Μεγαλειότητας [γέλιο] να τους αναγκάσουν να ακολουθήσουν αυτό το δρόμο.*».⁸⁰ Τον όρο υιοθέτησε αμέσως ο G. Canning, ο οποίος μιλώντας για την κυβέρνηση, κατηγόρησε τους βουλευτές που κάθονταν στην απέναντι σειρά κοινοβουλευτικών εδράνων, λέγοντας ότι το όλο ζήτημα «*προήλθε από αυτούς τους οποίους ο αζιότιμος κύριος [αναφερόταν στον Hobhouse] προσδιόρισε ως “η Αντιπολίτευση της Αυτού Μεγαλειότητας”*».⁸¹

Με τη στιχομυθία αυτή εντός της αίθουσας του Βρετανικού Κοινοβουλίου ξεκίνησε στην πατρίδα του σύγχρονου κοινοβουλευτισμού η χρήση του όρου «opposition» («αντιπολίτευση»), που φαίνεται να αποτέλεσε ένα λογοπαίγνιο, αφού η λέξη «op-position» απηχούσε ταυτοχρόνως και τις αντίθετες πολιτικές θέσεις και τα απέναντι έδρανα, που είναι μέχρι σήμερα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της χωροταξίας του αγγλικού Κοινοβουλίου.⁸²

Από την καθιέρωση του όρου αυτού μέχρι σήμερα, μάταια θα ψάξει κανείς σε επίσημα συνταγματικά κείμενα τον ορισμό της αντιπολίτευσης, καθώς τα περισσότερα δεν αναφέρονται στον όρο αυτόν.⁸³ Στη Γαλλία, μέχρι το 2008, απουσίαζε πλήρως από τα

⁷⁹ Ο ακριβής τίτλος την εποχή εκείνη ήταν «*President of the Board of Trade*».

⁸⁰ «*It was said to be hard on his Majesty's Ministers to raise objections of this character. For his own part, he thought, it was more hard on his Majesty's Opposition [a laugh] to compel them to take this course*». Βλ. σχετικό άρθρο με τίτλο «*“Her Majesty's Opposition” – History of a Correct but Illogical Phrase in Frequent Use*», *The New York Times* (20.12.1897). Τα βρετανικά κοινοβουλευτικά πρακτικά της εποχής εκείνης χρησιμοποιούσαν το τρίτο ενικό πρόσωπο όταν αναφέρονταν στην ομιλία ενός βουλευτή. Waldron, J. (2012), «*The Principle of Loyal Opposition*», *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper 328, σελ. 9-16, στο https://lsr.nelco.org/nyu_plltwo/328 [πρόσβαση: 14.11.2015]. Επίσης, βλ. Norton, P. (2013), «*L'opposition parlementaire dans une perspective politique*», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (2013), ό. π., σελ. 72.

⁸¹ «*...it originated with those whom the honorable gentleman had designated “his Majesty's Opposition”*», *The New York Times* (20.12.1897), ό. π.

⁸² Δε θα πρέπει πάντως να παραβλέπεται ότι οι απαρχές της σύνδεσης του τρόπου ταξιοθεσίας των βουλευτών στην Ολομέλεια με την παραταξιακή τους τοποθέτηση εντοπίζονται στη Γαλλική Εθνοσυνέλευση του 1789, όταν οι υποστηρικτές του δικαιώματος βέτο του βασιλιά σε ψηφισμένους νόμους αποφάσισαν να καθίσουν στα δεξιά του Προέδρου. Βλ. Rozenberg, O. & Thiers, E. (2013), ό. π., σελ. 9.

⁸³ Βλ. Vidal-Laquet, A. (2009), «*L'institutionnalization de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?*», *Revue française de droit constitutionnel*, 77 (1), σελ. 153-173 και Gelblat, A. (2014), «*De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle: réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain*», *La revue des droits de l'homme (en ligne)*, (6), 21 p., στο

Συντάγματά της ο όρος «αντιπολίτευση» και όταν καθιερώθηκε με την τότε αναθεώρηση δεν δόθηκε ορισμός.⁸⁴ Στη Γερμανία εξακολουθεί το ομοσπονδιακό Σύνταγμα να μην αναφέρει τον σχετικό όρο,⁸⁵ ενώ τα πολιτειακά Συντάγματα που τον αναφέρουν δεν τον προσδιορίζουν.⁸⁶ Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου υιοθετήθηκε για πρώτη φορά στην κοινοβουλευτική διάλεκτο ο όρος «αντιπολίτευση», έχει δοθεί νομοθετικά ο ορισμός της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Συγκεκριμένα στο νόμο του 1937 (άρθρο 10 παρ. 1), που μεταξύ άλλων προέβλεπε τη χορήγηση αποζημίωσης στον ηγέτη της (αξιωματικής) αντιπολίτευσης αναφέρεται ότι αυτός είναι ο αρχηγός «της αριθμητικά μεγαλύτερης ομάδας που αντιπολιτεύεται την κυβέρνηση».⁸⁷ Από τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες, το Σύνταγμα μόνο τεσσάρων από αυτές περιέχει τον όρο «αντιπολίτευση».⁸⁸ Το μόνο Σύνταγμα, που αποπειράται να προσδιορίσει τον όρο «αντιπολίτευση» είναι το πορτογαλικό, που την ταυτίζει με την κοινοβουλευτική μειοψηφία (άρθρο 114 παρ. 2) και στη συνέχεια κάνει λόγο για τα «κόμματα που μετέχουν στη Βουλή και δε μετέχουν στην κυβέρνηση» (άρθρο 114 παρ. 3).

Θα πρέπει, λοιπόν, να στραφεί κανείς στη θεωρία για να αναζητήσει τον ορισμό της αντιπολίτευσης. Ο πρώτος πολιτικός επιστήμων που αποπειράθηκε να ορίσει την έννοια της αντιπολίτευσης ήταν ο R. Dahl, ο οποίος την προσδιόρισε ως εξής:⁸⁹ «Υποθέτουμε ότι ο Α παίζει έναν καθοριστικό ρόλο στον προσανατολισμό ενός τομέα της κυβέρνησης ενός δεδομένου πολιτικού συστήματος, κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης περιόδου. (...)

<https://revdh.revues.org/914> [πρόσβαση: 26.10.2015]. Οι συγγραφείς αναφέρουν ως παραδείγματα ευρωπαϊκών χωρών, που χρησιμοποιούν τον όρο «αντιπολίτευση» στο Σύνταγμα τους, τη Γαλλία, την Κροατία και την Πορτογαλία. Όπως θα δούμε, πάντως, αμέσως κατωτέρω, συνολικά οι ευρωπαϊκές χώρες είναι πέντε.

⁸⁴ Rozenberg, O. & Thiers, E. (2013), ό. π., σελ. 9 επ.

⁸⁵ Σημειώνεται ότι ούτε το ιταλικό Σύνταγμα περιλαμβάνει τον όρο «αντιπολίτευση». Βλ. De Vergottini, G. (2008), «Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione», στο <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/fontidiritto/devergottini.html> [πρόσβαση: 14.02.2017]: «Το Σύνταγμα δεν αναφέρεται στην αντιπολίτευση αλλά απλώς θεωρεί δεδομένη την αντιπολιτευτική δράση των κοινοβουλευτικών κομμάτων της μειοψηφίας που αποκλείονται από την κυβερνητική πλειοψηφία.»

⁸⁶ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 12 Συντάγματος Schleswig-Holstein, όπου αναφέρεται και ο όρος «αρχηγός της αντιπολίτευσης» και άρθρο 26 Συντάγματος Mecklenburg - Vorpommern.

⁸⁷ Για μια αναλυτική περίληψη και σύντομο σχολιασμό του νόμου εκείνου που προέβλεπε τους μισθούς των υπουργών, των πρώην Πρωθυπουργών και του αρχηγού της αντιπολίτευσης, βλ. W.I.J. (1937), «Ministers of the Crown Act, 1937», *Modern Law Review*, 1 (2), σελ. 145-148, στο <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1937.tb00014.x/pdf> [πρόσβαση: 02.02.2017]. Όταν το 1975, επί κυβέρνησης H. Wilson, αποφασίσθηκε να χρηματοδοτούνται τα κόμματα της αντιπολίτευσης από τον κρατικό προϋπολογισμό, δε θεωρήθηκε αναγκαίο να οριστεί η έννοια της αντιπολίτευσης.

⁸⁸ Πρόκειται για τα Συντάγματα της Κροατίας (άρθρα 92, 124 και 125), της Μάλτας (άρθρα 49, 60, 85, 99, 109, 118 και 120), του Μαυροβουνίου (άρθρο 127) και της Πορτογαλίας (άρθρα 114 και 288).

⁸⁹ Dahl, R. (1966), ό. π., σελ. 17-18.

Υποθέτουμε ότι, σε αυτή την περίοδο, ο Β δεν μπορεί να επηρεάσει τη συμπεριφορά των κυβερνητικών πράξεων και ότι ο Β είναι αντίθετος με την κυβερνητική δράση του Α. Ο Β λοιπόν ανταποκρίνεται σε αυτό που ονομάζουμε “αντιπολίτευση”. Σημειώνουμε ότι κατά τη διάρκεια μιας άλλης χρονικής περιόδου, ο Β θα μπορούσε να καθορίσει τη συμπεριφορά της κυβέρνησης και ο Α να είναι “στην αντιπολίτευση” και ως αποτέλεσμα αυτός να είναι στον ρόλο της αντιπολίτευσης που μας ενδιαφέρει: δεν μας απασχολεί ο Α ή ο Β παρά το ότι αυτοί παίζουν αυτό τον ρόλο διαφορετικά.». Από τον ορισμό αυτό μπορεί κανείς να συγκρατήσει ως χαρακτηριστικά της αντιπολίτευσης την αντίθεση και τη μη συμμετοχή στην εξουσία, καθώς και την εναλλαγή των κομμάτων σε αυτή. Αυτά τα χαρακτηριστικά πρέπει να εντάσσονται σε συγκεκριμένο χώρο και χρόνο.

Έκτοτε, πολλοί συγγραφείς στη διεθνή βιβλιογραφία έδωσαν τον ορισμό της αντιπολίτευσης και δη, της κοινοβουλευτικής. Σε μια προσπάθεια κατηγοριοποίησης των ορισμών που έχουν δοθεί, και δίνοντας περισσότερη έμφαση σε αυτούς που αναφέρονται ειδικότερα στην κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τρεις βασικές προσεγγίσεις.

Η πρώτη και πιο απλή, καθαρά «τυπολογική», είναι αυτή που δίνει έμφαση στην αντίθεση μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης. Σύμφωνα με τους Γάλλους πολιτειολόγους Duhamel και Meny (1992: 677): «Στα δημοκρατικά πολιτεύματα, η αντιπολίτευση ορίζεται ως τα κόμματα ή οι πολιτικές ομάδες που είναι σε μη συμφωνία με την Κυβέρνηση ή με το πολιτικό καθεστώς». ⁹⁰ Παρόμοια είναι η προσέγγιση της επιστημονικής υπηρεσίας του βρετανικού Κοινοβουλίου, που στην επίσημη ιστοσελίδα του ορίζει την αντιπολίτευση ως «τα πολιτικά κόμματα πλην του μεγαλύτερου ή του κυβερνητικού», ⁹¹ ενώ και ο Γάλλος δημοσιολόγος J.-C. Colliard (1976: 53), ειδικός στη συγκριτική διακυβέρνηση, αναφέρει ότι η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση είναι «το σύνολο των ομάδων ή των βουλευτών που δεν συμμετέχουν στην Κυβέρνηση και που δεν τη στηρίζουν με τακτικό τρόπο με την ψήφο τους». ⁹²

⁹⁰ Duhamel O. & Meny Y. (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris: PUF.

⁹¹ Βλ. στο <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/opposition-the/> [πρόσβαση: 04.11.2015]. Επηρεασμένος από την παραδοσιακή βρετανική προσέγγιση είναι και ο ορισμός που δίδεται από τον Μπαμπινιώτη (2008: 208): «το σύνολο των πολιτικών δυνάμεων του Κοινοβουλίου που δεν στηρίζουν την κυβέρνηση». Μπαμπινιώτης, Γ. (2008), *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας.

⁹² Colliard, J.-C. (1976), «L'opposition parlementaire», *Les cahiers français*, (174), σελ. 53-64. Επίσης, ο Τζέμος (2011: 211) αναφέρει: «Ο όρος “αντιπολίτευση” χρησιμοποιείται συνήθως για την πολιτική διαφωνία και αντίδραση που εκφέρεται κατά της Κυβέρνησης και της εκτελεστικής εξουσίας γενικότερα και τον πολιτικό έλεγχο της δράσης της.». Μια πιο ακραία εκδοχή της προσέγγισης που ορίζει την αντιπολίτευση κατ’

Μία δεύτερη εννοιολογική προσέγγιση της αντιπολίτευσης σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα είναι η «ποσοτική», καθώς τη συσχετίζει με τη μειοψηφία, και την κυβέρνηση ή τη συμπολίτευση με την πλειοψηφία. Ο γνωστός Αυστριακός νομικός Hans Kelsen (2004: 63 & 75), από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, χρησιμοποιούσε συχνά τη διάκριση πλειοψηφία - μειοψηφία, αναφερόμενος στη διαφορά και τον ρόλο της αντιπολίτευσης έναντι της κυβέρνησης.⁹³ Πολύ πιο πρόσφατα, ένας άλλος ορισμός προσδιορίζει την αντιπολίτευση ως «τη μειοψηφία που δε συμμετέχει στην εξουσία αλλά προτίθεται να αμφισβητήσει την άσκηση της εξουσίας».⁹⁴ Και στο πλαίσιο, εξ άλλου, του κοινοβουλευτικού δικαίου, που έχει παραδοσιακά αναπτυχθεί στις χώρες της Κοινοπολιτείας, οι έννοιες της πλειοψηφίας και της μειοψηφίας συνδέονται στενά με αυτές της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης αντίστοιχα.⁹⁵ Αλλά και στην Ελλάδα έχει χρησιμοποιηθεί η διάκριση πλειοψηφίας-μειοψηφίας, ως ένας από τους παράγοντες που προσδιορίζει το δίπολο κυβέρνηση-αντιπολίτευση.⁹⁶

Μία τρίτη προσέγγιση της έννοιας της αντιπολίτευσης σε μια σύγχρονη δημοκρατία είναι η «λειτουργική», δηλαδή αυτή που δίνει έμφαση στις λειτουργίες, που επιτελεί η αντιπολίτευση. Ο Y. Surel (2011:118) ορίζει την αντιπολίτευση ως: «το σύνολο των ατόμων και των πολιτικών σχηματισμών που προσπαθούν με θεσμικά μέσα και εξω-κοινοβουλευτικές δράσεις να ασκήσουν επιρροή και έλεγχο στην κυβερνητική δραστηριότητα και να παρουσιάζονται ως αξιόπιστη εναλλακτική λύση εν όψει των επόμενων εκλογικών

αντιδιαστολή προς την κυβέρνηση διατυπώθηκε στη Βουλή των Λόρδων από τον Άγγλο συντηρητικό πολιτικό και τρεις φορές διατελέσαντα Πρωθυπουργό Edward Smith-Stanley (αργότερα χρήστηκε 14^{ος} Κόμης του Derby), ο οποίος το 1841 είπε ότι «ο ρόλος της αντιπολίτευσης είναι να αντιτίθεται σε όσα κάνει η κυβέρνηση» (Norton, 2013: 75).

⁹³ Ενδεικτικά, ο Kelsen (2004) αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι «εξ ορισμού, η πλειοψηφία προϋποθέτει την ύπαρξη μιας μειοψηφίας και κατά συνέπεια, το δικαίωμα της πλειοψηφίας συνεπάγεται το δικαίωμα μιας μειοψηφίας να υπάρχει». Kelsen, H. (2004), *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris: Dalloz.

⁹⁴ Pimentel, C.-M. (2004), ό. π., σελ. 45.

⁹⁵ Ο Schmitz (1988: 2) κάνοντας λόγο για «ιερή» αρχή αναφέρει ότι «η μειοψηφία δέχεται το δικαίωμα της πλειοψηφίας να λαμβάνει αποφάσεις, με την προϋπόθεση ότι υπάρχει από την άλλη πλευρά σεβασμός στο δικαίωμα της μειοψηφίας να διαφωνεί με αυτές τις αποφάσεις και να διακηρύσσει εναλλακτικές πολιτικές». Schmitz, G. (1988), «The opposition in a Parliamentary System», *Parliamentary Research Branch, Library of Parliament of Canada*, Report, στο <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp47-e.htm> [πρόσβαση: 20.07.2015]. Κριτική στην ταύτιση της αντιπολίτευσης με τη μειοψηφία ασκεί ο Ridard (2011: 21).

⁹⁶ Πρβλ. τον ορισμό που δίνει η Π. Φουντεδάκη (1995: 117), που συνθέτει την πρώτη και τη δεύτερη προσέγγιση: «Η αντιπολίτευση είναι έννοια που συνδέεται με την πολιτική διαφωνία. Η διαφωνία εκδηλώνεται με την αντίδραση, εναντίωση προς μια συγκεκριμένη πολιτική της πλειοψηφίας.».

αναμετρήσεων».⁹⁷ Ο G. Sartori (1976 & 1966) αν και δε δίνει ορισμό της αντιπολίτευσης, υιοθετεί τη «λειτουργική» προσέγγιση και αναφέρεται διεξοδικά στις λειτουργίες που επιτελεί η αντιπολίτευση.⁹⁸ Έμφαση στην άσκηση κριτικής και την προβολή μιας εναλλακτικής πρότασης εξουσίας δίνουν και άλλοι συγγραφείς,⁹⁹ ενώ, στην Ελλάδα, ήδη από τον 19^ο αιώνα ο Ν.Ι. Σαρίπολος (1851: 412-413) αναφερόταν στις δύο, κατά την άποψή του, βασικές λειτουργίες της αντιπολίτευσης, τον έλεγχο της κυβέρνησης και την ενημέρωση του έθνους για τα «επιλήψιμα» έργα αυτής.¹⁰⁰

Η ανωτέρω ενδεικτική παράθεση των τριών αυτών τρόπων προσδιορισμού της έννοιας της αντιπολίτευσης, και δη της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, δε σημαίνει ότι θα πρέπει κατ' ανάγκη κανείς να υπαγάγει την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση μιας χώρας και μιας συγκεκριμένης εποχής αποκλειστικά σε μία από αυτές. Αντίθετα, στην πολιτική και θεσμική πραγματικότητα κάθε χώρας και εποχής, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση μπορεί να προσεγγιστεί ως συνισταμένη περισσοτέρων της μίας θεωρήσεων.¹⁰¹

Έναν τέτοιο συνθετικό ορισμό υιοθέτησε η «Επιτροπή της Βενετίας»:¹⁰² «*Η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση αποτελείται από εκείνα τα κόμματα που εκπροσωπούνται στο κοινοβούλιο αλλά όχι στην κυβέρνηση. Στα περισσότερα (αλλά όχι σε όλα) τα κοινοβουλευτικά συστήματα, η κυβέρνηση συνήθως θα απολαύει της άμεσης υποστήριξης της πλειοψηφίας. Αυτό σημαίνει ότι το θέμα των δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης είναι πάνω από όλα θέμα*

⁹⁷ Surel, Y. (2011), «L'opposition au Parlement: quelques éléments de comparaison», *Revue Internationale de Politique Comparée*, **18** (2), σελ. 115-129.

⁹⁸ Sartori, G. (1976), *Parties and Political Systems: A Framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press και του ίδιου (1966), «Opposition and Control Problems and Prospects», *Government and Opposition*, **1** (2), σελ. 149-154.

⁹⁹ Χαρακτηριστικά ο Parry (1997: 460) αναφέρει: «*Η αντιπολίτευση μπορεί να συνίσταται στο να προσφέρει εναλλακτική λύση διακυβέρνησης ή να κάνει κριτική στην κυβέρνηση ή να εκπροσωπεί τις εκτός εξουσίας/συστήματος ομάδες*». Parry, G. (1997), «Opposition questions», *Government and Opposition*, (32), σελ. 457-461.

¹⁰⁰ Σημειωτέον, πάντως ότι και ο Ν.Ι. Σαρίπολος (1851: 412) συσχέτισε τη διάκριση κυβέρνησης-αντιπολίτευσης με τη διάκριση πλειοψηφίας-μειοψηφίας και ήταν αυτός που πρώτος στην Ελλάδα, εξήρε τον ρόλο της αντιπολίτευσης ως θεσμού της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (1851: 410): «*Αντιπολίτευσις! ιδού το μέγα των ελευθέρων λαών πλεονέκτημα, ιδού ο κραταιότερος θυρεός των ελευθεριών του έθνους*».

¹⁰¹ Χαρακτηριστικά συνθετική είναι η προσέγγιση του ιταλού συνταγματολόγου G. de Vergottini, ο οποίος το 1980 όρισε την αντιπολίτευση ως: «*δράση κατευθυνόμενη προς τον έλεγχο της λειτουργίας της κυβερνήσεως, ρυθμίζοντας ή επηρεάζοντας την κατεύθυνση της τελευταίας πάνω στη βάση ενός διαφορετικού προγραμματικού προσανατολισμού και εν όψει μιας μελλοντικής υποκατάστασης του κυβερνώντος κόμματος (λειτουργική αντιπολίτευση), προερχόμενη από ομάδες της μειοψηφίας εξωτερικές της κυβερνώσης πλειοψηφίας (οργανωτική αντιπολίτευση)*». De Vergottini, G. (1980), «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del diritto*, **30**, σελ. 532.

¹⁰² Για την επιτροπή αυτή βλ. ανωτέρω υποσημ. 55, σελ. 29.

δικαιωμάτων της πολιτικής μειοψηφίας. Αυτά συνήθως περιλαμβάνουν διαδικαστικά δικαιώματα πληροφόρησης, εκπροσώπησης και συμμετοχής, δικαιώματα λόγου και ψήφου, δικαιώματα κατάθεσης προτάσεων νόμων και ψηφισμάτων, δικαιώματα εποπτείας και ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας και προστασίας απέναντι σε τυχόν κακομεταχείριση από την πλειοψηφία. Δεν περιλαμβάνει όμως αποφασιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες σε ένα δημοκρατικό σύστημα ανήκουν στην εκλεγμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία.»¹⁰³ Ο ορισμός αυτός είναι χρήσιμος, αφού περιλαμβάνει στοιχεία και από τις τρεις προσεγγίσεις. Υπάρχουν, βέβαια, στον ορισμό δύο τουλάχιστον σημεία, που διαφοροποιούνται από χώρα σε χώρα, και συγκεκριμένα: α) η ταύτιση της αντιπολίτευσης με την κοινοβουλευτική μειοψηφία, αφού, σε κάποιες χώρες είναι δυνατή η ύπαρξη κυβερνήσεων μειοψηφίας και β) η (μη) άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, αφού, όπως θα διαπιστώσουμε σε αρκετά κοινοβουλευτικά συστήματα, περιλαμβανομένου του ελληνικού, υπάρχουν κάποιοι συνταγματικοί μηχανισμοί εμπλοκής της αντιπολίτευσης στη λήψη αποφάσεων.

Τελειώνοντας την αναφορά μας στις εννοιολογικές προσεγγίσεις της αντιπολίτευσης, θα πρέπει πάντως να τονίσουμε ότι σε θεσμικό επίπεδο ίσως είναι σοφή η προσέγγιση όσων χωρών επέλεξαν να μην υιοθετήσουν συγκεκριμένο ορισμό για την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση μολονότι περιέλαβαν τον όρο στο Σύνταγμά τους. Ο όρος αυτός είναι καθαρά πολιτικός και ως τέτοιος πρέπει να προσεγγίζεται. Ιδιαίτερα μάλιστα στη χώρα μας, που η ιστορική εμπειρία έχει καταδείξει ότι η διάκριση των κομμάτων της συμπολίτευσης από εκείνα της αντιπολίτευσης είναι ευχερής στην πολιτική πρακτική, δεν υπάρχει λόγος να υποκύψουμε στον πειρασμό επίσημης καθιέρωσης ενός τέτοιου ορισμού. Ακόμη περισσότερο μάλιστα καθώς η όλη κοινοβουλευτική λειτουργία βασίζεται στην έννοια των κοινοβουλευτικών ομάδων και κατανέμει τα δικαιώματά τους με βάση την αριθμητική τους δύναμη. Άλλωστε, οι δυσκολίες προσδιορισμού της έννοιας της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης ίσως να είναι ο λόγος που ο ίδιος ο Dahl (1966: 19), σχολίασε τον ορισμό του ως εξής: «Δεν πρέπει να λάβουμε πάρα πολύ στα σοβαρά τον προκαταρκτικό αυτό ορισμό. Δεν έχει την αξίωση να παίζει τον ρόλο ενός αυστηρά καθορισμένου ορισμού στο πλαίσιο ενός επαγωγικού συστήματος, θα μας βοηθήσει όμως, περισσότερο, ως σημείο αναφοράς.»

¹⁰³ European Commission for Democracy Through Law (2010α), «Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament» (study no 497/2008), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e) [πρόσβαση: 20.07.2015].

1.2 ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΜΟΡΦΕΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

Ανεξάρτητα από τις θεωρητικές εννοιολογικές προσεγγίσεις, στην πράξη, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση μπορεί να λάβει διάφορες μορφές ανάλογα με τη μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος, που υπάρχει σε κάθε χώρα.

Τα πολιτεύματα αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας διακρίνονται παραδοσιακά σε τρεις βασικές κατηγορίες,¹⁰⁴ με κύριο κριτήριο τη σχέση της κυβέρνησης αφενός με το Κοινοβούλιο και αφετέρου με τον αρχηγό του κράτους: α) τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, όπου η κυβέρνηση και εν γένει η εκτελεστική εξουσία εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου, β) τα προεδρικά πολιτεύματα, όπου η κυβέρνηση (στην οποία δεν υπάρχει Πρωθυπουργός) επιλέγεται και παραμένει στην εξουσία ανεξάρτητα από τη βούληση του Κοινοβουλίου, εφ' όσον διαθέτει την εμπιστοσύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος εκλέγεται από τον λαό και γ) τα ημι-προεδρικά, όπου η κυβέρνηση πρέπει να απολαύει της εμπιστοσύνης τόσο του Κοινοβουλίου όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο οποίος επίσης εκλέγεται άμεσα από τον λαό. Η εξέταση της διαφοροποίησης των χαρακτηριστικών της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης ανάλογα με το πολίτευμα είναι αναγκαία για την καλύτερη κατανόηση του αντιπολιτευτικού φαινομένου στο πλαίσιο του ελληνικού πολιτικού συστήματος που, βεβαίως, είναι το κοινοβουλευτικό.

(α) Κοινοβουλευτικό πολίτευμα

Βασικό χαρακτηριστικό του σύγχρονου κοινοβουλευτικού πολιτεύματος είναι ότι η εκτελεστική εξουσία στηρίζεται στην εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου και ότι ο ανώτατος άρχοντας (κληρονομικός βασιλιάς ή αιρετός Πρόεδρος) περιορίζεται σε ένα συμβολικό ρόλο

¹⁰⁴ Διακριτή μορφή του πολιτεύματος αποτελεί και η λεγόμενη «κυβερνώσα Βουλή» (“régime d’assemblée” ή “régime conventionnel”), όπου δεν υπάρχει διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας και η κυβέρνηση αποτελεί επιτροπή της Βουλής. Σχετικά ιστορικά παραδείγματα εμφανίστηκαν στην περίοδο της Γαλλικής Επανάστασης και στο μεσοδιάστημα μεταξύ της εκθρόνισης του Ναπολέοντα Γ' και της ίδρυσης της Γ' Γαλλικής Δημοκρατίας. Βλ. Bastid, P. (1956), *Le régime d’assemblée*, Paris: Cujas και Le Pillouer, A. (2004), «La notion de “régime d’assemblée” et les origines de la classification des régimes politiques», *Revue Française de Droit Constitutionnel*, (58), σελ. 305-333. Στην Ελλάδα, το μοναδικό σχετικό παράδειγμα αποτελεί η Β' Εθνική Συνέλευση κατά την περίοδο Φεβρουαρίου - Οκτωβρίου 1863. Βλ. Μπαμπούνη, Χ., *Η κυβερνώσα Βουλή κατά την ελληνική μεσοβασιλεία*, Αθήνα: Στοχαστής. Στη σημερινή εποχή παράδειγμα τέτοιας μορφής πολιτεύματος αποτελεί η Ελβετία. Η περιορισμένη πρακτική σημασία της μορφής αυτής του πολιτεύματος στη σύγχρονη εποχή, τόσο διεθνώς όσο και για τη χώρα μας αποτελεί τον λόγο για το οποίο δεν κάνουμε ιδιαίτερη αναφορά στη θέση της αντιπολίτευσης σε ένα τέτοιο πολίτευμα.

ενότητας του κράτους χωρίς να μπορεί να επιβάλει τη θέλησή του στην εκάστοτε κυβέρνηση, ούτε να την αλλάξει, όσο αυτή χαίρει της εμπιστοσύνης της Βουλής. Στην περίπτωση που ο άρχοντας είναι αιρετός, αυτός εκλέγεται από τη Βουλή ή από ένα διευρυμένο Σώμα ή, σπανιότερα, απ' ευθείας από τον λαό.¹⁰⁵

Αυτή η εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας από την εμπιστοσύνη της Βουλής αποτελεί το βασικό χαρακτηριστικό των κοινοβουλευτικών πολιτευμάτων και δεν είναι τυχαίο ότι οι ρίζες της συνταγματικής αυτής προσέγγισης βρίσκονται στο πιο παλιό τέτοιο πολίτευμα, το βρετανικό,¹⁰⁶ το οποίο αναπτύχθηκε σταδιακά μέσα από τους αιώνες. Έτσι, από τον 16^ο και 17^ο αιώνα, όπου η αμφισβήτηση της εξουσίας του Στέμματος (δηλαδή της τότε εκτελεστικής εξουσίας) -εκτός αλλά και εντός του Κοινοβουλίου- συνεπαγόταν κινδύνους για την ίδια τη ζωή του αμφοσβητία,¹⁰⁷ έφτασε στον 20^ο αιώνα, όπου η εκάστοτε κυβέρνηση αναδεικνύεται και συνεχίζει να ασκεί εξουσία στηριζόμενη αποκλειστικά στη Βουλή, η δε αντιπολίτευση («loyal opposition» όπως έχει αποκληθεί) έχει καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της λειτουργίας του πολιτεύματος, αναγνωρίζοντας το βασικό συνταγματικό πλαίσιο και διεκδικώντας την αλλαγή πολιτικής και κυβέρνησης.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Βλ. Sartori (2007: 136), ο οποίος μιλώντας για το προεδρικό πολίτευμα αναφέρει ότι η άμεση εκλογή του Προέδρου από τον λαό αποτελεί «αναγκαία» αλλά όχι «επαρκή» συνθήκη για να χαρακτηριστεί ένα πολίτευμα ως προεδρικό και επικαλείται τα παραδείγματα της Αυστρίας, της Ιρλανδίας και της Ισπανίας, όπου οι Πρόεδροι εκλέγονται άμεσα από τον λαό αλλά είναι «ελάχιστα περισσότερο από διακοσμητικοί» και συνεπώς τα πολιτεύματά τους είναι κοινοβουλευτικά.

¹⁰⁶ Η εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας από την εμπιστοσύνη της Βουλής αποτέλεσε απόρροια της κυρίαρχης θέσης, που απέκτησε σταδιακά, στη Μεγάλη Βρετανία, το Κοινοβούλιο. Η κυρίαρχη αυτή θέση αποτυπώθηκε δογματικά με τη θεωρία της «κοινοβουλευτικής κυριαρχίας» («parliamentary sovereignty») έναντι της εκτελεστικής εξουσίας (που στην εποχή της εκφραζόταν από το Στέμμα «the crown») και των δικαστηρίων. Η θεωρία αυτή συνοψίστηκε από τον κλασικό Άγγλο συνταγματολόγο Dicey (1950: 40) ως εξής: «Δεν υπάρχει πρόσωπο ή συλλογικό όργανο («person or body of persons») που μπορεί, στο πλαίσιο του αγγλικού Συντάγματος, να θεσπίσει διατάξεις που ανατρέπουν ή αποκλίνουν από ένα νόμο του Κοινοβουλίου ή (για να το εκφράσουμε αλλιώς) που θα εφαρμοσθούν από τα δικαστήρια κατά τρόπο που παραβιάζει ένα νόμο του Κοινοβουλίου». Ακολούθως παραθέτει το εξής χαρακτηριστικό απόσπασμα από τα «Commentaries του Blackstone»: «(Το Κοινοβούλιο) μπορεί, με λίγα λόγια, να κάνει ο,τιδήποτε δεν είναι από τη φύση του αδύνατο να γίνει». Dicey, A.V. (1950), *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 9th edition, London: MacMillan and Co. Ltd. Αυτονόητο είναι ότι στην Ελλάδα, η κυριαρχία αυτή του Κοινοβουλίου περιορίζεται από το Σύνταγμα, το οποίο όμως μπορεί να αναθεωρηθεί αποκλειστικά από το ίδιο το Κοινοβούλιο με συγκεκριμένες διαδικασίες και πλειοψηφίες. Για την έννοια της «κοινοβουλευτικής κυριαρχίας» στο βρετανικό πολίτευμα βλ. επίσης στο Goldsworthy, J. (1999), *The sovereignty of Parliament: history and philosophy*, Oxford & New York: Oxford University Press και Parau, Chr. (2013), «Core Principles of the Traditional British Constitutions», στο http://www.politics.ox.ac.uk/materials/Core_Principles_of_the_British_Constitutions.pdf [πρόσβαση: 27.02.2017].

¹⁰⁷ Hockin, Th. (1971), «The Role of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», *Parliamentary Affairs*, 25 (1), σελ. 54.

¹⁰⁸ Άλλο χαρακτηριστικό παράδειγμα της μετεξέλιξης της έννοιας της αντιπολίτευσης από συνώνυμη της προδοσίας σε ένα αναγνωρισμένο θεσμό απαραίτητο για τη λειτουργία του πολιτεύματος αποτέλεσε η περίπτωση του σχηματισμού κυβέρνησης εθνικής ενότητας στη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν

Στο συνταγματικό πλαίσιο του Ηνωμένου Βασιλείου βασική πτυχή της λεγόμενης κυριαρχίας του Κοινοβουλίου αποτελεί ότι η άνοδος και η διατήρηση ενός κόμματος στην εξουσία εξαρτάται αποκλειστικά από τον συσχετισμό δυνάμεων εντός του Κοινοβουλίου.¹⁰⁹ Η απώλεια της πλειοψηφίας από πλευράς της κυβέρνησης σημαίνει αυτομάτως πτώση της κυβέρνησης και είτε ανάδειξη νέας (σπανιότερα)¹¹⁰ είτε διάλυση του Κοινοβουλίου και προσφυγή σε πρόωρες εκλογές.¹¹¹ Για όσο διάστημα η κυβέρνηση απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής η αξιωματική αντιπολίτευση θεσμικά θεωρείται ως η εναλλακτική λύση εξουσίας και ελέγχει την κυβέρνηση. Ο ελεγκτικός αυτός ρόλος εξειδικεύεται για κάθε υπουργό με τον ορισμό ενός «σκιάδου υπουργού», που τον ελέγχει, αλλά και προσωποποιεί κατά κάποιον τρόπο την εναλλακτική λύση της αντιπολίτευσης για κάθε υπουργικό αξίωμα. Αντιστοίχως, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης είναι η εναλλακτική λύση, που προτείνει το μεγαλύτερο κόμμα της αντιπολίτευσης, για τη θέση του Πρωθυπουργού.¹¹²

Βασικό χαρακτηριστικό ενός τέτοιου συστήματος, όπως διαμορφώνεται βοηθώντας και του εκλογικού πλειοψηφικού συστήματος, είναι αφενός η ανάδειξη, συνήθως, μονοκομματικών κυβερνήσεων και αφετέρου η κυριαρχία στο χώρο της αντιπολίτευσης ενός μόνο κόμματος. Το Συντηρητικό (Conservative Party) και το Εργατικό Κόμμα (Labour Party) εναλλάσσονται στην κυβέρνηση αδιάλειπτα σε όλη τη μεταπολεμική περίοδο, αφ' ότου στον Μεσοπόλεμο το Φιλελεύθερο Κόμμα (Liberal Party) υποσκελίσθηκε από το Εργατικό, ως ο

ο τότε Πρόεδρος της Βουλής των Κοινοτήτων όρισε έναν βουλευτή ως αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης μολονότι όλα τα κόμματα μετείχαν στην κυβέρνηση. Η ανάγκη ύπαρξης αντιπολίτευσης θεωρήθηκε ότι ήταν τόσο σημαντική, ώστε ακόμη και όταν δεν υπήρχε, έπρεπε να δημιουργηθεί. Βλ. Giulj, S. (1980), *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris: La Documentation Française, σελ. 30 και 49.

¹⁰⁹ Ο Ackerman (2000: 643) τονίζει ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο αρκεί να κερδίσει ένα κόμμα στις εκλογές απόλυτη πλειοψηφία για να αναλάβει πλήρως την εξουσία και να εφαρμόσει το πρόγραμμά του, ενώ στα προεδρικά πολιτεύματα, όπως στις Η.Π.Α., θα πρέπει να κερδίσει τις προεδρικές εκλογές, καθώς και τις εκλογές για τη Βουλή των Αντιπροσώπων (ανά δύο έτη) και για τη Γερουσία (για το 1/3 των εδρών της οποίας διεξάγονται εκλογές επίσης ανά διετία).

¹¹⁰ Μία τέτοια σπάνια περίπτωση προέκυψε στις ιδιαίτερες συνθήκες του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, όταν ο συντηρητικός Πρωθυπουργός A.N. Chamberlain αναγκάστηκε να παραιτηθεί μετά από πρόταση δυσπιστίας της αντιπολίτευσης και να σχηματισθεί κυβέρνηση εθνικής ενότητας υπό τον W. Churchill. Αξιοσημείωτο είναι ότι η πρόταση δυσπιστίας δεν υπερψηφίσθηκε αλλά οι διαρροές στο κυβερνητικό στρατόπεδο ήταν τόσο σημαντικές, ώστε η κυβερνητική πλειοψηφία συρρικνώθηκε σε βαθμό που όλοι συνειδητοποίησαν ότι ο τότε Πρωθυπουργός δε θα μπορούσε να συνεχίσει να κυβερνά. Βλ. Jenkins, R. (2002), *Churchill – A biography*, London: Penguin Books, σελ. 570 επ.

¹¹¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα στη μεταπολεμική ιστορία της Μεγάλης Βρετανίας ήταν η πτώση της εργατικής κυβέρνησης του J. Callaghan το 1979, όταν σε πρόταση δυσπιστίας απώλεσε την εμπιστοσύνη της Βουλής, που διατηρούσε μέχρι τότε, με μία μόλις ψήφο διαφορά και προκηρύχθηκαν εκλογές στις οποίες θριάμβευσε το Συντηρητικό Κόμμα της M. Thatcher.

¹¹² Surel, Y. (2004), «Le chef de l'opposition», *Pouvoirs*, (108), σελ. 63-80. Για την έννοια του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όπως έχει ενσωματωθεί στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα υπό την επίδραση του βρετανικού βλ. κατωτέρω σελ. 91 επ.

αντίπαλος πόλος στο κόμμα των Συντηρητικών. Η εξαίρεση του σχηματισμού κυβέρνησης από τους Συντηρητικούς και τους Φιλελεύθερους (Liberal Democrats) την περίοδο 2010-2015, όταν οι πρώτοι δεν είχαν την απόλυτη πλειοψηφία, αποτελεί την επιβεβαίωση του κανόνα, δεδομένου άλλωστε ότι στις αμέσως επόμενες εκλογές, τον Μάιο του 2015, οι Συντηρητικοί απέκτησαν πλειοψηφία.¹¹³ Μία βασική συνέπεια αυτού του συστήματος είναι και το ότι η διάκριση της νομοθετικής από την εκτελεστική εξουσία ουσιαστικά παύει να υφίσταται, αφού η εκτελεστική εξουσία διαθέτοντας την πλειοψηφία στη Βουλή ουσιαστικά ελέγχει τη νομοθετική εξουσία.¹¹⁴

Ανάλογο πρότυπο κοινοβουλευτικού πολιτεύματος αποτελεί το πολιτικό σύστημα της μεταπολεμικής Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.¹¹⁵ Σε αυτό, ο ανώτατος άρχοντας δεν είναι κληρονομικός αλλά εκλέγεται από κοινή συνεδρίαση των δύο κοινοβουλευτικών Σωμάτων, της Ομοσπονδιακής Βουλής («Bundestag») και του λεγόμενου

¹¹³ Διαφορετική ήταν η περίπτωση των κυβερνήσεων των Εργατικών την περίοδο 1974-1979, όταν το Φιλελεύθερο Κόμμα στήριξε τους Πρωθυπουργούς Wilson και Callaghan μη καταψηφίζοντάς τους και δίνοντάς τους έτσι την ευκαιρία να σχηματίσουν κυβερνήσεις μειοψηφίας (Lijphart, 2012: 11). Στο Ηνωμένο Βασίλειο, πιο πρόσφατο παράδειγμα κυβέρνησης, που στηρίχθηκε στις ψήφους μικρού κόμματος (DUP – Democratic Unionist Party), χωρίς όμως τη συμμετοχή του τελευταίου, είναι αυτή που σχηματίστηκε τον Ιούνιο του 2017 από την Theresa May μετά την απώλεια της αυτοδυναμίας στις εκλογές εκείνου του χρόνου. Βλ. «Shock result as UK election returns hung parliament - as it happened», *The Guardian* (08.06.2017), στο <https://www.theguardian.com/politics/live/2017/jun/08/general-election-results-2017-uk-live-labour-tories-corbbyn-may-election-results-live-news-line> [πρόσβαση: 15.06.2017].

¹¹⁴ Βλ. Duverger (1960: 114): «το αγγλικόν καθεστώς είναι το όλως αντίθετον του συστήματος των αντιρρόπων δυνάμεων», De Vergottini, G. (2003), «L'opposizione nel parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello», στο http://www.societalibera.org/it/documdi/documdi_2003_06_3_4017.html [πρόσβαση: 14.02.2017], Levinson, D. & Pildes, R. (2006), «Separation of Parties, Not Powers», *Harvard Law Review*, **119** (8), σελ. 2311-2386 και Burdeau, G. (1932), *Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre*, Paris: Les Éditions Internationales, σελ. 99. Επίσης, βλ. «Προβλήματα κοινοβουλευτικής δημοκρατίας» σε Σβώλο, Α. (1958), *Νομικά Μελέται Α.Ι. Σβώλου: αναδημοσιευμένη επιμέλεια Θ. Τσάτσου, Φ. Βεγλερή, Α. Ρουσοπούλου, τόμος δεύτερος*, εν Αθήναις: εκδοτικός οίκος Ιωαν.Ν. Ζαχαρόπουλου, σελ. 249-250, Φουντεδάκη, Π. (1995), ό. π. σελ. 117 και Τασόπουλο, Γ. (2007), ό. π. σελ. 99 επ. Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η παρατήρηση ότι η αντίθεση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας έχει δώσει τη θέση της στη διάκριση κυβέρνησης, αντιπολίτευσης και βουλευτών, που δεν είναι ηγετικά στελέχη των κομμάτων τους (“backbench”). Griffith, J., Ryle, M. & Wheeler-Booth, M. (1989), *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell, σελ. vii.

¹¹⁵ Helms, L. (2005), *Presidents, Prime Ministers, and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan και Ridley, F.F. (1966), «Chancellor Government as a Political System and the German Constitution», *Parliamentary Affairs*, (19), σελ. 446-461. Η από κοινού εξέταση του βρετανικού και γερμανικού κοινοβουλευτικού συστήματος δε σημαίνει με κανένα τρόπο ότι υποτιμώνται οι διαφορές που έχουν μεταξύ τους τα δύο αυτά πολιτικά συστήματα, κάποιες από τις οποίες άλλωστε θα επισημανθούν στην παρούσα ενότητα. Αυτό που ενδιαφέρει όμως εν προκειμένω είναι τα κοινά χαρακτηριστικά της αποκλειστικής εξάρτησης της κυβέρνησης και του Πρωθυπουργού από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Για τις διαφορετικές ιστορικές αφετηρίες και την αντίστοιχη εξέλιξη των δύο αυτών συστημάτων συνταγματικής οργάνωσης, βλ. Παπασπύρου, Ν. (2016), *Τα μονοπάτια του ευρωπαϊκού συνταγματισμού: Διαδρομές και συναντήσεις της αγγλικής, γαλλικής και γερμανικής παράδοσης πριν από τον Μεγάλο Πόλεμο*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια, σελ. 47 επ. και 124 επ.

Ομοσπονδιακού Συμβουλίου («Bundesrat»), στο οποίο εκπροσωπούνται τα γερμανικά κρατίδια.

Δύο είναι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του γερμανικού πολιτικού συστήματος, που ενδιαφέρουν από τη σκοπιά της παρούσας μελέτης. Το πρώτο είναι ότι ο Καγκελάριος εκλέγεται από το Κοινοβούλιο, ενώ αντίθετα στην Ελλάδα ο Πρωθυπουργός πρώτα λαμβάνει την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στη συνέχεια προσέρχεται στο Κοινοβούλιο για να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης.¹¹⁶ Μία συναφής αλλά διακριτή διαφορά που αφορά ειδικά στην αντιπολίτευση είναι ότι: για να ευδοκιμήσει μία πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης θα πρέπει να περιλαμβάνει αυτή και το πρόσωπο που θα αναλάβει την καγκελαρία σε περίπτωση υπερψήφισης της πρότασης.¹¹⁷ Κάτι τέτοιο είναι σαφές ότι δυσχεραίνει τη δράση της αντιπολίτευσης, αφού δεν αρκεί η συμφωνία μεταξύ των κομμάτων της για την ανατροπή της κυβέρνησης αλλά θα πρέπει αυτά να συμφωνήσουν και στο πρόσωπο που θα διαδεχθεί τον Καγκελάριο.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό είναι ότι αντίθετα με το βρετανικό σύστημα, όπου κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί ποτέ στη μεταπολεμική περίοδο,¹¹⁸ στη Γερμανία έχει συμβεί τρεις φορές να σχηματίσουν κυβέρνηση τα δύο μεγαλύτερα σε εκλογική δύναμη πολιτικά κόμματα, η Χριστιανοδημοκρατική Ένωση (Christlich Demokratische Union Deutschlands - CDU) και το Σοσιαλδημοκρατικό Κόμμα (Sozialdemokratische Partei Deutschlands - SPD). Κάτι τέτοιο συνέβη στα μέσα της δεκαετίας του 1960 με Καγκελάριο τον χριστιανοδημοκράτη K.G. Kiesinger¹¹⁹ και το 2005 και το 2013 με την A. Merkel των χριστιανοδημοκρατών. Έτσι, η

¹¹⁶ Huber, J. (1996), «The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies», *American Political Science Review*, **90** (2), σελ. 269-282.

¹¹⁷ Πρόκειται για τη λεγόμενη «εποικοδομητική πρόταση δυσπιστίας» (κατωτέρω σελ. 138-139). Επίσης, βλ. Le Divellec, A. (1999), *Le parlementarisme allemand*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II), ο οποίος συνδέει τις επιλογές αυτές με τις εμπειρίες της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης, όπου ήταν πολύ εύκολο να ανατραπεί μία κυβέρνηση στο Κοινοβούλιο αλλά εξαιρετικά δυσχερής η διαδικασία σχηματισμού νέας κυβέρνησης.

¹¹⁸ Αντίθετα, κυβερνήσεις με τη στήριξη των δύο τουλάχιστον εκάστοτε μεγάλων κομμάτων είχαν σχηματισθεί στον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο (υπό τον Φιλελεύθερο David Lloyd George), στην οικονομική κρίση του 1929 (υπό τον Εργατικό Ramsay MacDonald) και κατά τη διάρκεια του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου (υπό τον Συντηρητικό Winston Churchill).

¹¹⁹ Ενδιαφέρον είναι ότι κατά τη διάρκεια της συγκυβέρνησης αυτής από τα δύο μεγάλα κόμματα, έλαβε χώρα μία ευρεία αναθεώρηση του Κανονισμού της ομοσπονδιακής γερμανικής Βουλής, ώστε να διευρυνθούν οι δυνατότητες της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου, αφού το μόνο κόμμα που βρισκόταν εκτός εξουσίας ήταν το μικρό κόμμα των Φιλελευθέρων. Η μεταρρύθμιση αυτή θεωρήθηκε αναγκαία για να μη συνθλιβεί η μικρή αντιπολίτευση από το βάρος μιας ευρύτατης πλειοψηφίας. Saalfeld, T. (2013), «L'opposition au Bundestag allemand, entre négociation et rhétorique», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), ό. π., σελ. 154. Η πρώτη φορά στη μεταπολεμική Γερμανία που εισήλθε στο Κοινοβούλιο άλλο μικρό κόμμα πλην των Φιλελευθέρων ήταν το 1983 με την είσοδο των Πρασίνων, οι

αντιπολίτευση ασκήθηκε από μικρότερα κόμματα, που βεβαίως δε διεκδικούσαν την αυτόνομη ανάληψη της εξουσίας, αλλά τον έλεγχο της κυβέρνησης και την αλλαγή των συσχετισμών στις επόμενες εκλογές, που θα τους επέτρεπε να εισέλθουν ως μικρότερος εταίρος σε μια κυβέρνηση με επικεφαλής ένα από τα δύο μεγαλύτερα κόμματα. Αντίθετα με ό,τι θα περίμενε κανείς, η συμμαχία των δύο μεγάλων κομμάτων στις δύο πρώτες - τουλάχιστον- περιπτώσεις δεν οδήγησε στην άνοδο των άκρων ή του αντιπολιτευόμενου Κέντρου, αλλά αντίθετα βοήθησε το ένα από τα δύο μεγάλα κόμματα στις επόμενες εκλογές, με αποτέλεσμα να μπορεί να σχηματίσει κυβέρνηση χωρίς τη συμμαχία του άλλου μεγάλου κόμματος.¹²⁰ Είναι σαφές ότι σε μία τέτοια πολιτική κατάσταση, τόσο ο ρόλος της αντιπολίτευσης όσο και οι σχέσεις της με την κυβέρνηση λαμβάνουν μια ιδιαίτερη μορφή, η μελέτη της οποίας βεβαίως ξεφεύγει από το αντικείμενο της παρούσας διατριβής, αλλά θα πρέπει να επισημανθεί, καθώς οι εξελίξεις στην Ελλάδα, ενδεχομένως να ευνοήσουν μελλοντικά ένα τέτοιο σενάριο.

Η εξέταση των δύο αυτών αντιπροσωπευτικών περιπτώσεων κοινοβουλευτικού πολιτεύματος καταδεικνύει ότι, παρά τις επί μέρους διαφορές, το κυρίαρχο θεσμικό πεδίο στο οποίο αντιπαρατίθενται κυβέρνηση και αντιπολίτευση είναι το Κοινοβούλιο. Οι καθαρά συμβολικές αρμοδιότητες του αρχηγού του κράτους, η μικρή συχνότητα πρόωρων εκλογών, η απουσία ή η περιορισμένη χρήση θεσμών άμεσης δημοκρατίας, όπως το δημοψήφισμα σε εθνικό επίπεδο¹²¹ και η μη εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη του δεύτερου

οποίοι έκτοτε έχουν συνεχή κοινοβουλευτική παρουσία, συνήθως στην αντιπολίτευση, ενώ μια φορά συμμετείχαν ως μικρός εταίρος στην κυβέρνηση G. Schröder. Βλ. Poguntke, Th. (2001), «The German Party System: Eternal Crisis?», *Keele European Parties Research Unit (KEPRU)*, working paper 2, στο <https://www.keele.ac.uk/media/keeleuniversity/group/kepru/KEPRU%20WP%202.pdf>, [πρόσβαση: 16.02.2017], ο οποίος θεωρεί ως κομβικό σημείο στη γερμανική πολιτική το έτος 1983, όταν οι Φιλελεύθεροι έπαψαν να είναι το μόνο μικρό κόμμα στη Βουλή. Βλ. και Steinack, K. (2012), «Opposition in a consensual system. The case of Germany», σελ. 2, στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SSRN-id2124317.pdf> [πρόσβαση: 08.03.2017].

¹²⁰ Έτσι, μετά τη συνεργασία χριστιανοδημοκρατών-σοσιαλδημοκρατών υπό τον K.G. Kiesinger, στις επόμενες εκλογές (1968) αναδείχθηκε Καγκελάριος ο σοσιαλδημοκράτης W. Brandt, ενώ μετά τη συνεργασία των δύο αυτών κομμάτων υπό την A. Merkel, η τελευταία κέρδισε τις επόμενες εκλογές το 2009 και δε χρειάστηκε πλέον τη συνεργασία των σοσιαλδημοκρατών, σχηματίζοντας κυβέρνηση συνεργασίας με τους φιλελεύθερους. Τη στιγμή που γράφονταν αυτές οι γραμμές ήταν άγνωστο το αποτέλεσμα των εκλογών του 2017 (24.09.2017) για να διαπιστωθεί εάν θα επαναληφθεί αυτό που είχε συμβεί στις δύο πρώτες περιπτώσεις.

¹²¹ Το Σύνταγμα της Γερμανίας προβλέπει τη διενέργεια δημοψηφίσματος σε πολύ περιορισμένες περιπτώσεις (αναθεώρηση Συντάγματος και αλλαγή στα όρια των κρατιδίων) και εν γένει ο όλος θεσμός αντιμετωπίζεται με σκεπτικισμό, δεδομένης της εμπειρίας με τον θεσμό αυτό επί A. Hitler. Βλ. Kaufmann, B. & Waters, M. D. (2004), *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Durham: Carolina Academic Press, σελ. 63 επ.

νομοθετικού Σώματος (Βουλή των Λόρδων και Άνω Βουλή αντίστοιχα)¹²² αναδεικνύουν τη Βουλή στον αποφασιστικό πολιτικό θεσμό διεξαγωγής του πολιτικού γίνεσθαι. Η εκτελεστική εξουσία διαθέτοντας την πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο έχει να αντιμετωπίσει όχι τη Βουλή ως θεσμό αλλά την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, η οποία ελέγχει τα κυβερνητικά πεπραγμένα και προβάλλει τον εναλλακτικό πολιτικό λόγο της, προσβλέποντας στις επόμενες κοινοβουλευτικές εκλογές και την αλλαγή των πολιτικών συσχετισμών.

(β) Προεδρικό πολίτευμα

Στον αντίποδα του κοινοβουλευτικού συστήματος, βρίσκεται το σύστημα της Προεδρικής Δημοκρατίας, που έχει υλοποιηθεί με πολλούς τρόπους σε αρκετές χώρες (Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής - Η.Π.Α., Κύπρος, διάφορες χώρες της Λατινικής Αμερικής και ορισμένες της Ανατολικής Ευρώπης).¹²³ Δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του: α) η εκλογή του Προέδρου από τον λαό και η μη εξάρτηση της συνέχισης της θητείας του από την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου και β) οι ευρείες εκτελεστικές και εν μέρει νομοθετικές εξουσίες, που έχει ο Πρόεδρος σε ένα θεσμικό πλαίσιο, από το οποίο απουσιάζει ο

Όσον αφορά στο Ηνωμένο Βασίλειο, δύο δημοψηφίσματα σε εθνικό επίπεδο έχουν διενεργηθεί με αντικείμενο τη σχέση της χώρας με την υπόλοιπη Ευρώπη: το πρώτο έγινε για την έγκριση παραμονής της χώρας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.), το 1975 (05/06/1975) και πιο πρόσφατα, το 2016 (23/06/2016), με αντίστοιχο ερώτημα σε σχέση με την Ε.Ε. Επίσης, το 2011 (05/05/2011) διενεργήθηκε δημοψήφισμα για την αλλαγή του πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος και το αποτέλεσμα ήταν υπέρ της διατήρησης του υφιστάμενου. Βλ. σχετική έκθεση της εκλογικής επιτροπής που το διενήργησε The Electoral Commission (2011), «Referendum on the voting system for UK parliamentary elections», Report on the May 2011 referendum, στο http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/141328/Final-PVS-report.pdf. Αντίθετα, περιφερειακά δημοψηφίσματα διενεργούνται με αυξανόμενο ρυθμό, με πρώτο αυτό που έγινε στη Βόρεια Ιρλανδία το 1973 με θέμα την παραμονή της στο Ηνωμένο Βασίλειο ή την ένωσή της με τη Δημοκρατία της Ιρλανδίας. Βλ. Select Committee on the Constitution (2010), «Referendums in the United Kingdom», *House of Lords*, paper 99, στο <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf> [πρόσβαση: 08.09.2015].

¹²² Ο Διαμαντόπουλος (2015: 58-59) σημειώνει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις δεύτερου νομοθετικού Σώματος, η κυβέρνηση δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη του τελευταίου, με χαρακτηριστική εξαίρεση την ιταλική Γερουσία. Διαμαντόπουλος, Θ. (2015), *Το λυκόφως της δημοκρατίας; Ο κοινοβουλευτισμός της συγκυβέρνησης: Θεσμικό υπόστρωμα, λειτουργικές ιδιαιτερότητες και είδη*, Αθήνα: Πατάκης.

¹²³ Η Kasarovic (1996: 126) απαριθμεί 8 πρώην κομμουνιστικές χώρες με κοινοβουλευτικό καθεστώς, 8 με ημι-προεδρικό καθεστώς και 3 με προεδρικό. Kasarovic, M. (1996), «Parliamentarism and Presidentialism in Eastern Europe», *Političa missao*, XXXIII (5), σελ. 120-135. Στη θεωρία εμφανίζονται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τον χαρακτηρισμό των πολιτευμάτων των χωρών αυτών με βασικό κριτήριο τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Βλ. επίσης Krouwel, A. (2000), «The presidentialisation of East-Central European countries», paper, ECPR Joint Session of Workshops (Copenhagen, 14-19/04/2000), σελ. 3, στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b736a5ff-ab2b-4d45-ac21-43c325e42610.pdf> [πρόσβαση: 10/02/2017], ο οποίος καταγράφει τις διαφορές μεταξύ πέντε συγγραφέων ως προς τον χαρακτηρισμό των πολιτευμάτων των χωρών αυτών. Σε κάθε όμως περίπτωση είναι σαφές ότι, αντίθετα με τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης, οι χώρες των πρώην κομμουνιστικών καθεστώτων, στην πλειοψηφία τους, έχουν υιοθετήσει πολιτεύματα με ενισχυμένη τη θέση του Προέδρου.

Πρωθυπουργός.¹²⁴ Κλασικό παράδειγμα αποτελεί εκείνο των Η.Π.Α., δεδομένου ότι είναι το παλαιότερο προεδρικό πολίτευμα και έχει αποτελέσει το πρότυπο για πολλές άλλες χώρες.

Σε ένα τέτοιο σύστημα, ο Πρόεδρος αναδεικνύεται από τον λαό¹²⁵ και παραμένει σε όλη τη διάρκεια της τετραετούς θητείας του, έστω και εάν στα δύο νομοθετικά Σώματα πλειοψηφεί η αντιπολίτευση. Ηγείται ο ίδιος της κυβέρνησης της χώρας -καθώς, μάλιστα, δεν υπάρχει Πρωθυπουργός- και βρίσκεται τύποις και ουσία στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, ενώ διαθέτει το δικαίωμα βέτο σε νόμους, που ψηφίζονται από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία. Και μπορεί μεν, τουλάχιστον στις Η.Π.Α, να είναι δυνατόν να ανατραπεί το προεδρικό βέτο εφ' όσον, στη συνέχεια, το επίμαχο νομοσχέδιο ψηφισθεί από τα 2/3 των μελών του κάθε νομοθετικού Σώματος, στην πράξη όμως, αυτό συμβαίνει σπάνια.¹²⁶ Επίσης, μπορεί να εκδίδει, σε ορισμένες περιπτώσεις, προεδρικά διατάγματα νομοθετικού περιεχομένου παρακάμπτοντας την κοινοβουλευτική διαδικασία.¹²⁷

¹²⁴ Sartori, G. (2007), ό. π., σελ. 138 και Shugart, M. & Carey, J. (1993), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press, σελ. 18 επ. Επίσης, βλ. Τσάτσο, Δ. (1982), ό. π., σελ. 198-99, Μανιτάκη, Α. (2009), *Συνταγματική οργάνωση του κράτους: με στοιχεία πολιτειολογίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 181 επ. και Παντελή, Α. (2007), ό. π., σελ. 154 επ.

¹²⁵ Για την ακρίβεια θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο λαός αναδεικνύει εκλέκτορες σε κάθε Πολιτεία, οι οποίοι με τη σειρά τους εκλέγουν τον Πρόεδρο. Οι εκλέκτορες αυτοί έχουν συγκεκριμένη εντολή ως προς το πρόσωπο που θα ψηφίσουν, η οποία είναι πολιτικά αλλά όχι νομικά δεσμευτική γι αυτούς. Λόγω του πλειοψηφικού συστήματος ανάδειξης των εκλεκτόρων είναι δυνατόν ένας υποψήφιος να εκλέξει περισσότερους εκλέκτορες, αν και έχει λάβει λιγότερες ψήφους από τον αντίπαλό του. Αυτό έχει συμβεί μόνο πέντε φορές στην αμερικανική ιστορία, εκ των οποίων οι τρεις τον 19^ο αιώνα (1824, 1876, 1888) και οι άλλες δύο τον 21^ο αιώνα: το 2000, όταν ο G. Bush (ο νεότερος) έλαβε 477.189 λιγότερες ψήφους από τον Al Gore, αλλά ανέδειξε 271 εκλέκτορες έναντι 266 του αντιπάλου του και το 2016, όταν ο D. Trump εξέλεξε 304 εκλέκτορες έναντι 227 της H. Clinton, αν και έλαβε 2.864.974 λιγότερες ψήφους από εκείνη. Βλ. αναλυτικά στο <http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php> [πρόσβαση: 20.11.2016]. Για το θέμα των εκλεκτόρων και τους κινδύνους να μην εκπροσωπούν τη λαϊκή ψήφο, βλ. Edwards III, G.C. (2011), *Why the Electoral College is Bad for America*, New Haven-London: Yale University Press.

¹²⁶ Ο Scholleberger (2004) αναφέρει ότι από το 1789 έως το 2004 το προεδρικό βέτο είχε ασκηθεί 1464 φορές εκ των οποίων είχε ανατραπεί μόνο σε 106 περιπτώσεις. Βλ. Scholleberger, M. (2004), «Congressional Override of Presidential Vetoes», *Congressional Research Service*, report, σελ. 98-157, στο <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-157.pdf> [πρόσβαση: 04.09.2015]. Το πιο πρόσφατο παράδειγμα (Σεπτέμβριος 2016) απόρριψης προεδρικού βέτο αφορούσε στο νομοσχέδιο σύμφωνα με το οποίο δόθηκε η δυνατότητα στους συγγενείς των θυμάτων της 11^{ης} Σεπτεμβρίου να προσφύγουν στα δικαστήρια κατά της Σαουδικής Αραβίας («Justice Against Sponsors of Terrorism Act - JASTA»). Όταν ο τότε Αμερικανός Πρόεδρος B. Obama άσκησε βέτο, αυτό απορρίφθηκε με συντριπτική πλειοψηφία τόσο στη Γερουσία όσο και τη Βουλή των Αντιπροσώπων, βλ. «Το Κογκρέσο απέρριψε το βέτο του Ομπάμα για τις μηνύσεις κατά της Σαουδικής Αραβίας», *CNN Greece* (29.09.2016), στο <http://www.cnn.gr/news/kosmos/story/48221/to-kogkreso-aperripse-to-veto-toy-ompama-gia-tis-minyseis-kata-tis-saoydikis-aravias?v9> [πρόσβαση: 30.09.2016].

¹²⁷ Για μια κριτική παρουσίαση της εξουσίας αυτής βλ. Duncan, J. Jr. (2010), «A Critical Consideration of Executive Orders: Glimmerings of Autopoiesis in the Executive Role», *Vermont Law Review*, **35**, σελ. 333-411.

Στο πλαίσιο αυτό, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση μπορεί να λάβει δύο μορφές, ανάλογα με το εάν η πλειοψηφία του κάθε νομοθετικού Σώματος προέρχεται από το κόμμα, που ανέδειξε τον Πρόεδρο. Στην περίπτωση που ο Πρόεδρος και τα δύο νομοθετικά Σώματα ανήκουν στο ίδιο κόμμα, η κατάσταση θεσμικά είναι πιο απλή. Η αντιπολίτευση ελέγχει την εκτελεστική εξουσία και προσπαθεί να επηρεάσει τη νομοθετική διαδικασία, ενώ μετέχοντας στον δημόσιο διάλογο επιχειρεί να επηρεάσει την κοινή γνώμη, ώστε να καταστεί πλειοψηφία στις επόμενες εκλογές.

Μία τέτοια αντιπολίτευση έχει σχετικά μικρότερες δυνατοότητες αποτελεσματικής πίεσης προς τον Πρόεδρο και την κυβέρνησή του από ό,τι σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία εκτός εάν ο Πρόεδρος έχει εξασθενήσει πολιτικά και η αφοσίωση των βουλευτών και γερουσιαστών του κόμματός του προς αυτόν έχει περιοριστεί. Ένας από τους λόγους των περιορισμένων δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης είναι ότι δεν υπάρχει αρχηγός της αντιπολίτευσης κατ' αντιστοιχία του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες¹²⁸ και έτσι το μήνυμα του ενός Προέδρου περνά πιο εύκολα από το συλλογικό μήνυμα των βουλευτών και των γερουσιαστών της αντιπολίτευσης.¹²⁹ Στην εποχή της κυριαρχίας της εικόνας η παρουσία ενός και μόνο προσώπου ως φορέα της εξουσίας και «πομπού» ενός πολιτικού μηνύματος είναι, συνήθως, ισχυρότερη από την αντίστοιχη παρουσία περισσότερων ατόμων που έχουν, εξ ορισμού, μικρότερο κύρος και λιγότερη νομιμοποίηση να εκφράζουν την εθνική ενότητα, ιδίως μάλιστα καθώς δεν διατυπώνουν πάντα ενιαίες απόψεις.¹³⁰

¹²⁸ Ο ηττημένος των προεδρικών εκλογών δεν μπορεί να διαδραματίσει τον ρόλο του ηγέτη της αντιπολίτευσης, αφού εξαφανίζεται από το πολιτικό προσκήνιο. Ακόμη και υποψήφιοι που έχασαν τις εκλογές για ελάχιστες ψήφους, όπως ο R. Nixon το 1960 (49,55% έναντι 49,72% του J.F. Kennedy), ο H. Humphrey το 1968 (42,7% έναντι 43,4% του Nixon) και ο Al Gore το 2000 (ο οποίος, μάλιστα, όπως προαναφέρθηκε είχε έρθει πρώτος σε ψήφους λαμβάνοντας 48,4% των ψήφων έναντι 47,9% του G. Bush) δεν διαδραμάτισαν κανένα αντιπολιτευτικό ρόλο έναντι του Προέδρου που τους νίκησε, ενώ κάποιοι, όπως οι Humphrey και Gore, δεν ασχολήθηκαν πλέον με την πολιτική. Ο δε Nixon, αφού απέτυχε το 1962 να εκλεγεί κυβερνήτης της Καλιφόρνιας χρειάστηκε να περιμένει μέχρι το 1968 για να επανέλθει στην πολιτική και να εκλεγεί τελικά Πρόεδρος. Για τα αναλυτικά αποτελέσματα των προεδρικών εκλογών στις Η.Π.Α. από το 1789 έως σήμερα βλ. στο <http://www.presidency.ucsb.edu/elections.php> [πρόσβαση: 13.09.2015]. Ούτε οι αρχηγοί των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης στα δύο νομοθετικά Σώματα έχουν το κύρος και την απήχηση που έχει ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία. Ομοίως, οι Πρόεδροι των δύο κομμάτων είναι πρόσωπα ελάχιστα γνωστά, που ο ρόλος τους είναι κυρίως διαχειριστικός εντός του κόμματος.

¹²⁹ Για τον ρόλο του αρχηγού της αντιπολίτευσης και τη σημασία της απουσίας του ως θεσμού από ένα πολίτευμα, βλ. Surel, Y. (2004), ό. π., σελ. 63-80.

¹³⁰ Σχετική επισήμανση για τη μεγάλη επιρροή που μπορεί να έχει ένας μονοπρόσωπος και άμεσα εκλεγόμενος θεσμός σε σχέση με τα συλλογικά νομοθετικά όργανα κάνει ο Ρόζος, Ν. (2017), «Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, (3-4), σελ. 209-219.

Η παντοδυναμία του Προέδρου του οποίου το κόμμα διαθέτει την πλειοψηφία και στα δύο νομοθετικά Σώματα, περιορίζεται βέβαια από ορισμένους παράγοντες. Κατ' αρχήν, σε θεσμικό επίπεδο, η αντιπολίτευση διαθέτει τη δυνατότητα να παρακωλύσει την ψήφιση νομοσχεδίων στη Γερουσία, όταν διαθέτει 41 τουλάχιστον (από τις 100) ψήφους οπότε να μπορεί να αναβάλει επ' άπειρον την ψηφοφορία επί ενός νομοσχεδίου συνεχίζοντας τη συζήτηση χωρίς κανένα περιορισμό. Μολονότι το δικαίωμα αυτό της αντιπολίτευσης (αποκαλείται «filibuster»), δεν προβλέπεται από το Σύνταγμα αλλά από τον Κανονισμό της Γερουσίας, παραμένει επί δεκαετίες άθικτο παρά το ότι και τα δύο κόμματα έχουν υποστεί τις συνέπειές του, όταν διαθέτουν την πλειοψηφία των εδρών της Γερουσίας, αλλά όχι τα 3/5.¹³¹

Ο δεύτερος περιοριστικός παράγοντας είναι η ελαστικότερη -σε σχέση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα- κομματική πειθαρχία. Όπως έχει χαρακτηριστικά σημειωθεί «[Α]κόμα και όταν η εκτελεστική εξουσία και τα δύο νομοθετικά Σώματα ελέγχονται από το ίδιο κόμμα, δεν είναι πάντα βέβαιο ότι η εκτελεστική εξουσία θα είναι σε θέση να περάσει όποια νομοθεσία θέλει, ως ένα ζήτημα ρουτίνας».¹³² Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με το ότι διεξάγονται εκλογές, κάθε δύο χρόνια, για τη Βουλή των Αντιπροσώπων και για το 1/3 των εδρών της Γερουσίας και συνεπώς είναι δυνατή ανά πάσα στιγμή η ανατροπή των συσχετισμών, περιορίζει σε ένα βαθμό την παντοδυναμία ενός Προέδρου που το κόμμα του πλειοψηφεί και στα δύο Σώματα.

¹³¹ Για την ιστορία αυτού του ιδιόμορφου κοινοβουλευτικού κανόνα βλ. Gold, M.B. & Gupta, D. (2004), «The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: A Majoritarian Means to Overcome the Filibuster», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, **28** (1), σελ. 205-272 και Marziani, M. (2010), «Filibuster Abuse», *Brennan Center for Justice – New York University School of Law*, στο http://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Filibuster%20Abuse_Online%20Version.pdf [26.10.2015]. Η μη κατάργηση αυτού του δικαιώματος (με εξαίρεση την πρόσφατη κατάργησή του στις διαδικασίες ορισμού δικαστών), θα πρέπει να αποδοθεί στο φόβο της εκάστοτε πλειοψηφίας ότι κάποτε θα βρεθεί στη μειοψηφία και θα της χρειαστεί αυτή η σημαντική θεσμική δυνατότητα παρεμπόδισης του νομοθετικού έργου της πλειοψηφίας. Η στάση αυτή θυμίζει τη φράση του Τοκεβίλ που αναφερόμενος στην ακριβώς αντίθετη περίπτωση είχε τονίσει ότι «Στις Ηνωμένες Πολιτείες (...) όλα τα κόμματα είναι έτοιμα να αναγνωρίσουν τα δικαιώματα της πλειοψηφίας, γιατί όλα ελπίζουν να μπορέσουν μια μέρα να τα ασκήσουν επ' ωφελεία τους.» βλ. στο ντε Τοκεβίλ, Α. (1996), *Η Δημοκρατία στην Αμερική*, Αθήνα: Στοχαστής, σελ. 258.

¹³² Lever, M. (2008), «Legislatures and Parliaments in Comparative Context», στο συλλογικό τόμο Wittman, A. & Weingast, B. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, σελ. 121-140. Βλ. και Ackerman, B. (2000), ό. π., σελ. 651. Ο νεοεκλεγής Πρόεδρος των Η.Π.Α. D. Trump υπέστη την πρώτη του σοβαρή πολιτική ήττα, όταν απέτυχε να «περάσει» από το Κογκρέσσο το νομοσχέδιο που θα καταργούσε το εθνικό σύστημα υγείας που είχε καθιερώσει ο Obama («Obama care») μολονότι το κόμμα του διέθετε την πλειοψηφία και στα δύο νομοθετικά Σώματα. Βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία: Smith, D. (2017), «Move fast and break things': Trump's Obamacare failure and the backlash ahead», *The Guardian* (25.03.2017) στο <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/25/donald-trump-healthcare-deal-republicans-obamacare> & Diamond, J. & Bash, D. (2017), «Trump's art of no deal: Find someone to blame», *CNN politics* (26.03.2017), στο <http://edition.cnn.com/2017/03/24/politics/donald-trump-health-care-blame/> και [πρόσβαση: 04.04.2017].

Τελείως διαφορετική και πιο περίπλοκη είναι η περίπτωση κατά την οποία η πλειοψηφία σε ένα τουλάχιστον από τα δύο νομοθετικά Σώματα -ή ακόμη περισσότερο και στα δύο νομοθετικά Σώματα- ανήκει στο αντίπαλο του Προέδρου κόμμα.¹³³ Αυτές οι περιπτώσεις κάθε άλλο παρά σπάνιες είναι και, μάλιστα, τις τελευταίες δεκαετίες έχουν καταστεί ο κανόνας.¹³⁴ Σε τέτοιες καταστάσεις, δεν έχουμε πλέον την κλασική αντιπαράθεση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, όπως συμβαίνει στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Στην πραγματικότητα, πρόκειται για μια αντίθεση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας στην οποία η μεν εκτελεστική και ειδικότερα ο Πρόεδρος εξακολουθεί να έχει αυξημένες αρμοδιότητες, η δε νομοθετική εξουσία μπορεί να προβάλλει πολλά προσκόμματα στο έργο του Προέδρου,¹³⁵ χωρίς όμως να μπορεί να τον ανατρέψει παρά μόνο σε πολύ περιορισμένες περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων και με ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία. Θα μπορούσε κανείς να πει ότι μια τέτοια πολιτική συγκυρία αποτελεί την πρωτότυπη περίπτωση διάκρισης των εξουσιών που είχαν φανταστεί οι εμπνευστές της οργανωσιακής αυτής αρχής του κράτους.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, από θεσμικής άποψης, είναι δύσκολο να αποκληθεί «αντιπολίτευση» ένα επίσημο νομοθετικό όργανο, όπως η Βουλή ή η Γερουσία, ιδίως μάλιστα αν λάβει κανείς υπ' όψιν του ότι είναι δυνατόν την ίδια ημέρα να εκλέξει ο λαός Πρόεδρο από ένα κόμμα και, ταυτοχρόνως, να δώσει την πλειοψηφία στα δύο νομοθετικά Σώματα στο άλλο κόμμα. Μάλιστα, η πρόσφατη ιστορία έχει δείξει ότι σε περιόδους

¹³³ Οι Morgenstern, Negri & Perez-Linan (2008: 160) αναφερόμενοι στις Η.Π.Α. επισημαίνουν: «Εάν ο Πρόεδρος είναι μέλος του ίδιου κόμματος με την πλειοψηφία και των δύο νομοθετικών Σωμάτων, τότε η αντιπολίτευση είναι απλά το μειοψηφόν κόμμα. Αν, όμως, ο Πρόεδρος και η πλειοψηφία των μελών ενός από τα δύο νομοθετικά Σώματα προέρχονται από διαφορετικά κόμματα, τότε οι διαχωριστικές γραμμές μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης μπερδεύονται, αφού οι ακολουθητέες πολιτικές μπορούν να εγκριθούν μόνο με τη συμφωνία του κόμματος του Προέδρου και μιας μερίδας μετριοπαθών νομοθετών που είναι πρόθυμοι να υπερβούν τις κομματικές γραμμές.». Morgenstern, S., Negri, J.J., Perez-Linan, A. (2008), «Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America», *Journal of Legislative Studies*, 14 (1), σελ. 160-189. Βλ. και Ackerman, B. (2000), ό. π., σελ. 644 επ.

¹³⁴ Από την ανάδειξη ως Προέδρου του D. Eisenhower (1953) μέχρι και τον D. Trump (2017), τα χρόνια στα οποία οι Πρόεδροι προέρχονταν από κόμματα που είχαν την πλειοψηφία και στα δύο νομοθετικά Σώματα ήταν συνολικά μόλις 24. Στις υπόλοιπες περιόδους, ένα ή δύο νομοθετικά Σώματα ελέγχονταν από διαφορετικό κόμμα από εκείνο του Προέδρου. Βλ. Sartori, G. (2007), ό. π., σελ. 143 και Renka, R. (2010), «Party Control of the Presidency and Congress: 1933-2010», *Southeast Missouri State University*, στο <http://cstl-cla.semo.edu/rdrenka/ui320-75/presandcongress.asp> [πρόσβαση: 01.10.2015].

¹³⁵ Αν και τα δύο νομοθετικά Σώματα είναι συναρμόδια για την ψήφιση των νόμων, υπάρχουν ορισμένες αρμοδιότητες που ανήκουν αποκλειστικά στη Γερουσία. Ενδεικτικά, η τελευταία εγκρίνει ή απορρίπτει τους υποδεικνυόμενους από τον Πρόεδρο υποψηφίους υψηλόβαθμους δημόσιους λειτουργούς και τους ομοσπονδιακούς δικαστές κάθε βαθμίδας και κυρώνει τις διεθνείς συμβάσεις. Βλ. Law, D.S. (2005), «Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner's Dilemma», *Cardozo Law Review*, (26), σελ. 479-523 και Krutz, G.S. & Peake, J.S. (2009), *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, σελ. 24 επ.

εξασθένησης της δύναμης ενός Προέδρου -όπως είναι συνήθως η δεύτερη τετραετία κάθε Αμερικανού Προέδρου-¹³⁶ ένα εχθρικό Κογκρέσσο διαμορφώνει σε μεγαλύτερο βαθμό από ό,τι ο Πρόεδρος την εσωτερική, τουλάχιστον, πολιτική της χώρας¹³⁷ και μόνο ως αντιπολίτευση δεν μπορεί να θεωρηθεί. Για όλους αυτούς τους λόγους, λοιπόν, η συνύπαρξη ενός Προέδρου και ενός αντίπαλου Κογκρέσσου δε θα πρέπει να αντιμετωπισθεί με βάση το δίπολο συμπολίτευση-αντιπολίτευση, αλλά περισσότερο με βάση την έννοια της «διαιρεμένης διακυβέρνησης» («divided government»)¹³⁸.

Συνοψίζοντας, διαπιστώνουμε ότι στο προεδρικό πολίτευμα, ο Πρόεδρος έχει πολύ μεγαλύτερη εξουσία έναντι της αντιπολίτευσης σε σύγκριση με αυτή που έχει ο Πρωθυπουργός σε ένα κοινοβουλευτικό πολίτευμα, όταν ελέγχει το ένα τουλάχιστον από τα νομοθετικά Σώματα. Γνωρίζοντας, άλλωστε, τους κινδύνους μιας τέτοιας πολιτικής κατάστασης, οι συντάκτες του αμερικανικού Συντάγματος έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στη διάκριση των εξουσιών και δημιούργησαν ένα ολόκληρο πλέγμα θεσμικών αντιβάρων¹³⁹ προκειμένου να περιορίζεται η παντοδυναμία του Προέδρου. Η πολιτική πραγματικότητα, όμως, είναι πιο περίπλοκη και έτσι τις τελευταίες δεκαετίες έγινε ο κανόνας να προέρχονται από διαφορετικά κόμματα ο Πρόεδρος και τα δύο νομοθετικά Σώματα, οπότε η διάκριση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης έδωσε τη θέση της στην έννοια της «διαιρεμένης διακυβέρνησης». Μια τέτοια κατάσταση δύσκολα επιτρέπει συγκρίσεις της θέσης της αντιπολίτευσης στα προεδρικά πολιτεύματα με τα ισχύοντα στα κοινοβουλευτικά, καθώς είναι δυσχερής ο εντοπισμός του ποιος φορέας είναι η αντιπολίτευση.

¹³⁶ Pacileo IV, V.A. (2011), *The Freedom of the Lame Duck: Presidential Effectiveness in the Post Twenty Second Amendment Era*, στο <http://cspc.nonprofitsoapbox.com/storage/Fellows2011/Pacileo-Final Paper.pdf> [πρόσβαση: 01.10.2015].

¹³⁷ Βλ. Anastaplo, G. (2004), «Loyal Opposition in a Modern Democracy», *Loyola University Chicago Law of Journal*, **35** (4), σελ. 1010: «είναι αποπροσανατολιστικό να θεωρεί κανείς ότι οι Ρεπουμπλικάνοι επέστρεψαν στην εξουσία το 2001 με την ορκωμοσία του νέου Προέδρου, όσο σημαντικός και εάν είναι ο Πρόεδρος στην άσκηση της εξωτερικής πολιτικής της χώρας και στο να προτείνει νομοθετικά μέτρα για να εξετάσει το Κογκρέσσο. Μάλλον οι Ρεπουμπλικάνοι επέκτειναν στην εκτελεστική εξουσία τη μεγάλη εξουσία που είχαν ήδη στο Κογκρέσσο.».

¹³⁸ Elgie, R. (2001), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford & New York: Oxford University Press.

¹³⁹ Βλ. Marshall, W.P. (2008), «Eleven Reasons Why Presidential Power Inevitable Expands and Why It Matters», *Boston University Law Review*, **88** (2), σελ. 505-522. Για την έννοια των θεσμικών αντιβάρων γενικότερα βλ. ανωτέρω σελ. 3 επ.

(γ) Ημι-προεδρικό πολίτευμα

Ημι-προεδρικό χαρακτηρίζεται το πολίτευμα εκείνο στο οποίο: α) ο Πρόεδρος εκλέγεται απευθείας από τον λαό, διαθέτοντας ευρείες εκτελεστικές και εν μέρει νομοθετικές εξουσίες εκλεγόμενος και β) υπάρχει, πέραν του Προέδρου και Πρωθυπουργός, που επιλέγεται από τον Πρόεδρο και πρέπει να απολαύει της εμπιστοσύνης του Κοινοβουλίου, κάτι το οποίο αποτελεί το κρίσιμο διαφοροποιητικό στοιχείο σε σχέση με το προεδρικό πολίτευμα.¹⁴⁰ Κλασικό παράδειγμα τέτοιου πολιτεύματος αποτελεί η Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία, ενώ αρκετά τέτοια παραδείγματα συναντώνται και στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης.¹⁴¹ Για ευνόητους λόγους, θα σταθούμε στη γαλλική περίπτωση ως το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα ημι-προεδρικού πολιτεύματος.

Όπως κάθε Σύνταγμα, έτσι και αυτό της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας αποτέλεσε προϊόν των ιστορικών εμπειριών της χώρας. Η Τρίτη και η Τέταρτη Γαλλική Δημοκρατία χαρακτηρίστηκαν από την απόλυτη κυριαρχία του Κοινοβουλίου, τη συχνή εναλλαγή των κυβερνήσεων εντός της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου¹⁴² και τον κατακερματισμό των πολιτικών δυνάμεων. Όπως έχει χαρακτηριστικά ειπωθεί για την Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία, και σε σημαντικό βαθμό ισχύει και για την Τέταρτη, «...οι κυβερνήσεις αυτές έρχονταν και παρέρχονταν όπως οι ομάδες τουριστών σε ξενοδοχεία, αφού οι κυβερνητικές πλειοψηφίες

¹⁴⁰ Τσάτσος, Δ. (1982), ό. π., σελ. 199 και Sartori (2007), ό. π., σελ. 191.

¹⁴¹ Protcyk, O. (2005), «Prime minister's identity in semi-presidential regimes: constitutional norms and cabinet formation outcomes», *European Journal of Political Research*, **44** (5), σελ. 721-748, Skach, C. (2007), «The "Newest" Separation of Powers: Semi-presidentialism», *International Journal of Constitutional Law*, **5** (1), σελ. 93-121 και Samuels, D.J. & Shugart, M. (2010), «La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel: l'impact de la présidentialisation des partis», *Revue internationale de politique comparée*, **17** (1), σελ. 67-91, στο www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2010-1-page-67.htm [πρόσβαση: 03.04.2015].

¹⁴² Για ενδεικτικά μόνο παραδείγματα βλ. Διαμαντόπουλο (2015), ό. π., σελ. 196. Για την πολιτική αστάθεια που κυριαρχούσε στη Γαλλία προ της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας, βλ. Williams, Ph. (1964), *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic*, third edition, London: Longmans, σελ. 33. Ο συγγραφέας καταγράφει 25 αλλαγές κυβερνήσεων στην περίοδο 1944-1958. Για την Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία βλ. Παπασπύρου (2016), ό. π., σελ. 108 επ. Αναφερόμενος στην ισχυρή θέση του γαλλικού Κοινοβουλίου στην περίοδο της Τρίτης Γαλλικής Δημοκρατίας, ο Ελ. Βενιζέλος, υποστηρικτής μιας ισχυρής εκτελεστικής εξουσίας στα βρετανικά πρότυπα είχε πει σε αγόρευσή του στην ελληνική Βουλή: «Άλλο ελάττωμα είναι, όπως εξελίσσεται εν Γαλλία, ότι καταντά να μη κυβερνούν οι υπουργοί, αλλά να κυβερνούν οι Βουλαί δια των μεγάλων κοινοβουλευτικών επιτροπών. Πραγματικώς, εις την Γαλλίαν μετετέθη ένα μέρος της όλης κυβερνητικής εξουσίας εις τα μεγάλα κοινοβουλευτικά επιτροπάς. Βέβαια, η δε επίδρασις των επιτροπών αυτών είναι ανάλογος προς το πρόσωπον του εκάστοτε αρχηγού της κυβερνήσεως.». Σβολόπουλος, Κ. (2013), *Ελευθέριος Βενιζέλος: Περί Δημοκρατίας*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 30.

γρήγορα ανατρέπονταν για να αντικατασταθούν από νέες». ¹⁴³ Οι εμπειρίες αυτές, σε συνδυασμό με την προσωπικότητα του De Gaulle οδήγησαν, όταν βραχυκυκλώθηκε το πολιτικό σύστημα με αφορμή τον πόλεμο της Αλγερίας, ¹⁴⁴ στην καθιέρωση ενός νέου Συντάγματος βασικό χαρακτηριστικό του οποίου ήταν η μέριμνα για την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας. Έτσι καθιερώθηκε ένας ισχυρός Πρόεδρος που αρχικά εκλεγόταν έμμεσα και μετά από σχετικό δημοψήφισμα το 1962 άμεσα από τον λαό. ¹⁴⁵

Η ισχυρή όμως ρεπουμπλικανική παράδοση της Γαλλίας έθεσε δύο περιορισμούς στην απόλυτη προεδροποίηση του πολιτεύματος: αφενός οι εξουσίες του Προέδρου δεν ήταν τόσο ευρείες όσο στο αμερικανικό πολίτευμα και αφετέρου δόθηκαν ακόμη σημαντικότερες εξουσίες στον Πρωθυπουργό. ¹⁴⁶ Έτσι, στο πολίτευμα αυτό ο Πρωθυπουργός έχει τη δυνατότητα χάραξης πολιτικής, ενώ οι εξουσίες του Προέδρου, σε περίπτωση που δεν ελέγχει πολιτικά τον Πρωθυπουργό, είναι περισσότερο ανασταλτικές. ¹⁴⁷

¹⁴³ Hobsbaum, E.J. (2000), *Η εποχή των αυτοκρατοριών 1875-1914*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, σελ. 156.

¹⁴⁴ Οι αδυναμίες αυτές της Τέταρτης Γαλλικής Δημοκρατίας δε θα πρέπει πάντως να οδηγούν στην υποτίμηση του έργου που αυτή παρήγαγε. Βλ. Goetschel, P. & Toucheboeuf, B. (2004), *La Quatrième République: La France de la libération à 1958*, Paris: Le Livre de Poche και Huber, J. & Martinez-Gallardo, C. (2004), «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science*, **34** (1), σελ. 27-48. Ο Williams (1964: 44) δε σημειώνει ότι: «*Η τραγωδία των τελευταίων ετών της Τέταρτης Δημοκρατίας ήταν το ότι η καταστροφή στο εξωτερικό [αναφέρεται στα γεγονότα του Βιετνάμ και της Αλγερίας] επισκίαζε την πραγματική της επιτυχία στο εσωτερικό*».

¹⁴⁵ Αντίθετα, ενισχύθηκε ο προεδρο-κεντρικός χαρακτήρας του πολιτεύματος με το δημοψήφισμα του Οκτωβρίου του 1962, που εγκρίθηκε η συνταγματική αναθεώρηση σύμφωνα με την οποία καθιερώθηκε η απευθείας εκλογή του Προέδρου της Γαλλικής Δημοκρατίας από τον λαό. Duhamel, O., Tusseau, G. (2013), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Seuil, Avril, P. (1964), *Le regime politique de la Ve Republique*, Paris: Librairie Générale de Droit et Jurisprudence (L.G.Dr.J.) και Βλάχος, Γ. (1985), *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο κοινοβουλευτισμός στο πολίτευμα της 5^{ης} Γαλλικής Δημοκρατίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκουλας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το άρθρο του M. Duverger «Προεδρικών Σύστημα και Νεοκοινοβουλευτισμός», ο οποίος γράφοντας το 1961 και ενώ ακόμα το γαλλικό Σύνταγμα προέβλεπε έμμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας τάχθηκε υπέρ της καθιέρωσης της άμεσης εκλογής. Ισχυρίστηκε μάλιστα, ότι εάν το σύστημα παρέμενε ως είχε, η Γαλλική Δημοκρατία μετά το θάνατο του De Gaulle θα ξαναγινόταν κοινοβουλευτική δημοκρατία. Duverger, M. (1964), «Προεδρικών σύστημα και νεοκοινοβουλευτισμός: μετάφρασις Μ. Στασινόπουλου», *Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, **8** (2), σελ. 113-124.

¹⁴⁶ Βλ. Sartori, G. (2007), ό. π., σελ. 192 επ. Επίσης, η Ducoulombier (2010: 688) αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Το Σύνταγμα του 1958 είναι αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ των απόψεων του Στρατηγού de Gaulle, ο οποίος εννοούσε μία ισχυρή εκτελεστική εξουσία και την άποψη πολιτικών πρωταγωνιστών της εποχής, όπως ο Guy Mollet, που ήταν πιστοί στο κοινοβουλευτικό καθεστώς στο οποίο είχαν υπηρετήσει μέχρι τότε*». Ducoulombier, P. (2010), «Rebalancing the power between the Executive and the Parliament: the experience of the French constitutional reform», *Public Law*, (4), σελ. 688-708.

¹⁴⁷ Με κάποια δόση υπερβολής, ο Duverger (1980: 186) αποκαλεί το πολίτευμα της Πέμπτης Γαλλικής Δημοκρατίας ως «*μια εναλλαγή μεταξύ προεδρικών και κοινοβουλευτικών φάσεων*». Duverger, M. (1980), «A new Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal of Political Research*, **8** (2), σελ. 165-187. Ως προεδρική φάση θεωρεί τις περιόδους όπου Πρόεδρος και Πρωθυπουργός ανήκουν στην

Στο πλαίσιο αυτό, καθιερώθηκε ένα μεικτό -και όχι αμιγώς προεδρικό σύστημα- όπου υπάρχει Πρωθυπουργός που πρέπει να διαθέτει την εμπιστοσύνη τόσο του Προέδρου όσο και της Εθνοσυνέλευσης. Ως προς το κρίσιμο αυτό θέμα θα πρέπει να σημειωθεί ότι, κατ' αρχήν, η επιλογή του Πρωθυπουργού ανήκει στις προνομίες του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 8 του γαλλικού Συντάγματος). Θεωρητικά, ο Πρόεδρος δε δεσμεύεται ως προς το πρόσωπο που θα ορίσει Πρωθυπουργό και μπορεί να επιλέξει είτε τον αρχηγό του πρώτου κόμματος είτε οποιονδήποτε εκείνος κρίνει, ακόμη και εάν δεν είναι αρχηγός κόμματος.¹⁴⁸ Ο ουσιαστικός περιορισμός προέρχεται από την ανάγκη να είναι το πρόσωπο που θα επιλεγεί αποδεκτό από την πλειοψηφία της Εθνοσυνέλευσης αφού, μολοντί δεν είναι υποχρεωμένος ο Πρωθυπουργός να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης,¹⁴⁹ η αντιπολίτευση μπορεί να καταθέσει πρόταση δυσπιστίας και να ανατρέψει την επιλογή του Προέδρου. Τα βασικά αυτά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος, παρά τις πολλές συνταγματικές αναθεωρήσεις, δε μεταβλήθηκαν μέχρι και σήμερα με εξαίρεση ίσως το γεγονός ότι η θητεία του Προέδρου μειώθηκε από επταετής σε πενταετή, κάτι που όπως θα δούμε κατωτέρω έχει ιδιαίτερη σημασία.

Όπως και στο αμιγώς προεδρικό πολίτευμα, υπάρχουν δύο μορφές που μπορεί να λάβει η αντιπολίτευση σε ένα ημι-προεδρικό πολίτευμα. Η πρώτη περίπτωση είναι όταν η πλειοψηφία των δύο νομοθετικών Σωμάτων -και ιδίως της Εθνοσυνέλευσης, δεδομένου ότι η Γερουσία έχει σχετικά περιορισμένες εξουσίες σε σύγκριση με αυτές που έχει η Γαλλική Εθνοσυνέλευση ή η αμερικανική Γερουσία- ανήκει στο κόμμα από το οποίο προέρχεται ο Πρόεδρος. Ο ρόλος της αντιπολίτευσης είναι σαφής και προσομοιάζει προς αυτόν της

ίδια πολιτική παράταξη, ενώ ως κοινοβουλευτική αυτή στην οποία οι δύο αυτοί ανώτατοι αξιωματούχοι έχουν διαφορετική πολιτική προέλευση. Οι εμπειρίες όμως «συγκατοίκησης», που ακολούθησαν αυτό το άρθρο, απέδειξαν ότι ο Πρόεδρος, ακόμη και στις περιπτώσεις αυτές, διαθέτει σημαντική ισχύ στην πράξη. Για τη «συγκατοίκηση» («cohabitation») βλ. κατωτέρω σελ. 62-63.

¹⁴⁸ Duverger, M. (1973), *Institutions politiques et droit constitutionnel: 2 – Le système politique français*, Paris: Presses Universitaires de France, σελ. 194 και McQuire, A.K. (2012), «President-Prime Ministers Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-Presidential Regimes: Comparing the French and Russian Models», *Texas International Law Journal*, 47 (2), σελ. 435.

¹⁴⁹ Το άρθρο 49 προβλέπει δυνητικά ότι ο Πρωθυπουργός μπορεί να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης με βάση το κυβερνητικό πρόγραμμα που θα παρουσιάσει. Στην πράξη, οι νεο-οριζόμενοι Πρωθυπουργοί συνήθως προσέρχονται στην Εθνοσυνέλευση, αναπτύσσουν τις προγραμματικές δηλώσεις της κυβέρνησής τους και στη συνέχεια διεξάγεται ψηφοφορία για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης. Βλ. Nguyen-Duy, I. (2011), «Governmental Investiture in Parliament: The French example», *International Workshop on Democracy 7-9 November 2011, Oslo-Rome*, σελ. 11, στο <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Roma-NguyenDuy.pdf> [πρόσβαση: 30.06.2016], ο οποίος αναφέρει ότι η τακτική αυτή δεν ακολούθηθηκε την περίοδο 1966-1974 και 1988-1993.

αντιπολίτευσης στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα: ελέγχει την εκτελεστική εξουσία, που ενσαρκώνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τον Πρωθυπουργό και προσπαθεί να επηρεάσει τη νομοθετική διαδικασία.¹⁵⁰ Δεδομένης μάλιστα της κομματικής πειθαρχίας που υπάρχει παραδοσιακά στα γαλλικά πολιτικά δρώμενα (αντίθετα με την αμερικανική πολιτική κουλτούρα),¹⁵¹ ο Πρόεδρος και ο Πρωθυπουργός προσδιορίζουν την πολιτική ατζέντα διαθέτοντας μεγαλύτερη πολιτική δύναμη από ό,τι η συμπολίτευση στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Όμως, σε ένα βαθμό, και από ό,τι ο Πρόεδρος των Η.Π.Α., αφού εκεί υπάρχει το ενδεχόμενο διαφοροποίησης βουλευτών ή γερουσιαστών από τις πρωτοβουλίες του Προέδρου, μολοντί ανήκουν στο ίδιο κόμμα με αυτόν και βέβαια, όπως είπαμε, η θητεία του Προέδρου και των νομοθετικών Σωμάτων είναι μικρότερη. Αυτό το σύστημα ίσχυσε αδιαλείπτως από το 1958 μέχρι το 1986, καθώς οι διαδοχικοί Γάλλοι Πρόεδροι, Ch. De Gaulle, G. Pompidou, V.-G. d'Estaing και F. Mitterrand (στα πρώτα πέντε χρόνια της θητείας του) είχαν πλειοψηφίες στην Εθνοσυνέλευση,¹⁵² που ανήκαν στα πολιτικά τους κόμματα,¹⁵³ δεδομένου ότι υπάρχει μια γενική τάση στο γαλλικό εκλογικό σώμα να ενισχύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δίνοντας στο κόμμα ή τα κόμματα που τον στηρίζουν την πλειοψηφία στη Γαλλική Εθνοσυνέλευση.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Η Ponthoreau (2014) πάντως σημειώνει ότι σε ένα τέτοιο σενάριο, όπου ο Πρόεδρος διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η αντιπολίτευση έχει μικρότερη ισχύ απ' ό,τι στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, αφού δεν είναι δυνατόν να ελέγξει άμεσα τον Πρόεδρο. Ponthoreau, M.-C. (2014), «Les droits de l'opposition en France: penser une opposition présidentielle», *Pouvoirs*, (108), σελ. 101-114.

¹⁵¹ Για μία ανάλυση του διαφορετικού βαθμού κομματικής πειθαρχίας στις Η.Π.Α. και τις ευρωπαϊκές χώρες βλ. Castanheira, M. & Crutzen, B. (2010), «Comparative Politics with Endogenous Intra-Party Discipline», στο <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/Castanheira.pdf> [πρόσβαση: 03.04.2015]. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η ιδεολογικοποίηση της πολιτικής αντιπαράθεσης μεταξύ Δημοκρατικών και Ρεπουμπλικάνων κατά τις θητείες των Bush και Obama, έχει ενισχύσει σε ένα βαθμό την κομματική πειθαρχία, βλ. Wilson, G.K. (2009), «Congress in Comparative Perspective», *Boston University Law Review*, **89** (2), σελ. 836 επ. Βλ. επίσης Κοντιάδη, Ξ. (2009), ό. π., σελ. 91 επ.

¹⁵² Οι πρώτοι τρεις Πρόεδροι είχαν φιλική πλειοψηφία και στη Γερουσία κάτι που δεν είχε ο F. Mitterrand, καθώς η πλειοψηφία της Γερουσίας ήταν κεντροδεξιάς απόκλισης. Η πρώτη φορά που η Γερουσία απέκτησε αριστερή πλειοψηφία ήταν μόλις το 2011 (177 στις 348 έδρες). Βλ. αναλυτικά τα εκλογικά αποτελέσματα της γαλλικής Γερουσίας στο https://www.senat.fr/senatoriales_2011.html. Επίσης βλ. Veli, Y. (2011), «Senat: Une victoire historique de la Gauche», *Paris Match* (25.09.2011), στο <http://www.parismatch.com/Actu/Politique/Senat-Une-victoire-historique-de-la-gauche-149421> & «Victoire historique de la gauche au Senat», *Le Figaro* (25.09.2011), στο <http://www.Lefigaro.fr/politique/2011/09/25/01002-20110925ARTFIG00059-les-grands-electeurs-elisent-les-nouveaux-senateurs.php> [πρόσβαση: 04.04.2015].

¹⁵³ Lazardoux, S.G. (2015), *Cohabitation and conflicting politics in French policy-making*, New York: Palgrave MacMillan, σελ. 12 επ.

¹⁵⁴ Dupoirier, E. & Sauger, N. (2010), «Four rounds in a row: The impact of presidential election outcomes on legislative elections in France», *French Politics*, **8** (1), σελ. 21-41.

Το 1986 όμως συνέβη για πρώτη φορά να κερδίσει τις εκλογές η αντίπαλη του Προέδρου παράταξη και ο τότε Πρόεδρος F. Mitterrand αναγκάστηκε να διορίσει¹⁵⁵ Πρωθυπουργό τον παραδοσιακό αντίπαλό του J. Chirac. Ο ίδιος Πρόεδρος, στη δεύτερη επταετή θητεία του, αναγκάστηκε να διορίσει τον κεντροδεξιό Ed. Balladur, όταν και πάλι το σοσιαλιστικό κόμμα έχασε τις κοινοβουλευτικές εκλογές του 1993. Κάτι αντίστοιχο συνέβη και το 1997, όταν οι σοσιαλιστές κέρδισαν αναπάντεχα τις εκλογές που είχε πρόωρα προκηρύξει ο Πρόεδρος J. Chirac και αναγκάστηκε να διορίσει Πρωθυπουργό τον σοσιαλιστή L. Jospin. Η πρώτη και η δεύτερη «συγκατοίκηση» («cohabitation», όπως αποκαλείται στη γαλλική πολιτική ορολογία)¹⁵⁶ διήρκεσαν από 2 χρόνια (1986-1988 & 1993-1995), ενώ η τρίτη και τελευταία μέχρι στιγμής, είχε πενταετή διάρκεια (1997-2002). Στις περιόδους αυτές, η παραδοσιακή αντιπαράθεση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης αντικαταστάθηκε από την αντιπαράθεση της νομοθετικής και ενός μέρους της εκτελεστικής εξουσίας με την κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας, που εν προκειμένω έχει πολύ μεγαλύτερες αρμοδιότητες από ό,τι ο Πρόεδρος σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα. Από την άλλη πλευρά, η μειοψηφία του νομοθετικού Σώματος ήταν φιλικά προσκείμενη προς την κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας και στήριζε τον Πρόεδρο πολιτικά.

Παρά τους φόβους που υπήρχαν ότι μια τέτοια «συγκατοίκηση» θα δοκίμαζε τις συνταγματικές δομές και θα δημιουργούσε σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα κατανομής αρμοδιοτήτων, η πράξη απέδειξε ότι το συνταγματικό πλαίσιο ήταν επαρκές. Λόγω της αυτοσυγκράτησης των εκατέρωθεν πρωταγωνιστών¹⁵⁷ δεν υπήρξαν ιδιαίτερα προβλήματα, ενώ στην πράξη παρατηρήθηκε μια άτυπη κατανομή αρμοδιοτήτων, όπου ο Πρόεδρος είχε τον πρώτο λόγο στην εξωτερική πολιτική και ο Πρωθυπουργός στην εσωτερική πολιτική.¹⁵⁸ Σε κάθε περίπτωση, τα όποια προβλήματα επιλύονταν στις επόμενες προεδρικές και κοινοβουλευτικές εκλογές, καθώς τα εκλογικά αποτελέσματα οδηγούσαν σε Πρόεδρο και Πρωθυπουργό από το ίδιο κόμμα, οπότε η έννοια της αντιπολίτευσης ανακτούσε το σύνηθες

¹⁵⁵ Θεωρητικά ο F. Mitterrand θα μπορούσε να ορίσει Πρωθυπουργό από το δικό του, το σοσιαλιστικό κόμμα, αφού εκείνος είχε την πρωτοβουλία του διορισμού. Η προοπτική όμως να μη λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή δεν άφηνε περιθώρια για κάτι τέτοιο.

¹⁵⁶ Poulard, J.V. (1990), «The French Double-Executive and the Experience of Cohabitation», *Political Science Quarterly*, **105** (2), σελ. 243-267 και Elgie, R. (2001), ό. π., σελ. 107 επ.

¹⁵⁷ Pegoraro, L. & Rinella, A. (2000), «Le gouvernement au Parlement selon le modèle semi-présidentiel: l'expérience française et les propositions de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles en Italie», *La Revue Juridique Thémis*, **34** (1), σελ. 275-284.

¹⁵⁸ Για μια ιστορική εξήγηση των αρμοδιοτήτων αυτών, βλ. Drago, R. (1960), «General Comparative View of the French Constitution», *Ohio State Law Journal*, **21** (4), σελ. 537.

περιεχόμενό της. Πάντως, θα πρέπει να επισημανθεί ότι στο μέλλον, το σενάριο της «συγκατοίκησης» Προέδρου και Πρωθυπουργού από διαφορετικά κόμματα μοιάζει απίθανο, αφού η πενταετής θητεία Προέδρου και Εθνοσυνέλευσης ουσιαστικά οδηγεί σε μία χρονική ταύτιση των δύο θητειών. Η διεξαγωγή των κοινοβουλευτικών εκλογών αμέσως μετά τις προεδρικές εκλογές πολύ δύσκολα θα οδηγήσει σε αποτελέσματα διαφορετικών πολιτικών συσχετισμών¹⁵⁹ και έτσι η μόνη πρακτικά ρεαλιστική περίπτωση να προκύψει Εθνοσυνέλευση αντιπολιτευόμενη τον Πρόεδρο είναι η διεξαγωγή πρόωρων εκλογών πριν την κανονική λήξη της θητείας της.

Τέλος, μπορεί κανείς να συνάγει ότι και στο ημι-προεδρικό πολίτευμα, ο ρόλος της αντιπολίτευσης διαφοροποιείται ανάλογα με το εάν η πλειοψηφία των νομοθετικών Σωμάτων πρόσκειται ή όχι στην παράταξη του Προέδρου. Στην πρώτη περίπτωση, η λειτουργία της αντιπολίτευσης προσομοιάζει με αυτήν που περιγράψαμε για τα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Αντίθετα, εάν υφίσταται διάσταση μεταξύ Προέδρου και της πλειοψηφίας των κοινοβουλευτικών Σωμάτων, παρατηρείται η «διαιρεμένη διακυβέρνηση», που εξετάσαμε στο πλαίσιο των προεδρικών πολιτευμάτων, με τη διαφορά ότι στην περίπτωση των ημι-προεδρικών κυβερνήσεων η παρουσία ενός Πρωθυπουργού και ενός υπουργικού συμβουλίου, πολιτικά αντίθετων με τον Πρόεδρο, δημιουργούν μια ισορροπία δυνάμεων που είναι πιο δυσμενής για τον Γάλλο Πρόεδρο από ό,τι στο αμερικανικό πολίτευμα.

Ολοκληρώνοντας την αναφορά μας στις μορφές δημοκρατικού πολιτεύματος θα πρέπει να τονίσουμε ότι δεν υπάρχουν εξ ορισμού καλύτερα και χειρότερα δημοκρατικά πολιτεύματα. Και, από τη σκοπιά τη δική μας, η αντιπολίτευση δεν είναι εξ ορισμού σε πιο ισχυρή ή πιο αδύναμη θέση σε κάποιο από αυτά. Εάν ιδανική δημοκρατία είναι εκείνη στην οποία συνδυάζονται το στοιχείο της αποτελεσματικότητας και της αντιπροσωπευτικότητας, αυτό δεν εξαρτάται από την έκταση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου αλλά από ένα συνδυασμό παραγόντων που αφορούν στην ιστορία, τα κοινωνικά δεδομένα και την υγεία του πολιτικού συστήματος.

¹⁵⁹ Βλ. Διαμαντόπουλο, Θ. (2015), ό. π., σελ. 49 και 78. Οι πρόσφατες βουλευτικές εκλογές (Ιούνιος 2017) επιβεβαίωσαν αυτή την εκτίμηση, αφού ο νεοεκλεγής Γάλλος Πρόεδρος Emmanuel Macron συγκέντρωσε τεράστια κοινοβουλευτική πλειοψηφία μολονότι απέκτησε κομματικό μηχανισμό μόλις ένα μήνα πριν τις βουλευτικές εκλογές. Βλ. ενδεικτικά Brézet, A. (2017), «Majorité absolue, responsabilité absolue», *Le Figaro* (18.06.2017), στο <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/06/18/31001-20170618ARTFIG00224-l-editorial-du-figaro-majorite-absolue-responsabilite-absolue.php> [πρόσβαση: 25.06.2017].

1.3 Η ΕΞΩ-ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ

Ιδιαίτερη σημασία σε μια σύγχρονη δημοκρατία έχουν και οι αντιπολιτευτικές εκείνες δράσεις, εκτός του Κοινοβουλίου, που στρέφονται κατά της κυβερνητικής πολιτικής ή και της ίδιας της κυβέρνησης. Οι δράσεις αυτές μπορούν να ασκούνται είτε από τα ίδια τα κοινοβουλευτικά κόμματα είτε από εξω-κοινοβουλευτικούς φορείς.¹⁶⁰ Οι φορείς αυτοί είναι: α) είτε τα κόμματα που δεν εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο και που μπορούν να διαδραματίσουν σε ορισμένες χρονικές συγκυρίες ή σε ορισμένα κοινωνικά πεδία, σημαντικό ρόλο και β) είτε οι θεσμοί ή οι φορείς που δεν είναι κόμματα και μπορεί να δραστηριοποιούνται αντικοινοβουλευτικά, με συχνά βαρύνοντα ρόλο στις πολιτικές εξελίξεις.

(α) Τα εξω-κοινοβουλευτικά κόμματα

Με τον όρο εξω-κοινοβουλευτικά κόμματα νοείται το σύνολο των κομμάτων που δεν έχουν εκλέξει υποψηφίους τους στις πιο πρόσφατες κοινοβουλευτικές εκλογές και τα οποία τάσσονται, κατ' ελάχιστον κατά της κυβέρνησης, αλλά ενδεχομένως και κατά των κομμάτων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης. Όπως προκύπτει από τον ορισμό αυτό, είναι σαφές ότι στην έννοια της «εξω-κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης» δεν υπάγονται σε μόνιμη βάση κάποια κόμματα, αφού είναι δυνατόν ένα κόμμα που είχε κοινοβουλευτική παρουσία να τη χάσει μόνιμα ή προσωρινά.¹⁶¹

Κάθε μελετητής του πολιτικού γίνεσθαι σε μία χώρα οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν του την παρουσία των εξω-κοινοβουλευτικών κομμάτων και αυτό όχι μόνο γιατί κάποτε

¹⁶⁰ Η μελέτη της εξω-κοινοβουλευτικής δράσης των κοινοβουλευτικών κομμάτων ξεφεύγει από το αντικείμενο της μελέτης μας, αλλά η σημασία της δεν θα πρέπει να υποτιμάται. Ο Σημίτης (1979: 31) σημειώνει σχετικά: «Η αντιπολίτευση σε καμιά περίπτωση δεν πρέπει να αποδέχεται το κοινοβουλευτικό πλαίσιο, δηλαδή το πεδίο όπου κυριαρχεί η κυβερνητική παράταξη, ως αποκλειστικό πλαίσιο της δραστηριότητάς της. Η δραστηριότητά της πρέπει να αναπτύσσεται και στη Βουλή αλλά όχι μόνο στη Βουλή.»

¹⁶¹ Στα παραδείγματα μόνιμης εξόδου πολιτικών κομμάτων από το ελληνικό Κοινοβούλιο (με την έννοια ότι πολύ σύντομα διαλύθηκαν ως κόμματα) μπορεί κανείς να αναφέρει τη Δημοκρατική Ανανέωση (ΔΗ.ΑΝΑ), την Πολιτική Άνοιξη (ΠΟΛ.ΑΝ) και το Δημοκρατικό Κοινωνικό Κίνημα (ΔΗ.Κ.ΚΙ). Στην Ευρώπη, από τα κόμματα που η εκπροσώπησή τους στο Κοινοβούλιο δεν είναι συνεχής, το χαρακτηριστικότερο, ίσως, παράδειγμα αποτελεί το φιλελεύθερο κόμμα FDP (*Freie Demokratische Partei* - Κόμμα Ελεύθερων Δημοκρατών) στη Γερμανία που το 2013 απέτυχε να υπερβεί το εκλογικό όριο του 5% και δεν εισήλθε στη Βουλή, ενώ λίγο έλειψε να υποστεί παρόμοια ήττα και σε άλλες εκλογές στο παρελθόν. Βλ. σχετικά αναλυτικά αποτελέσματα των γερμανικών εκλογών στο <http://www.electionresources.org/de> [πρόσβαση 03.04.2015]. Ανάλογο παράδειγμα στην Ελλάδα, αποτέλεσε το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας Εσωτερικού (Κ.Κ.Ε. Εσωτ.), που βρέθηκε εκτός Κοινοβουλίου την περίοδο 1981-85. Ομοίως, ο Συνασπισμός (όπως διαμορφώθηκε μετά την αποχώρηση του Κ.Κ.Ε. το 1991, βλ. κατωτέρω υποσημ. 865, σελ. 343) έμεινε εκτός Βουλής την περίοδο 1993-95. Βλ. Νικολακόπουλο, Η. (2012), *Των εκλογών τα πάθη: ψηφίδες της ελληνικής εκλογικής ιστορίας του 20^{ου} αιώνα*, Αθήνα: Δημοσιογραφικός Οργανισμός Λαμπράκη / Το Βήμα, σελ. 183.

μπορεί να αποκτήσουν κοινοβουλευτική δύναμη.¹⁶² Ακόμη και τα κόμματα που δεν έχουν ορατή προοπτική εκπροσώπησης στο Κοινοβούλιο είναι σε θέση να επηρεάσουν το πολιτικό γίνεσθαι και να αποτελέσουν αντιπολιτευτική δύναμη, αντιτιθέμενα στην εκάστοτε κυβέρνηση και συχνά σε όλο το πολιτικό σύστημα. Οι θύλακες ισχύος, που μπορεί να διατηρούν, για παράδειγμα σε εκπαιδευτικά ιδρύματα, τοπικά κινήματα, αλλά και σε ορισμένους χώρους εργασίας, είναι σε θέση να δημιουργήσουν σοβαρά προσκόμματα σε μία κυβερνητική πολιτική, για να μην αναφερθεί κανείς και στην ενεδεχόμενη δημιουργία επεισοδίων, που δυναμιτίζουν την ομαλή κοινωνική ζωή και ενδεχομένως πιέζουν τις κυβερνήσεις σε περισσότερα και αυστηρότερα μέτρα επιβολής της τάξης.¹⁶³

Μεγαλύτερη σημασία σχετικά με τον αντιπολιτευτικό ρόλο τους, φαίνεται να έχουν τα κόμματα που βρίσκονται στα δύο άκρα του πολιτικού φάσματος και τα οποία σε ομαλές περιόδους δεν εκλέγουν βουλευτές, καθώς οι ακραίες απόψεις τους δε βρίσκουν ιδιαίτερη απήχηση στο εκλογικό σώμα. Δε συμβαίνει όμως το ίδιο σε περιόδους οξείας οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, όταν οι πολίτες απογοητεύονται από τα παραδοσιακά κοινοβουλευτικά κόμματα περιλαμβανομένων των εκάστοτε κομμάτων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης¹⁶⁴ και στρέφονται σε ακραίες εναλλακτικές προτάσεις διακυβέρνησης ή έστω διαμαρτυρίας.¹⁶⁵

¹⁶² Για τους παράγοντες, που ευνοούν την άνοδο ακραίων κομμάτων στον χώρο της δεξιάς βλ. Arzheimer, K. & Carter, E. (2004), «Political Opportunity Factors and Right-Wing Extremist Party Success», στο <http://www.kai-arzheimer.com/Political-Opportunity-Structures/Right-Wing-Extremist-Party-Success.pdf> [πρόσβαση 03.04.2015]. Σε ό,τι αφορά στο χώρο της άκρας αριστεράς βλ. March, L. (2008), «Contemporary Far Left Parties in Europe: From Marxism to the Mainstream?», *International Policy Analysis: Friedrich Ebert Stiftung*, σελ. 7 επ., στο <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05818.pdf> [πρόσβαση: 11.01.2017].

¹⁶³ Οι Brack & Weinblum (2011: 73) σημειώνουν: «Παρά την απουσία τους από τη Βουλή, [τα εξω-κοινοβουλευτικά κόμματα] παραμένουν σε θέση να χρησιμοποιήσουν τα (...) εξω-κοινοβουλευτικά εργαλεία που έχουν στη διάθεσή τους για να αντιπολιτευθούν τις ελίτ, την κυβέρνηση και τις πολιτικές της ή το ίδιο το καθεστώς.». Βλ. και Smith, G. (2016), «Party and Protest: The Two Faces of Opposition in Western Europe», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), ό. π., σελ. 49.

¹⁶⁴ Σχετική είναι η παρατήρηση του Δ. Τσάτσου, κατά την αγόρευσή του, ως εισηγητή της μειοψηφίας, στην Ολομέλεια της Επιτροπής του Συντάγματος του 1975 (Συνεδρίαση 5^η, 13/02/1975). Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975β), *Επίσημα Εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975*, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α', Σύνοδος Α', Αθήνα: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 58-59.

¹⁶⁵ Το φαινόμενο θυμίζει την περίπτωση της ανόδου της εκλογικής δύναμης των ναζί μετά την κρίση του 1929, όταν το Εθνικοσοσιαλιστικό Κόμμα από το 2,6% στις εκλογές του 1928 (12 έδρες) έφτασε το 18,25% στις εκλογές του 1930 (107 έδρες). Βλ. Nohlen, D. & Stöver, Ph. (2010), *Elections in Europe: a data handbook*, Baden-Baden: Nomos και Vermeil, E. (1956), *Germany in the Twentieth Century: a political and cultural history of the Weimar Republic and the Third Reich*, New York: Frederic Praeger, σελ. 51-53. Και όμως, στα χρόνια που προηγήθηκαν της κρίσης, όταν ελάμβαναν αμελητέα ποσοστά είχαν ένα μεγαλύτερο ακροατήριο, που όταν άλλαξαν τα πολιτικά δεδομένα θέλησε να εκφραστεί μέσα από το ναζιστικό κόμμα. Kershaw, I. (1998), *Hitler: 1889-1936 Hubris*, New York: Penguin, Shirer, W. (1981), *The Rise and Fall of the 3rd*

Τα τελευταία χρόνια, έχουν καταγραφεί περιπτώσεις εξω-κοινοβουλευτικών κομμάτων που εκμεταλλευόμενα αφενός τη γιγάντωση του μεταναστευτικού φαινομένου και αφετέρου τις ανασφάλειες που δημιουργεί το φαινόμενο της παγκοσμιοποίησης, έχουν κατορθώσει να επηρεάσουν τον τρόπο σκέψης και έκφρασης μεγάλης κλίμακας πληθυσμιακών ομάδων. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο, κόμματα που επί χρόνια μετά την ίδρυσή τους συγκέντρωναν ποσοστά ψήφων μικρότερα της μονάδας, να βλέπουν ξαφνικά την εκλογική τους δύναμη να ανέρχεται και να εκπροσωπούνται τελικά στο Κοινοβούλιο.¹⁶⁶ Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα ακραία αυτά κόμματα εμφορούνται και από αντι-κοινοβουλευτική ιδεολογία και ουσιαστικά θέτουν υπό αμφισβήτηση το ίδιο το δημοκρατικό πολίτευμα. Χώρες, όπως η Γερμανία με τη γνωστή ιστορική εμπειρία του Μεσοπολέμου, θέτουν εκτός νόμου τα κόμματα αυτά,¹⁶⁷ ενώ άλλες προσπαθούν, ανεπιτυχώς, να τα αντιμετωπίσουν με

Reich, New York: Touchstone Books (Simon and Schuster) και Evans, R.J. (2004), *The Coming of the Third Reich*, New York: Penguin.

¹⁶⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το Εθνικό Μέτωπο («Front National») στη Γαλλία το οποίο αύξησε τα περιθωριακά ποσοστά του από τη δεκαετία του 1990 και μετά, με κομβικά σημεία: α) τις προεδρικές εκλογές του 2002, όταν ο προεδρικός του υποψήφιος και ιδρυτής του κόμματος J.-M. Le Pen ήρθε δεύτερος σε ψήφους και πέρασε στο 2^ο γύρο αποκλείοντας τον υποψήφιο των σοσιαλιστών και μέχρι τότε Πρωθυπουργό L. Jospin, βλ. στο <http://www.france-politique.fr/election-presidentielle-2002.htm> [πρόσβαση: 14.07.2015] και β) τις περιφερειακές εκλογές του Δεκεμβρίου του 2015, όταν στον 1^ο γύρο αναδείχθηκε πρώτο σε δύναμη πολιτικό κόμμα, υπό την ηγεσία της M. Le Pen, κόρης του ιδρυτή του κόμματος, βλ. στο <http://election-regionale.linternaute.com/> [πρόσβαση: 15.10.2016]. Το γεγονός ότι στον 2^ο γύρο δεν εξέλεξε περιφερειάρχες δεν μειώνει το εύρος της αλλαγής του πολιτικού σκηνικού που έχει επέλθει. Βλ. Ενδεικτικά Tabard, G. (2015), «Le choc du Front national: ça deviant une habitude», *Le Figaro* (07.12.2015), στο <http://www.lefigaro.fr/elections/regionales-2015/2015/12/07/35002-20151207ARTFIG00008-le-choc-du-front-national-ca-devient-une-habitude8230.php> [πρόσβαση: 15.10.2016]. Πολύ πιο πρόσφατα, στις προεδρικές εκλογές του 2017, η Le Pen στον 1^ο γύρο έλαβε τον μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στην ιστορία του κόμματός της. Bouthier, B. (2017), «7,7 millions de voix pour Le Pen, record absolu du FN» *Libération* (24.04.2017), στο http://www.liberation.fr/elections-presidentielle-legislatives-2017/04/24/77-millions-de-voix-pour-le-pen-record-absolu-du-fn_1564911 [πρόσβαση: 26.04.2017]. Αλλά και στον 2^ο γύρο ανέβασε το ποσοστό της σε 33,94% γεγονός που υποδηλώνει τη διεύρυνση της απήχησης του λόγου της και πέραν των παραδοσιακών ψηφοφόρων της ακροδεξιάς. Nabli, B. (2017), «Défaite électorale et victoire culturelle du Front national», *Libération* (08.05.2017), στο http://www.liberation.fr/debats/2017/05/08/defaite-electorale-et-victoire-culturelle-du-front-national_1568062 [πρόσβαση: 09.05.2017].

Στην Ελλάδα, αυτό το φαινόμενο έχει συμβεί στο δεξιό άκρο του πολιτικού φάσματος με τον Λαϊκό Σύνδεσμο Χρυσή Αυγή (Χ.Α.), η οποία ενώ δραστηριοποιείται στην πολιτική ζωή της χώρας από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και δεν είχε πάρει ποτέ ποσοστό ανώτερο από το 0,3% (εθνικές εκλογές 2009), στις δημοτικές εκλογές του 2010 ξαφνικά ανέδειξε εκπρόσωπο στο δημοτικό συμβούλιο του δήμου Αθηναίων και στις εθνικές εκλογές του Ιουνίου του 2012, ανέδειξε για πρώτη φορά βουλευτές με το εντυπωσιακό 6,92% των ψήφων, που έλαβε. Για μία παρουσίαση του ακροδεξιού-υπερεθνικιστικού χαρακτήρα της Χ.Α. βλ. Vasilopoulou, S. & Halikiopoulou, D. (2015), *The Golden Dawn's "Nationalist Solution": explaining the rise of the far right in Greece*, New York: Palgrave Macmillan.

¹⁶⁷ Το άρθρο 21 του Θεμελιώδους Νόμου (Συντάγματος) της Γερμανίας προβλέπει τη διάλυση κομμάτων που «κτείνουν να υπονομεύσουν την ελεύθερη δημοκρατική τάξη ή να ανατρέψουν ή να θέσουν σε κίνδυνο την ίδια την ύπαρξη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας». Βλ. Buis, C.-L. (2001), *L'Extrême Droite en Allemagne, figure de l'ennemi intérieur? L'interdiction du NPD et la question du pluralisme dans un cadre démocratique*, Mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris, Vidal-Naquet, A. (2009), ό. π., σελ. 153-173 και Molenaar, F. (2010), «The development of european standards on political parties and their

εκλογικούς νόμους, που δυσχεραίνουν την είσοδό τους στο Κοινοβούλιο.¹⁶⁸ Πάντως, η πιθανότητα εισόδου αυτών των κομμάτων στη Βουλή θα πρέπει πάντα να αποτελεί μία προοπτική, που είναι αναγκαίο να λαμβάνεται υπ' όψιν, όταν συντάσσονται οι Κανονισμοί της Βουλής, αφού υπερβολικά διαδικαστικά δικαιώματα μπορεί να οδηγήσουν σε παράλυση της κοινοβουλευτικής διαδικασίας.

(β) Η πέραν των κομμάτων αντιπολίτευση

Μία κυβέρνηση, όμως, δεν έχει να αντιμετωπίσει αντιπολίτευση μόνο από τα πολιτικά κόμματα. Ισχυρή πολιτική πίεση αντιπολιτευτικής μορφής μπορεί να αντιμετωπίσει και από εξωκομματικούς θεσμούς ή παράγοντες του κοινωνικού γίγνεσθαι που αποσκοπούν είτε να επηρεάσουν την πολιτική της κυβέρνησης είτε και να προκαλέσουν την πολιτική φθορά και εν τέλει την ανατροπή της.¹⁶⁹ Σε ορισμένες περιπτώσεις, τα κόμματα της αντιπολίτευσης επηρεάζουν τους αντιπολιτευτικούς αυτούς πόλους, ενώ σε άλλες αυτοί λειτουργούν αυτόνομα και ενίοτε στρέφονται και κατά των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Η διαχρονική τάση πάντως δείχνει να ενισχύει την αυτόνομη λειτουργία των αντιπολιτευτικών θεσμών και κοινωνικών φορέων από τα κόμματα της αντιπολίτευσης.

Στο πλαίσιο αυτό, ως πιθανές μορφές αντιπολίτευσης, εναλλακτικές ή συμπληρωματικές, προς την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση είναι:

regulation », *Legal Regulation of Political Parties*, working paper no. 4, στο <http://www.partylaw.leidenuniversity.nl/uploads/wp0410.pdf> [πρόσβαση: 03.09.2015]. Ο Sadoun (2004:14) μάλιστα αναφέρει ότι και σε δημοκρατίες όπως η γαλλική, η αμερικανική ή η βρετανική, «ορισμένες φορές στην ιστορία τους, με λιγότερο ή περισσότερο ασφάλεια και με περισσότερη ή λιγότερη αιτιολόγηση, έχουν αποκλείσει τα εξτρεμιστικά κόμματα από την πολιτική τάξη τους». Sadoun, M. (2004), «Opposition et démocratie», *Rouvoirs*, (108), σελ. 5-21.

¹⁶⁸ Hainsworth, P. (2004), «The extreme right in France: The rise and rise of Jean-Marie Le Pen's Front National», *Representation*, (40), σελ. 101-114. Για μια ανάλυση της σημασίας του εκλογικού συστήματος των δύο γύρων στην πολιτική ζωή της Γαλλίας, βλ. Adams, J., Merrill, S. III & Grofman, B. (2005), «Does France's Two-Ballot Presidential Election System Alter Candidates' Policy Strategies? A Spatial Analysis of Office-Seeking Candidates in the 1988 Presidential Election», *French Politics*, 3 (2), σελ. 98-123.

¹⁶⁹ Βλ. Τζέμο, Β. (2011), ό. π., σελ. 212 και Kolinsky, E. (2016), «Introduction», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), ό. π., σελ. 3-4.

➤ **Η τοπική και η περιφερειακή αυτοδιοίκηση**¹⁷⁰

Από τις αρχές του 20^{ου} αιώνα, που τα πολιτικά κόμματα αναδείχθηκαν ως βασικός παράγοντας διαμόρφωσης του πολιτικού γίνεσθαι, οι τοπικές εκλογές αποτέλεσαν, σε αρκετές χώρες με δημοκρατικό πολίτευμα, παραδοσιακό πεδίο δράσης των κομμάτων.¹⁷¹

Η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να εκλέξει τοπικούς άρχοντες, άτομα που πολιτικά πρόσκεινται σε αυτήν, αποτελεί αρκετές φορές σημαντικό «εργαλείο» στον αγώνα της να ανατρέψει την κυβερνητική πολιτική και να επισπεύσει την επίτευξη του βασικού αυτού στόχου της.¹⁷²

Σε κάθε περίπτωση, αν και η τοπική όσο και η περιφερειακή αυτοδιοίκηση έχουν αποκτήσει ευρύτατες αρμοδιότητες, κάτι που τις καθιστά αυτόματα σημαντικές πηγές εξουσίας, η εξέλιξη αυτή δεν έχει συνοδευθεί από τη συνειδητοποίηση ότι ένας ισχυρός φορέας εξουσίας δεν μπορεί να φέρεται ως αντιπολιτευτικός πόλος ή ως ένας διεκδικητικός φορέας ή, στη χειρότερη περίπτωση, ως μια ακόμη ομάδα πίεσης. Η διαιώνιση αυτής της στάσης δεν οφείλεται μόνο σε λόγους ιστορικής παράδοσης για την κάθε χώρα, όπως η Ελλάδα, αλλά μπορεί να ερμηνευθεί ως: α) στοχοποίηση της κεντρικής εξουσίας, πολιτικά επικερδής για τις επόμενες αυτοδιοικητικές εκλογές, β) επίρριψη ευθυνών στους άλλους, για να καλυφθούν οι ανεπάρκειες της ίδιας της αυτοδιοίκησης στη διαχείριση των ιδίων υποθέσεων και γ) ευκαιρία προσωπικής ανάδειξης με στόχο τη μετάβαση στο κεντρικό πολιτικό πεδίο.

¹⁷⁰ Εάν η μελέτη αυτή γινόταν σε άλλη χώρα με δημοκρατικό πολίτευμα είναι πολύ πιθανόν ότι η τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση δεν θα περιλαμβάνονταν στο πεδίο έρευνάς της και αυτό γιατί τόσο οι δήμοι όσο και οι περιφέρειες είναι θεσμικά φορείς άσκησης εξουσίας που επηρεάζουν τη ζωή των πολιτών περισσότερο από ό,τι η κεντρική δημόσια διοίκηση. Στην Ελλάδα, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε παραδοσιακά πηγή αντιπολίτευσης των τοπικών κοινωνιών προς την κεντρική εξουσία. Από την πρώτη μετά την επανάσταση περίοδο μέχρι σήμερα, οι δημοτικοί άρχοντες στοιχίζονται με τις τοπικές κοινωνίες και αποτελούν διεκδικητικό πόλο δράσης έναντι της πρωτεύουσας (Αλιβιζάτος, 2011: 82).

¹⁷¹ Πριν 90 σχεδόν χρόνια (1929), ο Σβώλος (1958: 280), στον εναρκτήριο λόγο του, ως τακτικού καθηγητή του Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Αθηνών, παρατηρούσε ότι: «*Η ευρύτης της δικαιοδοσίας της τοπικής αυτοδιοικήσεως αποτελεί ειλικρινές και σοβαρόν αντίρροπον κατά της συγκεντρωτικότητος της εξουσίας των κομματικών πλειοψηφιών*». Βλ. και Dandoy, R. & Schakel A. (2013), *Regional and National Elections in Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, London & New York: Palgrave Macmillan.

¹⁷² Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα στη μεταπολιτευτική Ελλάδα είναι οι δημοτικές εκλογές του 1986, όταν η Ν.Δ., ως αξιωματική αντιπολίτευση, κατάφερε να εκλέξει δημάρχους στους τρεις μεγαλύτερους δήμους της χώρας (Αθήνα, Θεσσαλονίκη και Πειραιά), παρά το γεγονός ότι το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) είχε κερδίσει τις βουλευτικές εκλογές μόλις 1,5 χρόνο πριν και ο Α. Παπανδρέου ήταν ακόμη ιδιαίτερα ισχυρός και δημοφιλής Πρωθυπουργός. Η νίκη αυτή έδωσε στη Ν.Δ. ένα σημαντικό κέντρο εξουσίας που, λόγω των πολλών αρμοδιοτήτων, που είχαν στο μεταξύ αποκτήσει οι δήμοι, δημιούργησε πολλά εμπόδια στην κυβερνητική πολιτική (π.χ. κρατικό μονοπώλιο στη ραδιοφωνία).

➤ Οι επαγγελματικές¹⁷³ και συνδικαλιστικές οργανώσεις

Οι επαγγελματικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις ως κοινωνικά και οικονομικά υποκείμενα διαδραματίζουν, παραδοσιακά, σημαντικό πολιτικό ρόλο σε μια δημοκρατία.¹⁷⁴

Οι απεργίες, οι κινητοποιήσεις ή οι δημόσιες δηλώσεις αποτελούν βασικό μοχλό πίεσης προς τις εκάστοτε κυβερνήσεις, πίεσης που συχνά δεν αφορά μόνο στα στενάς εννοούμενα εργασιακά συμφέροντα των οργανώσεων αυτών, αλλά και την ίδια την ευρύτερη κυβερνητική πολιτική.¹⁷⁵

Κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, παρά το γεγονός ότι η κρίση εκπροσώπησης, έχει επηρεάσει τη δράση και αξιοπιστία των οργανώσεων αυτών με επακόλουθο τη σημαντική μείωση της συμμετοχής στις εκλογές τους και των μαζικών εκδηλώσεών τους, αλλά και το δραματικό περιορισμό της εμβέλειας του λόγου τους στην ευρύτερη κοινωνία,¹⁷⁶ οι οργανώσεις αυτές δεν είναι αδιάφορες ως πηγή αντιπολιτευτικής πίεσης σε μια σύγχρονη κοινοβουλευτική δημοκρατία.

¹⁷³ Με τον όρο επαγγελματικές οργανώσεις εννοούμε τις οργανώσεις εκείνες που εκπροσωπούν τα επαγγελματικά συμφέροντα των μελών τους, είτε αυτοί είναι έμποροι, είτε ελεύθεροι επαγγελματίες είτε εν γένει επιχειρηματίες. Σε αυτές περιλαμβάνουμε και τις εργοδοτικές οργανώσεις, τις επαγγελματικές δηλαδή ενώσεις, που σκοπό έχουν να εκπροσωπούν τα συμφέροντα των μελών τους -εργοδοτών- έναντι των οργανώσεων εκπροσώπησης των εργαζομένων, δηλαδή των συνδικαλιστικών οργανώσεων.

¹⁷⁴ Δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα, ακραίας μορφής, που οδήγησαν ή, καλύτερα, συνέβαλαν αποφασιστικά στην ανατροπή δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων ήταν: α) στη Χιλή, το 1971-73, όταν η αντίδραση των εργοδοτικών και εν γένει επαγγελματικών οργανώσεων της αστικής τάξης αποδιοργάνωσαν πλήρως την οικονομία της χώρας και προλείαναν το έδαφος για το ξενοκίνητο πραξικόπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 1973, που ανέτρεψε τον δημοκρατικά εκλεγμένο Πρόεδρο της Αριστεράς S. Allende, βλ. Sigmund, P. (1980), *The overthrow of Allende and the politics of Chile (1964-1976)*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, σελ. 161 επ. και β) στη Μεγάλη Βρετανία, το 1978-79, όταν η αντίδραση των βρετανικών συνδικάτων στην πολιτική λιτότητας του εργατικού Πρωθυπουργού J. Callaghan και οι απεργίες διαρκείας, ιδιαίτερα στον τομέα της καθαριότητας, δημιούργησαν έντονη λαϊκή δυσαρέσκεια και συνέβαλαν καθοριστικά στην απώλεια της κυβερνητικής πλειοψηφίας και την επίσηυση των εκλογών τον Μάιο του 1979, οπότε και συνεντρίβη το κόμμα των Εργατικών από τους Συντηρητικούς της M. Thatcher, βλ. Shepherd, J. (2013α), *Crisis? What crisis? The Callaghan government and the British "winter of discontent"*, Manchester: Manchester University Press. Για μια συγκριτική μελέτη των πολιτικών απεργιών, δηλαδή των απεργιών που στρέφονται κατά κυβερνητικών πολιτικών και κυβερνήσεων και όχι κατά ιδιωτών εργοδοτών, βλ. Hamman, K., Johnston, A. & Kelly, J. (2013), «Unions against Governments: Explaining General Strikes in Western Europe (1980-2006)», *Comparative Political Studies*, **46** (9), σελ. 1030-1057. Για τη δύναμη των ενώσεων αυτών στη χώρα μας, βλ. Βούλγαρη, Γ. (2013), ό. π., σελ. 350 επ. Ειδικότερα για την περίοδο της οικονομικής κρίσης βλ. Psimitis, M. (2011), «The Protest Cycle of Spring 2010 in Greece», *Social Movement Studies*, **10** (2), σελ. 191-197.

¹⁷⁵ Gouiffes, P.-F. (2009), *Margaret Thatcher & the miners: 1972-1985 Thirteen years that changed Britain*, e-book (english translation), στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/091231%20Margaret%20Thatcher%20and%20the%20miners%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/091231%20Margaret%20Thatcher%20and%20the%20miners%20(1).pdf) [πρόσβαση: 05.06.2015] και Σημίτη, Κ. (1979), ό. π., σελ. 19.

¹⁷⁶ Van Biezen, I., Mair, P. & Poguntke, Th. (2012), «Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe», *European Journal of Political Research*, **51** (1), σελ. 41.

Αυτό μάλιστα ισχύει και στην Ελλάδα¹⁷⁷ μολονότι είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένοι -τουλάχιστον σε θεσμικό επίπεδο- οι θεσμοί κοινωνικής διαβούλευσης, όπως η συνταγματικά κατοχυρωμένη (άρθρο 82, παρ. 3) Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (Ο.Κ.Ε.), όπου τα συνδικάτα έχουν έντονο πολιτικό έργο και διεκδικήσεις.

Η πολιτική σχέση των οργανώσεων αυτών με την κοινοβουλευτική διαδικασία υλοποιείται είτε με την οργανική ένταξη των συνδικάτων σε κόμματα εξουσίας -όπως τα βρετανικά συνδικάτα στο Εργατικό Κόμμα- είτε με την παρουσία στο Κοινοβούλιο πολλών μελών ή πρώην μελών των οργανώσεων αυτών, επηρεάζοντας τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις. Επιπλέον, σε πολλές περιπτώσεις, η εξάρτηση του βουλευτή από τον σταυρό προτίμησης, εκ των πραγμάτων του δημιουργεί κατά τις προεκλογικές περιόδους τον πειρασμό να προσεγγίσει τις οργανωμένες αυτές ομάδες -ακόμη και εάν ο ίδιος επαγγελματικά δεν έχει καμία σχέση μαζί τους- ώστε να ψηφιστεί από αυτές με αντάλλαγμα, βέβαια, την παροχή υποσχέσεων για ιδιαίτερη ευαισθησία στα προβλήματα των οργανώσεων αυτών.

➤ **Οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)**¹⁷⁸

Τις τελευταίες δεκαετίες οι Μ.Κ.Ο. έγιναν γνωστές στο ευρύτερο κοινό, καθώς αυξήθηκε διεθνώς και ο αριθμός τους και η δράση τους.¹⁷⁹

¹⁷⁷ Βλ. Ο.Κ.Ε. (2002), «Κοινωνικός Διάλογος στην Ελλάδα. Αποτίμηση - Τάσεις - Προοπτικές», *Γνώμη της Ο.Κ.Ε.*, (86), στο http://www.oke.gr/opinion/op_86.pdf [πρόσβαση: 08.09.2015].

¹⁷⁸ Για τη δυσκολία καθιέρωσης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού για τις Μ.Κ.Ο. βλ. τη μελέτη με τον χαρακτηριστικό τίτλο του: Martens, K. (2002), «Mission Impossible? Defining Non Governmental Organizations», *International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, **13** (3), σελ. 271-285. Ο συγγραφέας μετά από επισκόπηση των ορισμών που έχουν δοθεί διεθνώς, καταλήγει στον εξής ορισμό: «Οι Μ.Κ.Ο. είναι επίσημες επαγγελματοποιημένες («professionalized») ανεξάρτητες κοινωνικές οργανώσεις των οποίων κύριος στόχος είναι η προαγωγή κοινών στόχων σε εθνικό ή διεθνές επίπεδο». Είναι βέβαιο ότι και αυτός ο ορισμός επιδέχεται αμφισβήτηση.

¹⁷⁹ Ο Μάης του 1968, το νεολαιίστικο κίνημα που σάρωσε όλη την Ευρώπη και ιδίως τη Γαλλία, αποτέλεσε δημιουργήματα μη κομματικά ελεγχόμενων φοιτητικών ομάδων, που δημιουργήθηκαν ad hoc, συναντώντας μάλιστα την εχθρότητα των επίσημων συνδικαλιστικών οργανώσεων και των πολιτικών κομμάτων, περιλαμβανομένης της κομμουνιστικής αριστεράς. Παρά το ότι το κίνημα δε φάνηκε να επιτυγχάνει άμεσα τους έτσι κι αλλιώς ασαφείς στόχους του, δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι οδήγησε μεσοπρόθεσμα στην αποχώρηση από την πολιτική του De Gaulle, παρά το ότι το κόμμα του κέρδισε τις πρόωρες εκλογές, που προκηρύχθηκαν αμέσως μετά τη φοιτητική εξέγερση (Goldey, 1968) και σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων στην παιδεία, αλλά και τους χώρους εργασίας (Tarrow, 1993). Goldey, D.B. (1968), «The events of May and the French General Election of June 1968», *Parliamentary Affairs*, (21), σελ. 307-337 και Tarrow, S. (1993), «Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the “Loi d’ Orientation” in France», *Comparative Political Studies*, **25** (4), σελ. 579-607. Για τις ταραγμένες δεκαετίες του 1960 και 1970 στην Ιταλία και την τότε Δ. Γερμανία και τον ρόλο των κοινωνικών κινημάτων βλ. Della Porta, D. (2004), *Social movements, political violence and the state: a comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge: University Press, σελ. 23 επ. Πιο πρόσφατα, στη Μεγάλη Βρετανία, όπου απέτυχαν να ανατρέψουν τη Μ. Thatcher τα συνδικάτα, η κοινωνία των πολιτών μέσα από αυθόρμητες και ad hoc δημιουργημένες οργανώσεις των

Μεγάλες επιτυχίες καταγράφουν διεθνώς κυρίως στα ζητήματα της διεθνούς ανθρωπιστικής βοήθειας και της προστασίας του περιβάλλοντος όπου, είτε με κινητοποιήσεις είτε με δικαστικές προσφυγές, κατορθώνουν να εμποδίσουν διάφορα επιχειρηματικά ή και κρατικά σχέδια και έργα, επικαλούμενα τις επιπτώσεις στο περιβάλλον.¹⁸⁰ Στις επιτυχίες τους, επίσης, θα πρέπει να θεωρηθεί το γεγονός ότι αρκετές από αυτές τις οργανώσεις εκλέγουν βουλευτές μέσω των πολιτικών κομμάτων.

Η πολιτική, όμως, απήχηση των οργανώσεων αυτών μπορεί να μη λαμβάνει πάντα σημαντική έκταση για διάφορους λόγους (ζητήματα διαφάνειας στην οικονομική διαχείριση ή κομματικοποίησης κ.ά.) και συχνά να απαξιώνεται η δράση τους από την κοινή γνώμη.¹⁸¹ Από την άλλη πλευρά, η προϊούσα απαξίωση των κομμάτων στα μάτια των πολιτών σε συνδυασμό με την πρόσφατη οξεία οικονομική κρίση επιβεβαιώνει την άποψη ότι το κοινωνικο-πολιτικό γίνεσθαι απεχθάνεται το κενό.¹⁸² Έτσι, τα τελευταία χρόνια έχουν δημιουργηθεί ή ενεργοποιηθεί μία σειρά από οργανώσεις, που αντιδρώντας στην οικονομική πολιτική της λιτότητας, κατέφυγαν σε εκδηλώσεις ή καμπάνιες με καθαρά πολιτικό χαρακτήρα.¹⁸³

πολιτών αντέδρασε μαζικά στον λεγόμενο κεφαλικό φόρο. Η σφοδρότητα των αντιδράσεων ήταν τέτοια, που αποδυνάμωσε σημαντικά τη μέχρι τότε πανίσχυρη Πρωθυπουργό, ώστε το ίδιο το Συντηρητικό Κόμμα να την αναγκάσει να παραιτηθεί. Βλ. Evans, E.J. (2004), *Thatcher and Thatcherism*, London: Routledge, σελ. 113 επ.

¹⁸⁰ Kim, Y. (2011), *The Unveiled Power of NGOs: How NGOs Influence States' Foreign Policy Behaviors*, Thesis, University of Iowa, στο <http://ir.uiowa.edu/etd/1153/> [πρόσβαση: 02.09.2015].

¹⁸¹ Για τα αίτια της άνηθησης των Μ.Κ.Ο. και στη χώρα μας τις τελευταίες δεκαετίες, βλ. Ανθόπουλο, Χ. (2003), «Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ. και Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), ό. π., σελ. 177-191. Επίσης για την κοινωνία των πολιτών στα χρόνια της κρίσης στην Ελλάδα, τα αίτια της ασθενικής παρουσίας της και τις δυνατότητες ενδυνάμωσής της βλ. Huliaras, A. (2015), «Greek Civil Society: The Neglected Causes of Weakness», στο συλλογικό τόμο Clarke, J., Huliaras, A. and Sotiropoulos, D.A. (eds.), *Austerity and the Third Sector in Greece: Civil Society at the European Frontline*, London-New York: Routledge, σελ. 9-27.

¹⁸² Sotiropoulos, D.A. (2014), «Civil society in Greece in the Wake of the Economic Crisis», *Ινστιτούτο Αντενάουερ, ΕΛΙΑΜΕΠ*, στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/05/kas.pdf> [πρόσβαση: 06.09.2015].

¹⁸³ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το κίνημα «Αληθινή Δημοκρατία Τώρα» («Democracia Real YA») στην Ισπανία. Βλ. περισσότερα στον επίσημο ιστότοπο του κινήματος <http://www.democraciarealya.es/> [πρόσβαση: 02.09.2015].

➤ **Τα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης (Μ.Μ.Ε.)**

Τα Μ.Μ.Ε., έντυπα και ηλεκτρονικά, αποτελούν αναμφίβολα έναν πολύ σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης του πολιτικού κλίματος σε μια χώρα.¹⁸⁴ Η ευνοϊκή ή η εχθρική στάση τους απέναντι σε μια κυβέρνηση και αντιστοίχως στα κόμματα της αντιπολίτευσης αποτελεί μέρος της πολιτικής ζωής, που συνδιαμορφώνει τους πολιτικούς συσχετισμούς δυνάμεων.

Μάλιστα, σε συγκεκριμένες πολιτικές και οικονομικές συγκυρίες¹⁸⁵ τα Μ.Μ.Ε. μπορούν να αποτελέσουν έναν ιδιαίτερα σημαντικό πόλο αντιπολίτευσης στην εκάστοτε κυβέρνηση, έστω και εάν αυτό δε σημαίνει ότι θα υπάρξει ανάλογο πολιτικό αποτέλεσμα, αφού υπεισέρχονται και άλλοι παράγοντες, όπως ο κίνδυνος ενεργοποίησης ανακλαστικών της κοινωνίας ή ο εξισορροπητικός ρόλος των μέσων κοινωνικής δικτύωσης.

Φυσικά, το ερώτημα που εύλογα τίθεται είναι εάν αυτή η αντιπολιτευτική έξαρση των Μ.Μ.Ε. είναι απλώς αντανάκλαση των διαθέσεων της κοινής γνώμης ή εάν η ίδια η στάση των Μ.Μ.Ε. συμβάλει στη λαϊκή δυσαρέσκεια. Η απάντηση, πιθανότατα, βρίσκεται κάπου στη μέση καθώς ναι μεν τα Μ.Μ.Ε. από τη φύση τους εκφράζουν την κοινή γνώμη αλλά, από την άλλη, η συνδυασμένη επίθεση εναντίον μιας κυβέρνησης, τόσο μέσα από την επιλογή και την ιεράρχηση των θεμάτων,¹⁸⁶ όσο και μέσα από το ύφος του σχολιασμού των ειδήσεων, έχει πάντα μια δική της δυναμική.

¹⁸⁴ Page, B.I. (1996), «The Mass Media as Political Actors», *Political Science and Politics*, **29** (1), σελ. 20-24.

¹⁸⁵ Σε διεθνές επίπεδο, μπορεί κανείς να εντοπίσει τέτοιες περιόδους σοβαρής πολιτικής ή οικονομικής κρίσης, στις Η.Π.Α. κατά την περίοδο του «Watergate», όταν η κατάχρηση εξουσίας από πλευράς του Προέδρου Nixon είχε στρέψει εναντίον του σχεδόν το σύνολο των Μ.Μ.Ε. Για τις επιπτώσεις της δημοσιογραφικής κάλυψης της υπόθεσης αυτής στις διαθέσεις της κοινής γνώμης απέναντι στον R. Nixon, βλ. Robinson, J.P. (1974), «Public Opinion during the Watergate Crisis», *Communication Research*, **1** (4), σελ. 391-405. Ανάλογες εκρήξεις αντιπολιτευτικής δράσης έχουν παρουσιαστεί και στη Μεγάλη Βρετανία, όταν η αδυναμία της κυβέρνησης των Εργατικών την περίοδο 1978-79 και η προϊούσα αλαζονεία της Thatcher την περίοδο 1990-91 έστρεψαν ακόμη και Μ.Μ.Ε., που ήταν φιλικά απέναντι στα αντίστοιχα κόμματα, εναντίον των κυβερνήσεων αυτών. Βλ. Shepherd, J. (2009), «Labour wasn't working», *History today*, **59** (1), σελ. 43 επ. και του ίδιου, (2013β), «The Fall of the Callaghan Government», στο συλλογικό τόμο Heppel, T. & Theakston, K. (eds.), *How Labour Governments Fall: From Ramsay MacDonald to Gordon Brown*, Hampshire: Palgrave MacMillan, σελ. 113-140.

¹⁸⁶ Για το ζήτημα της δυνατότητας των Μ.Μ.Ε. να θέτουν τα θέματα που κυριαρχούν στον δημόσιο διάλογο και να επηρεάζουν έτσι τις πολιτικές εξελίξεις, βλ. Δεμερτζή, Ν. (2002), *Πολιτική επικοινωνία-Διακινδύνευση, Δημοσιότητα, Διαδίκτυο*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 100 επ. Βλ. και Sartori (2007), ό. π., σελ. 228: «Η τηλεοπτική πολιτική είναι πολύ καλή στο να "εκθέτει" τα λάθη και τις εσφαλμένες πράξεις (ή παραλείψεις). Λειτουργεί επίσης πολύ καλά στο να υποδαυλίζει και να κινητοποιεί το κοινό να αγωνίζεται για σκοπούς που αξίζουν (αλλά και για σκοπούς που δεν αξίζουν). Για παράδειγμα, κάνει θαύματα στην καταγγελία της πολιτικής διαφθοράς και κάθε είδους καταχρήσεων.»

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2



Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η εξέταση των πολιτικών θεσμών και φαινομένων δεν πρέπει να γίνεται *in abstracto*. Στην πολιτική επιστήμη, η μελέτη των θεσμών έχει αξία μόνο όταν εξετάζεται υπό το πρίσμα ενός συγκεκριμένου χώρου και χρόνου, αφού ακόμη και η θέσπιση των ίδιων κανόνων μπορεί να αποφέρει διαφορετικά αποτελέσματα σε διαφορετικές εποχές και διαφορετικές χώρες.

Είναι λοιπόν επιβεβλημένο, μετά τη γενικότερη εξέταση του θεσμού υπό το πρίσμα των εξελίξεων σε άλλες χώρες, να εστιάσουμε την προσοχή μας στην έννοια της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, όπως αυτή προσδιορίζεται εντός του ελληνικού κοινοβουλευτικού πλαισίου της Μεταπολίτευσης.

Στο κεφάλαιο αυτό, κατ' αρχήν θα εξετάσουμε το ελληνικό κοινοβουλευτικό πολίτευμα προκειμένου να κατανοήσουμε καλύτερα τη λειτουργία της αντιπολίτευσης εντός αυτού του πολιτεύματος (ενότητα 2.1).

Με την έμφαση που το πολίτευμα αυτό δίνει στην κοινοβουλευτική διαδικασία, θα προσδιορίσουμε το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο για την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση (ενότητα 2.2), αναδεικνύοντας τα κοινοβουλευτικά κόμματα και τους βουλευτές (είτε ανεξάρτητους είτε ως μέλη των κομμάτων της αντιπολίτευσης), ως τα υποκείμενα του αντιπολιτευτικού φαινομένου, ενώ ξεχωριστή αναφορά, σε ό,τι αφορά τις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης, θα κάνουμε στην αξιωματική αντιπολίτευση.

Θα καταλήξουμε με τις λειτουργίες που επιτελεί η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, τόσο τις «παραδοσιακές», που αναπτύχθηκαν ήδη από τα πρώτα στάδια του κοινοβουλευτισμού στη χώρα μας, όσο και τις συναινετικές λειτουργίες, που είναι αποτέλεσμα διεργασιών των τελευταίων δεκαετιών.

2.1 ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Στην Ελλάδα της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας,¹⁸⁷ υφίσταται το πολίτευμα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας με Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ο οποίος εκλέγεται από το Κοινοβούλιο και περιορίζεται σε συμβολικό ρόλο. Βασικό χαρακτηριστικό του πολιτεύματος είναι η εξάρτηση της κυβέρνησης αποκλειστικά από την εμπιστοσύνη της Βουλής, κάτι που σήμερα είναι αυτονόητο στο πολιτικό μας σύστημα, αλλά δεν ήταν πάντα δεδομένο.¹⁸⁸

Η κοινοβουλευτική μορφή του πολιτεύματος άρχισε να διαμορφώνεται με την υιοθέτηση του Συντάγματος του 1864.¹⁸⁹ Κατά τις συζητήσεις στην Εθνοσυνέλευση για την υιοθέτηση του Συντάγματος αυτού απορρίφθηκε πρόταση να περιληφθεί διάταξη, που θα αναγνώριζε συνταγματικά την αρχή της δεδηλωμένης.¹⁹⁰ Έτσι χρειάστηκε να φθάσουμε στις 11 Αυγούστου του 1875, οπότε εξαγγέλθηκε από τον Γεώργιο Α΄ με τον «λόγο του θρόνου», που κατά το κοινοβουλευτικό έθιμο είχε συγγράψει ο πρωθυπουργός Χ. Τρικούπης.

Με την πάροδο των ετών κατέστη για δεκαετίες μια «συνταγματική συνθήκη»,¹⁹¹ μέχρι να αποτυπωθεί ρητά στο Σύνταγμα.¹⁹² Παρά τις συχνές παρεμβάσεις του εκάστοτε

¹⁸⁷ Με κριτήριο την αβασίλευτη μορφή του ελληνικού πολιτεύματος, έχουν αποδοθεί οι χαρακτηρισμοί: «Α΄ Ελληνική Δημοκρατία» για την περίοδο των Συνταγμάτων της Επανάστασης (τέλος του 1821 έως 1832), «Β΄ Ελληνική Δημοκρατία» για την περίοδο 1924-1935 και «Γ΄ Ελληνική Δημοκρατία» για την περίοδο μετά το 1974. Βλ. Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (1987), *Μαθήματα ελληνικής συνταγματικής ιστορίας 1821-1986*, Αθήνα: Πάντειος Ανώτατη Σχολή Πολιτικών Επιστημών, σελ. 8.

¹⁸⁸ Για την εξάρτηση της ελληνικής κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής στην πολιτική πρακτική της περιόδου πριν την εξαγγελία της αρχής της δεδηλωμένης βλ. Δημητρόπουλο, Α. (1988), *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης: Το κοινοβουλευτικό σύστημα και η ανάδειξη της κυβέρνησης στην Ελλάδα (1844-1875)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 190 επ. και του ίδιου (1991), *Η αρχή της δεδηλωμένης: γένεση και εφαρμογή (1875-1911)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 8 επ. Βλ. επίσης Κατραμάδο, Δ.-Μ. (2013), ό. π.

¹⁸⁹ Το εν λόγω Σύνταγμα είναι το πρώτο, από τη διεθνή αναγνώριση της Ελλάδας ως ανεξάρτητου κράτος (Πρωτόκολλο Λονδίνου, 1830), που θέτει το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, αφού το προηγούμενο (1844) καθιέρωνε το πολίτευμα της συνταγματικής μοναρχίας. Για τη συντακτική διαδικασία που οδήγησε στο μακροβιότερο Σύνταγμα της ελληνικής ιστορίας (Αλιβιζάτος, 2011:117) βλ. Σβάλω, Α. (1943α) *Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ. Α΄(1934): Τρίτην ανατύπωση προς αποκλειστικήν χρήση των φοιτητών*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον Αργύρη Παπαζήση, σελ. 40 επ.

¹⁹⁰ «Οι υπουργοί έχουσιν ανάγκην να απολαύουν της εμπιστοσύνης της Βουλής διά να δύνανται να εκτελέσωσι τα καθήκοντά των». Βλ. Κατραμάδο, Δ.-Μ. (2013), ό. π., σελ. 35.

¹⁹¹ Τον όρο «συνταγματική συνθήκη» (“convention of the Constitution”) χρησιμοποίησε πρώτος στη χώρα μας - αναφερόμενος στα τότε ισχύοντα στη Μεγάλη Βρετανία και επικαλούμενος τον Άγγλο συνταγματολόγο Dicey- ο Ν.Ν.Σαρίπολος (1903: 16) επισημαίνοντας ότι «Οι κανόνες ούτοι είναι αποτέλεσμα των πολιτικών δυνάμεων και της ανάγκης των πραγμάτων, μη αποτελούντες όμως δίκαιον». Σαρίπολος, Ν.Ν. (1903), *Σύστημα Συνταγματικόν και Γενικού Δημοσίου Δικαίου: τόμ. Αα*, εν Αθήναις: Τυπογραφείον της Βασιλικής Αυλής Ραφτάνη-Παπαγεωργίου.

¹⁹² Για πρώτη φορά προβλέφθηκε εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής στο θνησιγενές Σύνταγμα του 1925/1926 (άρθρο 86) και ακολούθησε το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 89) που καθιέρωσε ρητά το κοινοβουλευτικό σύστημα στη Β΄ Ελληνική Δημοκρατία (Αλιβιζάτος, 1981: 130 επ.). Αυτούσια η εν

βασιλιά σε βάρος κυβερνήσεων,¹⁹³ που απολάμβαναν της εμπιστοσύνης της Βουλής τελικώς, σήμερα δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στο πλαίσιο του Σύνταγματος του 1975, όπως ισχύει, αναγκαία και ικανή συνταγματική προϋπόθεση,¹⁹⁴ για να αναδειχθεί και να παραμείνει στην εξουσία ο Πρωθυπουργός και η κυβέρνησή του είναι η εμπιστοσύνη της Βουλής.

Σε ένα πολίτευμα όπως αυτό της Ελλάδας, δεν υπάρχουν πεδία άσκησης πολιτικής εξαιρούμενα της ελεγκτικής και νομοθετικής αρμοδιότητας της Βουλής¹⁹⁵ και χωρίς να

λόγω διάταξη του 1927 περιλήφθηκε στο Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 78). Έτσι, χρειάστηκε να φθάσουμε στο Σύνταγμα του 1975 για να καθιερωθεί στην πλήρη της διάσταση η αρχή της δεδηλωμένης, αφού με το άρθρο 84 δεσμεύθηκε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να δίνει την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης στον πολιτικό αρχηγό, που θα διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής ή διαρευνητική εντολή στον αρχηγό της μεγαλύτερης σε δύναμη κοινοβουλευτικής ομάδας. Μέχρι τότε, το ζήτημα των περιθωρίων που είχε ο βασιλιάς να αναθέτει την πρωθυπουργία, αποτέλεσε αφορμή για σοβαρές πολιτικές κρίσεις. Βλ. Αναστασιάδη Γ. (1981), *Ο διορισμός και η παύση των κυβερνήσεων στην Ελλάδα: από την «αρχή της δεδηλωμένης» στο Σύνταγμα του 1975*, Θεσσαλονίκη: University Studio Press, του ίδιου (1984), *Συνταγματικοί θεσμοί και λειτουργία του πολιτεύματος στην Ελλάδα: ιδιομορφίες της ιστορικής εξέλιξης και της σύγχρονης πολιτικής ζωής*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 127 επ. και Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 272 επ. Για μία διασταλτική των εξουσιών του βασιλιά προσέγγιση της προδικτατορικής περιόδου βλ. Σγουρίτσα, Χ. (1959), *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμος Α', Αθήναι: Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου, σελ. 205, που αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Εν τη μετέπειτα όμως εφαρμογή της η αρχή της “δεδηλωμένης” δεν ετηρήθη κατά γράμμα υπό την άνω έννοιας αυτής, διότι κατέστη μεν παγία η άποψις ότι απαραίτητον προσόν της διατήρησης εις την αρχή της Κυβέρνησεως είναι η προς αυτήν εμπιστοσύνη της πλειονοψηφίας της Βουλής, αλλά παραλλήλως ανεγνωρίσθη και το δικαίωμα του Βασιλέως να διορίζει Κυβέρνησιν εκ της μειονοψηφίας με σύγχρονον διάλυσιν της Βουλής.*». Από τη μεριά του, ο Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη 10/06/2015) ανέφερε χαρακτηριστικά για τα γεγονότα αυτά: «*Στην Ελλάδα έχουμε μία προϊστορία μεγάλη και σημαντική σ' αυτό το θέμα. Ο ανώτατος άρχων είχε το δικαίωμα να επιλέξει τον Πρωθυπουργό και να τον φέρει στη Βουλή. Οποιοδήποτε Πρωθυπουργό να φέρει στη Βουλή και τον κηπουρό του που έλεγε καθ' υπερβολή κάποιος από τους βασιλείς.*».

¹⁹³ Κορυφαία παραδείγματα, με μοιραίες επιπτώσεις για την τύχη της χώρας, ήταν ο εξαναγκασμός του Ελ. Βενιζέλου σε παραίτηση δύο φορές το 1915 από τον βασιλιά Κωνσταντίνο Α' και οι ανάλογες ενέργειες των βασιλέων Παύλου και Κωνσταντίνου Β' σε βάρος των τότε Πρωθυπουργών Κ. Καραμανλή (1963) και Γ. Παπανδρέου (1965) αντίστοιχα. Βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 223 επ. & 382 επ. και του ίδιου (1983), *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση (1922-1974): Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 239 επ.

¹⁹⁴ Κατ' αντιδιαστολή, ο Αλιβιζάτος (2011:131-132), σημειώνει ότι επί δεκαετίες μετά την καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης, η εμπιστοσύνη της Βουλής αποτελούσε «αναγκαίο» αλλά όχι «επαρκές προσόν» για την ανάληψη και διατήρηση της πρωθυπουργίας. Προσθέτει δε ότι και ως προς το «αναγκαίο» σημειώθηκαν εξαιρέσεις. Χαρακτηριστικό είναι ότι λίγα χρόνια μετά την εξαγγελία της αρχής της δεδηλωμένης, το 1893 ο Θεόδωρος Δηλιγιάννης, μολονότι είχε ουσιαστικά αποπεμφθεί από τον βασιλιά χωρίς να έχει απολέσει προηγούμενως τη δεδηλωμένη, δήλωνε στη Βουλή: «*Ουδείς λοιπόν αμφισβητεί, ότι το Στέμμα έχει δικαίωμα να διορίσει οίον εγκρίνει πρωθυπουργόν, και επί του προκειμένου, έκαστον εξ αυτών οι οποίοι ζητούσι από τον βασιλέαν να σώση τον τόπον· αλλ' όστις εξ αυτών ήθελε κληθεί εις τούτο, έχει την υποχρέωσιν, άμα καλούμενος, να προσκαλέση το έθνος, ίνα και τούτο αποφήνεται, αν έχη προς αυτόν εμπιστοσύνη· εάν δε και το έθνος αποφανθή, εάν και αυτό έχη την αυτήν γνώμην και αποδέχεται και αυτό την μεταβολήν της πολιτικής (...) η λειτουργία της πολιτεύματος μένει ακώλυτος και ουδέν ουδείς δύναται να προβάλη.*» Τόμπρος, Ν. (επιμ.) (2015), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου III: τομίδιο 1, Θεόδωρος Δηλιγιάννης - Επί του προϋπολογισμού (1893)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 35.

¹⁹⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι τομείς ασφάλειας και άμυνας στις Η.Π.Α., που αποτελούν αντικείμενο έντονης πολιτικής και ακαδημαϊκής διαμάχης. Βλ. Mayer, Κ. (1999), «Executive Orders and Presidential Power», *The Journal of Politics*, **61** (2), σελ. 445-466, Fisher, L. (2007), «The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine», *Presidential Studies Quarterly*, **37** (1), σελ. 139-152, Martinez, J. (2006), «Inherent Executive Power: A comparative Perspective», *The Yale Law Journal*, **115** (9), σελ. 2480-2511 και Covington, M. (2012), «Executive Legislation and the Expansion of Presidential Power»,

εξαρτάται ο βίος της κυβέρνησης από οποιοδήποτε άλλο πολιτειακό παράγοντα εκτός από τους συσχετισμούς δυνάμεων εντός της Βουλής.¹⁹⁶ Όπως χαρακτηριστικά έχει ειπωθεί «*Η ουσία του κοινοβουλευτικού συστήματος έγκειται βασικώς εις την εξάρτησιν της κυβερνήσεως από την εμπιστοσύνη της Βουλής*».¹⁹⁷

Στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει ένα καθαρά συμβολικό ρόλο, ο οποίος ποτέ δεν μεταβλήθηκε σε ρόλο ουσιαστικής παρέμβασης στις πολιτικές εξελίξεις, ακόμη και όταν το Σύνταγμα προέβλεπε ενισχυμένες αρμοδιότητες για τον Πρόεδρο (1975-1986)¹⁹⁸ και στο ανώτατο αξίωμα της χώρας βρέθηκε ένας ισχυρός πολιτικός όπως ο Κ. Καραμανλής (1980-1985).

Εν όψει των ενισχυμένων αρμοδιοτήτων της περιόδου 1975-1986, θα μπορούσαν να εντοπισθούν ορισμένες αναλογίες με το πολίτευμα της Γαλλίας ιδιαίτερα σε περίπτωση «συγκατοίκησης» Προέδρου και Πρωθυπουργού από διαφορετικές παρατάξεις. Οι αναλογίες όμως αυτές δε θα μπορούσαν να οδηγήσουν στο χαρακτηρισμό του πολιτεύματος ως ημι-προεδρικού.¹⁹⁹ Κι αυτό όχι μόνο γιατί απουσιάζει το τυπολογικό στοιχείο της άμεσης εκλογής του Προέδρου από τον λαό, αλλά και γιατί, ενώ οι ενισχυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου, όπως της Γαλλικής Δημοκρατίας, είναι μέρος της καθημερινής πολιτικής πραγματικότητας, οι εξουσίες που προέβλεπε το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 για τον Πρόεδρο ήταν έκτακτες, δηλαδή μπορούσαν να ασκηθούν, εξ ορισμού, σε εξαιρετικές περιπτώσεις.²⁰⁰ Σε κάθε

Vanderbilt University Board of Trust, 8 (Spring), στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/3556-13861-1-PB.pdf> [πρόσβαση: 17.03.2017].

¹⁹⁶ Για τις εξουσίες που μπορεί να έχει ο Γάλλος Πρόεδρος, ακόμα και αν δεν έχει δική του κομματική οργάνωση βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2017), «Ο Μακρόν και η ανάγκη αλλαγής πολιτεύματος στη Γαλλία», *Η Καθημερινή* (29-30.04.2017).

¹⁹⁷ Μάνεσης, Αρ. (1967), *Συνταγματικόν Δίκαιον, τ.Α': Πανεπιστημιακά παραδόσεις*, Θεσσαλονίκη: Αφοί Π.Σάκκουλα, σελ. 389.

¹⁹⁸ Σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1975 (πριν την αναθεώρησή του το 1986), ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε, μεταξύ άλλων: α) να αναστείλει ορισμένες διατάξεις του Συντάγματος λόγω εξωτερικών ή εσωτερικών κινδύνων με την προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου και του Πρωθυπουργού αντίστοιχα (άρθρο 48 παρ. 1), β) να παύσει την κυβέρνηση μετά από γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας (άρθρο 38 παρ. 2), γ) να διαλύσει το Κοινοβούλιο και να προκηρύξει εκλογές σε περίπτωση προφανούς δυσαρμονίας της Βουλής προς το λαϊκό αίσθημα ή εάν η σύνθεσή της δεν εξασφάλιζε κυβερνητική σταθερότητα (άρθρο 41 παρ. 3), δ) να προκηρύσσει δημοψήφισμα χωρίς τη σύμφωνη γνώμη της Βουλής (άρθρο 44 παρ. 2) και ε) να συγκαλέσει και να προεδρεύσει στο υπουργικό συμβούλιο (άρθρο 38 παρ. 3).

¹⁹⁹ Βλ. Βενιζέλο, Ε. (1985α), *Ο χαρακτηρισμός του Πολιτεύματος μετά τη συνταγματική πρακτική 1975-1985 και την πρόταση για αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας και Μανιτάκη, Α. (1982), ό. π., σελ. 370-403.

²⁰⁰ Χαρακτηριστικά ο Κ. Τσάτσος κατά την ομιλία του την ημέρα ψήφισης του νέου Συντάγματος (Συνεδρίαση ΡΓ', 07/06/1975) αναφέρει: «...ο πρόεδρος έχει μόνον ανασταλτικές εξουσίας, ουδέποτε αποφασιστικές... Μόνο όταν είναι έκρυθμος η κατάσταση, μόνον όταν παρουσιάζονται πολιτικά αρρυθμιαί... μόνον τότε έχει τη

περίπτωση, οι ασυνήθιστες αυτές για μια κοινοβουλευτική δημοκρατία ενισχυμένες αρμοδιότητες που είχε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μετά από έντονη κριτική από την τότε αντιπολίτευση, αλλά και από τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου, καταργήθηκαν στην αναθεώρηση του 1986.²⁰¹

Βέβαια, οι περιορισμένες αρμοδιότητες, που έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχουν την ιστορική τους εξήγηση. Οι αντιδράσεις που δημιούργησε ο τρόπος διακυβέρνησης του Καποδίστρια και το απολυταρχικό καθεστώς του Όθωνα -ακόμη και μετά την καθιέρωση του Συντάγματος του 1844- οδήγησαν, το 1864, σε συνταγματικές επιλογές, που περιόριζαν σημαντικά τις αρμοδιότητες του ανώτατου άρχοντα, σε μια περίοδο που στη Γαλλία κυβερνούσε ακόμη ο Ναπολέων Γ΄ και στην Πρωσία ο βασιλιάς είχε ευρύτατες αρμοδιότητες. Αλλά και μετά το 1864, ένα μόνιμο πολιτικό και θεσμικό πρόβλημα ήταν η σύγκρουση του κληρονομικού βασιλιά με λαοπρόβλητους Πρωθυπουργούς (1915, 1963 και 1965). Οι εμπειρίες αυτές ήταν φυσικό να καταστήσουν πολύ επιφυλακτικό τον συνταγματικό νομοθέτη του 1975 απέναντι στο ενδεχόμενο καθιέρωσης ενός ημι-προεδρικού πολιτεύματος με άμεσα εκλεγόμενο από τον λαό Πρόεδρο της Δημοκρατίας.²⁰² Έτσι, το πολίτευμα παρέμεινε κοινοβουλευτικό.²⁰³

δυνατότητα ο πρόεδρος να επέμβη...». Βλ. Χατζηβασιλείου, Ευ. (επιμ.) (2015), Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου III: τομίδιο 8, Κωνσταντίνος Τσάτσος, Το νέο Σύνταγμα 1975, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία. Βλ. επίσης Μανιτάκη, Α. (1982), ό. π., σελ. 393.

²⁰¹ Βουλή των Ελλήνων (1975γ), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975*, Ε΄ Αναθεωρητική, Περίοδος Α΄, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΙΓ΄ (08/01/1975), Αθήνα: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου. Βλ. επίσης Αλιβιζάτο, Ν. (2012), «Ο Δημήτρης Τσάτσος στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή (1974-75)», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., και Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης: Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 19-28. Για την κριτική από τη θεωρία του συνταγματικού δικαίου, βλ. Μάνεση, Αρ. (1975), ό. π., σελ. 449-464, του ίδιου (1989), *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, σελ. 29-30 & 35-36 και Τσάτσος, Δ. (1982), ό. π., σελ. 354 επ.

²⁰² Για μία σταχυολόγηση των διατάξεων του Συντάγματος, που οφείλονται στις ιστορικές εμπειρίες της χώρας, βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2015), ό. π., σελ. 165 επ.

²⁰³ Βλ. Μανιτάκη, Α. (2009), ό. π., σελ. 184 επ.

2.2 ΤΟ ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ: ΥΠΟΚΕΙΜΕΝΑ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

Στο ελληνικό Σύνταγμα δεν αναφέρεται ο όρος «αντιπολίτευση», ενώ στον ΚτΒ, όπου αναφέρεται ο όρος, απουσιάζει ο ορισμός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης.²⁰⁴ Ως εκ τούτου, η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση στο ελληνικό θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο είναι δυνατό να εξεταστεί υπό το πρίσμα των τριών θεωρητικών προσεγγίσεων που την προσδιορίζουν τυπολογικά, ποσοτικά και λειτουργικά.²⁰⁵

Με βάση την «τυπολογική» προσέγγιση, που δίνει έμφαση στην αντιπαράθεση συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης, στην Ελλάδα κοινοβουλευτική αντιπολίτευση είναι το σύνολο των κοινοβουλευτικών κομμάτων και των βουλευτών, που καταψηφίζουν μια κυβέρνηση μετά την ανάγνωση των προγραμματικών της δηλώσεων και συνεχίζουν να το πράττουν αυτό όποτε τυχόν η ίδια η κυβέρνηση ζητήσει ανανέωση εμπιστοσύνης ή κατατεθεί πρόταση δυσπιστίας εναντίον της. Η τυχόν υπερψήφιση ενός κυβερνητικού νομοσχεδίου από την αντιπολίτευση ή μέρος αυτής δεν την καθιστά αυτομάτως συμπολίτευση²⁰⁶ ούτε η καταψήφιση από βουλευτές της συμπολίτευσης ενός νομοσχεδίου τους καθιστά αντιπολίτευση. Εξάιρεση αποτελεί η περίπτωση στην οποία ο Πρωθυπουργός δηλώσει ότι η υπερψήφιση ενός νομοσχεδίου συνιστά παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, συνδέοντας την παραμονή του στην εξουσία με την έγκριση του νομοσχεδίου από το Κοινοβούλιο.²⁰⁷

Αντίθετα, η «ποσοτική» προσέγγιση, που προκρίνει ως βασικό κριτήριο τη διάκριση πλειοψηφίας-μειοψηφίας, δεν παρουσιάζει ιδιαίτερη χρηστική αξία για τη στοιχειοθέτηση της έννοιας της αντιπολίτευσης στην Ελλάδα: η αντιπολίτευση στο συνταγματικό πλαίσιο της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας δεν πρέπει να ταυτίζεται με την έννοια της πολιτικής μειοψηφίας. Είναι γεγονός βέβαια ότι επί πολλές δεκαετίες, οι Κανονισμοί της Βουλής χρησιμοποίησαν

²⁰⁴ Η έλλειψη ορισμού είναι ο κανόνας στις περισσότερες χώρες (βλ. ανωτέρω σελ. 43-44).

²⁰⁵ Βλ. ανωτέρω σελ. 45 επ.

²⁰⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα, αποτελεί η υπερψήφιση του λεγόμενου «τρίτου Μνημονίου» από τρία κόμματα της αντιπολίτευσης (Ν.Δ., ΠΟΤΑΜΙ, ΠΑ.ΣΟ.Κ.) στις 14 Αυγούστου 2015. Η υπερψήφιση αυτή δεν τα μετέβαλε σε συμπολιτευόμενα κόμματα, αφού δεν τέθηκε θέμα εμπιστοσύνης από την κυβέρνηση ούτε και εκείνα έδωσαν τέτοιο χαρακτήρα στην ψήφο τους. Χαρακτηριστικές ήταν τότε οι ομιλίες των Προέδρων των τριών αυτών κομμάτων, Ευ. Μειμαράκη, Στ. Θεοδωράκη και Φ. Γεννηματά βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΣΤ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΠΕ' (14/08/2015), στο <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?SessionRecord=07b927d4-3fe2-4f01-bf47-a4f400de-d5ba> [πρόσβαση: 12.09.2015].

²⁰⁷ Στη διεθνή θεωρία έχει χρησιμοποιηθεί ο όρος «ψηφοφορίες κλειδιά» για ζητήματα στα οποία κρίνεται η τύχη μιας κυβέρνησης και ουσιαστικά διαφοροποιείται η κυβέρνηση από την αντιπολίτευση. Βλ. Dahl (1966), ό. π., σελ. 92.

τον όρο «μειονοψηφία» ή «μειοψηφία», όταν ήθελαν να αναφερθούν στην αντιπολίτευση,²⁰⁸ καθώς ο νομοθέτης αναφερόταν στην κλασική περίπτωση της ταύτισης της αντιπολίτευσης με τη μειοψηφία. Αναμφίβολα όμως, η ταύτιση αυτή δεν αντανακλά με ακρίβεια το θεσμικό πλαίσιο. Κι αυτό, όχι τόσο γιατί σπανίως η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ταυτίζεται με την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος²⁰⁹ όσο επειδή το ίδιο το Σύνταγμα δίνει τη δυνατότητα σε ένα κόμμα ή σε ένα συνασπισμό κομμάτων να αναλάβει και να παραμείνει στην εξουσία ακόμη και εάν δεν στηρίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, αλλά μόνο από την πλειοψηφία όσων μετέχουν στην ψηφοφορία της ψήφου εμπιστοσύνης.²¹⁰

Η «λειτουργική» προσέγγιση, που εστιάζει στις λειτουργίες της αντιπολίτευσης, παρουσιάζει και το μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τους σκοπούς της μελέτης αυτής. Οι λειτουργίες αυτές μπορούν να συνοψισθούν ως εξής: η αντιπολίτευση επιχειρεί i) να ελέγξει την κυβέρνηση αναγκάζοντάς την να λογοδοτεί για τα πεπραγμένα και τις παραλείψεις της και ενδεχομένως να την αναγκάσει να μεταβάλλει τις πολιτικές της, και ii) να πείσει όσο το δυνατόν μεγαλύτερο τμήμα της κοινής γνώμης για την ορθότητα των απόψεών της, προκειμένου να αλλάξουν οι πολιτικοί συσχετισμοί στις επόμενες εκλογές. Στις δύο αυτές λειτουργίες, που επιτελεί παραδοσιακά η αντιπολίτευση σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία, όπως η ελληνική, προστίθεται και μια, εν δυνάμει συναινετική λειτουργία που καλούνται να επιτελέσουν από κοινού συμπολίτευση και αντιπολίτευση στις λίγες, είναι η αλήθεια, περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα απαιτεί αυξημένες πλειοψηφίες για ορισμένες κορυφαίες αποφάσεις, που αφορούν είτε στη λειτουργία του πολιτεύματος είτε τον ορισμό προσώπων σε καίριες θέσεις της διοίκησης.

Εν όψει των ανωτέρω, μπορεί κανείς να προσδιορίσει συνθετικά την έννοια της αντιπολίτευσης στην εποχή της Μεταπολίτευσης²¹¹ ως το σύνολο των κοινοβουλευτικών

²⁰⁸ Βλ. άρθρο 19 παρ. 4 του ΚτΒ 1865, όπως τροποποιήθηκε το 1896, άρθρο 25 παρ. 4 του ΚτΒ 1911, 11 (όπως τέθηκε σε ισχύ το 1928), άρθρο 21 παρ. 4 του ΚτΒ 1927, άρθρο 8 παρ. 2 του ΚτΒ 1933 και άρθρα 8 παρ. 4 και 9 παρ. 5 του ΚτΒ 1946. Οι όροι «μειοψηφία» και «μειονοψηφία» δίνουν τη θέση τους στον όρο «αντιπολίτευση» από τον ΚτΒ του 1952 και μετά (βλ. άρθρο 7 παρ. 3).

²⁰⁹ Η μόνη φορά που αυτό συνέβη μετά τη δικτατορία των Συνταγματαρχών (1967-1974) ήταν στις εκλογές του 1974, όταν η Ν.Δ. έλαβε το 54% των ψήφων (220 έδρες).

²¹⁰ Φουντεδάκη, Π. (1995), ό. π. σελ. 118. Για το ζήτημα της πλειοψηφίας που απαιτείται προκειμένου να παρασχεθεί ή να ανανεωθεί η ψήφος εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση ή να υπερψηφισθεί πρόταση δυσπιστίας βλ. κατωτέρω σελ. 133-134.

²¹¹ Βλ. τον ορισμό της αντιπολίτευσης από τον Κ. Μποτόπουλο (1998: 97): «Η αντιπολίτευση συγκροτείται από το σύνολο των μελών των κοινοβουλευτικών ομάδων που δεν υποστηρίζουν την κυβέρνηση και που εκδηλώνουν την αντίθεσή τους αυτή με μέσα που ανήκουν μεν κυρίως στο κοινοβουλευτικό πεδίο (άσκηση,

κομμάτων και ανεξάρτητων βουλευτών, που σε μια δεδομένη κοινοβουλευτική περίοδο, καταψηφίζουν την κυβέρνηση (η οποία συνήθως -αλλά όχι απαραίτητα- διαθέτει την πλειοψηφία) όταν τίθεται θέμα παροχής ψήφου εμπιστοσύνης ή πρόταση δυσπιστίας. Η εντός της Βουλής δράση τους συνίσταται στο έλεγχο της κυβέρνησης, τον επηρεασμό της κοινής γνώμης με στόχο την αλλαγή των εκλογικών συσχετισμών και, σε ένα μικρό, αλλά αυξανόμενο βαθμό, στη σύμπραξή τους με τη συμπολίτευση σε λίγα αλλά κρίσιμα για τη λειτουργία του πολιτεύματος θέματα, οριζόμενα από το Σύνταγμα.

(α) Τα υποκείμενα της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν ένα θεσμό με κεντρική σημασία για τη λειτουργία κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος και, ακόμη περισσότερο, του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.²¹² Όπως είναι φυσικό, και στο ειδικότερο πεδίο της αντιπολίτευσης, ο ρόλος των κομμάτων είναι καθοριστικός. Αποτελούμενη από διαφορετικά κόμματα, η αντιπολίτευση δε θα πρέπει να προσεγγίζεται ως ένα ενιαίο πολιτικό υποκείμενο. Αντίθετα, αποτελείται από διάφορους πολιτικούς φορείς, τα κόμματα, που έχουν διαφορετική το καθένα στρατηγική και τακτική. Μάλιστα, πολλές φορές οι μεταξύ τους διαφορές είναι τέτοιες, ώστε τα ίδια τα κόμματα της αντιπολίτευσης αντιδρούν σε κάθε προσπάθεια να κατατάσσονται στην ίδια κατηγορία με τα άλλα κόμματα της αντιπολίτευσης.

Με εξαίρεση, ενδεχομένως, τις Η.Π.Α., όπου η πολιτική παράδοση έχει καθιερώσει ήδη από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα να είναι η αντιπαράθεση αποκλειστικά μεταξύ δύο κομμάτων, του Δημοκρατικού και του Ρεπουμπλικανικού, και συνεπώς η αντιπολίτευση να απαρτίζεται από ένα κόμμα,²¹³ η διεθνής, αλλά και η ελληνική εμπειρία καταδεικνύουν ότι η αντιπολίτευση περιλαμβάνει περισσότερα από ένα κόμματα.²¹⁴

κατά κύριο λόγο, του ελεγκτικού ρόλου της Βουλής) αλλά δεν εξαντλούνται σε αυτό (απευθείας προσφυγή στην κοινή γνώμη, διατύπωση κριτικής και ιδεών μέσω του Τύπου, συμμετοχή σε συνδικαλιστικές οργανώσεις).», στο Ιωάννου, Κ. (επιμ.) (1998), *Νομικό Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

²¹² Βλ. Μανιτάκη, Α. (2009), ό. π., σελ. 207 επ. και Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 26 επ.

²¹³ Βλ. Διαμαντόπουλο, Θ. (2012α), *Το πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ: Ένας ιδιόρρυθμος δικομματισμός*, Αθήνα: Πατάκης, σελ. 21 επ. Η χρήση του όρου «ενδεχομένως» γίνεται λόγω του ότι τα τελευταία χρόνια έχει αναδειχθεί στους κόλπους του Ρεπουμπλικανικού Κόμματος (Republican Party) μια ιδιαίτερα ιδεολογική-πολιτική τάση, το λεγόμενο «Κόμμα του Τσαγιού» (Tea Party Movement), που έχει διακριτά χαρακτηριστικά από το παραδοσιακό Ρεπουμπλικανικό Κόμμα. Το μέλλον θα δείξει εάν η εξέλιξη αυτή θα οδηγήσει σε τρεις, αντί των δύο, πολιτικές δυνάμεις, δημιουργώντας έτσι το περιθώριο για την ύπαρξη δύο κομμάτων στην αντιπολίτευση. Για τις επιπτώσεις της εμφάνισης της πολιτικής αυτής τάσης στην αμερικανική πολιτική σκηνή, αλλά και το συνταγματικό θεσμικό πλαίσιο βλ. Goldstein, J.A. (2011), «The

Γίνεται λοιπόν σαφές ότι η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση περιλαμβάνει περισσότερα του ενός πολιτικά «υποκείμενα», και συγκεκριμένα τα πολιτικά κόμματα που πέτυχαν να αναδείξουν βουλευτές στις τελευταίες εκλογές. Βέβαια, στην κοινοβουλευτική ορολογία και πρακτική, τα πολιτικά «υποκείμενα» δεν είναι αυτά καθ' εαυτά τα κόμματα, αλλά οι κοινοβουλευτικές ομάδες που αναγνωρίζονται ως τέτοιες από τον ΚτΒ κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις και, ατομικά, οι βουλευτές.

➤ Οι κοινοβουλευτικές ομάδες

Στο ελληνικό Κοινοβούλιο, το μεγαλύτερο και σημαντικότερο τμήμα των αντιπολιτευτικών «εργαλείων», μπορεί να ασκηθεί και ασκείται μέσα από τις πρωτοβουλίες των κοινοβουλευτικών ομάδων. Είναι χαρακτηριστικό ότι όχι μόνο η όλη κοινοβουλευτική διαδικασία αρθρώνεται γύρω από αυτές,²¹⁵ αλλά και ο ΚτΒ τους παρέχει μια σειρά από δικαιώματα υποδομής και στελέχωσης, που είναι κρίσιμα για τα κόμματα που δεν κατέχουν την εξουσία.

Τα δικαιώματα και ο ρόλος των κοινοβουλευτικών ομάδων περιγράφονται ελάχιστα στο Σύνταγμα ενώ, όπως είναι φυσικό, ο ΚτΒ είναι αυτός που εμπεριέχει πλήθος αναφορών σε αυτές.

Η χρήση του όρου «κοινοβουλευτική ομάδα» σε συνταγματικά κείμενα είναι σχετικά πρόσφατη, αφού απαντάται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1975. Αλλά και ο όρος «κόμμα»²¹⁶ δεν έχει μακρά προϊστορία στα ελληνικά συνταγματικά κείμενα. Αν και το

Tea Party Movement and the Perils of Popular Originalism», *Arizona Law Review*, **53** (3), σελ. 827-866 και Albert, R. (2011), «The Constitutional Politics of the Tea Party Movement», *Northwestern University Law Review Colloquy*, **105** (March 27), σελ. 267-270.

²¹⁴ Ακόμη και στο παραδοσιακό δικομματικό σύστημα εναλλαγής στην εξουσία του Ηνωμένου Βασιλείου, πάντα υπήρχε και υπάρχει το τρίτο κόμμα, το Φιλελεύθερο Κόμμα, που συνήθως βρίσκεται στην αντιπολίτευση, όταν δεν είναι ο μικρός εταίρος της κυβέρνησης. Πρόσφατα, όμως, μικρά κόμματα όπως το Σκωτσέζικο Εθνικό Κόμμα (Scottish National Party) αύξησαν τη δύναμή τους, καθιστάμενα σημαντική αντιπολιτευτική δύναμη εντός της Βουλής των Κοινοτήτων. Αλλά και στην Ελλάδα, θα πρέπει κανείς να αναδράμει στις εκλογές του 1956 για να βρει περίπτωση, όπου επτά κόμματα της αντιπολίτευσης διεκδίκησαν ως συνασπισμός («Δημοκρατική Ένωση») την εξουσία έναντι του τότε κυβερνητικού κόμματος (Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση - Ε.Ρ.Ε.). Και πάλι όμως, αμέσως μετά τις εκλογές, ο συνασπισμός αυτός που, αν και ήλθε πρώτος σε ψήφους, μειοψήφησε στις έδρες, διαλύθηκε και το κάθε κόμμα που τον αποτελούσε συνέστησε τη δική του αντιπολιτευτική ομάδα. Βλ. Βουρνά, Τ. (1997), *Ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας*, 6^η έκδοση, τόμος Ε', Αθήνα: Πατάκης, σελ. 116 επ. και Νικολακόπουλο, Η. (2000), *Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964: η εκλογική γεωγραφία των πολιτικών δυνάμεων* (γ' έκδοση), Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σελ. 210 επ.

²¹⁵ Κοντιάδης, Ξ. (1996), *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων: μια πολιτειολογική θεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 49-50 και Μαυριάς, Κ. (2014), ό. π., σελ. 687 επ.

²¹⁶ Για την ιστορία των ελληνικών πολιτικών κομμάτων βλ. Χέρινγκ, Γκ. (2008), *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα (1831-1936)*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα της Εθνικής Τραπέζης. Ειδικότερα για την εξέλιξη των

Σύνταγμα του 1864 (άρθρο 11) αναγνώριζε το δικαίωμα του «συνεταιρίζεσθαι», παρέχοντας, έτσι, μελλοντικά τη νομική βάση για τη σύσταση κομμάτων, η πρώτη σύνδεση του πολιτικού κόμματος με την κοινοβουλευτική διαδικασία τέθηκε στο Σύνταγμα του 1927. Τότε, για πρώτη φορά, αναφέρεται ρητά μία συνταγματική διάταξη (άρθρο 55) στα πολιτικά κόμματα, ορίζοντας ότι οι κοινοβουλευτικές επιτροπές συγκροτούνται ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων. Όμως, καμία συνέχεια δε δόθηκε στο Σύνταγμα του 1952, αφού αυτό δεν αναφέρεται καθόλου στο θεσμό των κομμάτων, κάτι μάλλον αναμενόμενο, δεδομένης της απαγόρευσης λειτουργίας ενός κόμματος με μακρά ιστορία και αξιόλογη πολιτική επιρροή την περίοδο εκείνη, όπως το Κ.Κ.Ε.

Χρειάστηκε, συνεπώς, να φθάσουμε στο Σύνταγμα του 1975, όπου στο άρθρο 29 γίνεται ειδική μνεία στα πολιτικά κόμματα,²¹⁷ ενώ σε άλλα σημεία υπάρχουν αναφορές στην κοινοβουλευτική ομάδα, χωρίς όμως να προσδιορίζεται η έννοιά της, είτε τα τυχόν δικαιώματά της.²¹⁸ Μετά και τις αναθεωρήσεις του, το Σύνταγμα του 1975, μνημονεύει σε λιγότερες διατάξεις²¹⁹ τον όρο «κοινοβουλευτική ομάδα». Κατάλοιπο δε παλαιότερων εποχών, όπου, οι κοινοβουλευτικές ομάδες αποκαλούνταν στον εκάστοτε ΚτΒ ως «πολιτικές μερίδες»,

κομμάτων στα τέλη του 19^{ου} αιώνα και τις πρώτες δεκαετίες του 20^{ου} βλ. Φουντεδάκη, Π. (1987α), *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 93 επ. και Ζακάλκα, Δ. (1996), *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 67 επ.

²¹⁷ Στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 29) καθορίστηκε για πρώτη φορά η νομική φύση του δικαιώματος ίδρυσης και συμμετοχής σε πολιτικά κόμματα, η οικονομική ενίσχυση των πολιτικών κομμάτων, καθώς και οι περιορισμοί του δικαιώματος κομματικής οργάνωσης και δράσης. Βλ. σχετικά Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 447 επ., Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 114 επ., Χρυσόγονο, Κ. (2003β), «Σύνταγμα και πολιτικά κόμματα: όψεις του ελλείμματος δημοκρατικής αντιπροσώπευσης», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ. και Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ.106 και Ράϊκο, Αθ. (2002), ό. π., σελ. 274 επ.

²¹⁸ Για τη διάκριση κόμματος και κοινοβουλευτικής ομάδας στο Σύνταγμα του 1975, βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2009), ό. π., σελ. 77 επ.

²¹⁹ Συγκεκριμένα οι αναφορές είναι: α) άρθρο 37 παρ. 4: για το σχηματισμό κυβέρνησης, με την ανάθεση, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, των διερευνητικών εντολών «σε αρχηγό κόμματος», ή αν δεν έχει αρχηγό «σ' αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος», β) ερμηνευτική δήλωση άρθρου 37: για τα ισοδύναμα σε βουλευτικές έδρες κόμματα, που «το νεοσχηματισμένο κόμμα με κοινοβουλευτική ομάδα [...] έπεται του παλαιότερου με ίσο αριθμό εδρών», γ) άρθρο 38 παρ. 2: για την περίπτωση που ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί, εκλείψει ή αδυνατεί για όλους υγείας να ασκήσει τα καθήκοντά του και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει «αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει ο απερχόμενος Πρωθυπουργός», δ) άρθρο 68 παρ. 3: για τη σύσταση κοινοβουλευτικών και εξεταστικών επιτροπών, καθώς και των Τμημάτων Διακοπής Εργασιών της Βουλής (γνωστά στην καθημερινή πολιτική ορολογία ως «θερινά τμήματα» της Βουλής) ανάλογα «με τη δύναμη των κομμάτων, των ομάδων και των ανεξάρτητων», ε) άρθρο 73 παρ. 4: για την υποβολή τροπολογίας ή προσθήκης από «αρχηγό κόμματος ή εκπρόσωπο ομάδας», στ) άρθρο 113: για τη συγκρότηση των θερινών τμημάτων της Βουλής με βουλευτές «από όλα τα κόμματα και τις ομάδες, ανάλογα με τη δύναμή τους».

Κατ' αντιδιαστολή, σε άλλες διατάξεις των άρθρων 37 και 38, που αφορούν στην ανάδειξη κυβέρνησης (διερευνητικές εντολές) και την απαλλαγή από τα καθήκοντά της, ο συνταγματικός νομοθέτης επιλέγει να χρησιμοποιήσει τον όρο «κόμμα».

δείχνει να είναι η αναφορά που κάνει το άρθρο 79 παρ. 3 του Συντάγματος, που προβλέπει ότι ο ΚτΒ ρυθμίζει το δικαίωμα «να εκφράζουν τις απόψεις τους όλες οι πολιτικές μερίδες της Βουλής» στη διαδικασία ψήφισης του Συντάγματος.

Είναι, λοιπόν, σαφής η επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη να αφήσει στον ΚτΒ να καθορίσει πώς συγκροτείται μία κοινοβουλευτική ομάδα και σε ποιο βαθμό διακρίνεται από την έννοια του κόμματος, που εκπροσωπείται στη Βουλή.²²⁰ Σε αντίθεση με το Σύνταγμα, στο πλαίσιο του ΚτΒ η προϊστορία της έννοιας της κοινοβουλευτικής ομάδας -αν και όχι του ίδιου του όρου- είναι μακρά, με αφετηρία τις αρχές του 20^{ου} αιώνα.²²¹

Η ανάδειξη της έννοιας της κοινοβουλευτικής ομάδας, ως συγκροτημένης ομάδας βουλευτών εντός της Βουλής, που συνιστά κάτι περισσότερο από ένα απλό άθροισμα βουλευτών που περιστασιακά στοιχίζονται πίσω από ένα ηγέτη, συντελέστηκε πολιτικά στην περίοδο της κυριαρχίας του Χ. Τρικούπη και οδήγησε στις 28.2.1896 -αφού εκείνος είχε πια αποσυρθεί ηττημένος από την ενεργό πολιτική- να αναφερθεί για πρώτη φορά σε ελληνικό ΚτΒ ο όρος «κοινοβουλευτική ομάς» για ένα επουσιώδες θέμα λειτουργίας του Κοινοβουλίου.²²²

Υπό την ανανεωτική επίδραση του Ελ. Βενιζέλου και του νεοσύστατου Κόμματος των Φιλελευθέρων χρησιμοποιήθηκε στον ΚτΒ του 1911, ο όρος «κοινοβουλευτική μερίς» στα άρθρα εκείνα (7 & 8), που αφορούσαν στη συγκρότηση των κοινοβουλευτικών επιτροπών και την ένταξη των ανεξαρτήτων βουλευτών σε αυτές.

Ο όρος αυτός συνέχισε να χρησιμοποιείται μέχρι την ψήφιση του ΚτΒ του 1975, ο οποίος και αντικατέστησε τον αναχρονιστικό, πλέον αυτό όρο, από εκείνο της

²²⁰ Ο ΚτΒ δεν περιέχει ορισμό της κοινοβουλευτικής ομάδας. Για έναν ορισμό που δεν απέχει από την ελληνική πραγματικότητα, βλ. Ridard (2011:5), ο οποίος αφού επισημαίνει ότι αυτός απουσιάζει από τον Κανονισμό της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης (και Γερουσίας), εξηγεί ότι: «Οι κοινοβουλευτικές ομάδες είναι “εσωτερικοί” σχηματισμοί μιας Συνέλευσης που περιλαμβάνει τα μέλη της με βάση την πολιτική τους τοποθέτηση και που συχνά αντιστοιχούν εκτός του Κοινοβουλίου με πολιτικά κόμματα των οποίων εξασφαλίζουν τη συμμετοχή στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες».

²²¹ Η απουσία της έννοιας της κοινοβουλευτικής ομάδας από τους ΚτΒ του 19^{ου} αιώνα συνδέεται, όπως προαναφέρθηκε κατά την εξέταση της έννοιας αυτής στο πλαίσιο των Συνταγμάτων, με την απουσία συγκροτημένων πολιτικών ομάδων κατά την ιστορική εκείνη περίοδο. Για την πορεία των ελληνικών πολιτικών κομμάτων στη σύγχρονη ελληνική ιστορία, βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2009), ό. π. Είναι χαρακτηριστικό ότι στον ΚτΒ του 1865, όπου γινόταν αναφορά στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, η απουσία της έννοιας της κοινοβουλευτικής ομάδας έκανε το συντάκτη του ΚτΒ να προβλέψει στο άρθρο 51 ότι η σύνθεσή τους καθορίζεται με εκλογή των μελών από την Ολομέλεια με απλή πλειοψηφία.

²²² Συγκεκριμένα, το άρθρο 19 παρ. 4 προέβλεπε ότι «Εάν κοινοβουλευτική τις ομάς εκ των της μειοψηφίας εν τη Βουλή αιτήσεται την άδειαν όπως επιτραπή η είσοδος εις πρόσωπα εν τη υπηρεσία αυτής διατελούντα, ο Πρόεδρος δύναται να χορηγήση ταύτην.».

«κοινοβουλευτικής ομάδας», που έκτοτε χρησιμοποιείται ανελλιπώς στην επίσημη κοινοβουλευτική ορολογία. Παρά το γεγονός ότι στον καθημερινό πολιτικό λόγο και διάλογο έχει καθιερωθεί η χρήση του όρου «κόμμα», ο ΚτΒ χρησιμοποιεί τον όρο «κοινοβουλευτική ομάδα», όταν αναφέρεται στο σύνολο εκείνο των βουλευτών που εντάσσονται σε μια ενιαία ομάδα εντός του Κοινοβουλίου και που συνήθως -αλλά όχι πάντα- ταυτίζεται με ένα κόμμα.²²³ Αντίθετα, ο ΚτΒ χρησιμοποιεί τον όρο «κόμμα» σε λίγες περιπτώσεις και, συνήθως, σε αντιδιαστολή με τον όρο κοινοβουλευτική ομάδα.²²⁴ Το γεγονός όμως ότι ένα κόμμα συνήθως ταυτίζεται με μια κοινοβουλευτική ομάδα δεν πρέπει να μας οδηγεί στη σύγχυση των δύο αυτών εννοιών. Από τη μια πλευρά, μπορεί ένα κόμμα να μην είναι κοινοβουλευτική ομάδα είτε γιατί δεν εξέλεξε βουλευτές είτε γιατί ο αριθμός των βουλευτών, που εξέλεξε δεν είναι επαρκής για να συγκροτήσει κοινοβουλευτική ομάδα, σύμφωνα με τον εκάστοτε ΚτΒ. Από την άλλη πλευρά, μια κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα του ενός κόμματα είτε γιατί αυτά συνέπραξαν εκλογικά²²⁵ είτε γιατί κατά τη διάρκεια μιας κοινοβουλευτικής περιόδου αποφάσισαν δύο κόμματα να εκπροσωπούνται στη Βουλή μέσω μίας κοινοβουλευτικής ομάδας.²²⁶

Τα θέματα της συγκρότησης και των δικαιωμάτων των κοινοβουλευτικών ομάδων, καθώς και η εν γένει συμμετοχή τους στη συγκρότηση των θεσμικών σχηματισμών και τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, καθορίζονται σήμερα από τον ΚτΒ του 1987 (όπως ισχύει) στα άρθρα 15-20.

Με τον ισχύοντα ΚτΒ (άρθρο 15 παρ. 1), προβλέπεται ότι για να συγκροτηθεί μία κοινοβουλευτική ομάδα απαιτείται να ανήκουν σε αυτήν τουλάχιστον δέκα βουλευτές.²²⁷

²²³ Αντίστοιχα, ο ΚτΒ χρησιμοποιεί τον όρο «*Πρόεδρος Κοινοβουλευτικής Ομάδος*» και όχι τον όρο «*Πρόεδρος Κόμματος*».

²²⁴ Ο όρος «κόμμα» χρησιμοποιείται στα άρθρα: 1 (για τον προσωρινό Πρόεδρο Βουλής), 15, 16, 19 (για τις κοινοβουλευτικές ομάδες), 41Α (για την ακρόαση προσώπων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές), 46 (για τη συγκρότηση των επιτροπών εσωτερικών θεμάτων της Βουλής), 97 (για το δικαίωμα αγόρευσης πρώην Πρωθυπουργών), 151Α (για τη διαπίστωση αδυναμίας του Πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του) και 167 (για τη συγκρότηση του Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος της Βουλής για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία).

²²⁵ Πιο πρόσφατο παράδειγμα είναι η κοινοβουλευτική ομάδα της «Δημοκρατικής Συμπράταξης», που περιλαμβάνει δύο διακριτά κόμματα, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και τη Δημοκρατική Αριστερά (ΔΗΜ.ΑΡ.).

²²⁶ Κατά την ΙΕ΄ κοινοβουλευτική περίοδο (2012-2015), οι Ανεξάρτητοι Έλληνες (ΑΝ.ΕΛ.) του Π. Καμμένου και το Χριστιανοδημοκρατικό Κόμμα του Ν. Νικολόπουλου (ο οποίος είχε εκλεγεί με τη «σημαία» της Ν.Δ., αλλά στη συνέχεια -03.08.2015- ετέθη εκτός κοινοβουλευτικής ομάδας) συγκρότησαν ενιαία κοινοβουλευτική ομάδα.

²²⁷ Η πρώτη φορά που τέθηκε συγκεκριμένος ποσοτικός περιορισμός για την αναγνώριση μιας ομάδας βουλευτών ως «κοινοβουλευτικής μερίδος» ήταν το 1933, όταν με το άρθρο 7 του ΚτΒ προβλέφθηκε ότι θα πρέπει αυτή να αποτελείται από τουλάχιστον 10 βουλευτές. Στη μεταπολιτευτική περίοδο, ο ΚτΒ του 1975,

Παράλληλα, ο νομοθέτης, γνωρίζοντας τις ανακατατάξεις, που συχνά προκαλούνται κατά τη διάρκεια μιας βουλευτικής περιόδου λόγω διαγραφών ή/και ανεξαρτητοποιήσεων των βουλευτών, προέβλεψε στο ίδιο άρθρο (παρ. 2) ότι μία αρχικώς συσταθείσα κοινοβουλευτική ομάδα παραμένει ως τέτοια ακόμη και εάν μειωθούν τα μέλη της έως τουλάχιστον πέντε, εφόσον το πολιτικό κόμμα στο οποίο ανήκουν μετείχε με συνδυασμούς στα 2/3 τουλάχιστον των εκλογικών περιφερειών και έλαβε τουλάχιστον το 3% των ψήφων.

Αναφορικά με τα δικαιώματά της, κάθε κοινοβουλευτική ομάδα δικαιούται για την ίδια και τον Πρόεδρό της γραφεία εντός του Μεγάρου της Βουλής και έναν αριθμό μετακλητών και αποσπασμένων υπαλλήλων, καθώς και υπαλλήλων της Βουλής. Ο αριθμός αυτός κλιμακώνεται ανάλογα με εκείνον των βουλευτών της κοινοβουλευτικής ομάδας (άρθρο 18).²²⁸

Μία σειρά από άλλες διατάξεις του ΚτΒ συναρτούν τη λειτουργία της Βουλής και τις διαδικασίες στην Ολομέλεια και τις επιτροπές με τον αριθμό των βουλευτών που έχει κάθε κοινοβουλευτική ομάδα. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί το δικαίωμα λόγου σε ειδικές διαδικασίες (π.χ. συζήτηση νομοσχεδίων με τη διαδικασία του κατεπείγοντος -άρθρο 109 παρ. 7-, συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως -άρθρο 143 παρ. 4-), η συμμετοχή στις επιτροπές κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων (άρθρο 31 παρ. 3), η δυνατότητα εκλογής μελών Προεδρείου σε ορισμένες επιτροπές και από άλλες κοινοβουλευτικές ομάδες πλην της πρώτης σε δύναμη (π.χ. επιτροπή ευρωπαϊκών υποθέσεων

χρησιμοποιώντας τον όρο «κόμμα» και όχι «κοινοβουλευτική μερίς», προέβλεψε (άρθρο 19 παρ. 2) ότι ως κόμματα αναγνωρίζονταν κοινοβουλευτικές ομάδες που περιλάμβαναν τουλάχιστον το 1/20 του όλου αριθμού των βουλευτών (15 βουλευτές) ή τα κόμματά τους έλαβαν τουλάχιστον το 10% των εγκύρων ψήφων κατά τις τελευταίες εκλογές. Μετά τις εκλογές του 1985 δημιουργήθηκε πολιτικό ζήτημα γιατί με βάση τη διάταξη αυτή δεν αναγνωριζόταν το Κ.Κ.Ε. ως κόμμα και δεν μπορούσε να εκλέξει βουλευτή του στη θέση του Στ' Αντιπροέδρου. Έτσι, μετά από αυτό, τροποποιήθηκε το 1986 (7/4/1986) ο ΚτΒ (άρθρα 18 & 19) για πρώτη φορά από το 1975 και μειώθηκε το όριο αναγνώρισης από 15 σε 10 βουλευτές και εν γένει τέθηκαν οι προϋποθέσεις αναγνώρισης που ισχύουν και σήμερα με τον ΚτΒ του 1987. Σημειωτέον ότι στην τροποποίηση του 1986 χρησιμοποιήθηκε ο όρος «κοινοβουλευτική ομάδα», ως φορέας δικαιωμάτων στη Βουλή, ενώ ο όρος «κόμμα» προσδιόριζε πλέον μόνο το πολιτικό υποκείμενο των εκλογών. Εναλλακτικά, κοινοβουλευτική ομάδα μπορούσε να συγκροτηθεί και μόνο με 5 βουλευτές εφόσον το κόμμα έλαβε μέρος στις εκλογές με συνδυασμούς στα 2/3 των εκλογικών περιφερειών της χώρας και ποσοστό τουλάχιστο 3% του συνολικού αριθμού εγκύρων ψήφων.

²²⁸ Με την απόφαση της Βουλής της 18/06/1964, για πρώτη φορά στον Κανονισμό της (άρθρο 3 παρ. 3) αναφέρονται ρητά τα δικαιώματα (παραχώρηση γραφείου, μετακλητών υπαλλήλων και εξόδων παράστασης ισόποσων με εκείνα του Αντιπροέδρου της κυβέρνησης) του αρχηγού του δεύτερου σε αριθμό εδρών κόμματος με την προϋπόθεση ότι ο αριθμός των βουλευτών του κόμματος αυτού «*υπερβαίνει το άθροισμα των βουλευτών όλων των άλλων κομμάτων της αντιπολιτεύσεως και των ανεξαρτήτων βουλευτών.*». Αξίζει να θυμηθεί ο αναγνώστης ότι και στη Μεγάλη Βρετανία η πρώτη φορά που έγινε επίσημη χρήση του όρου «*αρχηγός της αντιπολιτεύσεως*» ήταν όταν θεσπίσθηκε χρηματική αποζημίωση σε αυτόν (βλ. ανωτέρω σελ. 43).

-άρθρο 32Α-, επιτροπές για εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος θέματα -άρθρα 44 & 45- κ.λπ.). Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 του ισχύοντος ΚτΒ, στη Διάσκεψη των Προέδρων συμμετέχουν οι Πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων ή οι εγγράφως οριζόμενοι εκπρόσωποί τους (άρθρο 13 παρ. 3 & άρθρο 17 παρ. 2 ΚτΒ).²²⁹

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι ιδιαίτερη μεταχείριση στους βουλευτές που δεν είναι αρχηγοί κοινοβουλευτικών ομάδων, αλλά έχουν διατελέσει κατά το παρελθόν Πρωθυπουργοί σε κυβερνήσεις που έλαβαν ψήφο εμπιστοσύνης,²³⁰ επιφυλάσσει ο ΚτΒ δίδοντάς τους ιδιαίτερα δικαιώματα συμμετοχής στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις (άρθρο 97 παρ. 6), αλλά και ιδιαίτερα δικαιώματα γραφειακής και στελεχιακής υποστήριξης.

➤ **Η περίπτωση της αξιωματικής αντιπολίτευσης**

Ειδικότερη αναφορά κρίνεται χρήσιμο να γίνει στη μεγαλύτερη σε αριθμό βουλευτών κοινοβουλευτική ομάδα της αντιπολίτευσης, που έχει καθιερωθεί να αποκαλείται «αξιωματική αντιπολίτευση».

²²⁹ Αναλυτικά βλ. κατωτέρω σελ. 304-306.

²³⁰ Η αναγνώριση ιδιαίτερων δικαιωμάτων, ακόμη και σε πρόσωπα που δεν ήταν εν ενεργεία αρχηγοί αναγνωρισμένης κοινοβουλευτικής ομάδας, καθιερώθηκε για πρώτη φορά στον ΚτΒ του 1933, αποτελώντας μία καινοτομία, που συνεχίστηκε με διάφορες παραλλαγές. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 6 του ΚτΒ του 1933 προβλέφθηκαν ως αρχηγοί πολιτικών μερίδων βουλευτές, που έστω και εάν δεν ήταν αρχηγοί στην τότε τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο, είχαν αναγνωρισθεί ως τέτοιοι από τριάντα τουλάχιστον βουλευτές σε προγενέστερη κοινοβουλευτική περίοδο ή είχαν διατελέσει Πρωθυπουργοί.

Στη Βουλή του 1946, από όπου απουσίαζε το Κ.Κ.Ε., η πληθώρα των αστικών πολιτικών κομμάτων οδήγησε στη διεύρυνση του ορισμού του αρχηγού κοινοβουλευτικής μερίδας. Το άρθρο 7 του ΚτΒ του 1946 προέβλεπε ότι την ιδιότητα αυτή είχαν όσοι: α) βουλευτές ηγούνταν «μερίδων» με τουλάχιστον 10 βουλευτές (επί συνόλου 354 εδρών), β) υπήρξαν αρχηγοί πολιτικών μερίδων σε προγενέστερη κοινοβουλευτική περίοδο ή γ) διετέλεσαν Πρωθυπουργοί.

Στον ΚτΒ του 1964, που για πρώτη φορά περιλαμβάνόταν ειδικό κεφάλαιο (Κεφάλαιο Β') με αντικείμενο τα ζητήματα αυτά και με τίτλο «Πολιτικά μερίδες. Αρχηγοί Κοινοβουλευτικών Μερίδων», το άρθρο 3 αναμόρφωσε την έννοια του αρχηγού κοινοβουλευτικής μερίδας προς το σκοπό του περιορισμού της. Συγκεκριμένα, προέβλεπε ότι αρχηγός κοινοβουλευτικής μερίδας είναι όποιος βουλευτής: α) ηγείται του 1/20 του συνολικού αριθμού των βουλευτών, δηλαδή 15 βουλευτών έναντι 10 που ίσχυε έως τότε, β) είχε διατελέσει αρχηγός σε τρεις βουλευτικές περιόδους και όχι σε μία όπως προέβλεπαν οι προηγούμενοι Κανονισμοί ή γ) διετέλεσε Πρωθυπουργός αλλά με την πρόσθετη προϋπόθεση να είχε λάβει η κυβέρνησή του ψήφο εμπιστοσύνης. Προς την αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή τη διεύρυνση της έννοιας «αρχηγός κοινοβουλευτικής μερίδας», είχε κινηθεί η διάταξη που προέβλεπε ότι αρχηγός είναι και όποιος ηγείται ομάδας που εκπροσωπεί κόμμα το οποίο έλαβε τουλάχιστον το 10% των εγκύρων ψήφων στις τελευταίες εκλογές ανεξαρτήτως του αριθμού των βουλευτών του. Μία άλλη σημαντική καινοτομία του ΚτΒ του 1964 επέφερε η παρ. 4 του ίδιου άρθρου και ήταν η αναγνώριση στους αρχηγούς πολιτικών μερίδων της δυνατότητας να ορίζουν κοινοβουλευτικούς εκπροσώπους τους με ιδιαίτερα δικαιώματα συμμετοχής στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις και εν γένει διαδικασίες.

Ο ΚτΒ χρησιμοποιεί αυτόν τον όρο²³¹ και συγκεκριμένα στο άρθρο 20 προβλέπει ότι «Ο Πρόεδρος της μεγαλύτερης Κοινοβουλευτικής Ομάδας που δεν μετέχει στην Κυβέρνηση αποκαλείται Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης και έχει τα ιδιαίτερα δικαιώματα που του αναγνωρίζει ο Κανονισμός της Βουλής και οι κείμενες διατάξεις».²³²

Ο όρος αυτός αποτελεί μία μάλλον ελεύθερη απόδοση στα ελληνικά του αγγλικού όρου «official opposition» («επίσημη αντιπολίτευση») που υιοθετήθηκε στην κοινοβουλευτική πρακτική του Ηνωμένου Βασιλείου τον 19^ο αιώνα²³³ και για πρώτη φορά θεσπίστηκε σε επίσημο κείμενο το 1937, όταν προβλέφθηκε ειδικό επίδομα για τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης.²³⁴ Παρά την επίσημη αυτή καθιέρωση, οι αρμοδιότητες και ο ρόλος της αξιωματικής αντιπολίτευσης και του αρχηγού της εξακολούθησαν στο βρετανικό κοινοβουλευτικό σύστημα να διαμορφώνονται περισσότερο από την πολιτική πρακτική και κουλτούρα²³⁵ και λιγότερο από συγκεκριμένες διατάξεις. Μεταξύ των λίγων αυτών

²³¹ Σημειωτέον ότι πριν τον ΚτΒ του 1975, το άρθρο 39 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975 χρησιμοποίησε για πρώτη φορά στη συνταγματική ιστορία της Ελλάδας τον όρο «αξιωματική αντιπολίτευση» για τον καθορισμό της σύνθεσης του λεγόμενου Συμβουλίου της Δημοκρατίας, ορίζοντας ότι αυτό αποτελείται, μεταξύ άλλων, και από τον αρχηγό «της Αξιωματικής εν τη Βουλή Αντιπολιτεύσεως». Τελικά, ο θεσμός αυτός καταργήθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986.

²³² Προδικτατορικά, ο όρος «αξιωματική αντιπολίτευση» δεν αποτυπωνόταν στα κείμενα των Κανονισμών της Βουλής. Ο όρος πάντως είχε καθιερωθεί στην κοινοβουλευτική πρακτική όπως μπορεί κανείς να διαπιστώσει από τις αγορεύσεις των Ι. Πασσαλίδη, το 1958 και Π. Κανελλόπουλου, το 1964, όταν είχαν αναδειχθεί μετά τις εκλογές αρχηγοί του δεύτερου στη Βουλή κόμματος. Βλ. αντίστοιχα Σπουρδαλάκη, Μ. & Ελευθερίου, Κ. (επιμ.) (2013), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου II: τομίδιο 9, Ιωάννης Πασσαλίδης – Ομιλία κατά τη συζήτηση των προγραμματικών δηλώσεων (1958)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 23 και Βουλή των Ελλήνων (1964), *Επίσημα Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής: Προεδρία Γ. Αθανασιάδη – Νόβα* (τόμος Α'), Περίοδος Η', Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις Α'-ΛΓ', Αθήνα: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 33. Παλαιότερα, ο αρχηγός του πρώτου κόμματος χαρακτηριζόταν ως «αρχηγός της μείζονος αντιπολιτεύσεως» [βλ. ομιλία Ελ. Βενιζέλου στη Βουλή το 1931 σε Σβολόπουλο, Κ. (επιμ.) (2013), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου II: τομίδιο 6, Ελευθέριος Βενιζέλος – Περί δημοκρατίας (1931)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 28] ή απλώς «αρχηγός της αντιπολιτεύσεως» [βλ. δημοσίευμα της εφημερίδας «Επιθεώρησις» την επομένη της αγόρευσης του Θ. Δηλιγιάννη στη Βουλή επί του προϋπολογισμού του κράτους (16/01/1893), σε Τόμπρο, Ν. (επιμ.) (2015), ό. π., σελ. 56.

²³³ Eggers, A. & Spirling, A. (2015), «The Shadow Cabinet in Westminster Systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832-1915», Audiences at the American Political Science Association, Midwest Political Science Association, the Princeton Political Methodology seminar, New York University and Nuffield College, σελ. 2-3, στο <http://www.nyu.edu/projects/spirling/documents/bursty.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017].

²³⁴ Χαρακτηριστική της μετεξέλιξης της έννοιας της αντιπολίτευσης από συνώνυμη της προδοσίας σε ένα αναγνωρισμένο θεσμό ήταν η ακόλουθη σκέψη του βρετανού συνταγματολόγου Sir I. Jennings το 1939 (Waldron, 2012: 9), ο οποίος, σχολιάζοντας την καθιέρωση από τη Βουλή, το 1937, αποζημίωσης για τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης είπε: «Μπορεί να μοιάζει περίεργο που η Κυβέρνηση θα πρέπει να εξοικονομήσει με φόρους 2.000 λίρες το χρόνο για να δώσει τη δυνατότητα στο βασικό της αντίπαλο να την επικρίνει. Αλλά, πραγματικά, η αντιπολίτευση είναι ένα ζωτικό κομμάτι της δημοκρατικής μας διακυβέρνησης.»

²³⁵ Ο Sandford (2013) σημειώνει πως είναι αδιανόητο να ζητήσει ο αρχηγός της αντιπολίτευσης τη συζήτηση ενός θέματος στη Βουλή των Κοινοτήτων και να μην οριστεί σχετική συνεδρίαση εντός των προσεχών

νομοθετικών προβλέψεων μπορεί κανείς να αναφέρει: τα ζητήματα της κατανομής του χρόνου συζήτησης θεμάτων που προτείνουν τα κόμματα της αντιπολίτευσης ή τη νομοθετική υποχρέωση του Πρωθυπουργού να διαβουλεύεται με τον αρχηγό της αντιπολίτευσης πριν τον ορισμό των μελών της Επιτροπής Πληροφοριών και Ασφαλείας του Ηνωμένου Βασιλείου.²³⁶

Στην Ελλάδα, παρά την πανηγυρική διακήρυξη του άρθρου 20 του ΚτΒ, ο όρος «αξιωματική αντιπολίτευση» απαντάται μόνο στο άρθρο 17 παρ. 2, όπου προβλέπεται η δυνατότητα του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης (όπως και του Πρωθυπουργού) να ορίζει έως τρεις «αναπληρωτές εκπροσώπους» σε αντίθεση με τους αρχηγούς των άλλων κομμάτων που δικαιούνται να ορίσουν έναν. Γενικά, ο νομοθέτης προτιμά να χρησιμοποιεί τους όρους «*πρώτη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα της Αντιπολίτευσης*»²³⁷ ή «*δεύτερη σε δύναμη Κοινοβουλευτική Ομάδα της Βουλής*».²³⁸ Έτσι, κρίσιμα ζητήματα όπως η κατανομή του χρόνου ομιλίας, η σειρά των ομιλητών, η σύνθεση των κοινοβουλευτικών επιτροπών, ο αριθμός των μετακλητών υπαλλήλων, που μπορεί μια κοινοβουλευτική ομάδα να προσλάβει και η χρηματοδότηση των κομμάτων καθορίζονται με αναφορά στη δύναμη των κοινοβουλευτικών κομμάτων. Με άλλα λόγια, τα δικαιώματα που απολαύει το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου σε σχέση με τα άλλα κόμματα της αντιπολίτευσης συνδέονται περισσότερο με τον αριθμό των βουλευτών που διαθέτει και λιγότερο με αυτή καθ' εαυτή την ιδιότητά του ως αξιωματική αντιπολίτευση.

Στο ελληνικό Κοινοβούλιο η θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης διαφοροποιείται ποιοτικά από τα μικρότερα κόμματα περισσότερο πολιτικά παρά νομικά. Χαρακτηριστικά μπορεί κανείς να αναφέρει ότι ο Πρωθυπουργός είναι πολιτικά υποχρεωμένος να είναι πάντα παρών όταν απαντάει σε αυτόν ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης, κάτι που δε συμβαίνει πάντα όταν μιλούν αρχηγοί άλλων κομμάτων της αντιπολίτευσης. Ο Πρόεδρος της Βουλής ανεβαίνει πάντα στην έδρα, όταν μιλά ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης,

ημερών. Sandford, M. (2013), «Opposition parties in the House of Commons», standard note SN/PC/06057, *Library of the House of Commons*, σελ. 1-12, στο <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06057/SN06057.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017]. Βλ. και Chau, P.-K. (2002), «The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places», *Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat*, σελ. 1-34, στο <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017].

²³⁶ Turpin, C. & Tomkins, A. (1999), *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 4th ed., London: Butterworths, σελ. 435.

²³⁷ Βλ. ενδεικτικά: άρθρο 6 παρ. 2 ΚτΒ (εκλογή του Δ' Αντιπροέδρου, ενός Κοσμήτορα και ενός Γραμματέα της Βουλής) και άρθρο 45 παρ. 3 ΚτΒ (εκλογή Αντιπροέδρων των κοινοβουλευτικών επιτροπών που αφορούν σε εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα).

²³⁸ Βλ. ενδεικτικά άρθρο 7 παρ. 4 ΚτΒ, που αφορά στους Κοσμήτορες της Βουλής.

κάτι που επίσης δεν συμβαίνει πάντα όταν αγορεύουν άλλοι αρχηγοί κομμάτων και, βέβαια, τα κοινοβουλευτικά έδρανα είναι σχεδόν πάντα γεμάτα όταν αντιπαρατίθενται Πρωθυπουργός και αρχηγός της αντιπολίτευσης.

Από την άλλη πλευρά, ο συνδυασμός εκλογικού συστήματος και συσχετισμού των πολιτικών δυνάμεων οδηγεί στο να είναι κατά κανόνα η αξιωματική αντιπολίτευση το μόνο κόμμα της αντιπολίτευσης που έχει πάνω από 50 ή 60 βουλευτές. Ο αριθμός αυτός είναι το ελάχιστο όριο για την άσκηση κρίσιμων δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης, όπως η κατάθεση πρότασης δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης²³⁹ ή η κατάθεση πρότασης για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής.²⁴⁰ Αυτό δίνει στην αξιωματική αντιπολίτευση τη δυνατότητα να ασκήσει την πολιτική τακτική της έναντι της κυβέρνησης με αυτόνομο τρόπο σε σχέση με τα υπόλοιπα κόμματα της αντιπολίτευσης, ενώ τα τελευταία είναι υποχρεωμένα να συνεργαστούν με άλλα κόμματα εάν επιθυμούν να συγκεντρώσουν τον αναγκαίο αριθμό βουλευτών και να ασκήσουν τα δικαιώματα αυτά.²⁴¹

Εν κατακλείδι, η αξιωματική αντιπολίτευση διαθέτει στην πράξη πολλά περισσότερα δικαιώματα από όσα ρητά αποδίδονται σε αυτήν άμεσα ή έμμεσα. Και αυτό δεν είναι απόρροια ρητών διατάξεων που αναφέρονται ειδικά σε αυτήν αλλά πηγάζει (α) από το συσχετισμό δυνάμεων εντός του Κοινοβουλίου και τις σχετικές διατάξεις που καθορίζουν ελάχιστα όρια βουλευτών για την άσκηση κάποιων δικαιωμάτων και (β) από την πολιτική βαρύτητα που ο λόγος της έχει ως κόμματος που πιθανόν να κληθεί να ασκήσει την εξουσία σε επόμενες εκλογές.²⁴²

²³⁹ Βλ. άρθρο 142 παρ. 1 του ΚτΒ, που προβλέπει ότι η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να υπογράφεται από το 1/6 του όλου αριθμού των βουλευτών. Για την πρόταση δυσπιστίας βλ. αναλυτικά κατωτέρω ενότητα 3.2.

²⁴⁰ Βλ. άρθρο 144 παρ. 2 του ΚτΒ που προβλέπει ότι η πρόταση για σύσταση εξεταστικής επιτροπής πρέπει να υπογράφεται από το 1/5 του όλου αριθμού των βουλευτών. Για τις εξεταστικές επιτροπές βλ. αναλυτικά κατωτέρω ενότητα 3.3.1.

²⁴¹ Μάλιστα με εξαίρεση τις δύο εκλογές του 2012 (Μάϊος και Ιούνιος) ποτέ άλλοτε στη μεταπολιτευτική ιστορία της χώρας τρίτο κόμμα δε συγκέντρωσε πάνω από 30 βουλευτές που είναι ο ελάχιστος απαιτούμενος αριθμός βουλευτών για να κατατεθεί πρόταση για τη διερεύνηση τυχόν ποινικών ευθυνών μελών της κυβέρνησης (άρθρο 154 παρ. 2). Συνεπώς, στην ελληνική πρακτική και αυτό το δικαίωμα είναι σχεδόν πάντα -σε ό,τι αφορά την αντιπολίτευση- δικαίωμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

²⁴² Από το 1974 μέχρι σήμερα, σε όλες τις κυβερνητικές αλλαγές που επήλθαν μετά από εκλογές, το κόμμα της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης ήταν αυτό που αναλάμβανε -μόνο του ή από κοινού με άλλο κόμμα- την εξουσία.

➤ **Ανεξάρτητοι και μεμονωμένοι βουλευτές**

Εστιάζοντας στις κοινοβουλευτικές ομάδες ως τα βασικά «υποκείμενα» της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, δεν παραγνωρίζεται το γεγονός ότι αντιπολίτευση, εντός του Κοινοβουλίου, μπορεί να ασκήσουν και ασκούν και οι ανεξάρτητοι βουλευτές, αλλά και μεμονωμένοι βουλευτές ενταγμένοι σε κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης, ενίοτε δε και της συμπολίτευσης.

Σύμφωνα με τον ΚτΒ, όσοι βουλευτές δεν ανήκουν σε κόμμα που έχει τις αναγκαίες προϋποθέσεις για να αποτελεί κοινοβουλευτική ομάδα, λογίζονται ως ανεξάρτητοι βουλευτές εκτός εάν δηλώσουν εγγράφως ότι προτιμούν να ανήκουν σε συγκεκριμένη κοινοβουλευτική ομάδα (άρθρο 16, παρ. 1, εδ. α').²⁴³ Συνεπώς, κατά τον ΚτΒ ανεξάρτητοι βουλευτές θεωρούνται εκείνοι που ανήκουν μεν σε ένα κόμμα, αλλά ο αριθμός τους δεν επαρκεί για να συγκροτήσουν κοινοβουλευτική ομάδα.²⁴⁴

Σε ό,τι αφορά τα δικαιώματά τους, οι μεμονωμένοι βουλευτές, βέβαια, έχουν πολύ μικρότερες δυνατότητες συμμετοχής σε σχέση με τις κοινοβουλευτικές ομάδες. Ο κάθε βουλευτής, από μόνος του, μπορεί να ασκήσει πολύ λίγα, και πάντως τα πιο «ήπια», αντιπολιτευτικά «εργαλεία», και ακόμη περισσότερο να τα προτάξει στην κοινοβουλευτική ημερήσια διάταξη, αφού τα ισχυρότερα αντιπολιτευτικά «εργαλεία», όπως για παράδειγμα οι

²⁴³ Με τροποποίηση του άρθρου 7 του ΚτΒ του 1927 (απόφαση Βουλής της 13/12/1928) προβλέφθηκε, για πρώτη φορά, ότι όποιος βουλευτής δε δηλώσει σε ποια «μερίδα» ανήκει θα θεωρείται ανεξάρτητος. Αυτή η υποχρέωση δήλωσης των βουλευτών περί της ένταξής τους σε συγκεκριμένη κοινοβουλευτική ομάδα καταργήθηκε με τον ΚτΒ του 1975, αφού θεωρήθηκε ότι τα αποτελέσματα των εκλογών καθορίζουν σε πρώτη φάση την ένταξή τους (άρθρο 18 παρ. 2). Παρά ταύτα, στο ίδιο άρθρο κρίθηκε αναγκαία η σχετική έγγραφη δήλωση στην περίπτωση μεταγενέστερης αλλαγής της ένταξής τους ή σε περίπτωση που έχουν εκλεγεί με συνασπισμό κομμάτων. Παράλληλα, υπό την εμπειρία των πολλών διαγραφών και ανεξαρτητοποιήσεων των βουλευτών, που είχαν σημειωθεί στη δεκαετία του 1980, με απόφαση της Βουλής (7/4/1986) -περίπου ένα χρόνο πριν τεθεί σε ισχύ ο νέος ΚτΒ του 1987- προβλέφθηκε (τροποποίηση άρθρου 19, παρ. 3, 4) ότι σε περίπτωση διαγραφής ή προσχώρησης βουλευτή, ο αρχηγός του κόμματος οφείλει να απευθύνει σχετική επιστολή προς τον βουλευτή και σε περίπτωση αποχώρησης ή νέας προσχώρησης βουλευτή αυτός οφείλει επίσης να το δηλώσει εγγράφως προς τον Πρόεδρο της Βουλής. Για όλη την περιπτωσιολογία των διαγραφών σε Ν.Δ. και ΠΑ.ΣΟ.Κ. την περίοδο 1981-1986, βλ. Φουντεδάκη, Π. (1987α), ό. π., σελ. 163 επ. Επίσης, για τις μεταβολές στη σύνθεση των κοινοβουλευτικών ομάδων κατά τις πρόσφατες ΙΓ' και ΙΕ' κοινοβουλευτικές περιόδους, βλ. παράρτημα Δ της παρούσας μελέτης.

²⁴⁴ Για παράδειγμα, όταν η Ντόρα Μπακογιάννη διαγράφηκε από τη Ν.Δ. (06/05/2010) και ακολούθως ίδρυσε το κόμμα «Δημοκρατική Συμμαχία» (21/11/2010), προσχώρησαν σε αυτό άλλοι τρεις βουλευτές της Ν.Δ. (οι Χ. Μαρκογιαννάκης και Ελ. Αυγενάκης, που διαγράφηκαν και ο Γ. Κοντογιάννης, που αποχώρησε). Οι τέσσερις, όμως, αυτοί βουλευτές δεν μπόρεσαν να συστήσουν κοινοβουλευτική ομάδα, με το νέο τους κόμμα, αφού δεν πληρούσαν το ελάχιστο αριθμητικό όριο που ορίζουν οι σχετικές διατάξεις του ΚτΒ και έτσι θεωρούνταν ανεξάρτητοι βουλευτές έως το τέλος της ΙΓ' κοινοβουλευτικής περιόδου, κατά την οποία ήταν εκλεγμένοι.

προτάσεις δυσπιστίας ή οι προτάσεις για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών, απαιτούν συλλογική δράση.

Παράλληλα, έχουν ελάχιστες πιθανότητες να ορισθούν μέλη κοινοβουλευτικών αντιπροσωπειών σε διεθνή κοινοβουλευτικά όργανα²⁴⁵ (άρθρο 49 ΚτΒ) και στερούνται των δικαιωμάτων σε υλική και στελεχιακή υποδομή προς υποβοήθηση του έργου τους,²⁴⁶ αφού το δικαίωμα αυτό έχουν μόνο οι κοινοβουλευτικές ομάδες.

(β) Οι λειτουργίες της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης

Η αντιπολίτευση, σε κάθε σύγχρονη δημοκρατία επιτελεί σημαντικές λειτουργίες για το ίδιο το πολίτευμα, την ποιότητα της δημοκρατίας και την ομαλή λειτουργία των μηχανισμών εξουσίας κάθε χώρας.

Τα κόμματα της αντιπολίτευσης δεν είναι απλώς κάποιοι πολιτικοί σχηματισμοί, που λειτουργούν στο περιθώριο των επίσημων κρατικών διαδικασιών και απλώς βγαίνουν στο προσκήνιο αναλαμβάνοντας επίσημους ρόλους, όταν αναδειχθούν στην εξουσία. Αντίθετα, υπάρχουν συγκεκριμένες λειτουργίες, που το Σύνταγμα και η πολιτική πρακτική αναθέτουν στα κόμματα της εκάστοτε αντιπολίτευσης. Οι περισσότερες από αυτές έχουν διαμορφωθεί σταδιακά στο πέρασμα του χρόνου, και θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν «παραδοσιακές», ενώ άλλες αποτελούν δημιουργήματα της πιο σύγχρονης αντίληψης για τη συναινετική λεγόμενη δημοκρατία.

Με βάση αυτή τη διάκριση, θα προχωρήσουμε στην εξέταση αυτών των λειτουργιών, όπως προκύπτουν από το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο, που συναποτελούν το Σύνταγμα και ο ΚτΒ.

➤ Οι «παραδοσιακές» λειτουργίες

Η έννοια της αντιπολίτευσης σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία είναι στενά συνδεδεμένη με μια σειρά από λειτουργίες, που όταν απουσιάζουν δεν υπάρχει πραγματικά

²⁴⁵ Κοινοβουλευτικές Συνελεύσεις όπως του Συμβουλίου της Ευρώπης, του Οργανισμού για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ), της Οικονομικής Συνεργασίας Ευξείνου Πόντου (ΟΣΕΠ), της Βορειοατλαντικής Συνέλευσης (ΝΑΤΟ), κ.ά.

²⁴⁶ Δε θα πρέπει να γίνεται σύγχυση μεταξύ των συνεργατών που μπορεί να προσλάβει ή να αποσπάσει ένας βουλευτής είτε ανήκει σε κοινοβουλευτική ομάδα είτε όχι, και των μετακλητών υπαλλήλων που δικαιούται κάθε κοινοβουλευτική ομάδα -επιπλέον των συνεργατών του κάθε βουλευτή της- και που εκ των πραγμάτων στερούνται τα κόμματα που δε συνιστούν κοινοβουλευτική ομάδα ή οι ανεξάρτητοι βουλευτές.

κοινοβουλευτική δημοκρατία. Οι λειτουργίες αυτές, που γεννήθηκαν ήδη από τον 19^ο αιώνα στην Ελλάδα, αλλά είχαν μια μακρά εξέλιξη και διάπλαση μέσα από τα αλλεπάλληλα συνταγματικά κείμενα, είναι οι ακόλουθες:

- Ο έλεγχος των πράξεων και παραλείψεων της κυβέρνησης:

Η αντιπολίτευση σε ένα κοινοβουλευτικό πολίτευμα είναι ο βασικός θεσμός που αναγκάζει την εκάστοτε κυβέρνηση σε λογοδοσία, είτε με τα συνήθη μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.λπ.), είτε με ειδικές μορφές άσκησης του (σύσταση εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών),²⁴⁷ είτε με την επιθετικότερη μορφή ελέγχου που είναι οι προτάσεις δυσπιστίας.

- Η προβολή των προτάσεων της αντιπολίτευσης για τα ζητήματα που απασχολούν τη χώρα:

Στόχος αυτής της λειτουργίας είναι να αναδειχθούν οι εναλλακτικές λύσεις που προβάλλει η αντιπολίτευση, ώστε να επιτύχει την αλλαγή των πολιτικών συσχετισμών.²⁴⁸ Προς τον σκοπό αυτό, η αντιπολίτευση μπορεί να αξιοποιήσει τις δυνατότητες νομοθετικής πρωτοβουλίας που έχει (υποβολή προτάσεων νόμων) και τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις επί θεμάτων ευρύτερου πολιτικού ενδιαφέροντος που στο ελληνικό Κοινοβούλιο λαμβάνουν την κορυφαία θεσμική και επικοινωνιακή τους μορφή με το θεσμό της προ ημερησίας διατάξεως συζήτησης σε επίπεδο αρχηγών των κομμάτων.

➤ Οι συναινετικές λειτουργίες

Ο συνταγματικός νομοθέτης μέσα από τη θέσπιση αυξημένων πλειοψηφιών ως προϋπόθεση λήψης ορισμένων κρίσιμων αποφάσεων επιζητά τη συμμετοχή της αντιπολίτευσης (ή τουλάχιστον μέρους αυτής) σε αυτές, αφού γνωρίζει ότι στις περισσότερες περιπτώσεις η εν λόγω πλειοψηφία δεν μπορεί να σχηματιστεί αποκλειστικά από τις ψήφους της συμπολίτευσης.

²⁴⁷ Βλ. Σπυρόπουλο, Φ. (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 270 επ., Μαυριά, Κ. (2014), ό. π., σελ. 587 επ., Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 561 επ. και Ράϊκο, Αθ.(2002), ό. π., σελ. 664.

²⁴⁸ Βλ. Σπυρόπουλο, Φ. (2006), ό. π., σελ. 250 επ. και Μεσσανέως, Β. (2011), ό. π., σελ. 17. Ο Σημίτης (1979:14) αναφέρει χαρακτηριστικά: «*Η Βουλή είναι το πιο σημαντικό όργανο για τη δημοκρατική διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Το βήμα της Βουλής παρέχει στην αντιπολίτευση τη δυνατότητα να αναπτύσσει με τρόπο που να γίνεται ακουστός σε όλη τη χώρα τον αντίλογό της και να πληροφορεί το κοινό για το ποια είναι τα προβλήματα του και ποια είναι η λύση τους.*». Επίσης βλ. Μεσσανέως, Β. (2011), ό. π., σελ. 17.

Ορισμένες από αυτές τις περιπτώσεις αποτελούν πεδία στα οποία παραδοσιακά υπήρχε η αναζήτηση συναινέσεων και συγκεκριμένα στην εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (Σύνταγμα του 1927 και του 1975) και την αναθεώρηση του καταστατικού χάρτη της χώρας (όλα τα Συντάγματα από το 1864 και μετά).

Αντίθετα, υπάρχουν ορισμένοι τομείς όπου η αυξημένη πλειοψηφία καθιερώθηκε πρόσφατα στο πλαίσιο μιας νεωτερικής αντίληψης για τη ανάγκη επίτευξης συναινέσεων σε κάποια κρίσιμα για τη λειτουργία του κράτους και του πολιτικού συστήματος θέματα όπως η μεταβολή του εκλογικού συστήματος και ο διορισμός προσώπων στη διοίκηση σημαντικών κρατικών θεσμών (Ανεξάρτητες Αρχές), καινοτομίες που προέκυψαν αμφότερες με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.²⁴⁹

Όπως θα διαπιστώσουμε, η επίτευξη συναινέσεων στην Ελλάδα της οικονομικής κρίσης εξακολουθεί να αποτελεί ένα κρίσιμο ζητούμενο όχι μόνο στα ζητήματα ουσιαστικής πολιτικής, κάτι που είναι εύλογο και αναμενόμενο, αλλά ακόμα και στα προαναφερθέντα θέματα που αφορούν σε επιλογές προσώπων και στους κανόνες λειτουργίας του πολιτεύματος.

²⁴⁹ Βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 611 επ. και Κοντιάδη, Ξ. (2015), ό. π., σελ. 176 επ.

Β΄ ΜΕΡΟΣ



ΤΑ ΠΕΔΙΑ ΔΡΑΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3



ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Ο πρωταρχικός ρόλος της νομοθετικής εξουσίας, σε μία δημοκρατική πολιτεία, όπως τον είχαν συλλάβει οι εμπνευστές της διάκρισης των εξουσιών, είναι πέραν της νομοθέτησης, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, δηλαδή ο έλεγχος των πράξεων και παραλείψεων της κυβέρνησης και εν γένει της εκτελεστικής εξουσίας.²⁵⁰ Ο έλεγχος αυτός συνίσταται στον εξαναγκασμό της κυβέρνησης συλλογικά και του κάθε υπουργού ατομικά να λογοδοτούν για τις πράξεις και παραλείψεις τους σε μια, συνήθως, δημόσια διαδικασία, προκειμένου να ενημερώνεται και η κοινή γνώμη. Η δυνατότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου²⁵¹ αποτελεί ουσιαστικά απόρροια της σχέσης εξάρτησης που πρέπει να υπάρχει σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα της κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο,²⁵² αφού η σχέση αυτή δε συνίσταται μόνο στις διαδικασίες της ψήφου εμπιστοσύνης και δυσπιστίας, αλλά και στη δυνατότητα της Βουλής να απαιτεί από την κυβέρνηση να λογοδοτεί για το έργο της. Ορθά έχει ειπωθεί ότι «είναι η έκταση των εργαλείων ελέγχου που έχουν στη διάθεσή τους οι κοινοβουλευτικές συνελεύσεις που μετράει το μέγεθος της δύναμής τους.»²⁵³

Οι σκοποί τους οποίους εξυπηρετεί ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συνοψίζονται με περιεκτικό τρόπο σε έκθεση της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (IPU),²⁵⁴ η οποία, αποκωδικοποιώντας τα ευρήματά της από σχετική έρευνα σε 88 συνολικά Κοινοβούλια, προσδιορίζει τους στόχους του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ως εξής:

²⁵⁰ Βλ. Φλογαϊτή, Θ. (1895), *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου: έκδοσις δευτέρα, ηυξημένη και διορθωμένη* [sic], Αθήναι: Τυπογραφείον «Παλιγγενεσίας», σελ. 95, Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 128 επ. και Μανιτάκη, Α. (2009), ό. π., σελ. 167 επ.

²⁵¹ Για το συνταγματικό πλαίσιο και τα όρια του κοινοβουλευτικού ελέγχου βλ. Καλυβιώτου, Μ. (2015), ό. π.

²⁵² Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 538.

²⁵³ Ameller, M. (1964), *Les questions, instruments du contrôle parlementaire*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.Dr.J.), σελ. 9.

²⁵⁴ Βλ. Yamamoto, H. (2007), *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva: IPU, στο <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf> [πρόσβαση: 16.05.2016].

«α) Να εντοπίσει και να προλάβει κατάχρηση εξουσίας, αυθαίρετη συμπεριφορά ή παράνομη και αντισυνταγματική συμπεριφορά από πλευράς της κυβέρνησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Στον πυρήνα αυτής της λειτουργίας είναι η προστασία των δικαιωμάτων και των ελευθεριών των πολιτών.

β) Να κάνει την κυβέρνηση να λογοδοτήσει σε σχέση με το πώς χρησιμοποιούνται τα χρήματα των φορολογουμένων. Εντοπίζει σπατάλες στον κυβερνητικό και κρατικό μηχανισμό, βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα, την οικονομική λειτουργία και την αποδοτικότητα των κρατικών λειτουργιών.

γ) Να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές που εξαγγέλλει η κυβέρνηση και ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο πράγματι υλοποιούνται. Η λειτουργία αυτή περιλαμβάνει τον έλεγχο της επίτευξης των στόχων που θέτει η νομοθεσία και το ίδιο το κυβερνητικό πρόγραμμα.

δ) Να βελτιώσει τη διαφάνεια των κυβερνητικών λειτουργιών, να προάγει την εμπιστοσύνη των πολιτών στη διακυβέρνηση, κάτι το οποίο είναι από μόνο του προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών.».

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί ένα από τα θεσμικά αντίβαρα,²⁵⁵ που πρέπει να υφίστανται σε ένα δημοκρατικό πολίτευμα, ώστε να μην αποκτά καμία εξουσία υπερβολική δύναμη, και ιδίως η εκτελεστική. Ορθά έχει γραφεί (Pelizzo et al., 2006: 18)²⁵⁶ ότι το αντίβαρο της απώλειας της νομοθετικής πρωτοβουλίας από τα κοινοβουλευτικά Σώματα αποτελεί ο αυξανόμενος έλεγχος, που ασκούν επί της εκτελεστικής εξουσίας. Παράλληλα, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συμβάλλει και στην ενίσχυση του Κράτους Δικαίου μέσα από την ανάδειξη των εκάστοτε παραβιάσεων του νόμου από τη διοίκηση.²⁵⁷

Από την ειδικότερη σκοπιά της μελέτης μας, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί ένα σημαντικό «εργαλείο» στα χέρια της αντιπολίτευσης,²⁵⁸ του οποίου η αξία γίνεται ακόμη

²⁵⁵ Βλ. ανωτέρω σελ. 3 επ.

²⁵⁶ Pelizzo, R., Staphenurst, R., Olson, D. (2006), «Parliamentary Oversight for Government Accountability», *Research Collection School of Social Sciences*, paper 137.

²⁵⁷ Thiers, E. (2010), «Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves», *Pouvoirs*, (134), σελ. 71: «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι ένας από τους πυλώνες του Κράτους δικαίου».

²⁵⁸ Δεν παραβλέπεται ότι ορισμένα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου μπορεί να ασκήσουν και βουλευτές της συμπολίτευσης, αλλά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στο ελληνικό κοινοβουλευτικό σύστημα ο έλεγχος και, ιδίως, οι πιο «επιθετικές» μορφές του, όπως οι επίκαιρες ερωτήσεις ή οι επερωτήσεις, ασκούνται από τα κόμματα της αντιπολίτευσης. Βλ. σχετικά Alivizatos, N. (1990), «The difficulties of “rationalization” in a polarized political system: the Greek Chamber of Deputies», στο συλλογικό τόμο Liebert, U. & Cotta, M. (eds.), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London – New York: Pinter Publishers, σελ. 144 και Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Ν. (2005), «Η κρίση

μεγαλύτερη αφού, όπως θα διαπιστώσουμε, στην ελληνική κοινοβουλευτική πρακτική, τουλάχιστον, η αντιπολίτευση έχει μικρές δυνατότητες ανάληψης πρωτοβουλιών στο άλλο κύριο έργο του Κοινοβουλίου που είναι η νομοθέτηση.²⁵⁹

Μπορεί κανείς να διακρίνει τις ακόλουθες μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου.²⁶⁰

Σε πρώτο επίπεδο, βρίσκεται ο τακτικός, που αποτελεί τη συνηθέστερη μορφή ελέγχου, αφού διεξάγεται σχεδόν σε καθημερινή βάση, εγγράφως ή και προφορικά, και περιλαμβάνει τα εξής μέσα: αναφορές, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, ερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις, επερωτήσεις και επίκαιρες επερωτήσεις.

Σε ανώτερο επίπεδο κινείται το κορυφαίο σε αντιπολιτευτική ένταση και πολιτική σημασία «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου που είναι η πρόταση δυσπιστίας. Με αυτή, όπως θα δούμε, η αντιπολίτευση αμφισβητεί ότι η κυβέρνηση απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής και προκαλεί σχετική ψηφοφορία, αφού προηγηθεί σχετική συζήτηση. Όπως έχει χαρακτηριστικά ειπωθεί, στην πρόταση δυσπιστίας «[Δ]εν είναι η δράση της κυβέρνησης που διακυβεύεται αλλά η ίδια της η ύπαρξη.»²⁶¹ Παρά τη σημαντική αυτή ιδιαιτερότητα, η πρόταση δυσπιστίας δεν παύει να εντάσσεται εννοιολογικά στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, αφού συνίσταται στον συνολικό έλεγχο της κυβερνητικής πολιτικής.

Παράλληλα, υπάρχουν και ορισμένες «ειδικές μορφές» κοινοβουλευτικού ελέγχου, που συνίστανται στον «ad hoc» έλεγχο που καθίσταται αναγκαίος, όταν προκύπτουν ειδικά

του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς», στο συλλογικό τόμο Κουτσούκη Κ. & Σκλια, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα: στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 223.

²⁵⁹ Το φαινόμενο αυτό δεν είναι μόνο ελληνικό. Αναφερόμενος στο παράδειγμα της Γερμανίας, ο Saalfeld (1990) γράφει χαρακτηριστικά: «*Το αποφασιστικό όπλο της αντιπολίτευσης δεν είναι να αλλάξει την κυβερνητική νομοθεσία αλλά η δυνατότητά της να ελέγξει και να επικρίνει τη δράση και την αδράνεια της κυβέρνησης δημόσια*». Βλ. Saalfeld, T. (1990), «The West German Bundestag after 40 years: The Role of Parliament in a "Party Democracy"», στο συλλογικό τόμο Norton, P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass & Co. Ltd, σελ. 68-89. Για τη Γαλλία, βλ. Avril, P. & Gicquel, J. (2004), *Droit parlementaire*, Paris: Montchrestien, σελ. 253 επ. Για το Ηνωμένο Βασίλειο βλ. Loughlin, M. (2013), *The British Constitution: a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press, σελ. 57 επ.

²⁶⁰ Πρβλ. Τσάτσο (1993: 218 επ.), ο οποίος διακρίνει τον κοινοβουλευτικό έλεγχο σε συνήθη (ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.λπ.), επίκαιρο (επίκαιρες ερωτήσεις & επερωτήσεις) και αυστηρότερο (εξεταστικές επιτροπές), ενώ θεωρεί την πρόταση δυσπιστίας ως την κορυφαία στιγμή κοινοβουλευτικού ελέγχου. Παράλληλα, χαρακτηρίζει τη συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως ως μία ιδιαίτερη μορφή ελέγχου. Ανάλογη άποψη σχετικά με την πρόταση δυσπιστίας διατυπώνει και ο Βενιζέλος (2008: 538).

²⁶¹ Thiers, E. (2010), ό. π. σελ. 74.

ζητήματα προς κοινοβουλευτική διερεύνηση.²⁶² Στις περιπτώσεις αυτές πρόκειται για θέματα, που απαιτούν τη σύσταση ειδικών επιτροπών για τη συστηματική και συλλογική διερεύνηση γεγονότων και πράξεων ή παραλείψεων με σκοπό είτε απλώς τη διαλεύκανση μιας σημαντικής υπόθεσης δημοσίου συμφέροντος (εξεταστικές επιτροπές) είτε τον εντοπισμό της τυχόν ποινικής ευθύνης προσώπων (προανακριτικές επιτροπές), που διατέλεσαν ή διατελούν μέλη της κυβέρνησης ή υφυπουργοί. Οι ειδικές αυτές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου, αν και δεν ασκούνται σε μόνιμη βάση, επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την πολιτική ζωή της χώρας μας όχι τόσο με τα πρακτικά αποτελέσματα στα οποία καταλήγουν -τα οποία είναι πενιχρά, όπως θα διαπιστωθεί- αλλά με την πολιτική ένταση που δημιουργούν, την εστίαση του δημόσιου διαλόγου και της πολιτικής επικαιρότητας γύρω από τα ερευνώμενα θέματα, αλλά και την εν γένει επίδραση που συχνά ασκούν στις πολιτικές εξελίξεις.

Με βάση τις παρατηρήσεις αυτές, στην παρούσα ενότητα θα εξετάσουμε με διακριτό τρόπο τα τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (ενότητα 3.1), την ύστατη μορφή ελέγχου, την πρόταση δυσπιστίας (ενότητα 3.2), καθώς και τις ειδικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου (ενότητα 3.3), που περιλαμβάνουν τη σύσταση εξεταστικών (3.3.1) και προανακριτικών επιτροπών (3.3.2). Σκοπός μας είναι να αναδείξουμε τα κύρια χαρακτηριστικά τους και να εντοπίσουμε τις όποιες αδυναμίες του θεσμικού πλαισίου τους και να αξιολογήσουμε την ειδικότερη σημασία τους για την αντιπολίτευση.

²⁶² Οι Hague & Harrop (2005) κάνουν λόγο για μία σύγχρονη διεθνή τάση σύστασης ειδικών επιτροπών με αναβαθμισμένες ελεγκτικές αρμοδιότητες. Hague, R. & Harrop, M. (2005), *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*, Αθήνα: Κριτική.

3.1 ΤΑΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Σε μια κοινοβουλευτική δημοκρατία, η βασικότερη από τις πολλές λειτουργίες, που επιτελεί μία αντιπολίτευση, αλλά και η πλέον ορατή στα μάτια της κοινής γνώμης, είναι ο έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων της κυβέρνησης.²⁶³

Το Σύνταγμα της Ελλάδας, αναφερόμενο στην οργάνωση και τη λειτουργία της Βουλής, προβλέπει την άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου, χωρίς να κάνει διάκριση μεταξύ των βουλευτών της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης.

Τα μέσα αυτά που, όπως προαναφέραμε, χαρακτηρίζονται και ως τακτικά ή συνήθη μέσα, μπορούν να διακριθούν, ανάλογα με το βαθμό κριτικής που ενέχουν απέναντι στην κυβέρνηση, σε «ήπια» (αναφορές, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, ερωτήσεις) και σε «επιθετικά» (επερωτήσεις, επίκαιρες ερωτήσεις και επίκαιρες επερωτήσεις).

Τα «ήπια» μέσα, αποσκοπούν κυρίως στην παροχή από πλευράς της κυβέρνησης πληροφόρησης ή/και εξηγήσεων και μεταφέρουν προς την εκτελεστική εξουσία αιτήματα και προβλήματα των πολιτών. Παράλληλα, βέβαια εξυπηρετούν την ανάγκη των βουλευτών να δείξουν εμπράκτως το ενδιαφέρον τους για τα τοπικά και κλαδικά προβλήματα, που απασχολούν τους εκλογείς τους.²⁶⁴

Τα «επιθετικά» μέσα έχουν διαφορετικούς στόχους όπως η επίκριση των κυβερνητικών πολιτικών, η επίθεση σε συγκεκριμένους υπουργούς ή και τον ίδιο τον Πρωθυπουργό, η συσπείρωση των βουλευτών ενός κόμματος γύρω από ένα ζήτημα, στο οποίο η κυβέρνηση θεωρείται ευάλωτη και βέβαια η ανάδειξη των αντιπολιτευτικών

²⁶³ Αυτό έγινε αντιληπτό πολύ νωρίς στην κοιτίδα του κοινοβουλευτισμού, το Ηνωμένο Βασίλειο, καθώς η πρώτη ερώτηση προς υπουργό κατατέθηκε το 1721 στη Βουλή των Λόρδων, ενώ στη Βουλή των Κοινοτήτων το 1836. Sandford, M. (2015), «Parliamentary Questions: recent issues», briefing paper nr. 04148 (6/5/2015), *Library of the House of Commons*, σελ. 13, στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN04148.pdf> [πρόσβαση: 04.04.2016].

²⁶⁴ Ο Bagehot, σημαντικός βρετανός συνταγματολόγος του 19^{ου} αιώνα, είχε εξηγήσει τη σωρεία των ερωτήσεων που υποβάλλονταν ακόμη και τότε στη Βουλή των Κοινοτήτων ως εξής: «*Μερικοί [βουλευτές] ρωτούν γιατί πράγματι αναζητούν πληροφόρηση, άλλοι γιατί όντως επιθυμούν να βελτιώσουν αυτό για το οποίο ρωτούν. Άλλοι για να δουν το όνομά τους να δημοσιεύεται στις εφημερίδες. Άλλοι για να δείξουν στο παρατηρητικό εκλογικό τους σώμα ότι είναι σε εγρήγορση. Άλλοι για να ανέλθουν πολιτικά και να καταλάβουν μια θέση στην Κυβέρνηση. Άλλοι γιατί παρακινούνται από συσσωρευμένα μικρά κίνητρα που δε θα μπορούσαν οι ίδιοι να αναλύσουν ή γιατί είναι η συνήθειά τους να ρωτούν διάφορα.*». Bagehot, W. (1867/1993), *The English Constitution*, London: The Fontana Library, σελ. 188-189. Ένας πολύ μεταγενέστερος μελετητής σχολίασε ως εξής το ανωτέρω κείμενο του Bagehot: «*Η σύγχρονη βιβλιογραφία της πολιτικής επιστήμης δεν έχει πολλά να προσθέσει σε αυτό τον κατάλογο, παρά την εμπειρία πολλών εκατοντάδων χιλιάδων καινούριων κοινοβουλευτικών ερωτήσεων.*». Wiberg, M. (1995), «Parliamentary Questioning: Control by Communication?», στο συλλογικό τόμο Döring, H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, σελ. 181.

προτεραιοτήτων του κόμματος, που ασκεί αυτά τα μέσα για να καθυστερήσει ή να παρεμποδίσει την υλοποίηση των κυβερνητικών πολιτικών στις οποίες αντιτίθεται.

Όπως είναι φυσικό, στην κοινοβουλευτική πρακτική, τα «επιθετικά» μέσα ασκούνται από τους βουλευτές της αντιπολίτευσης, ενώ τα «ηπιότερα» μέσα, δηλαδή αυτά με τα οποία ζητείται παροχή πληροφόρησης, ασκούνται και από βουλευτές της συμπολίτευσης.

Σε κάθε περίπτωση, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, σε ένα σύστημα όπου η διάκριση της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας έχει, σε μεγάλο βαθμό υποκατασταθεί από τη διάκριση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, είναι ένα από τα σημαντικότερα πεδία της κοινοβουλευτικής δράσης της αντιπολίτευσης και υπό αυτό το πρίσμα θα τον εξετάσουμε στην παρούσα ενότητα.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της κυβέρνησης προβλέπεται στο Σύνταγμα (άρθρο 70 παρ.6) και ρυθμίζεται από τον ΚτΒ (άρθρα 124-138). Όταν λαμβάνει τη μορφή προφορικής διαδικασίας διεξάγεται στην Ολομέλεια ή στα θερινά τμήματα της Βουλής,²⁶⁵ ενώ υπάρχει και η δυνατότητα κάποιας μορφής κοινοβουλευτικού ελέγχου στην κατά περίπτωση αρμόδια διαρκή κοινοβουλευτική επιτροπή (άρθρο 32 παρ. 3 ΚτΒ). Η αρμοδιότητα όμως αυτή εξαντλείται στη δυνατότητα μιας επιτροπής να καλέσει κάποιον υπουργό να την ενημερώσει για θέματα αρμοδιότητάς του και να ακολουθήσει συζήτηση.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Στον σύγχρονο μελετητή των κοινοβουλευτικών διαδικασιών προξενεί εντύπωση το γεγονός ότι η μόνη μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου που αναφερόταν και αναφέρεται ρητά στα κατά καιρούς συνταγματικά κείμενα της χώρας είναι οι αναφορές, μολονότι, σήμερα τουλάχιστον, αποτελούν το λιγότερο σημαντικό μέσο ελέγχου.

Η πρώτη φορά, που αναγράφτηκε σε συνταγματικό κείμενο η «αναφορά», ήταν στο άρθρο λε' του Συντάγματος της Επιδάουρου (1822), που προέβλεπε ότι «*Το Βουλευτικόν σώμα δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς και σκέπτεται περί αυτών*», το δε άρθρο λγ' του Συντάγματος του Άστρους (1823) προσέθεσε ότι η Βουλή παραπέμπει τις αναφορές προς αυτούς στους οποίους αφορούν («*και τα διευθύνει όπου εκάστη ανήκει*»). Το Σύνταγμα της

²⁶⁵ Η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου στα θερινά τμήματα της Βουλής προβλέφθηκε με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και υλοποιήθηκε μετά τη σχετική τροποποίηση του ΚτΒ (άρθρο 29 παρ.1), τον Δεκέμβριο του 2001 (ΦΕΚ 284Α/18.12.2001).

Τροιζήνας (1827) προέβλεψε στο άρθρο 96 ότι «*Η Βουλή δέχεται περί παντοίων υποθέσεων αναφοράς, και όσας κρίνη δεκτάς τας διευθύνει, όπου ανήκει, χωρίς να δώση γνώμην*», ενώ ανάλογη ήταν και η διάταξη του άρθρου 102 του Ηγεμονικού Συντάγματος του 1832. Το γεγονός ότι ήδη από τα επαναστατικά συνταγματικά κείμενα προβλέφθηκε ο θεσμός της αναφοράς καταδεικνύει και τη σημασία που του απέδιδαν οι συντάκτες, ως μέσο επικοινωνίας πολιτών και βουλευτών και, εν τέλει, των μελών της εκτελεστικής εξουσίας.²⁶⁶

Η διάταξη του άρθρου 50 του Συντάγματος του 1844 έκανε ένα βήμα περαιτέρω και προέβλεψε στο εδάφιο β' ότι οι Υπουργοί «*είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσιν*», ενώ παράλληλα απαγόρευσε την αυτόκλητη εμφάνιση των πολιτών.²⁶⁷ Την ίδια αυτή διάταξη περιέλαβαν τα Συντάγματα του 1864 και του 1911 (άρθρο 58 σε αμφοτέρα τα Συντάγματα), προσθέτοντας και το δικαίωμα της Βουλής να συστήνει «*εξεταστικές των πραγμάτων επιτροπές*».²⁶⁸

Τα Συντάγματα του 1925/1926 και του 1927 (άρθρα 52 και 54 αντίστοιχα) επανέλαβαν αυτούσια τη διάταξη του άρθρου 50 του 1844 απαλείφοντας την αναφορά των Συνταγμάτων του 1864 και του 1911 στις εξεταστικές επιτροπές, αφού επέλεξαν, όπως θα δούμε (ενότητα 3.3.1), να κάνουν αναφορά στις επιτροπές αυτές σε ξεχωριστό άρθρο, δίδοντας και σχετικό δικαίωμα σύστασής τους στη μειοψηφία της Βουλής.

Το Σύνταγμα του 1952 επανέφερε τη διάταξη όπως είχε διαμορφωθεί στα Συντάγματα του 1864 και του 1911, όπου αναφορές και εξεταστικές επιτροπές εντάσσονταν στο ίδιο άρθρο και έτσι κατάργησε, όπως θα δούμε, το δικαίωμα της μειοψηφίας να επιβάλλει τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών.

²⁶⁶ Βλ. Βολουδάκη, Β. (2009), *Οι Κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991), τόμος Α', Θεωρητικό θεμέλιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 404. Η σημασία του θεσμού της αναφοράς υπογραμμίζεται και από το γεγονός ότι είναι το πιο παλιό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου στο αγγλικό κοινοβουλευτικό σύστημα. Ήδη από τα μέσα του 15^{ου} αιώνα οι βουλευτές μετέφεραν στο Κοινοβούλιο αναφορές πολιτών από τις περιφέρειες, τις οποίες εκπροσωπούσαν. Bryant, Chr. (2014), *Parliament: The biography, Volume 1: Ancestral voices*, London: Black Swan, σελ. 112.

²⁶⁷ Το πλήρες κείμενο της διάταξης έχει ως εξής: «*Ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής ή της Γερουσίας δια να αναφέρει τι προφορικός ή εγγράφως αναφοραί όμως παρουσιάζονται δια τινός Βουλευτού ή Γερουσιαστού, ή παραδίδονται εις τα Γραφεία. Η δε Βουλή και η Γερουσία έχουν το δικαίωμα να αποστείλλωσιν εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτούς αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσιν*».

²⁶⁸ Το πλήρες κείμενο της διάταξης έχει ως εξής: «*Ουδείς αυτόκλητος εμφανίζεται ενώπιον της Βουλής ή της Γερουσίας δια να αναφέρει τι προφορικός ή εγγράφως αναφοραί όμως παρουσιάζονται δια τινός Βουλευτού ή Γερουσιαστού, ή παραδίδονται εις τα Γραφεία. Η τε Βουλή και η Γερουσία έχουν το δικαίωμα να αποστείλλωσιν εις τους Υπουργούς τας διευθυνομένας προς αυτούς αναφοράς, οίτινες είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις, οσάκις ζητηθώσιν, και δύναται να διορίζη εκ των μελών αυτής εξεταστικός των πραγμάτων επιτροπές*».

Σε επίπεδο ΚτΒ, η πρώτη αναφορά του όρου «κοινοβουλευτικός έλεγχος» έγινε τον Οκτώβριο του 1909, όταν τροποποιήθηκε το άρθρο 22 του ΚτΒ του 1865 και προβλέφθηκε ότι «*Αι συνεδριάσεις της Βουλής διαιρούνται εις συνεδρίας κοινοβουλευτικού ελέγχου και συνεδρίας νομοθετικής εργασίας*» με την προσθήκη ότι οι συνεδριάσεις αυτές εναλλάσσονται κάθε μέρα. Για πρώτη φορά προσδιορίστηκαν οι ημέρες του κοινοβουλευτικού ελέγχου σε Δευτέρα και Πέμπτη στον βραχύβιο ΚτΒ που ψηφίσθηκε τον Φεβρουάριο του 1911 και έκτοτε οι μέρες αυτές παρέμειναν, ως σταθερό σημείο αναφοράς για όλους τους μεταγενέστερους Κανονισμούς.²⁶⁹

Μεγαλύτερη συστηματοποίηση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου και των διαδικασιών ρυθμίσεών τους επήλθε με τον ΚτΒ του Οκτωβρίου του 1911, όπου προβλέφθηκε ότι οι αναφορές και οι «απλές» ερωτήσεις αναγιγνώσκονται πριν αρχίσει η συζήτηση των υπόλοιπων θεμάτων της ημερήσιας διάταξης (άρθρο 52 εδ. α΄) και υπήρχαν ξεχωριστές διατάξεις για το κάθε μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου: αναφορές, ερωτήσεις, συστάσεις²⁷⁰ και επερωτήσεις.

Φυσικά, μέχρι τη ρητή αναφορά στον ΚτΒ των επί μέρους μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, ο έλεγχος αυτός, με τη μορφή -πέραν των αναφορών- ερωτήσεων και επερωτήσεων προς τα μέλη της Κυβέρνησης, είχε καθιερωθεί στην πράξη και ορθά έχει σημειωθεί ότι ήταν απόρροια της ίδιας της φύσης του κοινοβουλευτικού συστήματος.²⁷¹

Θα ξεφευγε από τους σκοπούς της παρούσας μελέτης η λεπτομερής αναφορά στις επί μέρους διαδικαστικές ρυθμίσεις, που προέβλεψαν οι κατά καιρούς προ-ισχύσαντες Κανονισμοί, σε σχέση με κάθε επί μέρους μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Αξίζει όμως να σημειώσουμε ότι παρέμειναν αναλλοίωτοι στο πέρασμα του χρόνου δύο βασικοί κανόνες: α) η άσκηση του ελέγχου δύο φορές την εβδομάδα και β) η καθιέρωση της Ολομέλειας ως του οργάνου στο οποίο διεξάγεται ο προφορικός κοινοβουλευτικός έλεγχος. Αντίθετα, ένας άλλος πάγιος κανόνας, αυτός της συνέχειας των ασκηθέντων μέσων από τη μία σύνοδο στην άλλη, καταργήθηκε με τον ΚτΒ του 1964, όταν θεσπίσθηκε ότι μέσα

²⁶⁹ Ο Κανονισμός αυτός αντικαταστάθηκε από εκείνον του Οκτωβρίου (22/10) του 1911, που τέθηκε σε ισχύ μετά την εφαρμογή του Συντάγματος του 1911.

²⁷⁰ Η «σύστασις» ήταν ένα ιδιόμορφο μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου, το οποίο ίσχυσε μέχρι και τον ΚτΒ του 1975 και καταργήθηκε με τον ΚτΒ του 1987. Σύμφωνα με τον ορισμό που έδωσε πρώτα ο ΚτΒ του Φεβρουαρίου του 1911 (άρθρο 22) «*η σύστασις συνίσταται εις υποβολήν σκέψεων και γνωμών του συνιστώντος περί δημοσίων υποθέσεων ή αντικειμένων δημοσίας ωφελείας ή συμφερόντων του Κράτους*».

²⁷¹ Βλ. Βολουδάκη, Β. (2009), ό. π., σελ. 449.

ελέγχου που δεν έχουν απαντηθεί από κυβερνητικής πλευράς εντός της συνόδου στην οποία ασκήθηκαν, θα πρέπει να ασκηθούν εκ νέου στην επόμενη (άρθρο 54, παρ. 6 για τις ερωτήσεις και 61 παρ. 4 για τις επερωτήσεις).²⁷²

Οι σημαντικότερες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο επήλθαν με το Σύνταγμα του 1975 και τους Κανονισμούς που στη συνέχεια υιοθετήθηκαν. Στο Σύνταγμα, πέραν του άρθρου 69, όπου επαναλήφθηκε με μικρές λεκτικές μεταβολές η διάταξη του άρθρου 54 του Συντάγματος του 1927 περί αναφορών,²⁷³ χρησιμοποιήθηκε σε συνταγματικό κείμενο για πρώτη φορά ο όρος «κοινοβουλευτικός έλεγχος».²⁷⁴ Συγκεκριμένα, το άρθρο 70 παρ. 6, προέβλεπε ότι «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται υπό της Βουλής εν Ολομελεία δις τουλάχιστον της εβδομάδος, ως ο Κανονισμός της Βουλής ορίζει».

Στον ΚτΒ του 1975 προβλέφθηκαν (άρθρο 91) τα εξής μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου: αναφορές, ερωτήσεις, αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, επερωτήσεις, συστάσεις και προτάσεις εμπιστοσύνης και δυσπιστίας, μολονότι η ειδικότερη ρύθμιση των προτάσεων εμπιστοσύνης και δυσπιστίας, λόγω των ιδιαιτεροτήτων που αυτές έχουν, περιελήφθη σε άλλο κεφάλαιο από αυτό του κοινοβουλευτικού ελέγχου και συγκεκριμένα στο κεφάλαιο για τις σχέσεις Βουλής και Κυβέρνησης.

ο **Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο**

Με την αναθεώρηση του 2001 το σχετικό συνταγματικό άρθρο για τον κοινοβουλευτικό έλεγχο (άρθρο 70 παρ. 6) τροποποιήθηκε προβλέποντας ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος μπορεί να ασκηθεί όχι μόνο στην Ολομέλεια, αλλά και στα θερινά τμήματα και τις κοινοβουλευτικές επιτροπές.²⁷⁵

²⁷² Η αντίστοιχη διάταξη στον ισχύοντα ΚτΒ του 1987 είναι αυτή του άρθρου 124 παρ. 6. Ο Βολουδάκης (2009: 449 επ.) αποδίδει την εξέλιξη αυτή στην αντίδραση του νομοθέτη στην πληθώρα των αναφορών, ερωτήσεων και επερωτήσεων που κατέθεταν οι βουλευτές. Αναφέρει ως χρονικό σημείο θέσπισης του κανόνα για επανακατάθεση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου το 1975, πλην όμως η πρώτη εμφάνιση της ρύθμισης έγινε στον ΚτΒ του 1964.

²⁷³ Τόσο ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 όσο και αυτός του 1927 επέλεξαν να κάνουν αναφορά στο θεσμό των εξεταστικών επιτροπών σε άλλο άρθρο. Όπως θα δούμε όμως στην οικεία ενότητα 3.3.1, έθεσαν τελείως διαφορετικές προϋποθέσεις για τη σύσταση των επιτροπών αυτών.

²⁷⁴ Σημειώνεται ότι στα «συνταγματικά» κείμενα της δικτατορίας των συνταγματαρχών υπήρχε αναφορά (άρθρο 73 των κειμένων του 1968 και του 1973) στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος θα διεξαγόταν μία τουλάχιστον φορά την εβδομάδα (Ζώη κ. συν., 2003: 214).

²⁷⁵ Σημειωτέον ότι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στις επιτροπές είχε προβλεφθεί στον ΚτΒ (άρθρο 124 παρ. 9) ήδη από το 1989 (ΦΕΚ 200Α/15.09.1989). Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η σχετική πρόβλεψη περιελήφθη στο άρθρο 124 παρ. 3 & 10 του ΚτΒ (ΦΕΚ 284Α/18.12.2001).

Τα προβλεπόμενα, από τις ισχύουσες διατάξεις του ΚτΒ (άρθρα 124-138), τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι τα εξής:

Οι αναφορές: πρόκειται για το μοναδικό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου που προβλέπεται συνταγματικά (άρθρο 69, βλ. παραπάνω αναλυτικά), αλλά ρυθμίζεται και από τον ΚτΒ (άρθρα 125, 128 και 130 παρ.5).

Αποτελούν την πιο «ήπια» μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου και αφορούν στη «διαβίβαση» από το βουλευτή της αναφοράς ενός πολίτη ή μιας οργάνωσης πολιτών προς την κυβέρνηση -μέσω των υπηρεσιών της Βουλής- και την απάντηση του αρμόδιου υπουργού, που αν δε δοθεί εγγράφως, η αναφορά μπορεί να συζητηθεί στη Βουλή.

Η σχετικά περιορισμένη σημασία τους για την παρούσα μελέτη²⁷⁶ συνίσταται στο ότι αφενός είναι «εργαλείο» κάθε βουλευτή και όχι απλώς της αντιπολίτευσης και αφετέρου τα σύγχρονα μέσα δημόσιας διαβούλευσης επιτρέπουν στους πολίτες να εκφράζουν την άποψή τους στην κυβέρνηση, είτε μεμονωμένα είτε μέσα από τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών, χωρίς να χρειάζονται τη μεσολάβηση του βουλευτή.

Οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων (ΑΚΕ): προβλέπονται από τον ΚτΒ (άρθρα 133, 134 παρ. 2 και 135 παρ. 2, 3) και πρόκειται για «ήπιο» μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου, που στην πράξη ασκείται από βουλευτές τόσο της συμπολίτευσης όσο και της αντιπολίτευσης και η διαδικασία είναι κατά βάση γραπτή. Συγκεκριμένα, ο βουλευτής μπορεί να απαιτήσει την κατάθεση εγγράφων «που σχετίζονται με δημόσια υπόθεση» και ο υπουργός υποχρεούται να τα καταθέσει εντός 30 ημερών, εκτός από τα έγγραφα, που αφορούν «σε διπλωματικό ή στρατιωτικό ή σχετικό με την ασφάλεια του Κράτους μυστικό». Σε περίπτωση που ο βουλευτής κρίνει ότι η υπουργική απάντηση δεν είναι ικανοποιητική ή δεν παραδόθηκαν εμπρόθεσμα τα σχετικά έγγραφα, μπορεί να καταθέσει επερώτηση. Τέλος, με πρόσφατη τροποποίηση του ΚτΒ,²⁷⁷ προβλέφθηκε η δυνατότητα υποβολής ερώτησης με ταυτόχρονη αίτηση κατάθεσης εγγράφων, κάτι το οποίο είχε καθιερωθεί στην κοινοβουλευτική πρακτική ήδη από τη δεκαετία του 2000.

Οι ΑΚΕ σπανίως απασχολούν τις πρώτες σελίδες των εφημερίδων. Τα τελευταία, όμως, χρόνια, περιπτώσεις, όπως οι κατάλογοι με τους οφειλέτες του Δημοσίου και όσους

²⁷⁶ Οι αναφορές αν και δεν έχουν μεγάλη σημασία για τις ανάγκες της μελέτης αυτής, περιλαμβάνονται στο παρόν κεφάλαιο για να είναι ολοκληρωμένη η καταγραφή σχετικά με τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

²⁷⁷ Τροποποίηση της παρ. 4 του άρθρου 124 του ΚτΒ (ΦΕΚ 92Α' /26.06.2017).

μεταβίβασαν χρήματα σε τράπεζες του εξωτερικού, καταδεικνύουν τη σημασία που μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποκτήσει αυτό το μέσο.²⁷⁸

Οι ερωτήσεις και οι επίκαιρες ερωτήσεις: αποτελούν ένα σημαντικό «εργαλείο» ελέγχου της κυβέρνησης, ιδιαίτερα όταν συζητούνται στην Ολομέλεια. Επιπλέον, οι επίκαιρες ερωτήσεις έχουν και το πλεονέκτημα ότι συζητούνται όσο ένα θέμα είναι ακόμη επίκαιρο και συνεπώς μπορούν να ασκήσουν πολιτική πίεση στην κυβέρνηση να πράξει ή να παραλείψει κάτι όσο αυτό είναι ακόμη δυνατό.

Στις ερωτήσεις, σύμφωνα με τον ΚτΒ (άρθρα 55 παρ.1, 126-128, 130 παρ.5 και 134 παρ.2) οι βουλευτές μπορούν να ερωτούν εγγράφως τους αρμόδιους υπουργούς «*σχετικά με οποιαδήποτε δημόσια υπόθεση*» αποβλέποντας «*στην ενημέρωση ή πληροφόρηση για το αν κάποιο περιστατικό αληθεύει ή για το ποια μέτρα προτίθεται να λάβει η Κυβέρνηση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου θέματος γενικού ή τοπικού ενδιαφέροντος.*». Σε περίπτωση κατά την οποία ο υπουργός δεν απαντήσει ή απαντήσει εκπρόθεσμα, ο βουλευτής μπορεί να ζητήσει την προφορική συζήτηση της ερώτησης στην Ολομέλεια. Οι ερωτήσεις αυτές συζητούνται κάθε Τρίτη απόγευμα και επειδή είναι βέβαιο ότι είναι αδύνατον να συζητηθούν όλες, γίνεται κλήρωση στο πλαίσιο της Διάσκεψης των Προέδρων.²⁷⁹

Οι επίκαιρες ερωτήσεις (άρθρα 128B, 129-132 και 132A) προβλέφθηκαν για πρώτη φορά στον ΚτΒ, που τέθηκε σε ισχύ το 1987 και αφορούν σε «*θέματα άμεσης επικαιρότητας*». Ο θεσμός αυτός -όπως και αυτός των επίκαιρων επερωτήσεων- καθιερώθηκε προκειμένου να επιλυθεί ένα χρόνιο πρόβλημα των ερωτήσεων (και των επερωτήσεων), που ήταν το γεγονός ότι μέχρι να έρθει η σειρά τους να συζητηθούν έχαναν την επικαιρότητά τους και, συχνά, την πολιτική σημασία τους.

Για τέτοια θέματα, ο βουλευτής δικαιούται να καταθέσει επίκαιρη ερώτηση προς τον Πρωθυπουργό ή τους αρμόδιους υπουργούς. Οι επίκαιρες ερωτήσεις συζητούνται κάθε Δευτέρα, Πέμπτη και Παρασκευή και δεδομένου ότι είναι πολλές και είναι αδύνατον να ενταχθούν όλες στην ημερήσια διάταξη όσο είναι ακόμα επίκαιρες, κάθε κοινοβουλευτική ομάδα επιλέγει δύο για κάθε μία από αυτές τις συνεδριάσεις. Η σειρά με την οποία θα συζητηθούν ορίζεται με κλήρωση, που γίνεται στη Διάσκεψη των Προέδρων. Στην

²⁷⁸ Βλ. ενδεικτικά Σιωμόπουλο, Ντ. (2011), «Στη δημοσιότητα η λίστα με τους μεγαλοφειλέτες του Δημοσίου: 6.000 επιχειρήσεις χρωστούν στο Δημόσιο 30 δισ. ευρώ», *Το Βήμα Online* (08.09.2011), στο <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=418581> [πρόσβαση: 03.03.2017].

²⁷⁹ Αναλυτικά για τον θεσμό της Διάσκεψης των Προέδρων βλ. κατωτέρω ενότητα 5.4.

περίπτωση κωλύματος του επερωτώντος βουλευτή ή του αρμόδιου υπουργού συζητείται η επόμενη στη σειρά επίκαιρη ερώτηση.²⁸⁰

Οι επερωτήσεις και οι επίκαιρες επερωτήσεις: απαντώνται με σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια και αποτελούν τη σημαντικότερη μορφή τακτικού κοινοβουλευτικού ελέγχου, αφού μέσω αυτών, ο βουλευτής δε ζητά μόνο να ενημερωθεί από την κυβέρνηση για κάποιο ζήτημα, αλλά ασκεί έλεγχο για πράξεις ή παραλείψεις της. Για τον λόγο αυτό είναι και τα μέσα εκείνα, που ασκούνται σχεδόν αποκλειστικά από την αντιπολίτευση, έστω και εάν θεωρητικά τη δυνατότητα αυτή έχει κάθε βουλευτής.

Η επερώτηση είναι το πλέον προωθημένο μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου που προβλέπει ο ΚτΒ (άρθρα 134-137), αφού, ο βουλευτής πλέον δεν περιορίζεται να ερωτά την Κυβέρνηση αλλά ασκεί κριτική στις πράξεις και παραλείψεις της.²⁸¹

Οι επερωτήσεις εγγράφονται και συζητούνται με τη σειρά με την οποία κατατίθενται, ενώ οι επερωτήσεις, που προέρχονται από μη εμπρόθεσμη κατάθεση εγγράφων (βλ. ΑΚΕ), εγγράφονται μετά από κλήρωση. Στη σχετική συζήτηση λαμβάνουν τον λόγο μόνο οι υπογράφοντες την επερώτηση βουλευτές, ο κοινοβουλευτικός εκπρόσωπος του κόμματος και, βέβαια, ο αρμόδιος υπουργός. Εάν υπάρχουν περισσότερες επερωτήσεις για το ίδιο θέμα - ουσιαστικά δηλαδή εάν για το ίδιο θέμα έχουν καταθέσει επερωτήσεις βουλευτές προερχόμενοι από διαφορετικά κόμματα της αντιπολίτευσης- η συζήτηση μπορεί να γενικευθεί, οπότε ακολουθείται ειδική διαδικασία.²⁸²

Επερωτήσεις με επίκαιρο περιεχόμενο (άρθρα 58 παρ. 5 και 138), που όπως και οι επίκαιρες ερωτήσεις καθιερώθηκε με τον ΚτΒ του 1987, φέρουν τον τίτλο «επίκαιρη επερώτηση» και συζητούνται κάθε Δευτέρα και κάθε δεύτερη Παρασκευή.²⁸³ Κάθε

²⁸⁰ Με πρόσφατη προσθήκη στο τέλος της παρ. 2 του άρθρου 131 του ΚτΒ προβλέφθηκε ότι ως κώλυμα του υπουργού νοείται «κυβερνητική αποστολή του στο εξωτερικό ή το εσωτερικό, όπως και συμμετοχή του σε συνεδριάσεις συλλογικών κυβερνητικών οργάνων και σε συνεδριάσεις με εκπροσώπους ευρωπαϊκών και διεθνών θεσμών στο εσωτερικό ή το εξωτερικό» (ΦΕΚ 92Α' /26.06.2017).

²⁸¹ Όπως συγκεκριμένα αναφέρει το άρθρο 134 παρ. 1 του ΚτΒ οι επερωτήσεις «αποσκοπούν στον έλεγχο της Κυβέρνησης και έχουν αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της.».

²⁸² Τόσο στις περιπτώσεις των επερωτήσεων όσο και των ερωτήσεων ο ΚτΒ προβλέπει λεπτομερειακά τα χρονικά όρια ομιλίας των βουλευτών, των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων και των υπουργών. Τα όρια αυτά είναι στενά δεδομένου και του πλήθους των ερωτήσεων και επερωτήσεων, που πρέπει να εγγραφούν προς συζήτηση και να συζητηθούν, αλλά και του γεγονότος ότι συχνά υπογράφουν πολύ περισσότεροι του ενός βουλευτές. Οι περιορισμοί στο χρόνο ομιλίας και η τήρησή τους αποτελούν συχνά αντικείμενο εντάσεων μεταξύ του προεδρεύοντος της συνεδρίασης της Βουλής και του ομιλούντος βουλευτή.

²⁸³ Στην πράξη όμως οι επίκαιρες επερωτήσεις, καθώς και οι επερωτήσεις συζητούνται κάθε Παρασκευή υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι θα προσέλθει ο αρμόδιος υπουργός.

εβδομάδα, οι κοινοβουλευτικές ομάδες επιλέγουν από δύο επίκαιρες επερωτήσεις από τις οποίες η Διάσκεψη των Προέδρων επιλέγει μία με βάση την επικαιρότητα και τη χρονική σειρά κατάθεσής της.

Οι επίκαιρες ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό: έχουν βαρύνουσα πολιτική σημασία, αφού σύμφωνα με τον ΚτΒ (άρθρα 129 και 132 παρ.1 εδ.β' & γ'), κάθε βουλευτής έχει τη δυνατότητα να τις απευθύνει προς τον Πρόεδρο της Κυβέρνησης. Υπόχρεος προς απάντηση είναι κατ' αρχήν ο Πρωθυπουργός, ενώ μπορεί να απαντήσει ο αρμόδιος υπουργός όταν «*το θέμα της ερώτησης είναι της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Υπουργού*» (άρθρο 129 παρ. 3). Από το 1990, που καθιερώθηκε για πρώτη φορά ο θεσμός αυτός στην Ελλάδα,²⁸⁴ και ο οποίος είναι διεθνώς διαδεδομένος,²⁸⁵ έχει αποτελέσει την αφορμή για πολύ σημαντικές συζητήσεις στην Ολομέλεια της Βουλής. Η προαναφερθείσα όμως δυνατότητα απάντησης από τον υπουργό αντί του Πρωθυπουργού έχει, κατά καιρούς, αποτελέσει το «παράθυρο» για να αποφεύγει ο εκάστοτε Πρωθυπουργός να απαντήσει ο ίδιος, όταν δεν το επιθυμεί, για πολιτικούς λόγους.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Τα περισσότερα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, αν και διακριτά μεταξύ τους, κατατίθενται καθημερινά και ο αριθμός τους είναι ιδιαίτερα μεγάλος, ενώ τα θέματα στα οποία αφορούν καλύπτουν όλο το φάσμα της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτικής ζωής της χώρας σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Μία καταγραφή της πρακτικής που ακολουθείται από το 1975 μέχρι σήμερα, καθώς και μία αναφορά στα ισχύοντα σε διεθνές επίπεδο θα μας επιτρέψει να προχωρήσουμε στη συνέχεια σε μια καλύτερη αποτίμηση του θεσμικού πλαισίου που τα διέπει, καθώς και της σημασίας τους για την αντιπολίτευση.

○ Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

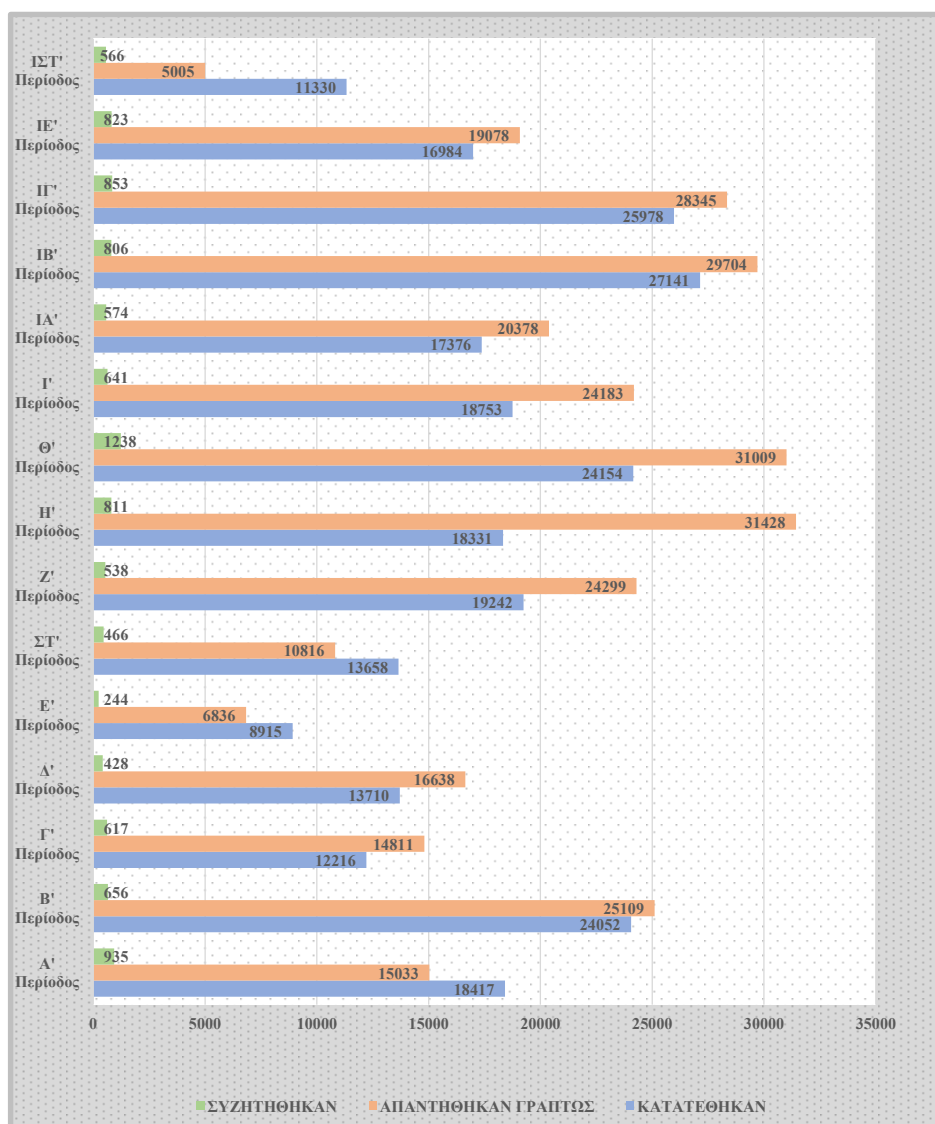
Στο γράφημα 1 παρατίθενται στατιστικά στοιχεία, από τη Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα, που καταδεικνύουν τη μαζικότητα της άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού

²⁸⁴ Η «ώρα του Πρωθυπουργού» καθιερώθηκε για πρώτη φορά επί κυβερνήσεως Κ. Μητσοτάκη (προσθήκη άρθρου 128Α στον ΚτΒ, ΦΕΚ 92Α'/11.7.1990) και στη συνέχεια καταργήθηκε επί κυβερνήσεως Α. Παπανδρέου (ΦΕΚ 200Α'/26.11.1993). Βλ. Κουταλάκη, Χ. (1994), «Η ώρα του Πρωθυπουργού ως μέσο άσκησης επίκαιρου κοινοβουλευτικού ελέγχου», *Το Σύνταγμα*, **20** (3), σελ. 599-619. Τελικά, ο θεσμός ενεργοποιήθηκε εκ νέου επί κυβερνήσεως Κ. Σημίτη, ήδη από τους πρώτους μήνες της πρωθυπουργικής θητείας του (τροποποίηση άρθρου 129 του ΚτΒ, ΦΕΚ 151Α'/8.7.1996).

²⁸⁵ Βλ. αναλυτικά παρακάτω τα διεθνώς ισχύοντα για τα τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (σελ. 117-118).

ελέγχου.²⁸⁶

Γράφημα 1:
Ετήσιος μέσος όρος ασκηθέντων τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου ανά κοινοβουλευτική περίοδο



Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Από το γράφημα 1, μπορεί κανείς να προβεί στις εξής διαπιστώσεις:

²⁸⁶ Αφορούν στατιστικά στοιχεία 45 κοινοβουλευτικών συνόδων, που αντιστοιχούν ουσιαστικά σε 41 ημερολογιακά έτη (1974-2015) και έχουν υπολογισθεί με αναγωγή σε ετήσια βάση για κάθε κοινοβουλευτική περίοδο (Α' περίοδος - ΙΣΤ' περίοδος). Στο ποσοστό περιλαμβάνονται και οι ΑΚΕ, που είναι ταυτόχρονα και ερωτήσεις. Για να είναι διαχρονικά συγκρίσιμα τα μεγέθη και δεδομένου ότι δεν είχε κάθε κοινοβουλευτική περίοδος την ίδια διάρκεια, έχει γίνει αναγωγή σε ετήσια βάση του αριθμού των ασκηθέντων κοινοβουλευτικών μέσων ανά κοινοβουλευτική περίοδο. Σε κάθε περίοδο εμφανίζονται τρεις στήλες: η πρώτη αφορά στον ετήσιο μέσο όρο κατάθεσης μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, η δεύτερη στον αντίστοιχο μέσο όρο για όσα απαντήθηκαν από τους αρμόδιους υπουργούς και η τρίτη στο μέσο ετήσιο όρο όσων συζητήθηκαν στην Ολομέλεια. Για την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ') και μέχρι το πέρας της Α' Συνόδου ασκήθηκαν συνολικά 13.299 τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου. Από αυτά απαντήθηκαν γραπτώς 14.910 και συζητήθηκαν στην Ολομέλεια 716.

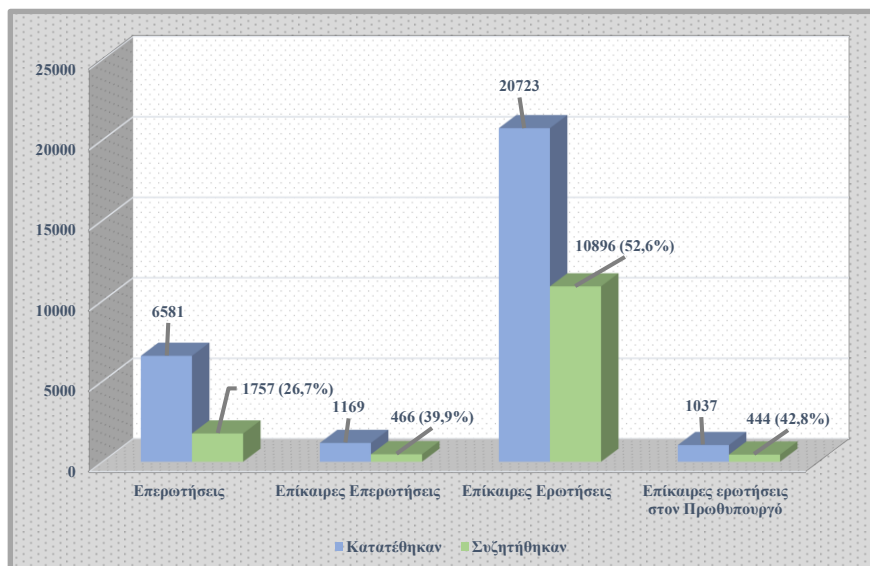
α) Σε κάθε κοινοβουλευτική περίοδο ασκούνται κατά χιλιάδες τα τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου.

β) Όποτε επανεκλέγεται μία κυβέρνηση (Β', Δ' & ΙΒ' περίοδος), αυξάνεται σημαντικά ο αριθμός των ασκούμενων τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου. Φαινόμενο που εξηγείται από τη φθορά που έχουν οι κυβερνήσεις συνήθως στη δεύτερη θητεία σε σχέση με την πρώτη και την άνοδο των αντιπολιτευτικών τόνων που τη συνοδεύει.

γ) Οι σημαντικές τροποποιήσεις του ΚτΒ το 1987 με την καθιέρωση των επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων δεν οδήγησαν σε αύξηση του αριθμού των σχετικών συζητήσεων στην Ολομέλεια. Άλλωστε δεν ήταν αυτός ο στόχος, αλλά επιδιωκόταν η συζήτηση των θεμάτων της επικαιρότητας, όσο αυτά ήταν ακόμα επίκαιρα.

Δεδομένης όμως της ειδικότερης πολιτικής σημασίας που έχουν οι επίκαιρες επερωτήσεις και ερωτήσεις, περιλαμβανομένων όσων απευθύνονται προς τον Πρωθυπουργό, αλλά και οι απλές επερωτήσεις, καθώς, μάλιστα, προορίζονται για συζήτηση στην Ολομέλεια, είναι ενδιαφέρον το γράφημα 2, στο οποίο φαίνεται η αναλογία μεταξύ του αριθμού των μέσων που κατατέθηκαν και του αριθμού όσων τελικά συζητήθηκαν στην Ολομέλεια.

Γράφημα 2:
*Αναλογία ασκηθέντων και συζητηθέντων στην Ολομέλεια τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου*²⁸⁷



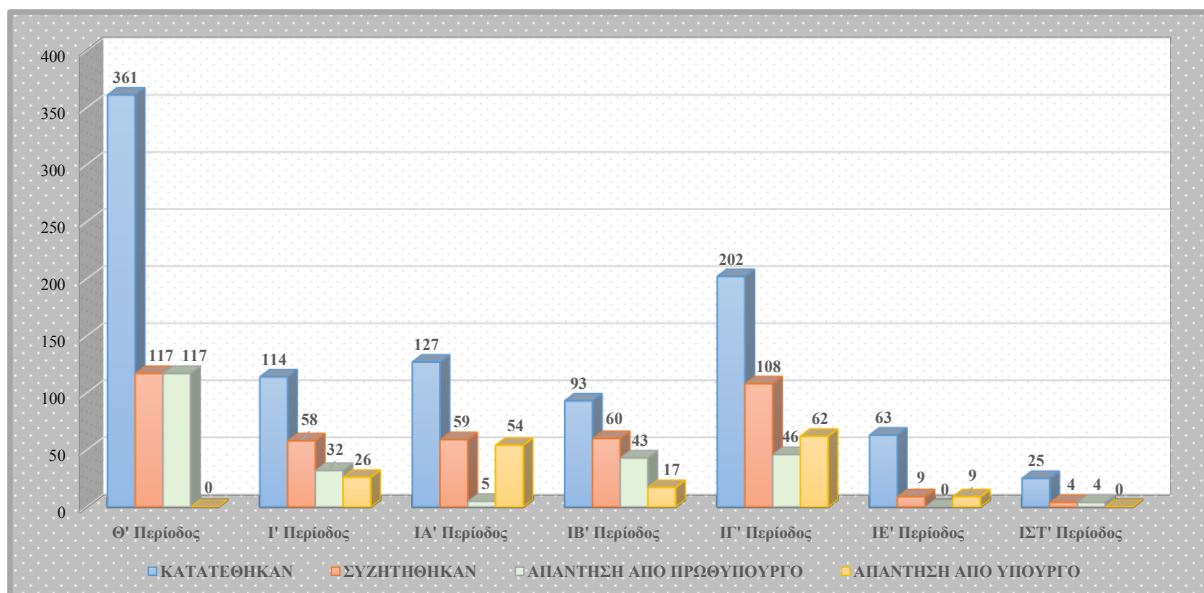
Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

²⁸⁷ Τα στοιχεία που αφορούν στις επερωτήσεις καλύπτουν όλες τις κοινοβουλευτικές περιόδους (από Α' έως ΙΣΤ') της Μεταπολίτευσης, ενώ εκείνα που αφορούν σε: επίκαιρες ερωτήσεις & επερωτήσεις και επίκαιρες ερωτήσεις στον Πρωθυπουργό, έχουν ως σημείο αφετηρίας τη Δ' περίοδο και ειδικότερα την έναρξη ισχύος του ΚτΒ του 1987 (ΦΕΚ 106Α /24.06.1987).

Από το γράφημα 2, προκύπτει ότι μικρό ποσοστό των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, που από τη φύση τους προσφέρονται για συζήτηση στη Βουλή, τελικώς συζητιούνται στην Ολομέλεια: 26,7% των επερωτήσεων, 39,9% των επίκαιρων επερωτήσεων, 52,6% των επίκαιρων ερωτήσεων και 42,8% των επίκαιρων ερωτήσεων που απευθύνονται προς τον Πρωθυπουργό.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα στατιστικά στοιχεία για το ποσοστό των επίκαιρων ερωτήσεων, που απαντήθηκαν από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό, όπως αυτά εμφανίζονται στο γράφημα 3.

Γράφημα 3:
Επίκαιρες ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό



Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Από τα ανωτέρω στατιστικά στοιχεία, προκύπτει ότι κατά μέσο όρο απαντώνται από τον Πρωθυπουργό μόνο το 25,07% των επίκαιρων ερωτήσεων που κατατίθενται. Αυτός, όμως, ο μέσος όρος από μόνος του δεν δίνει την ακριβή εικόνα, αφού π.χ. στην ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο καμία επίκαιρη ερώτηση δεν απαντήθηκε από τον τότε Πρωθυπουργό (Αντ. Σαμαρά), ενώ στην ΙΒ' περίοδο το ποσοστό των επίκαιρων ερωτήσεων που απαντήθηκαν από τον τότε Πρωθυπουργό (Κ. Καραμανλή) ανήλθε στο 46,23%.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος στις ευρωπαϊκές χώρες παρουσιάζει αρκετά κοινά χαρακτηριστικά με το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο και έχει ορθά παρατηρηθεί ότι στην Ελλάδα έχουν υιοθετηθεί όλα τα διεθνώς ισχύοντα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου.²⁸⁸

Τα κοινά αυτά χαρακτηριστικά²⁸⁹ μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α) Μαζικότητα στην άσκηση των μέσων αυτών, αφού στις περισσότερες περιπτώσεις μπορούν να ασκηθούν από ένα μεμονωμένο βουλευτή.²⁹⁰

β) Συνύπαρξη στις περισσότερες χώρες γραπτών και προφορικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, με τα προφορικά να αποτελούν μικρό μόνο ποσοστό των γραπτώς ασκουμένων μέσων ελέγχου.²⁹¹

γ) Καθιέρωση ορισμένου αριθμού ημερών (συνήθως δύο) ανά εβδομάδα, στις οποίες ασκείται η προφορική διαδικασία.

δ) Συζήτηση των προφορικών μέσων κατά κανόνα στην Ολομέλεια, μολονότι παρατηρείται μια τάση μεταφοράς αρμοδιοτήτων και στις επιτροπές. Ειδικά, ως προς την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου στο πλαίσιο των επιτροπών αξίζει να επισημανθεί η περίπτωση του βρετανικού Κοινοβουλίου, όπου ο έλεγχος αυτός ασκείται κυρίως στις ειδικές

²⁸⁸ Ευ. Βενιζέλος (συνέντευξη 24/06/2015): «*Το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο δεν διαφοροποιείται από το διεθνές. ... Δεν υπάρχει κάποιο μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου, το οποίο έχουμε αυτή τη στιγμή παραλείψει στην Ελλάδα.*». Ενώ ο ίδιος επεξηγεί, στη συνέντευξη που μας παραχώρησε, ότι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου εξαρτάται κατά ένα μέρος και από το είδος του πολιτεύματος (προεδρικό, ημι-προεδρικό, κοινοβουλευτικό) σημειώνοντας χαρακτηριστικά: «*Υπάρχει μία σύγκλιση παγκοσμίως στον τρόπο που ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο ένα Κοινοβούλιο σε σύστημα αυστηρής διάκρισης εξουσιών, δηλαδή σύστημα προεδρικό, με τον τρόπο που ισχύει στα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα. Εξακολουθεί η μικρότερη ένταση κοινοβουλευτικού ελέγχου να υπάρχει στο ενδιάμεσο σύστημα, δηλαδή στο ημιπροεδρικό πολίτευμα.*».

²⁸⁹ Λόγω ακριβώς αυτών των κοινών χαρακτηριστικών κρίθηκε ότι παρέλκει η ειδικότερη αναφορά στα ισχύοντα σε Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία και Γερμανία.

²⁹⁰ Σε έρευνα που διεξήγαγε, για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Κοινοβουλευτικής Έρευνας και Τεκμηρίωσης (ECPRD), στο Ηνωμένο Βασίλειο ασκούνται ετησίως κατά μέσο όρο 80 γραπτές ερωτήσεις ανά βουλευτή, στην Ισπανία 400, στη Γαλλία 50, ενώ στη Γερμανία 8,5. Φυσικά, οι μέσοι όροι είναι στην πραγματικότητα μεγαλύτεροι, αφού στον αριθμό των βουλευτών για την εξαγωγή του μέσου όρου περιλαμβάνονται και οι βουλευτές/υπουργοί, που βεβαίως δεν καταθέτουν ερωτήσεις. Βλ. ECPRD (2012), «Number of written questions put forward to their respective Governments by National Parliamentary Chambers of the European Union Member States», request 1981. Σε σχόλιο που περιλαμβάνεται στην έρευνα, αναφέρονται τα εξής: «*Μπορεί εν μέρει να ειπωθεί ότι η διαδικασία των γραπτών ερωτήσεων είναι το θύμα της ίδιας της επιτυχίας της, καθώς η Κυβέρνηση, αντιμέτωπη με το "τσουνάμι" αυτό, αντιμετωπίζει αυξανόμενες δυσκολίες στο να απαντάει εντός των θεσπισμένων προθεσμιών.*». Βλ. και Wiberg, M. (1995), ό. π., σελ. 179-222. Για τις συνταγματικές αλλαγές του 2008 στη Γαλλία που αφορούσαν στον ελεγκτικό ρόλο της αντιπολίτευσης, βλ. Urvoas, J.J. (2008), *Réforme constitutionnelle: De nouveaux droits pour l'opposition*, Paris: Les notes de la Fondation Jean-Jaurès, σελ. 23.

²⁹¹ Βλ. ECPRD (2015), «Questions to the Government members at the Plenary», request 2699.

επιτροπές («select committees»),²⁹² οι οποίες λειτουργούν σε διαρκή βάση, αντιστοιχούν περίπου στη διάρθρωση των υπουργείων και ασχολούνται μόνο με τον έλεγχο της Κυβέρνησης, ενώ για το νομοθετικό έργο είναι αρμόδιες άλλες επιτροπές.

ε) Λειτουργία μορφών κοινοβουλευτικού ελέγχου στις οποίες οφείλει να απαντήσει ο ίδιος ο Πρωθυπουργός. Από τη συγκριτική έρευνα που έγινε για τις ανάγκες της μελέτης αυτής,²⁹³ διαπιστώθηκε ότι 20 από τα 25 Κοινοβούλια, που απάντησαν στο ερώτημα αυτό, διαθέτουν ειδικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου για τον Πρωθυπουργό. Όσο για την ανταπόκριση του Πρωθυπουργού στην υποχρέωση να απαντάει σε τέτοιου είδους έλεγχο, το ποσοστό αυτοπρόσωπης απάντησης του Πρωθυπουργού κυμαίνεται κατά μέσο όρο γύρω στο 70%, αισθητά υψηλότερο από εκείνο που σημειώνεται στην ελληνική κοινοβουλευτική πρακτική (25,07%).²⁹⁴

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν από ελληνικής πλευράς οι λύσεις που δίνουν ορισμένα Κοινοβούλια στο ζήτημα της μη απάντησης (γραπτής ή προφορικής) εκ μέρους των ερωτώμενων υπουργών. Η Πορτογαλία για παράδειγμα δημοσιεύει κατάλογο των ερωτήσεων που δεν απαντήθηκαν από κάθε υπουργό προκειμένου να λειτουργήσει αποτρεπτικά η αρνητική δημοσιότητα. Η Γαλλία προβλέπει τη δυνατότητα της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκουν ο ερωτών ή οι ερωτώντες βουλευτές να υιοθετήσει η ίδια την ερώτηση και να ζητήσει την πρόταξή της στις ημέρες, που η ίδια καθορίζει την ημερήσια διάταξη του Κοινοβουλίου. Στον Καναδά, όταν δεν απαντά ο υπουργός σε μία ερώτηση, αυτή εγγράφεται αυτομάτως ως πρώτο θέμα στην ημερήσια διάταξη της επόμενης συνεδρίασης της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής και δεν μπορούν να συζητηθούν τα επόμενα θέματα, εάν δεν παραστεί ο υπουργός για να απαντήσει.²⁹⁵

²⁹² Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell, σελ. 604.

²⁹³ Βλ. παράρτημα Β.2 (β) της παρούσας μελέτης.

²⁹⁴ Η δυνατότητα να απαντήσει αντί του Πρωθυπουργού ο αρμόδιος υπουργός δίνεται στην Ελλάδα και σε άλλες 12 από τις 20 χώρες, που απάντησαν ότι διαθέτουν τέτοιο θεσμό στο Κοινοβούλιό τους. Βλ. παράρτημα Β.2 (β) της παρούσας μελέτης.

²⁹⁵ Novak, P. (2014), «Parliamentary questions in selected legislative chambers», *Directorate-General for Internal Policies - European Parliament*, note, στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT\(2014\)493044_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf) [πρόσβαση: 04.02.2017].

ΙΙΙ) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί το καθημερινό μέσο αντιπολιτευτικής πίεσης, με το οποίο η κυβέρνηση υποχρεούται να παρέχει πληροφορίες και εξηγήσεις για τις πράξεις και τις παραλείψεις της, ενώ παράλληλα, δίνει τη δυνατότητα στην αντιπολίτευση, με τις ερωτήσεις και, κυρίως, τις επερωτήσεις, να προβάλλει και τις δικές της θέσεις και προτάσεις, σε αντίθεση με αυτές της συμπολίτευσης.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ορισμένες αλλαγές που έγιναν στη διάρκεια της Μεταπολίτευσης (και ιδιαίτερα από το 1987 και μετά) αντικειμενικά διεύρυναν τα περιθώρια άσκησης αποτελεσματικού κοινοβουλευτικού ελέγχου. Οι σημαντικότερες από αυτές είναι οι εξής:

α) η ενίσχυση της επικαιρότητας του κοινοβουλευτικού ελέγχου (καθιέρωση των επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων),²⁹⁶

β) η διεύρυνση της δυνατότητας άσκησης του ελέγχου με την επέκτασή του στις περιόδους, που λειτουργούν τα θερινά τμήματα της Βουλής, αλλά και στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και

γ) η καθιέρωση ελέγχου απευθυνόμενου προς στον ίδιο τον Πρωθυπουργό, ο οποίος και καλείται να δώσει ο ίδιος απαντήσεις επί των θεμάτων που τίθενται.

Παρά τις σημαντικές όμως αυτές αλλαγές, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος δεν έχει αναβαθμισθεί στο βαθμό που θα ανέμενε κανείς και, βέβαια, στο βαθμό που επιβάλλει η ανάγκη εξισορρόπησης της συνεχώς διευρυνόμενης ισχύος της εκτελεστικής εξουσίας σε βάρος της νομοθετικής εξουσίας. Μπορεί κανείς να καταγράψει τα εξής προβλήματα, μερικά από τα οποία ήδη διαφάνηκαν από την αναφορά που κάναμε στην πρακτική εφαρμογή του θεσμού από το 1975 μέχρι σήμερα:

α) Η πληθώρα της άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου σε ορισμένες περιπτώσεις λαμβάνει τη μορφή μαζικής παραγωγής, με αποτέλεσμα να χάνεται η σημασία ακόμη και των σχετικά σημαντικότερων θεμάτων για τα οποία γίνεται ο έλεγχος. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά τα γραπτά μέσα ελέγχου, ο μαζικός κοινοβουλευτικός έλεγχος δημιουργεί

²⁹⁶ Για μία αξιολόγηση της «επικαιρότητας» των ερωτήσεων και επερωτήσεων βλ. Μηναιΐδη, Σ. (1990), *Ο επίκαιρος κοινοβουλευτικός έλεγχος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

συχνά προβλήματα στις δημόσιες υπηρεσίες, οι οποίες μη διαθέτοντας επαρκή χρόνο για την κάθε μία περίπτωση, ετοιμάζουν τυπικές απαντήσεις που δεν υπεισέρονται στην ουσία της αναφοράς ή της ερώτησης ή ακόμη και της αίτησης κατάθεσης εγγράφων. Οι απαντήσεις αυτές διαβιβάζονται απλώς διεκπεραιωτικά από τον υπουργό, είτε γιατί το γραφείο του δε διαθέτει τον απαραίτητο χρόνο επεξεργασίας των απαντήσεων, είτε γιατί δεν επιθυμεί να το πράξει.²⁹⁷ Επιπλέον, όπως διαπιστώσαμε με αφορμή το γράφημα 1 (σελ. 114), οι απαντήσεις από περισσότερα του ενός αρμόδια υπουργεία δε δίνονται ενιαία αλλά αποσπασματικά από κάθε υπουργείο. Το αποτέλεσμα όλων αυτών είναι η πληροφόρηση που δίδεται να δημιουργεί συχνά περισσότερα ερωτηματικά από τις ίδιες τις ερωτήσεις.

β) Η διεξαγωγή των συζητήσεων στην Ολομέλεια ή στα θερινά τμήματα της Βουλής γίνεται ενώπιον κενών εδράνων λόγω του ότι οι βουλευτές, των οποίων οι αναφορές ή οι ερωτήσεις ή ακόμη και οι επερωτήσεις δεν έχουν αναγραφεί στην ημερήσια διάταξη, δεν έχουν κανένα ρόλο στη διαδικασία. Η εικόνα αυτή οδηγεί σε υποβάθμιση του κοινοβουλευτικού ελέγχου στα «μάτια» της κοινής γνώμης και εν τέλει στην υποβάθμιση του κύρους του Κοινοβουλίου.

γ) Η προϊούσα απροθυμία των μελών της κυβέρνησης να προσέλθουν στη Βουλή για να απαντήσουν στον έλεγχο οδηγεί πολλές φορές στην ακύρωση της συζήτησης μεγάλου μέρους του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ καμιά φορά μπορεί να οδηγήσει και σε ματαίωση της συνεδρίασης. Οι υπουργοί έχουν την πεποίθηση -πιθανότατα βάσιμη- ότι το πολιτικό μέλλον τους δε θα κριθεί εντός του Κοινοβουλίου από τις απαντήσεις που θα δώσουν ή δε θα δώσουν στους βουλευτές, αλλά από την παρουσία τους στην τηλεόραση και στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και έτσι δεν κατατάσσουν την ανταπόκρισή τους στα κοινοβουλευτικά τους καθήκοντα υψηλά στην ιεράρχηση των υποχρεώσεών τους. Παράλληλα, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης προέκυψε και ένα ακόμη πιο επικίνδυνο θεσμικά πρόβλημα: τα μέλη της κυβέρνησης νιώθουν ότι αντικειμενικά πρέπει να ανταποκριθούν πρώτα στις υποχρεώσεις τους για συναντήσεις με τους εκπροσώπους των δανειστών, διαπραγμάτευση μαζί τους και παρουσίαση των πεπραγμένων τους, ώστε τελικά να περνά σε δεύτερη μοίρα η λογοδοσία έναντι του ελληνικού Κοινοβουλίου.

²⁹⁷ Βλ. και Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015), ο οποίος αναφερόμενος στον γραπτό κοινοβουλευτικό έλεγχο τόνισε ότι η αποτελεσματικότητά του «... συρρικνώνεται από την ώρα που η εκτελεστική εξουσία, η κυβέρνηση ουσιαστικά, περιγράφει πάρα πολλές φορές, κατά τη νομική έννοια του όρου, καταστρατηγεί το πνεύμα του Κανονισμού, περιγράφει και δεν απαντά επί της ουσίας.»

δ) Το εμφανέστερο πρόβλημα είναι αυτό της απουσίας του Πρωθυπουργού από τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Φυσικά, ανάλογα με την προσωπικότητα του εκάστοτε Πρωθυπουργού και το γενικότερο πολιτικό κλίμα, το ποσοστό ανταπόκρισής του στις υποχρεώσεις του έναντι του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι, όπως διαπιστώσαμε, χαμηλότερο από τα διεθνώς ισχύοντα, ενώ υπήρξε και κοινοβουλευτική περίοδος (ΙΕ΄) κατά την οποία ο Πρωθυπουργός ποτέ δεν απάντησε σε επίκαιρες ερωτήσεις.²⁹⁸

Δυστυχώς, από τα προαναφερθέντα προβλήματα μόνο το ζήτημα των κενών εδράνων της Βουλής μπορεί να αντιμετωπισθεί με θεσμικές ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, η ενδεδειγμένη θεσμικά λύση για το πρόβλημα αυτό είναι η μεταφορά της συζήτησης των αναφορών (όταν καθίσταται αναγκαία η συζήτησή τους) και των ερωτήσεων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές.²⁹⁹ Σήμερα, η δυνατότητα άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου στις επιτροπές εξαντλείται στην πρόσκληση ενός υπουργού να ενημερώσει την εκάστοτε αρμόδια επιτροπή για ένα ή περισσότερα θέματα της αρμοδιότητάς του και να απαντήσει σε προφορικές ερωτήσεις βουλευτών. Η διαδικασία αυτή, θα πρέπει να διευρυνθεί και να αποτελέσουν οι κοινοβουλευτικές επιτροπές το αποκλειστικό «φόρουμ» άσκησης αυτών των μορφών κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η συμμετοχή των βουλευτών θα είναι ποσοστιαία μεγαλύτερη, αφού οι βουλευτές της συγκεκριμένης επιτροπής θα ενδιαφέρονται εξ αντικειμένου περισσότερο για το συζητούμενο θέμα, η συζήτηση θα μπορεί να είναι πιο ευέλικτη και βέβαια θα μπορεί να διεκπεραιώνεται μεγαλύτερος αριθμός ασκηθέντων μέσων ελέγχου.

Σε ό,τι αφορά όμως τα άλλα προβλήματα που επισημάναμε, η επίλυσή τους δεν είναι εύκολο να αναζητηθεί στο επίπεδο των νομικών ρυθμίσεων,³⁰⁰ που σε γενικές γραμμές έχουν εκσυγχρονισθεί επαρκώς,³⁰¹ αφού τα αίτια είναι κατ' εξοχήν πολιτικά.

²⁹⁸ Σχετική με το πρόβλημα της απουσίας του Πρωθυπουργού, αλλά και των υπουργών από τις προφορικές διαδικασίες κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η ακόλουθη επισήμανση του Δ. Σιούφα (συνέντευξη 24/11/2015): «Για μεγάλα χρονικά διαστήματα, η λεγόμενη ώρα του Πρωθυπουργού ατόνησε, ενώ και τα άλλα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου υπολειπώθηκαν με χαρακτηριστικό παράδειγμα τη συνεχή μη προσέλευση υπουργών κατά τη διάρκεια συζητήσεων - ερωτήσεων και επίκαιρων ερωτήσεων, αναφορών και επερωτήσεων.»

²⁹⁹ Για την αναγκαιότητα αυτή, συμφώνησαν στις συνεντεύξεις τους τέσσερις πρώην Πρόεδροι της Βουλής (Απ. Κακλαμάνης, Α. Μπενάκη-Ψαρούδα, Δ. Σιούφας και Έν. Μείμαράκης).

³⁰⁰ Σχετικό είναι το σχόλιο που έκανε ο Αλ. Αλαβάνος (συνέντευξη 01/10/2015): «Τα “εργαλεία” κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι πάντα τυπικά. Το ερώτημα όμως είναι πόσο πραγματικά χρησιμοποιούνται αυτά τα “εργαλεία” και αν υπάρχει η πολιτική κουλτούρα που μπορεί να τα κάνει ουσιαστικά και αποτελεσματικά». Ανάλογο ήταν το σχόλιο και του Στ. Θεοδωράκη (συνέντευξη 11/12/2015): «Οι απαντήσεις, οι οποίες μας δόθηκαν είτε γραπτώς είτε δια ζώσης ήταν πτωχές σε περιεχόμενο, γενικόλογες και σπανίως απαντούσαν ικανοποιητικά σε σχέση με τα ερωτώμενα. Υπήρξαν και απαντήσεις, οι οποίες δεν

Ως προς την πληθώρα της άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, είναι προφανές ότι δεν είναι δυνατόν να τεθεί ανώτατο όριο στην κοινοβουλευτική δραστηριότητα ενός εκπροσώπου των πολιτών. Εξ άλλου, σε μια εποχή όπου η δυνατότητα νομοθέτησης των βουλευτών είναι ιδιαίτερα περιορισμένη, η θέσπιση περιορισμών στο πεδίο του κοινοβουλευτικού ελέγχου θα οδηγούσε σε περαιτέρω υποβάθμιση του ρόλου του βουλευτή.

Ως προς την απουσία μελών της Κυβέρνησης -και του ίδιου του Πρωθυπουργού- από τη διαδικασία του κοινοβουλευτικού ελέγχου, η δυσχέρεια αντιμετώπισης του προβλήματος με νομικές διατάξεις είναι ακόμη μεγαλύτερη. Πώς να «τιμωρήσεις» με νομικές διατάξεις έναν υπουργό ή ακόμη και έναν Πρωθυπουργό που δεν προσέρχονται να απαντήσουν ενώπιον του Κοινοβουλίου;³⁰² Θα μπορούσε κανείς να πει ότι σε μία σύγχρονη δημοκρατία τέτοια προβλήματα πολιτικής φύσεως λύνονται πολιτικά: σε ό,τι αφορά την απουσία των υπουργών η δεδομένη συμπεριφορά αξιολογείται από τον Πρωθυπουργό, στο πλαίσιο ενδεχόμενου ανασχηματισμού, και τους βουλευτές, ενώ σε ό,τι αφορά τον ίδιο τον Πρωθυπουργό από τους πολίτες.³⁰³

Η προσέγγιση όμως αυτή δε θα πρέπει να μας αποθαρρύνει από το να ζητήσουμε κάποιους μηχανισμούς αποτροπής αυτού του φαινομένου υποβάθμισης του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Κι αυτό γιατί η άσκηση του ελέγχου αυτού δεν πρέπει να εξαρτάται από τις κοινοβουλευτικές ευαισθησίες του εκάστοτε Πρωθυπουργού, ο οποίος δεν αναγκάζει τους υπουργούς του να προσέλθουν να απαντήσουν στον κοινοβουλευτικό έλεγχο και ούτε βέβαια μπορεί κανείς να περιμένει ότι οι πολίτες στις εκάστοτε κοινοβουλευτικές εκλογές θα έχουν ως κριτήριο ψήφου το εάν ο Πρωθυπουργός προσερχόταν να απαντήσει στις ερωτήσεις που απευθύνονταν προς αυτόν.

επιδέχονται χαρακτηρισμό, αφού, κατ'ουσίαν, οι ερωτώμενοι και αρμόδιοι υπουργοί παρέπεμπαν για την απάντηση σε κάποιον άλλο δηλώνοντας είτε άγνοια είτε συναρμοδιότητα.»

³⁰¹ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 288, σελ. 117.

³⁰² Είναι χαρακτηριστικό το σχόλιο του Αλ. Αλαβάνου (συνέντευξη 01/10/2015): «... η “ώρα του Πρωθυπουργού” είναι όπως όταν κάποιος έχει βαφτισθεί χριστιανός ορθόδοξος, δεν είναι όμως ιδιαίτερα θρήσκος, και πηγαίνει στην εκκλησία στην Ανάσταση και ίσως τα Χριστούγεννα και σε κανένα γάμο. Έτσι είναι και η “ώρα του Πρωθυπουργού”. Δεν έρχεται ο Πρωθυπουργός. Απαιτείται μία ισχυρή κοινοβουλευτική συνείδηση, που σημαίνει ότι ένας Πρωθυπουργός, που έχει πάρα πολλές δουλειές από το πρωί έως το βράδυ, καταλαβαίνει ότι είναι και μια υποχρέωσή του να λειτουργεί το Κοινοβούλιο επί της ουσίας και όχι τύποις.»

³⁰³ Θεωρητικά, μια θεσμική λύση θα ήταν να μπορούσε να εκφράσει αποδοκιμασία της συμπεριφοράς του υπουργού η Διάσκεψη των Προέδρων (βλ. κατωτέρω οικεία ενότητα 5.4) αλλά είναι αμφίβολο εάν, με δεδομένη την κρατούσα πολιτική κουλτούρα, μια τέτοια αποδοκιμασία θα υιοθετείτο από την πλειοψηφία της Διάσκεψης και, σε θετική περίπτωση, εάν προκαλούσε τη συμμόρφωση του υπουργού στο μέλλον.

Η πρόσφατη τροποποίηση του ΚτΒ,³⁰⁴ που καθορίζει το περιεχόμενο του κωλύματος του υπουργού, όταν πρόκειται να απαντήσει σε επίκαιρη ερώτηση, αποτελεί ένα θετικό βήμα, πλην όμως δεν επιλύει το ζήτημα των πρακτικών συνεπειών που θα έχει ένας υπουργός, ο οποίος παραμελεί τις κοινοβουλευτικές υποχρεώσεις του.

Αναζητώντας προσεγγίσεις που έχουν οριοθετηθεί σε άλλες χώρες, εντοπίσαμε τις ακόλουθες δύο: η πρώτη, πιο ήπια προσέγγιση, είναι η αναγραφή των υπουργών και των αντίστοιχων ερωτήσεων που δεν απαντήθηκαν σε ειδικό κατάλογο εν είδει αποδοκιμασίας.³⁰⁵ Η δεύτερη, που ενδεχομένως να αποβεί στη χώρα μας πιο αποτελεσματική, είναι η κατά προτεραιότητα εγγραφή στην ημερήσια διάταξη της επόμενης συνεδρίασης της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής της ερώτησης που δεν απαντήθηκε. Μία τέτοια εγγραφή σημαίνει ότι η επιτροπή δεν θα μπορεί να προχωρήσει στα υπόλοιπα θέματα της ημερήσιας διάταξης εάν δεν απαντηθεί η εν λόγω ερώτηση από τον υπουργό. Για έναν υπουργό, που θα θέλει να προχωρήσει το νομοθετικό του έργο, μια τέτοια «απειλή» θα λειτουργήσει, πιστεύουμε, αρκούντως αποτρεπτικά.³⁰⁶

Ο προσεκτικός αναγνώστης θα διαπιστώσει ότι η ανωτέρω πρόταση δεν αφορά στον Πρωθυπουργό. Είναι προφανές ότι θα ήταν δύσκολο και ενδεχομένως εσφαλμένο να εφαρμόσουμε ένα τέτοιο σύστημα για τον ίδιο τον Πρωθυπουργό. Για πρόσωπα που βρίσκονται στην κορυφή της πολιτικής ηγεσίας, θα πρέπει ίσως να συμβιβαστούμε με την ιδέα ότι το πρόβλημα δε σχετίζεται με τη θεσμική ρύθμιση των διαδικασιών όσο με την πολιτική νοοτροπία και πρακτική, η οποία υποβαθμίζει τη λειτουργία του Κοινοβουλίου. Η λύση συνεπώς δε συνδέεται με κατασταλτικά μέτρα σε βάρος ενός Πρωθυπουργού, αλλά περνά μέσα από την αλλαγή της τακτικής εκείνης, όπου η αντιπολίτευση στηλιτεύει τη στάση της Κυβέρνησης έναντι της Βουλής για να υιοθετήσει τις ίδιες πρακτικές, όταν έρθει στην εξουσία.

³⁰⁴ Βλ ανωτέρω υποσημ. 280, σελ. 112.

³⁰⁵ Η συγγραφέας της μελέτης αυτής έχει πολλές αμφιβολίες για το εάν κάτι τέτοιο θα μπορούσε να λειτουργήσει αποτρεπτικά στην περίπτωση του ελληνικού πολιτικού συστήματος. Κι αυτό γιατί οι υπουργοί που συστηματικά δεν προσέρχονται να απαντήσουν σε ερωτήσεις στη Βουλή, έτσι κι αλλιώς, γίνονται συχνά αντικείμενο αρνητικής δημοσιότητας για το θέμα αυτό, αλλά δε μεταβάλλουν τακτική.

³⁰⁶ Τη δεύτερη λύση εντοπίσαμε στην περίπτωση της Βουλής του Καναδά (βλ. υποσημ. 295, σελ. 118). Βέβαια εκεί η κύρωση είναι πιο ήπια αφού, κατά το αγγλικό σύστημα, οι επιτροπές που ασκούν κοινοβουλευτικό έλεγχο είναι διαφορετικές από αυτές που ασκούν νομοθετικό έργο και συνεπώς δεν παρεμποδίζεται το νομοθετικό έργο του κάθε υπουργού. Προφανώς όμως, στην κουλτούρα του ελληνικού πολιτικού συστήματος επιβάλλεται η δημιουργία πιο δραστικών μηχανισμών.

ο Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»

Σε ό,τι αφορά την αξιολόγηση του τακτικού κοινοβουλευτικού ελέγχου ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου» και την αποτίμηση της σημασίας του για την άσκηση του ρόλου της αντιπολίτευσης να ελέγχει τα πεπραγμένα της κυβέρνησης, θα πρέπει να κάνουμε διάκριση μεταξύ των «ήπιων» μέσων (αναφορές, ΑΚΕ και ερωτήσεις) και των «επιθετικών» (επίκαιρες ερωτήσεις, επερωτήσεις και επίκαιρες επερωτήσεις).

Τα «ήπια» μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου διαδραματίζουν συνήθως μικρό ρόλο στην αντιπολιτευτική δράση. Οι λόγοι είναι πολλοί και μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α) Η μαζική άσκησή τους για κάθε θέμα μειώνει, όπως διαπιστώσαμε, την αποτελεσματικότητα του αντιπολιτευτικού αυτού μέσου. Τα Μ.Μ.Ε. και κατ' επέκταση και οι πολίτες, είναι αδύνατον να παρακολουθήσουν τα εκατοντάδες θέματα, που τίγονται κάθε μήνα με αυτού του είδους τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ενδεχομένως, ο μόνος ωφελημένος από την άσκηση αυτών των μέσων είναι σε ατομικό επίπεδο ο κάθε βουλευτής, ο οποίος μπορεί να προβάλλει στην εκλογική του περιφέρεια ότι μερίμνησε για τα τοπικά θέματα και έλεγξε την κυβέρνηση περισσότερο από τους συναδέλφους του βουλευτές από το ίδιο κόμμα. Για το κόμμα του όμως το όφελος δεν είναι ιδιαίτερα ορατό.

β) Σε μια εποχή, που κυριαρχεί η εικόνα, μέσα ελέγχου που διεξάγονται με τη γραπτή διαδικασία δεν μπορούν παρά να έχουν εκ των πραγμάτων περιορισμένη πολιτική εμβέλεια.

γ) Συναφώς, η έλλειψη δυνατότητας ανταπάντησης από τον βουλευτή στην απάντηση, που εγγράφως δίνει ο υπουργός, μειώνει την αμεσότητα του διαλόγου -έστω και του εντύπου- και κατά συνέπεια μειώνει και το ενδιαφέρον. Εξ άλλου, και εάν ακόμη ο βουλευτής δεν ικανοποιηθεί από τη γραπτή απάντηση και ζητήσει να υπάρξει προφορική συζήτηση στη Βουλή, ξέρει ότι στατιστικά οι πιθανότητες να συζητηθεί τελικά η ερώτησή του στην Ολομέλεια είναι πολύ μικρές, όπως διαπιστώσαμε.

Τα όσα αναπτύξαμε παραπάνω, δεν ισχύουν για τα λεγόμενα «επιθετικά» τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, δηλαδή τις επερωτήσεις και τις επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις. Και αυτό δεν οφείλεται μόνο στην ίδια την πολιτική φύση τους αφού, ενώ τα προηγούμενα μέσα ασκούνται και από βουλευτές της συμπολίτευσης, αυτά ασκούνται εθιμικά μόνο από βουλευτές της αντιπολίτευσης, αλλά και για άλλους λόγους. Συγκεκριμένα:

α) Κατατίθενται, λόγω της φύσης τους, λιγότερες επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις, και συνεπώς, έχουν στατιστικά πολύ περισσότερες πιθανότητες να συζητηθούν και σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα από την κατάθεσή τους.

β) Η διαδικασία είναι προφορική και, παρουσιάζει κατά τεκμήριο, μεγαλύτερο επικοινωνιακό ενδιαφέρον, καθώς αποσπάσματα από αυτή μπορούν να μεταδοθούν από την τηλεόραση, αλλά και το διαδίκτυο. Παράλληλα, η δυνατότητα, έστω και περιορισμένη λόγω χρονικών ορίων, ανταπάντησης του βουλευτή διευρύνει τις δυνατότητες ενός πολιτικά ενδιαφέροντος διαλόγου μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης.

γ) Στην πράξη, δεν ασκούνται από έναν βουλευτή -όπως συμβαίνει στις προαναφερθείσες περιπτώσεις- αλλά από περισσότερους ή από τον αρχηγό κοινοβουλευτικής ομάδας, στην περίπτωση της επίκαιρης ερώτησης προς τον Πρωθυπουργό. Το γεγονός αυτό επιτρέπει στο κάθε κόμμα να συντονίσει και να προγραμματίσει την άσκηση του κάθε συγκεκριμένου μέσου, προκειμένου αυτό να υποβληθεί και, ει δυνατόν, να συζητηθεί στην κατάλληλη πολιτική συγκυρία, ώστε να αναδειχθεί ο κριτικός του λόγος κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

Ιδιαίτερη αναφορά πρέπει να γίνει στη σημασία που έχει για την αντιπολίτευση ο θεσμός της επίκαιρης ερώτησης προς τον Πρωθυπουργό, δεδομένου ότι αποτελεί το θεσμικά και πολιτικά σημαντικότερο «αντιπολιτευτικό εργαλείο». Η επίκαιρη ερώτηση αποτελεί μια διαδικασία συζήτησης σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων (αφού σπανιότατα ο Πρωθυπουργός δέχεται να απαντήσει σε επίκαιρη ερώτηση βουλευτή), η οποία διακρίνεται για τη συντομία της, τη γρήγορη εναλλαγή λόγου και αντιλόγου και το ότι σε αυτή μετέχει μόνο ένα κόμμα από την αντιπολίτευση, αντίθετα από τις προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις.³⁰⁷

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά προσδίδουν ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον θεσμό αυτό για την αντιπολίτευση (όπως βεβαίως και για την κυβέρνηση) σε συνδυασμό με το γεγονός ότι δεν υπάρχουν ποσοτικοί περιορισμοί στο πόσες τέτοιες ερωτήσεις μπορεί να υποβάλει ένα κόμμα προς τον Πρωθυπουργό. Η αντιπαράθεση του αρχηγού ενός αντιπολιτευόμενου κόμματος προς τον Πρωθυπουργό μπορεί να αποτελέσει την ευκαιρία για τον πρώτο -και ιδίως εάν είναι αρχηγός κόμματος της ελάσσονος αντιπολίτευσης οπότε έχει μικρότερη συνήθως πρόσβαση στα Μ.Μ.Ε. και στον χρόνο που αυτά διαθέτουν για τη Βουλή- να αντιπαρατεθεί προς τον Πρωθυπουργό ως ίσος προς ίσο, κάτι που μπορεί να έχει σημαντικές

³⁰⁷ Αναλυτικά για τις προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις βλ. κατωτέρω ενότητα 4.2.

ωφέλειες για τον πολιτικό αυτόν σε επίπεδο κοινής γνώμης.³⁰⁸ Ιδιαίτερα μάλιστα εάν διαθέτει ρητορική δεινότητα και εκμεταλλευτεί κατάλληλα τον περισσότερο διαθέσιμο χρόνο που έχει για την προετοιμασία του από αυτόν που διαθέτει κατ' ανάγκην, ένας Πρωθυπουργός με βαρύ ημερήσιο πρόγραμμα, μπορεί η αξιοποίηση αυτού του «εργαλείου» να αποβεί εξαιρετικά επωφελής για τον ερωτώντα αρχηγό, την ώρα που απουσιάζουν από τη διαδικασία οι αρχηγοί των άλλων κομμάτων της αντιπολίτευσης.³⁰⁹

³⁰⁸ Το χαρακτηριστικότερο ίσως παράδειγμα αποτελεσματικής αξιοποίησης αυτού του μέσου είναι όταν ο Πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας του Συνασπισμού Ριζοσπαστικής Αριστεράς (ΣΥΡΙΖΑ) Αλ. Τσίπρας, κατά την Ι΄ κοινοβουλευτική περίοδο (2009-2012), κατάφερε να κυριαρχήσει σε αυτές τις διαδικασίες μολονότι ήταν αρχηγός του μικρότερου κόμματος στη Βουλή και σιγά-σιγά να αναδειχθεί σε ηγέτη της εξ αριστερών αντιπολίτευσης έναντι της τότε κυβέρνησης του ΠΑ.ΣΟ.Κ. Ο Ν. Βούτσης (συνέντευξη 23/09/2016) αναφέρει χαρακτηριστικά: «Ο Κωνσταντόπουλος, ο Αλαβάνος και ο Τσίπρας, τρεις Πρόεδροι, με έναν ΣΥΡΙΖΑ από 3,2% μέχρι 5,3%, αναδείχθηκαν και κρατήσανε το κόμμα μέσω της ερώτησης προς τον Πρωθυπουργό».

³⁰⁹ Από την άλλη μεριά, θα πρέπει να επισημανθεί ότι και η κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να αξιοποιήσει τον θεσμό προς όφελός της επιλέγοντας όχι μόνο τα θέματα στα οποία θα απαντήσει ο Πρωθυπουργός, αλλά και τους αρχηγούς των κομμάτων προς τους οποίους θα απαντήσει. Έχει παρατηρηθεί για παράδειγμα ότι όταν στην κυβέρνηση ήταν η Ν.Δ., οι Πρωθυπουργοί Κ. Μητσοτάκης και Κ. Καραμανλής δέχονταν συχνά να απαντήσουν σε επίκαιρες ερωτήσεις της Αριστεράς με προφανή στόχο να πλαγιοκοπήσουν την τότε αξιωματική αντιπολίτευση, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., που ήταν και ο βασικός τους αντίπαλος. Σχετικές επισημάνσεις, έστω και από διαφορετική σκοπιά και εξήγηση, έκαναν στις συνεντεύξεις τους οι Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη 10/06/2015) και Απ. Κακλαμάνης (συνέντευξη 19/05/2015). Για τις δυνατότητες που παρέχει ο θεσμός στον Πρωθυπουργό να επιλέγει τη θεματολογία, σχετικό είναι και το σχόλιο του Ευ. Βενιζέλου (συνέντευξη 24/06/2015): «Πολλές φορές ο Πρωθυπουργός επιλέγει τις ερωτήσεις που θα απαντήσει με βάση τις προτεραιότητες της κυβερνητικής πολιτικής. Έχει πολύ ισχυρές δυνατότητες ο Πρωθυπουργός να προσδιορίσει τη θεματολογία. Σε μένα ο Τσίπρας 5 φορές δεν ήρθε να μιλήσει για την πρόοδο της διαπραγμάτευσης και προτίμησε να μιλήσει για θέματα παιδείας.»

3.2 ΠΡΟΤΑΣΗ ΔΥΣΠΙΣΤΙΑΣ

Από όλα τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, το πιο «επιθετικό» είναι αναμφίβολα η πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης.³¹⁰ Τα μέσα που εξετάζουμε στο κεφ. 3, ακόμη και τα πλέον «επιθετικά» (επίκαιρες ερωτήσεις, επερωτήσεις, σύσταση εξεταστικών επιτροπών και σύσταση επιτροπών διερεύνησης ποινικών ευθυνών μελών της κυβέρνησης), έχουν ως αντικείμενο μια συγκεκριμένη πτυχή της κυβερνητικής πολιτικής. Επιπρόσθετα, δεν αποσκοπούν σε αυτή καθ' εαυτή την πτώση της κυβέρνησης, αλλά στη φθορά της.³¹¹

Η πρόταση δυσπιστίας διαφέρει ποιοτικά και στα δύο αυτά χαρακτηριστικά. Πρώτον, ακόμη και εάν έχει ως αφορμή ένα συγκεκριμένο ατόπημα της κυβέρνησης, αυτό κρίνεται τόσο σημαντικό, ώστε να τεθεί σε τριήμερη συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής και να αμφισβητηθεί το σύνολο της κυβερνητικής πολιτικής. Παράλληλα, οδηγεί σε ονομαστική ψηφοφορία όπου οι βουλευτές καλούνται να αποδοκιμάσουν συνολικά την κυβέρνηση και εάν η πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών υπερψηφίσει την πρόταση δυσπιστίας, η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να παραιτηθεί και είτε θα προκύψει άλλη κυβέρνηση από την ίδια Βουλή είτε η τελευταία θα διαλυθεί και η χώρα θα οδηγηθεί σε πρόωρες εκλογές.

³¹⁰ Οι Hague & Harrop (2005: 460) αναφέρουν ότι οι προτάσεις δυσπιστίας «αποτελούν το ύστατο τεστ στο οποίο μπορεί να υποβάλει την κυβέρνηση η Βουλή». Επίσης η Călin-Mihalcea (2015: 386) αποκαλεί την πρόταση δυσπιστίας: «την ανώτατη εκδήλωση ελέγχου [από το Κοινοβούλιο] επί της Κυβέρνησης». Călin-Mihalcea, S.-C. (2015), «Particularities of parliamentary oversight in different political regimes», *Challenges of the Knowledge Society*, 5 (1), σελ. 384-388.

³¹¹ Στο πλαίσιο των συνεδριάσεων της Ολομέλειας για την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975, βλ. αγορεύσεις των α) Δ. Τσάτσου: «Επομένως ο σκοπός του θεσμού δεν είναι αποκλειστικώς και μόνον η δυνατότητα να πέσει η Κυβέρνηση, είναι η δυνατότητα να προκληθεί η συζήτηση και να στραφεί η πανελλήνια προσοχή εις αυτά τα οποία συμβαίνουν εις την αίθουσαν αυτήν» και β) Γ. Μαύρου: «Ιδού τι συμβαίνει, κύριοι βουλευταί, όταν υποβάλλεται πρότασις δυσπιστίας. Διακόπτει η Βουλή και συζητείται η πρότασις μετά δύο ημέρας. Η προσοχή όλου του κόσμου είναι εστραμμένη εις την αίθουσαν αυτή. Το θέμα λαμβάνει τεραστίας διαστάσεις και η Κυβέρνησις και Αντιπολίτευσις το αντιμετωπίζουν με ηυξημένην προσοχήν». Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΑ' (16/04/1975), σελ. 297 και 303 αντίστοιχα.

Η πρόταση δυσπιστίας³¹² είναι στενά συνυφασμένη με την εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η λήψη της ψήφου εμπιστοσύνης στην αρχή μιας κυβερνητικής θητείας είναι η μία πλευρά της εξάρτησης αυτής, όπως άλλωστε και η δυνατότητα να ζητήσει η ίδια την ανανέωση της ψήφου αυτής.³¹³ Η άλλη πλευρά είναι η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να αμφισβητήσει την εμπιστοσύνη και να προκαλέσει συζήτηση στην Ολομέλεια της οποίας θα κληθεί η Βουλή να αποφανθεί αν αίρει ή όχι την εμπιστοσύνη της προς την κυβέρνηση.³¹⁴

³¹² Ο όρος «πρόταση δυσπιστίας» δε θα πρέπει να συγχέεται με τον συναφή αλλά όχι ταυτόσημο όρο «πρόταση μομφής», κάτι που συχνά γίνεται στον καθημερινό πολιτικό λόγο. Η έννοια της πρότασης μομφής χρησιμοποιείται από το Σύνταγμα και τον ΚτΒ μόνο στην περίπτωση της μομφής κατά του Προέδρου ή κάποιου εκ των Αντιπροέδρων της Βουλής (άρθρο 65 παρ.3 εδ.γ' του Συντάγματος και άρθρο 150 του ΚτΒ) και συνδέεται με τυχόν παραβίαση από μέρους τους του Συντάγματος ή του ΚτΒ. Αντίθετα, η πρόταση δυσπιστίας δε συνδέεται κατ' ανάγκη με κάποια παραβίαση του νόμου αλλά με την αποδοκιμασία της κυβερνητικής πολιτικής. Λόγω της περιορισμένης σημασίας που είχε στην πρακτική της Μεταπολίτευσης η πρόταση μομφής κατά του Προέδρου ή Αντιπροέδρων της Βουλής, δε θα μας απασχολήσει στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης. Σημειώνεται δε, ότι στα 42 χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος μόνο δύο τέτοια παραδείγματα υπήρξαν: i) το 1985 κατά του τότε αναπληρωτή Προέδρου της Βουλής Μ. Στεφανίδη που αφορούσε στη διεξαγωγή της μυστικής ψηφοφορίας για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας με έγχρωμα ψηφοδέλτια, βλ. περισσότερο σε Στεφανίδη, Μ. (1987), *Εκλογή του Προέδρου της Ελληνικής δημοκρατίας Χρήστου Σαρτζετάκη (19, 23, 29 Μαρτίου 1985), Πρόταση Μομφής κατά του αναπληρωτού Προέδρου της Βουλής Μιχαήλ Στεφανίδη (1, 2 Απριλίου 1985): Αναδημοσίευση από τα επίσημα πρακτικά της Βουλής*, Αθήνα: [χ.ε.], και ii) το 2014 κατά του τότε Προέδρου της Βουλής Ευ. Μείμαράκη με την κατηγορία ότι δεν διέκοψε τη συζήτηση ενός κατεπειγόντος νομοσχεδίου προκειμένου να συζητηθεί άμεσα πρόταση δυσπιστίας κατά του τότε υπουργού οικονομικών Ι. Στουρνάρα. Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΕ', Σύνοδος Β', Συνεδριάσεις ΡΙΣΤ' & ΡΙΖ' (30 & 31/03/2014) στο <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias?search=on&DateFrom=30%2F03%2F2014&DateTo=31%2F03%2F2014> [πρόσβαση: 17.05.2015]. Επιπλέον, για τη δεύτερη αυτή περίπτωση βλ. κατωτέρω υποσημ. 349, σελ. 143.

³¹³ Για τη διαφορά αυτή από τα προεδρικά και ημι-προεδρικά πολιτεύματα, όπου ο Πρόεδρος, ως φορέας εκτελεστικής εξουσίας, μπορεί να συνυπάρχει με «εχθρικό» Κοινοβούλιο, βλ. σελ. 55 επ. και 61 επ. αντίστοιχα.

³¹⁴ Χρυσόγονος, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 554 επ. και Λοβέρδος, Α. (1991), *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη: Συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 82, 84 και 85 του Συντάγματος, με βάση την εμπειρία 1974-89*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 102 επ. Θα πρέπει να σημειωθεί πάντως ότι υπάρχει και μία τρίτη μέθοδος να δοκιμαστεί η εμπιστοσύνη της Βουλής προς την κυβέρνηση, μέθοδος η οποία έχει περισσότερο πολιτικό παρά τυπικά νομικό χαρακτήρα. Είναι η περίπτωση κατά την οποία η κυβέρνηση δηλώνει ότι ταυτίζει την ψήφιση ενός νομοσχεδίου με την παραμονή της στην εξουσία, θέτοντας ουσιαστικά θέμα εμπιστοσύνης προς αυτή. Ένα ενδιαφέρον τέτοιο παράδειγμα ήταν η κύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ από το βρετανικό Κοινοβούλιο, τον Ιούλιο του 1993. Ο τότε Πρωθυπουργός J. Major υπερεκτίμησε τη συνοχή της κοινοβουλευτικής ομάδας του και δεν έθεσε θέμα εμπιστοσύνης κατά την ψήφιση του σχετικού νομοσχεδίου, πιστεύοντας ότι αυτό θα υπερψηφισθεί. Όταν τελικά καταψηφίστηκε, το επανέφερε στη Βουλή οπότε και έθεσε ζήτημα εμπιστοσύνης, απειλώντας τους βουλευτές του με πρόωρες εκλογές. Στην ψηφοφορία που ακολούθησε, το νομοσχέδιο ψηφίστηκε με 339 ψήφους έναντι 299 (Huber, 1996: 269-282). Από την ελληνική κοινοβουλευτική ιστορία μπορεί να αναφερθεί η περίπτωση του Α. Παπανδρέου, ο οποίος όταν τον Δεκέμβριο του 1988 κάποιοι βουλευτές είχαν εκφράσει την πρόθεση να καταψηφίσουν τον προϋπολογισμό του νέου έτους, είχε δηλώσει με τηλεοπτικό του μήνυμα (17/12/1988) ότι σε περίπτωση καταψήφισης του προϋπολογισμού θα ζητούσε τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών. Βλ. σχετική ειδησεογραφία: «Ψήφος ή Πέφτω», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία* (18/12/1988), Χατζόπουλου, Αχ. (1988), «Εντρομος εκλιπαρεί για το φίλι της ζωής», *Έθνος της Κοριακής* (18/12/1988) και «Μήνυμα διχασμού και εκβιασμών», *Η Καθημερινή* (18/12/1988).

Ο θεσμός της πρότασης δυσπιστίας έχει τις ρίζες του στο αγγλικό κοινοβουλευτικό σύστημα των μέσων του 18^{ου} αιώνα. Μέχρι τότε, η Βουλή μπορούσε να αποπέμψει και να διώξει ποινικά τα μέλη μιας κυβέρνησης εάν είχαν διαπράξει -ή θεωρούσε η Βουλή ότι είχαν διαπράξει- σοβαρά ποινικά αδικήματα κατά του κράτους.³¹⁵

Το 1741 έλαβε χώρα μια πολύ σημαντική εξέλιξη: ο βουλευτής Samuel Sandys ζήτησε από τη Βουλή των Κοινοτήτων να υιοθετήσει ψήφισμα σύμφωνα με το οποίο θα καλούσε «την Αυτού Μεγαλειότητα να έχει την ευγενική καλοσύνη να απαλλάξει τον Αξιότιμο Sir Robert Walpole [ενν. τον τότε Πρωθυπουργό] (...) από το καθήκον της συνεργασίας με την Αυτού Μεγαλειότητα και από τη συμμετοχή του στα συμβούλια.».³¹⁶ Η πρώτη αυτή πρόταση δυσπιστίας δεν πέτυχε το σκοπό της αλλά ένα χρόνο αργότερα ο Walpole, κατά τη μακρά θητεία του οποίου διαμορφώθηκε ο θεσμός του Πρωθυπουργού,³¹⁷ αναγκάστηκε να παραιτηθεί, όταν έχασε την ψηφοφορία σε μία δεύτερη πρόταση δυσπιστίας.

Έκτοτε, η πρόταση δυσπιστίας κατέστη σταδιακά στο Ηνωμένο Βασίλειο και αργότερα σε όλες τις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, ένα αυτονόητο «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου στα χέρια της εκάστοτε αντιπολίτευσης.

Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε την πρόταση δυσπιστίας που, όπως θα δούμε, έχει περισσότερη σημασία ως ένα «εργαλείο εφ' όλης της ύλης» ελέγχου της κυβέρνησης³¹⁸ με τα μάτια στραμμένα προς την κοινή γνώμη παρά ως ένα μέσο που μπορεί πραγματικά να οδηγήσει στην ανατροπή της κυβέρνησης.

³¹⁵ Για να ακριβολογούμε, μέχρι τις αρχές του 18^{ου} αιώνα δεν υπήρχε κυβέρνηση με την έννοια που ορίστηκε έκτοτε. Η εκτελεστική εξουσία ασκούταν από τον βασιλιά αυτοπροσώπως και από τους συμβούλους του εκ των οποίων οι σημαντικότεροι ήταν μέλη του λεγόμενου «Privy Council». Η «αντιπολίτευση» συνεπώς στον μονάρχη λάμβανε συχνά τη μορφή καταλογισμού ποινικών ευθυνών στους συμβούλους του αυτού. Για τις επανειλημμένες προσπάθειες του αγγλικού Κοινοβουλίου να αποδυναμώσει τη θέση διαφόρων μοναρχών (που η πολιτική τους δημιουργούσε δυσαρέσκεια) μέσω προτάσεων αποπομπής («impeachment») των συμβούλων τους για εσχάτη προδοσία ή διαφθορά βλ. Bryant, Chr. (2014), ό. π., σελ. 117-319.

³¹⁶ Sellinger, W. (2015), «Philosophers in Parliament: The Crises of Eighteenth Century Constitutionalism and the Nineteenth Century Liberal Parliamentary Tradition», Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences, σελ. 36, στο <https://dash.harvard.edu/handle/1/23845479> [πρόσβαση: 02.03.2017] και Bryant, Chr. (2014), ό. π. σελ. 370-371.

³¹⁷ Langford, P. (2006), «Prime Ministers and Parliaments: The Long View, Walpole to Blair», *Parliamentary History*, 25 (3), σελ. 382.

³¹⁸ Για μία θεωρητική ανάλυση του θεσμού της πρότασης δυσπιστίας σε συνάρτηση και με τα λοιπά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου βλ. Φιλίππου, Δ. (1990), *Η πρόταση δυσπιστίας ως μέσον άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η πρόταση δυσπιστίας επέχει κεντρική θέση στην κοινοβουλευτική διαδικασία και για αυτό προβλέπεται και ρυθμίζεται κυρίως στο Σύνταγμα και συμπληρωματικά στον ΚτΒ.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Το μοναρχικό Σύνταγμα του 1844, αλλά και τα Συντάγματα του 1864 και του 1911 δεν περιείχαν καμία διάταξη, που να συνδέει τον «βίο» μιας κυβέρνησης με την εμπιστοσύνη της Βουλής. Ακόμη και όταν το 1875 ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄ ανέγνωσε στη Βουλή τον «λόγο του θρόνου», που είχε συντάξει ο Χ. Τρικούπης και με τον οποίο εξήγγειλε την αρχή της δεδηλωμένης, δηλαδή ότι θα αναθέτει την εντολή σχηματισμού κυβέρνησης σε εκείνο το κόμμα προς το οποίο έχει δηλωθεί η υποστήριξη της πλειοψηφίας της Βουλής,³¹⁹ η θεσμική αυτή καινοτομία δεν αποτυπώθηκε σε συνταγματικό κείμενο παρά μόνο το 1927.³²⁰

Παρά ταύτα, ο ΚτΒ του 1865 προέβλεπε στο άρθρο 22,³²¹ μεταξύ των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, τις λεγόμενες «προτάσεις» της Βουλής που είχαν τη μορφή αιτήσεων και με τις οποίες ζητείτο να ληφθεί η απόφασή της επί συγκεκριμένου θέματος, μεταξύ αυτών και της αποδοκιμασίας της κυβέρνησης. Η πρόταση απαιτείτο να υπογράφεται από 10 βουλευτές, ενώ αποτελούσε αντικείμενο μίας μόνο συζήτησης στην Ολομέλεια (στη διάρκεια κοινοβουλευτικού ελέγχου). Η συζήτηση άρχιζε αμέσως ή στην επόμενη συνεδρίαση κοινοβουλευτικού ελέγχου.

³¹⁹ Λιγότερο ίσως γνωστή από την αναφορά της δεδηλωμένης στον «λόγο του θρόνου» είναι ότι η εν λόγω δέσμευση είχε περιληφθεί στο προεκλογικό πρόγραμμα του κόμματος, που είχαν ιδρύσει από κοινού οι Χ. Τρικούπης, Κ. Λομβάρδος και Ν. Λούντσης, το 1872, όπως παραθέτει η Τρίχα (2016: 205-206): «*Θέλομεν απαιτήσει πλήρη και ειλικρινή την εφαρμογή του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Επομένως δεν θέλομεν θεωρήσει ως κοινοβουλευτικό υπουργείον [κυβέρνηση], αναλαμβάνον την εξουσίαν και διαμένον εν αυτή χωρίς να έχη υπέρ εαυτού αποδεδειγμένην την προς αυτό εμπιστοσύνην των αντιπροσώπων του Έθνους.*». Τρίχα, Λ. (2016), *Χαρίλαος Τρικούπης: Ο πολιτικός του "Τις παίει;" και του "Δυστυχώς επτωχέσαμεν"*, Αθήνα: Πόλις.

³²⁰ Φιλίππου, Δ. (1990), ό.π., σελ. 167-8. Η ιστορική ακρίβεια επιβάλλει τη διευκρίνιση ότι για πρώτη φορά προβλέφθηκε εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής στο θνησιγενές Σύνταγμα του 1925/1926, όμως εκείνο του 1927 θεωρείται ως το οριστικό Σύνταγμα της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, το οποίο και επανέλαβε τη σχετική διάταξη που καθιέρωνε ρητά το κοινοβουλευτικό σύστημα (Αλιβιζάτος, 1981:130 επ.).

³²¹ Όπως τροποποιήθηκε στις 07/02/1911 και ίσχυσε μέχρι τις 22/10/1911, οπότε και ψηφίσθηκε ο ΚτΒ του 1911. Βλ. Βολουδάκη, Β. (1992), *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991): τόμος Β΄, Οι κανονισμοί της Βουλής*, Αθήνα: Ινστιτούτο Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας και Συνταγματικής Επιστήμης.

Στον ΚτΒ του 1911, το σχετικό άρθρο (άρθρο 60) τιτλοφορήθηκε πλέον ως «Προτάσεις εμπιστοσύνης» επαναλαμβάνοντας τα όσα προέβλεπε το προαναφερόμενο άρθρο 22 του ΚτΒ του 1865.

Με τη θεσμοθέτηση της αρχής της δεδηλωμένης στο Σύνταγμα του 1927, το σχετικό συνταγματικό άρθρο 89, στη δεύτερη παράγραφο του έκανε αναφορά αρχικά στην πρόταση εμπιστοσύνης και στη συνέχεια στην πρόταση δυσπιστίας. Συγκεκριμένα για την πρόταση δυσπιστίας ανέφερε ότι μπορούσε να υποβληθεί από τουλάχιστον 20 βουλευτές και εφόσον είχε μεσολαβήσει ένα δίμηνο από την απόρριψη προηγούμενης πρότασης. Η πρόταση μπορούσε να στρέφεται συνολικά κατά της κυβέρνησης ή ατομικά κατά συγκεκριμένου μέλους της. Υποχρεωτικός ήταν ο σαφής καθορισμός των θεμάτων στα οποία θα στρεφόταν η επί της πρότασης συζήτηση.

Προβλέφθηκε επίσης ότι ήταν κατ' εξαίρεση δυνατή η υποβολή νέας πρότασης δυσπιστίας και πριν την πάροδο διμήνου, εφ' όσον η νέα πρόταση προσυπογραφόταν από τους μισούς βουλευτές. Η έναρξη της συζήτησης καθορίστηκε μετά την πάροδο δύο ημερών από την υποβολή της σχετικής πρότασης και η διάρκειά της όχι μεγαλύτερη του πενθήμερου. Η πρόταση δυσπιστίας (αλλά και η εμπιστοσύνης) είχε δυνατότητα να αναβληθεί για 48 ώρες εάν το ζητούσαν 20 βουλευτές. Για την υπερψηφίση της πρότασης δυσπιστίας (αλλά και εμπιστοσύνης) προβλέφθηκε ότι οι υπερψηφίζοντες την πρόταση δεν θα πρέπει να είναι λιγότεροι από τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών. Κατά την ψηφοφορία δικαίωμα ψήφου είχαν και οι υπουργοί βουλευτές.³²²

Στον ΚτΒ του 1927 έγινε συσχέτιση των κανονιστικών διατάξεων με όσα προβλέπονταν στο Σύνταγμα του 1927 για τις προτάσεις εμπιστοσύνης και δυσπιστίας. Έτσι, η σχετική διάταξη (άρθρο 57) τιτλοφορήθηκε πλέον ως «Προτάσεις εμπιστοσύνης και δυσπιστίας» κάνοντας απλή αναφορά στο άρθρο 89 του Συντάγματος του 1927 για την όλη διαδικασία υποβολής και συζήτησης τέτοιων προτάσεων. Το ίδιο άρθρο προέβλεπε επίσης ότι οι προτάσεις δυσπιστίας συζητούνταν κατά προτεραιότητα σε σχέση με τα άλλα θέματα.

³²² Ο Burdeau (1932: 231) αναφερόμενος στα ευρωπαϊκά Συντάγματα του Μεσοπολέμου αξιολογεί θετικά τις διατάξεις αυτές του ελληνικού Συντάγματος του 1927, δηλαδή την αδυναμία κατάθεσης νέας πρότασης πριν την πάροδο διμήνου και τη συζήτησή της μετά την πάροδο διημέρου.

Αν και ο ΚτΒ του 1933 (άρθρο 53) επανέλαβε αυτούσιο το αντίστοιχο άρθρο του ΚτΒ του 1927, δεν συνέβη το ίδιο στον ΚτΒ του 1946, που η σχετική διάταξη (άρθρο 53) τροποποιήθηκε και έγινε πιο λεπτομερής.³²³ Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε η μείωση τόσο του απαιτούμενου αριθμού βουλευτών που προσυπέγραφαν την πρόταση δυσπιστίας από 20 σε τουλάχιστον 10,³²⁴ όσο και του χρονικού διαστήματος από την απόρριψη της προηγούμενης πρότασης σε υποβολή νέας, από 2 μήνες σε 45 ημέρες. Τροποποίηση επίσης επήλθε και στην περίπτωση να υποβληθεί νεότερη πρόταση σε μικρότερο των 45 ημερών διάστημα, όταν αυτή θα ήταν υπογεγραμμένη από τα 2/5 τουλάχιστον του συνόλου των αριθμών των βουλευτών (και όχι από τους μισούς βουλευτές που προέβλεπε το άρθρο του Συντάγματος του 1927). Είναι προφανές ότι η ύπαρξη πολλών κοινοβουλευτικών ομάδων στη Βουλή του 1946 οδήγησε σε λύσεις που διευκόλυναν τα μικρότερα κόμματα να ασκήσουν το δικαίωμα της υποβολής πρότασης δυσπιστίας.

Με την ψήφιση του Συντάγματος του 1952, επανήλθαν αυτούσιες οι συνταγματικές διατάξεις του 1927 περί προτάσεων δυσπιστίας στο νέο συνταγματικό άρθρο 78, οι οποίες μετέβαλαν εκ νέου επί το αυστηρότερο τις προϋποθέσεις κατάθεσης των προτάσεων.³²⁵ Απαιτείτο και πάλι να υπογράφεται η πρόταση από 20 βουλευτές και η περίοδος κατά την οποία απαγορευόταν η υποβολή νέας πρότασης μομφής αυξήθηκε εκ νέου από 45 ημέρες σε 2 μήνες. Συναφώς, και ακολουθώντας την παράδοση του ΚτΒ του 1927, το σχετικό άρθρο 53 ΚτΒ του 1952, έγινε «λακωνικό» παραπέμποντας στο συνταγματικό άρθρο του 1952 για την εφαρμογή της διαδικασίας. Το ίδιο άρθρο επαναλήφθηκε και στον ΚτΒ του 1964 (άρθρο 80).

³²³ Κατά την μεταπολεμική περίοδο, το σχετικό άρθρο του ΚτΒ του 1946 επανέλαβε τις λεπτομέρειες για τα διαδικαστικά θέματα περί προτάσεων δυσπιστίας, που προβλέπονταν στο συνταγματικό άρθρο του 1927, χωρίς όμως να κάνει αναφορά σε αυτό, λόγω μη ισχύος του Συντάγματος του 1927.

³²⁴ Η μείωση αυτή του απαιτούμενου αριθμού των βουλευτών σε σχέση με το 1927 καθίσταται ακόμη πιο εντυπωσιακή αν λάβει κανείς υπόψη του ότι ο συνολικός αριθμός των κοινοβουλευτικών εδρών αυξήθηκε από 250 στις εκλογές της 19/08/1928 σε 354 στις εκλογές της 31/03/1946. Για αναλυτικά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό και την κατανομή των βουλευτικών εδρών κατά τις προαναφερόμενες εκλογικές διαδικασίες βλ. Βουλή των Ελλήνων (1986), *Μητρώο Πληρεξουσίων, Γερουσιαστών και Βουλευτών 1822-1935*, Αθήνα: Τυπογραφείο της Βουλής των Ελλήνων, σελ. 305 και Βουλή των Ελλήνων (1977), *Μητρώον Γερουσιαστών ετών 1929-1935 και Βουλευτών από της Γ' Αναθεωρητικής Βουλής 1935 μέχρι της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής 1974*, Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 87.

³²⁵ Μπακογιάννης, Κ. (1997), «Η κοινοβουλευτική πρακτική των προτάσεων μομφής και εμπιστοσύνης», *Το Σύνταγμα*, **23** (3), σελ. 603, 607.

Η μεγάλη τομή επήλθε με το Σύνταγμα του 1975 στο οποίο η γενικότερη μέριμνα του νομοθέτη για ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας οδήγησε σε λύσεις που δυσχεραίνουν από πλευράς διαδικασίας και απαιτούμενου αριθμού βουλευτών τόσο την άσκηση της πρότασης δυσπιστίας όσο και την ευόδωσή της.

○ **Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο**

Το Σύνταγμα του 1975 προέβλεψε πολλές αλλαγές στο θεσμό της πρότασης δυσπιστίας (άρθρο 84) προς την κατεύθυνση, όπως προαναφέραμε, της ενίσχυσης της κυβερνητικής σταθερότητας.³²⁶

Ειδικότερα, το άρθρο 84 του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 142 του ΚτΒ³²⁷ επέφερε τις εξής αλλαγές:

- Αποσύνδεσε για πρώτη φορά την πλειοψηφία που απαιτείται για την υπερψήφιση της πρότασης δυσπιστίας από αυτή που απαιτείται για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση. Ενώ μέχρι τότε, όπως διαπιστώσαμε, η απαιτούμενη πλειοψηφία και για τις δύο περιπτώσεις ήταν τουλάχιστον τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, τώρα η πρόταση δυσπιστίας θα πρέπει να ψηφισθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αντίθετα, στην περίπτωση της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης παρέμεινε ο κανόνας των 2/5. Με άλλα λόγια, η απουσία κάποιων βουλευτών θα λειτουργήσει ουσιαστικά υπέρ της κυβέρνησης και κατά της πρότασης δυσπιστίας, αφού οι ψήφοι που θα λάβει η πρόταση αυτή θα πρέπει να υπερβαίνουν σε κάθε περίπτωση το όριο των 150. Από την άλλη μεριά, κατά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση, η απουσία βουλευτών από την ψηφοφορία λειτουργεί υπέρ της κυβέρνησης, αφού αρκεί η πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών³²⁸ (εφόσον βέβαια δεν είναι οι θετικές ψήφοι λιγότερες από 120) για να παρασχεθεί η εμπιστοσύνη.

³²⁶ Η συνταγματική διάταξη δεν αποτέλεσε αντικείμενο τροποποίησης σε καμία από τις μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του Συντάγματος του 1975.

³²⁷ Στην ουσία το άρθρο 142 ΚτΒ, χωρίς να κάνει καμία αναφορά στο σχετικό συνταγματικό άρθρο (άρθρο 84 Συντάγματος), απλά το αντιγράφει και συμπληρώνει ορισμένες λεπτομέρειες της διαδικασίας σχετικά με τους ομιλητές, το χρόνο περάτωσης της συζήτησης στην τελευταία συνεδρίαση κ.λπ.

³²⁸ Χρυσόγονος, Κ. (1990), «Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού Πρωθυπουργού», *Το Σύνταγμα*, **16** (4), σελ. 575.

- Η σχετική πρόταση θα πρέπει πλέον να υποβληθεί από το 1/6 του όλου αριθμού των βουλευτών, δηλαδή 50 βουλευτές, ενώ μέχρι τότε ήταν 20.³²⁹ Με τη ρύθμιση αυτή, και λαμβανομένου υπ' όψιν του συσχετισμού δυνάμεων σε όλες τις κοινοβουλευτικές περιόδους μετά το 1974, η πρόταση δυσπιστίας καθίσταται προνόμιο της αξιωματικής αντιπολίτευσης, αφού κανένα από τα υπόλοιπα κόμματα της αντιπολίτευσης δεν είχε ποτέ τέτοιο αριθμό βουλευτών.³³⁰
- Σε περίπτωση καταψήφισης της πρότασης δυσπιστίας, νέα πρόταση δεν μπορεί να υποβληθεί πριν την πάροδο εξαμήνου, έναντι του διμήνου της προηγούμενης ρύθμισης.
- Ο κανόνας της μη υποβολής νέας πρότασης δυσπιστίας κάμπτεται στην περίπτωση που η νέα πρόταση υπογραφεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και όχι από το 1/2 των βουλευτών, που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1952.

Πέραν αυτών των κρίσιμων τροποποιήσεων, η σχετική διάταξη προέβλεψε ότι η πρόταση έπρεπε να «περιλαμβάνει σαφώς τα θέματα για τα οποία θα διεξαχθεί η συζήτηση», που θα ξεκινήσει μετά από δύο ημέρες, εκτός εάν η κυβέρνηση ζητήσει την άμεση έναρξή της. Η συζήτηση διαρκεί τρεις ημέρες (έναντι των πέντε ημερών που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1952) και ολοκληρώνεται με ονομαστική ψηφοφορία τα μεσάνυχτα της τρίτης ημέρας, η οποία όμως μπορεί να αναβληθεί για 48 ώρες αν το ζητήσει η κυβέρνηση.³³¹

Όσον αφορά στην κοινοβουλευτική διαδικασία της διεξαγωγής της συζήτησης και της ψηφοφορίας, αυτή καθορίζεται αποκλειστικά στον ΚτΒ (παρ. 5 του άρθρου 142). Συγκεκριμένα, η συζήτηση αρχίζει με την ομιλία δύο βουλευτών, μεταξύ αυτών που υπογράφουν την πρόταση, ενώ κατά τη διάρκεια της ομιλίας αυτών εγγράφονται οι

³²⁹ Ιδιαίτερη περίπτωση πρότασης δυσπιστίας αποτελεί εκείνη που υποβάλλεται από την κοινοβουλευτική ομάδα του έχοντος την απόλυτη πλειοψηφία κόμματος ή από τα 2/5 των βουλευτών (120 βουλευτές) στην περίπτωση που κρίνεται ότι ο Πρωθυπουργός αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του. Η σχετική διάταξη (άρθρο 38 παρ. 2 του Συντάγματος) θεσπίστηκε με την αναθεώρηση του 2001, μετά την εμπειρία της ασθένειας του Α. Παπανδρέου το 1995-1996. Βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2000), «Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού ως ιδιότυπη πρόταση δυσπιστίας ή ως μέσο πρόληψης κρίσεων; Σκέψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 38 παρ. 2 Συντ.», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 189-207.

³³⁰ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 241, σελ. 94. Για τη δύναμη των κομμάτων σε βουλευτικές έδρες, κατανομημένων σε έδρες του κυβερνώντος κόμματος/κομμάτων, της αξιωματικής αντιπολίτευσης και της ελάχιστονης αντιπολίτευσης, έτσι όπως προέκυπτε αμέσως μετά τις εκάστοτε εκλογές της Μεταπολίτευσης βλ. παράρτημα Ε της παρούσας μελέτης.

³³¹ Η δυνατότητα αυτή της κυβέρνησης δεν προβλεπόταν στο Σύνταγμα του 1952. Αντίθετα, η αναβολή της ψηφοφορίας, μετά το πέρας της συζήτησης, μπορούσε να λάβει χώρα μετά από αίτηση 20 βουλευτών.

επιθυμούντες βουλευτές στον κατάλογο των ομιλητών. Για την ψηφοφορία, ο ΚτΒ προβλέπει την ονομαστική ψηφοφορία, όπως και στην πρόταση εμπιστοσύνης (άρθρο 141, παρ. 5).

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Καμία πρόταση δυσπιστίας στη χώρα μας, κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης, δεν οδήγησε σε καταψήφιση της κυβέρνησης.³³² Αυτό όμως δεν αποθάρρυνε τα κατά καιρούς κόμματα της αντιπολίτευσης, και δη της αξιωματικής αντιπολίτευσης από την υποβολή τέτοιων προτάσεων. Είναι προφανές ότι με την κίνηση αυτή επιδίωκαν άλλους πολιτικούς σκοπούς, αφού το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας ήταν σχεδόν προδιαγεγραμμένο.³³³

Στην παρούσα ενότητα, θα εξετάσουμε την εφαρμογή του θεσμού αυτού στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, κάτι που θα μας επιτρέψει να αντιληφθούμε τους στόχους, που έχει η υποβολή μιας τέτοιας πρότασης και έτσι να αξιολογήσουμε το συγκεκριμένο «αντιπολιτευτικό εργαλείο». Αρωγός στην προσπάθειά μας αυτή θα είναι και η εξέταση όσων ισχύουν σε Κοινοβούλια άλλων χωρών.

³³² Γενικότερα, πάντως, στην κοινοβουλευτική ιστορία της νεότερης Ελλάδας, οι κυβερνήσεις παραδοσιακά δεν ανατρέπονται από προτάσεις δυσπιστίας. Ερευνώντας την περίοδο από την καθιέρωση του Συντάγματος του 1864 έως σήμερα, η μοναδική περίπτωση που εντοπίσαμε καταψήφισης κυβέρνησης μετά από πρόταση δυσπιστίας ήταν εκείνη που στράφηκε κατά του Χ. Τρικούπη και υπερψηφίστηκε με 108 ψήφους έναντι 104 (συνεδρίαση Ν΄ της 05/02/1885) οδηγώντας στην παραίτησή του. Στη συνέχεια, ο Γεώργιος Α΄ έδωσε την εντολή στον Θ. Δηλιγιάννη, ο οποίος όμως την κατέθεσε με αποτέλεσμα να ξαναδοθεί εντολή στον Τρικούπη, που αυτή τη φορά έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης με 116 ψήφους υπέρ και 112 κατά (συνεδρίαση ΝΑ΄ της 11/02/1885), διέλυσε τη Βουλή και προκήρυξε εκλογές, τις οποίες έχασε. Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1885), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής της Δ΄ Συνόδου της Θ΄ Βουλευτικής Περιόδου*, Εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 255 επ. Ενδιαφέρον για τα κοινοβουλευτικά έθιμα της εποχής έχει το γεγονός ότι οι υπουργοί που ήταν βουλευτές παραδοσιακά δεν λάμβαναν μέρος σε τέτοιου είδους ψηφοφορίες και έτσι η κυβέρνηση έπρεπε να επικρατήσει σε ένα βουλευτικό Σώμα στο οποίο δεν προσμετρώνταν οι ψήφοι των υπουργών. Προφανώς γι αυτό τον λόγο το Σύνταγμα του 1927 προέβλεψε τη συμμετοχή των υπουργών-βουλευτών στις σχετικές ψηφοφορίες.

Στον ευρωπαϊκό χώρο, κλασσικό παράδειγμα αλλαγής κυβέρνησης κατά τη διάρκεια της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου αποτελεί η Δυτική Γερμανία στην οποία τον Οκτώβριο του 1982 οι φιλελεύθεροι του H.-D.Genscher διέλυσαν τη συμμαχία τους με τους σοσιαλδημοκράτες του H. Schmidt και συμμαχησαν με τους χριστιανοδημοκράτες του H. Kohl αναδεικνύοντάς τον Καγκελάριο. Βλ. Lupia, A. & Strom, K. (1995), «Coalition termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections», *The American Political Science Review*, **89** (3), σελ. 648-665 και Saalfeld, T. (2000α), «Coalition Politics and Management in the Kohl Era, 1982-98», στο συλλογικό τόμο Padgett, S. & Saalfeld, T. (eds.), *Bundestagswahl '98: End of an Era?*, London, Portland, Or: Franc Cass, σελ. 145 επ.

³³³ Βλ. αγόρευση Γ. Μαύρου: «Κάθε ψήφος δεν σημαίνει και ανατροπή της Κυβερνήσεως. Κατά τα τελευταία 30 χρόνια εθέσαμεν εις την αίθουσαν αυτή θέμα εμπιστοσύνης, αλλά ουδέποτε έπεσεν η Κυβέρνησις, πλην όμως αι συζητήσεις αι οποία έλαβον χώραν τότε, απέδωσαν.». Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΑ΄ (16/04/1975), σελ. 297.

○ *Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης*

Μία αναδρομή στα κοινοβουλευτικά δρώμενα της περιόδου από την ψήφιση του Συντάγματος το 1975 έως σήμερα δείχνει ότι έχουν υποβληθεί συνολικά 10 προτάσεις δυσπιστίας (βλ. πίνακα 2).

Πίνακας 2
Προτάσεις δυσπιστίας

Λ/Α	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ	ΗΜ/ΝΙΑ ΣΥΖΗΤΗΣΗΣ	ΠΡΟΤΑΣΗ ΚΑΤΑ	ΘΕΜΑ	ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ			
						ΥΠΕΡ	ΚΑΤΑ	ΑΠΩΝ	ΠΑΡΩΝ
1	Δ'	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	5-7/6/1988	Κυβέρνησης	Εξωτερική Πολιτική και Οικονομία	123	157	20	0
2		ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	11-13/3/1989	Κυβέρνησης	Σκάνδαλο Κοσκωτά	123	155	21	1
3	Ζ'	ΠΑΣΟ.Κ.	27-29/3/1993	Κυβέρνησης	Σκοπιανό	145	152	1	2
4	Η'	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	8-10/1/1996	Κυβέρνησης	Ακυβέρνησια της Χώρας λόγω της νοσηλείας του Προθυπουργού στο Γνάσιο	118	168	4	10
5	Θ'	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	14-16/1/1999	Μέλους της Κυβέρνησης (Υπ. Παιδείας & Θρησκευμάτων, Γ. Αρσένη)	Εκπαιδευτική Μεταρρύθμιση	127	163	10	0
6	Γ'	ΝΕΑ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ	30-31/1 & 1/2/2001	Μέλους της Κυβέρνησης (Υπ. Εθνικής Οικονομίας & Οικονομικών, Γ. Παπαντωνίου)	Χρηματιστήριο	125	154	12	9
7	ΙΑ'	ΠΑΣΟ.Κ.	Μετατράπηκε από τον τότε Προθυπουργό σε διαδικασία ανανέωσης της εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση	Μέλους της Κυβέρνησης (Υπ. Οικονομίας & Οικονομικών, Γ. Αλογοσκούφης)	Οικονομική κατάσταση της χώρας και αδιέξοδο της οικονομίας	-	-	-	-
8		ΠΑΣΟ.Κ.	2-4/2/2007	Κυβέρνησης	Παιδεία (αναθεώρηση άρθρου 16 του Συντάγματος)	122	164	14	0
9	ΙΒ'	ΠΑΣΟ.Κ.	26-28/3/2008	Κυβέρνησης	Ασφαλιστικό	138	152	0	10
10	ΙΕ'	ΣΥΡΙΖΑ-ΕΚΜ	8-10/11/2013	Κυβέρνησης	Δημόσια τηλεόραση - ΕΡΤ	124	153	6	17

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Στα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης, η υποβολή προτάσεων δυσπιστίας δεν ανήκε στα πολιτικά «εργαλεία», που επιθυμούσε να αξιοποιήσει η εκάστοτε αξιωματική αντιπολίτευση, όπως διαπιστώνεται στον πίνακα 2, αφού κατά την περίοδο 1975-1988 δεν υποβλήθηκε καμία τέτοια πρόταση.

Χρειάστηκε να έρθει η ταραγμένη πολιτικά περίοδος του 1988 (υπόθεση «Τράπεζας Κρήτης», ασθένεια Προθυπουργού), όταν ο τότε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κ. Μητσοτάκης υπέβαλε για πρώτη φορά τέτοια πρόταση (Ιούνιος 1988) για θέματα οικονομικής και εξωτερικής πολιτικής. Η πρόταση, όπως αναμενόταν, καταηφίσθηκε, αλλά αυτό δεν απέτρεψε τον Κ. Μητσοτάκη να υποβάλει νέα πρόταση δυσπιστίας μετά από 9

μήνες (Μάρτιος 1989), αυτή τη φορά για το «σκάνδαλο Κοσκωτά» («Τράπεζα Κρήτης»), η οποία πάλι καταψηφίστηκε³³⁴ (βλ. πίνακα 2).

Επί πρωθυπουργίας Κ. Μητσοτάκη (1990-93) και Α. Παπανδρέου (1993-1996) υποβλήθηκαν αντιστοίχως από μία προτάσεις δυσπιστίας από την εκάστοτε αξιωματική αντιπολίτευση, ενώ από δύο προτάσεις υποβλήθηκαν εναντίον της κυβέρνησης Κ. Σημίτη (1996-2004)³³⁵ και της κυβέρνησης Κ. Καραμανλή (2004-2009). Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελεί η πρόταση δυσπιστίας, που ανακοίνωσε ο Γ. Παπανδρέου (08/06/2005) ότι θα κατέθετε το κόμμα του κατά του τότε υπουργού οικονομίας και οικονομικών Γ. Αλογοσκούφη (βλ. αρ. 7 στον πίνακα 2) και ο τότε Πρωθυπουργός Κ. Καραμανλής τη μετέτρεψε σε συζήτηση για ψήφο εμπιστοσύνης στην κυβέρνησή του επικαλούμενος τα άρθρα 84 του Συντάγματος και 141 του ΚτΒ.³³⁶

Καμία πρόταση δυσπιστίας δεν υποβλήθηκε κατά της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου (2009-2011) και της βραχύβιας κυβέρνησης Λ. Παπαδήμου (2011-2012) -εποχή έναρξης Μνημονίων- ενώ μία πρόταση δυσπιστίας υπεβλήθη από τον ΣΥΡΙΖΑ κατά της κυβέρνησης Αντ. Σαμαρά (2012-2014) με αφορμή το θέμα του κλεισίματος της ΕΡΤ. Κατά τη σύντομη διάρκεια της ΙΣΤ΄ περιόδου δεν υπεβλήθη πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης Αλ. Τσίπρα.³³⁷

Κοινή κατάληξη όλων των προτάσεων που κατατέθηκαν ήταν η καταψήφισή τους και η ουσιαστική επιβεβαίωση της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την εκάστοτε κυβέρνηση. Μάλιστα, οι ψήφοι κατά της πρότασης δυσπιστίας -και συνεπώς υπέρ της κυβέρνησης- ήταν πάντοτε περισσότερες από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Το ερώτημα ως προς τι σκοπούς εξυπηρετούσε η υποβολή της πρότασης δυσπιστίας, εφόσον ήταν βέβαιη η καταψήφισή της θα μας απασχολήσει παρακάτω, αφού προηγουμένως παρατεθούν μερικές χρήσιμες πληροφορίες για τα διεθνώς ισχύοντα.

³³⁴ Λοβέρδος, Α. (1995), *Η ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 111 επ.

³³⁵ Οι δύο αυτές προτάσεις είχαν την ιδιαιτερότητα ότι υποβλήθηκαν κατά συγκεκριμένου υπουργού της κυβέρνησης και όχι όλης της κυβέρνησης. Συγκεκριμένα, η πρώτη, το 1999, στράφηκε κατά του τότε υπουργού παιδείας Γ. Αρσένη για θέματα παιδείας και η δεύτερη, το 2001, κατά του τότε υπουργού εθνικής οικονομίας Γ. Παπαντωνίου για το θέμα του χρηματιστηρίου.

³³⁶ Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Α΄, Συνεδριάσεις ΡΟΘ΄ (08/06/2005), σελ. 9387, στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es08062005.pdf> [πρόσβαση: 16.05.2015].

³³⁷ Κατά την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ΄) και μέχρι τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης δεν είχε επίσης υποβληθεί καμία πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Επισημάνθηκε ανωτέρω ότι είναι εμφανής η επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη να ευνοήσει, μέσω των ρυθμίσεων για την πρόταση δυσπιστίας, τη διατήρηση στην εξουσία μιας κυβέρνησης, που έχει λάβει κατ' αρχήν ψήφο εμπιστοσύνης και να μη διευκολύνει θεσμικά την ανατροπή της.

Η τάση αυτή είναι σε αρμονία με τα διεθνώς κρατούντα. Από τη συγκριτική έρευνα που διεξήγαμε μέσω ερωτηματολογίου για το θέμα της υπερψήφισης ή καταψήφισης μιας κυβέρνησης,³³⁸ διαπιστώσαμε ότι μόνο σε 7 χώρες απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για να λάβει μια κυβέρνηση ψήφο εμπιστοσύνης, ενώ σε 12 χώρες (μεταξύ αυτών και η Ελλάδα) απαιτείται απόλυτη πλειοψηφία για να υπερψηφιστεί πρόταση δυσπιστίας.

Είναι λοιπόν σαφής η προτίμηση των περισσότερων κοινοβουλευτικών δημοκρατιών να δημιουργούν ένα πλαίσιο που αφενός διευκολύνει τον σχηματισμό κυβέρνησης ως προς την απαιτούμενη πλειοψηφία για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, αφετέρου δυσχεραίνει την ανατροπή της με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης ως προς την απαιτούμενη πλειοψηφία για την υπερψήφιση της πρότασης δυσπιστίας.

Πέραν όμως των ανωτέρω ποσοτικών στοιχείων, αξίζει να γίνει ιδιαίτερη αναφορά σε δύο ιδιαίτερες περιπτώσεις συνταγματικών προβλέψεων για την πρόταση δυσπιστίας που και οι δύο επιβεβαιώνουν την προσπάθεια του κατά περίπτωση συνταγματικού νομοθέτη να ευνοήσει την κυβερνητική σταθερότητα.

Η πρώτη περίπτωση είναι η λεγόμενη «εποικοδομητική πρόταση δυσπιστίας», που προβλέπεται στο Σύνταγμα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Σύμφωνα με το άρθρο 67 παρ. 1, μία πρόταση δυσπιστίας θα πρέπει να προβλέπει και τον πολιτική ηγέτη, που θα αναδειχθεί Καγκελάριος μετά την τυχόν υπερψήφισή της. Με άλλα λόγια, οι βουλευτές με την ψήφο τους τάσσονται όχι μόνο υπέρ ή κατά της κυβέρνησης, αλλά και υπέρ ή κατά του πολιτικού ηγέτη, που θα αναδειχθεί Καγκελάριος.³³⁹ Είναι σαφής η επιδίωξη του νομοθέτη να αποφύγει το κενό εξουσίας, που μπορεί να δημιουργηθεί από μια καταψήφιση κυβέρνησης που προέρχεται από τις ψήφους κομμάτων, που συμπαρατάσσονται στην

³³⁸ Βλ. παράρτημα Β.2 (γ) της παρούσας μελέτης.

³³⁹ Ανάλογη διάταξη περιέχουν και τα Συντάγματα της Ισπανίας (άρθρο 113), της Ουγγαρίας (άρθρο 21) και της Σλοβενίας (άρθρο 116). Κατά τις συζητήσεις που έγιναν στο πλαίσιο της Αναθεωρητικής Βουλής το 1975, ο βουλευτής της συμπολίτευσης Α. Κατσαούνης υποστήριξε την καθιέρωση του θεσμού αυτού και στη χώρα μας αλλά η πρόταση δεν βρήκε ανταπόκριση. Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975β), ό. π., Συνεδρίαση 13^η (05.03.1975), σελ. 192 επ.

αντίθεσή τους κατά της κυβέρνησης αλλά δεν συμφωνούν κατ' ανάγκην ως προς το ποια θα πρέπει να είναι η διάδοχη κυβέρνηση. Όπως κάθε συνταγματική διάταξη, που αφορά στη λειτουργία ενός πολιτεύματος, έτσι και αυτή έχει την ιστορική της εξήγηση, που είναι ο φόβος επανάληψης των εμπειριών της Δημοκρατίας της Βαϊμάρης, όπου οι συχνές ανατροπές των κυβερνήσεων εντός του Κοινοβουλίου οδηγούσαν σε μακρές περιόδους ουσιαστικής ακυβερνησίας μέχρι να σχηματισθεί νέα κυβέρνηση ή να προκηρυχθούν πρόωρες εκλογές.³⁴⁰

Η δεύτερη αξιοσημείωτη περίπτωση είναι το άρθρο 49.3 του γαλλικού Συντάγματος σύμφωνα με το οποίο μπορεί ο Πρωθυπουργός να θέσει θέμα εμπιστοσύνης στην κυβέρνησή του κατά την ψήφιση ενός νομοσχεδίου για δημοσιονομικά θέματα ή για θέματα χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης. Σε μια τέτοια περίπτωση, το νομοσχέδιο θεωρείται ότι υπερψηφίστηκε εφόσον δεν κατατεθεί πρόταση δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης εντός 24 ωρών από τη σχετική δήλωση του Πρωθυπουργού ή κατατεθεί και δεν υπερψηφισθεί. Η δυνατότητα αυτή μπορεί να ασκηθεί το πολύ δύο φορές εντός της ίδιας κοινοβουλευτικής συνόδου.³⁴¹ Η περίπτωση αυτή έχει τη σημασία της για δύο λόγους: αφενός διευκολύνει την κυβέρνηση στην υπερψήφιση κρίσιμων νομοσχεδίων, όταν δεν είναι δεδομένο ότι αυτά θα ψηφισθούν από όλους τους βουλευτές της συμπολίτευσης και αφετέρου δίνει τη δυνατότητα στη συμπολίτευση να συσπειρώσει τους βουλευτές της και να ωθήσει την αντιπολίτευση στην υποβολή πρότασης δυσπιστίας εναντίον της ακόμη και εάν εκείνη δεν είχε προγραμματίσει κάτι τέτοιο.

³⁴⁰ Για την ιστορία της περιόδου που αποκαλέστηκε Δημοκρατία της Βαϊμάρης βλ. Winkler, H. (2012), *Βαϊμάρη: Η ανάπηρη δημοκρατία 1918-1933*, Αθήνα: Πόλις, Eyck, E. (1962-3), *History of the Weimar Republic*, τόμος I, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, και Vermeil, E. (1956), ό. π. Στη μεταπολεμική Γερμανία η μοναδική περίπτωση υπερψήφισης πρότασης δυσπιστίας ήταν το 1982 (βλ. ανωτέρω υποσημ. 332, σελ. 135), όταν αναδείχθηκε, μετά από «εποικοδομητική» πρόταση δυσπιστίας, Καγκελάριος ο H. Kohl. Από την άλλη πλευρά, σε δύο περιπτώσεις υπήρξε «ηθελημένη» απώλεια της πλειοψηφίας σε πρόταση εμπιστοσύνης που προκάλεσε η ίδια η κυβέρνηση προκειμένου να προκηρυχθούν πρόωρες εκλογές, καθώς το Σύνταγμα προβλέπει την προκήρυξή τους μόνο σε περίπτωση απώλειας της πλειοψηφίας ή της αδυναμίας σχηματισμού κυβέρνησης. Για τη νομολογία του Ομοσπονδιακού γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου σχετικά με τη μεθόδευση αυτή βλ. Kommers, D. (1997), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham and London: Duke University Press, σελ. 119 και Irving, R.E.M. & Paterson, W.E. (1983), «The Machtwechsel of 1982-83: A Significant Landmark in the Political and Constitutional History of West Germany», *Parliamentary Affairs*, **36** (1), σελ. 417-435.

³⁴¹ Η μοναδική φορά που μία πρόταση δυσπιστίας στην Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία υπερψηφίστηκε ήταν τον Οκτώβριο του 1962, όταν η αντιπολίτευση κατέθεσε πρόταση δυσπιστίας με αφορμή το νομοσχέδιο για την προκήρυξη δημοψηφίσματος με θέμα την άμεση εκλογή του Προέδρου από τον λαό. Η υπερψήφιση της πρότασης οδήγησε στην παραίτηση της κυβέρνησης του Πρωθυπουργού G. Pompidou και τη διενέργεια εκλογών στις οποίες επικράτησαν εκ νέου οι δυνάμεις της κεντροδεξιάς. Βλ. McQuire, A.K. (2012), ό. π., σελ. 427-454.

Ολοκληρώνοντας την ενδεικτική αναφορά μας στα διεθνώς ισχύοντα αξίζει να κάνουμε μνεία και στα ισχύοντα στην κοιτίδα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, στο Ηνωμένο Βασίλειο. Μετά το 1741, που όπως είδαμε, κατατέθηκε η πρώτη πρόταση δυσπιστίας, διαμορφώθηκε κατά τον 19^ο αιώνα συνταγματική συνθήκη σύμφωνα με την οποία ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης μπορεί να καταθέσει στη Βουλή των Κοινοτήτων πρόταση με την οποία να ζητά από το Σώμα να αποφανθεί ότι «*Αυτή η Βουλή δεν έχει εμπιστοσύνη στην Κυβέρνηση της Αυτής Μεγαλειότητας*».³⁴² Το 2011, εγκαταλείφθηκε η τακτική της άγραφης ρύθμισης του θεσμού της πρότασης δυσπιστίας. Με νόμο που απέβλεπε στον περιορισμό του δικαιώματος του Πρωθυπουργού να προκηρύσσει πρόωρες εκλογές, καθιερώθηκε και τυπικά η πενταετής κοινοβουλευτική περίοδος. Κατ'εξαιρέση είναι δυνατή η πρόωρη διάλυση της Βουλής σε περίπτωση που υπερψηφισθεί πρόταση δυσπιστίας και στη συνέχεια δεν καταστεί δυνατός ο σχηματισμός κυβέρνησης εντός 14 ημερών.³⁴³

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Εάν η παρουσίαση των προγραμματικών δηλώσεων αποτελεί την πρώτη και κορυφαία στιγμή κάθε κυβέρνησης στο Κοινοβούλιο, δίνοντάς της την ευκαιρία να απευθυνθεί στον λαό και τους βουλευτές, προκειμένου να παρουσιάσει συνολικά το πρόγραμμά της έχοντας πρόσφατη τη λαϊκή εντολή, η πρόταση δυσπιστίας αποτελεί την αντίστοιχη κορυφαία κοινοβουλευτική στιγμή της αντιπολίτευσης όπου μπορεί, με δική της πρωτοβουλία, να ασκήσει συνολική κριτική στα πεπραγμένα της πρώτης -και όχι απλώς τις εξαγγελίες της όπως στις προγραμματικές δηλώσεις- και, ενίοτε, να παρουσιάσει τις δικές της προτάσεις για τη χώρα. Με βάση αυτή την παραδοχή θα προχωρήσουμε κατωτέρω στην αξιολόγηση του

³⁴² Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), ό. π., σελ. 484-485. Σπανιότατα υπερψηφίζονται προτάσεις δυσπιστίας στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά τη διάρκεια του 20^{ου} αιώνα υπήρξαν δύο τέτοιες περιπτώσεις: α) τον Οκτώβριο του 1924, όταν η κυβέρνηση μειοψηφίας των Εργατικών υπό τον R. McDonald καταψηφίστηκε μετά από πρόταση δυσπιστίας των Φιλελευθέρων και β) τον Μάρτιο του 1979, όταν η κυβέρνηση των Εργατικών του Πρωθυπουργού J. Callaghan καταψηφίστηκε μετά από σχετική πρόταση του Συντηρητικού Κόμματος και αναγκάστηκε ο Πρωθυπουργός να ζητήσει από τη βασίλισσα Ελισάβετ εκλογές, στις οποίες αναδείχθηκε νικήτρια η M. Thatcher με το Συντηρητικό Κόμμα. Βλ. Kelly, R. (2013), «Confidence Motions», *House of Commons Library*, Standard Note SN/PC/2873, σελ. 12 στο <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf> [πρόσβαση: 03.04.2016].

³⁴³ Επίσης, σύμφωνα με τον ίδιο νόμο (“Fixed-term Parliament’s Act of 2011”), η απαγόρευση προκήρυξης εκλογών κάμπτεται και στην περίπτωση υπερψηφισής πρότασης της κυβέρνησης για διάλυση της Βουλής από τα 2/3 των βουλευτών. Βλ. Kelly, R. & White, I. (2016), «Fixed-term Parliaments Act 2011», *House of Commons*, Briefing Paper, nr. 6111, στο <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf> [πρόσβαση: 01.08.2016]. Η πρώτη εφαρμογή της διάταξης αυτής έγινε με τη διάλυση της Βουλής των Κοινοτήτων το 2017, οπότε η σχετική απόφαση ελήφθη με ψήφους 522 έναντι 13, βλ. Maidment, J. (2017), «General Election 2017: MPS back Theresa May’s plan for a snap poll on June 8», *The Telegraph* (19.04.2017), στο <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/19/mps-due-vote-triggering-snap-general-election/> [πρόσβαση: 21.05.2017].

θεσμού της πρότασης δυσπιστίας γενικότερα και, στη συνέχεια, του θεσμού αυτού ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου» ειδικότερα.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Για να γίνει αξιολόγηση του τρόπου με τον οποίο έχει ρυθμιστεί συνταγματικά η διαδικασία της πρότασης δυσπιστίας, θα πρέπει πρώτα απ' όλα να είναι σαφές το ποιος είναι ο σκοπός ύπαρξης του θεσμού.

Θα ήταν λάθος να θεωρήσουμε ότι βασικός σκοπός της πρότασης δυσπιστίας είναι η ανατροπή της κυβέρνησης σε περίπτωση, που η πλειοψηφία των βουλευτών δεν την εμπιστεύεται πλέον πολιτικά. Εάν αυτός ήταν ο σκοπός, θα αρκούσε μία συνταγματική πρόβλεψη ότι εφ' όσον 151 βουλευτές δηλώσουν επισήμως ότι δεν παρέχουν πολιτικά εμπιστοσύνη προς την κυβέρνηση, τότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να ξεκινήσει τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών.

Κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται στο ελληνικό Σύνταγμα, και εξ όσων γνωρίζουμε, σε κανένα Σύνταγμα. Αντίθετα, ακόμη και εάν συλλεγούν οι υπογραφές της απόλυτης πλειοψηφίας των βουλευτών, προβλέπεται διαδικασία τριήμερης συζήτησης στη Βουλή σε συνέχεια της οποίας διεξάγεται ονομαστική ψηφοφορία με αντικείμενο την επιβεβαίωση ή όχι της δυσπιστίας της απόλυτης πλειοψηφίας των βουλευτών προς την κυβέρνηση.

Άλλος είναι ο στόχος, που υπηρετεί ο θεσμός της πρότασης δυσπιστίας και αυτός είναι η διαμόρφωση και αποτύπωση των πολιτικών συσχετισμών εντός του Κοινοβουλίου μέσα από διάλογο για τα κρίσιμα σημεία τριβής μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης.³⁴⁴ Εάν, παρότι δεν έχει συμβεί ποτέ στη μεταπολιτευτική Ελλάδα,³⁴⁵ σε

³⁴⁴ Βλ. και αγόρευση του εισηγητή της μειοψηφίας Δ. Τσάτσου στην κοινοβουλευτική επιτροπή επί του Συντάγματος, ο οποίος απευθυνόμενος προς την κυβερνητική πλειοψηφία τόνισε σχετικά με τους περιορισμούς στο δικαίωμα υποβολής πρότασης δυσπιστίας: «Είναι λάθος να πιστεύετε ότι ο θεσμός αυτός, έχει δικαιολογητικό λόγο μόνο την δυνατότητα να ρίξει την Κυβέρνηση. Αν αυτός και μόνον ήταν ο λόγος, δηλαδή η αντιπολίτευση να μπορεί να οδηγεί στη πτώση την Κυβέρνηση, τότε βεβαίως η παράγραφος 3 επιλύει το θέμα και αποτελεί οριστική απάντηση στην δική μας διαμαρτυρία. Δεν είναι όμως αυτό το ολοκληρωμένο (sic) δημοκρατικό νόημα της δυνατότητας της αντιπολιτεύσεως να θέτει θέμα δυσπιστίας. Η διαδικασία που κινείται με τη πρόταση δυσπιστίας αποτελεί και αυτοσκοπό. Παρέχεται με αυτή η δυνατότητα στην Αντιπολίτευση να αναπτύξει τους λόγους που θέλει να εκφράσει δυσπιστία στην Κυβέρνηση. Όλη τότε η κοινή γνώμη και τα μαζικά μέσα επικοινωνίας και ο τύπος στρέφουν την προσοχή τους, στο βαρυσήμαντο αυτό πολιτικό γεγονός. Και κανένα αριθμητικό αποτέλεσμα να μην είχε η Αντιπολίτευση θα έχει καταφέρει να στρέψει την κοινή γνώμη σε ένα ωρισμένο (sic) θέμα.». Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975β), ό. π., Συνεδρίαση 13^η (05.03.1975), σελ. 187 επ. Παρόμοια επιχειρηματολογία ανέπτυξε αργότερα και ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Γ. Μαύρος στην Ολομέλεια της Βουλής. Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΑ' (16.04.1975), σελ. 299 επ.

συνέχεια αυτής της διαδικασίας επέλθει τελικά η ανατροπή της κυβέρνησης, αυτό δε θα είναι άμεσο αποτέλεσμα αυτής καθ'εαυτής της πρότασης δυσπιστίας. Αντίθετα, θα αποτελέσει περισσότερο απόρροια της αλλαγής των συσχετισμών που θα έχουν διαμορφωθεί ήδη στο κοινοβουλευτικό Σώμα (και ενδεχομένως και στον λαό) και που απλώς θα αναδειχθούν κατά τη συζήτηση και την ψηφοφορία προκειμένου να κριθούν από τους πολίτες.³⁴⁶

Ο διάλογος λοιπόν σε επίπεδο κορυφής και ουσιαστικά εφ' όλης της ύλης³⁴⁷ για τα κυβερνητικά πεπραγμένα είναι ο βασικός σκοπός ύπαρξης του θεσμού αυτού. Κατ' εξαίρεση μόνο μπορεί να έχει ως πραγματικό στόχο την ανατροπή της κυβέρνησης εάν, είτε προκύψει έκπληξη κατά τη συζήτηση και την ψηφοφορία με τη διαφοροποίηση κυβερνητικού βουλευτή είτε η κυβέρνηση εμμένει στην παράταση του «βίου» της και μολονότι είναι σαφές ότι έχει απωλέσει την πλειοψηφία δεν παραιτείται, οπότε πρέπει να αναλάβει την πρωτοβουλία η αντιπολίτευση.

Το βασικό λοιπόν ζητούμενο είναι η διαμόρφωση του θεσμού της πρότασης δυσπιστίας προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης διαλόγου εφ' όλης της ύλης σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων και βουλευτών.

Με βάση τα ανωτέρω, μπορεί κανείς να θεωρήσει ικανοποιητικό το σχετικό θεσμικό πλαίσιο, αφού δείχνει να έχει βρει τη χρυσή τομή μεταξύ της συνέχισης του κυβερνητικού έργου, αλλά και της δυνατότητας της αντιπολίτευσης να επιδιώξει την ανατροπή της κυβέρνησης.

Η ρύθμιση δίνει τη δυνατότητα στην αντιπολίτευση να υποβάλει την πρόταση δυσπιστίας διακόπτοντας την ομαλή ροή της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και προκαλώντας μια τριήμερη συζήτηση στην Ολομέλεια στην οποία είναι υποχρεωμένος να προσέλθει ο

³⁴⁵ Χρυσόγονος, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 529. Όπως προκύπτει από τον πίνακα 2 (σελ. 136), ακόμη και όταν οι κυβερνητικές πλειοψηφίες ήταν οριακές (κυβερνήσεις Κ. Μητσοτάκη το 1993, Κ. Καραμανλή το 2008 και Α. Σαμαρά το 2013), οι προτάσεις καταψηφίζονταν ακόμη και από τους βουλευτές της πλειοψηφίας, που ανήκαν στην εσωκομματική αντιπολίτευση του κυβερνώντος κόμματος.

³⁴⁶ Συναφής αν και όχι απολύτως ταυτόσημη είναι η ακόλουθη άποψη που μας διατύπωσε ο Ευ. Βενιζέλος (συνέντευξη 24/06/2015): «Υπάρχει μία σώρευση εντυπώσεων, η οποία κάποια στιγμή αλλάζει τις συμπεριφορές του εκλογικού σώματος. Το Κοινοβούλιο, είναι ο συμβολικός τόπος στον οποίο διεξάγεται η πολιτική αντιπαράθεση. Η πολιτική αντιπαράθεση διεξάγεται, κατασταλάζει στη συνείδηση των πολιτών, διαμορφώνονται άλλες αντιλήψεις, άλλες συμπεριφορές, άρα είναι σαν να λέμε ποια είναι η συμβολή της Βουλής στη μεταβολή των συσχετισμών μέσα στην κοινωνία. Είναι και αυτή κάτι πολύ σημαντικό. Θεσμικά το σημαντικότερο, αλλά επικοινωνιακά τα μέσα ενημέρωσης είναι πολύ σημαντικότερα.»

³⁴⁷ Μολονότι το Σύνταγμα απαιτεί να προσδιορίζονται οι λόγοι για τους οποίους υποβάλλεται η πρόταση, στην πράξη η συζήτηση που ακολουθεί αφορά συνήθως σε όλους τους τομείς της κυβερνητικής πολιτικής.

Πρωθυπουργός και το σύνολο των υπουργών και να δώσουν λόγο για τα πεπραγμένα τους, στρέφοντας την προσοχή της κοινής γνώμης στην εντός του Κοινοβουλίου διαδικασία.

Η δυνατότητα αυτή υπόκειται, όπως είδαμε, σε τρεις ουσιαστικά περιορισμούς: α) υπογραφή της πρότασης από τουλάχιστον 50 βουλευτές (1/6 του όλου αριθμού), β) απαγόρευση υποβολής νέας πρότασης πριν την πάροδο εξαμήνου από την απόρριψη της προηγούμενης εκτός αν η πρόταση υπογράφεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και γ) ανάγκη υπερψήφισης της πρότασης από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και όχι από τη σχετική πλειοψηφία, κάτι που, όπως διαπιστώσαμε, υπάρχει στην περίπτωση της ανανέωσης της ψήφου εμπιστοσύνης με πρωτοβουλία της κυβέρνησης.

Και οι τρεις περιορισμοί κρίνονται εύλογοι. Οι δύο πρώτοι γιατί τυχόν κατάχρηση του θεσμού με την υποβολή είτε προτάσεων από μικρά κόμματα είτε προτάσεων με μεγαλύτερη συχνότητα³⁴⁸ αφενός θα διατάρασσε την ομαλή διεξαγωγή του κοινοβουλευτικού έργου δεδομένου ότι όπως προαναφέρθηκε, αναστέλλονται όλες οι άλλες διαδικασίες σε επιτροπές και Ολομέλεια και αφετέρου θα μείωνε την ύψιστη πολιτική σημασία του θεσμού στα μάτια της κοινής γνώμης, που θα έπαυε να το αντιμετωπίζει ως ένα έκτακτο και εξόχως σημαντικό γεγονός.³⁴⁹ Ουσιαστικά θα μετέτρεπε τον θεσμό σε μια απλή τριήμερη προ ημερησίας

³⁴⁸ Κατά τις συζητήσεις στην αναθεωρητική Βουλή το 1975, η τότε αξιωματική αντιπολίτευση (Ε.Κ.-Ν.Δ.) είχε ζητήσει μετ'επιτάσεως να μειωθεί το δμηνο σε 3μηνο. Βλ. αγόρευση Γ.Β. Μαγκάκη, Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΒ' (17/04/1975), σελ. 347. Αντίθετος στην πρόταση αυτή ήταν ο Α. Παπανδρέου, ο οποίος αποδεχόταν το δμηνο, αλλά ζητούσε να μειωθεί ο αριθμός των βουλευτών που απαιτείτο για την υποβολή πρότασης δυσπιστίας. Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΑ' (16/04/1975), σελ. 301.

³⁴⁹ Στα 42 χρόνια, που μεσολάβησαν από την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, η απαγόρευση υποβολής νέας πρότασης δυσπιστίας πριν την πάροδο εξαμήνου δεν προκάλεσε ιδιαίτερα προβλήματα παρά μόνο κατά την ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο. Τότε, ενώ είχε καταψηφισθεί πρόταση δυσπιστίας που είχε κατατεθεί κατά της κυβέρνησης από τον ΣΥΡΙΖΑ με αφορμή το κλείσιμο της ΕΡΤ (07/11/2013), κατατέθηκε νέα πρόταση δυσπιστίας πριν παρέλθει εξάμηνο (30/03/2014), αυτή τη φορά κατά του τότε υπουργού οικονομικών Ι. Στουρνάρα, με απώτερο στόχο της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης, την αναβολή ψήφισης κρίσιμου πολυνομοσχεδίου (μετέπειτα ν. 4254/2014) από την Ολομέλεια. Η διάταξη του ΚτΒ (άρθρο 142, παρ. 6), που ορίζει ότι νέα πρόταση δυσπιστίας δεν μπορεί να υποβληθεί πριν την πάροδο εξαμήνου από την καταψήφιση άλλης «όμοιας» πρότασης δημιούργησε μία μεγάλη κοινοβουλευτική διαμάχη. Η αξιωματική αντιπολίτευση θεώρησε ότι η λέξη «όμοια» σήμαινε πως η πρόταση δυσπιστίας κατά υπουργού δεν παρεμποδίζεται από την καταψήφιση μιας πρότασης δυσπιστίας συνολικά, ενώ η συμπολίτευση προέβλεπε το επιχείρημα ότι κάτι τέτοιο θα καταστρατηγούσε το Σύνταγμα (η σχετική συνταγματική διάταξη -παρ. 2 του άρθρου 84 του Συντάγματος- δεν αναφέρει τη λέξη «όμοια»), και θα επέτρεπε τη διαδοχική υποβολή προτάσεων δυσπιστίας σε κάθε υπουργό με αποτέλεσμα την πλήρη παρακώλυση του έργου της Βουλής. Κοντιάδης, Ξ. (2014), «Η παρέλευση εξαμήνου ως προϋπόθεση για την υποβολή πρότασης δυσπιστίας. Διαδικαστικός κανόνας ή κριτήριο στάθμισης;», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 2-9 και Τσακυράκης, Στ. (2014), «Ο φαύλος κύκλος της δυσπιστίας: τα λανθασμένα επιχειρήματα στην πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ κατά του Γιάννη Στουρνάρα», *Τα Νέα* (01.04.2014), στο <http://www.tanea.gr/opinions/all-opinions/article/5103775/o-faylos-kyklos-ths-dyspistias/> [πρόσβαση: 20.05.2015].

διατάξεως συζήτηση με τη διαφορά ότι θα μπορούσαν να μετάσχουν και οι βουλευτές και θα ακολουθούσε ονομαστική ψηφοφορία.³⁵⁰

Ως προς την απαιτούμενη πλειοψηφία για την υπερψήφιση της πρότασης δυσπιστίας, είναι θεμιτό να απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία για την ανατροπή μιας κυβέρνησης που, εν πάση, περιπτώσει, έχει εκλεγεί από το λαό.³⁵¹ Η ανατροπή κοινοβουλευτικών συσχετισμών, που διαμορφώθηκαν στις πιο πρόσφατες εθνικές εκλογές, είναι πάντα ένα θεσμικό παράδοξο αλλά όχι αναπόφευκτο δεδομένης της απόλυτης ελευθερίας του βουλευτή να ψηφίζει κατά συνείδηση. Αυτό όμως δε σημαίνει ότι μια απλή απουσία από την ψηφοφορία ή μια λευκή ψήφος θα μπορούσε και θα έπρεπε να οδηγήσει στην ανατροπή μιας εκλεγμένης κυβέρνησης. Η ανατροπή μιας κυβέρνησης πρέπει να προέρχεται από τη σαφή βούληση του κάθε βουλευτή που θα πρέπει να ψηφίσει εναντίον της εάν θέλει να προκαλέσει την πτώση της και να κριθεί βεβαίως από τον λαό.³⁵²

Εξ άλλου, δεδομένης της εύστοχης αυτής ισορροπίας, μεταξύ της ανάγκης να ασκήσει αποτελεσματικά το έργο της η αντιπολίτευση και να μην διαταραχθεί υπέρμετρα η κοινοβουλευτική διαδικασία, θα πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί απέναντι σε προτάσεις για υιοθέτηση του γερμανικού μοντέλου της «εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας».³⁵³ Κάθε θεσμός κρίνεται από την πολιτική πραγματικότητα εντός της οποίας αυτός λειτουργεί. Στη μεταπολιτευτική Ελλάδα καμία κυβέρνηση δεν ανετράπη από πρόταση δυσπιστίας. Η καθιέρωση συνεπώς ενός τέτοιου μέτρου θα οδηγήσει στο εξής ενδεχόμενο εάν ποτέ εφαρμοστεί στην πράξη: η κυβέρνηση θα έχει απωλέσει την εμπιστοσύνη της Βουλής αλλά

³⁵⁰ Βλ. αγόρευση Κ. Τσάτσου: «*Δια την δημιουργίαν όμως του κλίματος δυσπιστίας δεν υπάρχει μόνον ο δρόμος αυτός, όπως είπεν ο κύριος Υπουργός της Δικαιοσύνης, υπάρχει ο δρόμος των επερωτήσεων, υπάρχουν και οι προ της ημερησίας διατάξεως συζητήσεις των αρχηγών των κομμάτων, υπάρχει η συζήτηση επί του προϋπολογισμού.*». Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΟΑ' (16/04/1975), σελ. 302.

³⁵¹ Ο Τσάτσος (1993: 294-295) μολονότι ασκεί κριτική σε άλλες συναφείς ρυθμίσεις του Συντάγματος, στο θέμα της απαιτούμενης απόλυτης πλειοψηφίας για την ανατροπή της κυβέρνησης εκφράζει την άποψη ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι σε αρμονία και με το πνεύμα ανάλογων ρυθμίσεων σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Επίσης, βλ. Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 529.

³⁵² Διαφορετική είναι η περίπτωση της ανανέωσης της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης, αφού εκεί επιβεβαιώνεται η βούληση των εκλογέων που ανέδειξαν την κυβέρνηση και έτσι, μπορεί κανείς να θεωρήσει πως είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένο να υπολογίζεται υπέρ της κυβέρνησης η τυχόν απουσία του βουλευτή. Για τα ερμηνευτικά ζητήματα που δημιουργεί η διάταξη σχετικά με την πλειοψηφία που απαιτείται στην παροχή ή την ανανέωση ψήφου εμπιστοσύνης βλ. Μαυριά (2014: 536 επ.), Βενιζέλο (2008: 634) και Σπυρόπουλο (2006: 293-294), που θεωρούν ότι η πρόταση εμπιστοσύνης (κατά το άρθρο 84 παρ. 6) γίνεται δεκτή με την πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, καθώς και την αντίθετη άποψη του Δ. Τσάτσου (1993: 289-290), που υποστηρίζει ότι αφορά μόνο στην ανανέωση της εμπιστοσύνης κατά τη διάρκεια της θητείας της και όχι κατά την ψηφοφορία επί των προγραμματικών δηλώσεων.

³⁵³ Βλ. τα ακόλουθα κείμενα: α) «*πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση*» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 58) και β) «*ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 44).

θα παραμένει στην εξουσία μόνο και μόνο γιατί δεν είναι πολιτικά εφικτό να ψηφίσουν από κοινού την ίδια πρόταση για υποψήφιο Πρωθυπουργό κόμματα όπως π.χ. το Κ.Κ.Ε. και η Χ.Α. Μία τέτοια παράταση του «βίου» μιας κυβέρνησης θα παρέλυε το νομοθετικό έργο, αφού δεν θα υπήρχε η αναγκαία πλειοψηφία για την ψήφισή του και θα δημιουργούσε ακόμη μεγαλύτερη πολιτική οξύτητα κάτι που είναι το τελευταίο που έχει αυτή τη στιγμή ανάγκη το κοινοβουλευτικό μας σύστημα.³⁵⁴

Ολοκληρώνοντας την αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι οι σημαντικές διαφωνίες που εκφράστηκαν κατά τη συζήτηση του Συντάγματος του 1975³⁵⁵ οδήγησαν σε μια σχετικά ισορροπημένη λύση της οποίας η εφαρμογή δε δημιούργησε σημαντικά ερμηνευτικά προβλήματα παρά μόνο στη φορτισμένη πολιτικά περίοδο της κρίσης, όταν η πρόταση δυσπιστίας χρησιμοποιήθηκε ως «όχημα» για την παρεμπόδιση της κατεπείγουσας ψήφισης ενός νομοσχεδίου.³⁵⁶ Είναι προφανές ότι σε προσεχή αναθεώρηση του Συντάγματος θα πρέπει να αντιμετωπισθεί το θέμα αυτό με τη θέσπιση ερμηνευτικής δήλωσης σύμφωνα με την οποία η υποβολή πρότασης δυσπιστίας δε διακόπτει τη συζήτηση και ψήφιση νομοσχεδίου εάν αυτό έχει αποφασισθεί να συζητηθεί και ψηφισθεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος.

Παράλληλα, κρίνεται σκόπιμο να διαγραφεί ο επιθετικός προσδιορισμός «όμοια» από την παρ. 6 του άρθρου 142 του ΚτΒ, η οποία απαγορεύει την υποβολή νέας «όμοιας» πρότασης δυσπιστίας πριν την πάροδο 6 μηνών από την απόρριψη της προηγούμενης. Το Σύνταγμα δεν χρησιμοποιεί τον όρο «όμοια» και η τυχόν εφαρμογή της διάταξης του ΚτΒ θα σήμαινε ότι η εκάστοτε αντιπολίτευση θα είχε τη δυνατότητα να παρακωλύει το κοινοβουλευτικό έργο με συνεχή κατάθεση «ανόμοιων» προτάσεων δυσπιστίας είτε επικαλούμενη διαφορετικό λόγο δυσπιστίας κάθε φορά είτε στρεφόμενη κατά διαφορετικού υπουργού. Σε φυσιολογικές πολιτικές συνθήκες μία τέτοια κατάχρηση δε θα ήταν νοητή από ένα κόμμα που κατέχει τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης αλλά στην παρούσα περίοδο

³⁵⁴ Αρνητική ήταν η στάση στο θέμα της «εποικοδομητικής πρότασης δυσπιστίας» των περισσότερων πολιτικών προσώπων, που μας παρεχώρησαν συνέντευξη για τις ανάγκες της μελέτης αυτής. Ο Ευ. Μειμαράκης (12/06/2015) είπε «ότι αν θέλει η πλειοψηφία της Βουλής έναν άλλο Πρωθυπουργό θα το πράξει μέσω των διερευνητικών εντολών αλλιώς θα πάμε στις εκλογές», οι Αλ. Αλαβάνος (01/10/2015) και Κων. Μητσοτάκης (10/06/2015) χαρακτήρισαν το μέτρο «υπερβολικό» και ο Φ. Κουβέλης (19/06/2015) «πολύ περιοριστικό». Διαφορετική προσέγγιση είχε η Α. Μπενάκη-Ψαρούδα (22/06/2015), που θεώρησε ότι στις παρούσες συνθήκες αστάθειας θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά.

³⁵⁵ Βλ. Φιλίππου, Δ. (1990), ό.π., σελ. 17 επ. Τα πλήρη πρακτικά των συζητήσεων για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975, στις επιτροπές και την Ολομέλεια βλ. στο <http://anatheorisi.parliament.gr/>.

³⁵⁶ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 349, σελ. 143.

και, προφανώς και στα επόμενα χρόνια, οι πολιτικές συνθήκες πόρρω απέχουν από το να είναι φυσιολογικές.

ο Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»

Μολονότι η πρόταση δυσπιστίας δεν οδήγησε ποτέ σε πτώση κυβέρνησης από το 1975 μέχρι σήμερα,³⁵⁷ τα κόμματα της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης από το 1988 μέχρι σήμερα, χρησιμοποίησαν το μέσο αυτό σε 8 κοινοβουλευτικές περιόδους και μάλιστα σε δύο από αυτές (Δ΄ περίοδος από τη Ν.Δ. κατά του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και ΙΑ΄ περίοδος από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. κατά της Ν.Δ.) το άσκησαν από δύο φορές. Μάλιστα, η σύγκριση με τα στατιστικά στοιχεία για τα άλλα «εργαλεία» της αντιπολίτευσης δείχνει ότι η πρόταση δυσπιστίας είναι το πλέον ισομερώς αξιοποιημένο αντιπολιτευτικό μέσο: πέντε φορές από τη Ν.Δ., τρεις από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και μία από το ΣΥΡΙΖΑ, αριθμοί που βρίσκονται σε πλήρη αντιστοιχία με τα χρόνια, που το κάθε κόμμα βρέθηκε στην αξιωματική αντιπολίτευση.

Η πρακτική αυτή δείχνει τη μεγάλη σημασία, που έχει για την αξιωματική αντιπολίτευση, το πολιτικό αυτό «εργαλείο»:

- α) Η αξία του δεν εξαρτάται μόνο από τη χρήση του, αλλά και από το ενδεχόμενο άσκησής του και αυτό ακριβώς συμβαίνει με την πρόταση δυσπιστίας, όποτε κλονίζεται η συνοχή της πλειοψηφίας.³⁵⁸
- β) Η υποβολή μιας τέτοιας πρότασης οδηγεί σε τριήμερη συζήτηση εφ' όλης της ύλης του κυβερνητικού έργου, άσχετα με τον συγκεκριμένο λόγο που επικαλείται η αντιπολίτευση στην έγγραφη πρόταση και στη συζήτηση αυτή είναι πολιτικά επιβεβλημένη η παρουσία του Πρωθυπουργού. Κατά συνέπεια, η υποβολή πρότασης δυσπιστίας είναι ένα «εργαλείο» της αντιπολίτευσης για να αναγκάσει τον Πρωθυπουργό να προσέλθει στη Βουλή.³⁵⁹

³⁵⁷ Βλ. και ανωτέρω υποσημ. 340, 341 και 342 (σελ. 139-140), όπου γίνεται αναφορά στα ιστορικά δεδομένα της Γερμανίας, της Γαλλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου, αντίστοιχα, σύμφωνα με τα οποία είναι εξαιρετικά σπάνιες οι περιπτώσεις στις οποίες η άσκηση της πρότασης δυσπιστίας οδηγεί σε πτώση της κυβέρνησης.

³⁵⁸ Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν τα κάτωθι: i) τον Σεπτέμβριο του 1993 ο Πρωθυπουργός Κ. Μητσοτάκης παραιτήθηκε όταν έχασε τον 151^ο βουλευτή του την ώρα, που η αντιπολίτευση ετοιμάζε πρόταση δυσπιστίας, καθώς είχε μόλις παρέλθει το εξάμηνο από την προηγούμενη πρόταση και ii) τον Νοέμβριο του 2011 ο Πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου υπέβαλε την παραίτησή του ποιούμενος την ανάγκη φιλοτιμία, αφού ικανός αριθμός βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. είχε αρχίσει να τον αμφισβητεί έντονα και πιθανολογείτο ότι μία τυχόν πρόταση δυσπιστίας θα υπερψηφίζοταν.

³⁵⁹ Για το φαινόμενο αυτό βλ. και κατωτέρω υποσημ. 553, σελ. 219. Στην περίπτωση Πρωθυπουργού, που θεωρείται με υψηλά ποσοστά, σύμφωνα με τις δημοσκοπήσεις, ως καταλληλότερος για τη διακυβέρνηση της

γ) Η υποβολή της πρότασης δυσπιστίας εξυπηρετεί και άλλες σκοπιμότητες της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης, όπως να δομήσει κοινοβουλευτικές συμμαχίες με τα μικρότερα κόμματα της αντιπολίτευσης³⁶⁰ ή με πρώην βουλευτές της συμπολίτευσης, που διεγράφησαν ή ανεξαρτητοποιήθηκαν, ή ακόμη και να εκθέσει πολιτικά στα μάτια της κοινής γνώμης -σε περιόδους που η κυβέρνηση δεν είναι δημοφιλής- βουλευτές της συμπολίτευσης, που μπορεί να διαμαρτύρονται έντονα κατά της κυβερνητικής πολιτικής αλλά την ώρα της ψηφοφορίας για την παραμονή της κυβέρνησης στην εξουσία ψηφίζουν υπέρ αυτής.³⁶¹

Φυσικά, η χρήση ενός τέτοιου σημαντικού πολιτικού «εργαλείου» περικλείει και κινδύνους για την αντιπολίτευση όπως, να επανασυσπειρώσει το κυβερνητικό στρατόπεδο ή να απολέσει το δικαίωμα να καταθέσει εκ νέου πρόταση δυσπιστίας για τους επόμενους έξι μήνες, στους οποίους η πολιτική συγκυρία ενδεχομένως να είναι πιο ευνοϊκή για την αντιπολίτευση και η τριήμερη συζήτηση να είναι πιο δύσκολη πολιτικά για την κυβέρνηση.³⁶²

χώρας και που κατά παράδοση αυτό συμβαίνει, είναι σαφές ότι επικοινωνιακά δεν τον συμφέρει να μετάσχει σε μία επί ίσοις όροις αντιπαράθεση γιατί δεν έχει να κερδίσει τίποτε, αντίθετα κινδυνεύει να χάσει.

³⁶⁰ Τα αποτελέσματα των προσπαθειών αυτών ήταν μεικτά, αφού το Κ.Κ.Ε. άλλοτε ψήφισε υπέρ της πρότασης δυσπιστίας (από μία φορά σε προτάσεις των Κ. Μητσοτάκη, Κ. Σημίτη, Κ. Καραμανλή και Α. Σαμαρά) και άλλοτε «παρών» ή δε μετείχε στην ψηφοφορία (από δύο φορές σε προτάσεις κατά του Α. Παπανδρέου και από μία κατά των Κ. Σημίτη, Κ. Καραμανλή και Α. Σαμαρά). Αντίθετα, σε όλες τις περιπτώσεις ο Συνασπισμός και αργότερα ο ΣΥΡΙΖΑ ψήφισε υπέρ της πρότασης δυσπιστίας. Στην ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο, οι ΑΝ.ΕΛ. και η Χ.Α. ψήφισαν υπέρ της πρότασης του ΣΥΡΙΖΑ κατά της κυβέρνησης Α. Σαμαρά, ενώ η ΔΗΜ.ΑΡ. ψήφισε «παρών». Βλ. το αποτέλεσμα της διεξαχθείσας ονομαστικής ψηφοφορίας στα πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΕ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΚΕ' (10/11/2013), σελ. 2200-2203, στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20131110.pdf> [πρόσβαση 17.02.2016].

³⁶¹ Ενδεικτικό είναι το ακόλουθο απόσπασμα από κοινοβουλευτική ομιλία του Δ. Παπαδημούλη, βουλευτή ΣΥΡΙΖΑ κατά την ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο, ο οποίος αναφερόμενος στη στάση ορισμένων βουλευτών της τότε συμπολίτευσης τους χαρακτήρισε για «εσχάτη υποκρισία (...) γιατί έχουμε δει πολλούς “γιαλαντζί” αντάρτες στο τέλος να λένε “ναι σε όλα” και πριν από την ύπαρξη πρόταση δυσπιστίας». Βλ. στα πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΕ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΚΕ' (10/11/2013), ό. π., σελ. 2114.

³⁶² Η κριτική αυτή ασκήθηκε εναντίον της πρότασης του ΣΥΡΙΖΑ τον Μάρτιο του 2014 (βλ. ανωτέρω υποσημ. 349, σελ. 143) από ένα άλλο κόμμα της αντιπολίτευσης, τη ΔΗΜ.ΑΡ. (βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΕ', Σύνοδος Β', Συνεδριάσεις ΡΙΖ' (31/03/2014), σελ. 9579-9580, στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20140331.pdf> [πρόσβαση: 17.04.2014]. Ο Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη 10/06/2015) τόνισε ότι ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης «πρέπει να προσέχει τότε θα κάνει πρόταση δυσπιστίας. Διότι εκτός των άλλων έχει και ως συνέπεια να μην μπορεί να ξανακάνει εντός 6 μηνών.». Επίσης, ο Ν. Βούτσος (συνέντευξη 23/09/2016) χαρακτήρισε την προοπτική κατάθεσης πρότασης δυσπιστίας ως ένα δίλημμα «μπρος γκρεμός και πίσω ρέμα» αιτιολογώντας: «Πρώτον διότι δεν μπορείς να ξανακάνεις προ παρελεύσεως 6 μηνών. Δεύτερον διότι συνήθως κάνεις εναντίον ενός υπουργού ή δύο υπουργών αποφεύγεις να κάνεις εναντίον όλης της κυβέρνησης, οπότε έρχεται ο Πρωθυπουργός και λέει το μετατρέπω σε πρόταση εμπιστοσύνης.». Παράλληλα προσέθεσε: «Συνήθως συσπειρώνεται η συμπολίτευση από την πρόταση δυσπιστίας και γι αυτό τις αποφεύγουν. Είναι τελευταίο καταφύγιο για την αντιπολίτευση. Για ποιο λόγο; Διότι στην αρχή συσπειρώνει και στο τέλος όταν βγαίνει το αποτέλεσμα και βγαίνει η εκάστοτε κυβέρνηση και λέει ότι είμαστε ενωμένοι σαν μια γροθιά και κανείς δεν μπορεί να μας κουνήσει, είναι εκείνη που κερδίζει τις εντυπώσεις.».

Εν τέλει, όπως και στα άλλα κοινοβουλευτικά «εργαλεία», η πολιτική αξιοπιστία και οι εκλογικές προοπτικές της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης κρίνεται και από τον τρόπο που αξιοποιεί το «εργαλείο» αυτό. Η διαφορά έγκειται στο ότι η άσκησή του περιβάλλεται από ασύγκριτα μεγαλύτερη δημοσιότητα και συνεπώς συμβάλλει σημαντικά στη θετική ή αρνητική διαμόρφωση της εικόνας της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όπως βεβαίως και των άλλων κομμάτων της αντιπολίτευσης, αλλά και της συμπολίτευσης.

3.3 ΕΙΔΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε δύο ειδικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου, τις εξεταστικές επιτροπές και τις ειδικές επιτροπές για τη διερεύνηση της τυχόν ποινικής ευθύνης υπουργών (προανακριτικές επιτροπές).³⁶³ Μολονότι η λειτουργία των επιτροπών αυτών εμπίπτει στην έννοια του κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι σαφώς διακριτές από τα λοιπά μέσα του ελέγχου για τους ακόλουθους λόγους:

- Προϋποθέτουν, θεωρητικά τουλάχιστον, τη συνεργασία των βουλευτών συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, προκειμένου να εξακριβωθούν τα ερευνώμενα ζητήματα. Έτσι, ενώ στον τακτικό έλεγχο και την πρόταση δυσπιστίας είναι η κυβέρνηση που δίνει τις «απαντήσεις», στις ειδικές μορφές ελέγχου είναι οι βουλευτές, που ερευνούν την υπόθεση, αξιολογούν τα στοιχεία και καταλήγουν σε συμπεράσματα-πορίσματα.

- Στον τακτικό έλεγχο εμπλέκεται μόνο ο ασκών ή οι ασκούντες τον έλεγχο βουλευτές,³⁶⁴ ενώ στις προαναφερόμενες ειδικές μορφές του εμπλέκονται όλα τα κόμματα.

- Ο τακτικός έλεγχος (όταν είναι προφορικός) εξαντλείται σε μία συνεδρίαση της Ολομέλειας, ενώ η εξεταστική ή η προανακριτική επιτροπή διαρκεί επί μήνες, με μεγάλο αριθμό συνεδριάσεων και προϋποθέτει δύο τουλάχιστον συνεδριάσεις της Ολομέλειας (μία για την έγκριση της σύστασης της επιτροπής και μία για τη συζήτηση του πορίσματός της). Καθ' όλο το διάστημα αυτό, απασχολεί ενεργά την ειδησεογραφία και χρωματίζει τον εν γένει δημόσιο διάλογο σε βαθμό,³⁶⁵ που ο τακτικός έλεγχος σπανίως επιτυγχάνει και μόνο παροδικά.

- Ενώ ο τακτικός έλεγχος είναι μια αμιγώς κοινοβουλευτική διαδικασία, ο έλεγχος που γίνεται μέσω των εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών ενέχει και στοιχεία δικαστικής διαδικασίας, αφού τα μέλη τους έχουν τις αρμοδιότητες ανακριτικών αρχών (σε μεγαλύτερο βαθμό στην περίπτωση των προανακριτικών).

³⁶³ Γεωργοπούλου, Β. (2015), «Ειδικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου της κυβέρνησης: εξεταστικές και “προανακριτικές” επιτροπές», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 128-138.

³⁶⁴ Κατ' εξαίρεση, στις επερωτήσεις είναι δυνατόν να λάβουν το λόγο και οι κοινοβουλευτικοί εκπρόσωποι όλων των κοινοβουλευτικών ομάδων, δηλαδή και αυτών που οι βουλευτές τους δεν υπέγραψαν την επερώτηση (άρθρο 135 παρ. 4 του ΚτΒ).

³⁶⁵ Μάλιστα, στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, μετά από μία δεκαετή περίοδο, που η ειδική μορφή αυτή ελέγχου ήταν «εν υπνώσει», η ανάδειξη της (αν)εντιμότητας της κυβέρνησης σε κυρίαρχο στοιχείο της αντιπολιτευτικής τακτικής αύξησε τη συχνότητα με την οποία υποβάλλονταν αιτήματα σύστασης τέτοιων επιτροπών. Για τις πρώτες προτάσεις σύστασης εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών στα μεταπολιτευτικά χρόνια, βλ. κατωτέρω σελ. 158 επ. και 181 επ. αντίστοιχα.

- Τα τακτικά μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου στρέφονται εξ ορισμού προς την κυβέρνηση, ενώ ο έλεγχος στην περίπτωση των επιτροπών μπορεί και συνήθως στρέφεται κατά των πράξεων και παραλείψεων μελών προηγούμενης κυβέρνησης.

Οι εξεταστικές και προανακριτικές επιτροπές παρουσιάζουν μεταξύ τους αρκετά κοινά σημεία, αλλά και διαφορές, που θα αναδυθούν στη συνέχεια μέσα από την ειδικότερη εξέταση της κάθε μιας. Εισαγωγικά όμως, συνοψίζουμε τα κοινά τους σημεία ως εξής:

- Αποτελούν «ad hoc» επιτροπές, που συστήνονται με ένα συγκεκριμένο αντικείμενο, παύουν δε να λειτουργούν, όταν ολοκληρώσουν τις εργασίες τους και υποβάλουν το πόρισμά τους (ή εάν λήξει η κοινοβουλευτική περίοδος προηγούμενης).

- Διαθέτουν εκτεταμένες ανακριτικές εξουσίες και στις εργασίες τους δεν μπορούν να μετάσχουν οι ελεγχόμενοι υπουργοί, παρά μόνο εάν κληθούν για να καταθέσουν.

- Στην πράξη αποτελούν μείζον πεδίο πολιτικής αντιπαράθεσης μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, αφού τα ερευνώμενα ζητήματα φέρονται συνήθως να έχουν χαρακτήρα σκανδάλου είτε της παρούσας κυβέρνησης είτε της προηγούμενης κυβέρνησης.

Μεταξύ των επί μέρους διαφορών τους, είναι σημαντικό να συγκρατήσουμε εξ αρχής τη βασικότερη διαφορά, που αφορά στον σκοπό τους. Συγκεκριμένα, οι εξεταστικές επιτροπές διερευνούν μία υπόθεση χωρίς κατ' ανάγκην να τίθεται θέμα ύπαρξης ποινικών ευθυνών, ενώ οι προανακριτικές, εξ ορισμού, έχουν ως αντικείμενο τη διερεύνηση ποινικών ευθυνών για συγκεκριμένα πρόσωπα και αδικήματα. Γι αυτό το λόγο εξ άλλου, τα πορίσματα των πρώτων περιέχουν πολιτικού χαρακτήρα επισημάνσεις, ενώ είναι δυνατόν να τονίσουν και την ανάγκη περαιτέρω διερεύνησης ποινικών ευθυνών, οπότε τίθεται θέμα σύστασης προανακριτικής επιτροπής.

Είναι δεδομένη, λοιπόν, η πολιτική σημασία των επιτροπών αυτών για την πολιτική ζωή, τις σχέσεις συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης και τον ρόλο της τελευταίας εντός του Κοινοβουλίου.³⁶⁶ Στην παρούσα ενότητα θα περιγράψουμε το θεσμικό πλαίσιο που τις διέπει και θα καταγράψουμε την αντίστοιχη πολιτική πρακτική. Επίσης, θα γίνει αναφορά στα διεθνώς ισχύοντα, όπου υπάρχουν συγκρίσιμα δεδομένα και, τέλος, θα αξιολογηθεί ο κάθε θεσμός, έτσι όπως έχει διαμορφωθεί στην πράξη.

³⁶⁶ Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι οι δύο πιο έντονα φορτισμένες πολιτικές περίοδοι της Μεταπολίτευσης, το 1988-1989 και η περίοδος της κρίσης (από το 2009 έως και σήμερα) σηματοδεύτηκαν από τη λειτουργία των εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών για την «Τράπεζα Κρήτης» και τη «λίστα Λαγκάρντ» αντίστοιχα. Βλ. κατωτέρω σελ. 346 και 355.

3.3.1 ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ

Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποτελεί μία πολύ σημαντική μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου,³⁶⁷ που, όμως, παρουσιάζει αρκετές ιδιαιτερότητες, τις οποίες ήδη αναφέραμε.³⁶⁸

Οι εν λόγω επιτροπές συστήνονται για να διερευνήσουν ένα ζήτημα δημόσιου ενδιαφέροντος και προς τον σκοπό αυτό διαθέτουν ειδικές αρμοδιότητες σε σχέση με τις κοινές επιτροπές, ενώ έχουν περιορισμένη συγκριτικά σύνθεση για να είναι πιο ευέλικτες. Συλλέγουν πληροφορίες είτε μέσω μαρτυρικών καταθέσεων είτε μέσω εγγράφων, που αναζητούν και λαμβάνουν, και τις αξιοποιούν προκειμένου να διαλευκάνουν τα ερευνώμενα ζητήματα, εντοπίζοντας και τυχόν εσφαλμένες ή και παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της εκτελεστικής εξουσίας. Το έργο αυτό ουσιαστικά εξουσιοδοτούνται από την Ολομέλεια της Βουλής να το διεξάγουν, αφού η ίδια εξ αντικειμένου δε θα μπορούσε να το κάνει λόγω του μεγέθους της, αλλά και του λοιπού έργου της. Οι εξεταστικές επιτροπές δεν είναι μόνο μέσο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλά μπορεί να συσταθούν και εκτός του πλαισίου της πολιτικής και κομματικής αντιπαράθεσης για κάθε θέμα που τους αναθέτει η Ολομέλεια προς διερεύνηση, προκειμένου να συντάξουν πορίσματα προς αξιοποίηση από την Ολομέλεια της Βουλής και την εκτελεστική εξουσία.

Στο ελληνικό πολιτικό πλαίσιο το μέσο αυτό κοινοβουλευτικού ελέγχου μόνο θεωρητικά μπορεί να χαρακτηριστεί ως κοινοβουλευτικό «εργαλείο» στα χέρια της αντιπολίτευσης αφού, όπως θα δούμε στη συνέχεια, η εκάστοτε συμπολίτευση διαθέτει δικαίωμα «βέτο» σε κάθε τέτοια πρόταση της αντιπολίτευσης.

³⁶⁷ Ο Ράϊκος (2002: 664 επ.) χαρακτηρίζει τις εξεταστικές επιτροπές ως «το δραστικότερο μετά την πρόταση δυσπιστίας» μέσο άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Επίσης, βλ. την απόφαση (BVerfGE 49, 70 της 2.8.1978) του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου που αναφέρει, μεταξύ άλλων, ότι «Στο κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης, η αποστολή του ελέγχου της κυβέρνησης δεν επιβαρύνει πρωτίστως την πλειοψηφία, αλλά αυτή η αποστολή ως επί το πλείστον ασκείται από την αντιπολίτευση, δηλαδή από τη μειοψηφία. Για τον λόγο αυτό, προκειμένου να είναι αποτελεσματικός ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, κανένα εμπόδιο δεν πρέπει να τίθεται στο συνταγματικά εγγυημένο δικαίωμα της μειοψηφίας να ζητεί σύσταση κοινοβουλευτικής εξεταστικής επιτροπής.» (Kordeva, 2014: 319). Όπως θα διαπιστώσουμε κατωτέρω («διεθνώς ισχύοντα»), το σκεπτικό αυτό έχει ως αφετηρία το άρθρο 44 του γερμανικού Συντάγματος, που προβλέπει ότι τη σύσταση τέτοιων επιτροπών μπορεί να ζητήσει το 1/4 των μελών της Ομοσπονδιακής Βουλής καθιστώντας έτσι δικαίωμα της αντιπολίτευσης.

³⁶⁸ Βλ. ανωτέρω σελ. 149-150.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ³⁶⁹

Το θεσμικό πλαίσιο για τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών διαμορφώνεται τόσο από το Σύνταγμα, που περιγράφει με πολύ γενικό τρόπο τον σκοπό και παράλληλα θέτει τις προϋποθέσεις σύστασης μιας τέτοιας επιτροπής, όσο και από τον ΚτΒ, ο οποίος ρυθμίζει μια σειρά ειδικότερα θέματα.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Ο θεσμός των εξεταστικών επιτροπών είναι γνωστός στην Ελλάδα ήδη από την περίοδο της Εθνεγερσίας (1821-1829)³⁷⁰ οπότε και συστάθηκαν εξεταστικές επιτροπές για τη διερεύνηση οικονομικών θεμάτων χωρίς να υπάρχει κάποια σχετική πρόβλεψη στα επαναστατικά συνταγματικά κείμενα.

Το μοναρχικό Σύνταγμα του 1844 δεν προέβλεψε τη λειτουργία εξεταστικών επιτροπών³⁷¹ -όπως και ο τότε ΚτΒ- παρά ταύτα στην κοινοβουλευτική πράξη της Συνταγματικής Μοναρχίας (1844-1862) αναφέρονται ορισμένα παραδείγματα σύστασης εξεταστικών επιτροπών.³⁷²

Το Σύνταγμα του 1864 (άρθρο 58 εδ. β') προέβλεψε για πρώτη φορά τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών ορίζοντας ότι η Βουλή «δύναται να διορίζει εκ των μελών αυτής εξεταστικές των πραγμάτων επιτροπές». Ο ΚτΒ, όμως, δεν περιέλαβε σχετική διάταξη, που να ρυθμίζει τα ειδικότερα θέματα λειτουργίας των επιτροπών αυτών, με αποτέλεσμα να υποστηριχθεί χαρακτηριστικά ότι οι εξεταστικές επιτροπές συστήνονται με εθμικά καθιερωμένες διαδικασίες.³⁷³ Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά την απαιτούμενη πλειοψηφία για τη

³⁶⁹ Βλ. Δερβιτσιώτη, Α. (1994), *Οι εξεταστικές Επιτροπές του άρθρου 68 § 2 του Συντάγματος 1975/86*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκουλας, Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 220-221 και Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 501 επ.

³⁷⁰ Ο Δερβιτσιώτης (1994: 43) απαριθμεί σε σχετική υποσημείωσή του (αρ. 64) τρεις εξεταστικές επιτροπές, που συστάθηκαν την περίοδο εκείνη.

³⁷¹ Σύμφωνα με τον Δερβιτσιώτη (1994: 44) ενδεχομένως το άρθρο 66 του Συντάγματος του 1844 να προέβλεπε μία πολύ ειδική μορφή εξεταστικής αρμοδιότητας της Βουλής αναφέροντας ότι «η Βουλή εξετάζει τα πληρεξούσια των Βουλευτών και αποφασίζει περί των αναφεομένων αμφισβητήσεων», δεδομένου ότι αυτός ο έλεγχος την περίοδο της Εθνεγερσίας διεξαγόταν από τις συσταθείσες εξεταστικές επιτροπές.

³⁷² Ο Κυριακός (1904: 62), αναφερόμενος σε υποθέσεις που εξέτασε η Βουλή το 1845 και το 1849, σχετικά με παρανομίες δημοσίων υπαλλήλων κατά τις βουλευτικές εκλογές, σημειώνει χαρακτηριστικά: «*Εν Ελλάδι και επί του Βασιλέως Όθωνος ενήσκησεν η Βουλή το της εξέτασεως δικαίωμα, καίπερ σιωπόντος του Συντάγματος του 1844*». Κυριακός, Δ. (1904), *Ερμηνεία του ελληνικού Συντάγματος, τόμος δεύτερος*, Αθήνα: Τύποις Π.Δ. Σακελλαρίου.

³⁷³ Ο Ζέγγελης (1912: 288-289), μεταξύ άλλων, σημειώνει: «*Παρ'ημίν η σύστασις των εξεταστικών των πραγμάτων Επιτροπειών, κατά κοινοβουλευτικήν Νομολογίαν χωρεί προτείνοντος ενός ή πλειόνων βουλευτών αποδεκτής δε γενομένης της προτάσεως υπό της Βουλής, προβαίνει αύτη εις τον διορισμόν της Επιτροπής διά*

λήψη σχετικής απόφασης, το Σύνταγμα δεν περιέλαβε κάποια ειδική διάταξη και έτσι ίσχυε ο γενικός κανόνας για τη λήψη αποφάσεων της Βουλής κατά πλειοψηφία.³⁷⁴

Η Β' «Διπλή» Αναθεωρητική Βουλή (1910-1912)³⁷⁵ δεν τροποποίησε το άρθρο 58 εδ. β', το οποίο εξακολούθησε να ισχύει, όπως προβλεπόταν από την αρχική διάταξη του Συντάγματος του 1864. Μία σημαντική εξέλιξη στην περίοδο αυτή ήταν η ψήφιση του νόμου ΓΨΟΗ'/1911,³⁷⁶ που εισηγήθηκε στη Βουλή ο τότε υπουργός δικαιοσύνης Ν. Δημητρακόπουλος. Με τον νόμο αυτό, οι εξεταστικές επιτροπές απέκτησαν δυνατότητες ανακριτικής φύσεως, όπως το δικαίωμα κλήτευσης μαρτύρων, αναζήτησης εγγράφων, διενέργειας κατ' οίκον έρευνας και κατάσχεσης εγγράφων (οι δύο τελευταίες δυνατότητες δόθηκαν υπό την προϋπόθεση ότι θα αναφέρονταν ρητά στη σχετική περί συστάσεως απόφαση της Βουλής) κ.λπ. Στον ίδιο νόμο, δινόταν η δυνατότητα στη Βουλή να περιορίζει τις εξουσίες της εξεταστικής επιτροπής, ενώ οριζόταν (άρθρο 12), αντίθετα με όσα ίσχυαν εθιμικά μέχρι τότε,³⁷⁷ ότι η λήξη της κοινοβουλευτικής συνόδου δεν συνεπαγόταν την αναστολή των εργασιών των επιτροπών που δεν είχαν ολοκληρώσει το εξεταστικό τους έργο.³⁷⁸ Δεδομένου ότι την εποχή εκείνη οι εργασίες κάθε τακτικής κοινοβουλευτικής συνόδου διαρκούσαν πολύ λιγότερο από ό,τι σήμερα, εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς τη σημασία της διάταξης, αφού με αυτήν εξαλείφθηκε ένα σημαντικό εμπόδιο στην ολοκλήρωση των εργασιών των επιτροπών. Τέλος, προβλέφθηκε η δυνατότητα να αναθέτει η επιτροπή σε μέλος της ή σε Εφέτη ή Πρωτοδίκη «την ενέργεια ειδικώς ορισμένων εξεταστικών πράξεων» (άρθρο 7 εδ. α').

του Προέδρου αυτής, ...». Ζέγγελης, Η. (1912), *Το εν Ελλάδι κρατούν Κοινοβουλευτικόν Δίκαιον: έκδοσις δεύτερα*, Αθήνα: Τυπογραφείον «Εμπρός».

³⁷⁴ Βλ. άρθρο 56 του Συντάγματος του 1864: «*Η Βουλή δεν δύναται να συζητήσει και αποφασίση τι άνευ της παρουσίας τουλάχιστον του ημίσεως και ενός των μελών αυτής, και άνευ απολύτου πλειονοψηφίας των παρόντων μελών εν περιπτώσει ισοψηφίας η πρότασις απορρίπτεται*».

³⁷⁵ Για τη Β' «Διπλή» Αναθεωρητική Βουλή και το κίνημα στο Γουδί βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (1981), ό. π., σελ. 96 επ., Μάνεση, Αρ. (1980α), *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία: πανεπιστημιακές παραδόσεις 1966-1967*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 215 επ. και Πετρίδη, Π. (1984), *Πολιτικές Δυνάμεις και Συνταγματικοί Θεσμοί στη Νεώτερη Ελλάδα 1844-1936*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 83 επ.

³⁷⁶ Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος, αριθ. φύλλου 111/17.05.1911, ν. ΓΨΟΗ' (υπ' αριθμ. 3778) «*περί της λειτουργίας των κατά το άρθρον 58 του Συντάγματος εξεταστικών των πραγμάτων Επιτροπών*».

³⁷⁷ Ο Ν.Ι. Σαρίπολος (1874: 426) ερμηνεύοντας το παλαιό θεσμικό πλαίσιο έγραφε το 1874 ότι: «*η γαρ επιτροπεία ουχ υπάρχει πλην ή ως μέλος του σώματος της Βουλής, επομένως του σώματος είτε διαλυθέντος είτε σχολάζοντος συνεκλείπει ή σχολάζει και η επιτροπεία*». Σαρίπολος, Ν.Ι. (1874), *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου: τόμος δεύτερος*, Αθήνησι: Τυπογραφείο Μιχαήλ.Ν.Αγγελίδου.

³⁷⁸ Βλ. Ζέγγελη, Η. (1912), ό. π., σελ. 290.

Σημαντική θεσμική εξέλιξη στο θεσμό των εξεταστικών επιτροπών αποτέλεσε η διάταξη του άρθρου 53 παρ. 2 του βραχύβιου Συντάγματος του 1925/1926,³⁷⁹ η οποία ήταν και κατά πολύ εκτενέστερη από αυτή του άρθρου 58 εδ. β' Συντάγματος 1864/1911. Η διάταξη όριζε ότι η Βουλή υποχρεούται να συστήνει εξεταστικές επιτροπές εάν το ζητήσει με αίτησή του τουλάχιστον το 1/5 των μελών της. Κατ' εξαίρεση απαιτείτο απόφαση της πλειοψηφίας της Βουλής για ζητήματα, που ανάγονταν στην εξωτερική πολιτική ή την άμυνα της χώρας.

Την υποχρέωση της Βουλής να συστήνει εξεταστικές επιτροπές, όταν το ζητά η μειοψηφία των βουλευτών κατοχύρωσε και το Σύνταγμα του 1927 στο άρθρο 55 παρ. 2 και 3: *«Η Βουλή δικαιούται, επί τη αιτήσσει δε του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών αυτής υποχρεούται, να διορίζει εξεταστικάς των πραγμάτων επιτροπάς συντεθειμένας κατ' αναλογίαν της δυνάμεως των κομμάτων. Επί ζητημάτων αναγομένων εις την εξωτερικήν πολιτικήν ή την άμυναν της χώρας απαιτείται απόφασις της Βουλής.»*. Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα του 1927 διατήρησε τη βασική καινοτομία του Συντάγματος του 1925/1926, που κατέστησε τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών δικαίωμα της μειοψηφίας,³⁸⁰ με τη διαφορά ότι αύξησε τον απαιτούμενο αριθμό των αιτούντων βουλευτών από το 1/5 στο 1/3 και προέβλεψε ρητά ότι οι υπουργοί δεν θα μπορούσαν να μετέχουν και να ψηφίζουν στις εξεταστικές επιτροπές παρά μόνο εάν ήταν μέλη αυτών, υπό τη βουλευτική τους ιδιότητα (άρθρο 90).

Η σημαντική όμως αυτή καινοτομία των Συνταγμάτων του Μεσοπολέμου προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης δεν επαναλήφθηκε στο Σύνταγμα του 1952, το οποίο ψηφίσθηκε την επαύριο της λήξης του Εμφυλίου Πολέμου και ορθά χαρακτηρίστηκε ως *«συντηρητικό και ασυγχρόνιστο»*.³⁸¹ Το εν λόγω Σύνταγμα,

³⁷⁹ Για την ταραχώδη ιστορία των πρώτων ετών μετά τη μικρασιατική καταστροφή και μέχρι την επάνοδο του Βενιζέλου στην εξουσία το 1928, βλ. περί αυτών Αλιβιζάτο, Ν.(2011), ό. π., σελ. 255 επ., του ίδιου, (1981), ό. π., σελ. 133 επ., Μάνεση, Αρ. (1980α), ό. π., σελ. 228 επ., Πετρίδη, Π. (1984), ό. π., σελ. 152 επ., Βερέμη, Θ. (1978), «Οι εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις και οι διεθνείς σχέσεις της Ελλάδος από την αντεπανάσταση του 1923 ως την ανατροπή του Παγκάλου», στο συλλογικό τόμο *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: τόμος ΙΕ'*, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, σελ. 271-296 και Οικονόμου, Ν. (1978), «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», σε *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: τόμος ΙΕ'*, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, σελ. 304-310.

³⁸⁰ Ο Σβώλος (1943β: 49) σημειώνει χαρακτηριστικά ότι *«... δίδεται και εις την μειοψηφίαν εν σοβαρόν όπλον ελέγχου κατά της διαθετούσης την πλειοψηφίαν της Βουλής κυβερνήσεως.»*. Σβώλος, Α. (1943β), *Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ.Β': Πανεπιστημιακά παραδόσεις προς αποκλειστικήν χρήσιν των φοιτητών*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον Αργύρη Παπαζήση.

³⁸¹ Οι Σβώλος και Βλάχος (1954: 23) επισημαίνουν για το Σύνταγμα του 1952 ότι *«... δεν επηρεάσθη καθόλου από τα Συντάγματα των Δυτικών Δημοκρατιών της μεταπολεμικής περιόδου (1946/1949). Είναι κατά βάσιν συντηρητικόν και ασυγχρόνιστον.»*. Σβώλος, Α. και Βλάχος, Γ. (1954), *Το Σύνταγμα της Ελλάδος: Ερμηνεία – Ιστορία – Συγκριτικόν Δίκαιον, τόμος Α'*, Αθήνα: εκδ. Μ. Παπαδημητρόπουλος. Για τη διαδικασία θέσπισης

επανέλαβε στο άρθρο 58 εδ. β' την ταυτάριθμη διάταξη του Συντάγματος του 1864/1911 και δεν έκανε μεία σε οποιοδήποτε δικαίωμα της μειοψηφίας.³⁸²

Για πρώτη φορά έγινε αναφορά στις εξεταστικές επιτροπές στον ΚτΒ του 1946, όπου στο άρθρο 8 παρ. 6 γίνεται παραπομπή στη συνταγματική διάταξη και τον ν. ΓΨΟΗ'/1911 χωρίς περαιτέρω εξειδίκευση ή επεξεργασία, επιλογή που ακολουθήθηκε και στους Κανονισμούς του 1952 (άρθρο 8 παρ. 7) και του 1964 (άρθρο 18) παραπέμποντας πάντα στα όσα ρυθμίζει ο απλός νομοθέτης.

Όπως ήταν φυσικό, το ζήτημα του απαιτούμενου αριθμού βουλευτών για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής απασχόλησε και τις συζητήσεις που έγιναν κατά τη σύνταξη και ψήφιση του Συντάγματος του 1975. Ο τότε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης ζήτησε να κατοχυρωθεί ρητά το δικαίωμα της αντιπολίτευσης να επιβάλει τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών, έστω και εάν δε συμφωνούσε η συμπολίτευση,³⁸³ αλλά τελικά αυτό δεν προβλέφθηκε ρητά και αντίθετα ψηφίσθηκε η διάταξη, που ισχύει μέχρι σήμερα και θα εξετάσουμε ακολούθως, διαπιστώνοντας και τα ερμηνευτικά προβλήματα που παρουσίασε.

ο *Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο*

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 68 παρ. 2 & 3) η πρόταση για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής υποβάλλεται στην Ολομέλεια από το 1/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (60 βουλευτές). Προκειμένου να συσταθεί η επιτροπή, θα πρέπει η πρόταση να υπερψηφισθεί με πλειοψηφία των παρόντων, που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από τα 2/5 (120 βουλευτές) του συνόλου των βουλευτών.³⁸⁴ Σε περίπτωση που το προς διερεύνηση ζήτημα ανάγεται στην εξωτερική πολιτική και την εθνική άμυνα, απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (151 βουλευτές). Η σχετική διάταξη ορίζει ότι *«τα σχετικά με τη συγκρότηση και λειτουργία των επιτροπών αυτών καθορίζονται από τον*

του Συντάγματος του 1952 βλ. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Ν. (1987), ό. π., σελ. 56 επ. και Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 367.

³⁸² Κατά συνέπεια ίσχυσε ο γενικός κανόνας του άρθρου 56 του Συντάγματος του 1952 για τη λήψη των αποφάσεων της Βουλής: *«Η Βουλή δεν δύναται να συζητήσει άνευ της παρουσίας τουλάχιστον του ενός τρίτου του όλου αριθμού των μελών αυτής, μηδέ να αποφασίση τι άνευ απολύτου πλειοψηφίας των παρόντων μελών, ήτις όμως ουδέποτε δύναται να είναι μικρότερα του ενός τετάρτου του όλου αριθμού των βουλευτών. Εν περιπτώσει ισοψηφίας η πρότασις απορρίπτεται.»*

³⁸³ Ο Γ. Μαύρος ανέφερε χαρακτηριστικά στην ομιλία του κατά τη συζήτηση για το Σύνταγμα του 1975: *«Εάν, κύριοι βουλευταί, εδέχετο η Βουλή ότι μόνον, εάν το εγκρίνουν 151 βουλευταί, συνιστάται Εξεταστική των πραγμάτων Επιτροπή, τότε ο έλεγχος θα ανήκη εξ ολοκλήρου εις τα χείρας εκείνου ο οποίος πρόκειται να υποστεί τον έλεγχον.»* Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΞΗ' (10/04/1975), σελ. 236.

³⁸⁴ Για τα ερμηνευτικά ζητήματα, που δημιουργούνται σχετικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία, βλ. κατωτέρω σελ. 168 επ.

ΚτΒ». Επίσης, στην παρ. 3 του εν λόγω συνταγματικού άρθρου, οι επιτροπές αυτές (όπως και οι κοινοβουλευτικές) συνιστώνται *«ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων, των ομάδων και των ανεξαρτήτων, όπως ορίζει ο Κανονισμός»*.

Οι βασικοί αυτοί κανόνες, όπως και η όλη διάταξη γενικότερα, δε μεταβλήθηκαν από το 1975 μέχρι σήμερα παρά τις τρεις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν (1986, 2001, 2008). Μία απόπειρα της Ν.Δ. -από τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης- στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος το 2001, να δοθεί δικαίωμα στην αντιπολίτευση να επιβάλει τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών, δεν υιοθετήθηκε από την τότε συμπολίτευση, το ΠΑ.ΣΟ.Κ.³⁸⁵

Αντίθετα όμως με την προδικτατορική εποχή, που σε επίπεδο εξειδίκευσης των συνταγματικών διατάξεων βασιζόταν στον ν. ΓΨΟΗ'/1911, ο ΚτΒ του 1975 (άρθρο 27) και ακόμη περισσότερο ο ΚτΒ του 1987, υιοθετώντας αμφότεροι τη φιλοσοφία πως τα εσωτερικά της Βουλής ζητήματα πρέπει να ρυθμίζονται από τον ίδιο τον Κανονισμό της και όχι από τους κοινούς νόμους, περιέλαβαν αναλυτική αναφορά στη συγκρότηση και λειτουργία των επιτροπών αυτών.

Ειδικότερα, ο ΚτΒ του 1987³⁸⁶ περιέλαβε ειδικό κεφάλαιο (κεφάλαιο Δ') με έξι συνολικά άρθρα (144-149), οι δε σχετικές διατάξεις παρέμειναν αναλλοίωτες, παρά τις πολλές τροποποιήσεις διατάξεων του ΚτΒ, που μεσολάβησαν από το 1987 έως και σήμερα.

Συγκεκριμένα, ο ΚτΒ προβλέπει ότι η σχετική πρόταση θα πρέπει να υπογράφεται από τουλάχιστον το 1/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, επαναλαμβάνοντας ουσιαστικά τη σχετική συνταγματική πρόβλεψη και ότι θα πρέπει να προσδιορίζει τους λόγους για τους οποίους ζητείται η σύσταση της εξεταστικής επιτροπής, καθώς και το συγκεκριμένο ζήτημα με το οποίο θα ασχοληθεί. Η πρόταση εγγράφεται στην ημερησία διάταξη συνεδρίασης του κοινοβουλευτικού ελέγχου και η συζήτησή της ολοκληρώνεται υποχρεωτικά σε μία συνεδρίαση.

³⁸⁵ Κατά την αναθεώρηση του 2001, η πρόταση της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ν.Δ.) για αναθεώρηση της διάταξης του άρθρου 68 παρ. 2 με σκοπό την αποσαφήνιση του απαιτούμενου αριθμού βουλευτών για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών, απορρίφθηκε από την πλειοψηφία (168 ψήφοι). Βλ. Ράϊκο, Αθ. (2002), ό.π., σελ. 678-680.

³⁸⁶ Στον ΚτΒ του 1975 που ίσχυσε ως το 1987, το σχετικό άρθρο (27), με 13 παραγράφους, περιέγραφε για πρώτη φορά τη συγκρότηση και λειτουργία των επιτροπών αυτών. Μεταξύ άλλων, ανέφερε ότι λειτουργούν με όμοιο προς αυτό των άλλων κοινοβουλευτικών επιτροπών τρόπο, οι εξουσίες τους δεν παύουν με τη λήξη της συνόδου, αλλά μόνο της περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας συστάθηκαν και ότι η Βουλή έχει το δικαίωμα να θέσει περιορισμούς στις αρμοδιότητές τους.

Όσον αφορά στην απόφαση της Ολομέλειας για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής, αυτή, όπως προαναφέραμε, λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία δε μπορεί να είναι κατώτερη από τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, ενώ η απόφαση της Βουλής για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών για ζητήματα που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική ή την εθνική άμυνα λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Με την ίδια απόφαση, προσδιορίζεται ο αριθμός των μελών της επιτροπής, καθώς και η προθεσμία, εντός της οποίας η επιτροπή είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει το πόρισμα των εργασιών της. Παρά ταύτα η προθεσμία υποβολής του πορίσματος μπορεί να παραταθεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, με ειδικές αποφάσεις της Βουλής. Η απόφαση λαμβάνεται από την Ολομέλεια, ύστερα από αίτηση της επιτροπής.

Για όσα θέματα δε ρυθμίζονται κατά τρόπο ειδικό στα προαναφερόμενα άρθρα του ΚτΒ, προβλέπεται ότι η συγκρότηση των εξεταστικών επιτροπών διέπεται από τις αντίστοιχες διατάξεις, που ρυθμίζουν τη συγκρότηση και τη λειτουργία των διαρκών επιτροπών (άρθρα 31-41 του ΚτΒ).

Μετά την απόφαση για τη σύστασή της και τη συγκρότησή της σε Σώμα, η επιτροπή οφείλει να ολοκληρώσει τις εργασίες της και να παραδώσει το πόρισμά της εντός της προθεσμίας, που έχει ορισθεί από την Ολομέλεια.

Η επιτροπή διαθέτει ευρείες ερευνητικές εξουσίες, αφού έχει όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών, ώστε να μπορεί να ζητήσει και να επιβάλει την κατάθεση εγγράφων, την προσέλευση και κατάθεση μαρτύρων και, γενικά, να διεξάγει οποιαδήποτε αποδεικτική διαδικασία προβλέπεται από την ποινική δικονομία (αυτοψία, πραγματογνωμοσύνη κ.λπ.). Η Βουλή μπορεί με απόφασή της να περιορίσει τις εξουσίες της εξεταστικής επιτροπής.

Το πόρισμα των εργασιών της επιτροπής περιλαμβάνει τις απόψεις της πλειοψηφίας και καταχωρίζονται και οι απόψεις της μειοψηφίας, όπου υπάρχουν. Για να συζητηθεί το πόρισμα στην Ολομέλεια, θα πρέπει να υποβληθεί σχετικό αίτημα από το 1/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (60 βουλευτές).

Εντύπωση προκαλεί η απουσία διάταξης με την οποία να ρυθμίζεται το ζήτημα της δημοσιότητας των συνεδριάσεων. Στην πράξη, και λόγω των ανακριτικών αρμοδιοτήτων των

επιτροπών αυτών, επικράτησε να συνεδριάζουν «κεκλεισμένων των θυρών».³⁸⁷ Έτσι, κατά παράδοση το κοινό ενημερωνόταν με σύντομες ανακοινώσεις από το προεδρείο της επιτροπής, οι οποίες περιείχαν την πορεία των εργασιών της επιτροπής, καθώς και τη σειρά με την οποία θα κλητεύονταν οι μάρτυρες. Αυτό βέβαια, δε διασφάλιζε καθόλου τη μυστικότητα των συνεδριάσεων, αφού οι βουλευτές που ήταν μέλη των επιτροπών ενημέρωναν τους δημοσιογράφους για τα όσα λέγονταν (με άγνωστο βαθμό ακριβείας), ενώ δεν έλειπαν και περιπτώσεις σχολιασμού των όσων έγιναν κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων στα λεγόμενα «τηλεπαράθυρα».³⁸⁸

Με αφετηρία, όμως, την ΙΣΤ΄ κοινοβουλευτική περίοδο και την εξεταστική επιτροπή για τα Μνημόνια,³⁸⁹ οι σχετικές συνεδριάσεις, με αποφάσεις, κατά πλειοψηφία, των ίδιων των επιτροπών άρχισαν να διεξάγονται δημόσια, μεταδιδόμενες από το Κανάλι της Βουλής, κατ' αναλογία των ισχυόντων στις λοιπές κοινοβουλευτικές επιτροπές.³⁹⁰

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Ο θεσμός των εξεταστικών επιτροπών είναι ιδιαίτερα διαδεδομένος στην κοινοβουλευτική πρακτική της χώρας μας.³⁹¹ Την πρακτική αυτή εφαρμογή, στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, θα εξετάσουμε στην ενότητα αυτή, αφού, όπως θα διαπιστώσουμε, τα περισσότερα προβλήματα του θεσμού στην Ελλάδα συνδέονται όχι μόνο με τις σχετικές

³⁸⁷ Ως γνωστόν, στην Ποινική Δικονομία (άρθρο 241 εδ.α΄ του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας) προβλέπεται η μυστικότητα της ανακριτικής διαδικασίας. Αξίζει να γίνει αναφορά στο γεγονός ότι ακόμη και τα πρακτικά των εξεταστικών επιτροπών δε δίνονταν σε άλλους, πλην των μελών της ίδιας της επιτροπής. Πρώτη φορά αποφασίσθηκε να δίδονται τα πρακτικά σε κοινοβουλευτικούς συντάκτες στην εξεταστική επιτροπή σχετικά με την «προμήθεια εξοπλισμού των Ενόπλων Δυνάμεων» (12/10/2004). Έκτοτε τα πρακτικά των εξεταστικών επιτροπών δίνονται στα μέλη τους, καθώς και στους κοινοβουλευτικούς συντάκτες, εκτός αν ληφθεί άλλη απόφαση από τα μέλη των επιτροπών αυτών.

³⁸⁸ Δεδομένου ότι τα περιστατικά αυτά ήταν πολλά και διαχρονικά, δεν κρίνεται σκόπιμη η ενδεικτική παράθεση τέτοιων περιπτώσεων, καθώς θα αδικούσε όσους θα αναφέρονταν στα ενδεικτικά παραδείγματα σε σχέση με όσους, κατ' ανάγκη, θα παραλείπονταν.

³⁸⁹ Βλ. ενδεικτικά πρακτικά συνεδρίασης της εξεταστικής επιτροπής «για τη διερεύνηση και διαλεύκανση των συνθηκών και των ευθυνών που οδήγησαν στην υπαγωγή της Ελλάδας στο καθεστώς των Μνημονίων και της επιτήρησης και για κάθε άλλο ζήτημα που σχετίζεται με την εφαρμογή και υλοποίηση των Μνημονίων», Περίοδος ΙΣΤ΄, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση της 14/05/2015, στο <http://www.hellenicparliament.gr/Koinovouleftikes-Epitropes/Synedriaseis?search=on&commission=98a40ea3-d178-4188-b5ab-a48900bc7ad9&drdSessionPeriods=ef3c0f44-85cc-4dad-be0c-a43300bca218> [πρόσβαση: 21.12.2016].

³⁹⁰ Βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία: Μπουρδάρας, Γ. (2015), «Σε ζωντανή μετάδοση η Εξεταστική Βουλής», *Η Καθημερινή* (06.05.2015), στο <http://www.kathimerini.gr/814024/article/epikairothta/politikh/se-zwntanh-metadosh-h-e3etastikh-voylhs> [πρόσβαση: 18.05.2016] και «Από το Κανάλι της Βουλής θα μεταδίδονται οι συνεδριάσεις της Εξεταστικής για το Μνημόνιο», *Τα Νέα* (14.05.2015), στο <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5238871/apo-to-kanali-ths-boylhs-tha-metadidontai-oi-synedriaseis-ths-eksetastikhs-gia-to-mnhmonio/> [πρόσβαση: 18.05.2015].

³⁹¹ Για μια καταγραφή των εξεταστικών επιτροπών, που συστάθηκαν μέχρι το 1967 βλ. Δερβιτσιώτη, Α. (1994), ό. π., σελ. 43-64.

διατάξεις, αλλά και με την εφαρμογή του στην πράξη. Παράλληλα, θα ερευνήσουμε και τα διεθνώς ισχύοντα, δεδομένου μάλιστα, ότι ο θεσμός αυτός έχει διεθνώς μακρά κοινοβουλευτική ιστορία.

ο **Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης**

Ένας στατιστικός απολογισμός του θεσμού των εξεταστικών επιτροπών από τη Μεταπολίτευση μέχρι σήμερα,³⁹² καταδεικνύει ότι κατατέθηκαν προτάσεις σύστασης εξεταστικών επιτροπών συνολικά για 47 υποθέσεις (βλ. πίνακα 3).³⁹³

Πίνακας 3

Προτάσεις για σύσταση εξεταστικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ	ΠΡΟΤΑΣΗ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ	ΠΡΟΤΑΣΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ	ΣΥΣΤΑΘΕΙΣΕΣ ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ
Δ'	6	3 - ΝΑΙ	5 - ΟΧΙ	8	3
Ε'	2	1 - ΝΑΙ	1 - ΝΑΙ	2	2
Ζ'	5	2 - ΝΑΙ (ΣΥΖΗΤΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΚΟΙΝΟΥ ΜΕ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΘΗΚΑΝ ΟΜΟΦΩΝΑ)	3 - ΝΑΙ (ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ) & 2 - ΝΑΙ (ΣΥΖΗΤΗΘΗΚΑΝ ΑΠΟ ΚΟΙΝΟΥ ΜΕ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΨΗΦΙΣΘΗΚΑΝ ΟΜΟΦΩΝΑ)	7	5
Η'	1	0	1 - ΟΧΙ	1	0
Θ'	8	2 - ΝΑΙ	6 - ΟΧΙ	8	2
Ι'	7	0	7 - ΟΧΙ	7	0
ΙΑ'	4	1 - ΝΑΙ	4 - ΟΧΙ	5	1
ΙΒ'	5	1 - ΝΑΙ	4 - ΟΧΙ	5	1
ΙΓ'	4	4 - ΝΑΙ	0	4	4
ΙΔ'	3	0	3 - ΟΧΙ	3	0
ΙΣΤ'	2	1 - ΝΑΙ	1 - ΟΧΙ	2	1
	47	15	37	52	19

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Σύμφωνα με τα ανωτέρω παρατιθέμενα στοιχεία,³⁹⁴ σε 19 περιπτώσεις, εγκρίθηκαν οι προτάσεις και συστάθηκαν οι επιτροπές. Από αυτές που έγιναν δεκτές, μόνο 4 προτάσεις

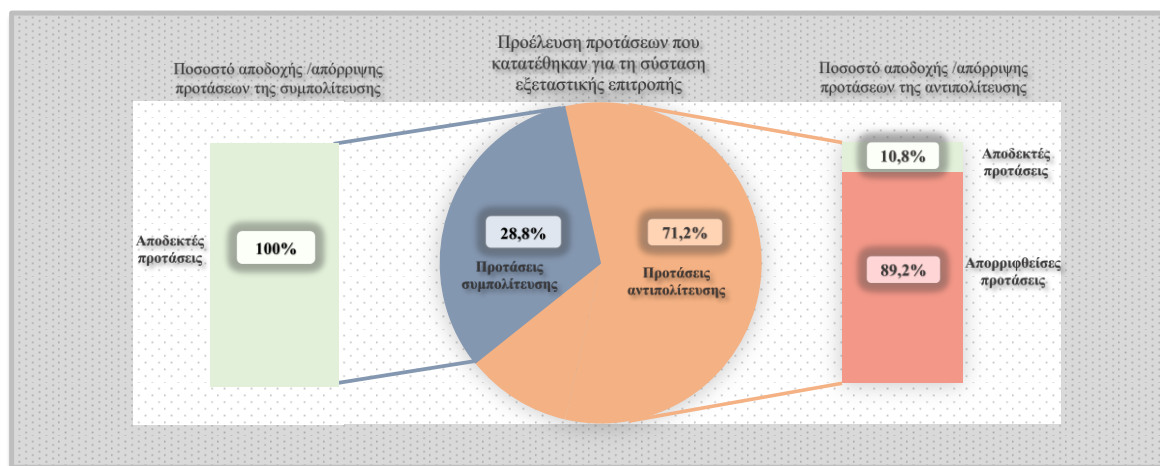
³⁹² Τα στατιστικά στοιχεία που παρουσιάζονται στην παρούσα ενότητα προέκυψαν από την ταξινόμηση και αξιοποίηση στοιχείων, που παρασχέθηκαν στη συγγραφέα από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής.

³⁹³ Θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι για τις 47 αυτές υποθέσεις κατατέθηκαν συνολικά 52 προτάσεις, αφού σε ορισμένες περιπτώσεις για την ίδια υπόθεση κατατέθηκαν ταυτοχρόνως προτάσεις από βουλευτές διαφορετικών κομμάτων με διαφορετικό σκεπτικό και διαφοροποιούμενο αντικείμενο έρευνας (βλ. χαρακτηριστικά κατωτέρω υποσημ. 396, σελ. 160).

³⁹⁴ Βλ. Γεωργοπούλου, Β. (2015), ό. π., σελ. 131-132. Υπενθυμίζεται ότι για τους λόγους που εξηγήσαμε στην εισαγωγή της μελέτης (βλ. ανωτέρω σελ. 24-25) τα παρατιθέμενα στοιχεία φθάνουν μέχρι και τη λήξη της ΙΣΤ' περιόδου (Αύγουστος 2015). Σημειώνεται πάντως ότι κατά την τρέχουσα περίοδο (ΙΖ') και μέχρι τη συγγραφή της παρούσας μελέτης είχαν συσταθεί δύο εξεταστικές επιτροπές, που πρότεινε η συμπολίτευση (ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ): α) τον Απρίλιο του 2016 «για τη διερεύνηση της νομιμότητας της δανειοδότησης των πολιτικών κομμάτων, καθώς και των ιδιοκτητριών εταιρειών μέσων μαζικής ενημέρωσης από τα τραπεζικά ιδρύματα της χώρας» και β) τον Απρίλιο του 2017 «για τη διερεύνηση σκανδάλων στο χώρο της Υγείας κατά τα έτη 1997-2014». Στη δεύτερη περίπτωση πέραν της πρότασης της συμπολίτευσης είχε κατατεθεί πρόταση και από βουλευτές της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ν.Δ.), με την οποία ζητούσαν τη διερεύνηση και της περιόδου διακυβέρνησης από τον ΣΥΡΙΖΑ και που τελικά δεν έγινε δεκτή.

είχαν προέλθει αποκλειστικά από την αντιπολίτευση,³⁹⁵ ενώ σε 2 περιπτώσεις είχαν κατατεθεί προτάσεις τόσο από τη συμπολίτευση όσο και από την αντιπολίτευση για το ίδιο κάθε φορά ζήτημα.³⁹⁶ Στις υπόλοιπες (13) περιπτώσεις, οι προτάσεις που έγιναν αποδεκτές προέρχονταν από τη συμπολίτευση και, συνήθως, αποσκοπούσαν στον έλεγχο των πεπραγμένων της προηγούμενης κυβέρνησης.³⁹⁷

Γράφημα 4:
Προτάσεις για σύσταση εξεταστικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση



Ειδικότερα, σε ότι αφορά τις προτάσεις που προήλθαν από την αντιπολίτευση θα πρέπει να σημειωθεί ότι όλες κατατέθηκαν από βουλευτές της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης. Αυτό οφείλεται στο ότι στα μεταπολιτευτικά χρόνια κανένα κόμμα της ελάσσονος αντιπολίτευσης δεν είχε τον απαιτούμενο αριθμό βουλευτών.³⁹⁸ Σε δύο μόνο περιπτώσεις βουλευτές κόμματος της ελάσσονος αντιπολίτευσης κατέθεσαν από κοινού

³⁹⁵ Πρόκειται για τις προτάσεις, που αφορούσαν: α) στις «προμήθειες των Ενόπλων Δυνάμεων από το 1974 έως το 1989» (14/07/1989), β) τη «διερεύνηση των γεγονότων που διαδραματίστηκαν στην Πάτρα και την Αθήνα από την 8η έως την 11η Ιανουαρίου 1991 και τον εντοπισμό των ευθυνών» (04/03/1991), γ) την «προμήθεια και διαχείριση των πετρελαιοειδών από το 1974 έως το 1995» (13/05/1991) και δ) τη «διερεύνηση των θεμάτων που συνδέονταν με την υπόθεση της πώλησης της ελληνικής τσιμεντοβιομηχανίας “ΑΓΕΤ Ηρακλής” και τις τυχόν ευθύνες ατόμων του δημοσίου βίου» (22/03/1993). Και οι 4 προτάσεις κατατέθηκαν από βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ., ως αξιωματική αντιπολίτευση, σε περιόδους που την κυβέρνηση ασκούσε η Ν.Δ.

³⁹⁶ Αφορούσαν προτάσεις βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και της Ν.Δ. για τη διερεύνηση: α) της «ζημίας στην Ολυμπιακή Αεροπορία από αγοραπωλησίες αεροσκαφών κατά τη θητεία των δύο τελευταίων διοικήσεων της εταιρίας» (04/02/1991) και β) του «προβλήματος των τηλεφωνικών υποκλοπών και της χρήσης των προϊόντων τους από το 1985 έως το 1993» (19/05/1993). Σημειώνεται ότι υπήρξαν και 3 ακόμη υποθέσεις για τις οποίες κατατέθηκαν διαφορετικές προτάσεις από τα προαναφερθέντα κόμματα, αλλά υπερψηφίσθηκαν μόνο αυτές της εκάστοτε συμπολίτευσης, ενώ καταψηφίσθηκαν εκείνες της εκάστοτε αντιπολίτευσης.

³⁹⁷ Καμία πρόταση, μετά τον Οκτώβριο του 1993 και μέχρι σήμερα, αποκλειστικά προερχόμενη από την αντιπολίτευση, δεν έχει γίνει αποδεκτή.

³⁹⁸ Σημειώνεται πάντως ότι, κατά την ΙΑ' κοινοβουλευτική περίοδο κατατέθηκαν 4 προτάσεις από κόμματα της ελάσσονος αντιπολίτευσης, αλλά ετέθησαν στο αρχείο γιατί δεν πληρούσαν τις αριθμητικές προϋποθέσεις του άρθρου 144 του ΚτΒ (δηλ. τουλάχιστον 60 βουλευτές).

πρόταση για σύσταση εξεταστικής επιτροπής με συναδέλφους τους της αξιωματικής αντιπολίτευσης, καθώς το κόμμα τους δε διέθετε την απαραίτητη για την υποβολή τέτοιων προτάσεων κοινοβουλευτική δύναμη.³⁹⁹ Το συμπέρασμα που συνάγεται είναι ότι το δικαίωμα να ζητήσει ένα κόμμα της αντιπολίτευσης τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής αποτελεί στην ουσία δικαίωμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Ακόμη και η δυνατότητα συνυπογραφής πρότασης από ένα μικρότερο κόμμα στην πράξη ελάχιστα αξιοποιείται, αφού συνήθως απουσιάζει από τα κόμματα της αντιπολίτευσης το πνεύμα της μεταξύ τους συνεργασίας εντός της Βουλής.

Ως προς τη θεματολογία, όλες ανεξαιρέτως οι προτάσεις για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών είχαν ως αντικείμενο θέματα, που μπορούσαν να οδηγήσουν στον εντοπισμό πολιτικών και ποινικών ευθυνών πολιτικών προσώπων και έτσι, σε ένα βαθμό οι εξεταστικές επιτροπές μπορούν να θεωρηθούν, και ιδιαίτερα στα μάτια εκείνων που υπέβαλαν τις σχετικές προτάσεις για τη σύστασή τους, ως το πρώτο βήμα για τη μετέπειτα σύσταση προανακριτικών επιτροπών.⁴⁰⁰ Δεν είναι τυχαίο ότι από τις 47 περιπτώσεις, οι 28 αφορούσαν σε υποθέσεις που εθεωρούντο από τους υπογράφοντες βουλευτές οικονομικά σκάνδαλα, όπως τα θέματα δημοσίων προμηθειών, διαχείρισης ΔΕΚΟ, ιδιωτικοποιήσεων κ.λπ. Σε πολιτικής υφής υποθέσεις ή σκάνδαλα αφορούσαν 11 περιπτώσεις με συχνότερο το αίτημα να διερευνηθούν υποθέσεις υποκλοπών. Τέσσερις φορές απασχόλησαν τη Βουλή προτάσεις για σύσταση εξεταστικής επιτροπής σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας («τρομοκρατία», «φάκελος Κύπρου», «υπόθεση Οτσαλάν», «απαγωγή και ανάκριση

³⁹⁹ Πρόκειται για: α) την πρόταση, που κατέθεσαν από κοινού, 5 βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ και 66 βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (ΙΑ΄ κοινοβουλευτική περίοδο), με αντικείμενο «τη διερεύνηση παραβίασης ή όχι θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων Πακιστανών, που διέμεναν νομίμως στην ελληνική επικράτεια τον Ιούλιο του 2005» (Συνεδρίαση ΠΝΖ΄, 19/06/2006) και β) την πρόταση, που κατέθεσαν από κοινού, 6 βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ και 112 βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (ΙΑ΄ κοινοβουλευτική περίοδο), σχετικά με «το θέμα των υποκλοπών των τηλεφωνικών συνδιαλέξεων» (Συνεδρίαση ΕΑ΄, 22/01/2007). Τελικώς, και οι δύο προτάσεις απορρίφθηκαν, κατά πλειοψηφία, από την Ολομέλεια της Βουλής.

⁴⁰⁰ Σχετική παρατήρηση διατύπωσε ο Κ. Τσάτσος, βασιζόμενος στην προδικτατορική κοινοβουλευτική εμπειρία του: «Πρέπει λοιπόν να λάβωμεν υπ' όψιν ότι όταν ψηφίζωμεν άρθρον περί Εξεταστικής των πραγμάτων Επιτροπής εις την Ελλάδα, θέλομεν να δημιουργήσωμεν θεσμόν ο οποίος δεν αφορά μόνο τους Κυβερνώντας αλλά τους Κυβερνήσαντας εις το παρελθόν και διωκομένους ως κακώς Κυβερνήσαντας εις το παρελθόν». Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΞΗ΄ (10/04/1975), σελ. 239.

Η εμπειρία της Μεταπολίτευσης αναμφίβολα επιβεβαίωσε την ανωτέρω επισήμανση. Ενδεικτικές είναι οι περιπτώσεις των υποθέσεων του «καζίνου Φλοίσβου» και της «μονής Βατοπεδίου», όταν μετά το πόρισμα των σχετικών εξεταστικών επιτροπών (14/04/1997 και 08/06/1997 αντίστοιχα) κατατέθηκαν προτάσεις για τη σύσταση προανακριτικών επιτροπών. Από τις προτάσεις αυτές, εκείνη που αφορούσε στο «καζίνο Φλοίσβου» δεν έγινε δεκτή από την Ολομέλεια (09/05/1997), ενώ, στην περίπτωση της «μονής Βατοπεδίου», αποφασίσθηκε η σύσταση προανακριτικής επιτροπής για την περαιτέρω διερεύνηση τυχόν ποινικών ευθυνών πολιτικών προσώπων (28/06/2010).

Πακιστανών»), ενώ σε άλλες 4 περιπτώσεις τα προτεινόμενα θέματα αφορούσαν στη διερεύνηση των αιτιών πολύνεκρων ατυχημάτων («πτώση ουκρανικού αεροπλάνου», «πτώση πρωθυπουργικού αεροσκάφους», «ναυάγιο Σάμινα», «οδικό δυστύχημα στα Τέμπη»).

Από τις 19 περιπτώσεις, που τελικώς συστάθηκε εξεταστική επιτροπή, οι 14 αφορούσαν σε διερεύνηση τυχόν οικονομικών σκανδάλων,⁴⁰¹ οι 3 σε πολιτικής υφής υποθέσεις ή σκάνδαλα («επεισόδια σε σχολείο της Πάτρας και δολοφονία Τεμπονέρα», «τηλεφωνικές υποκλοπές», «στατιστικά στοιχεία περιόδου 2004-2009») και 2 σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας («φάκελος Κύπρου» και «υπόθεση Οτσαλάν»).

Ως προς τη χρονική διάρκεια των εργασιών των εξεταστικών επιτροπών,⁴⁰² αυτή κατά μέσον όρο ήταν 132 ημέρες, δηλαδή περίπου 4 μήνες. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι μεγαλύτερες σε διάρκεια εξεταστικές επιτροπές ήταν εκείνες για τη «Siemens»⁴⁰³ και το «φάκελο της Κύπρου».⁴⁰⁴ Στο άλλο άκρο της κλίμακας είναι η εξεταστική επιτροπή για τις «προμήθειες των Ενόπλων Δυνάμεων» το 1989 και η πρώτη εξεταστική επιτροπή για την υπόθεση της «μονής Βατοπεδίου»⁴⁰⁵ το 2008. Η εξήγηση για την εξαιρετικά μεγάλη διάρκεια των δύο πρώτων επιτροπών («Siemens» και «φάκελος της Κύπρου») εντοπίζεται όχι μόνο στην πολυπλοκότητα των υποθέσεων, αλλά και σε διάφορες πολιτικές σκοπιμότητες, που συνδέονταν κυρίως με τον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας και που η ανάλυσή τους ξεπερνά τα όρια αυτής της μελέτης. Όσο για τις εξαιρετικά σύντομης διάρκειας επιτροπές, τα αίτια συνδέονται στην πρώτη περίπτωση («προμήθειες Ενόπλων Δυνάμεων» / 1989) στη συμφωνία της Ν.Δ. και του Συνασπισμού να ολοκληρωθεί η διαδικασία της «κάθαρσης» από τη συγκυβέρνηση Τζ. Τζαννετάκη όσο το δυνατό πιο σύντομα, ώστε να υπάρξει νέα

⁴⁰¹ Πρόκειται για τις υποθέσεις της «Τράπεζας Κρήτης», των «προμηθειών του εξοπλισμού των ενόπλων δυνάμεων και των πετρελαιοειδών», της «Ολυμπιακής Αεροπορίας», της «ΑΓΕΤ Ηρακλής», του «καζίνο Φλοίσβου», της «μονής Βατοπεδίου», των «ομολόγων», της «Siemens» και της «υπαγωγής της Ελλάδας στο καθεστώς των Μνημονίων».

⁴⁰² Ως σημείο αφετηρίας ελήφθη η ημερομηνία συγκρότησης κάθε επιτροπής και ως καταληκτικό η ημερομηνία κατάθεσης του πορίσματός της.

⁴⁰³ Η εξεταστική επιτροπή για την υπόθεση «Siemens» (02/02/2010 - 24/01/2011) πραγματοποίησε 104 συνεδριάσεις, συνολικής διάρκειας 450 ωρών, εξετάζοντας 145 μάρτυρες (πηγή: Βουλή των Ελλήνων).

⁴⁰⁴ Η εξεταστική επιτροπή για την υπόθεση του «φακέλου της Κύπρου» (03/03/1986 - 31/10/1988), η οποία ήταν και η πρώτη που συστάθηκε κατά την μεταπολιτευτική περίοδο, πραγματοποίησε 154 συνεδριάσεις, εκ των οποίων οι 68 αφιερώθηκαν αποκλειστικά σε συζήτηση διαδικαστικών θεμάτων, εξετάζοντας 86 μάρτυρες (πηγή: Βουλή των Ελλήνων).

⁴⁰⁵ Η εν λόγω εξεταστική επιτροπή για την υπόθεση της «μονής Βατοπεδίου», που συστάθηκε με πρωτοβουλία βουλευτών της Ν.Δ., επί κυβέρνησης Ν.Δ., συγκροτήθηκε στις 30/10/2008 και ολοκλήρωσε το έργο της στις 15/12/2008. Για την ίδια υπόθεση συστάθηκε και δεύτερη επιτροπή (10/02/2010 - 08/06/2010) μετά τις εκλογές του Οκτωβρίου του 2009 με πρωτοβουλία των βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ., που στο μεταξύ είχε ανέλθει στην εξουσία (πηγή: Βουλή των Ελλήνων).

προσφυγή σε εκλογές (όπως και έγιναν τον Νοέμβριο του 1989) και στη δεύτερη περίπτωση («μονή Βατοπεδίου» / 2008) στην απροθυμία της τότε κυβέρνησης (Ν.Δ.) να παρατείνει μια φθοροποιοό γι αυτήν εξεταστική διαδικασία στην οποία είχε αναγκασθεί πολιτικά να συναινέσει.

Αλλά αν η θεματολογία και η διάρκεια των εξεταστικών επιτροπών παρουσίασαν μεγάλη ποικιλία στη μεταπολιτευτική περίοδο, ένα στοιχείο ήταν κοινό σε όλες τις επιτροπές: καμία από όσες συστάθηκαν και τελικώς υπέβαλαν πόρισμα δεν κατέληξε σε ομόφωνα πορίσματα και οι απόψεις της μειοψηφίας καταχωρίστηκαν, σύμφωνα με τον ΚτΒ, ξεχωριστά κάθε φορά. Έτσι, στις περισσότερες περιπτώσεις, ακόμη και μεταξύ των κομμάτων της αντιπολίτευσης δεν κατέστη δυνατόν να διατυπωθεί μία ενιαία άποψη.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Κατά την κρατούσα γνώμη, η πρώτη σύσταση εξεταστικής επιτροπής στο πλαίσιο ενός κοινοβουλευτικού Σώματος έγινε το 1689 στη Μεγάλη Βρετανία με αντικείμενο τη διερεύνηση της πορείας του πολέμου κατά της Ιρλανδίας, καθώς και τα αίτια της αποτυχίας του αγγλικού στρατού.⁴⁰⁶

Υπάρχει διεθνώς μία μεγάλη ποικιλομορφία ως προς τις προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικών επιτροπών, τη δημοσιότητα ή όχι των συνεδριάσεών τους, το εύρος των αρμοδιοτήτων τους, καθώς και άλλα λειτουργικά και διαδικαστικά θέματα.⁴⁰⁷ Επίσης, σε άλλες χώρες η εξέταση θεμάτων, που χρήζουν διερεύνησης, γίνεται μέσω ειδικών ad hoc επιτροπών και σε άλλες το έργο αυτό το αναλαμβάνουν διαρκείς επιτροπές στο πλαίσιο των ευρύτερων αρμοδιοτήτων τους.⁴⁰⁸

Ειδικότερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα του εάν η σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποτελεί δικαίωμα της αντιπολίτευσης. Στο σχετικό ερώτημα που θέσαμε στο πλαίσιο της συγκριτικής μας έρευνας,⁴⁰⁹ στα 23 νομοθετικά Σώματα που δήλωσαν ότι

⁴⁰⁶ Δερβιτσιώτης, Α. (1994), ό. π., σελ. 22.

⁴⁰⁷ Βλ. σχετική μελέτη της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (IPU): Yamamoto, H. (2007), ό. π., σελ. 42.

⁴⁰⁸ Στην Ελλάδα μπορεί να αναλάβει αρμοδιότητες εξεταστικής επιτροπής και η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας. Σύμφωνα με το άρθρο 43Α, παρ. 7 του ΚτΒ: «Η επιτροπή θεσμών και διαφάνειας μπορεί να ζητήσει από τη Βουλή τη μετατροπή της σε εξεταστική επιτροπή».

⁴⁰⁹ Με το σχετικό ερώτημα [βλ. παράρτημα Β.2 (α) της παρούσας μελέτης] διερευνήθηκε κατά πόσον η σύσταση εξεταστικών επιτροπών αποτελεί δικαίωμα της αντιπολίτευσης και δεν απαιτείται η συναίνεση της πλειοψηφίας. Το ζήτημα της έλλειψης κοινών θέσεων στα πορίσματα δεν τέθηκε προς διερεύνηση στα άλλα ευρωπαϊκά νομοθετικά Σώματα, καθώς δεν προσφέρεται για στατιστική συγκριτική μελέτη, αφού ανάγεται στις ιδιαιτερότητες του κάθε πολιτικού συστήματος και της νοοτροπίας στις σχέσεις μεταξύ των κομμάτων.

προβλέπεται διαδικασία σύστασης εξεταστικών επιτροπών, τα 20 απάντησαν ότι για τη σύσταση αυτών των επιτροπών απαιτείται απόφαση της πλειοψηφίας των βουλευτών.⁴¹⁰ Τα νομοθετικά Σώματα τριών μόλις κρατών από όσα απάντησαν στο ερωτηματολόγιο (Γερμανία, Ουγγαρία και Πορτογαλία)⁴¹¹ δήλωσαν ότι η σύσταση μπορεί να γίνει ακόμη και χωρίς τη σύμφωνη γνώμη της πλειοψηφίας, αρκεί να στηρίζεται από έναν ελάχιστο αριθμό βουλευτών.⁴¹²

Ως προς τις χώρες ειδικότερου ενδιαφέροντος για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, θα πρέπει να σημειωθούν τα κατωτέρω.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, όπου όπως αναφέρθηκε, ο θεσμός έχει ιστορία τριών και πλέον αιώνων,⁴¹³ οι εξεταστικές επιτροπές απέκτησαν την ιδιαίτερη σημασία, που σήμερα έχουν, στη μεταπολεμική περίοδο. Στη σημερινή τους μορφή διαμορφώθηκαν το 1979, ενώ σημαντικές αλλαγές έγιναν μετά την ανάδειξη το 2010, για πρώτη φορά μετά από πολλές δεκαετίες, συμμαχικής κυβέρνησης.⁴¹⁴

Στο βρετανικό Κοινοβούλιο, αντίθετα με το ελληνικό σύστημα, μεγάλο μέρος του κοινοβουλευτικού ελέγχου διεξάγεται από τις ειδικές επιτροπές («select committees»), που είναι διακριτές από τις διαρκείς επιτροπές («standing committees»), οι οποίες ασχολούνται με το νομοθετικό έργο. Οι ειδικές επιτροπές είναι μόνιμες, συγκροτούνται μετά από τις βουλευτικές εκλογές και αντιστοιχούν περίπου στη διάρθρωση των υπουργείων.⁴¹⁵

Στο πλαίσιο αυτού του ελέγχου μπορούν να αποφασίσουν με την πλειοψηφία των μελών τους, τη διερεύνηση μιας υπόθεσης που έχει προκαλέσει το δημόσιο ενδιαφέρον και

⁴¹⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι στη Δανία η σύσταση τέτοιων επιτροπών πράγματι προβλέπεται με απόφαση της πλειοψηφίας, αλλά σπάνια ακολουθείται, αφού στην πράξη μπορεί να συσταθεί μια επιτροπή με επικεφαλής δικαστικό, που διερευνά την υπόθεση και υποβάλει σχετικό πόρισμα στο Κοινοβούλιο.

⁴¹¹ Η Πορτογαλία αποτελεί μάλλον την περίπτωση όπου η σύσταση μιας τέτοιας επιτροπής είναι θεσμικά η πιο εύκολη, αφού για να συσταθεί αρκεί να υποβληθεί τέτοια αίτηση από το 1/5 μόνο των μελών της Βουλής. Προς αποφυγή καταχρήσεων, προβλέπεται ότι σε κάθε σύνοδο κάθε βουλευτής μπορεί μόνο μία φορά να συνυπογράψει τέτοια αίτηση.

⁴¹² Βλ. και Yamamoto, H. (2007), ό. π., σελ. 42.

⁴¹³ Russell, M. & Benton, M. (2011), *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, London: The Constitution Unit, σελ. 11 επ., στο <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/153.pdf> [πρόσβαση 14.05.2016].

⁴¹⁴ White, H. (2015), «Select Committees under Scrutiny», *Institute for Government*, case study, σελ. 5 επ., στο <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Under%20scrutiny%20final.pdf> [πρόσβαση: 14.05.2016].

⁴¹⁵ Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), ό. π., σελ. 604. Σε πολύ σημαντικές υποθέσεις, και ιδιαίτερα όταν αυτές αφορούν αρμοδιότητες περισσότερων του ενός υπουργείων, είναι δυνατή η σύσταση ad hoc ειδικής επιτροπής για την εξέταση μιας υπόθεσης.

αφορά στο έργο της εκτελεστικής εξουσίας. Οι υπουργοί, δημόσιοι υπάλληλοι, αλλά και ιδιώτες, έχουν υποχρέωση να καταθέσουν εφ' όσον κληθούν. Πολιτική διαμάχη ξεσπά όταν ένας υπουργός αρνείται να παράσχει πληροφορίες ή να καταθέσει, επικαλούμενος τα συμφέροντα της εθνικής άμυνας και ασφάλειας.⁴¹⁶ Η επιτροπή αποφασίζει για το εάν θα είναι δημόσιες ή όχι οι συνεδριάσεις της.

Το πόρισμα των επιτροπών, ανάλογα και με τη σημασία του θέματος, συζητείται και στην Ολομέλεια της Βουλής των Κοινοτήτων λαμβάνοντας ιδιαίτερη δημοσιότητα.⁴¹⁷

Στη Γαλλία, ο θεσμός δημιουργήθηκε την περίοδο της συνταγματικής μοναρχίας (1830-1848) και αναπτύχθηκε κατά τη Γ' και Δ' Γαλλική Δημοκρατία, χωρίς σχετική συνταγματική πρόβλεψη, ενώ σχετικός νόμος ψηφίσθηκε, για πρώτη φορά, το 1950 και συμπληρώθηκε το 1953.⁴¹⁸

Αντίθετα με τις Γ' και Δ' Δημοκρατίες, οπότε συνεστήθησαν πολλές εξεταστικές επιτροπές με αντικείμενο τη διερεύνηση κυρίως υποθέσεων οικονομικής διαχείρισης,⁴¹⁹ στην Ε' Γαλλική Δημοκρατία (οπότε και ψηφίσθηκε ο ν. 58-100 της 17^{ης} Νοεμβρίου 1958), ο θεσμός δεν αξιοποιήθηκε ιδιαίτερα, καθώς οι εκάστοτε Πρόεδροι δεν το επιθυμούσαν και έτσι οι προτάσεις δεν συγκέντρωναν την απαιτούμενη απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Η τάση άλλαξε και ο αριθμός άρχισε να αυξάνεται από τη δεύτερη θητεία του F. Mitterrand, με αφετηρία την περίοδο της «συγκατοίκησης» Mitterrand - Chirac.⁴²⁰

Η σημαντικότερη όμως θεσμικά εξέλιξη έλαβε χώρα στη συνταγματική αναθεώρηση του 2008,⁴²¹ όταν με το άρθρο 51-2 προβλέφθηκε ότι *«Για την άσκηση του ελέγχου της κυβέρνησης και της αξιολόγησης των ακολουθούμενων δημόσιων πολιτικών (...), είναι δυνατόν να συσταθούν σε κάθε νομοθετικό Σώμα εξεταστικές επιτροπές για τη συλλογή πληροφοριακών στοιχείων, μέσα στο πλαίσιο που προβλέπονται από τον νόμο. Ο νόμος καθορίζει τους κανόνες*

⁴¹⁶ Ibid, σελ. 634, όπου γίνεται αναφορά στις υποθέσεις της στρατιωτικής επέμβασης στη Sierra Leone και της βρετανικής εταιρίας κατασκευής ελικοπτέρων «Westland».

⁴¹⁷ Russell, M. & Benton, M. (2011),ό. π., σελ. 38 επ.

⁴¹⁸ Δερβιτσιώτης, Α. (1994), ό. π., σελ. 26-27.

⁴¹⁹ Bock F. (2006), «Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française», communication au colloque du CIHAE, σελ. 608 επ., στο http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf [πρόσβαση: 16.5.2016].

⁴²⁰ Ibid, σελ. 613 επ.

⁴²¹ Η συνταγματική αυτή αναθεώρηση είχε ως διακηρυγμένο στόχο την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των νομοθετικών Σωμάτων. Βλ. Costa, O. (2013), «Introduction: Parliamentary Representation in France», *Journal of Legislative Studies*, (06), σελ. 133.

οργάνωσης και λειτουργίας τους. Οι προϋποθέσεις για τη σύστασή τους καθορίζονται στον Κανονισμό του κάθε νομοθετικού Σώματος.».

Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, όπως αυτό συμπληρώνεται από τον τροποποιημένο νόμο του 1958 και τον Κανονισμό της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης, οι επιτροπές αυτές οφείλουν να ολοκληρώσουν το έργο τους εντός έξι μηνών, έχουν πρόσβαση σε όλα τα δημόσια έγγραφα εκτός από τα απόρρητα έγγραφα που αφορούν «στην εθνική άμυνα, τις εξωτερικές υποθέσεις, την εσωτερική και εξωτερική ασφάλεια του Κράτους», ενώ δεν μπορούν να επεκταθούν σε ζητήματα, που τελούν υπό δικαστική διερεύνηση.⁴²²

Στη Γερμανία, οι απαρχές του θεσμού θα πρέπει να αναζητηθούν στον 19^ο αιώνα και συγκεκριμένα στα συνταγματικά κείμενα και πρακτικές διαφορών γερμανικών κρατών πριν το 1870,⁴²³ καθώς και στην κοινοβουλευτική πρακτική της περιόδου 1871-1914.⁴²⁴ Για πρώτη φορά ρητή συνταγματική διάταξη περιέλαβε το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (άρθρο 34), που προέβλεπε ότι η σύσταση εξεταστικής επιτροπής είναι υποχρεωτική εάν το ζητήσει το 1/5 των μελών του Κοινοβουλίου, ενώ έθεσε τον κανόνα της δημοσιότητας των συνεδριάσεων (εκτός αντιθέτου αποφάσεως λαμβανομένης από τα 2/3 των βουλευτών).

Παράλληλα, το ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Γερμανίας του 1949 (άρθρο 44) αύξησε τον απαιτούμενο αριθμό των βουλευτών από το 1/5 στο 1/4⁴²⁵ και διευκόλυνε τη διεξαγωγή «κλειστών» συνεδριάσεων καταργώντας την απαίτηση του Συντάγματος της Βαϊμάρης να λαμβάνεται η σχετική απόφαση με πλειοψηφία 2/3 και παραπέμποντας, ουσιαστικά, στον γενικό κανόνα της συνήθους πλειοψηφίας. Στο ίδιο άρθρο εξοπλίστηκαν οι εξεταστικές επιτροπές με ανακριτικές αρμοδιότητες, ενώ προβλέφθηκε ότι τα δικαστήρια δε δεσμεύονται

⁴²² Le Quinio, A. (2011), «Commissions d'enquête parlementaires et autorité judiciaire», document de travail provisoire, στο <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/lequinioT6.pdf>, [πρόσβαση 16.5.2016] και Desrosiers, J.-P. (2011), «Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée», *Revue française de droit constitutionnel*, **85** (1), σελ. 175-186.

⁴²³ Δερβιτσιώτης, Α. (1994), ό. π., σελ. 33 επ. Επίσης, ο Ehrmann (1944: 117-118) τονίζει το πόσο διστακτικές ήταν οι απόπειρες της εποχής εκείνης να εισαχθεί ο αγγλικός αυτός θεσμός στα τότε γερμανικά κράτη. Ehrmann, H.W. (1944), «The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study», *University of Chicago Law Review*, **11** (2), σελ. 117-153.

⁴²⁴ Δερβιτσιώτης, Α. (1994), ό. π., σελ. 34.

⁴²⁵ Schöller, U. (2008), «An example of well developed parliamentary minority rights: the rules of procedure of the German Bundestag», *Constitutional & Parliamentary Information*, (195), σελ. 69.

από τα πορίσματα των επιτροπών αυτών. Αντίθετα με τη Γαλλία, το γεγονός της διερεύνησης μιας υπόθεσης από τα δικαστήρια δεν κωλύει τη σύσταση εξεταστικής για το ίδιο ζήτημα.⁴²⁶

Πεδίο τριβής μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης⁴²⁷ αποτελεί η δυνατότητα της κυβέρνησης να αρνηθεί να παράσχει πληροφορίες στις επιτροπές επικαλούμενη απόρρητο επιβαλλόμενο από λόγους εθνικής ασφαλείας.⁴²⁸ Με νόμο που ψηφίσθηκε το 2001⁴²⁹ και ρύθμιζε τα θέματα των επιτροπών αυτών, προσδιορίσθηκαν οι λόγοι που η κυβέρνηση μπορεί να αρνηθεί την παροχή των αιτούμενων πληροφοριών ή να μην επιτρέψει σε ένα δημόσιο υπάλληλο να καταθέσει εάν κάτι τέτοιο θα έβλαπτε τα συμφέροντα της Ομοσπονδίας ή ενός κρατιδίου ή τη λειτουργία των υπηρεσιών.⁴³⁰ Στις περιπτώσεις αυτές, τις διαφωνίες επιλύει το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο.⁴³¹

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Το γεγονός ότι ζητήθηκε η σύσταση εξεταστικών επιτροπών σε 47 συνολικά υποθέσεις από το 1985, οπότε υποβλήθηκε η πρώτη πρόταση για την «τρομοκρατία», έως και το πέρας της ΙΣΤ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου το 2015, σημαίνει ότι κατά μέσο όρο κατατίθενται πάνω από μία τέτοια πρόταση κάθε χρόνο και διεξάγονται αντιστοίχως συζητήσεις στην Ολομέλεια της Βουλής, που συνήθως είναι ιδιαίτερα φορτισμένες.⁴³²

⁴²⁶ Le Divellec, A. (1999), ό. π., σελ. 321-332.

⁴²⁷ Παρά τον μικρό αριθμό σύστασης επιτροπών στη Γερμανία, ίσως και εξαιτίας αυτού, η σύστασή τους αποτελεί σημαντικό πολιτικό γεγονός που μπορεί να πλήξει την κυβέρνηση, όπως συνέβη το 1984, όταν η σύσταση και η λειτουργία μιας τέτοιας επιτροπής οδήγησε στην παραίτηση του τότε Προέδρου της Βουλής (Rainer Barzel) και του Υπουργού Οικονομικών (Otto Count Lambsdorff). Βλ. Grosser, A. (1985), *L'Allemagne en Occident*, Paris: Fayard, σελ. 128 και Saalfeld, T. (2000β), «Court and Parties: Evolution and problems of political funding in Germany», στο συλλογικό τόμο Williams, R. (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, London: Palgrave Macmillan, σελ. 102 επ.

⁴²⁸ Βλ. von Munchow, S. (2013), «Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency v. Confidentiality», *The Quarterly Journal* (Fall 2013), σελ. 42.

⁴²⁹ Το πλήρες κείμενο του νόμου («Act regulating the law governing Committees of Inquiry of the German Bundestag») δημοσιεύεται στα αγγλικά στο https://www.bundestag.de/blob/284544/bc2235a401b795366099c9031939dda0/puag_en-pdf-data.pdf [πρόσβαση 15.05.2016].

⁴³⁰ Linn, S. & Sobolewski, F. (2010), *The German Bundestag - Functions and procedures: Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Darmstad: Neue Darmstaedter Verlagsanstalt, σελ. 41-42.

⁴³¹ Με τον νόμο αυτό ρυθμίσθηκαν και άλλα θέματα της λειτουργίας των επιτροπών αυτών. Αξίζει να σημειωθεί ότι δίνεται η δυνατότητα στην επιτροπή, μετά από αίτημα του 1/4 των μελών της, να ορίσει ειδικό ερευνητή, που επιλέγεται με πλειοψηφία των 2/3 και, αν αυτό δεν είναι δυνατόν, επιλέγεται από τον Πρόεδρο της επιτροπής, αφού διαβουλευθεί με τους επικεφαλής των κοινοβουλευτικών ομάδων στη συγκεκριμένη επιτροπή. Ο ερευνητής αυτός θα συλλέξει το πληροφοριακό υλικό, διαθέτοντας τις ανακριτικές αρμοδιότητες που έχει η ίδια η επιτροπή και υποβάλει τα ευρήματά του στα μέλη της επιτροπής.

⁴³² Στον αντίποδα αυτής της μεγάλης συχνότητας σύστασης εξεταστικών επιτροπών βρίσκονται χώρες όπως η Γαλλία και η Γερμανία. Grewe, C. & Ruiz-Fabri, H. (1995), *Droits constitutionnels européens*, Paris: Presses Universitaires de France, σελ. 564-565.

Επιπλέον, κατά μέσο όρο, συστήνεται και λειτουργεί μία εξεταστική επιτροπή σε κάθε δύο συνόδους, κάτι που σημαίνει πως για ένα χρονικό διάστημα αρκετών εβδομάδων κυριαρχεί στην κοινοβουλευτική ζωή και τον εν γένει δημόσιο διάλογο το θέμα που διερευνάται στην επιτροπή, η εξέταση μαρτύρων, καθώς και όσα διαδραματίζονται στις συνεδριάσεις της. Με δεδομένη, λοιπόν, τη σημασία των εξεταστικών επιτροπών θα γίνει στη συνέχεια αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου τους, αλλά και αποτίμηση της σημασίας τους για την αντιπολίτευση.

ο *Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου*

Από τις ανωτέρω επισημάνσεις, μπορεί κανείς να διαπιστώσει ότι δύο είναι τα βασικά χαρακτηριστικά του ελληνικού συστήματος σύστασης και λειτουργίας εξεταστικών επιτροπών:

- i) ο μικρός αριθμός προτάσεων (τέσσερις) που προήλθαν αποκλειστικά από την αντιπολίτευση και για τις οποίες η Βουλή δέχθηκε να συστήσει επιτροπές (βλ. πίνακα 3, σελ. 159),
- ii) η αδυναμία εξαγωγής κοινών πορισμάτων, που αφενός θα διαφώτιζαν την κοινή γνώμη για τα όσα διερευνήθηκαν και αφετέρου θα επέτρεπαν στην πολιτεία να λάβει κοινά αποδεκτά μέτρα, ώστε να αποτραπούν στο μέλλον τα προβλήματα, που διερευνήθηκαν με τη συσταθείσα εξεταστική επιτροπή.

Το πρώτο ζήτημα έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονης κριτικής από τη συνταγματική θεωρία. Η τελευταία υποστηρίζει, στη μεγάλη πλειοψηφία της,⁴³³ ότι τόσο οι συζητήσεις

⁴³³ Η σχετική βιβλιογραφία είναι πλούσια. Ενδεικτικά αναφέρονται οι γνωμοδοτήσεις εννέα καθηγητών συνταγματικού δικαίου, που δημοσιεύθηκαν το 1988 στο περιοδικό «*Το Σύνταγμα*». Βεγλερής, Φ., Κασιμάτης, Γ., Κόρσος, Δ., Μάνεσης, Αρ., Μαυριάς, Κ., Παπαδημητρίου, Γ., Ράϊκος, Αθ., Σκουρής, Β. και Τσάτσος, Δ. (1988), «Γνωμοδοτήσεις για την έννοια του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα*, **14** (1), σελ. 35-101. Αφορμή για το άρθρο αυτό ήταν σχετικό ερώτημα, που τους είχε απευθύνει ο τότε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κων. Μητσοτάκης, όταν η Βουλή αποφάνθηκε ερμηνευτικά ότι για τη σύσταση της εξεταστικής επιτροπής απαιτείται πλειοψηφία των παρόντων. Οι επτά καθηγητές (Φ. Βεγλερής, Δ. Κόρσος, Αρ. Μάνεσης, Γ. Παπαδημητρίου, Αθ. Ράϊκος, Β. Σκουρής και Δ. Τσάτσος) είχαν αποφανθεί ότι αρκεί η ψήφος 120 βουλευτών ακόμα και αν αυτή δεν αποτελεί πλειοψηφία επί των παρόντων βουλευτών. Αντίθετα, δύο καθηγητές (Γ. Κασιμάτης και Κ. Μαυριάς) αποφάνθηκαν ότι απαιτείται η πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 120 ψήφων. Επίσης, βλ. Φουντεδάκη, Π. (1987β), «Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρ. 68 παρ. 2 εδ. α του Συντάγματος», *Αρμενόπουλος*, **41** (8), σελ. 641-649 και Σπυρόπουλο, Φ. (1997), «Η σύσταση των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής», *Το Σύνταγμα*, **23** (3), σελ. 535-541. Για μία πιο πρόσφατη προσέγγιση που συντάσσεται με την πλειοψηφία της θεωρίας βλ. Στρατηλάτη, Κ. (2017), «Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών κατά το άρθρο 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, (93), σελ. 15-39.

στην Αναθεωρητική Βουλή του 1975⁴³⁴ όσο και η ίδια η διατύπωση της συνταγματικής διάταξης⁴³⁵ οδηγούν στην ερμηνεία ότι η σύσταση της εξεταστικής επιτροπής είναι υποχρεωτική εφ' όσον ψηφίσουν υπέρ αυτής 120 βουλευτές (2/5), ακόμη και εάν ψηφίσουν εναντίον της περισσότεροι βουλευτές.

Οι απόψεις αυτές είχαν διατυπωθεί στα μέσα και τα τέλη της δεκαετίας του 1980, όταν ακόμη οι εξεταστικές επιτροπές είχαν μόλις αρχίσει να απασχολούν ως θεσμός την κοινοβουλευτική πρακτική. Σήμερα, μετά από τρεις σχεδόν δεκαετίες εμπειρίας, μπορεί κανείς να διαπιστώσει με βεβαιότητα ότι η ερμηνεία που δόθηκε από την ίδια την κοινοβουλευτική πρακτική οδήγησε στην ουσιαστική αποδυνάμωση του θεσμού αυτού, ως οργάνου κοινοβουλευτικού ελέγχου της πλειοψηφίας από τη Βουλή, αφού, όπως είδαμε, μόνο τέσσερις επιτροπές συστάθηκαν μετά από πρόταση αποκλειστικά της αντιπολίτευσης. Όπως έχει χαρακτηριστικά γραφεί «*μια συνταγματική διάταξη που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μέσο ελέγχου της κυβέρνησης, έχασε την αποτελεσματικότητά της λόγω της κοινοβουλευτικής πρακτικής που υιοθέτησαν τα δύο μεγάλα κόμματα*».⁴³⁶

Κατά συνέπεια το ζήτημα του απαιτούμενου αριθμού ψήφων για τη σύσταση μιας εξεταστικής επιτροπής θα πρέπει να επανεξετασθεί προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης της δυνατότητας της αντιπολίτευσης να επιβάλει τη σύστασή της χωρίς να απαιτείται απόφαση της πλειοψηφίας της Βουλής.⁴³⁷ Μάλιστα, μια τέτοια επανεξέταση δεν απαιτεί καν συνταγματική αναθεώρηση,⁴³⁸ αφού είναι η κοινοβουλευτική πρακτική που έχει ερμηνεύσει τη σχετική διάταξη κατά τρόπο περιοριστικό των δυνατοτήτων της μειοψηφίας. Συνεπώς, μία

⁴³⁴ Για την ενδιαφέρουσα νομοθετική ιστορία σχετικά με την απαιτούμενη πλειοψηφία βλ. Σπυρόπουλο, Φ. (2006), ό. π., σελ. 274-275 και Δερβιτσιώτη, Α. (1994), ό. π., σελ. 84 επ.

⁴³⁵ Η ακριβής διατύπωση είναι όντως ασαφής, αφού ορίζει ότι η σχετική απόφαση λαμβάνεται «*με πλειοψηφία των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών*».

⁴³⁶ Βλ. Pararas, I. (2002), *La responsabilité du Gouvernement en Grèce*, Βρυξέλλες: Brulant, σελ. 72.

⁴³⁷ Έντονη κριτική στον απόλυτο έλεγχο που έχει η πλειοψηφία ως προς τη σύσταση ή όχι εξεταστικών επιτροπών άσκησε και ο Ν. Βούτσικης (συνέντευξη 23/09/2016): «*Σε τελευταία ανάλυση αν δεν θέλει η κοινοβουλευτική πλειοψηφία δεν μπορεί να λειτουργήσει εξεταστική επιτροπή*». Ομοίως, το Κ.Κ.Ε. (Αχ. Κανταρτζής, υπόμνημα 7/7/2015) επικρίνει την έλλειψη αυτής της δυνατότητας: «*τα μικρά κόμματα δεν έχουν τη δυνατότητα να κινήσουν τη συζήτηση για συγκρότηση εξεταστικών επιτροπών και σε κάθε περίπτωση η συγκρότησή τους εξαρτάται αποκλειστικά από τις διαθέσεις της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας*».

Σημειώνεται ότι η σχετική ανάγκη για αναθεώρηση του Συντάγματος, ώστε να επιτραπεί η σύσταση εξεταστικών επιτροπών εφόσον το ζητήσουν τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών τονίζεται τόσο στην «*πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.*» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 14), όσο και στην «*πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση*» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 49). Τέτοιου είδους ρύθμιση περιλαμβάνεται και στο κείμενο «*ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 59).

⁴³⁸ Ο Βολουδάκης (1996: 95), ήδη από τη δεκαετία του 1990, πρότεινε τη συνταγματική αναθεώρηση προς την κατεύθυνση αυτή. Βολουδάκης, Β. (1996), *Σχεδιάγραμμα για μια ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

τροποποίηση του ΚτΒ σύμφωνα με την οποία θα συστήνεται υποχρεωτικά εξεταστική επιτροπή εάν το ζητήσουν τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών δε θα πρέπει να θεωρηθεί ότι απομακρύνεται από το πνεύμα του συνταγματικού νομοθέτη. Αυτονόητο είναι πως μια τέτοια ρύθμιση θα πρέπει να συνοδευθεί και από περιορισμό ως προς τον αριθμό των προτάσεων, που μπορεί να υποβάλει η αντιπολίτευση (π.χ. μία ανά κοινοβουλευτική σύνοδο)⁴³⁹ γιατί είναι πραγματικός ο κίνδυνος να υπάρξει κατάχρηση του δικαιώματος αυτού. Η σύσταση μιας εξεταστικής επιτροπής, βέβαια, όταν γίνεται παρά την αντίθετη γνώμη της πλειοψηφίας, ενέχει τον κίνδυνο να υπονομευθεί το έργο της από τα μέλη της επιτροπής, που θα προέρχονται από την πλειοψηφία. Ως εκ τούτου, θα ήταν ίσως σκόπιμο, ο Πρόεδρος μιας τέτοιας επιτροπής να προέρχεται από την αντιπολίτευση.

Θα ήταν, όμως, λάθος να εννοηθεί ότι θα αρκούσε μία τέτοια μεταβολή για να οδηγήσει από μόνη της σε μια ουσιαστικότερη λειτουργία του θεσμού των εξεταστικών επιτροπών στη χώρα μας. Ακόμη και εάν συσταθεί μια τέτοια επιτροπή, παρά τη διαφωνία της πλειοψηφίας, η τελευταία θα μπορεί να ελέγχει τις εργασίες της επιτροπής, το χρονοδιάγραμμά της, την επιλογή των μαρτύρων που θα κληθούν, καθώς και μια σειρά από κρίσιμα ζητήματα, που, βεβαίως, μπορεί στην πράξη να φαλκιδεύσουν τη δυνατότητα της επιτροπής να κάνει ουσιαστικό ερευνητικό έργο.

Μία εναλλακτική λύση θα ήταν να διαφοροποιηθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία ανάλογα με το εάν η εξεταστική επιτροπή αφορά στη διερεύνηση υποθέσεων πολιτικής ή όχι υφής. Με άλλα λόγια, είναι ίσως λάθος να αντιμετωπίζεται θεσμικά με τον ίδιο τρόπο η εξέταση των αιτίων ενός δυστυχήματος (όπως στις περιπτώσεις του τροχαίου στα Τέμπη, του ναυαγίου του Σάμινα, της πτώσης του κυβερνητικού αεροσκάφους) και η διερεύνηση καθαρά πολιτικών υποθέσεων (όπως οι τηλεφωνικές υποκλοπές ή η νομιμότητα μιας δημόσιας προμήθειας). Στην πρώτη περίπτωση θα μπορούσε η απαιτούμενη πλειοψηφία να είναι μικρότερη, ενώ η σύνθεση της επιτροπής να μην είναι αμιγώς κοινοβουλευτική, αλλά να εμπλουτιστεί και με εμπειρογνώμονες δεδομένου του μη πολιτικού χαρακτήρα του

⁴³⁹ Βλ. Στρατηλάτη, Κ. (2017), ό. π., σελ. 36. Ένας τρόπος αποφυγής της υποβολής μεγάλου αριθμού προτάσεων από την αντιπολίτευση είναι η περίπτωση της Πορτογαλίας. Δεδομένου ότι η μειοψηφία έχει το δικαίωμα να επιβάλει τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών, προβλέπεται ότι κανείς βουλευτής δεν μπορεί να υπογράψει περισσότερες από μία τέτοιες προτάσεις ανά σύνοδο. Βλ. ανωτέρω υποσημ. 411, σελ. 164.

αντικειμένου της. Ενδεχομένως δε, αυτές οι επιτροπές να μπορούσαν να καταλήξουν σε κοινά πορίσματα αντίθετα με αυτές που θα έχουν πολιτικό αντικείμενο έρευνας.⁴⁴⁰

Με αυτή την παρατήρηση οδηγούμαστε στο δεύτερο σύμπτωμα παθογένειας που προαναφέρθηκε, και, συγκεκριμένα, στην πλήρη αδυναμία σύνταξης κοινού πορίσματος.⁴⁴¹ Η επιθυμία όλων των πτερύγων της Βουλής να εκμεταλλευτούν το όποιο ερευνώμενο ζήτημα για πολιτικό όφελος, η κομματική πειθαρχία, η γενικότερη απουσία διαύλων επικοινωνίας μεταξύ των κομμάτων, ακόμη και σε στοιχειώδη διαδικαστικά ζητήματα σε συνδυασμό με την κάλυψη των σχετικών ζητημάτων από τα Μ.Μ.Ε., με όρους τηλεοπτικής υπερπαραγωγής, αποτελούν ισχυρούς ανασταλτικούς παράγοντες σε κάθε προσπάθεια καλόπιστης και από κοινού προσπάθειας συναγωγής κοινών συμπερασμάτων.⁴⁴² Όπως δε ορθά έχει παρατηρηθεί, το πρόβλημα δεν εστιάζεται τόσο στο ότι υπάρχουν δισταμένες απόψεις και πορίσματα, αλλά στο ότι πίσω από αυτές στοιχίζονται οι βουλευτές ανάλογα με την κομματική τοποθέτησή τους.⁴⁴³

Τίποτε από όλα αυτά δε δείχνει ότι θα μειωθεί ή θα αρθεί στο ορατό μέλλον. Ακόμη και η κομματική πειθαρχία, που τα τελευταία χρόνια της κρίσης έχει δείξει έντονα σημάδια χαλάρωσης, μπορεί στο συγκεκριμένο ζήτημα να παρακαμφθεί ως πρόβλημα. Κι αυτό γιατί το κάθε κόμμα έχει τη δυνατότητα να επιλέξει ποιοι βουλευτές του θα μετέχουν στις επιτροπές αυτές και έτσι, εκ των πραγμάτων λαμβάνει υπ' όψιν και το κριτήριο της εναρμόνισης του βουλευτή με τις απόψεις της ηγεσίας του κόμματος.

Για τους λόγους αυτούς, η αναβάθμιση του θεσμού των εξεταστικών επιτροπών προϋποθέτει, πριν οδηγηθεί κανείς σε αμφίβολης αποτελεσματικότητας νομικές

⁴⁴⁰ Φυσικά, και μια τέτοια θεσμική καινοτομία θα μπορούσε στην πράξη να αχρηστευθεί εάν κυριαρχούσαν τα ερμηνευτικά προβλήματα ως προς τον πολιτικό ή όχι χαρακτήρα της υπόθεσης. Υπενθυμίζεται ότι στη χώρα μας υπάρχει μια έντονη τάση να αποκτά πολιτική χροιά ακόμη και ένα δυστύχημα. Για την οξύτατη πολιτική αντιπαράθεση που ξέσπασε με αφορμή το ναυάγιο του Σάμινα, βλ. ενδεικτικά από την πλούσια ειδησεογραφία των ημερών εκείνων: «Οι ένοχοι και οι ήρωες», *Το Έθνος* (28.09.2000), «Δεν υπάρχει φιλότιμο ούτε για μία παραίτηση: Καραμανλής: υπεύθυνη είναι μόνο η κυβέρνηση», *Απογευματινή* (29.09.2000) και «Επίθεση Καραμανλή κατά της κυβέρνησης για το ναυάγιο του Σάμινα, την ακτοπλοΐα και τη διαπλοκή», *In.gr* (05.10.2000), στο <http://news.in.gr/greece/article/?aid=247490> [πρόσβαση: 13.04.2017].

⁴⁴¹ Βλ. Κων. Μητσοτάκη (συνέντευξη 10/06/2015): «Και δυστυχώς τον τελευταίο καιρό γίνεται μία μεγάλη κατάχρηση και είναι αυτό σημείο πολιτικής παρακμής, ώστε καταλήξαμε όλες οι επιτροπές να μην συμφωνούν σε τίποτε.».

⁴⁴² Δε θα πρέπει να θεωρήσει κανείς ότι τέτοιου είδους προβλήματα σε σχέση με τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών υπάρχουν μόνο στη χώρα μας. Στο πλαίσιο της βρετανικής κοινοβουλευτικής λειτουργίας έχει διατυπωθεί η άποψη ότι «οι βουλευτές θεωρούν ως έργο τους πιο πολύ το να θέσουν την ερώτηση παρά το να ακούσουν την απάντηση». Βλ. Russell, M. & Benton, M. (2011), ό. π., σελ. 92.

⁴⁴³ Την ενδιαφέρουσα αυτή επισήμανση έκανε ο Απ. Κακλαμάνης (συνέντευξη 19/05/2015) λέγοντας ότι: «Δεν με ενοχλεί που ένα πόρισμα έχει μείζονα και ελάσσονα άποψη. Με ενοχλεί που λένε ό,τι λέει το κόμμα.».

μεταρρυθμίσεις,⁴⁴⁴ που στην πράξη θα υπονομευθούν από τη λεγόμενη «πολιτική πραγματικότητα»,⁴⁴⁵ μια αλλαγή νοοτροπίας των υποκειμένων του πολιτικού λόγου και διαλόγου, αλλαγή που μπορεί να προέλθει μόνο από έναν σε βάθος διάλογο, που η κρίση των ημερών μας καθιστά περισσότερο παρά ποτέ αναγκαίο. Μέχρι τότε, κάθε σύσταση εξεταστικής επιτροπής θα οδηγεί την κοινή γνώμη, που είναι και ο τελικός κριτής του πολιτικού μας συστήματος είτε, στην καλύτερη περίπτωση, να στοιχίζεται πίσω από κάθε διαφορετική άποψη, ανάλογα με την πολιτική της τοποθέτηση είτε, στη χειρότερη, να απαξιώνει πλήρως την όλη διαδικασία και να μένει με την αίσθηση ότι δεν αναδείχθηκε η αλήθεια.

Ένα άλλο ζήτημα που τίθεται εκ των πραγμάτων είναι εάν η διαδικασία στις εξεταστικές επιτροπές θα πρέπει να είναι δημόσια ή όχι.⁴⁴⁶ Όπως προαναφέρθηκε, έχουν εφαρμοσθεί και οι δύο πρακτικές, αφού νομικά μπορεί κανείς να επιχειρηματολογήσει υπέρ και των δύο εκδοχών: υπέρ της μυστικότητας λόγω της παραπομπής στις διατάξεις της Ποινικής Δικονομίας, αλλά και υπέρ της δημοσιότητας λόγω της παραπομπής όσων θεμάτων δε ρυθμίζονται ρητά στις διατάξεις για τις λοιπές κοινοβουλευτικές επιτροπές (όπου ισχύει η δημοσιότητα). Από πλευράς μας, θα σταθούμε επί της ουσίας του ζητήματος, δηλαδή εάν είναι δικαιοπολιτικά σκόπιμο να είναι δημόσιες οι συνεδριάσεις. Όσα επιχειρήματα και να προβληθούν υπέρ της μυστικότητας, δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει την πραγματικότητα, που λέει ότι τίποτε δεν παραμένει μυστικό σε μια διαδικασία, όπου μετέχουν 12-30 βουλευτές και 5 τουλάχιστον κοινοβουλευτικοί υπάλληλοι, χωρίς να υπολογίζει κανείς τους μάρτυρες, που καταθέτουν. Η αποσπασματική όμως διαρροή πληροφοριών μπορεί να οδηγήσει σε παραπληροφόρηση των πολιτών και έτσι, η πλήρης δημοσιότητα είναι ίσως η καλύτερη λύση, με την εξαίρεση των περιπτώσεων, που αναφέρονται σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και ασφάλειας. Εξ άλλου, αντίθετα με την περίπτωση των προανακριτικών επιτροπών, και παρά τις ανακριτικές αρμοδιότητες που έχουν οι εξεταστικές επιτροπές, δεν υπάρχει ακόμη κατηγορούμενος, ώστε το έννομο συμφέρον του στη μυστικότητα της διαδικασίας να

⁴⁴⁴ Βλ. Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015): «Είναι στοιχείο παθολογίας και παθογένειας στη λειτουργία του Κοινοβουλίου που δεν μπορεί όμως να αντιμετωπισθεί νομικά. Θα σας έλεγα δε ότι δεν πρέπει να ορισθεί, διότι θα αφορούσε περιορισμούς, με μία ρύθμιση η οποία θα έλεγε ότι επιτάσσεται -και σχηματιστώ το λόγο μου- η έκδοση ομοφώνου πορίσματος.»

⁴⁴⁵ Πρβλ. Μάνεση, Αρ. (1980β), *Συνταγματικό δίκαιο*, τόμος I, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 181, που κάνει λόγο για διάσταση Συντάγματος και «συνταγματικής πραγματικότητας».

⁴⁴⁶ Για τις ιδιαιτερότητες των εξεταστικών επιτροπών σε σχέση με την αρχή της δημοσιότητας των κοινοβουλευτικών επιτροπών βλ. Δερβιτσιώτη, Α. (1997), «Η αρχή της δημοσιότητας κατά τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών», *Το Σύνταγμα*, 23 (3), σελ. 543-558.

υπερτερεί του έννομου συμφέροντος για πλήρη ενημέρωση των πολιτών. Η εξεταστική επιτροπή μπορεί να αποτελεί στα μάτια πολλών, όπως προαναφέρθηκε, τον προθάλαμο μιας προανακριτικής επιτροπής, θεσμικά όμως δεν είναι επιτροπή ποινικού χαρακτήρα και δε θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως τέτοια. Ως εκ τούτου, δεν πρέπει να παραβλέπεται το γεγονός ότι αντικείμενο των εξεταστικών επιτροπών είναι και πρέπει να είναι ο εντοπισμός των αιτιών, των δυσλειτουργιών και των παραλείψεων που οδήγησαν στο διερευνώμενο γεγονός (π.χ. ένα πολύνεκρο τροχαίο ατύχημα ή ναυάγιο κ.λπ.), καθώς και η αναζήτηση τρόπων με τους οποίους θα αποφευχθούν στο μέλλον παρόμοια προβλήματα. Η δημοσιότητα των συνεδριάσεων (και όχι μόνο του πορίσματος που μπορεί να εκδοθεί, όταν το ερευνώμενο γεγονός θα έχει πάψει να είναι στην πρώτη «γραμμή» της επικαιρότητας) μπορεί ίσως να συμβάλει στην ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης και την ενεργοποίηση των αρμοδίων φορέων.

ο **Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»**

Οι εξεταστικές επιτροπές αποτελούν, μετά την πρόταση δυσπιστίας και τις προανακριτικές επιτροπές, το ισχυρότερο «όπλο» κοινοβουλευτικού ελέγχου των πράξεων και παραλείψεων της κυβέρνησης, αφού αναγκάζουν τα μέλη της να προσέλθουν και να απαντήσουν στα διερευνώμενα θέματα σε μια διαδικασία συνεχών ερωταποκρίσεων. Επιπλέον, και αυτό είναι ίσως ακόμη πιο σημαντικό, αναγκάζουν τους συνεργάτες των υπουργών, αλλά και τους υπηρεσιακούς παράγοντες, που είναι αρμόδιοι για τα ερευνώμενα θέματα, να καταθέσουν όσα γνωρίζουν χωρίς να μπορούν να οχυρωθούν απρόσωπα πίσω από τον επικεφαλής των υπηρεσιών τους υπουργό. Εάν ο υπουργός είναι εξοικειωμένος με τη διαδικασία του δημόσιου διαλόγου και μπορεί ενδεχομένως να δώσει κατάλληλα διαμορφωμένες απαντήσεις, δε συμβαίνει το ίδιο με τους δημοσίους υπαλλήλους, αλλά και τα στελέχη του ιδιωτικού τομέα, που ευρισκόμενοι ενώπιον μιας πρωτόγνωρης γι αυτούς διαδικασίας, θα δίσταζαν να δώσουν μια ανακριβή απάντηση μόνο και μόνο για να καλύψουν τον υπουργό τους.

Φυσικά, όλα αυτά λαμβάνουν χώρα εφ' όσον η Ολομέλεια εγκρίνει τη σύσταση μιας εξεταστικής επιτροπής. Όπως διαπιστώσαμε, όμως, στη χώρα μας αυτό εξαρτάται από τη βούληση της κυβέρνησης και, στην πράξη, ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις, που συστάθηκαν εξεταστικές επιτροπές που είχαν προταθεί αποκλειστικά από την αντιπολίτευση. Παρά ταύτα, δεν θα πρέπει να υποτιμηθεί η πολιτική σημασία του θεσμού αφού το αίτημα για σύσταση

εξεταστικής επιτροπής αποτελεί από μόνο του μία πολιτική πράξη ανάδειξης της σημασίας μιας υπόθεσης. Η πράξη αυτή τυγχάνει ιδιαίτερης δημοσιότητας και αξιολογείται από την κοινή γνώμη, ενώ βέβαια η σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα κοινοβουλευτικά γεγονότα όπου, μεταξύ άλλων, η συμπολίτευση θα έρθει προ του διλήμματος: εάν απορρίψει το αίτημα για σύσταση της επιτροπής κινδυνεύει να θεωρηθεί από τους πολίτες ότι αποφεύγει την αναζήτηση της αλήθειας σε μια σημαντική υπόθεση, ενώ εάν το δεχτεί, τότε κινδυνεύει να δει την πολιτική ημερήσια διάταξη για τους επόμενους μήνες να καθορίζεται από την πορεία των εργασιών της επιτροπής αυτής.⁴⁴⁷

Αυτό που, τελικά, κρίνει το εάν η υποβολή του αιτήματος για σύσταση εξεταστικής επιτροπής από πλευράς της αντιπολίτευσης θα λειτουργήσει πολιτικά υπέρ της είναι το ίδιο το θέμα για το οποίο ζητείται η εν λόγω σύσταση. Είναι γεγονός ότι η συχνή υποβολή τέτοιου είδους προτάσεων λειτουργεί σε βάρος της σημασίας του θεσμού και της κίνησης για την υποβολή του αιτήματος.⁴⁴⁸ Γι αυτό είναι απαραίτητο να υπάρχει λελογισμένη χρήση του αιτήματος αυτού, ώστε να ερευνώνται ζητήματα που πράγματι μπορούν να φωτισθούν σε μια εξεταστική κοινοβουλευτική διαδικασία και όχι οτιδήποτε μπορεί να διεγείρει πρόσκαιρα το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης, χωρίς όμως αποτέλεσμα επί της ουσίας.

Επιπλέον, η αντιπολίτευση, όπως άλλωστε και η συμπολίτευση, θα πρέπει να πάψει να αντιμετωπίζει τις επιτροπές αυτές ως ένα θεσμό αποκλειστικά για τη διερεύνηση υποθέσεων, που έχουν την οσμή σκανδάλου. Οι εξεταστικές μπορούν και πρέπει να αξιοποιηθούν και για τη μελέτη κρίσιμων οικονομικών και κοινωνικών θεμάτων στα οποία είναι και πιο εφικτή η έκδοση κοινών πορισμάτων με πρακτική αξία. Η ανάπτυξη πνεύματος συνεννόησης σε τέτοια θέματα, που δεν είναι έντονες οι πολιτικές διαφορές και ελλείπει η δυνατότητα κομματικής αξιοποίησης των εργασιών της επιτροπής, ενδεχομένως θα οδηγήσει στη δημιουργία μιας πολιτικής κουλτούρας, που θα διευκολύνει τη λειτουργία των επιτροπών ακόμη και στα αμιγώς πολιτικά θέματα.

⁴⁴⁷ Φυσικά, το αντίστροφο θα συμβεί, όταν η ίδια η συμπολίτευση επιλέγει (και επιβάλλει λόγω της πλειοψηφίας της) τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής σε βάρος των πεπραγμένων προηγούμενης κυβέρνησης και νυν αντιπολίτευσης.

⁴⁴⁸ Βλ. Α. Μπενάκη-Ψαρούδα (συνέντευξη 22/06/2015): «*Αυστηρώς η εξεταστική μετατρέπεται πολύ εύκολα σε ένα όργανο είτε κυβερνητικού θορύβου είτε αντιπολιτευτικού κοινοβουλευτικού ελέγχου.*» και Κων. Μητσοτάκη (συνέντευξη 10/06/2015): «*Αυτά που γίνονται σήμερα είναι ντροπή. Δηλαδή κάνουν εξεταστική επιτροπή φερ'επειν για να μελετήσουν για την ποινική ευθύνη, για τις ευθύνες για το Μνημόνιο. Μα είναι δυνατόν! Πολιτικές είναι οι ευθύνες. Κάνε συζητήσεις στη Βουλή, χρησιμοποίησε όλες τις δυνατότητες τις οποίες έχεις αλλά τι θα σου πει, τι θα σου βγάλει αυτή η επιτροπή. Δεν πρέπει να γίνεται κατάχρηση των επιτροπών. Οι επιτροπές πρέπει να γίνονται εκεί που πρέπει.*».

3.3.2 ΕΙΔΙΚΕΣ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ ΤΥΧΟΝ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΥΠΟΥΡΓΩΝ («ΠΡΟΑΝΑΚΡΙΤΙΚΕΣ»)⁴⁴⁹

Η αρμοδιότητα της Βουλής να εκκινεί τη διαδικασία ποινικής δίωξης κατά του Πρωθυπουργού και μελών της κυβέρνησης για αδικήματα, που διέπραξαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, αποτελεί έναν από τους παλαιότερους θεσμούς του ελληνικού συνταγματικού πλαισίου και ένα εξόχως επιθετικό «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου, που έχει στη διάθεσή της η αντιπολίτευση.

Το «εργαλείο» αυτό δεν έχει μόνο μακρά θεσμική ιστορία, αλλά και συχνά έχει ασκηθεί στην πράξη, αφού ήδη από την εποχή της δίκης του Δημητρίου Βούλγαρη το 1876⁴⁵⁰ και όλων των μελών της κυβέρνησής του, πλην ενός, για νόθευση εκλογών, μέχρι και σήμερα δεν έχει υπάρξει πολιτική περίοδος στη νεότερη ελληνική ιστορία, που να μην έγινε χρήση αυτού του κοινοβουλευτικού «εργαλείου», που θεωρητικά θα πρέπει να ασκείται σε εξαιρετικές περιστάσεις.

Παρά το ότι από τη δεκαετία του 1990 και μετά έγιναν αρκετές αλλαγές στο συνταγματικό και το εν γένει θεσμικό πλαίσιο σε ό,τι αφορά τη διαδικασία ποινικής δίωξης υπουργών, οι τρεις βασικές επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη παρέμειναν οι ίδιες: ανάγκη απόφασης της Βουλής πριν τη δικαστική έρευνα της υπόθεσης, εκδίκαση από δικαστήριο ειδικής σύνθεσης και ειδική, συντομότερη της συνήθους, παραγραφή.

Το θεσμικό πλαίσιο εντός του οποίου είναι δυνατόν να ασκηθεί το πολιτικά φορτισμένο αυτό «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου θα εξετασθεί σε αυτή την ενότητα. Η έμφαση θα δοθεί στις προβλεπόμενες κοινοβουλευτικές διαδικασίες, καθώς αυτές

⁴⁴⁹ Όπως επισημάνθηκε και στην υποσημ. 67, σελ. 33, ο όρος «προανακριτικές» επιτροπές, που έχει καθιερωθεί στον δημόσιο λόγο, χρησιμοποιείται χάριν συντομίας στην παρούσα μελέτη.

⁴⁵⁰ Βλ. Αλιβιζάτο, Ν.(2011), ό.π., σελ. 131. Επιπλέον, διαδικασία ποινικής δίωξης ξεκίνησε κατά υπουργών του Δ. Βούλγαρη και για τα λεγόμενα «σιμωνιακά», μιας υπόθεσης χρηματισμού συνδεδεμένη με την εκλογή ενός μητροπολίτη. Σημειωτέον ότι τελικά οι κατηγορούμενοι αθώωθηκαν δικαστικά στην υπόθεση της νόθευσης των εκλογών, ενώ καταδικάστηκαν για τα «σιμωνιακά». Θα πρέπει πάντως να αναφερθεί ότι αν και αυτές ήταν οι πρώτες δίκες υπουργών και Πρωθυπουργού, η πρώτη φορά που κινήθηκε η διαδικασία για τον καταλογισμό ποινικής ευθύνης σε υπουργό ήταν το 1847 κατά του υπουργού Οικονομικών Ν. Πονηρόπουλου για πλαστογραφία ως προς την τιμή των σιτηρών. Βλ. Βγόντζα, Α. (2010), *Η δίκη του Ανδρέα Παπανδρέου: 20 χρόνια μετά την παραπομπή*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνη, σελ. 33. Η Βουλή τελικά απάλλαξε τον πρώην υπουργό και δεν διεξήχθη δίκη, μολονότι η πρόταση της πλειοψηφίας της επιτροπής προς την Ολομέλεια της Βουλής ήταν παραπεμπτική. Η εξήγηση για το παράδοξο αυτό ήταν πως στην επιτροπή, που επελέγη με κλήρωση, πλειοψηφούσε η αντιπολίτευση, ενώ στην Ολομέλεια, βεβαίως, την πλειοψηφία είχε η παράταξη του τότε Πρωθυπουργού Ι. Κωλέττη.

αποτελούν τον πυρήνα της έρευνας στην παρούσα μελέτη, και όχι στις διατάξεις ουσιαστικού -κυρίως- ποινικού δικαίου, που περιέχονται στον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο 3126/2003 (ΦΕΚ 66Α'/19.03.2003), όπως τροποποιήθηκε από το ν. 3961/2011 (ΦΕΚ 97Α'/29.04.2011).

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Εάν υπάρχει ένα «εργαλείο» κοινοβουλευτικού ελέγχου, που η βασική θεσμική ρύθμισή του μπορεί να γίνει μόνο σε συνταγματικό επίπεδο και όχι από την κοινή νομοθεσία ή τον ΚτΒ, αυτό είναι η σύσταση επιτροπής για την αναζήτηση ποινικής ευθύνης μελών της κυβέρνησης. Έτσι, από τη στιγμή που επιλέγεται πολιτικά να υπάρξει ρύθμιση της ποινικής ευθύνης των υπουργών διαφορετική από αυτή που έχει κάθε άλλος πολίτης ή και δημόσιος λειτουργός της χώρας, είναι μονόδρομος η ρύθμιση του θέματος από το ίδιο το Σύνταγμα, ώστε να είναι δυνατόν να καμφθούν στην περίπτωση αυτή βασικές συνταγματικές αρχές, όπως η αρχή του φυσικού δικαστή ή της ίσης μεταχείρισης των πολιτών. Το εάν κάτι τέτοιο είναι ή όχι δικαιολογημένο δικαιοπολιτικά να γίνεται θα το δούμε στη συνέχεια της ενότητας αυτής, αφού όμως προηγουμένως εξετάσουμε το βασικό θεσμικό πλαίσιο, όπως έχει οριστεί στο Σύνταγμα μετά από μια μακρά θεσμική διαδρομή ήδη από τα επαναστατικά Συντάγματα.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Η ποινική ευθύνη ενός μέλους της Κυβέρνησης για πράξη ή παράλειψή του κατά την άσκηση των καθηκόντων του είναι και πρέπει να είναι διακριτή από τη λεγόμενη πολιτική ευθύνη.⁴⁵¹ Ο υπουργός αξιολογείται πολιτικά (πολιτική ευθύνη) για τον τρόπο που εκτελεί τα καθήκοντά του από το εκλογικό σώμα, τη Βουλή και τον Πρωθυπουργό. Σε ορισμένες, όμως, περιπτώσεις όσα έπραξε ή παρέλειψε να πράξει μπορεί να συνιστούν ποινικό αδίκημα, οπότε και ανακύπτει ζήτημα ποινικής ευθύνης του και της ειδικής δικονομικής μεταχείρισής του.

Η έννοια της ποινικής ευθύνης υπουργών είναι στενότερη από την πολιτική ευθύνη, αφού κάθε πράξη ή παράλειψη ενός υπουργού, που αξιολογείται ποινικά, έχει ταυτοχρόνως και πολιτική χροιά, ενώ δε συμβαίνει το αντίθετο. Από την άλλη πλευρά, η έννοια της ποινικής ευθύνης των υπουργών είναι ιστορικά παλαιότερη από την πολιτική ευθύνη, αφού όπως εύστοχα έχει παρατηρηθεί «η ποινική ευθύνη τους εμφανίζεται πριν από την ιστορική και

⁴⁵¹ Περί πολιτικής ή κοινοβουλευτικής ευθύνης βλ. Φλογαΐτη, Θ. (1895), ό. π., σελ. 183 επ. Περί πολιτικής ευθύνης βλ. ενότητα 3.2 σχετικά με την πρόταση δυσπιστίας.

*θεσμική ολοκλήρωση της αντιπροσωπευτικής - συνταγματικής δημοκρατίας, του κοινοβουλευτισμού και της κοινοβουλευτικής αρχής.»*⁴⁵²

Η έννοια της ποινικής ευθύνης των υπουργών πρωτοεμφανίστηκε στο αγγλικό πολίτευμα σε αντιδιαστολή με το ανεύθυνο του βασιλιά, για τον οποίο ίσχυε η αρχή ότι «*Ο Βασιλεύς δεν μπορεί να κάνει λάθος*» («*The King can do no wrong*»)⁴⁵³

Στην Ελλάδα ήδη από το Σύνταγμα της Επιδαύρου (1822) είχε περιληφθεί ειδική διάταξη (νβ'), όπου ρητά προβλέφθηκε ότι η Βουλή αποφασίζει για την τυχόν ευθύνη του υπουργού και, εφ' όσον κριθεί ένοχος με πλειοψηφία 4/5 των μελών της, ο υπουργός εκπίπτει του αξιώματός του και παραπέμπεται στο ανώτατο δικαστήριο («*Γενικόν της Ελλάδος Κριτήριον*»)⁴⁵⁴

Στη συνέχεια, με την καθιέρωση της συνταγματικής μοναρχίας το 1844⁴⁵⁵ και αργότερα της βασιλευμένης δημοκρατίας, επικράτησε το αγγλικό πρότυπο ως προς τον θεσμό, δηλαδή καθιερώθηκε η ποινική ευθύνη των υπουργών, ως η άλλη όψη της συνταγματικής αρχής για το ανεύθυνο του βασιλιά.

Τη βασική αυτή διάκριση ακολούθησε και το ελληνικό Σύνταγμα του 1864, που στο άρθρο 29 προέβλεπε ότι «*Το πρόσωπον του Βασιλέως είναι ανεύθυνον και απαραβίαστον, οι δε Υπουργοί αυτού είναι υπεύθυνοι.*»⁴⁵⁶ Παράλληλα, προέβλεπε στο άρθρο 80 ότι: i) η Βουλή έχει το δικαίωμα να απαγγείλει κατηγορία κατά υπουργών, ii) αρμόδιο να τους δικάζει είναι ένα ειδικό δικαστήριο αποτελούμενο από 12 αρεοπαγίτες, προέδρους εφετών και εφέτες και ως πρόεδρο τον πρόεδρο του Αρείου Πάγου και iii) ειδικός νόμος προβλέπει τις επιβλητέες ποινές και τη σχετική διαδικασία.

⁴⁵² Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 560. Βλ. και Σαρίπολο, Ν.Ν. (1903), ό. π., σελ. 283 επ.

⁴⁵³ Τσάτσος, Δ. (1993), ό. π., σελ. 314.

⁴⁵⁴ Μαυριάς, Κ. (2014), ό. π., σελ. 590.

⁴⁵⁵ Είχε προηγηθεί το μηδέποτε εφαρμοσθέν «Ηγεμονικό» Σύνταγμα του 1832, που καθιέρωσε την αρχή ότι οι υπουργοί («*Γραμματείς της Επικρατείας*») ευθύνονται για τις «*δημοσίας πράξεις*» του Κυβερνήτη (άρθρο 104) και ότι η Βουλή διερευνά με επιτροπή της και δικάζει εν ολομελεία τα αδικήματα των υπουργών (άρθρα 131-132). Για το «Ηγεμονικό» Σύνταγμα βλ. Αλιβιζάτο (2011), ό. π., σελ 58 επ.

⁴⁵⁶ Το ανεύθυνο του βασιλιά είχε προβλεφθεί πρώτα στο Σύνταγμα του 1844 (άρθρο 22), το οποίο χαρακτήριζε το πρόσωπο του βασιλιά ως ιερό και απαραβίαστο. Αυτούσια η διατύπωση του άρθρου 29 του Συντάγματος του 1864 επαναλήφθηκε στα ταυτάριθμα άρθρα των Συνταγμάτων του 1911 και του 1952. Αντίθετα, τα δημοκρατικά Συντάγματα του 1927 και του 1975 στην αντίστοιχη εννοιολογικά ανωτέρω διάταξη (βλ. άρθρα 73 και 49 αντίστοιχα) προέβλεψαν την ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας για το αδίκημα της εσχάτης προδοσίας και της εκ προθέσεως παραβίασης του πολιτεύματος, καθώς και συγκεκριμένη κοινοβουλευτική διαδικασία για την απαγγελία κατηγορίας σε βάρος του.

Από τη ρύθμιση αυτή μπορεί κανείς να συνάγει τρεις διαπιστώσεις: i) η Βουλή είναι η μόνη αρμόδια να ξεκινήσει την ποινική διαδικασία κατά ενός ή περισσοτέρων υπουργών, ii) για την εκδίκαση της υπόθεσης αρμόδιο είναι ένα ειδικό δικαστήριο με ανώτερους και ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς και iii) πολλά ζητήματα ουσιαστικού και δικονομικού ποινικού δικαίου παραπέμπονται στον κοινό νομοθέτη.⁴⁵⁷

Οι βασικές αυτές διαπιστώσεις⁴⁵⁸ προκύπτουν και από τη μελέτη όλων των Συνταγμάτων,⁴⁵⁹ που μεσολάβησαν από το 1864 έως το Σύνταγμα του 1975, στοιχείο το οποίο θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν κατά την αξιολόγηση των σχετικών ρυθμίσεων στο τέλος της παρούσας ενότητας.

Το Σύνταγμα του 1975, όπως ίσχυσε μέχρι το 2001, διατήρησε και τα τρία αυτά χαρακτηριστικά αλλά υπήρξε πιο λεπτομερειακό στις σχετικές διατάξεις του. Αν και οι βασικές ρυθμίσεις των προηγούμενων Συνταγμάτων δε μεταβλήθηκαν, προστέθηκαν δύο διατάξεις με τις οποίες προβλέφθηκε ότι: α) σε περίπτωση που στο πλαίσιο οποιασδήποτε διαδικασίας προκύψουν στοιχεία «δυνάμενα να θεμελιώσουν» ποινική ευθύνη υπουργού, αυτά διαβιβάζονται στη Βουλή μέσω του αρμόδιου εισαγγελέα (άρθρο 86 παρ. 2, εδ. β') και β) μόνο η Βουλή μπορεί να αναστείλει την ποινική διαδικασία κατά υπουργού και, σε μια τέτοια περίπτωση, ο κατηγορηθείς μπορεί να ζητήσει τη διερεύνηση της υπόθεσής του από μεικτή επιτροπή βουλευτών και ανωτάτων δικαστικών (άρθρο 86 παρ. 3). Με την πρώτη διάταξη ενισχύθηκε η αποκλειστικότητα της σχετικής αρμοδιότητας της Βουλής, ενώ με τη δεύτερη δόθηκε το δικαίωμα στον κατηγορηθέντα υπουργό να ζητήσει την πλήρη διερεύνηση της

⁴⁵⁷ Τα σχετικά άρθρα είναι τα εξής: 80-81 Συντάγματος 1864, 80 Συντάγματος 1911, 93 παρ. 1 εδ. β' Συντάγματος 1927, 80 Συντάγματος 1952 και άρθρο 86 παρ. 1 Συντάγματος 1975/1986/2001/2008.

⁴⁵⁸ Ένα άλλο κοινό χαρακτηριστικό, το οποίο όμως δε θα μας απασχολήσει καθώς εκφεύγει από τους σκοπούς της παρούσας μελέτης, είναι ότι υπάρχει η δυνατότητα του ανώτατου άρχοντα να απονέμει χάρη σε καταδικασθέντες υπουργούς με τη συγκατάθεση της Βουλής. Βλ. άρθρα: 85 Συντάγματος 1844, 82 Συντάγματος 1864, 81 Συντάγματος 1911, 93 Συντάγματος 1927, 81 Συντάγματος 1952 και 47 παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986/2001/2008.

⁴⁵⁹ Σημειώθηκαν δύο μόνο εξαιρέσεις. Ως προς το αρμόδιο δικαστήριο, το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 93) προέβλεπε τον θεσμό της Γερουσίας στην οποία, μεταξύ άλλων, ανέθεσε και την αρμοδιότητα της εκδίκασης των τυχόν ποινικών αδικημάτων των υπουργών, αφού προηγουμένως είχε ασκήσει ποινική δίωξη η Βουλή. Επίσης, ως προς τον εκτελεστικό νόμο, ο συνταγματικός νομοθέτης του 1864, ελλείπει νόμου περί ευθύνης υπουργών (άρθρο 81), προέβλεπε και τα συγκεκριμένα ποινικά αδικήματα για τα οποία μπορούσε να παραπεμφθεί ένας υπουργός, και ειδικότερα αυτά της «εσχάτης προδοσίας, καταχρήσεως δημοσίας περιουσίας, παρανόμου πράξεως ως και πάσης παραβάσεως των όρων του Συντάγματος ως και των νόμων κατά την ενέργειαν των καθηκόντων τους». Παράλληλα έθεσε και συγκεκριμένη προθεσμία για την έκδοση του εκτελεστικού νόμου για την ποινική ευθύνη των υπουργών (άρθρο 80 παρ. 3).

υπόθεσης προκειμένου να μην αιωρείται η υποψία ότι διέπραξε ποινικό αδίκημα μετά την αναστολή της δίωξής του από τη Βουλή.⁴⁶⁰

Σε ότι αφορά τον ΚτΒ είναι αξιοσημείωτο ότι μέχρι το 1975 δεν περιείχε ειδικότερες διατάξεις για την εφαρμογή των συνταγματικών ρυθμίσεων περί της ποινικής ευθύνης υπουργών και τα θέματα αυτά ρυθμιζόνταν από τους εκτελεστικούς νόμους. Οι πρώτες σχετικές διατάξεις περιελήφθηκαν μόλις το 1975 (άρθρα 28 & 102-104). Οι βασικές προβλέψεις του τότε ΚτΒ ήταν ότι: η σχετική διαδικασία θα ξεκινούσε με πρόταση τουλάχιστον 30 βουλευτών και απόφαση τουλάχιστον 151 βουλευτών, η προανακριτική επιτροπή θα είχε 12 μέλη και θα καταχωρίζονταν ξεχωριστά οι γνώμες της μειοψηφίας.⁴⁶¹

ο *Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο*

Η πολιτική οξύτητα της περιόδου 1989-1994, όπου έγινε επανειλημμένα χρήση της δυνατότητας άσκησης ποινικής δίωξης κατά υπουργών και Πρωθυπουργών, και από τα δύο τότε μεγάλα κόμματα (Ν.Δ. και ΠΑ.ΣΟ.Κ.) με εμπλοκή και των κομμάτων της Αριστεράς, έκανε τον συνταγματικό νομοθέτη του 2001 να δώσει ιδιαίτερη σημασία στο ζήτημα αυτό. Αποτέλεσμα ήταν να προκύψει μία εκτενέστατη ρύθμιση, που περιγράφει, με ασυνήθιστη για συνταγματικό κείμενο λεπτομέρεια,⁴⁶² τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία σύμφωνα με την οποία είναι δυνατή η άσκηση ποινικής δίωξης «κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί⁴⁶³ για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους όπως ορίζει».

⁴⁶⁰ Το γεγονός αυτό ίσως βρίσκει την εξήγησή του στο ότι εμπνευστής των συνταγματικών διατάξεων του 1975 ήταν ο Κ. Καραμανλής, ο οποίος δέκα χρόνια πριν την ψήφιση του νέου Συντάγματος είχε υποστεί τη δοκιμασία της έναρξης σε βάρος του της διαδικασίας του νόμου περί ευθύνης υπουργών από τη Βουλή, στην οποία είχε την πλειοψηφία η Ένωση Κέντρου. Η διαδικασία αυτή δεν ολοκληρώθηκε, καθώς η Βουλή αποφάνθηκε κατά πλειοψηφία ότι είχε επέλθει παραγραφή, παρά τις δικαιολογημένες αντιδράσεις της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης. Βλ. Λιναρδάτο, Σπ. (1977), *Σύγχρονη Ελληνική Ιστορία: Από τον Εμφύλιο στη Χούντα, τόμος Ε' (1964-1967)*, Αθήνα: Παπαζήση, σελ. 137 επ.

⁴⁶¹ Η πρώτη αναφορά ΚτΒ στην υποχρέωση συμπερίληψης των απόψεων της μειοψηφίας στις εκθέσεις των επιτροπών της Βουλής περιελήφθη στο άρθρο 61, παρ. 2, εδ. β' του ΚτΒ του 1846.

⁴⁶² Ο Φ. Κουβέλης (συνέντευξη 19/06/2015) χαρακτήρισε «ασφυκτικό» τον αναλυτικότατο τρόπο με τον οποίο ο συνταγματικός νομοθέτης ρύθμισε το θέμα της ποινικής ευθύνης υπουργών.

⁴⁶³ Με τη φράση «μέλη της Κυβέρνησης» εννοούνται τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου, δηλαδή, ο Πρωθυπουργός, οι υπουργοί και οι αναπληρωτές υπουργοί (βλ. Π.Δ. 63/2005, άρθρο 4 παρ. 2 για την κωδικοποίηση της νομοθεσίας που αφορά στην κυβέρνηση και τα κυβερνητικά όργανα) και όχι οι υφυπουργοί. Όμως, για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης και χάριν συντομίας με τη φράση «μέλη της Κυβέρνησης» θα εννοούνται και οι υφυπουργοί.

Η τελικώς διαμαρφωθείσα διάταξη, χωρίς να ανατρέπει τις τρεις βασικές επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη, ως προς την ανάγκη λήψης απόφασης της Βουλής και την εκδίκαση των υποθέσεων από δικαστήριο ειδικής σύνθεσης, προέβη στη ρύθμιση ορισμένων θεμάτων, που μέχρι τότε ρυθμιζόνταν από τον εκτελεστικό νόμο:

- Προέβλεψε ότι για να ξεκινήσει η διαδικασία για τον καταλογισμό της ποινικής ευθύνης υπουργών θα πρέπει να υποβληθεί πρόταση από 30 βουλευτές και αυτή να υπερψηφισθεί -μετά από σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια- από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 86 παρ. 3, εδ. α & β).

- Συναφώς, καθόρισε ότι η απαιτούμενη πλειοψηφία για να παραπεμφθεί στο Ειδικό Δικαστήριο ο κατηγορούμενος υπουργός, μετά από τη συζήτηση του πορίσματος της επιτροπής στην Ολομέλεια, είναι η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών της για την άσκηση της ποινικής δίωξης (άρθρο 86 παρ. 3, εδ. γ & δ).

- Εμπλούτισε τη σύνθεση του Ειδικού Δικαστηρίου με μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας, ορίζοντας ότι αυτό θα αποτελείται από 6 μέλη του Αρείου Πάγου και 6 μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και θα προεδρεύει ο αρχαιότερος από τα μέλη του Αρείου Πάγου (άρθρο 86, παρ. 4, εδ. α).

- Προσδιόρισε σε συνταγματικό πλέον επίπεδο την παραγραφή προβλέποντας ότι η άσκηση της δίωξης μπορεί να λάβει χώρα το αργότερο μέχρι «το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος»⁴⁶⁴ (άρθρο 86, παρ. 3, εδ. ε), ενώ μέχρι τότε το σχετικό περιθώριο άσκησης της δίωξης περιοριζόταν από τον κοινό νομοθέτη στο πέρας της Α' συνόδου της επόμενης κοινοβουλευτικής περιόδου.

- Προέβλεψε ένα 5μελές δικαστικό συμβούλιο (από τρεις Αρεοπαγίτες και δύο Συμβούλους Επικρατείας), για τη διεξαγωγή της προδικασίας, που μεσολαβεί μεταξύ της απόφασης της Ολομέλειας για την παραπομπή του υπουργού στο Ειδικό Δικαστήριο μέχρι τη δίκη του (άρθρο 86, παρ. 4, εδ. δ).

Οι διατάξεις του αναθεωρημένου Συντάγματος είναι πλέον τόσο λεπτομερειακές, ώστε ο ΚτΒ (άρθρα 153-158) -ο οποίος, όπως προαναφέρθηκε, για πρώτη φορά το 1975

⁴⁶⁴ Ενώ τα κακούργηματα στις συνήθεις περιπτώσεις παραγράφονται σε 15-20 χρόνια (άρθρο 111 του Ποινικού Κώδικα), στην περίπτωση ενός υπουργού προβλέπεται η παραγραφή το πολύ σε 4-5 χρόνια και υπό την αισιόδοξη παραδοχή ότι θα εξαντληθεί η τετραετία μιας κοινοβουλευτικής περιόδου. Σημειωτέον ότι μέχρι το 2001 το θέμα ρυθμιζόταν νομοθετικά και όχι συνταγματικά και η παραγραφή ήταν συντομότερη (τέλος Α' Συνόδου της επόμενης περιόδου).

περιέλαβε διατάξεις για το ζήτημα αυτό, αφού μέχρι τότε τα σχετικά θέματα καθορίζονταν με τον εκτελεστικό του Συντάγματος νόμο-⁴⁶⁵ περιορίζεται είτε να τις επαναλάβει είτε να αναφερθεί, ως επί το πλείστον, σε διαδικαστικά ζητήματα. Από τις διατάξεις αυτές, αξίζει να σημειωθεί ότι ο ΚτΒ προβλέπει ότι η συστηνόμενη για τη διερεύνηση της υπόθεσης επιτροπή αποτελείται από 12 βουλευτές (άρθρο 156, παρ. 1 ΚτΒ),⁴⁶⁶ η δε μυστική ψηφοφορία στην Ολομέλεια διεξάγεται ξεχωριστά για κάθε καταγγελλόμενη πράξη ή παράλειψη (άρθρο 157, παρ. 3 ΚτΒ). Επίσης, προβλέπεται, όπως και στον ΚτΒ του 1975, ότι στο πόρισμα της Επιτροπής καταχωρίζονται σε ξεχωριστό κεφάλαιο οι απόψεις της τυχόν μειοψηφίας⁴⁶⁷ (άρθρο 156, παρ. 1, εδ. δ ΚτΒ).

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Λίγα «εργαλεία» κοινοβουλευτικού ελέγχου έχουν σημαδέψει την πολιτική ζωή της χώρας σε όλες τις επί μέρους περιόδους της, όσο αυτή της αναζήτησης και καταλογισμού ποινικής ευθύνης σε μέλη της κυβέρνησης. Σημαίνοντες πολιτικοί, ακόμη και πρόσωπα που διετέλεσαν Πρωθυπουργοί υπέστησαν τη δοκιμασία της ενεργοποίησης σε βάρος τους διαδικασιών καταλογισμού ποινικής ευθύνης υπό την ιδιότητά τους αυτοί.

Είναι προφανές ότι ξεφεύγει από το σκοπό αυτής της μελέτης η διαπίστωση του εάν δικαίως ή αδικώς υπέστη τη δοκιμασία αυτή ο καθένας από αυτούς. Όμως, είναι ανάγκη να εξεταστεί η πρακτική, που ακολουθήθηκε στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, ώστε να εξαχθούν τα απαραίτητα συμπεράσματα και να αξιολογηθεί η σχετική θεσμική ρύθμιση ως προς την αποτελεσματικότητά της, αλλά και τις παρενέργειες που αυτή έχει στο πολιτικό σκηνικό.

⁴⁶⁵ Οι πρώτοι νόμοι περί ευθύνης υπουργών ήταν ο ν. ΦΠΣΤ'/22.12.1876 και ο ν. ΧΕ'/11.03.1877. Βασικές διατάξεις του ν. ΦΠΣΤ' καταργήθηκαν με το ν. 3398/06.09.1927, που ανέθετε στη Γερουσία την εκδίκαση τέτοιων υποθέσεων. Όμως τελικά, «θεωρήθηκαν» με τον ν. 1443/1950 ως «αυτοδικαίως ισχύουσες» από τις 10.10.1935, οπότε και καταργήθηκε η Γερουσία με την επαναφορά του πολιτεύματος της βασιλευσμένης δημοκρατίας. Ο εν λόγω νόμος τροποποιήθηκε από τη δικτατορία με το ν.δ. 802/1971 σε μια προσπάθεια εξωραϊσμού της πολιτικής της εικόνας. Φυσικά δεν εφαρμόστηκε ποτέ επί δικτατορίας. Για την ιστορική εξέλιξη της νομοθεσίας περί ευθύνης υπουργών βλ. Τσάτσο, Δ. (1993), ό.π., σελ. 315 και Μαυριά, Κ. (2014), ό. π., σελ. 587 επ.

⁴⁶⁶ Με το άρθρο 156 παρ. 2 του ΚτΒ προβλέφθηκε ότι ο αριθμός των μελών της προανακριτικής επιτροπής αυξάνεται σε περίπτωση που αυτό είναι αριθμητικά αναγκαίο για να εκπροσωπείται με τουλάχιστον ένα βουλευτή η κάθε κοινοβουλευτική ομάδα. Σε κάθε περίπτωση όμως, η αύξηση αυτή των μελών θα πρέπει να γίνεται κατά τρόπο που να μη θίγει την πλειοψηφούσα θέση της συμπολίτευσης εντός της επιτροπής.

⁴⁶⁷ Η αρχή ότι πρέπει να καταχωρούνται και οι απόψεις της μειοψηφίας στα πορίσματα και τις εκθέσεις των κάθε είδους κοινοβουλευτικών επιτροπών έχει τις ρίζες της στον ΚτΒ του 1845, ο οποίος μετά από σχετική τροποποίησή του το 1846 (άρθρο 61, παρ. 2 εδ. β') προέβλεπε ότι στις εκθέσεις των επιτροπών καταχωρίζουν «τας γνώμας των τα τε πλειοψηφούντα και μειοψηφούντα μέλη των Τμημάτων και Επιτροπών».

ο Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

Όπως προαναφέρθηκε, ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των υπουργών εφαρμόστηκε σε πολλές φάσεις της νεότερης πολιτικής ιστορίας της Ελλάδας.⁴⁶⁸ Η περίοδος της Μεταπολίτευσης όχι μόνο δεν αποτέλεσε την εξαίρεση αλλά, αντίθετα, αυξήθηκε σημαντικά η συχνότητα ενεργοποίησης των σχετικών συνταγματικών και λοιπών διατάξεων.

Πίνακας 4

Προτάσεις για σύσταση προανακριτικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ	ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗ → ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ	ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗ → ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗ*	ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ → ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗ	ΑΠΟΛΟΧΗ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ
Ε'	3	3 - ΝΑΙ	0	0	3
Η'	2	2 - ΝΑΙ	0	0	2
Θ'	3	0	1 - ΝΑΙ	2 - ΟΧΙ	1
Γ'	1	0	0	1 - ΟΧΙ	0
ΙΒ'	4	0	0	1 - ΝΑΙ & 3 - ΟΧΙ	1
ΙΓ'	3	1 - ΝΑΙ & 1 - ΟΧΙ	1 - ΝΑΙ	0	2
ΙΕ'	3	0	1 - ΝΑΙ	2 - ΟΧΙ	1
	19		* Αφορά στις περιπτώσεις προτάσεων σύστασης προανακριτικών επιτροπών, που υποβλήθηκαν από τη συμπολίτευση & στρέφονταν κατά υπουργών, που ήταν παλαιότερα στελέχη του κόμματος της συμπολίτευσης (Δ. Λιβανός, Α. Τσοχατζόπουλος και Γ. Παπακωνσταντίνου).		10

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Σύμφωνα με τα ανωτέρω στοιχεία (βλ. πίνακα 4), κατά την περίοδο από το 1989, που υποβλήθηκε η πρώτη τέτοια πρόταση⁴⁶⁹ στο πλαίσιο του Συντάγματος του 1975, μέχρι και την ΙΣΤ' περίοδο,⁴⁷⁰ υποβλήθηκαν 19 τέτοιες προτάσεις⁴⁷¹ σε σύγκριση με τις μόλις 8, που είχαν κατατεθεί από τη σύσταση του ελληνικού κράτους μέχρι και το 1988.⁴⁷² Μάλιστα, από τις 19 αυτές προτάσεις έγιναν δεκτές οι 10, οι οποίες και οδήγησαν στη σύσταση των προβλεπόμενων προανακριτικών επιτροπών.

Ως προς την πλευρά που είχε την πρωτοβουλία για την υποβολή αυτών των προτάσεων που έγιναν κατ' αρχήν δεκτές, από τις 10 προτάσεις, που εγκρίθηκαν, οι 6 αφορούσαν υποθέσεις κατά τις οποίες η συμπολίτευση κατηγορούσε υπουργούς της

⁴⁶⁸ Βλ. Γεωργοπούλου, Β. (2015), ό. π., σελ. 134-135.

⁴⁶⁹ Πρόκειται για την πρόταση σύστασης προανακριτικής επιτροπής τον Ιούλιο του 1989 (07/07/1989) με αντικείμενο την υπόθεση του «γιουγκοσλαβικού αραβόσιτου», γνωστή και ως υπόθεση «καλαμποκιού».

⁴⁷⁰ Τα στατιστικά στοιχεία, που παρουσιάζονται στην παρούσα ενότητα προέκυψαν από την ταξινόμηση και αξιοποίηση στοιχείων που παρασχέθηκαν στη συγγραφέα από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Βουλής. Υπενθυμίζεται ότι για τους λόγους που εξηγήσαμε στην εισαγωγή της μελέτης (βλ. ανωτέρω σελ. 24-25) τα παρατιθέμενα στοιχεία φθάνουν μέχρι και τη λήξη της ΙΣΤ' περιόδου (Αύγουστος 2015).

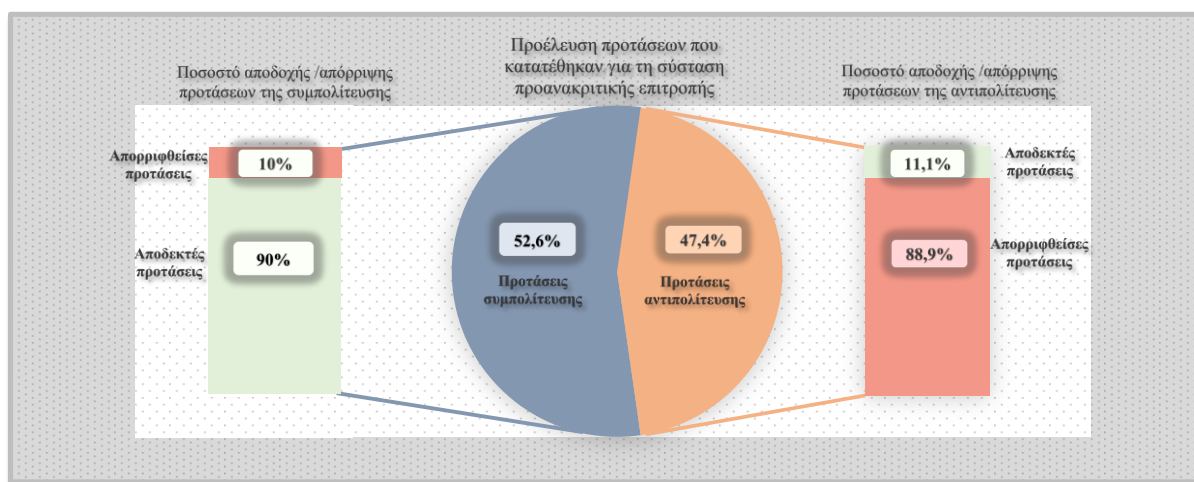
⁴⁷¹ Η μέτρηση αυτή έγινε με βάση τον αριθμό των προτάσεων και όχι των υποθέσεων. Η διάκριση αυτή γίνεται επειδή σε δύο υποθέσεις («καζίνο Φλοίσβου» και «λίστα Λαγκάρντ») κατατέθηκαν περισσότερες από μία προτάσεις.

⁴⁷² Βλ. Pararas, I. (2002), ό. π., σελ. 75 και Βγόντζα, Α. (2010), ό. π., σελ. 33 επ.

προηγούμενης Κυβέρνησης,⁴⁷³ 3 αφορούσαν προτάσεις της συμπολίτευσης κατά τέως υπουργών προερχόμενων από την ίδια παράταξη (υποθέσεις «καζίνο Φλοΐβου», «υποβρυχίων» και «λίστας Λαγκάρντ») και 1 μόνο προερχόταν από την αντιπολίτευση κατά υπουργού της συμπολίτευσης (γνωστή ως υπόθεση «Παυλίδη»).

Από τις 9 προτάσεις, που δεν εγκρίθηκαν, οι 8 προέρχονταν από την αντιπολίτευση και η μία από τη συμπολίτευση.⁴⁷⁴

Γράφημα 5:
Προτάσεις για σύσταση προανακριτικών επιτροπών από τη συμπολίτευση και την αντιπολίτευση



Από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της πρακτικής αυτής ήταν ότι 5 προτάσεις στρέφονταν κατά τεσσάρων πρώην Πρωθυπουργών.⁴⁷⁵ Με άλλα λόγια, από τους δώδεκα διατελέσαντες Πρωθυπουργούς⁴⁷⁶ της χώρας στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, οι τέσσερις

⁴⁷³ Πρόκειται για τις υποθέσεις «γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού», «Γράπεζας Κρήτης», «παρακολούθησης τηλεφωνικών συνδιαλέξεων», «πώλησης ΑΓΕΤ Ηρακλής», «μονής Βατοπεδίου».

⁴⁷⁴ Η μοναδική απορριφθείσα πρόταση της συμπολίτευσης αφορά στην περίπτωση της υπόθεσης «Siemens», όταν μετά την αποχώρηση των βουλευτών της Ν.Δ., του Λαϊκού Ορθόδοξου Συναγερμού (ΛΑ.Ο.Σ.) και της Δημοκρατικής Συμμαχίας (το κόμμα που ίδρυσε η Ντ. Μπακογιάννη το 2010), η σχετική πρόταση των βουλευτών του ΠΑ.ΣΟ.Κ. δε συγκέντρωσε κατά τη διεξαχθείσα μυστική ψηφοφορία στην Ολομέλεια την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Βλ. πρακτικά Ολομέλειας, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση Ρ4Ζ' (25/08/2011), στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20110825.pdf> [πρόσβαση: 20.12.2015].

⁴⁷⁵ Δύο προτάσεις κατά του Α. Παπανδρέου («Τράπεζα Κρήτης» και «παρακολούθηση τηλεφωνικών συνδιαλέξεων»), δύο κατά του Κ. Μητσοτάκη («παρακολούθηση τηλεφωνικών συνδιαλέξεων» και «πώληση της ΑΓΕΤ Ηρακλής») και μία (κοινή) κατά των Γ. Παπανδρέου και Λ. Παπαδήμου («λίστα Λαγκάρντ»). Τελικά, μόνο μία πρόταση, αυτή κατά του Α. Παπανδρέου, οδηγήθηκε στο Ειδικό Δικαστήριο, το οποίο και αθώωσε τον πρώην Πρωθυπουργό από όλες τις κατηγορίες.

⁴⁷⁶ Δεν προσμετρήθηκαν οι διατελέσαντες ως υπηρεσιακοί Πρωθυπουργοί (Ι. Γρίβας, Π. Πικραμμένος και Β. Θάνου). Για τον θεσμό των υπηρεσιακών κυβερνήσεων βλ. Πικραμμένος, Μ. (1987), *Ο θεσμός της υπηρεσιακής-εκλογικής κυβέρνησης: από την εμφάνιση έως τη συνταγματική καθιέρωσή του*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

έγιναν στόχος πρότασης για διερεύνηση ποινικών ευθυνών, χωρίς να δικαιωθούν τελικά οι διώξεις σε καμία υπόθεση.

Πιο μεγάλη σημασία από τον αριθμό των προτάσεων για σύσταση προανακριτικών επιτροπών έχει το πόσες (και ποιες) υποθέσεις, μετά την υποβολή παραπεμπτικού πορίσματος της επιτροπής, οδηγήθηκαν στο Ειδικό Δικαστήριο. Αυτές ήταν τελικά μόνο 3 από τις 10 («καλαμποκιού», «Τράπεζας Κρήτης» και πιο πρόσφατα η υπόθεση της «λίστας Λαγκάρντ»),⁴⁷⁷ ενώ για τον μόνο Πρωθυπουργό που εκδικάστηκε από το Ανώτατο Δικαστήριο (Α. Παπανδρέου) εκδόθηκε αθωωτική απόφαση. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις η υπόθεση δεν έφτασε στο Ειδικό Δικαστήριο μολονότι είχε κατ' αρχήν γίνει δεκτή η πρόταση για σύσταση προανακριτικής επιτροπής, είτε γιατί η επιτροπή μεν συστάθηκε, αλλά, στο πόρισμά της δεν διαπιστώθηκαν από την πλειοψηφία ποινικές ευθύνες, ικανές να οδηγήσουν την Ολομέλεια σε κάποια παραπομπή είτε γιατί ανεστάλη με απόφαση της Βουλής η όλη διαδικασία.⁴⁷⁸

Ως προς το πιο ακανθώδες από πολιτικής άποψης ζήτημα, εκείνο της αποσβεστικής προθεσμίας εντός της οποίας η Βουλή μπορεί να ασκήσει ποινική δίωξη κατά μέλους της κυβέρνησης, η εμπειρία της Μεταπολίτευσης δείχνει ότι όποτε ανέκυψε τέτοιο ζήτημα, η νομολογία βρήκε τρόπο να θεμελιώσει ότι δεν έχει επέλθει παραγραφή.⁴⁷⁹ Αλλά εάν στο δικαστικό πεδίο δόθηκαν λύσεις, η εξαιρετικά σύντομη παραγραφή -ακόμη και μετά την επέκτασή της με την αναθεώρηση του 2001- οδήγησε την πολιτική ζωή σε στρεβλώσεις άλλοτε καθορίζοντας τη διάρκεια του «βίου» μιας κυβέρνησης (περίπτωση κυβέρνησης Τζαννετάκη) είτε δημιουργώντας υποψίες στην κοινή γνώμη ότι ο χρόνος λήξης μιας

⁴⁷⁷ Σημειώνεται πάντως ότι τον Μάρτιο του 2017 αποφασίσθηκε η σύσταση της επιτροπής του άρθρου 86 του Συντάγματος για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης κατά του πρώην υπουργού Γιάννου Παπαντωνίου, για την ενδεχόμενη τέλεση αδικημάτων στο πλαίσιο σύναψης συμβάσεων εξοπλιστικών προγραμμάτων του υπουργείου εθνικής άμυνας.

⁴⁷⁸ Για μία αναδρομή στις προτάσεις για την ενεργοποίηση του νόμου περί ευθύνης υπουργών, αλλά και για την αναστολή σχετικής δίωξης βλ. Λοβέρδο, Α. (1995), ό. π., σελ. 143 επ. Βλ. επίσης Καλογήρου, Ν. και Γαλετσέλλη, Π. (2009), *Πολιτική και ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης: Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και το Ν. 3126/2003*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 49-51.

⁴⁷⁹ Στις δίκες του 1990-1991, οι ενστάσεις παραγραφής απορρίφθηκαν, ενώ στην πιο πρόσφατη περίοδο, ζητήματα παραγραφής, που δημιουργούσε στην υπόθεση της «λίστας Λαγκάρντ» η άμεση διάλυση της Βουλής στη ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο, αντιμετωπίστηκαν ερμηνευτικά από τη δικαιοσύνη. Η σχετικά πρόσφατη θεωρία περί διαρκούς εγκλήματος στην περίπτωση που διατηρείται ο πλουτισμός από την παράνομη συμπεριφορά ενός κατηγορούμενου παρέχει λύσεις για περιπτώσεις όπως αυτή του Α. Τσοχατζόπουλου.

κοινοβουλευτικής συνόδου συνδεόταν με την επιθυμία παραγραφής κάποιων αδικημάτων.⁴⁸⁰ Το εάν οι υποψίες αυτές ήταν βάσιμες ή όχι δεν έχει τόση σημασία όσο οι αρνητικές συνέπειες που έχουν αυτές για την αξιοπιστία του πολιτικού μας συστήματος.

Σε ό,τι αφορά τα πορίσματα των επιτροπών αυτών, κοινό χαρακτηριστικό όλων των περιπτώσεων ήταν ότι το πόρισμα υιοθετείτο μόνο από την πλειοψηφία, ενώ τα κόμματα της αντιπολίτευσης κατέθεταν διαφορετικές απόψεις, που αποτελούσαν τις «γνώμες της μειοψηφίας». Η αδυναμία σύγκλισης των απόψεων διαπιστώνεται και μεταξύ των κομμάτων της αντιπολίτευσης που κατέθεταν ξεχωριστές «γνώμες». Ακόμη και στις περιπτώσεις όπου συμπολίτευση και αντιπολίτευση συμφώνησαν στην παραπομπή ενός προσώπου⁴⁸¹ κατέθεσαν διαφορετικά σκεπτικά.

Επίσης, σε όλες τις περιπτώσεις από το 1994 και μετά, κατέστη αναγκαίο να αυξηθεί ο αριθμός των 12 μελών της ειδικής επιτροπής προκειμένου να εκπροσωπούνται όλες οι κοινοβουλευτικές ομάδες.⁴⁸² Συγκεκριμένα, η σύνθεση του Κοινοβουλίου από το 1994 και μετά, οπότε ψηφίσθηκε η σχετική τροποποίηση του ΚτΒ, ήταν τέτοια, ώστε χρειάστηκε να αυξηθεί ο αριθμός των μελών των προανακριτικών επιτροπών σε 13 έως και 20, κατά περίπτωση.⁴⁸³

Τέλος, ως προς τη διάρκεια των εργασιών των εν λόγω επιτροπών, κατά μέσο όρο αυτές διήρκεσαν 70 ημέρες, αλλά οι αποκλίσεις είναι μεγάλες: έτσι στο ένα άκρο, με τη συντομότερη διάρκεια, είναι η επιτροπή για την υπόθεση του «καλαμποκιού», ενώ στο άλλο άκρο, με τη μεγαλύτερη διάρκεια, είναι η επιτροπή για τη διερεύνηση της «λίστας

⁴⁸⁰ Πέραν της υπόθεσης του «γιουγκοσλαβικού καλαμποκιού», καθώς και της «τράπεζας Κρήτης», όπου το ζήτημα της παραγραφής συνδέθηκε με τη σύνθεση και το χρόνο «ζωής» της κυβέρνησης Τζαννετάκη, υπάρχουν και άλλες περιπτώσεις που η παραγραφή συνδέθηκε -τουλάχιστον σε επίπεδο εντυπώσεων- με πολιτικές εξελίξεις. Τα τελευταία χρόνια, η διακοπή των εργασιών της Ολομέλειας και η λειτουργία των θερινών τμημάτων επικρίθηκε από την αντιπολίτευση ως προσπάθεια να επέλθει παραγραφή αδικημάτων υπουργών της προηγούμενης κοινοβουλευτικής περιόδου. Βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία: «Εκλείσε νύχτα η Βουλή: παραγράφονται όλες οι υποθέσεις των σκανδάλων της περιόδου 2004-2007», *Ελευθεροτυπία - Enet* (08.05.2009), στο <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=42521> και «Βουλή: πρόωρη λήξη των εργασιών της Ολομέλειας “εδώ και τώρα”», *Το Βήμα* (04.06.2014), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=602988> [πρόσβαση: 17.01.2015].

⁴⁸¹ Επρόκειτο για τους Α. Κουτσόγιωργα (1989), Α. Τσοχατζόπουλο (2011) και Γ. Παπακωνσταντίνου (2013).

⁴⁸² Βλ. ανωτέρω υποσημ. 466, σελ. 181.

⁴⁸³ Τον μέγιστο αριθμό των 20 μελών είχαν οι δύο προανακριτικές της Η' περιόδου (υποθέσεις «τηλεφωνικών υποκλοπών» και «ΑΓΕΤ Ηρακλής»), που ήταν τετρακομματική η Βουλή, καθώς και η προανακριτική της ΙΒ' περιόδου (υπόθεση «Παυλίδης») με πεντακομματική Βουλή. Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, ο αριθμός των μελών των εν λόγω επιτροπών δεν ξεπέρασε τους 13 βουλευτές. Ακόμη και στην επτακομματική Βουλή της ΙΕ' κοινοβουλευτικής περιόδου, που εξέτασε την υπόθεση της «λίστας Λαγκάρντ», η σχετική προανακριτική επιτροπή αριθμούσε 13 μέλη (5 Ν.Δ., 3 ΣΥΡΙΖΑ, 1 ΠΑ.ΣΟ.Κ., 1 ΑΝ.ΕΛ., 1 Χ.Α., 1 ΔΗΜ.ΑΡ., 1 Κ.Κ.Ε.).

Λαγκάρντ».⁴⁸⁴ Όπως και στις εξεταστικές επιτροπές, η διάρκεια των εργασιών μιας επιτροπής δε συναρτάται μόνο με την αντικειμενική δυσκολία διερεύνησης της υπόθεσης, αλλά υπάρχουν και άλλες πολιτικής φύσεως παράμετροι. Έτσι, για παράδειγμα, στην περίπτωση της υπόθεσης του «καλαμποκιού», η σύντομη διάρκειά της είχε καθαρά πολιτική εξήγηση. Οι εργασίες της επιτροπής αυτής είχαν συνδεθεί με τον «βίο» της κυβέρνησης Τζ. Τζαννετάκη, η οποία είχε μεν συσταθεί στο όνομα της διερεύνησης της υπόθεσης προς αποφυγήν παραγραφής, αλλά αντικειμενικά η διάρκειά της δεν μπορούσε να παραταθεί επ' άπειρον, αφού πολιτικά ήταν θνησιγενής. Κατά συνέπεια, οι εργασίες της επιτροπής έπρεπε πολιτικά να ολοκληρωθούν το συντομότερο δυνατόν. Από την άλλη, στην υπόθεση της «λίστας Λαγκάρντ», το οξύτατο κλίμα στις συνεδριάσεις της επιτροπής και η αλλαγή στα κοινοβουλευτικά έθιμα, που έφερε η ύπαρξη της ιδιωτικής τηλεόρασης (που δεν υπήρχε ακόμη στην υπόθεση του «καλαμποκιού»), δημιούργησαν ένα εκρηκτικό μείγμα, που συνέβαλε στη διάρκεια ρεκόρ των εργασιών της επιτροπής.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Στον δημόσιο διάλογο, ο οποίος διεξάγεται στη χώρα μας κάθε φορά που ανακύπτει ζήτημα καταλογισμού ποινικής ευθύνης σε μέλος μιας κυβέρνησης, ακούγονται συχνά φωνές, που τάσσονται υπέρ της πλήρους κατάργησης της ειδικής ποινικής μεταχείρισης των υπουργών με απάλειψη της σχετικής συνταγματικής διάταξης.⁴⁸⁵

Κάθε ενημερωμένη συζήτηση για ένα τόσο σημαντικό θέμα προϋποθέτει κατ' ελάχιστον και γνώση του εάν αυτό το ειδικό θεσμικό πλαίσιο αποτελεί ελληνική καινοτομία ή αντίθετα κινείται εντός των πλαισίων όσων ισχύουν στις σύγχρονες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Κι αυτό όχι βέβαια γιατί τα ισχύοντα σε άλλες χώρες θα πρέπει να μεταφερθούν άκριτα και στα καθ' ημάς, αλλά επειδή ο εντοπισμός των σημείων σύγκλισης ή απόκλισης ενός κρίσιμου θέματος, όπως η ποινική ευθύνη των υπουργών, με τα διεθνώς ισχύοντα μπορεί

⁴⁸⁴ Η προανακριτική επιτροπή για την υπόθεση «καλαμποκιού» πραγματοποίησε 8 συνεδριάσεις και εξέτασε 12 μάρτυρες, ενώ η επιτροπή για την υπόθεση της «λίστας Λαγκάρντ», πραγματοποίησε 60 συνεδριάσεις, συνολικής διάρκειας 230 ωρών, εξετάζοντας 81 μάρτυρες (πηγή: Βουλή των Ελλήνων).

⁴⁸⁵ Μερικές φορές μάλιστα προτείνεται από πολιτικούς και κόμματα η κατάργηση αυτού του ειδικού καθεστώτος με απλή μεταβολή του εκτελεστικού νόμου. Βλ. για παράδειγμα ομιλία του υπουργού εθνικής άμυνας Π. Καμμένου στη Βουλή κατά τη συζήτηση επί των προγραμματικών δηλώσεων (06/10/2015) της κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ., στο <http://www.mod.mil.gr/mod/el/content/show/36/A87582> [πρόσβαση: 11.01.2016]. Όμως, οι προτάσεις αυτές υποδηλώνουν άγνοια ή και αγνόηση ενός απλού δεδομένου: η κατάργηση της ειδικής ποινικής μεταχείρισης των μελών μιας κυβέρνησης απαιτεί αναθεώρηση του Συντάγματος και κατάργηση του σχετικού συνταγματικού άρθρου (άρθρο 86).

να μας βοηθήσει να κατανοήσουμε καλύτερα τους λόγους για τους οποίους υπάρχει αυτή η ρύθμιση.

Δεδομένου ότι είναι ιδιαίτερα δυσχερές να συγκριθούν όλες οι επί μέρους πτυχές του ζητήματος, η συγκριτική έρευνα, που διενεργήσαμε στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης (βλ. παράρτημα Β.2), εστίασε την προσοχή της στα τρία βασικά σημεία της ελληνικής ρύθμισης, αναζητώντας εάν αυτά απαντώνται και στις άλλες ευρωπαϊκές χώρες:⁴⁸⁶

- Τη συγκατάθεση της Βουλής, προκειμένου να ξεκινήσει η διαδικασία διερεύνησης και εκδίκασης των υποθέσεων αυτών.
- Τη σύσταση ενός ειδικού δικαστηρίου, που είναι αρμόδιο για την εκδίκαση των υποθέσεων.
- Την πρόβλεψη ειδικής αποσβεστικής προθεσμίας ή παραγραφής για τους υπουργούς σε σχέση με αυτές, που προβλέπει το ποινικό δίκαιο για αντίστοιχα αδικήματα απλών πολιτών.

Ως προς το πρώτο ζήτημα, από τις 24 χώρες που απάντησαν σχετικά, διαπιστώθηκε ότι στις 7 δεν απαιτείται απόφαση της Βουλής (ή της Γερουσίας, όπου αυτή υπάρχει) προκειμένου να ξεκινήσει η δικαστική διαδικασία διερεύνησης ποινικής ευθύνης υπουργών. Αντίθετα, σε 17 κράτη, η Βουλή ή η Γερουσία εμπλέκονται, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, στην εκκίνηση αυτής της διαδικασίας. Από τις επί μέρους περιπτώσεις, αξίζει να σημειωθεί ότι το Μαυροβούνιο απαιτεί άδεια της Βουλής μόνο για πλημμελήματα, ενώ για κακουργήματα η ποινική διαδικασία μπορεί να αρχίσει χωρίς άδεια της Βουλής. Η ρύθμιση του ισπανικού Συντάγματος προσεγγίζει αυτή της Ελλάδας, αφού για να υπερψηφισθεί η πρόταση απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (μετά από πρόταση του 1/4 των μελών).

Ως προς την εκδίκαση από Ειδικό Δικαστήριο, από τις 23 χώρες που απάντησαν σχετικά στο συγκεκριμένο ερώτημα, η Ελλάδα κατατάσσεται μεταξύ των 8 κρατών, που προβλέπουν ένα ειδικής σύνθεσης δικαστήριο⁴⁸⁷ για την εκδίκαση τέτοιων υποθέσεων, ενώ

⁴⁸⁶ Πρέπει να σημειωθεί ότι ανάλογα είναι τα ευρήματα έκθεσης της «Επιτροπής της Βενετίας» βλ. European Commission for Democracy Through Law (2013), «Report on the Relationship between Political and Criminal Ministerial Responsibility» (study no 682/2012), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2013\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2013)003-e) [πρόσβαση: 08.03.2015].

⁴⁸⁷ Η σχετική έκθεση της «Επιτροπής της Βενετίας» [European Commission for Democracy Through Law (2013), ό. π.] κάνει διάκριση μεταξύ των χωρών εκείνων στις οποίες προβλέπεται ειδικό δικαστήριο και

τα νομοθετικά Σώματα 15 χωρών απάντησαν ότι η εκδίκαση γίνεται από τα δικαστήρια που είναι αρμόδια και για τις κοινές ποινικές υποθέσεις.⁴⁸⁸ Ενδιαφέρουσα είναι η περίπτωση της Δανίας, όπου το Ειδικό Δικαστήριο αποτελείται από 15 δικαστικούς και 15 βουλευτές, που εκλέγονται από τη Βουλή. Στην Ισπανία, η υπόθεση εκδικάζεται από το ποινικό τμήμα του Ανωτάτου Δικαστηρίου της.

Η ειδική, συντομότερη της κοινής, αποσβεστική προθεσμία ή παραγραφή προβλέπεται για τα αδικήματα, που διαπράττουν υπουργοί κατά την άσκηση των καθηκόντων τους σε 4 μόνο χώρες (Ελλάδα, Ισλανδία, Πολωνία, Πορτογαλία), ενώ στις υπόλοιπες 17 (στην ερώτηση αυτή απάντησαν 21 χώρες) ισχύει η κοινή παραγραφή. Ένα διπλό σύστημα ειδικής παραγραφής προβλέπει η Ισλανδία, η οποία ορίζει ότι παραγραφή επέρχεται τρία χρόνια μετά την τυχόν τέλεση του αδικήματος, αλλά όχι πριν παρέλθουν έξι μήνες από τις εκλογές, που θα διενεργηθούν μετά τη διάπραξη της αξιόποινης πράξης.

Συμπερασματικά, η ελληνική επιλογή να εμπλέκεται η Βουλή στην έναρξη της διαδικασίας για την ποινική δίωξη των υπουργών εναρμονίζεται με τα ισχύοντα στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη, ενώ η δεύτερη βασική επιλογή, δηλαδή η εκδίκαση από ένα ειδικό δικαστήριο είναι αρκετά διαδεδομένη έστω και εάν δεν αποτελεί τον κανόνα διεθνώς.⁴⁸⁹ Αντίθετα, η ειδική παραγραφή συναντάται σε έναν πολύ μικρό αριθμό κρατών.⁴⁹⁰

Συνολικά, από την έρευνα αυτή επιβεβαιώνεται η παρατήρηση ότι το τρίπτυχο: «άδεια της Βουλής, ειδικό δικαστήριο και ειδική, συντομότερη παραγραφή», που χαρακτηρίζει το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο αποτελεί ένα σχεδόν μοναδικό διεθνώς θεσμικό πλαίσιο.⁴⁹¹ Ουσιαστικά, μόνο η Ισλανδία και η Ελλάδα και, σε ένα βαθμό και η Πολωνία, υιοθετούν ειδικό προστατευτικό πλαίσιο και στα τρία αυτά ζητήματα.

εκείνων, όπου η εκδίκαση γίνεται από δικαστήριο ανώτερο αυτού που θα εκδίκαζε την υπόθεση, εάν ο κατηγορούμενος δεν ήταν υπουργός.

⁴⁸⁸ Ειδική περίπτωση αποτελεί η Κύπρος, όπου η εκδίκαση της υπόθεσης γίνεται από τα κοινά δικαστήρια αλλά απαιτείται προηγουμένως άδεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

⁴⁸⁹ Πρβλ. Χρυσόγονο (2003α: 558): «Η πρόβλεψη ειδικού καθεστώτος για τον καταλογισμό ποινικών ευθυνών της κυβέρνησης αποτελεί κοινό γνώρισμα πολλών σύγχρονων δημοκρατιών.»

⁴⁹⁰ Βλ. Καλογήρου, Ν. και Γαλετσέλλη, Π. (2009), ό. π., σελ. 23 επ.

⁴⁹¹ Η βασική ιδιαιτερότητα της ελληνικής περίπτωσης σε σχέση με τους αντίστοιχους θεσμούς των άλλων ευρωπαϊκών κρατών είναι ότι συνδυάζει τις προστατευτικές ρήτρες, που απαντώνται και σε άλλα Συντάγματα (απόφαση Κοινοβουλίου, Ειδικό Δικαστήριο), με τη σπάνια πρόβλεψη σύντομης παραγραφής των αδικημάτων. Βλ. Μαντζούφας, Π. (2012), «Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), ό. π., σελ. 229.

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Έχει επικρατήσει στη δημόσια πολιτική αντιπαράθεση, η συλλήβδην καταδίκη της συνταγματικής πρόβλεψης για ειδική συνταγματική μεταχείριση των προσώπων, που είναι ή διετέλεσαν υπουργοί. Παρ' όλα αυτά, και μολονότι έχουν μεσολαβήσει από το 1975 τρεις συνταγματικές αναθεωρήσεις, η διάταξη του άρθρου 86 του Συντάγματος δεν έχει υποστεί θεμελιώδεις αλλαγές ως προς τη βασική φιλοσοφία της. Η εύκολη βέβαια εξήγηση είναι ότι οι πολιτικοί που μετέχουν στις αναθεωρητικές διαδικασίες δεν επιθυμούν να απωλέσουν την ειδική δικονομική μεταχείριση σε περίπτωση που έχουν διατελέσει ή που θα διατελέσουν υπουργοί. Η εξήγηση όμως αυτή, ενδεχομένως να μην είναι επαρκής και αυτό ακριβώς θα διερευνήσουμε στη συνέχεια, αξιολογώντας το σχετικό θεσμικό πλαίσιο τόσο ως προς τη γενικότερη λειτουργία του πολιτεύματος όσο και από την ειδικότερη σκοπιά της αντιπολίτευσης.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Τα ευρήματα σε σχέση με τα ισχύοντα σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες δεν «κλείνουν» βέβαια τη συζήτηση για τη σκοπιμότητα ύπαρξης ενός ειδικού θεσμικού πλαισίου⁴⁹² σχετικά με την ποινική ευθύνη των υπουργών αφού, όπως προαναφέρθηκε, θα πρέπει κανείς να εξετάσει τους σκοπούς που ένα τέτοιο ειδικό πλαίσιο εξυπηρετεί.

Είναι προφανές ότι υπάρχουν σοβαροί λόγοι που κατ' αρχήν δικαιολογούν την ύπαρξη μιας ειδικής ρύθμισης για το θέμα αυτό, ρύθμισης στην οποία θα εμπλέκεται και η Βουλή.⁴⁹³ Οι λόγοι αυτοί μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

- Η εκδίκαση μιας τέτοιας υπόθεσης είναι σχεδόν βέβαιο ότι θα διαταράξει την ομαλή πολιτική ζωή της χώρας και κατά συνέπεια θα πρέπει να διασφαλισθεί η γρήγορη διερεύνηση

⁴⁹² Για μία αξιολόγηση των ρυθμίσεων για την ποινική ευθύνη υπουργών βλ. ΧρυσόγONO, Κ. (2009), «Η έκπτωση της υπουργικής ευθύνης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (4), σελ. 442-451 και Μανωλεδάκη, Ι., Βενιζέλου, Ε. (επιμ.) (1993), *Η ποινική ευθύνη των Υπουργών: μειονεκτήματα της ισχύουσας ρύθμισης - προτάσεις για την τροποποίησή της*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας. Γενικότερα, για το θέμα βλ. Τσάτσο, Δ. (1993), ό.π., σελ. 313 επ., Μαυριά, Κ. (2014), ό. π., σελ. σελ. 587 επ. και ΧρυσόγONO, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 558 επ.

⁴⁹³ Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 563 και Καρράς, Α. (1994), «Αναμόρφωση του θεσμού της ασυλίας βουλευτών και του νόμου περί ευθύνης υπουργών», *Ποινικά Χρονικά*, σελ. 577-584 (581). Βλ. και Κ. Τσάτσο, ο οποίος μιλώντας στην Ολομέλεια της Επιτροπής για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975 είπε τα εξής: «... διότι η κρίσις των Υπουργών, εν τη εκτελέσει των καθηκόντων τους πρέπει να είναι κρίσις πολιτική. Και επ'αυτού τον πρώτον λόγον έχει η Βουλή. Και αφού η Βουλή, είπει ότι, πράγματι υπάρχουν βάσιμοι κατηγορίες αυτής της φύσεως, τότε πάμε εις το αρμόδιον δικαστήριο». Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975β), ό. π., Συνεδρίαση 14^η (06/03/1975), σελ. 221.

και εκδίκασή της.⁴⁹⁴ Υποθέσεις π.χ. που αφορούν σε έναν Πρωθυπουργό ή έναν εν ενεργεία υπουργό δε μπορούν να εκδικάζονται με τους ρυθμούς μιας κοινής ποινικής υπόθεσης σε πρώτο και δεύτερο βαθμό και στη συνέχεια σε επίπεδο αναίρεσης.⁴⁹⁵

- Η πολιτική ιδιότητα του διωκόμενου προσώπου μπορεί να αφήσει να παρεισφρήσουν υποκειμενικοί παράγοντες πολιτικής φύσης κατά το σχηματισμό της δικαστικής κρίσης και για αυτό θα πρέπει να κατοχυρωθεί ότι ο δικαστής θα έχει μεγαλύτερη εμπειρία και κύρος από τον δικαστή των πρωτοβάθμιων δικαστηρίων.⁴⁹⁶ Εξ άλλου, η ανάγκη γρήγορης περαίωσης της δίκης, που αναφέρθηκε προηγουμένως, η οποία συνηγορεί υπέρ της εφ' άπαξ εκδίκασης της υπόθεσης, οδηγεί αναγκαστικά στη δημιουργία ενός ειδικού δικαστηρίου από υψηλόβαθμους δικαστικούς.

- Ένας υπουργός, εφ' όσον επιτελεί σωστά το έργο του, είναι βέβαιο ότι θα θίξει συμφέροντα και θα δημιουργήσει εχθρούς. Εάν τυχόν ο κάθε θιγόμενος μπορεί να ασκεί μια μήνυση και να θέτει σε κίνηση μια ποινική διαδικασία χωρίς η υπόθεση να αξιολογείται σε ένα πρώτο επίπεδο από τη Βουλή, ο τακτικός δικαστής θα διστάζει να θέσει τη μήνυση στο αρχείο και έτσι θα αρχίζει μια διαδικασία που είτε θα αποσπά τον υπουργό από τα καθήκοντά του είτε θα τον εξαναγκάσει σε παραίτηση πριν διαπιστωθεί η βασιμότητα της μήνυσης.⁴⁹⁷

Η κατ' αρχήν δικαιολόγηση της ύπαρξης ενός ειδικού θεσμικού πλαισίου δεν εξαντλεί τη συζήτηση για την αξιολόγησή του. Θα πρέπει κανείς να το εξετάσει και ως προς τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του για να σχηματίσει πλήρη εικόνα.

Η πρώτη παρατήρηση αφορά στην πρακτική εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης. Όπως ήδη αναφέρθηκε, κατατέθηκε διπλάσιος αριθμός προτάσεων στην περίοδο αυτή από όσες είχαν κατατεθεί σε όλη την προηγούμενη πολιτική ιστορία της Ελλάδας. Από την άλλη μεριά, από τις 19 αυτές προτάσεις, μόνο 10 οδήγησαν

⁴⁹⁴ Πρβλ. Τσάτσο (1993:323), ο οποίος αναφέρει για το θέμα της ειδικής παραγραφής: «*Η ιδιαίτερα σύντομη αυτή παραγραφή υπηρετεί τη λογική της ανάγκης να τερματίζονται το συντομότερο δυνατό οι ποινικές εκκρεμότητες μελών της Κυβέρνησης, που πλήττουν και την αξιοπιστία των θεσμών.*».

⁴⁹⁵ Εάν η υπόθεση της «Τράπεζας Κρήτης» σε βάρος του τότε Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου ταλάνισε τη χώρα επί δύο έτη (Ιούλιος 1989 - Ιανουάριος 1991) μπορεί κανείς να φαντασθεί τι θα γινόταν εάν ακολουθείτο η πολυετής ποινική διαδικασία.

⁴⁹⁶ Τέτοια προσέγγιση υιοθετούν, με κάποιες επιμέρους διαφοροποιήσεις, τόσο τα κείμενα: α) «πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 57) και β) «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 45), όσο και η «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 18).

⁴⁹⁷ Ο Χρυσόγονος (2003α: 558) αναφέρει: «...το ειδικό καθεστώς ποινικής ευθύνης λειτουργεί πρώτιστα ως μια οιονεί θεσμική εγγύηση για την προστασία των φορέων του υπουργικού αξιώματος, προκειμένου αυτοί να μπορούν να ασκήσουν τα καθήκοντά τους απερίσπαστα π.χ. από συνεχείς μηνύσεις ιδιωτών εναντίον τους.».

στη σύσταση προανακριτικής επιτροπής και από αυτές μόνο σε 3 περιπτώσεις τελικώς συστάθηκε Ειδικό Δικαστήριο και εκδικάστηκε η υπόθεση. Από την πρακτική αυτή εφαρμογή προκύπτει ένα αβίαστο συμπέρασμα: είτε κατατέθηκαν πολύ περισσότερες προτάσεις από όσες δικαιολογούνταν από τις υπάρχουσες ενδείξεις διάπραξης ποινικού αδικήματος είτε ότι η ποινική διαδικασία δεν μπόρεσε να βρει αποδείξεις για τη διάπραξη ποινικών αδικημάτων.⁴⁹⁸ Και οι δύο εκδοχές είναι πολιτικά προβληματικές, αφού στην πρώτη δυναμιτίζεται το πολιτικό κλίμα και σπιλώνονται πολιτικά πρόσωπα χωρίς λόγο, ενώ στην άλλη διαφεύγουν του ποινικού «κολασμού» άτομα, που έχουν διαπράξει αδικήματα, με αποτέλεσμα να παγιώνεται στην κοινή γνώμη η αντίληψη περί της ατιμωρησίας των πολιτικών προσώπων.⁴⁹⁹

Το φαινόμενο, όμως, αυτό δεν συνδέεται με αυτό καθ' εαυτό το θεσμικό πλαίσιο για την ποινική ευθύνη των υπουργών.

Η μεν πληθώρα προτάσεων για ποινική δίωξη υπουργών πρέπει να αποδοθεί στην προϊούσα υποβάθμιση του πολιτικού λόγου και διαλόγου,⁵⁰⁰ όπου η ανυπαρξία πολιτικής και ιδεολογικής αντιπαράθεσης δίνει τη θέση της στην αμφισβήτηση της εντιμότητας του

⁴⁹⁸ Πρβλ. και διαπίστωση της έκθεσης της «Επιτροπής της Βενετίας» [European Commission for Democracy Through Law (2013), ό. π.], σελ. 14: «Από τη μια μεριά, (ο μικρός αριθμός διώξεων κατά υπουργών) μπορεί να αντιμετωπιστεί ως μια καλοδεχούμενη ένδειξη ότι η διάκριση μεταξύ πολιτικής διαφωνίας και ποινικών αδικημάτων γίνεται κατανοητή και σεβαστή, κάτι που είναι ένδειξη ενός ώριμου δημοκρατικού συστήματος που λειτουργεί καλά. Από την άλλη, ο πολύ μικρός αριθμός υποθέσεων στις οποίες υπουργοί κρίθηκαν ποινικά υπεύθυνοι για τις πράξεις τους μπορεί επίσης να ερμηνευθεί ως ένδειξη ότι υπουργικά αδικήματα που θα έπρεπε ως θέμα αρχής να αντιμετωπισθούν και ποινικά (και όχι μόνο πολιτικά) μπορεί να παραμένουν ατιμώρητα.». Σύμφωνα με την προσέγγιση της Α. Μπενάκη-Ψαρούδα (συνέντευξη 22/06/2015) είναι φυσικό να μην καταλήγουν όλες οι συστάσεις προανακριτικών επιτροπών σε παραπομπή του εμπλεκόμενου υπουργού, αφού δεν ανακύπτουν πάντα αποδεικτικά στοιχεία κατά την προανακριτική διαδικασία.

⁴⁹⁹ Είναι χαρακτηριστικό ότι η κοινή γνώμη στη μεγάλη πλειοψηφία της θεωρεί ότι το μεγαλύτερο πρόβλημα στη χώρα σήμερα είναι η «διαφθορά / διαπλοκή» (51,3%) και το «κομματικό / πελαταιακό κράτος» (24,2%) σύμφωνα με πρόσφατη έρευνα. ΔιαΝΕΟσις (2015), «Θεσμοί, πολίτευμα, πολιτικό σύστημα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες, πανελλαδική έρευνα - έκθεση αποτελεσμάτων» (Απρίλιος 2015), στο http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/02/ti_pistevoun_oi_ellines_spreads_D.pdf [πρόσβαση: 13.04.2017]. Βλ. και Σωτηρέλη, Γ. (2016), «Το σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. - Προς έναν νέο συνταγματισμό;», στο συλλογικό τόμο Α-Ι. Δ. Μεταξά (επιμ.), *Πολιτική Επιστήμη. Διακλαδική και Συγχρονική Διερεύνηση της Πολιτικής Πράξης: V. Πολιτικοί θεσμοί: Δομές και Λειτουργίες*, Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου & εκδόσεις Σιδέρη, σελ. 136.

⁵⁰⁰ Πάντως η κατάχρηση της δυνατότητας ποινικής δίωξης κατά προσώπων που διετέλεσαν υπουργοί ή Πρωθυπουργοί δεν είναι νέο φαινόμενο στη νεότερη ελληνική πολιτική ιστορία, έστω και αν μεγεθύνθηκε τα τελευταία 40 χρόνια. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα ότι ο μεγαλύτερος Έλληνας πολιτικός του 19^{ου} αιώνα, ο Χαρίλαος Τρικούπης παραπέμφθηκε σε προανακριτική επιτροπή με κατηγορίες στις οποίες, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονταν: «η διαδικασία δημοπράτησης χόρτου για τα άλογα της φρουράς των Αθηνών» και οι «προμήθειες αρβυλών». Μάλιστα, η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή μετά από συνεδριάσεις 10 μηνών πρότεινε στην Ολομέλεια την παραπομπή του Τρικούπη και των υπουργών του, αλλά την τελευταία στιγμή ο τότε Πρωθυπουργός Δηλιγιάννης ζήτησε από τους βουλευτές την απαλλαγή τους, κάτι που τελικά έγινε (Τρίχα, 2016: 500 επ.).

πολιτικού αντιπάλου και τη σύγχυση της πολιτικής με την ποινική ευθύνη.⁵⁰¹ Όπως ορθά έχει γραφτεί, η συχνότητα κατάθεσης τέτοιων προτάσεων θα πρέπει να αποδοθεί «στον πειρασμό των πολιτικών να χρησιμοποιούν την ποινική δικαιοσύνη ως μέσο αντιμετώπισης των αντιπάλων τους, τακτική που έχει ολέθριες συνέπειες και για την πολιτική και για τη δικαιοσύνη».⁵⁰²

Από την άλλη, η αδυναμία εύρεσης αποδεικτικών στοιχείων θα πρέπει να αποδοθεί κατά το μέγιστο μέρος σε παθογένειες των ελεγκτικών μηχανισμών του κράτους, παθογένειες οι οποίες είναι εμφανείς όχι μόνο όταν πρόκειται για πολιτικά πρόσωπα, αλλά και για κάθε αδίκημα οικονομικής φύσης.

Παρά ταύτα, μπορεί κανείς να πει ότι η διαδικασία διερεύνησης μιας υπόθεσης, έστω και σε επίπεδο προκαταρκτικής εξέτασης από τη Βουλή, δεν ενέχει στοιχεία αποτελεσματικότητας: η συλλογική διαδικασία στην οποία εμπλέκονται 12-20 βουλευτές, η *de facto* δημοσιότητα που συνοδεύει τις συνεδριάσεις της επιτροπής, η πίεση των Μ.Μ.Ε. και οι πολιτικές σκοπιμότητες που αναπόφευκτα εξυπηρετούνται, δημιουργούν ένα συνολικό πλαίσιο που δε συμβάλει στην αναζήτηση της αλήθειας, έστω και σε επίπεδο ενδείξεων. Ενδεχομένως, η απάντηση στο πρόβλημα αυτό⁵⁰³ θα ήταν να περιορισθεί η εμπλοκή της Βουλής μόνο στο αρχικό στάδιο, δηλαδή στο να εγκρίνει κατ' αρχήν την έναρξη της ποινικής διαδικασίας. Η περαιτέρω διερεύνηση θα μπορούσε να ανατεθεί -υποχρεωτικά και όχι δυναμικά- στο γνωμοδοτικό δικαστικό συμβούλιο, που προβλέπεται από το άρθρο 2 του ν. 3961/2003, το οποίο να ερευνά την υπόθεση απερίσπαστο και στη συνέχεια το πόρισμα να κατατίθεται στη Βουλή, η οποία και να αποφασίζει.

⁵⁰¹ Βλ. Λοβέρδο, Α. (1995), ό. π., σελ. 120 και Pararas, I. (2002), ό. π., σελ. 70.

⁵⁰² Μανωλεδάκης, Ι. (1993), «Προβλήματα από τις ουσιαστικές ποινικές διατάξεις του νόμου περί ευθύνης υπουργών», στο συλλογικό τόμο Μανωλεδάκη, Ι., Βενιζέλου, Ε. (επιμ.), ό. π., σελ. 27.

⁵⁰³ Αξίζει να σημειωθεί πως από τους πολιτικούς των οποίων η γνώμη ζητήθηκε, στο πλαίσιο των συνεντεύξεων που μας παραχώρησαν για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, οι Ευ. Βενιζέλος και Ευ. Μείμαράκης θεώρησαν αναγκαία την εμπλοκή της Βουλής στο αρχικό στάδιο της διαδικασίας για την ποινική ευθύνη υπουργών, ενώ υπέρ της απεμπλοκής της Βουλής τάχθηκαν οι Αλ. Αλαβάνος, Φ. Κουβέλης και ο Κων. Μητσοτάκης. Ο τελευταίος, μολονότι αναγνώρισε το πρόβλημα με την υποβολή πληθώρας αβάσιμων μηνύσεων κατά υπουργών, κατέληξε ότι πρέπει και «ο υπουργός να υπάγεται στην ποινική ευθύνη όπως κάθε πολίτης». Το πρόβλημα με τον μεγάλο αριθμό αβάσιμων μηνύσεων κατά υπουργών διαπίστωσε στη συνέντευξή της και η Α. Μπενάκη-Ψαρούδα. Ο Απ. Κακλαμάνης δεν αμφισβήτησε την ανάγκη εμπλοκής της Βουλής αλλά επέκρινε το φαινόμενο να ψηφίζουν οι βουλευτές-μέλη της προανακριτικής σύμφωνα με τις κομματικές οδηγίες και πρότεινε η επιλογή των μελών να γίνεται με κλήρωση.

Ένα δεύτερο σημείο που χρήζει ριζικής βελτίωσης είναι αναμφίβολα η ειδική παραγραφή.⁵⁰⁴ Όπως διαπιστώσαμε, μπορεί στην πράξη να απειράπη νομολογιακά το ενδεχόμενο παραγραφής, οι πολιτικές όμως στρεβλώσεις, που δημιουργήθηκαν λόγω της πίεσης να μην επέλθει η παραγραφή, θα πρέπει να μην επαναληφθούν στο μέλλον. Συνεπώς, η Ελλάδα οφείλει να εναρμονισθεί με τη μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών και σε μια προσεχή συνταγματική αναθεώρηση είτε να διευρύνει σημαντικά την αποσβεστική προθεσμία είτε να καταργήσει τελείως τη σχετική διάταξη παραπέμποντας στο κοινό δίκαιο.⁵⁰⁵

ο Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»

Η εξέταση των διατάξεων για την ειδική ποινική μεταχείριση των υπουργών θα ήταν ατελής για τους σκοπούς της μελέτης αυτής εάν δεν αξιολογούνταν ειδικότερα και ως «αντιπολιτευτικό εργαλείο».

Σε μία πρώτη προσέγγιση, θα μπορούσε να αμφισβητηθεί ότι είναι «αντιπολιτευτικό εργαλείο», αφού όπως διαπιστώθηκε, στην ελληνική πολιτική πρακτική έχει γίνει κατά κόρον χρήση του όχι από την αντιπολίτευση κατά της συμπολίτευσης αλλά αντίστροφα, δηλαδή από την εκάστοτε συμπολίτευση κατά της προηγούμενης κυβέρνησης και, στη συνέχεια, αντιπολίτευσης.⁵⁰⁶

⁵⁰⁴ Στο πλαίσιο των συνεντεύξεων για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, οι Αλ. Αλαβάνος και Φ. Κουβέλης ζήτησαν την κατάργηση της ειδικής παραγραφής και η Α. Μπενάκη-Ψαρούδα τάχθηκε υπέρ της διεύρυνσής της σε πενταετία. Ο Ευ. Βενιζέλος είπε ότι τα θέματα αυτά πρέπει να εκκαθαρίζονται γρήγορα, ενώ ανέφερε ότι με τη διαμορφωθείσα νομολογία (περιπτώσεις Α. Τσοχατζόπουλου και Τ. Μαντέλη), στην περίπτωση της δωροδοκίας του ξεπλύματος «μαύρου» χρήματος δεν τίθεται θέμα παραγραφής, αφού το αδίκημα θεωρείται συνεχιζόμενο λόγω της διατήρησης του αδικαιολόγητου πλουτισμού. Από την πλευρά του το Κ.Κ.Ε. (Αχ. Κανταρτζής, γραπτό υπόμνημα, 7/7/2017) ζήτησε «να αρθούν όλα τα εμπόδια και όσον αφορά τον τρόπο λήψης απόφασης για την άσκηση ποινικής δίωξης, αλλά και όσον αφορά στις διάφορες προθεσμίες (αποσβεστική προθεσμία και παραγραφή)».

⁵⁰⁵ Εν προκειμένω, η «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 17-18) προβλέπει την πλήρη κατάργηση της ειδικής αποσβεστικής προθεσμίας και παραπομπή στις γενικές ποινικές διατάξεις. Ανάλογη πρόταση συναντάμε στο κείμενο «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 45), ενώ «η πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 57) προβλέπει εικοσαετή παραγραφή.

⁵⁰⁶ Ο Βενιζέλος (2008: 562) αναφέρει χαρακτηριστικά: «Από την οπτική αυτή γωνία, η ποινική ευθύνη των Υπουργών μεταβάλλεται κατά βάθος σε ποινική ευθύνη της αντιπολίτευσης για τις πράξεις ή τις παραλείψεις της δικής της κυβερνητικής θητείας». Συναφώς, ο Θεοδωράκης (συνέντευξη 11/12/2015) τονίζει: «Πέραν των εγγενών αδυναμιών του ίδιου του νομικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και λειτουργία των εξεταστικών και των προανακριτικών επιτροπών, υπάρχει ένα μείζον θέμα απαξίωσης του ρόλου τους ο οποίος δεν είναι άλλος από το να προσφέρει άλλοθι ή και συγκάλυψη στις εκάστοτε κυβερνητικές σκοπιμότητες.». Ο Χρυσόγονος (2003α: 562) σχολιάζοντας την απαίτηση να εγκρίνεται η παραπομπή από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, κάνει λόγο για «ποινική ευθύνη (μόνο) των πρώην υπουργών».

Η προσέγγιση όμως αυτή θα ήταν επιφανειακή. Κατ' αρχήν ένα πολιτικό «εργαλείο» δεν έχει αξία μόνο όταν ασκείται, αλλά και όταν υπάρχει η απειλή της άσκησής του. Οι απειλές από πλευράς της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης ότι θα κινηθούν οι διαδικασίες ποινικής δίωξης κατά των μελών της εκάστοτε κυβέρνησης σε περίπτωση που υπάρξει κυβερνητική αλλαγή αποτελούν πάγια πρακτική στη χώρα μας και θα ήταν λάθος να θεωρήσει κανείς ότι δε λαμβάνονται υπ' όψιν από τους εκάστοτε υπουργούς κατά τη λήψη αποφάσεων σε θέματα οικονομικής κυρίως υφής, όπως οι ιδιωτικοποιήσεις, οι δημόσιες προμήθειες κ.λπ.

Αλλά και πέραν αυτού, η προϊούσα οργή -δικαιολογημένη ή όχι- της κοινής γνώμης σε σχέση με τα πεπραγμένα των εκάστοτε κυβερνήσεων δημιουργεί ένα κλίμα, που μπορεί να πείσει και μια κυβέρνηση να δεχτεί την εκκίνηση της ποινικής διαδικασίας, όπως διαπιστώθηκε και στην υποενότητα για την πολιτική πρακτική.

Με δεδομένη τη σημασία του συγκεκριμένου μέσου ως «εργαλείο» άσκησης αντιπολίτευσης, στη συνέχεια θα διερευνηθεί εάν η συγκεκριμένη ρύθμιση επιτρέπει στην αντιπολίτευση να ασκήσει ακώλυτα το «εργαλείο» αυτό και να μετέχει στην όλη διαδικασία.

Στο πλαίσιο αυτό, η προϋπόθεση για την κατάθεση της πρότασης από τουλάχιστον 30 βουλευτές αποτελεί μια εύλογη ρύθμιση. Με δεδομένους τους συσχετισμούς δυνάμεων στο μεταπολιτευτικό Κοινοβούλιο, η προϋπόθεση για 30 υπογραφές σημαίνει ουσιαστικά πως εάν η πρόταση δεν προέλθει από την ίδια τη συμπολίτευση, τότε είτε θα πρέπει να προέλθει από την αξιωματική αντιπολίτευση (αφού σπανιότατα τρίτο κόμμα είχε περισσότερους από 30 βουλευτές) είτε ότι θα πρέπει να συνεργασθούν σε αυτή δύο μικρότερα κόμματα της αντιπολίτευσης.⁵⁰⁷ Δεδομένου ότι η πολιτική πρακτική έχει καταδείξει ότι στη χώρα μας υπάρχει πληθώρα προτάσεων για εκκίνηση της διαδικασίας ποινικής δίωξης υπουργών, τυχόν μείωση του απαιτούμενου αριθμού των βουλευτών για την κατάθεση μιας τέτοιας πρότασης μάλλον θα επέτεινε παρά θα επέλυε προβλήματα. Εξ άλλου, όπως τονίσθηκε και στην εισαγωγή αυτής της ενότητας, πέραν της ανάγκης διευκόλυνσης της αντιπολίτευσης στην άσκηση του έργου της υπάρχει και η ανάγκη ακώλυτης λειτουργίας του Κοινοβουλίου. Μία ρύθμιση που θα επέτρεπε π.χ. σε 10 μόνο βουλευτές να καταθέτουν τέτοιες προτάσεις -

⁵⁰⁷ Στην πράξη, όλες οι προτάσεις κατατέθηκαν είτε από την εκάστοτε συμπολίτευση είτε από την εκάστοτε αντιπολίτευση. Μόνο μία πρόταση, με αντικείμενο τη διερεύνηση της υπόθεσης για τη «λίστα Λαγκάρντ», κατατέθηκε από δύο κόμματα της ελάσσονος αντιπολίτευσης (ΑΝ.ΕΛ. & Χ.Α.), καθώς και από έναν ανεξάρτητο βουλευτή.

δεδομένης και της σύνθεσης της Βουλής τα τελευταία χρόνια- θα δημιουργούσε εξαιρετικά προβλήματα στην κοινοβουλευτική διαδικασία και βέβαια στο όλο κλίμα του Κοινοβουλίου.

Ως προς την απαίτηση να ψηφισθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών η πρόταση για να συσταθεί η προανακριτική επιτροπή και στη συνέχεια για να παραπεμφθεί η υπόθεση στο Ειδικό Δικαστήριο, θεωρούμε ότι είναι μια εύλογη προϋπόθεση. Αν δεχθεί κανείς ότι η Βουλή πρέπει να εμπλέκεται σε αυτό το στάδιο, δεν μπορεί και δεν πρέπει να παρακαμφθεί ο κανόνας της πλειοψηφίας, κανόνας εξ άλλου που ισχύει και στα Συμβούλια Πλημμελειοδικών και Εφετών, που αποφαινόμενοι για την παραπομπή μιας υπόθεσης στο ακροατήριο. Μια διαφορετική λύση, που θα επέτρεπε την έρευνα και εν τέλει την άσκηση ποινικής δίωξης από τη μειοψηφία των βουλευτών (π.χ. τα 2/5), θα ερχόταν σε αντίθεση όχι μόνο με τον πολιτικό κανόνα της πλειοψηφίας, αλλά και με τους δικονομικούς κανόνες λήψης αποφάσεων από τα συλλογικά δικαστικά όργανα.

Τέλος, και από πλευράς εκπροσώπησης όλων των κομμάτων της αντιπολίτευσης στην όλη διαδικασία, η διάταξη κρίνεται επαρκής αφού, όπως προαναφέρθηκε, μετά την τροποποίησή της το 1994, αποκλείστηκε το ενδεχόμενο να μη μετέχει μια κοινοβουλευτική ομάδα, επειδή το δωδεκαμελές της αρμόδιας προανακριτικής επιτροπής δε θα επέτρεπε τη συμμετοχή της αριθμητικά.⁵⁰⁸

Ολοκληρώνοντας την αναφορά μας στο θέμα της ποινικής ευθύνης των υπουργών, θα πρέπει να συγκρατήσουμε ότι πέραν των ζητημάτων στα οποία υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου και τα οποία ήδη καταγράφηκαν (διεξαγωγή της έρευνας από δικαστικό συμβούλιο και κατάργηση της ειδικής παραγραφής), είναι προφανές ότι η προβληματικότητα του θεσμού, όπως καταφάνηκε στην πράξη, δεν αντιμετωπίζεται μόνο με νομικές παρεμβάσεις. Αναμφίβολα είναι αναγκαίες και αυτές αλλά το πρόβλημα είναι βαθύτατα πολιτικό και ως τέτοιο μπορεί να αντιμετωπισθεί.⁵⁰⁹ Μία απόπειρα κατάργησης - στο πλαίσιο μιας συνταγματικής αναθεώρησης- του συνόλου των ειδικών διατάξεων για την ποινική ευθύνη των υπουργών θα αποτελούσε εσφαλμένη ερμηνεία των προβλημάτων του

⁵⁰⁸ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 466, σελ. 181.

⁵⁰⁹ Ο Παπακωνσταντίνου (2005: 281) κάνοντας λόγο για τη διαφθορά συνδέει την τήρηση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων με τον πολιτικό και νομικό πολιτισμό μιας χώρας, την πολιτική παιδεία του λαού και την πολιτική βούληση των κυβερνώντων. Παπακωνσταντίνου, Απ. (2005), «Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», στο συλλογικό τόμο Κουτσούκη, Κ., Σκλια, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης. Βλ. και Βλαχόπουλο, Σπ. (2013), «Η ποινική ευθύνη υπουργών», *Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"*, σελ. 9, στο <http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2013/06/2013IstameVlahopoulos.pdf> [πρόσβαση: 20.01.2015].

θεσμού⁵¹⁰ και ενδεχομένως θα οδηγούσε σε περαιτέρω σύγχυση μεταξύ της έννοιας της ποινικής και πολιτικής ευθύνης και μιας περαιτέρω εμπλοκής της δικαιοσύνης σε πολιτικά ζητήματα από την οποία εμπλοκή και η δικαιοσύνη και η πολιτική διαδικασία θα έβγαιναν ζημιωμένες.

⁵¹⁰ Πρβλ. Κοντιάδη, Ξ. (2002), *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 74, ο οποίος τονίζει ότι η συνταγματική μεταρρύθμιση θα πρέπει να προκρίνεται ως λύση μόνο εάν το εξεταζόμενο ζήτημα δεν μπορεί να λυθεί στο πλαίσιο της υφιστάμενης διάταξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4



Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΩΣ ΦΟΡΕΑΣ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΩΝ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ

Ο έλεγχος της κυβέρνησης αποτελεί το βασικό έργο της αντιπολίτευσης σε κάθε κοινοβουλευτική δημοκρατία, δεν αποτελεί όμως και το αποκλειστικό έργο της. Κάθε αντιπολίτευση, και ιδιαίτερα η αξιωματική αντιπολίτευση, που επιθυμεί να πείσει τους πολίτες ότι μπορεί και πρέπει να αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας, πρέπει να εκμεταλλευτεί, μεταξύ των άλλων μέσων της πολιτικής πρακτικής, τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες για να αναδείξει την εναλλακτική της πρόταση διακυβέρνησης,⁵¹¹ τις λύσεις που εκείνη επιθυμεί να δώσει στα προβλήματα της χώρας και να εξηγήσει πώς θα το επιτύχει αυτό.⁵¹²

Αναμφίβολα, κάθε «εργαλείο», που έχει στη διάθεσή της η αντιπολίτευση εντός του Κοινοβουλίου, μπορεί να αποτελέσει αφορμή για την προβολή της εναλλακτικής πρότασής της. Έτσι για παράδειγμα, στις συζητήσεις επί προτάσεων δυσπιστίας ή στο πλαίσιο εξεταστικών επιτροπών, κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου στην Ολομέλεια, η αντιπολίτευση έχει τη δυνατότητα, πέραν της κριτικής προς την κυβέρνηση, να καταθέσει και τις δικές της απόψεις και προτάσεις για την ακολουθητέα πολιτική στα θέματα για τα οποία επικρίνει και ελέγχει την κυβέρνηση.

Από τη φύση τους όμως τα μέσα, που μόλις προαναφέραμε, δεν έχουν κύριο σκοπό την προβολή των εναλλακτικών προτάσεων της αντιπολίτευσης, αφού ο βασικός στόχος τους

⁵¹¹ Πρβλ. Mill, J.-S. (2001), *Representative Government: John Stuart Mill 1861*, Kitchener: Batoche Books, σελ. 69: «Δεν ξέρω κανένα άλλο τρόπο που θα μπορούσε να φανεί πιο χρήσιμη μια αντιπροσωπευτική συνέλευση από τη διεξαγωγή συζητήσεων, όταν το θέμα αυτών είναι τα μεγάλα συμφέροντα της χώρας και κάθε πρόταση σε αυτές τις συζητήσεις εκπροσωπεί την άποψη είτε μιας σημαντικής ομάδας ανθρώπων του έθνους ή ενός ατόμου στο οποίο μία τέτοια ομάδα έχει περιβάλει με την εμπιστοσύνη της.». Επίσης, οι Griffith, Ryle & Wheeler-Booth (1989: 6) ισχυρίζονται ότι «το Κοινοβούλιο θα πρέπει να θεωρηθεί ως *forum* συζητήσεων και όχι ως όργανο εξουσίας».

⁵¹² Ο Σημίτης (1979: 14) σημειώνει σχετικά ότι: «Το βήμα της Βουλής παρέχει στην αντιπολίτευση τη δυνατότητα να αναπτύσσει με τρόπο που να γίνεται ακουστός σε όλη τη χώρα τον αντίλογό της και να πληροφορεί το κοινό για το ποια είναι τα προβλήματά του και ποια είναι η λύση τους.».

είναι η κριτική στην κυβέρνηση. Εξ άλλου, δεδομένης της τάσης των κομμάτων της εκάστοτε αντιπολίτευσης να αποφεύγουν να καταθέτουν συγκεκριμένες προτάσεις για τον τρόπο που εκείνα βλέπουν ότι θα έπρεπε να ασκηθεί η κυβερνητική πολιτική, είναι βέβαιο ότι όταν ασκούν «αντιπολιτευτικά εργαλεία», που έχουν καθαρά ελεγκτικό ρόλο, θα περιορίσουν κατά το δυνατόν την από μέρους τους κατάθεση συγκεκριμένου προγραμματικού λόγου.

Αντίθετα, υπάρχουν ορισμένα, λίγα, κοινοβουλευτικά «εργαλεία» στη διάθεση της αντιπολίτευσης, που κατ' εξοχήν προσφέρονται για την παρουσίαση του εναλλακτικού προγραμματικού λόγου της αντιπολίτευσης. Σε μια εποχή που ο καταγγελτικός πολιτικός λόγος κυριαρχεί, η θεσμική σημασία των λίγων μέσων που προσφέρονται για κατάθεση εναλλακτικών προγραμματικών προτάσεων είναι ακόμη μεγαλύτερη και αυτά θα εξετάσουμε στο παρόν κεφάλαιο:

α) τις προτάσεις νόμων (ενότητα 4.1), που υποβάλλονται από βουλευτές (σε αντιδιαστολή με τα νομοσχέδια που κατατίθενται από τους κατά περίπτωση αρμόδιους υπουργούς) και

β) τις προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων (ενότητα 4.2), με έμφαση σε αυτές που διεξάγονται μετά από πρόταση της αντιπολίτευσης και στις οποίες το κόμμα που προτείνει μια τέτοια συζήτηση προσδιορίζει τη θεματολογία έχοντας τη δυνατότητα, πέραν της κριτικής, να προτάξει τις δικές του θέσεις.

Από τη μελέτη αυτή θα διαπιστώσουμε ότι μολονότι η αντιπολίτευση δεν έχει τη δυνατότητα να παράγει άξιο λόγου νομοθετικό έργο, παρά ταύτα έχει περιθώριο να προβάλει μέσα από το Κοινοβούλιο τις απόψεις της και τις προτάσεις της για την ακολουθητέα πολιτική.

4.1 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ

Σε μία δημοκρατία, όπου ισχύει σε απόλυτο βαθμό η διάκριση των εξουσιών, η νομοθετική εξουσία ασκείται αποκλειστικά από τη Βουλή ή και τη Γερουσία (στην περίπτωση λειτουργίας δύο νομοθετικών Σωμάτων). Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι οι Η.Π.Α., όπου τα νομοσχέδια, ακόμη και αυτά που έχουν την απόλυτη στήριξη του Προέδρου ή και προέρχονται από τον ίδιο τον Πρόεδρο, εισάγονται στα δύο νομοθετικά Σώματα από βουλευτές και γερουσιαστές και οι υπουργοί δεν έχουν δικαίωμα συμμετοχής στις συνεδριάσεις των Σωμάτων αυτών, ακόμη και όταν συζητούν νομοθετήματα αρμοδιότητάς τους, παρά μόνο εάν κληθούν για ακρόαση στο πλαίσιο της αρμόδιας επιτροπής.

Στις περισσότερες όμως περιπτώσεις δεν ισχύει η απόλυτη αυτή διάκριση ως προς το «νομοθετείν».⁵¹³ Τη νομοθετική πρωτοβουλία ασκεί κατά κόρον η κυβέρνηση και δευτερευόντως οι βουλευτές.⁵¹⁴ Όπως θα διαπιστώσουμε, νομοθετήματα που δεν προέρχονται από την κυβέρνηση, αλλά από τους βουλευτές, και τα οποία αποκαλούνται στην ελληνική έννομη τάξη «*προτάσεις νόμων*», κατατίθενται και συζητούνται σπάνια, ενώ υπερψηφίζονται σε ελάχιστες περιπτώσεις.

Αν και δικαίωμα να καταθέσει τέτοιες προτάσεις έχει κάθε βουλευτής, στην πράξη πρόκειται για «εργαλείο» της αντιπολίτευσης, αφού οι βουλευτές της συμπολίτευσης έχουν τη δυνατότητα να συνεννοηθούν με τον κατά περίπτωση αρμόδιο υπουργό και να φέρει αυτός τη διάταξη που τους ενδιαφέρει στη Βουλή με πολύ περισσότερες πιθανότητες να ψηφισθεί.

Στην ενότητα που ακολουθεί θα εξετάσουμε αυτό το «εργαλείο», που στα χέρια της αντιπολίτευσης μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό μέσο προβολής των απόψεών της. Όπως έχει χαρακτηριστικά ειπωθεί «...η συμβολή στη διαμόρφωση της ακολουθούμενης πολιτικής

⁵¹³ Βλ. European Commission for Democracy Through Law (2008), «Report on Legislative Initiative» (study no 446/2007), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e) [πρόσβαση: 16.03.2016], σελ. 4: «Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πράξη, η πολυπλοκότητα των παραγόντων που διαδραματίζουν ένα ρόλο σε μια δημοκρατία έχει την τάση να απονευρώνει την αυστηρή εφαρμογή της διάκρισης των εξουσιών.». Βλ. και Linn, S. & Sobolewski, F. (2010), ό. π., σελ. 78: «Δεδομένου ότι η κυβέρνηση και η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ταυτίζονται από πολιτική άποψη, είναι λογικό τα νομοσχέδια που η πλειοψηφία επιθυμεί να υιοθετήσει να συντάσσονται από την κυβέρνηση και τους υπηρεσιακούς παράγοντες τόσο ως προς την ουσία τους όσο και ως προς τις νομοτεχνικές τους πτυχές.».

⁵¹⁴ Για την αντίστοιχη εικόνα που παρουσιάζουν οι σχέσεις εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας σε άλλες χώρες αναφορικά με το νομοθετικό έργο, βλ. Thomas, G. (2006), «United Kingdom: the Prime Minister and Parliament», στο συλλογικό τόμο Baldwin, N. (ed.), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, London & New York: Routledge, σελ. 8 επ. και Hayward, J. (2006), «Parliament and the French Government's Domination of the Legislative Process», στο συλλογικό τόμο Baldwin, N. (ed.), ό. π., σελ. 79 επ.

δεν είναι ο μόνος πολιτικός στόχος που επιδιώκουν τα πολιτικά υποκείμενα. Οι προτάσεις νόμων δε συντάσσονται μόνο για να ψηφιστούν αλλά αποσκοπούν επίσης στο να δείξουν στους ψηφοφόρους ότι υπάρχουν βιώσιμες εναλλακτικές λύσεις στην κυβερνητική πολιτική ατζέντα». ⁵¹⁵ Κι αυτό γιατί καταδεικνύει ότι ένα κόμμα που δεν ασκεί εξουσία έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει νομοθετικά κείμενα, που θα απηχούν τη δική του πολιτική προσέγγιση, ενισχύοντας έτσι την εικόνα της δυνατότητάς του να κυβερνήσει.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Παραδοσιακά, το θεσμικό πλαίσιο που αφορά στις νομοθετικές πρωτοβουλίες που προέρχονται από τους βουλευτές είναι, με ορισμένες κρίσιμες εξαιρέσεις, κοινό με αυτό που διέπει τα νομοθετήματα που εισάγει προς συζήτηση στη Βουλή η εκάστοτε κυβέρνηση. Τα κατά καιρούς ισχύσαντα Συντάγματα έθεσαν ορισμένους βασικούς κανόνες για τη διαδικασία κατάθεσης και συζήτησης των προτεινόμενων νομοθετημάτων, ενώ οι λεπτομέρειες ρυθμίζονταν από τον ΚτΒ. ⁵¹⁶

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Με το Σύνταγμα του 1844 (άρθρα 16, 17 & 18) διαμορφώθηκαν τα τρία βασικά χαρακτηριστικά του συνταγματικού πλαισίου, που ρύθμιζε τη νομοθετική λειτουργία στη χώρα μας έως το 1975, και εν μέρει και μετά από αυτό. Τα χαρακτηριστικά αυτά ήταν:

α) Το προτεινόμενο νομοθέτημα μπορεί να προέλθει είτε από την εκτελεστική εξουσία είτε από το ίδιο το νομοθετικό Σώμα. ⁵¹⁷ Αναφερόμενη η σχετική διάταξη στη Βουλή, χωρίς να θέτει άλλους περιορισμούς, καθιέρωνε τον κανόνα ότι ο κάθε βουλευτής μεμονωμένα μπορούσε να καταθέσει πρόταση νόμου χωρίς να χρειάζεται σύμπραξη με άλλους βουλευτές.

β) Μολονότι η συνταγματική διάταξη χρησιμοποίησε έναν κοινό όρο («*πρότασις νόμου*») τόσο για τα νομοθετήματα που προέρχονταν από την κυβέρνηση όσο και για αυτά που καταθέτονταν από βουλευτές, περιέλαβε μια κρίσιμη διαφοροποίηση, που απηχούσε και μια

⁵¹⁵ Brauningner, T. & Debus, M. (2009), «Legislative agenda-setting in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, 48 (6), σελ. 833.

⁵¹⁶ Στην παρούσα ενότητα, θα δώσουμε έμφαση στην εξέλιξη των συνταγματικών διατάξεων, καθώς οι διατάξεις που κατά καιρούς ίσχυσαν σε επίπεδο Κανονισμών ήταν και είναι λεπτομερειακές και, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους, έχουν διαμορφωθεί με σημείο αναφοράς τα κυβερνητικά νομοσχέδια και όχι τις προτάσεις των βουλευτών. Συνεπώς, μία εκτενής αναφορά σε αυτές τις διατάξεις θα ξέφευγε από τους σκοπούς της παρούσας μελέτης.

⁵¹⁷ Συγκεκριμένα, το άρθρο 16 του Συντάγματος του 1844 εδ. 1 προέβλεπε ότι «*Το δικαίωμα της προτάσεως των Νόμων ανήκει εις τε τον Βασιλέαν, την Βουλήν και την Γερουσίαν.*».

δυσπιστία προς τις νομοθετικές πρωτοβουλίες των βουλευτών, αφού αυτές δεν μπορούσαν να αφορούν σε απονομή μισθών ή συντάξεων ή γενικότερα να συνεπάγονται όφελος υπέρ προσώπου.⁵¹⁸

γ) Σε περίπτωση απόρριψης μιας πρότασης νόμου (είτε κυβερνητικής είτε βουλευτικής) από τη Βουλή ή τον βασιλιά,⁵¹⁹ δεν ήταν δυνατόν να κατατεθεί εκ νέου αυτή πριν την επόμενη κοινοβουλευτική σύνοδο.⁵²⁰

Οι τρεις αυτές βασικές ρυθμίσεις παρέμειναν, ουσιαστικά, αναλλοίωτες μέχρι το Σύνταγμα του 1975 και συγκεκριμένα επαναλήφθηκαν στα άρθρα 23, 24 και 25 των Συνταγμάτων του 1864, του 1911 και του 1952, με τη μόνη διαφορά ότι στο άρθρο 23, το 1864, διευκρινίσθηκε ότι ο βασιλιάς ασκεί το δικαίωμα των προτάσεων νόμων «*δια των Υπουργών*».

Το Σύνταγμα του 1927 καινοτόμησε σε τρία κρίσιμα σημεία:

α) Όρισε (άρθρο 28) ότι το δικαίωμα της πρότασης νόμου ανήκει «*εις την Κυβέρνησιν, την Βουλή και την Γερουσίαν*» μη αναφέροντας τον Πρόεδρο Δημοκρατίας, τον οποίο το άρθρο 75 υποχρέωνε να εκδώσει και να δημοσιεύσει τους νόμους εντός διμήνου από την ψήφισή τους.

β) Αναγνωρίζοντας την ανάγκη ύπαρξης εκθέσεων του Γενικού Λογιστηρίου για τις δημοσιονομικές επιπτώσεις ενός νομοθετήματος, προέβλεψε (άρθρο 49 παρ. 2) ότι οι μεν κυβερνητικές προτάσεις νόμων θα συνοδεύονταν, όταν καταθέτονταν, από σχετική έκθεση, ενώ στις περιπτώσεις προτάσεων νόμων που προέρχονταν από τη Βουλή και προέβλεπαν επιβάρυνση του Προϋπολογισμού, αυτές θα αποστέλλονταν πριν τη συζήτησή τους στο Γενικό Λογιστήριο, που υποχρεούτο να συντάξει σχετική έκθεση εντός δέκα ημερών. Την καινοτομία αυτή επανέλαβε και το Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 57 παρ. 3).

⁵¹⁸ Το σχετικό άρθρο 17 του Συντάγματος του 1844 προέβλεπε ότι «*Ουδεμία πρότασις, αφορώσα αύξησιν των εξόδων του προϋπολογισμού δια μισθοδοσίαν ή σύνταξιν, ή εν γένει δι' όφελος προσώπου, πηγάζει εκ της Βουλής, ή της Γερουσίας.*».

⁵¹⁹ Στα Συντάγματα της βασιλευομένης δημοκρατίας, ο βασιλιάς είχε το δικαίωμα να μην υπογράψει νομοθέτημα ψηφισμένο από τη Βουλή. Μάλιστα, παγίως προβλεπόταν ότι σε περίπτωση παρόδου διμήνου από τη λήξη της συνόδου, στη διάρκεια της οποίας είχε ψηφισθεί το νομοθέτημα χωρίς αυτό να έχει υπογραφεί από τον βασιλιά, εθεωρείτο «ακυρωθέν» (βλ. άρθρα 36 των Συνταγμάτων του 1864, του 1911 και του 1952). Αντίθετα, μια τέτοια δυνατότητα δεν είχε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στο Σύνταγμα του 1927.

⁵²⁰ Το άρθρο 18 του Συντάγματος του 1844 προέβλεπε ότι «*Εάν πρότασις νόμου απορριφθή υπό μιας των τριών νομοθετικών δυνάμεων, δεν παρουσιάζεται εκ νέου εις την αυτήν Βουλευτικήν Σύνοδον.*».

γ) Προχώρησε σε ορισμένες ρυθμίσεις που, ως προς τις βασικές τους προβλέψεις, εξακολουθούν να ισχύουν έως και σήμερα: i) η υποχρέωση να συνοδεύεται η πρόταση νόμου από αιτιολογική έκθεση (άρθρο 49 παρ. 10, ii) η αποκλειστική αρμοδιότητα του υπουργού οικονομικών να καταθέτει συνταξιοδοτικές προτάσεις νόμων, μετά από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 49, παρ. 3, εδ. α'), iii) η απαγόρευση ένταξης συνταξιοδοτικών ρυθμίσεων σε «νόμους σκοπούντας την ρύθμισιν άλλων θεμάτων» (άρθρο 49, παρ. 3, εδ. β') και iv) η υποχρέωση συζήτησης και ψήφισης μιας πρότασης νόμου σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις, που θα απέχουν μεταξύ τους δύο ημέρες, εκτός εάν η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή αποφασίσει να συζητηθεί και να ψηφισθεί αυτό σε μία μόνο συνεδρίαση και δε φέρουν αντίρρηση στην Ολομέλεια τουλάχιστον 20 βουλευτές (άρθρο 49 παρ. 4 & 7).

Το Σύνταγμα του 1952 καθιέρωσε μία σημαντική καινοτομία αφού, για πρώτη φορά, επεξέτεινε στις «τροπολογίες» και τις «προσθήκες» την απαγόρευση να επιφέρουν οι προτάσεις νόμων, δαπάνες ή ελάττωση κρατικών εσόδων «*προς μισθοδοσίαν ή σύνταξιν ή εν γένει όφελος προσώπου*».⁵²¹

Τα Συντάγματα που ίσχυσαν κατά την περίοδο 1844-1967, χρησιμοποιούσαν τον όρο «*πρότασις νόμου*» από κοινού για τις προτάσεις νομοθέτησης που προέρχονταν από την κυβέρνηση και γι αυτές που προέρχονταν από τη Βουλή, δηλαδή από βουλευτές. Το Σύνταγμα του 1975, αναγνωρίζοντας τη διαφορετική σημασία που έχουν οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που προέρχονται από την κυβέρνηση από αυτές που προέρχονται από βουλευτές, χρησιμοποίησε διαφορετικούς όρους: διατήρησε τον όρο «*πρότασις νόμου*» μόνο για τις προτάσεις των βουλευτών, ενώ εισήγαγε τον όρο «*νομοσχέδιο*» για τις κυβερνητικές προτάσεις νομοθέτησης.

Δεδομένου ότι με μια μόνο εξαίρεση, οι διατάξεις του 1975, που αφορούν στις προτάσεις νόμων, δεν τροποποιήθηκαν στις μετέπειτα αναθεωρήσεις και συνεπώς συνεχίζουν να ισχύουν ως είχαν, θα τις εξετάσουμε κατωτέρω στο «ισχύον θεσμικό πλαίσιο».

⁵²¹ Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρώτη φορά που συνταγματικό κείμενο ανέφερε τους όρους «τροπολογίαί» και «προσθήκαι» ήταν το Σύνταγμα του 1911 (άρθρο 57 παρ. γ'), όπου προβλέφθηκε ότι εάν επέλθουν τροπολογίες και προσθήκες στο νομοσχέδιο κατά τη συζήτησή του, θα πρέπει να αναβληθεί «*η του συνόλου ψήφισις*» μέχρι να τυπωθεί και να διανεμηθεί αναδιατυπωμένο στους βουλευτές.

ο **Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο**

Το Σύνταγμα (άρθρα 73-77) σε ειδικό κεφάλαιο, που τιτλοφορείται «Νομοθετική λειτουργία της Βουλής», αναφέρεται τόσο στα νομοσχέδια όσο και τις προτάσεις νόμων.

Ειδικότερα, το άρθρο 73, παρ. 1 ορίζει ότι το δικαίωμα της πρότασης νόμου ανήκει στη Βουλή και την κυβέρνηση. Με την παρ. 2, ο συνταγματικός νομοθέτης αναθέτει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του υπουργού οικονομικών (μετά από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου) να καταθέτει συνταξιοδοτικά νομοσχέδια και στην από κοινού αρμοδιότητα του ίδιου υπουργού και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού να καταθέτουν συνταξιοδοτικά νομοσχέδια που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό των ΟΤΑ ή των ΝΠΔΔ (και ιδιαίτερα των ασφαλιστικών οργανισμών). Η διάταξη αυτή συμπληρώνεται από την παρ. 5, που ορίζει ότι νομοσχέδιο που επιβάλλει τοπικούς ή ειδικούς φόρους ή άλλης φύσεως βάρη υπέρ «οργανισμών, ή νομικών προσώπων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου» πρέπει να προσυπογράφεται από τους υπουργούς συντονισμού και οικονομικών. Είναι προφανές από την τελευταία αυτή διάταξη ότι δεν μπορεί να υποβληθεί πρόταση νόμου με τέτοιο αντικείμενο, αν και, βέβαια, δύσκολα μπορεί κανείς να σκεφτεί ότι βουλευτής θα πρότεινε την επιβολή φόρου.

Ακολουθώντας τη συνταγματική παράδοση που προαναφέραμε, στην παρ. 3 του ίδιου άρθρου, το Σύνταγμα απαγορεύει την κατάθεση προτάσεων νόμων (καθώς και τροπολογιών και προσθηκών), εάν αυτές συνεπάγονται σε βάρος του Δημοσίου, των ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ δαπάνες ή ελάττωση εσόδων για τη μισθοδοσία ή σύνταξη ή προς όφελος προσώπου.

Σε μία καινοτομία σε σχέση με τα προηγούμενα Συντάγματα, η παρ. 4 επιτρέπει την κατ' εξαίρεση υποβολή τροπολογίας ή προσθήκης (αλλά όχι πρότασης νόμου), εάν υποβάλλεται από αρχηγό κόμματος ή κοινοβουλευτικής ομάδας σε νομοσχέδια που αφορούν «στην οργάνωση των δημοσίων υπηρεσιών και των οργανισμών δημοσίου ενδιαφέροντος, την υπηρεσιακή γενικά κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων, των στρατιωτικών και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και δημοσίων γενικά.».

Το άρθρο 74 παρ. 6, σε μία προσπάθεια κατοχύρωσης του δικαιώματος των βουλευτών να υποβάλλουν προτάσεις νόμων ορίζει ότι μία φορά το μήνα «εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη κατά σειρά προτεραιότητας και συζητούνται εκκρεμείς προτάσεις νόμων.».

Στο άρθρο 75 παρ. 1 προβλέπεται ότι η πρόταση νόμου διαβιβάζεται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους για να συντάξει σχετική έκθεση, που προσδιορίζει την τυχόν προκαλούμενη δαπάνη. Εάν αυτή δεν υποβληθεί στη Βουλή εντός 15 ημερών, η πρόταση νόμου εισάγεται προς συζήτηση και χωρίς την έκθεση. Ενδιαφέρον επίσης έχει ότι στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 απαλείφθηκε η παρ. 8 του Συντάγματος του 1975, που προέβλεπε ότι σε περίπτωση που πρόταση νόμου (ή νομοσχέδιο) δε γίνει δεκτή δεν μπορεί να εισαχθεί εκ νέου στην ίδια σύνοδο.⁵²²

Μία περαιτέρω διαφοροποίηση μεταξύ της νομοθετικής πρωτοβουλίας της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης είναι ότι σύμφωνα με το άρθρο 79 του Συντάγματος, η ευθύνη για την κατάρτιση και κατάθεση του προϋπολογισμού του κράτους ανήκει αποκλειστικά στην κυβέρνηση. Επίσης, το προσχέδιο του προϋπολογισμού δεν μπορεί να τροποποιηθεί με πρωτοβουλία της Βουλής παρά μόνο εάν σχετική πρόταση δεν έχει «επιπτώσεις στο σύνολο των δαπανών και των εσόδων του Κράτους», δηλαδή μόνο εάν για κάθε αύξηση των δαπανών προβλέπεται αντίστοιχη αύξηση και των εσόδων και ο τρόπος με τον οποίο αυτή θα επιτευχθεί.

Ο ισχύων ΚτΒ αναφέρεται στις προτάσεις νόμων από κοινού με τα νομοσχέδια στο κεφάλαιο με τίτλο «Νομοθετική πρωτοβουλία» (άρθρα 84-88) και σε μια σειρά άλλων άρθρων (ενδεικτικά: 101, 105, 106-110, 121-123). Τα λίγα σημεία στα οποία επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση από αυτή των νομοσχεδίων χωρίς να επαναλαμβάνει συνταγματικές διατάξεις είναι τα εξής:

α) το άρθρο 85 παρ. 3, που δεν προβλέπει για τις προτάσεις νόμων την υποχρέωση να συνοδεύονται από εκθέσεις για τις συνέπειες της ρύθμισης και για την προηγηθείσα δημόσια διαβούλευση,

β) το άρθρο 85 παρ. 6, που επιβάλλει να αποστέλλονται στον υπουργό οικονομικών οι προτάσεις νόμων προκειμένου να «απαντά», εάν το αντικείμενο της εκάστοτε πρότασης εμπίπτει στους περιορισμούς του άρθρου 73 παρ. 3 του Συντάγματος (βλ. ανωτέρω σελ. 203).

⁵²² Το θέμα πλέον ρυθμίζεται από τον ΚτΒ, ο οποίος προβλέπει στο άρθρο 105 ότι οι προτάσεις νόμων -και τα νομοσχέδια- που απορρίφθηκαν επειδή δεν έλαβαν τον ελάχιστο αριθμό θετικών ψήφων (που δεν μπορεί να είναι μικρότερος από το 1/4 του όλου αριθμού των βουλευτών -άρθρο 67 εδ. α' του Συντάγματος- και σε περίπτωση θερινού τμήματος μικρότερος των 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών του τμήματος) μπορεί να συζητηθούν εκ νέου χωρίς περιορισμό, εάν οι θετικές ψήφοι ήταν περισσότερες από τις αρνητικές. Εάν η τελευταία προϋπόθεση δεν συντρέχει, τότε μπορούν να εισαχθούν εκ νέου για συζήτηση μετά την πάροδο μηνός.

Παρατηρούμε λοιπόν, ότι σε γενικές γραμμές και με εξαίρεση τη θεματολογία που μπορούν να έχουν οι προτάσεις νόμων, το Σύνταγμα και ο ΚτΒ μεταχειρίζονται με όμοιο τρόπο τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων. Η πολιτική πρακτική, όμως, είναι τελείως διαφορετική.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Η κατ' αρχήν θεσμική ισορροπία μεταξύ των νομοσχεδίων και των προτάσεων νόμων, που προκύπτει από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, δεν επιβεβαιώνεται από την κοινοβουλευτική πρακτική, η οποία αποτυπώνει ένα πολύ περιορισμένο περιθώριο για τη δυνατότητα του βουλευτή να αναλάβει νομοθετική πρωτοβουλία τόσο στη χώρα μας όσο και διεθνώς.

○ Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

Οι προτάσεις νόμων είχαν πολύ μικρή πολιτική σημασία στην πράξη κατά τη μεταπολιτευτική περίοδο, αφού από τις 604 προτάσεις, που κατατέθηκαν συνολικά (αποσύρθηκαν 33), μέχρι και την ΙΣΤ' κοινοβουλευτική περίοδο,⁵²³ έχουν συζητηθεί μόνο 251 και εν τέλει ψηφίσθηκαν και έγιναν νόμοι του κράτους μόλις 13 (βλ. πίνακα 5).⁵²⁴

Πίνακας 5
Προτάσεις νόμων ανά κοινοβουλευτική περίοδο

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΚΑΤΑΤΕΘΕΣΕΣ	ΑΠΟΣΥΡΘΕΣΕΣ	ΕΚΚΡΕΜΕΙΣ	ΣΥΖΗΤΗΘΕΣΕΣ	ΔΕΚΤΕΣ (νόμος του κράτους)
Α'	101	2	74	25	1
Β'	94	5	61	28	0
Γ'	36	6	3	27	0
Δ'	41	4	16	21	0
Ε'	8	0	6	2	0
ΣΤ'	13	0	12	1	0
Ζ'	63	1	39	23	1
Η'	49	3	26	20	3
Θ'	46	3	19	24	3
Ι'	40	1	9	30	3
ΙΑ'	29	2	2	25	0
ΙΒ'	17	0	5	12	0
ΙΓ'	34	1	24	9	1
ΙΔ'	-	-	-	-	-
ΙΕ'	62	5	53	4	1
ΙΣΤ'	4	0	4	0	0
	637	33	353	251	13

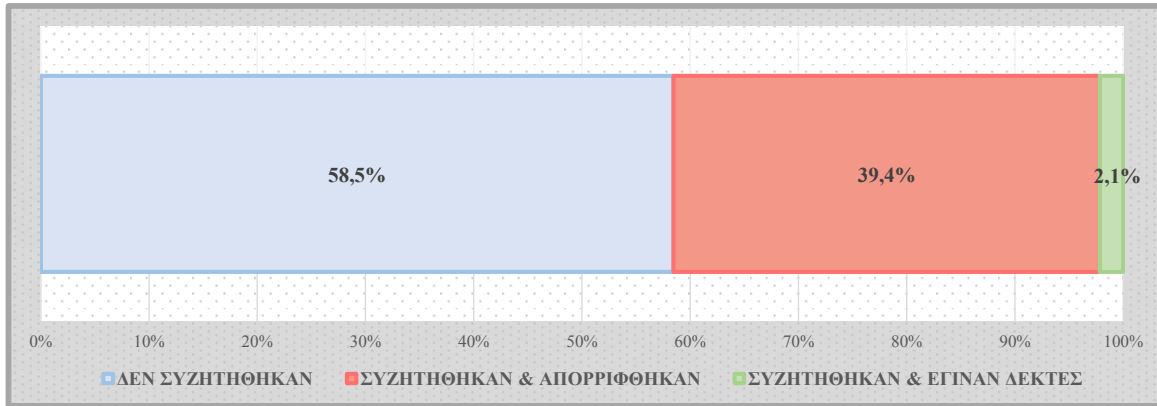
Πηγή: Βουλή των Ελλήνων (2016)

⁵²³ Κατά την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ') και μέχρι τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης είχαν κατατεθεί άλλες 8 προτάσεις νόμων, από τις οποίες μόνο δύο συζητήθηκαν στην Ολομέλεια, χωρίς όμως να τεθούν σε ψηφοφορία.

⁵²⁴ Η Φουντεδάκη (1995: 125) παρατηρούσε ήδη κατά τη δεκαετία του 1990: «Οι προτάσεις νόμων που κατατίθενται, όμως είναι λίγες, αυτές που συζητούνται λιγότερες, και αυτές που ψηφίζονται ελάχιστες». Ο πίνακας 5 καταδεικνύει ότι η κατάσταση δεν έχει αλλάξει καθόλου από τότε.

Μεταφραζόμενοι σε ποσοστά οι ανωτέρω αριθμοί γίνονται ακόμη πιο γλαφυροί: το 58,5% των κατατεθειμένων προτάσεων νόμων δεν συζητήθηκαν, το 39,4% συζητήθηκαν χωρίς να ψηφισθούν και μόλις το 2,1% έγιναν νόμοι του κράτους (βλ. γράφημα 6).

Γράφημα 6
Ποσοστά προτάσεων νόμων που κατατέθηκαν / συζητήθηκαν / υπερψηφίστηκαν



Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η εξέλιξη του ποσοστού των προτάσεων που συζητήθηκαν σε σχέση με όσες συνολικά κατατέθηκαν.⁵²⁵ Από τη Ζ΄ κοινοβουλευτική περίοδο και μετά, αυξήθηκε σημαντικά το ποσοστό αυτό, ως απόρροια της διαφορετικής ερμηνείας, που άρχισε να δίδεται στο άρθρο 73 του Συντάγματος από το Προεδρείο της Βουλής. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι ο συνταγματικός περιορισμός του αντικειμένου των προτάσεων νόμων δεν εμποδίζει τη συζήτησή τους αλλά μόνο την ψήφιση.⁵²⁶ Στην περίοδο όμως της οικονομικής κρίσης, με τη βεβαρυμμένη νομοθετική ατζέντα κυβερνητικής προέλευσης, αλλά και με το φόβο της εκάστοτε συμπολίτευσης ότι η συζήτηση προτάσεων νόμων θα έδινε λαβή για εσωκομματικές τριβές, οδήγησε σε δραστική μείωση των προτάσεων που τελικά συζητούνταν.

Πέραν όμως από τα ποσοτικά στοιχεία, ο επουσιώδης ρόλος, που διαδραματίζουν στη νομοθετική διαδικασία της χώρας μας οι προτάσεις νόμων των βουλευτών, προκύπτει και από τα ποιοτικά στοιχεία και συγκεκριμένα από τη θεματολογία εκείνων που έγιναν δεκτές.

⁵²⁵ Έντονη κριτική για τις περιορισμένες δυνατότητες συζήτησης των προτάσεων νόμων και ακόμη περισσότερο της διενέργειας ψηφοφορίας γι αυτές ασκήθηκε από το Κ.Κ.Ε. (Αχ. Κανταρτζής, γραπτό υπόμνημα, 7/7/2015).

⁵²⁶ Βλ. και Απ. Κακλαμάνη (συνέντευξη 19/05/2015): «Περιορίσα, παρακάμπτοντας ή ερμηνεύοντας, το εύρος της διάταξης του Συντάγματος και είπα ότι αυτή απαγορεύει την υπερψηφίση και όχι τη συζήτηση. Αυτή η νέα πρακτική ξεκίνησε επί δικής μου προεδρίας και συνεχίζεται. Δεν καταλαβαίνω γιατί, αφού ο βουλευτής μπορεί να διατυπώσει κάποιες προτάσεις στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεν μπορεί να τις καταθέσει και ως πρόταση νόμου και ας μην μπορούν να ψηφιστούν.».

Πίνακας 6
Θεματολογία των προτάσεων νόμων που υπερψηφίσθηκαν

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΟΜΑΔΑ	ΘΕΜΑ ΠΡΟΤΑΣΗΣ ΝΟΜΟΥ
Α'	Ν.Δ., ΕΔΗΚ	Περί διοικήσεως του Πανελληνίου ιδρύματος Ευαγγελιστρίας Τήνου
Ζ'	ΠΑ.ΣΟ.Κ., Ν.Δ., ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ	Καθιέρωση 1ης Οκτωβρίου ως ημέρα τιμής των ανθρώπων της Τρίτης Ηλικίας
Η'	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Καθιέρωση 19ης Μαΐου ως ημέρα μνήμης της γενοκτονίας των Ελλήνων του Πόντου
	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Χρόνος λειτουργίας αρτοποιείων
	ΠΟΛ.ΑΝ.	Καθιέρωση 24ης Απριλίου ως ημέρα μνήμης της γενοκτονίας των Αρμενίων
Θ'	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Καθιέρωση 14ης Σεπτεμβρίου ως ημέρα μνήμης και γενοκτονίας των Ελλήνων της Μ.Ασίας
	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Μουσειακή προβολή και αρχαία Εθνικής Αντίστασης 1941-1944
	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Καθιέρωση επετείου της εξέγερσης του Πολυτεχνείου ως ημέρα τιμής της εθνικής νεολαίας
Ι'	ΠΑ.ΣΟ.Κ., Ν.Δ.	Ίδρυση Κοινοφελούς Ιδρύματος "Ελ.Βενιζέλος"
	ΠΑ.ΣΟ.Κ., Ν.Δ., Κ.Κ.Ε., ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ, Ανεξ.Βουλ.	Ίδρυση "Διεθνούς Ακαδημίας Ελευθερίας"
	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Ίδρυση Εθνικού Ιδρύματος Μελετών "Ο Γέρος του Μωριά"
ΙΙ'	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Αναδρομικός έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών (από το 1974 και μετά)
ΙΕ'	ΠΑ.ΣΟ.Κ.	Ίδρυση Εθνικού Ταμείου Κοινωνικής Αλληλεγγύης Γενεών

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Όπως προκύπτει από τον πίνακα 6, οι προτάσεις νόμων που υπερψηφίσθηκαν δεν αφορούσαν σε γενικότερα και επίμαχα θέματα οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής αλλά σε ζητήματα ιστορικής μνήμης ή προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς. Μοναδική εξαίρεση η πρόταση που αναμόρφωνε και αυστηροποιούσε τον νόμο για τις δηλώσεις περιουσιακής κατάστασης των βουλευτών και άλλων δημοσίων προσώπων και λειτουργών και η οποία ψηφίστηκε ομόφωνα από τη Βουλή.⁵²⁷

Τέλος, ένα ενδιαφέρον στοιχείο είναι ότι ορισμένες φορές κατατίθενται προτάσεις νόμων από βουλευτές της αντιπολίτευσης στις οποίες αποτυπώνονται προεκλογικές εξαγγελίες, που είχε κάνει η συμπολίτευση, όταν ήταν στην αντιπολίτευση και που ως κυβέρνηση δεν προτίθεται να υλοποιήσει.⁵²⁸

⁵²⁷ Η σχετική πρόταση υποβλήθηκε κατά την ΙΕ' κοινοβουλευτική περίοδο από τον πρώην Πρόεδρο της Βουλής Απ. Κακλαμάνη. Σήμερα, ο εισηγητής της πρότασης θεωρεί ότι ο νόμος αυτός, μολοντί ψηφίσθηκε ομόφωνα, δεν εφαρμόστηκε ποτέ (βλ. Απ. Κακλαμάνη, συνέντευξη 19/05/2015).

⁵²⁸ Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι προτάσεις για την κατάργηση των Μνημονίων, που κατέθεσε το Κ.Κ.Ε. στις 12/07/2012 και στις 25/02/2015 λίγο μετά την ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Α. Σαμαρά και τον Α. Τσίπρα αντίστοιχα. Η πρώτη πρόταση συζητήθηκε και απορρίφθηκε στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή, ενώ η δεύτερη δε συζητήθηκε ποτέ κατά τη διάρκεια της ΙΣΤ' κοινοβουλευτικής περιόδου. Ανάλογη σκοπιμότητα εξυπηρετούσε η κατάθεση από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. το καλοκαίρι του 1989, πρότασης νόμου για την καθιέρωση της απλής αναλογικής, κάτι που αποτελούσε πάγια θέση της Αριστεράς η οποία, την εποχή εκείνη μετείχε στην κυβέρνηση Τζ. Τζαννετάκη. Η πρόταση αυτή δε συζητήθηκε, καθώς στο μεταξύ διαλύθηκε η Βουλή. Για άλλα παραδείγματα κατάθεσης προτάσεων νόμων με σκοπό να έρθει σε αμνηχανία η κυβερνητική πλειοψηφία, βλ. Alexopoulos, A. (2005), «How the Greek executive controls the legislative agenda; but is that always the case?», E.C.P.R. Joint session of workshops: "The Role of

ο *Διεθνώς ισχύοντα*

Οι βασικοί κανόνες του ελληνικού θεσμικού πλαισίου που αφορούν στις προτάσεις νόμων ισχύουν και στην πλειοψηφία των άλλων Κοινοβουλίων στην Ευρώπη. Ειδικότερα:

α) Το δικαίωμα κατάθεσης πρότασης νόμου μπορεί να ασκηθεί και από έναν μόνο βουλευτή χωρίς να χρειάζεται ελάχιστος αριθμός υπογραφόντων ή να κατατεθεί από κόμμα.⁵²⁹

β) Υπάρχουν περιορισμοί ως προς το αντικείμενο στο οποίο μπορούν να αφορούν οι προτάσεις νόμων και συγκεκριμένα σε θέματα που έχουν δημοσιονομικό κόστος.⁵³⁰

γ) Είναι σαφές, είτε από το ίδιο το θεσμικό πλαίσιο είτε από την κοινοβουλευτική πρακτική, ότι οι προτάσεις νόμων καταλαμβάνουν μικρό μέρος της γενικότερης ατζέντας των Κοινοβουλίων,⁵³¹ αφού προτεραιότητα έχουν οι κυβερνητικές νομοθετικές πρωτοβουλίες. Ως αντίβαρο, τίθενται κάποιες δικλίδες με τον ορισμό συγκεκριμένων ημερών ανά εβδομάδα ή ανά μήνα που μπορούν να συζητηθούν τέτοιες προτάσεις.⁵³²

δ) Συναφώς με την προηγούμενη διαπίστωση είναι ότι το ποσοστό των προτάσεων νόμων που προέρχονται από την αντιπολίτευση και τελικά υπερψηφίζονται είναι, όπως θα ανέμενε κανείς, πολύ χαμηλό.⁵³³

Ως προς τα χαρακτηριστικά, που παρουσιάζει η διαδικασία νομοθέτησης με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης, στις χώρες που εξετάζουμε ειδικότερα στην παρούσα μελέτη, αξίζει να αναφέρουμε τα εξής:

Governments in Legislative Agenda Setting” (Granada, 14-19/4/2005), στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6c636d80-919b-4176-bf9d-e3f9562bf91a.pdf>, [πρόσβαση: 16.05.2016], σελ. 1-13.

⁵²⁹ Κύρια εξαίρεση αποτελεί η Γερμανία για την οποία θα γίνει λόγος κατωτέρω. Βλ. έκθεση της «Επιτροπής της Βενετίας» [European Commission for Democracy Through Law (2008), ό. π., σελ. 7].

⁵³⁰ Ibid, σελ. 5.

⁵³¹ Οι Brauninger & Debus (2009: 819 επ.) ερευνούν τα ποσοστά νομοσχεδίων / προτάσεων νόμων, που υπερψηφίστηκαν στο Βέλγιο, τη Γαλλία, τη Γερμανία και το Ηνωμένο Βασίλειο, διακρίνοντας τα νομοθετήματα αυτά ανάλογα με την πηγή προέλευσής τους: κυβέρνηση, βουλευτές της συμπολίτευσης, βουλευτές της αντιπολίτευσης και βουλευτές της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης.

⁵³² Βλ. «Επιτροπή της Βενετίας» [European Commission for Democracy Through Law (2008), ό. π., σελ. 13]: «Για να εξισορροπηθεί το κυβερνητικό πλεονέκτημα (καθορισμού της ημερήσιας διάταξης) και προκειμένου να υπάρχει εγγύηση μιας ελάχιστης άσκησης της κοινοβουλευτικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, προβλέπεται συνταγματικά ότι ορισμένες μέρες αφιερώνονται σε συζήτηση κοινοβουλευτικών νομοσχεδίων.»

⁵³³ Ο Brunner (2013: 15) δίνει τα εξής ποσοστά: 0,6% για τη Γερμανία, 6,7% για τη Γαλλία, 8,2% για το Ηνωμένο Βασίλειο και 2,3% για την Ελλάδα. Brunner, M. (2013), *Parliaments and Legislative Activity: Motivations for Bill Introduction*, Wiesbaden: Springer VS. Επίσης, ο Lever (2008: 124) διαπιστώνει ότι: «στα περισσότερα κοινοβουλευτικά συστήματα, υπάρχει μικρή πιθανότητα να συζητηθεί αναλυτικά και ακόμη περισσότερο να υπερψηφισθεί μια λεπτομερής (νομοθετική) πρόταση εάν αντιτίθεται σε αυτήν η κυβέρνηση.»

Στη Γαλλία, η οποία χρησιμοποιεί την ίδια ορολογία με την ελληνική για το νομοσχέδιο («*projet de loi*») και για την πρόταση νόμου («*proposition de loi*»), το άρθρο 47 και 47-1 του Συντάγματος προβλέπουν ότι δεν μπορούν να κατατεθούν προτάσεις νόμων για δημοσιονομικά ζητήματα και θέματα χρηματοδότησης της κοινωνικής ασφάλισης.⁵³⁴ Τυχόν διαφωνίες ως προς το παραδεκτό μιας πρότασης νόμου σε σχέση με τον περιορισμό αυτό επιλύονται από το Συνταγματικό Δικαστήριο. Επιπλέον, δεν προβλέπεται για τις προτάσεις νόμων η υποχρεωτική υποβολή τους στο Συμβούλιο Επικρατείας (κάτι που ισχύει για τα νομοσχέδια), αλλά δίνεται η σχετική δυνατότητα στον Πρόεδρο της Εθνοσυνέλευσης ή της Γερουσίας να το κάνουν, εάν συμφωνεί και ο βουλευτής ή οι βουλευτές που υποβάλλουν την πρόταση.

Το Ηνωμένο Βασίλειο, έχει το πιο επεξεργασμένο σύστημα υποβολής προτάσεων νόμων παρέχοντας στους βουλευτές τρεις δυνατότητες.⁵³⁵ Η πρώτη είναι να υποβάλουν στην αρχή κάθε συνόδου πρόταση νόμου, η οποία τίθεται μαζί με όλες τις άλλες σε κλήρωση και προκύπτουν τελικά είκοσι προτάσεις νόμων, που θα συζητηθούν κατά τη διάρκεια της συνόδου. Σε περίπτωση που βουλευτής δεν πετύχει να κληρωθεί ή δεν υποβάλει πρόταση στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, μπορεί να καταθέσει γραπτώς την πρότασή του, με πολύ μικρές ελπίδες ότι θα υπάρξει συναίνεση για να συζητηθεί κατά τη διάρκεια της τρέχουσας συνόδου ή εναλλακτικά, να ζητήσει τον λόγο στην αρχή μιας συνεδρίασης και να αναπτύξει για 10 λεπτά τους λόγους για τους οποίους επιθυμεί να εισαγάγει προς συζήτηση μια πρόταση νόμου. Είναι προφανές ότι οι δύο εναλλακτικές διαδικασίες γίνονται περισσότερο για να δοθεί δημοσιότητα σε ένα θέμα και να προβληθεί η άποψη του βουλευτή πάνω σ' αυτό, παρά γιατί υπάρχει σοβαρή πιθανότητα να συζητηθεί και να υπερψηφισθεί.

Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της Γερμανίας είναι ότι προτάσεις νόμων μπορούν να κατατεθούν μόνο από μια κοινοβουλευτική ομάδα ή από το 5% των βουλευτών.⁵³⁶ Αντίθετα, η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο δε θέτουν τέτοιο περιορισμό ανήκοντας στη μεγάλη πλειοψηφία των χωρών που, όπως προαναφέραμε, θεωρούν ότι το δικαίωμα αυτό ανήκει και

⁵³⁴ Roques, X. (2005), «L'Initiative financière des députés français», *Association des Secretaires Generaux des Parlements Francophones*, στο http://www.asgpf-francophonie.org/Documents/Doc_relies_aux_travaux/Autres_doc/Rapports/rapportroquesinitiativefinanciere.pdf [πρόσβαση: 12.06.2016]. Βλ. επίσης, Assemblée Nationale (2012), «L'Assemblée Nationale dans les institutions françaises», fiche no. 34, σελ. 231 επ., στο http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiches_synthese1211.pdf [πρόσβαση: 12.06.2016].

⁵³⁵ Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), ό. π., σελ. 539 επ.

⁵³⁶ Άρθρο 76 παρ. 1 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της Γερμανίας. Βλ. και Linn, S. & Sobolewski, F. (2010), ό. π., σελ. 77 επ.

στον κάθε βουλευτή μεμονωμένα. Η γερμανική προσέγγιση έχει το μειονέκτημα ότι μειώνει - σε σχέση με τα δεδομένα άλλων χωρών- τον αριθμό των προτάσεων νόμων, που κατατίθενται, αλλά από την άλλη αυξάνει σημαντικά την πιθανότητα να συζητηθούν σε σύντομο χρονικό διάστημα από την κατάθεσή τους. Παράλληλα, το άρθρο 113 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος προβλέπει ότι δεν μπορεί να ψηφισθεί νόμος που μειώνει τα δημόσια έσοδα ή να αυξάνει τις κρατικές δαπάνες χωρίς τη συναίνεση της κυβέρνησης.

ΙΙΙ) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Από όσα παραθέσαμε σχετικά με την πρακτική εφαρμογή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, αλλά και τα ισχύοντα διεθνώς, είναι σαφές ότι η δυνατότητα των βουλευτών και ιδιαίτερα της αντιπολίτευσης να αναλάβουν νομοθετικές πρωτοβουλίες και να επιτύχουν την ψήφιση νόμων είναι εξαιρετικά περιορισμένη. Παρ' όλα αυτά, η δυνατότητα αυτή δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και, υπό αυτό το πρίσμα, θα αξιολογηθεί το θεσμικό πλαίσιο του «εργαλείου» αυτού, καθώς και η πολιτική σημασία του για την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση.

○ Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Ο εξαιρετικά μικρός αριθμός νόμων που έχουν ψηφισθεί μετά από πρόταση βουλευτών και όχι της κυβέρνησης δε θα πρέπει κατ' αρχήν να αποδοθεί στο ίδιο το θεσμικό πλαίσιο,⁵³⁷ κάτι στο οποίο άλλωστε συνηγορεί το γεγονός ότι το ίδιο φαινόμενο παρατηρείται, όπως διαπιστώσαμε, και σε άλλες κοινοβουλευτικές δημοκρατίες. Οι αιτίες είναι κατ' εξοχήν πολιτικές:

α) Κατ' αρχήν, τα περισσότερα ζητήματα αποφασίζονται με βάση την κομματική τοποθέτηση του κάθε βουλευτή και κατά συνέπεια είναι απίθανο ένας βουλευτής της συμπολίτευσης να στηρίζει μία πρόταση προερχόμενη από την αντιπολίτευση. Εξ άλλου, εάν η συμπολίτευση συμμερίζεται την ανάγκη θέσπισης των προτεινόμενων διατάξεων θα επιλέξει να τις υιοθετήσει με κυβερνητικό νομοσχέδιο.⁵³⁸

⁵³⁷ Βλ. Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015): «Το πρόβλημα με την ψήφιση ελάχιστων προτάσεων νόμων είναι και πολιτικό και θεσμικό. Αλλά το πολιτικό προέχει. Το εάν δηλαδή δεν μπορεί να συνεννοηθεί η Βουλή και σε ζητήματα που υπάρχει κοινός τόπος και να αναγκασθεί η κυβέρνηση να υιοθετήσει αυτό για το οποίο πείσθηκε η Βουλή, έστω κατά πλειοψηφία, αυτό είναι άρνηση επί της ουσίας, όχι θεσμικά, τυπικά του κοινοβουλευτισμού.».

⁵³⁸ Βλ. Αλ. Αλαβάνο (συνέντευξη 01/10/2015): «Για μένα είναι θέμα λάθος κουλτούρας. Ένα κόμμα που βρίσκεται στη διακυβέρνηση του τόπου θεωρεί ότι με το να δώσει τη δυνατότητα να γίνει νόμος μία πρόταση

β) Ακόμη, στην εποχή της οικονομικής κρίσης, η προοπτική ψήφισης μιας πρότασης νόμου που θίγει ζητήματα οικονομικής πολιτικής, δημιουργεί την απειλή πτώσης της κυβέρνησης, αφού η ψήφισή της θα ανέτρεπε την οικονομική πολιτική της κυβέρνησης και τις δεσμεύσεις της έναντι των δανειστών. Είναι συνεπώς, εξαιρετικά απίθανο να διαφοροποιηθεί σε αυτές τις περιπτώσεις ένας βουλευτής της συμπολίτευσης.

γ) Σε μία σύγχρονη δημοκρατία, η τέχνη του «νομοθετείν» είναι μία πολύ περίπλοκη διαδικασία, αφού απαιτεί πλήρη γνώση των διαθέσιμων πόρων, συμμετοχή των υπηρεσιακών παραγόντων, που γνωρίζουν τη διοικητική ιστορία ενός ζητήματος, καθώς και τη συμμετοχή επιστημόνων που θα πρέπει να αμειφθούν (κάτι που δεν είναι ευχερές για έναν βουλευτή ή και ένα κόμμα της αντιπολίτευσης).⁵³⁹

δ) Πολλές φορές τα ίδια τα κόμματα της αντιπολίτευσης δεν επιθυμούν να εξειδικεύσουν σε επίπεδο νομοθετικών διατάξεων τις προγραμματικές θέσεις τους γιατί κάτι τέτοιο θα απαιτούσε να επιλύσουν νομοθετικά διλήμματα προκαλώντας δυσαρέσκεια στους ενδιαφερόμενους πολίτες.⁵⁴⁰ Αντίθετα, οι γενικές θέσεις της αντιπολίτευσης, όταν δεν εξειδικεύονται, μπορούν να έχουν απήχηση σε μεγαλύτερο ποσοστό της κοινής γνώμης.

Οι επισημάνσεις όμως αυτές δε σημαίνουν ότι κάποιες αλλαγές στο θεσμικό πλαίσιο δε θα μπορούσαν να διευρύνουν κάπως τη δυνατότητα νομοθέτησης από πλευράς των βουλευτών και να αναβαθμίσουν εν γένει τον θεσμό της υποβολής και συζήτησης προτάσεων νόμων.

Συγκεκριμένα, θα μπορούσε να διευρυνθεί ο αριθμός των ανά μήνα συνεδριάσεων, που διατίθενται για τη συζήτηση τέτοιων προτάσεων.⁵⁴¹ Εναλλακτικά, θα μπορούσε να δοθεί το δικαίωμα στην αντιπολίτευση -εφ' όσον υποβάλλει σχετική αίτηση ένας ελάχιστος

νόμου της αντιπολίτευσης στην πραγματικότητα αποδέχεται ότι η αντιπολίτευση ήρθε η στιγμή να γίνει κυβέρνηση. Με αυτή την κουλτούρα όμως δε νομίζω ότι θα γίνει τίποτα θετικό.»

⁵³⁹ Βλ. Α. Μπενάκη-Ψαρούδα (συνέντευξη 22/06/2015): «Όλοι οι Βουλευτές έχουμε την τάση να λέμε πρέπει να γίνει αυτό και να προβλέπεται το άλλο και το άλλο και το άλλο. Από το σημείο αυτό, μέχρι να τα βάλεις στο χαρτί και να τα διατυπώσεις σε διάταξη νόμου υπάρχει μεγάλη απόσταση και πολύ μεγάλη δυσκολία. Και πιστεύω ότι η πρόταση νόμου βοηθά στην καλύτερη συνεννόηση μεταξύ κυβέρνησης και αντιπολίτευσης που προτείνει για να συνεννοηθούν πως πρέπει να ρυθμιστεί μια κατάσταση. Άλλο είναι να μιλάς γενικά για το τι πρέπει να γίνει για τη ρύθμιση ενός θέματος και άλλο είναι να προσπαθήσεις να τα διατυπώσεις.». Βλ. και «Επιτροπή της Βενετίας» [European Commission for Democracy Through Law (2008), ό. π., σελ. 4]: «Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πράξη, η πολυπλοκότητα των παραγόντων που διαδραματίζουν ένα ρόλο σε μια δημοκρατία έχει την τάση να απονευρώνει την αυστηρή εφαρμογή της διάκρισης των εξουσιών.»

⁵⁴⁰ Carcassonne, G. (2004), «Le bonheur de l'opposition», *Pouvoirs*, (108), σελ. 145-155.

⁵⁴¹ Η «πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 52) προβλέπει την αύξηση του αριθμού των συνεδριάσεων σε δύο ανά μήνα.

αριθμός βουλευτών- να ζητήσει την πρόταξη της συζήτησης τέτοιων προτάσεων σε ημέρες που κατά τα λοιπά είναι αφιερωμένες στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ώστε να μην παρεμποδίζεται το νομοθετικό έργο που προέρχεται από την κυβέρνηση.

Πέραν αυτού, η απαγόρευση κατάθεσης προτάσεων νόμων για θέματα που αφορούν σε μισθούς, συντάξεις και «όφελος» προσώπων -η οποία δε στερείται λογικής-⁵⁴² θα πρέπει να ερμηνευθεί περιοριστικά, στο βαθμό που αποκλίνει από τον συνταγματικό κανόνα που θέλει τη Βουλή ως κυρίαρχο νομοθετικό όργανο. Η ορθή, λοιπόν, ερμηνεία είναι ότι δεν επιτρέπονται προτάσεις νόμων που αφορούν σε συγκεκριμένα πρόσωπα ή ομάδες προσώπων και όχι προτάσεις που π.χ. αφορούν γενικά στο ασφαλιστικό σύστημα της χώρας ή το μισθολόγιο του δημοσίου.⁵⁴³ Τέτοιου είδους προτάσεις, από τη στιγμή που συνοδεύονται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους μπορούν να αξιολογηθούν, και εν πάση περιπτώσει, εάν η κυβέρνηση διαφωνεί μπορεί να ζητήσει από τους βουλευτές της συμπολίτευσης να την καταψηφίσουν.

Συναφώς, θα μπορούσε να υπάρξει διαφορετική μεταχείριση προτάσεων νόμων, οι οποίες υποβάλλονται από συγκεκριμένο αριθμό βουλευτών που θα ορίζεται, κατ' ελάχιστον, από τον ΚτΒ.⁵⁴⁴ Η υποβολή μιας πρότασης νόμου από έναν τέτοιο αριθμό βουλευτών

⁵⁴² Πρβλ. Κων. Μητσοτάκη (συνέντευξη 10/06/2015): «*Η πραγματικότητα είναι ότι η Βουλή δεν έχει νομοθετική πρωτοβουλία στην Ελλάδα. Η μακρά μου κοινοβουλευτική πείρα με πείθει ότι σωστό είναι αυτό που υπάρχει. Διότι δεν θα έβρισκες άκρη. Θα έκανε ο κάθε βουλευτής τη δική του πρόταση και θα αχρήστευε τη Βουλή. Και επίσης ορθή είναι η διάταξη του Συντάγματος, η οποία προβλέπει ότι για θέματα οικονομικού περιεχομένου δεν μπορεί να γίνει πρόταση από την αντιπολίτευση.*». Την ανάγκη αναθεώρησης του άρθρου 73 παρ. 3 και 4 προς την κατεύθυνση της διευκόλυνσης της συζήτησης προτάσεων νόμων υποστηρίζει η «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 15).

⁵⁴³ Βλ. Ευ. Βενιζέλο (συνέντευξη 24/06/2015): «*Υπάρχει μία παρερμηνεία της διάταξης του άρθρου 73 παρ. 3. Ερμηνεύεται με υπερβολική ευρύτητα και στην πραγματικότητα αποτρέπει την κανονική συζήτηση και ψήφιση των προτάσεων νόμων και έχει διαμορφωθεί μία πρακτική η οποία υπονομεύει τον θεσμό. Γιατί οι περισσότερες προτάσεις συζητούνται πολιτικά, δηλαδή συζητούνται κατά παραχώρηση, συζητούνται χωρίς να δίνονται σε ψηφοφορία, επειδή θεωρούνται ότι προσκρούουν στη διάταξη αυτή, ενώ δεν αληθεύει αυτό. Διότι, για να εφαρμοστεί η απαγόρευση πρέπει να έχουμε μισθό ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο ατομικά όχι ο,τιδήποτε συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση. Κακώς ερμηνεύεται έτσι από τη Βουλή, από τους Προέδρους της Βουλής και από τις αρμόδιες υπηρεσίες αυτή η διάταξη που δε σημαίνει ότι κάθε πρόταση νόμου, που έχει επιβάρυνση για τον προϋπολογισμό δεν εισάγεται. Γιατί η επιβάρυνση του προϋπολογισμού ρυθμίζεται από το άρθρο 75 παρ. 1, άρα υπάρχει μια σκανδαλώδης παρερμηνεία του άρθρου 73 παρ. 3.*». Επίσης, βλ. Ν. Βούτση (συνέντευξη 23/09/2016): «*Θα πρέπει να ενισχυθεί η διαδικασία γιατί εάν δεν θέλει η κυβέρνηση και αν δεν συναίνει το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, δεν μπαίνουν σε ψηφοφορία οι προτάσεις νόμων. Άρα είναι μια απλή παρουσίαση μιας εναλλακτικής προγραμματικής ιδέας.*».

⁵⁴⁴ Την άποψη αυτή διατύπωσε και ο Δ. Σιούφας (συνέντευξη 24/11/2015): «*Οι προβλέψεις του Κανονισμού για τις προτάσεις νόμων θα μπορούσαν να ενισχυθούν με τον καθορισμό ενός ελάχιστου αριθμού βουλευτών. Επιπλέον θα μπορούσε να καθοριστεί όριο αριθμού προτάσεων νόμων ανά κοινοβουλευτική ομάδα μέσα σε χρονικό διάστημα μιας κοινοβουλευτικής συνόδου.*». Την πρόταξη της συζήτησης προτάσεων νόμων, που υπογράφονται από το 1/3 τουλάχιστον του όλου αριθμού των βουλευτών, προβλέπει το κείμενο «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 41).

δικαιολογεί, θεωρούμε, την πρόταξη της συζήτησής της, ώστε να είναι πιο επίκαιρη και συνεπώς ο σχετικός κοινοβουλευτικός διάλογος να λάβει, κατά το δυνατόν, μεγαλύτερη δημοσιότητα.

Τέλος, και δεδομένου ότι βασικός σκοπός των προτάσεων νόμων είναι η πρόκληση δημόσιας συζήτησης για ένα θέμα που ιεραρχεί υψηλά, θα ήταν σκόπιμο η απόρριψη των εν λόγω προτάσεων από την αρμόδια επιτροπή να μην κωλύει τη συζήτησή τους στην Ολομέλεια, ώστε να λαμβάνουν τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα.⁵⁴⁵

Μία πιο προωθημένη ιδέα θα ήταν να δοθεί η δυνατότητα σε έναν ελάχιστο αριθμό βουλευτών ή στην αξιωματική αντιπολίτευση να υποβάλλει πρόταση νόμου παράλληλα με την κατάθεση από την κυβέρνηση ενός νομοσχεδίου με το ίδιο αντικείμενο. Η πρόταση αυτή θα συζητείται από κοινού με το αντίστοιχο νομοσχέδιο τόσο στην επιτροπή όσο και στην Ολομέλεια και έτσι θα δίνεται η δυνατότητα απευθείας αντιπαραβολής των δύο εναλλακτικών προτάσεων και αξιολόγησής τους από τους πολίτες. Φυσικά, η αντιπολίτευση δεν έχει τις προσβάσεις εκείνες στις υπηρεσίες του κράτους που θα της επέτρεπαν να καταθέσει μία νομοτεχνικά και δημοσιονομικά άρτια πρόταση. Ούτε ίσως έχει και την πίεση που ασκεί σε κάθε συντάκτη νομοθετήματος η προοπτική ότι αυτό θα γίνει νόμος του κράτους και συνεπώς θα πρέπει να τύχει ενδεδειγμένης επεξεργασίας. Σε κάθε περίπτωση όμως, η δημιουργία μιας τέτοιας θεσμικής δυνατότητας για την αξιωματική αντιπολίτευση⁵⁴⁶ μπορεί να αποτελέσει ένα θεσμικό κίνητρο αν όχι και παράγοντα πίεσης προς αυτή να καταθέτει ολοκληρωμένες αντι-προτάσεις σε νομοσχέδια που αφορούν π.χ. σε θέματα εκπαιδευτικής πολιτικής ή πολιτικής κοινωνικής πρόνοιας.

⁵⁴⁵ Βλ. και Ευ. Μείμαράκη (συνέντευξη 12/06/2015): «Οι προτάσεις νόμων αν απορριφθούν από την επιτροπή δεν φθάνουν στην Ολομέλεια. Και επειδή υπάρχει κυβερνητική πλειοψηφία στην επιτροπή, συνήθως ο αρμόδιος υπουργός υπόσχεται ότι θα φέρει η κυβέρνηση μια πιο ολοκληρωμένη πρόταση, μια πιο εμπειριστατωμένη μελέτη από το Γενικό Λογιστήριο του Κράτους. Έτσι οι προτάσεις απορρίπτονται μετ' επαίνων στην επιτροπή και δεν φθάνουν στην Ολομέλεια. Ίσως θα έπρεπε να μην αρκεί η απόρριψη από την επιτροπή, αλλά να πηγαίνουν στην Ολομέλεια και να απορρίπτονται εκεί, αφού πρώτα συζητηθούν.».

⁵⁴⁶ Αναφερόμαστε στην αξιωματική αντιπολίτευση γιατί είναι προφανές ότι εάν μια τέτοια δυνατότητα δοθεί και σε άλλες κοινοβουλευτικές ομάδες (ή σε ένα μικρό αριθμό βουλευτών) θα δημιουργηθούν σημαντικές δυσχέρειες στη συζήτηση και ψήφιση του ίδιου του νομοσχεδίου σε περίπτωση συρροής περισσότερων της μίας προτάσεων νόμου.

ο Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»

Εξηγήσαμε μέχρι τώρα τη δευτερεύουσα σημασία που έχουν οι προτάσεις νόμων ως νομοπαραγωγικό μέσο. Η διαπίστωση όμως αυτή δε θα πρέπει να οδηγήσει σε υποτίμηση της σημασίας τους ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου». Και αυτό για δύο κυρίως λόγους.

Ο πρώτος αφορά στην αντιπολιτευτική τακτική και ήδη προέκυψε από την αναδρομή στην κοινοβουλευτική πρακτική της Μεταπολίτευσης. Οι βουλευτές της αντιπολίτευσης μπορούν να υποβάλλουν προτάσεις νόμων που θα ενσωματώνουν προεκλογικές θέσεις της συμπολίτευσης που αυτή δεν είχε υλοποιήσει. Η στόχευση είναι διπλή: αφενός να δημιουργήσουν προβλήματα συνοχής στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία και αφετέρου να εκθέσουν στα μάτια της κοινής γνώμης την κυβέρνηση για αθέτηση των προεκλογικών της υποσχέσεων. Και εάν η πρώτη στόχευση σπάνια έχει χειροπιαστά αποτελέσματα, η δεύτερη είναι συχνά σε θέση να αναδείξει την ασυνέπεια προεκλογικών λόγων και μετεκλογικών έργων της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας.

Ο δεύτερος λόγος είναι πιο ουσιαστικός και συνδέεται με την αξιοπιστία του πολιτικού μας συστήματος. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης, και ιδιαίτερα αυτά που διεκδικούν την εξουσία, είτε αυτόνομα είτε με την προοπτική μετεκλογικών συνεργασιών, οφείλουν να επεξεργάζονται προτάσεις νόμων και να μην περιορίζονται στον καταγγελτικό και γενικόλογα επαγγελτικό λόγο. Η σύνταξη ενός νομοθετήματος είναι, όπως αναφέρθηκε, μια δύσκολη διαδικασία η οποία, στην πορεία, μπορεί να αποκαλύψει στον συντάκτη του ζητήματα και προβλήματα που δεν είχε συνειδητοποιήσει στο αρχικό στάδιο με αποτέλεσμα να τον κάνει προσεκτικότερο και ρεαλιστικότερο στις υποσχέσεις που θα δώσει προεκλογικά. Παράλληλα, θα προετοιμάσει καλύτερα τα στελέχη του για τα καθήκοντα που, ενδεχομένως, θα αναλάβουν μετά τις εκλογές και για τα διλήμματα που θα αντιμετωπίσουν. Εν τέλει, μια προσεκτική εργασία σε επίπεδο σύνταξης μιας πρότασης νόμου αποτελεί και ένα εχέγγυο ότι ο νόμος που τυχόν θα προκύψει μετά τις εκλογές και την άνοδο ενός κόμματος στην εξουσία θα είναι αρτιότερος και η σύνταξή του θα απαιτήσει λιγότερο χρόνο.⁵⁴⁷

⁵⁴⁷ Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτέλεσε ο ν. 3869/2010, που αφορά στην προστασία των υπερχρεωμένων νοικοκυριών. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. είχε καταθέσει, ως αντιπολίτευση, τον Ιούλιο του 2009 πρόταση με το ίδιο αντικείμενο, η οποία δεν πρόλαβε να συζητηθεί λόγω των εκλογών του Οκτωβρίου του 2009, αλλά αποτέλεσε το πρόπλασμα πάνω στο οποίο συντάχθηκε ο εν λόγω νόμος.

4.2 ΣΥΖΗΤΗΣΕΙΣ ΠΡΟ ΗΜΕΡΗΣΙΑΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΣ

Ο θεσμός της προ ημερησίας διατάξεως συζήτησης στη Βουλή σε επίπεδο αρχηγών των κομμάτων αποτέλεσε παραδοσιακά έναν από τους πιο σημαντικούς θεσμούς της κοινοβουλευτικής διαδικασίας στη μεταδικτατορική Ελλάδα. Έδινε και δίνει την ευκαιρία στον Πρωθυπουργό και τους αρχηγούς των κομμάτων να συζητήσουν ενώπιον της Ολομέλειας και εν τέλει ολόκληρου του λαού, τις απόψεις τους για κάποιο κρίσιμο ζήτημα, που αντιμετωπίζει η χώρα ή και εφ' όλης της ύλης.⁵⁴⁸

Οι συζητήσεις αυτές αποτελούν, από πλευράς κοινοβουλευτικού διαλόγου, τη σημαντικότερη θεσμικά, αλλά και επικοινωνιακά, διαδικασία της Βουλής μετά τις συζητήσεις για τις προγραμματικές δηλώσεις, την ανανέωση της παροχής εμπιστοσύνης, την πρόταση δυσπιστίας και την ψήφιση του προϋπολογισμού του κράτους. Αντίστοιχη βέβαια είναι και η σημασία της διαδικασίας αυτής από την ειδικότερη σκοπιά του ρόλου της αντιπολίτευσης, όπως θα διαπιστώσουμε στη συνέχεια.

Στην παρούσα ενότητα θα εξετάσουμε τον θεσμό των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων, όπως αυτός εξελίχθηκε και ισχύει σήμερα, καθώς και την εφαρμογή του στην πράξη. Με αφετηρία την εξέταση αυτή θα συνάγουμε στη συνέχεια ορισμένα συμπεράσματα για τη σημασία του θεσμού αυτού τόσο γενικότερα όσο και ειδικότερα από τη σκοπιά της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Οι συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως δεν προβλέπονται από το Σύνταγμα και μάλιστα δεν προβλέπονταν ούτε από τον ΚτΒ μέχρι και το 1987, αλλά διεξάγονταν μέχρι τότε εθιμικά.⁵⁴⁹ Η εθιμική καθιέρωση του θεσμού χωρίς σχετική αναφορά στον ΚτΒ εξηγεί και τη χρήση του όρου «*προ ημερησίας διατάξεως*» για τις συζητήσεις αυτές, αφού η τότε ηγεσία του Κοινοβουλίου ήθελε να δείξει ότι πρόκειται για μια διαδικασία εκτός των επισήμως

⁵⁴⁸ Ο Βενιζέλος (2008: 539) κατατάσσει τη διαδικασία της προ ημερησίας διατάξεως συζήτησης ως αρμοδιότητα που εντάσσεται στο ρόλο της Βουλής «*ως forum, ως επίσημον βήματος, στο οποίο διεξάγεται κάτω από συνθήκες δημοσιότητας και με πανηγυρικό τρόπο ο πολιτικός διάλογος*».

⁵⁴⁹ Ο Βολουδάκης (1987: 52-53) επισημαίνει πως η διαδικασία αυτή αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κοινοβουλευτικού εθίμου που σε μία δεδομένη χρονική στιγμή αποτυπώθηκε και στον ΚτΒ.

προβλεπόμενων.⁵⁵⁰ Γι αυτό και ο όρος χρησιμοποιήθηκε ακόμη και στις περιπτώσεις (που ήταν και οι συχνότερες) που δεν υπήρχε κανένα άλλο θέμα στην ημερήσια διάταξη.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Η θεσμοποίηση της πρακτικής των γενικών ενημερωτικών συζητήσεων υπό την ονομασία «συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως» έγινε με το άρθρο 143 του ΚτΒ του 1987, που εντάχθηκε στο κεφάλαιο με τίτλο «Ειδικές Διαδικασίες».

Σύμφωνα με την παρ. 1 του εν λόγω άρθρου, ο Πρωθυπουργός μπορεί, κατ' εξαίρεση της παρ. 1 του άρθρου 62 του ΚτΒ, που αναφέρει ότι η Βουλή συζητά μόνο τα θέματα που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη, να ενημερώνει τη Βουλή για εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος και αμέσως μετά να ακολουθεί συζήτηση (προ ημερησίας διατάξεως).

Το άρθρο 143 του ΚτΒ, από το 1987 μέχρι σήμερα, έχει υποστεί αλληπαλλήλες αλλαγές προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης του αριθμού των δικαιούμενων να ζητήσουν τη διεξαγωγή μιας τέτοιας συζήτησης και του αντίστοιχου αριθμού των συζητήσεων, που μπορούν να ζητήσουν τα κόμματα της αντιπολίτευσης σε κάθε κοινοβουλευτική σύνοδο.

Ειδικότερα, οι τροποποιήσεις που έγιναν και η εξέλιξη του δικαιώματος της αντιπολίτευσης να ζητήσει διεξαγωγή προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις αποτυπώνονται στον ακόλουθο πίνακα 7.

Πίνακας 7
Διαχρονική εξέλιξη του δικαιώματος να ζητηθεί συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως

Έτος τροποποίησης ΚτΒ	ΦΕΚ τροποποίησης άρθρου 143 ΚτΒ	Αριθμός συζητήσεων με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης	Αριθμός συζητήσεων με πρωτοβουλία της Αντιπολίτευσης	Σύνολο συζητήσεων ανά σύνοδο
1987	-	1	1	2
1990	ΦΕΚ 92Α'/11.7.90	1	3	4
1993	ΦΕΚ 200Α'/26.11.93	1	4	5
1997	ΦΕΚ 258Α'/17.12.97	1	5	6
2009	ΦΕΚ 66Α'/14.5.09	1 Κυβέρνηση + 1 Πρόεδρος της Βουλής	5	7

Από την πρώτη εφαρμογή της διάταξης, προβλέφθηκε για τη συζήτηση με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης ότι απαιτείται αίτηση υπογεγραμμένη από το 1/3 του όλου

⁵⁵⁰ Ο Βολουδάκης (1987: 51-52) χαρακτηρίζει ακατανόητο τον τίτλο «συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως» πλην όμως η εξήγηση ανατρέχει στην εποχή της εθμικής καθιέρωσης της διαδικασίας.

αριθμού των βουλευτών που να προέρχονται από δύο τουλάχιστον κοινοβουλευτικές ομάδες. Το 1990, όταν η αντιπολίτευση απέκτησε το δικαίωμα δύο επιπλέον συζητήσεων (δύο από την αξιωματική αντιπολίτευση και μία από τη 2^η σε δύναμη κοινοβουλευτική ομάδα της αντιπολίτευσης) απαιτείτο πάλι έγγραφη αίτηση, που θα έπρεπε να υπογράφεται από τα 2/3 του αριθμού των βουλευτών που υπάγονταν κατά περίπτωση στην κάθε κοινοβουλευτική ομάδα. Η διάταξη παραμένει ίδια μέχρι σήμερα και ισχύει για όλες τις επιπλέον συζητήσεις από τις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης.

Με την τροποποίηση του ΚτΒ του 1997 (ΦΕΚ 258Α/17.12.1997) καθορίστηκε το χρονικό όριο μεταξύ δύο συζητήσεων, που δεν μπορεί να είναι λιγότερο από 25 ημέρες.

Όσον αφορά στη θεματολογία, με τροποποίηση του ΚτΒ το 1990 (ΦΕΚ 92Α/11.07.1990) προσδιορίστηκε ότι το θέμα της συζήτησης, που θα διεξαχθεί με πρωτοβουλία της κυβέρνησης πρέπει να είναι η πορεία της χώρας με την Ε.Ε. «και εάν είναι εφικτό να συνδυάζεται με την κατάθεση της σχετικής έκθεσης που προβλέπεται από το άρθρο 3 του ν.945/1979⁵⁵¹».

Τέλος, τροποποιήσεις έχουν γίνει ως προς τη διάρκεια και τη διαδικασία των αγορεύσεων κατά τη συζήτηση. Συγκεκριμένα, το 2000 (ΦΕΚ 230Α/25.10.2000) ρυθμίσθηκαν για πρώτη φορά οι χρόνοι αγόρευσης των ομιλητών (πρωτομιλίες, δευτερολογίες), ενώ το 2008 (ΦΕΚ 126Α/02.07.2008) προβλέφθηκε η μείωση αυτών κατά 5 λεπτά. Επίσης, με την ίδια τροποποίηση του 2000 καταργήθηκε διάταξη από το 1987, που προέβλεπε ότι με απόφαση της Βουλής, ύστερα από πρόταση του Προέδρου, μπορεί να διευρυνθεί ο κύκλος των ομιλητών.

ο **Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο**

Ο θεσμός διέπεται από το άρθρο 143 του ΚτΒ,⁵⁵² που ορίζει ότι είναι δυνατόν, πριν τα εγγεγραμμένα θέματα της ημερησίας διατάξεως, να διεξαχθεί συζήτηση στη Βουλή «για εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος».

⁵⁵¹ Πρόκειται για τον νόμο «Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Οικονομικήν Κοινότητα και την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, ως και της συμφωνίας περί προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκήν Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος».

⁵⁵² Σημειώνεται ότι το άρθρο 142Α του ΚτΒ προβλέπει τη δυνατότητα της Κυβέρνησης να ενημερώνει «οποτεδήποτε ... για οποιαδήποτε σοβαρή δημόσια υπόθεση» τη Βουλή και να ακολουθεί σύντομη συζήτηση. Η ρύθμιση αυτή έχει περιορισμένη σημασία αφού σπανίως χρησιμοποιείται στην πράξη. Συγκεκριμένα, από το 1993, που καθιερώθηκε η διαδικασία, μέχρι σήμερα έχει ενεργοποιηθεί το άρθρο αυτό: στις 31/3/99 για τα γεγονότα στο Κοσσυφοπέδιο, στις 27/03/2003 για τα αποτελέσματα της συνόδου του εαρινού Συμβουλίου

Αν και αρχικά η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή της συζήτησης ανήκε αποκλειστικά στην Κυβέρνηση, η διάταξη, όπως ισχύει σήμερα, προβλέπει ότι δυνατότητα να ζητήσει τη διεξαγωγή τέτοιας συζήτησης έχει μία φορά για κάθε σύνοδο η κυβέρνηση, μία φορά ο Πρόεδρος της Βουλής και πέντε φορές η αντιπολίτευση. Ειδικότερα, προβλέπει ότι το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης έχει δικαίωμα να ζητήσει δύο φορές τη διεξαγωγή τέτοιας συζήτησης σε κάθε σύνοδο και από μία φορά το δεύτερο, τρίτο και τέταρτο κόμμα της αντιπολίτευσης.

Στη συζήτηση λαμβάνουν τον λόγο ο Πρωθυπουργός, οι αρχηγοί των κοινοβουλευτικών ομάδων και ένας ή δύο υπουργοί. Ο ΚτΒ ρυθμίζει με λεπτομερειακό τρόπο τη διαδικασία (πόσες φορές λαμβάνει τον λόγο ο καθένας, πόση ώρα κ.λπ.), αλλά η πρακτική τους σημασία είναι μικρή καθώς ο σεβασμός του Προεδρείου προς τον Πρωθυπουργό και τους πολιτικούς αρχηγούς οδηγεί σε μια ελαστική εφαρμογή των σχετικών διατάξεων.

Η απαιτούμενη κάθε φορά έγγραφη αίτηση από τις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης κατατίθεται στο γραφείο του Προέδρου της Βουλής και διαβιβάζεται αμέσως στον Πρωθυπουργό.

Η συζήτηση πραγματοποιείται μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της κάθε αίτησης και σε κάθε περίπτωση μετά από τουλάχιστον είκοσι πέντε (25) ημέρες από τη διεξαγωγή άλλης προ ημερησίας διατάξεως συζήτησης. Η διεξαγωγή της εν λόγω συζήτησης γίνεται σε ημέρα που ορίζεται ύστερα από συνεννόηση του Πρωθυπουργού με τον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος κατόπιν ενημερώνει τους Προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων και προχωρεί σε σχετική ανακοίνωση ενώπιον της Βουλής. Η συνεδρίαση αρχίζει με την αγόρευση του Πρωθυπουργού και μετά ακολουθούν οι αγορεύσεις των Προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων, καθώς και ενός ή δύο υπουργών, και ολοκληρώνεται, χωρίς να διεξαχθεί ψηφοφορία, σε μία συνεδρίαση.

της Ε.Ε. σχετικά με τον πόλεμο στο Ιράκ, στις 02/04/2004 για τις εξελίξεις στο Κυπριακό και τις προτάσεις Ανάν, στις 16/03/2011 για τις αποφάσεις του άτυπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 11^{ης} Μαρτίου 2011, στις 22/03/2011 για τις εξελίξεις στη Λιβύη, στις 30/03/2015 και 05/06/2015 για την πορεία της διαπραγμάτευσης με τους δανειστές της χώρας και στις 11/07/2017 για τις εξελίξεις στη διαπραγμάτευση για το κυπριακό ζήτημα. Μία ακόμη φορά έγινε ενημέρωση από υπουργό στις 09/03/2012 για το PSI. Ο Δ. Σιούφας (συνέντευξη 24/11/2015) μας είπε σχετικά: «*Πρόκειται για εξαιρετικό “εργαλείο” κοινοβουλευτικής διαδικασίας, το οποίο σπάνια κάνουν χρήση οι Πρωθυπουργοί. “Εργαλείο” ουσιαστικής αναβάθμισης του Κοινοβουλίου, μέσον για να επιστρέψει η πολιτική στο κέντρο της, που είναι η Βουλή.*». Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία αυτή δεν εμπίπτει στο αντικείμενο της μελέτης μας καθώς δεν αποτελεί «εργαλείο» της αντιπολίτευσης, αφού η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή αυτή της συζήτησης ανήκει αποκλειστικά στην κυβέρνηση.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Όλοι οι αρχηγοί των κομμάτων αντιλήφθηκαν ήδη από τα πρώτα χρόνια της Μεταπολίτευσης τη σημασία που έχουν οι προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις στη Βουλή για την προβολή των θέσεων και των προτάσεών τους στην κοινή γνώμη αλλά, σε αρκετές περιπτώσεις, και για τη συσπείρωση της κοινοβουλευτικής ομάδας τους γύρω από το πρόσωπό τους μέσα από την ανάδειξή τους σε πρωταγωνιστές των κοινοβουλευτικών συζητήσεων. Γι αυτό άλλωστε, όπως θα δούμε, σε όλη την περίοδο της Μεταπολίτευσης τα κόμματα της αντιπολίτευσης ζητούσαν συστηματικά -αρχικά ως αίτημα προς την κυβέρνηση και μετά το 1987 ως δικαίωμα από τον ΚτΒ- τη διεξαγωγή τέτοιων συζητήσεων. Από την άλλη μεριά, η στάση των εκάστοτε Πρωθυπουργών απέναντι στον θεσμό ποίκιλλε ανάλογα με την κοινοβουλευτική «άνεση» του καθενός.

Στη συνέχεια, θα εξετάσουμε την πρακτική που ακολουθήθηκε από το 1975 μέχρι σήμερα προκειμένου να τεκμηριώσουμε τη σημασία του θεσμού για την κοινοβουλευτική διαδικασία από την ειδικότερη σκοπιά της εκάστοτε αντιπολίτευσης, ερευνώντας παράλληλα και ανάλογες διαδικασίες, που ισχύουν σε άλλα Κοινοβούλια.

○ Η εφαρμογή του θεσμού κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

Οι συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως σε επίπεδο αρχηγών αποτέλεσαν εκ των πραγμάτων κορυφαίες στιγμές στην κοινοβουλευτική ιστορία της Μεταπολίτευσης, ιδιαίτερα μάλιστα, αφού η περίοδος αυτή χαρακτηρίζεται γενικότερα από πολύ μικρή παρουσία των Πρωθυπουργών στη Βουλή σε σχέση με τα προδικτατορικά δεδομένα.⁵⁵³ Η ιδιαίτερη σημασία τους, στα πρώτα χρόνια της διεξαγωγής τους, συνίστατο στο ότι αποτελούσαν τη μόνη ευκαιρία σε μη προεκλογική περίοδο να ακούσει κανείς τους πολιτικούς αρχηγούς να συζητούν μεταξύ τους και μάλιστα σε απευθείας τηλεοπτική μετάδοση.

Η μετέπειτα εμπειρία έδειξε μια αύξηση της συχνότητας με την οποία διεζάγονταν οι συζητήσεις, και έτσι από μία περίπου συζήτηση ανά σύνοδο κατά την περίοδο 1977-1980, ο αριθμός ανήλθε σε δύο περίπου συζητήσεις την περίοδο 1985-1989, που ήταν και η τελευταία περίοδος που κατά τον ΚτΒ (μέχρι τις 15/10/1987), η κυβέρνηση είχε το αποκλειστικό δικαίωμα να ζητήσει τη διεξαγωγή τέτοιας συζήτησης.

⁵⁵³ Για μια ενδιαφέρουσα ανάλυση γιατί οι σύγχρονοι Πρωθυπουργοί δε μετέχουν συχνά στις συνεδριάσεις των Κοινοβουλίων, βλ. στο Thomas, G. (2006), ό. π., σελ. 13 επ.

Όπως ήταν φυσικό, από το 1987, όταν δόθηκε το δικαίωμα αυτό και στην αντιπολίτευση, αυξήθηκε, η συχνότητα τέτοιων συζητήσεων με αποκορύφωμα τη Θ΄ κοινοβουλευτική περίοδο (Οκτώβριος 1996 - Μάρτιος 2000), οπότε διεξήχθησαν συνολικά 21 προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις στη Βουλή, δηλαδή περισσότερες από πέντε συζητήσεις σε κάθε σύνοδο. Από την άλλη πλευρά, κατά τις δύο τελευταίες πριν τη συγγραφή της παρούσας μελέτης περατωθείσες κοινοβουλευτικές περιόδους (ΙΕ΄ και ΙΣΤ΄) διεξήχθη μόνο μία συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως και συγκεκριμένα στην ΙΕ΄ περίοδο.⁵⁵⁴

Πίνακας 8
Συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΜΕ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	ΜΕ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ
Α'	5	
Β'	2	
Γ'	0	
Δ'	5	2*
Ε'	1	0
ΣΤ'	1	0
Ζ'	12	3
Η'	3	10
Θ'	4	17
Ι'	2	13
ΙΑ'	7	12
ΙΒ'	4	9
ΙΓ'	0	6
ΙΔ'		
ΙΕ'	0	1
ΙΣΤ'	0	0
	46	73

*από 15.10.1987

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

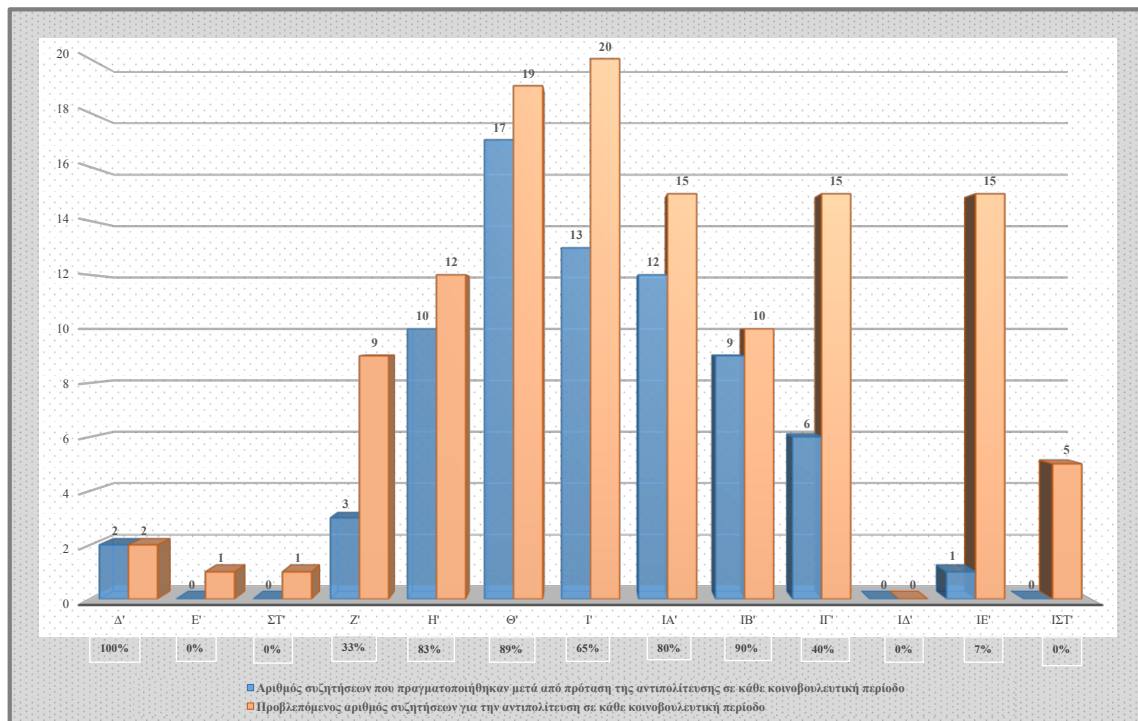
Σε ό,τι αφορά το ποιες κοινοβουλευτικές ομάδες είχαν την πρωτοβουλία να καταθέσουν τις σχετικές προτάσεις για τη διεξαγωγή τέτοιων συζητήσεων, από τότε που καθιερώθηκε το σχετικό δικαίωμα και για την αντιπολίτευση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι παρατηρείται τα τελευταία χρόνια μία τάση να μην αξιοποιείται πλήρως το δικαίωμα αυτό, κάτι που ίσως αντανακλά και τη μείωση της πολιτικής σημασίας του θεσμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις τρεις συνόδους της ΙΓ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου (2009-2012), η Ν.Δ. κατέθεσε μόνο 2 τέτοιες προτάσεις για συζήτηση (έναντι των 6 που είχε δικαίωμα ως αξιωματική αντιπολίτευση), ενώ κατά την ΙΕ΄ κοινοβουλευτική περίοδο (2012-2014)

⁵⁵⁴ Κατά την τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ΄) και μέχρι τον χρόνο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης είχαν διεξαχθεί 7 συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως: 3 με πρωτοβουλία της κυβέρνησης και 4 με πρωτοβουλία της αντιπολίτευσης (3 από τη Ν.Δ. και 1 από τη Δημοκρατική Συμπράταξη).

κατατέθηκαν τρεις τέτοιες προτάσεις από τον ΣΥΡΙΖΑ (ως αξιωματική αντιπολίτευση), από τις οποίες συζητήθηκε μόνο η μία με θέμα τα προβλήματα του αγροτικού κόσμου.⁵⁵⁵

Η μείωση αυτή της χρήσης της διαδικασίας των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων συνδέεται φυσικά στην προϊούσα απροθυμία των κυβερνήσεων να ανταποκριθούν στις κοινοβουλευτικές υποχρεώσεις τους⁵⁵⁶ αλλά σίγουρα οφείλεται και στη μείωση της πολιτικής σημασίας του θεσμού, κάτι που προκύπτει από το γεγονός ότι και η ίδια η αντιπολίτευση δεν αξιοποιεί πλήρως τον αριθμό των προτάσεων που μπορεί να υποβάλει⁵⁵⁷ (βλ. γράφημα 7).

Γράφημα 7:
Αξιοποίηση από την αντιπολίτευση της δυνατότητας υποβολής προτάσεων για συζητήσεις



Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

⁵⁵⁵ Πηγή: Βουλή των Ελλήνων. Επίσης, την ίδια περίοδο, μία πρόταση του ΛΑ.Ο.Σ. σχετικά με τις εξελίξεις στα εθνικά θέματα και τον στρατηγικό προσανατολισμό της Ελλάδας στην εξωτερική πολιτική της, δε συζητήθηκε, αφού δύο ημέρες μετά ενεργοποιήθηκε από την κυβέρνηση η διαδικασία του άρθρου 142Α με αντικείμενο το PSI (βλ. ανωτέρω υποσημ. 552, σελ. 217-218).

⁵⁵⁶ Για κανένα από τα ακόλουθα αιτήματα του ΣΥΡΙΖΑ με θέμα: i) την έξαρση της νεοναζιστικής βίας (24/09/2013) και ii) την υπόθεση των επαφών Π. Μπαλτάκου με τη Χ.Α. (03/04/2014), δε διεξήχθη συζήτηση (πηγή: Βουλή των Ελλήνων).

⁵⁵⁷ Για το θέμα αυτό, η εξήγηση που έδωσε ο Αλ. Αλαβάνος (συνέντευξη 01/10/2015) ήταν η εξής: «Αλλά έχω δει πολλές φορές τα κόμματα της αντιπολίτευσης, τα οποία δεν ασκούν αυτό το δικαίωμα. Δεν θέλουν την άμεση συζήτηση γιατί: πρώτον η άμεση συζήτηση βάζει στη συζήτηση και τα μικρά κόμματα και σπάει το κλίμα του δικομματισμού που θέλουν και δεύτερον μπορεί να μην έχουν και αυτοί εμπιστοσύνη στις δυνάμεις τους, όπως δεν έχει και το πρωθυπουργικό κόμμα.»

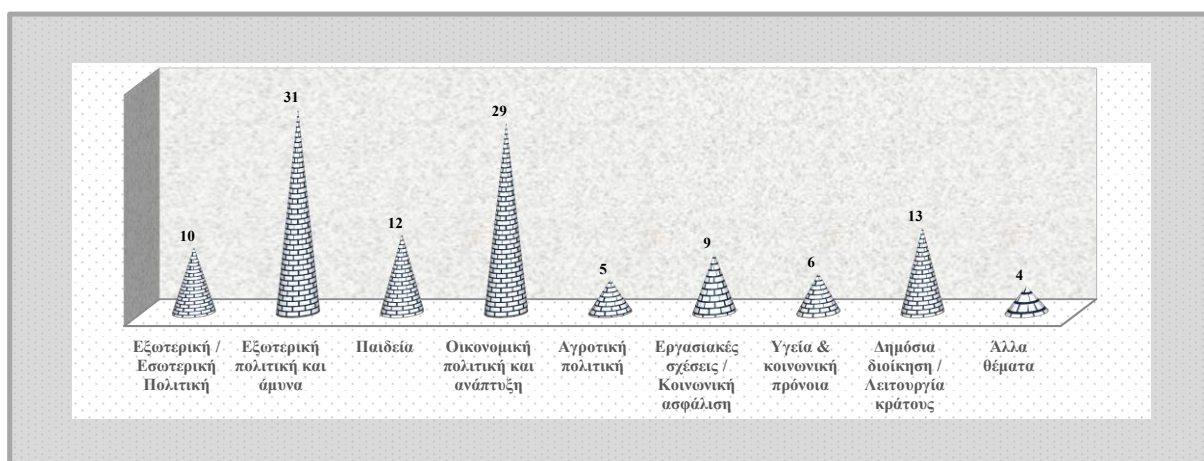
Η διεξαγωγή συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως έχει αποτελέσει παραδοσιακά επιδίωξη της αντιπολίτευσης. Μοναδική εξαίρεση αποτέλεσε η Ζ' κοινοβουλευτική περίοδος (1990-1993), όταν ο τότε Πρωθυπουργός Κ. Μητσοτάκης ένωθε άνετα μέσα στην Ολομέλεια έναντι του ασθενούντος Α. Παπανδρέου και προκάλεσε 12 συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως έναντι μόλις 3, που ζήτησε η αντιπολίτευση (βλ. πίνακα 8, σελ. 220).

Πολιτική εξήγηση έχει και ο μεγάλος αριθμός συζητήσεων που προκλήθηκαν από τη Ν.Δ. επί πρωθυπουργίας Κ. Σημίτη λόγω της προσπάθειας του Κ. Καραμανλή να αποδομήσει την εικόνα του πρώτου.

Εντύπωση προκαλεί και ο σχετικά υψηλός αριθμός συζητήσεων, που προκλήθηκαν από την κυβέρνηση στην περίοδο 2004-2009, όταν ήταν Πρωθυπουργός ο Κ. Καραμανλής και αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης ο Γ. Παπανδρέου. Η εξήγηση θα πρέπει να αναζητηθεί στην άνεση που ένωθε ο πρώτος στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις έναντι του δεύτερου, ιδιαίτερα κατά την πρώτη θητεία του.

Τέλος, ως προς τη θεματολογία κυριαρχεί η συζήτηση των ζητημάτων της εξωτερικής πολιτικής, ενώ δεύτερη σε συχνότητα είναι η συζήτηση οικονομικών θεμάτων και ακολουθούν τα θέματα της παιδείας και της αγροτικής πολιτικής, όπως φαίνεται στο γράφημα 8 που ακολουθεί. Συχνά πάντως, η συζήτηση αυτή αποτελεί αφορμή για να τεθούν ευρύτερα πολιτικά ζητήματα, άσχετα με το συγκεκριμένο θέμα για το οποίο έχει ζητηθεί η διεξαγωγή της συνεδρίασης.

Γράφημα 8:
Θεματολογία συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως



Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

ο Διεθνώς ισχύοντα

Η προ ημερησίας διατάξεως συζήτηση σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων, όπως έχει καθιερωθεί να αποκαλείται στην καθημερινή πολιτική ορολογία, είναι ένας ιδίομορφος ελληνικός κοινοβουλευτικός θεσμός και αναμφίβολα δεν είναι ευχερής η ευθεία αντιστοίχισή του με διαδικασίες, που υπάρχουν στα Κοινοβούλια άλλων χωρών. Η ιδιαιτερότητα αυτή συνδέεται άλλωστε και με τη μεικτή φύση του θεσμού αφού, κατά το μέτρο που λαμβάνει χώρα με πρωτοβουλία κόμματος της αντιπολίτευσης, μπορεί να θεωρηθεί ως μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ, κατά το μέτρο που εκκινείται με πρωτοβουλία της κυβέρνησης, αποτελεί διαδικασία που αντανάκλα την ιδιότητα του Κοινοβουλίου ως «φόρουμ» διαλόγου και διαμόρφωσης της κοινής γνώμης.

Για τον λόγο αυτό η αναφορά μας στα Κοινοβούλια της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου θα σταθεί στο θέμα εκείνο που παρουσιάζει ειδικότερο ενδιαφέρον από τη σκοπιά της παρούσας μελέτης και είναι το δικαίωμα της αντιπολίτευσης να προκαλέσει συζήτηση σε θέμα γενικότερου ενδιαφέροντος και δικής της επιλογής στην οποία θα είναι υποχρεωμένος να παραστεί ο ίδιος ο Πρωθυπουργός.

Στη Γαλλία η σχετική πρόβλεψη εντάχθηκε στο ίδιο το Σύνταγμα κατά την αναθεώρηση του 2008.⁵⁵⁸ Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 48 του Συντάγματος, όπως συμπληρώνεται από το ταυτάριθμο άρθρο του Κανονισμού της Γαλλικής Εθνοσυνέλευσης, η αντιπολίτευση έχει το δικαίωμα να καθορίσει η ίδια την ημερήσια διάταξη για μία εβδομάδα κάθε μήνα. Η χρήση του δικαιώματος αυτού κατανέμεται στις κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης ανάλογα με τη δύναμη της κάθε μίας. Στις συζητήσεις η κυβέρνηση εκπροσωπείται από τον κατά περίπτωση αρμόδιο ή αρμόδιους υπουργούς, αλλά συχνά παρίσταται και ο ίδιος ο Πρωθυπουργός.

Στη Γερμανία έχει καθιερωθεί από το 1995 η λεγόμενη «συζήτηση» της Πέμπτης.⁵⁵⁹ Αυτή λαμβάνει χώρα κάθε Πέμπτη -στις εβδομάδες που συνεδριάζει το Κοινοβούλιο- και αφορά στα σημαντικότερα θέματα της τρέχουσας επικαιρότητας. Έχουν δικαίωμα συμμετοχής σε αυτή όλα τα μέλη του Κοινοβουλίου με όριο ομιλίας τα 10 λεπτά. Η συνεδρίαση διαρκεί 4-6 ώρες, κατά τη διάρκειά της δε συνεδριάζει κανένα άλλο όργανο του ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου και ο χρόνος κατανέμεται στην κάθε κοινοβουλευτική ομάδα

⁵⁵⁸ Muller, R. (2012), «Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ?», *CRDF*, (10), σελ. 97-105 [101 επ.].

⁵⁵⁹ Linn, S. & Soboloweski, F. (2010), ό. π.

και εκείνη κατανέμει το χρόνο στους βουλευτές που θα λάβουν τον λόγο. Η παρουσία του/της Καγκελαρίου στις συνεδριάσεις αυτές είναι συχνή.

Όπως συνήθως συμβαίνει στις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και θεσμούς, τη μεγαλύτερη παράδοση στις συζητήσεις με τη συμμετοχή του Πρωθυπουργού και των αρχηγών των κομμάτων έχει το βρετανικό Κοινοβούλιο. Σε προηγούμενη ενότητα (3.1), που αφορούσε στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, αναφερθήκαμε στη λεγόμενη «ώρα του Πρωθυπουργού», θεσμός ο οποίος εισήχθη και σε εμάς με την επίκαιρη ερώτηση προς τον Πρωθυπουργό.⁵⁶⁰ Λιγότερο γνωστός αλλά εξ ίσου σημαντικός είναι ο θεσμός των «ημερών της αντιπολίτευσης».⁵⁶¹ Σε κάθε τακτική κοινοβουλευτική σύνοδο, είκοσι ημέρες αφιερώνονται στη συζήτηση θεμάτων που προτείνει η αντιπολίτευση.⁵⁶² Από αυτές, δεκαεπτά ημέρες μπορεί να ζητήσει η αξιωματική αντιπολίτευση και τρεις το δεύτερο κόμμα της αντιπολίτευσης. Σημειώνεται, ότι μετά από διαβουλεύσεις με τα μικρότερα κόμματα, τα δύο μεγαλύτερα κόμματα της αντιπολίτευσης παραχωρούν από μία ημέρα στα άλλα αντιπολιτευόμενα κόμματα. Δε συμμετέχουν σε όλες αυτές τις συζητήσεις οι αρχηγοί των κομμάτων και ο Πρωθυπουργός. Δύο ή τρεις φορές, όμως, ανά σύνοδο, ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης επιλέγει ένα μείζον πολιτικό θέμα στο πλαίσιο των «ημερών της αντιπολίτευσης» και ζητά τη διεξαγωγή συζήτησης στην οποία θα μετάσχει και ο Πρωθυπουργός. Στο τέλος της συνεδρίασης, η αντιπολίτευση έχει το δικαίωμα να θέσει προς ψήφιση ένα σχέδιο ψηφίσματος το οποίο, βεβαίως, είτε καταψηφίζεται είτε τροποποιείται από τη συμπολίτευση και γίνεται δεκτό, όπως τροποποιήθηκε.

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Το θεσμικό πλαίσιο αριθμεί ήδη, όπως είδαμε, τρεις δεκαετίες εφαρμογής (στις οποίες θα πρέπει να προστεθούν και δώδεκα χρόνια άτυπης εφαρμογής) κατά τη διάρκεια των οποίων διεξήχθησαν 119 συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως διαμορφώνοντας έτσι μια πλούσια εμπειρία, που επιτρέπει τη συναγωγή ασφαλών συμπερασμάτων για την αξιολόγηση του θεσμού και της σημασίας του για την αντιπολίτευση.

⁵⁶⁰ Βλ. ανωτέρω σελ. 113.

⁵⁶¹ Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), ό. π., σελ. 480 επ.

⁵⁶² Όταν η Κυβέρνηση θέλει να θέσει προς συζήτηση ένα θέμα, χρησιμοποιείται ο θεσμός των “adjournment motions”, συζητήσεις δηλαδή κατά τις οποίες ο Πρωθυπουργός ή ο αρμόδιος υπουργός -ο οποίος συνήθως είναι από τους κορυφαίους υπουργούς- θέτει προς συζήτηση ένα θέμα προς συζήτηση.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Η κοινοβουλευτική αυτή διαδικασία είχε ιδιαίτερα μεγάλη απήχηση στην κοινή γνώμη κατά την περίοδο της άτυπης εφαρμογής του θεσμού αυτού (1975-1987). Σε αυτό συνέβαλαν δύο βασικοί παράγοντες:

- Οι Πρωθυπουργοί της περιόδου εκείνης σπάνια μετείχαν σε κοινοβουλευτικές συζητήσεις και έτσι ήταν το μόνο κοινοβουλευτικό πεδίο στο οποίο μπορούσαν να αναμετρηθούν οι αρχηγοί των κομμάτων της αντιπολίτευσης με τον εκάστοτε Πρωθυπουργό.
- Η κρατική τηλεόραση που μετέδιδε απευθείας τις σχετικές συζητήσεις, ήταν το μόνο τηλεοπτικό μέσο και όπως ήταν φυσικό η προσοχή της κοινής γνώμης στρεφόταν σε αυτές τις συζητήσεις.

Αν σε αυτούς τους παράγοντες προσθέσει κανείς και το έντονο ενδιαφέρον της κοινής γνώμης της περιόδου εκείνης για τις πολιτικές εξελίξεις, καθώς και την ποιότητα του κοινοβουλευτικού λόγου της εποχής, εύκολα αντιλαμβάνεται κανείς τη σημασία που είχε ο θεσμός τότε.

Προφανώς δεν είναι τυχαίο ότι διαχρονικά παρατηρείται μία τάση μείωσης του αριθμού αυτών των συζητήσεων και του βαθμού αξιοποίησης από την αντιπολίτευση της δυνατότητας αυτής (βλ. ανωτέρω γράφημα 7, σελ. 221).

Εύλογα τίθεται το ερώτημα εάν το υφιστάμενο θεσμικό πλαίσιο για τη διαδικασία αυτή χρήζει αναθεώρησης προκειμένου να αποκτήσει ξανά την κεντρική σημασία που αυτή είχε στα κοινοβουλευτικά δρώμενα και τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης. Η απάντηση είναι αρνητική κι αυτό γιατί τα βασικά χαρακτηριστικά του πλαισίου, δηλαδή να έχουν τα κόμματα της αντιπολίτευσης τη δυνατότητα να ζητούν τέτοιες συζητήσεις και να υπάρχουν χρονικοί περιορισμοί στις ομιλίες, αποτελούν αυτονόητες παραμέτρους του θεσμού, οι οποίες θα πρέπει να διατηρηθούν και, ειδικά σε ό,τι αφορά τους περιορισμούς στο χρόνο ομιλίας, να εφαρμοσθούν και στην πράξη.⁵⁶³

⁵⁶³ Επικριτικός για το θέμα της υπερβολικής ανοχής στο θέμα του χρόνου ήταν ο Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη: 10/06/2015): «...πρέπει ο διάλογος να γίνεται σε πλαίσια κανόνων. Οι κανόνες πρέπει να τηρούνται. Αυτό που μιλάνε συνεχώς περί ανοχής, καλά ανοχή ένα λεπτό, το καταλαβαίνω, δύο λεπτά, παραπάνω δεν επιτρέπεται γιατί από εκεί και πέρα αχρηστεύεται ο διάλογος. Γιατί ο διάλογος για να είναι χρήσιμος και αποδοτικός πρέπει να γίνεται με βάση ορισμένους κανόνες.».

Απομένουν προς εξέταση δύο ερωτήματα. Το πρώτο είναι εάν είναι επαρκής ο αριθμός των συζητήσεων που έχει δικαίωμα να ζητήσει η αντιπολίτευση σε κάθε τακτική κοινοβουλευτική σύνοδο. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο αριθμός των συζητήσεων θα μπορούσε να αυξηθεί, λαμβανομένου υπ' όψιν ότι και στις τρεις άλλες χώρες που εξετάσαμε η αντιπολίτευση έχει ευρύτερες δυνατότητες. Θα ήταν όμως λάθος να θεωρηθεί ότι η σημαντική αύξηση του αριθμού των συζητήσεων θα οδηγήσει σε αύξηση και της σημασίας τους. Αντίθετα, η πολύωρη διάρκειά τους σε συνδυασμό με ένα ενδεχόμενο πολλαπλασιασμό των συζητήσεων αυτών θα οδηγήσει στον κορεσμό της κοινής γνώμης και τελικά την περαιτέρω υποβάθμισή τους. Ίσως πιο χρήσιμο θα ήταν να ληφθούν δύο μέτρα: πρώτον, η μείωση του χρόνου διάρκειάς τους με την τήρηση των προβλεπόμενων χρονικών ορίων ομιλίας⁵⁶⁴ και δεύτερον, η πρόβλεψη να δοθεί η δυνατότητα στην αντιπολίτευση να ζητήσει τη διεξαγωγή τέτοιων συζητήσεων 1-2 επιπλέον φορές υπό την προϋπόθεση ότι αυτό θα ζητηθεί από κοινού από περισσότερες της μίας κοινοβουλευτικές ομάδες. Με αυτό τον τρόπο, δε θα παρατηρείται το φαινόμενο να αναβάλει κάθε κοινοβουλευτική ομάδα να αξιοποιήσει τη δυνατότητα που έχει φοβούμενη ότι θα απωλέσει το δικαίωμα αυτό για το υπόλοιπο της κοινοβουλευτικής συνόδου.

Σε κάθε περίπτωση, η διεύρυνση του κοινοβουλευτικού ρόλου της αντιπολίτευσης στη χώρα μας θα πρέπει να αναζητηθεί, όπως διαπιστώσαμε, περισσότερο στην ουσιαστικοποίηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου και ιδιαίτερα των επίκαιρων ερωτήσεων, των επερωτήσεων και των επίκαιρων ερωτήσεων προς τον Πρωθυπουργό, όπου θα πρέπει να διασφαλισθεί η παρουσία του αρμόδιου υπουργού και, στην τελευταία περίπτωση του ίδιου του Πρωθυπουργού, κάτι που δεν είναι πάντοτε δεδομένο.

⁵⁶⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 143 παρ. 4 του ΚτΒ: «... Η διάρκεια της αγόρευσης του Πρωθυπουργού είναι είκοσι πέντε (25) λεπτά της ώρας, του Αρχηγού της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης και των Προέδρων των άλλων Κοινοβουλευτικών Ομάδων είκοσι (20) λεπτά της ώρας και των Υπουργών δέκα (10) λεπτά της ώρας. Ο χρόνος αγόρευσης εκείνου που προκαλεί τη συζήτηση προσαυξάνεται κατά πέντε (5) λεπτά της ώρας. Δικαίωμα δευτερολογίας έχουν για δεκαπέντε (15) λεπτά της ώρας ο Πρωθυπουργός και για δέκα (10) λεπτά της ώρας οι Πρόεδροι των Κοινοβουλευτικών Ομάδων και οι Υπουργοί. Ο Πρωθυπουργός μπορεί να τριτολογήσει για πέντε (5) λεπτά της ώρας. Ο χρόνος ομιλίας Υπουργού που παρεμβαίνει στο στάδιο των κύριων αγορεύσεων ή των δευτερολογιών, πριν ολοκληρωθούν οι αγορεύσεις ή οι δευτερολογίες των Προέδρων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, περιορίζεται στο ήμισυ του χρόνου που δικαιούται.»

Το δεύτερο ερώτημα είναι εάν θα μπορούσε να οδηγήσει σε αναβάθμιση του θεσμού η δυνατότητα συμμετοχής και απλών βουλευτών στις σχετικές συζητήσεις.⁵⁶⁵ Η απάντηση είναι αρνητική. Η συμμετοχή των βουλευτών θα επιμήκυνε ακόμη περισσότερο τις ήδη πολύωρες συζητήσεις μειώνοντας περαιτέρω το τηλεοπτικό ακροατήριο, ενώ πιθανότατα θα οδηγούσε σε ακόμη μεγαλύτερη ανάδειξη ενός πολιτικού λόγου που εκφέρεται χάριν εντυπωσιασμού και μόνο καθώς πολλοί βουλευτές θα εκλάβουν το δικαίωμα λόγου ως μία ευκαιρία αυτοπροβολής τους ως ισότιμων συνομιλητών των αρχηγών των κομμάτων.⁵⁶⁶

Το πρόβλημα, λοιπόν, δεν είναι στο θεσμικό πλαίσιο, αλλά σε μια σειρά από παράγοντες που δεν μπορούν να ελεγχθούν με παρεμβάσεις νομικής φύσης.

Κατ' αρχήν, το φαινόμενο της υποβάθμισης της σημασίας των συζητήσεων αυτών εξηγείται εν μέρει συγκυριακά, αφού στην εποχή των μνημονιακών νομοσχεδίων, οι συζητήσεις και η ψήφισή τους απαιτεί συχνά την παρουσία του Πρωθυπουργού και των αρχηγών των κομμάτων. Υπάρχουν όμως και άλλοι λόγοι με μονιμότερο χαρακτήρα:

- Η κυριαρχία της ιδιωτικής τηλεόρασης και της φιλοσοφίας της για τηλεοπτικές εικόνες/μηνύματα των λίγων δευτερολέπτων.⁵⁶⁷ Οι συζητήσεις αυτές είναι μακρές για τις συνήθειες της τηλεοπτικής εποχής και δεν έχουν την τηλεθέαση που είχαν στο παρελθόν.
- Οι πολλαπλάσιες δυνατότητες της αντιπολίτευσης να προβάλλει τον λόγο της στη σημερινή εποχή των πολλών Μ.Μ.Ε. και των μέσων κοινωνικής δικτύωσης.
- Η χαμηλή ποιότητα των ομιλιών, αρκετών από τους πολιτικούς αρχηγούς, αλλά και των βουλευτών που τους ακούν, τους διακόπτουν και τους σχολιάζουν, γεγονός που

⁵⁶⁵ Ο Βενιζέλος (2008: 540) αναφέρει ότι «ο αυστηρός περιορισμός του κύκλου των ομιλητών καθιστά τον βουλευτή απλό ακροατή και στοιχείο του “σκηνικού” της συζήτησης». Παρά την κριτική αυτή παρατήρηση δεν διατυπώνει πρόταση για διεύρυνση του κύκλου των ομιλητών.

⁵⁶⁶ Η παρατήρηση αυτή δε σημαίνει βέβαια ότι δεν είναι υποβαθμισμένος και ο πολιτικός λόγος που εκφέρεται και σε επίπεδο πολιτικών αρχηγών. Σχετικά με το θέμα της υποβάθμισης του κοινοβουλευτικού λόγου, ο Ευ. Βενιζέλος (συνέντευξη 24/06/2015) παρατήρησε: «Αυτό αφορά το επίπεδο όλου του κοινοβουλευτικού λόγου, του δημοσίου λόγου, όλου του κοινωνικού λόγου. Δεν είναι κάτι που αφορά τις συζητήσεις αυτές. Αυτό αφορά γενικότερα τη δημόσια συζήτηση στην Ελλάδα και γενικότερα την αντίληψή μας περί του δημοσίου συμφέροντος, για το τι σημαίνει αίσθηση ευθύνης, αίσθηση γλώσσας, αίσθηση ιστορίας. Είναι πολύ γενικότερο φαινόμενο.».

⁵⁶⁷ Σχετική είναι η παρατήρηση του Ευ. Μείμαράκη (συνέντευξη 12/06/2015): «Θα έλεγα ότι η τηλεόραση έχει παίξει σημαντικό ρόλο σε αυτό και πλέον δεν κρίνει ο πολίτης μόνο από την παρουσία σου στη Βουλή. Πράγματι έχει μεταφερθεί όλο αυτό στα τηλεοπτικά και τα ραδιοφωνικά πάνελ και δεν απηχεί και δεν αντιστοιχεί στην ποιότητα και το ήθος που απαιτείται να έχεις μέσα στο Κοινοβούλιο. Και αυτό βεβαίως ρίχνει κατά κάποιο τρόπο την ποιότητα.».

αξιολογείται αρνητικά από τους πολίτες, οι οποίοι και τις παρακολουθούν ολοένα και λιγότερο.

- Η εκτόνωση της πολιτικής φόρτισης και του ενδιαφέροντος σε συζητήσεις, που διεξάγονται επί νομοσχεδίων και αφορούν σε οξύτατα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα συνοδευόμενα από κρίσιμες και αμφίρροπες ονομαστικές ψηφοφορίες.

- Η συχνή επέκταση της συζήτησης σε μια εφ' όλης της ύλης αντιπαράθεση συχνά κουράζει τους πολίτες δεδομένου ότι χάνεται το θέμα για το οποίο ζητήθηκε η διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής και αναπαράγεται θεματολογία και επιχειρηματολογία γενικής φύσεως, που δεν έχει κάποιο καινούριο στοιχείο.⁵⁶⁸

Όπως γίνεται σαφές, οι παράγοντες αυτοί δεν είναι συγκυριακοί και κατά συνέπεια θα πρέπει να εκληφθούν ως δεδομένο της κοινοβουλευτικής πραγματικότητας ανεξαρτήτως του θεσμικού πλαισίου που διέπει το θεσμό.

ο **Αξιολόγηση ως «αντιπολιτευτικού εργαλείου»**

Οι επισημάνσεις που έγιναν μέχρι στιγμής, δεν πρέπει να οδηγήσουν στην απαξίωση του θεσμού των συζητήσεων αυτών ως πολιτικού «εργαλείου» στα χέρια της αντιπολίτευσης. Η ισότιμη με τον Πρωθυπουργό αντιπαράθεση των αρχηγών των κοινοβουλευτικών κομμάτων έχει αποτελέσει στα χρόνια της Μεταπολίτευσης βήμα για την προβολή των εναλλακτικών προτάσεων της αντιπολίτευσης, αλλά και των εκάστοτε ηγετών της,⁵⁶⁹ που δεν πρέπει να υποτιμάται για μια σειρά από λόγους, όπως:

- Οι πολίτες που παρακολουθούν τις συζητήσεις αυτές μπορεί να είναι σαφώς λιγότεροι από άλλες εποχές, αλλά αποτελούν κρίσιμη μάζα για τη διαμόρφωση της πολιτικής δυναμικής στην κοινή γνώμη.

⁵⁶⁸ Ο Φ. Κουβέλης (συνέντευξη 19/06/2015) είπε σχετικά με το θέμα αυτό: «Αλλά ο τρόπος που διεξάγεται η συζήτηση, η απουσία οριοθετημένου και συγκεκριμένου λόγου χωρίς υποτίμηση -η επανάληψη είναι χρήσιμη- και του αναγκαία γενικού χαρακτήρα της πολιτικής που ασκείται, αδικεί αυτό ακριβώς που πρέπει να έχει η προ ημερησίας διατάξεως συζήτηση. Και το αδικεί. Και βεβαίως εκεί επενδύονται και επιλογές είτε κομματικής προβολής είτε μιας γενικευμένης επίθεσης κατά της εκάστοτε κυβερνήσεως και πάλι για λόγους πολιτικούς. Δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν διαχρονικά, και υπάρχουν τέτοιες συζητήσεις, πολλές και αρκετά ενδιαφέρουσες και σημαντικές για το περιεχόμενο της πολιτικής.»

⁵⁶⁹ Χαρακτηριστικοί τίτλοι πρωτοσέλιδων εφημερίδων την επομένη της διεξαγωγής συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως: «Η αντιπολίτευση ζητεί αληθινή κάθαρση δίωξη για την Κύπρο», *Τα Νέα* (17.10.1975), «Σφυροκόπημα 9 ώρες στη Βουλή: Δεν άντεξε ο Ανδρέας», *Η Βραδυνή* (07.12.1985), «Η σύγκλιση απέτρεψε σύγκρουση», *Η Καθημερινή* (06.12.1992), «Από την οικονομία στη ... χωροφυλακή: προεκλογική σύγκρουση στη Βουλή», *Η Καθημερινή* (30.05.2002).

- Τα προτερήματα ή τα μειονεκτήματα ενός αρχηγού στις αντιπαραθέσεις αυτές γίνονται ορατά στους βουλευτές και ενδυναμώνουν ή αποδυναμώνουν τη θέση του μέσα στο κόμμα του ανάλογα με τις κοινοβουλευτικές επιδόσεις.

- Οι συζητήσεις αυτές δίνουν τη δυνατότητα πάνω από όλα της σύγκρισης του Πρωθυπουργού και του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης ή ακόμη και κάποιου αρχηγού μικρότερου κόμματος.⁵⁷⁰

- Ο διάλογος που διεξάγεται δεν έχει σημασία μόνο για το δίπολο συμπολίτευση-αντιπολίτευση, αλλά και για τις σχέσεις μεταξύ των κομμάτων της αντιπολίτευσης.⁵⁷¹

Συμπερασματικά, η αντιπολίτευση έχει κάθε λόγο να αξιοποιεί τη δυνατότητα να ζητήσει διεξαγωγή τέτοιων συζητήσεων σε επίπεδο αρχηγών των κομμάτων, οι οποίες μπορούν να αναδείξουν τόσο τον πολιτικό λόγο της όσο και τις προσωπικές ικανότητες των αρχηγών των κομμάτων που ανήκουν σε αυτήν, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι η επιλογή του θέματος και του χρόνου κατάθεσης της πρότασης θα είναι προσεκτικά μελετημένη.

⁵⁷⁰ Η ανάδειξη του Α. Παπανδρέου την περίοδο 1975-1981 οφείλεται, μεταξύ άλλων, στην κυριαρχία του έναντι του Γ. Μαύρου (όταν ο τελευταίος ήταν αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης και ο Α. Παπανδρέου αρχηγός του τρίτου κόμματος) και του Γ. Ράλλη, όταν εκείνος ήταν Πρωθυπουργός, αλλά και στην επί ίσοις όροις αντιπαράθεσή του με τον Κ. Καραμανλή, κατά την πρωθυπουργία του (1975-1980). Πρβλ. Λουκάκο, Π. (2013), *Η αθέατη όψη: Τύπος και πολιτική στη Μεταπολίτευση*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», σελ. 68-69. Αντίστοιχα, κατά την περίοδο 1996-2004 ο Κ. Καραμανλής, ο νεότερος, αναδείχθηκε ως εναλλακτική πρόταση προς τον Κ. Σημίτη μέσα από αυτές ακριβώς τις συζητήσεις.

⁵⁷¹ Κατά την περίοδο 1996-2004, η από κοινού επίθεση κατά του Πρωθυπουργού Κ. Σημίτη των αρχηγών της Ν.Δ. και του Συνασπισμού διαμόρφωσε στην πράξη μια καλή σχέση μεταξύ των δύο αυτών κομμάτων της αντιπολίτευσης. Αντίστοιχα, η στάση του ΣΥΡΙΖΑ και των ΑΝ.ΕΛ. κατά τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις της περιόδου του 2012-2015 προλείαναν το έδαφος για την κυβερνητική τους συνεργασία μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5



Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΗ ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ

Βασικό συστατικό στοιχείο μιας δημοκρατίας είναι η λήψη των αποφάσεων κατά πλειοψηφία.⁵⁷² Μία δημοκρατία, για να είναι δημοκρατία θα πρέπει: αφενός να κατοχυρώνει το δικαίωμα της πλειοψηφίας -είτε άμεσα είτε έμμεσα δι' αντιπροσώπων όπως έχει πλέον καθιερωθεί στην εποχή των μεγάλων κρατικών οντοτήτων- να αποφασίζει και αφετέρου να προστατεύει το δικαίωμα των διαφωνούντων, δηλαδή της μειοψηφίας, να εκφράζουν την άποψή τους, να ελέγχουν τις πράξεις της πλειοψηφίας και να μπορούν να απευθυνθούν προς τους πολίτες προκειμένου να τους πείσουν να μεταβάλουν τις πολιτικές επιλογές τους.

Ο κανόνας αυτός, εξειδικευόμενος στα θέματα λειτουργίας του Κοινοβουλίου σημαίνει ότι η πλειονότητα των αποφάσεων λαμβάνεται κατά πλειοψηφία. Μάλιστα στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο (άρθρο 67 του Συντάγματος⁵⁷³ και άρθρα 24 παρ. 2 και 39 παρ. 3 του ΚτΒ⁵⁷⁴) η πλειοψηφία αυτή είναι σχετική, δηλαδή επί των παρόντων και όχι επί του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο συνταγματικός νομοθέτης αυξάνει την απαιτούμενη πλειοψηφία ορίζοντας ότι αυτή θα υπολογίζεται επί του όλου αριθμού των βουλευτών (δηλ. στα σημερινά δεδομένα της Βουλής, 151 βουλευτές), όπως στην περίπτωση της πρότασης δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης ή της εκλογής Προέδρου της Βουλής.

⁵⁷² Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 376, Χρυσόγονος, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 227 επ., Τσάτσος, Δ. (1993), ό. π., σελ. 48 επ., Σπυρόπουλος, Φ. (2006), ό. π., σελ. 53 επ.

⁵⁷³ «Η Βουλή δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, που όμως ποτέ δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών. Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και, ύστερα από νέα ισοψηφία, η πρόταση απορρίπτεται.»

⁵⁷⁴ Άρθρο 24 παρ. 2 ΚτΒ: «Αν το Σύνταγμα ή ο Κανονισμός δεν ορίζουν διαφορετικά, η Ολομέλεια της Βουλής δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων Βουλευτών, η οποία δεν μπορεί επίσης να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο (1/4) του όλου αριθμού των Βουλευτών. Σε περίπτωση ισοψηφίας η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται και μετά νέα ισοψηφία η πρόταση απορρίπτεται» και άρθρο 39 παρ. 3 ΚτΒ: «Οι (διαρκείς) επιτροπές αποφασίζουν με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων η οποία όμως δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τρίτο (1/3) του όλου αριθμού των μελών τους.»

Όλα τα παραπάνω εντάσσονται στον κανόνα ότι η πλειοψηφία, με τη σχετική ή την απόλυτη διάστασή της, αποφασίζει και η μειοψηφία ελέγχει και κρίνει τις αποφάσεις. Αυτή η φιλοσοφία αντανακλά και τη γενικότερη λειτουργία του πολιτικού συστήματος της χώρας μας και των βασικών συνταγματικών διευθετήσεων ως προς τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Από τη μία πλευρά υπάρχει η κυβέρνηση στην οποία έχει εκφράσει την εμπιστοσύνη της η Βουλή και που λαμβάνει τις αποφάσεις. Από την άλλη, η αντιπολίτευση που ελέγχει την κυβέρνηση και προσπαθεί να πείσει την κοινή γνώμη για τις απόψεις της επιδιώκοντας η μεν αξιωματική αντιπολίτευση να αναλάβει την εξουσία μετά τις επόμενες εκλογές, τα δε άλλα κόμματα της αντιπολίτευσης να διευρύνουν την εκλογική τους επιρροή και είτε να μετάσχουν σε μια κυβέρνηση συνεργασίας είτε να αυξήσουν τις δυνατότητες παρέμβασής τους στο πολιτικό και κοινωνικό γίγνεσθαι.

Από το σύστημα αυτό, που πρότυπό του είναι το βρετανικό πολιτικό και συνταγματικό σύστημα, το λεγόμενο και «Μοντέλο του Westminster» (όνομα του κτιρίου του αγγλικού Κοινοβουλίου) απουσιάζουν οι διαδικασίες από κοινού λήψης αποφάσεων σε θέματα πολιτικής και κεντρικό σημείο αναφοράς του είναι η έννοια της πλειοψηφίας, που κυβερνά, σε αντίθεση με τη μειοψηφία που ελέγχει. Το σύστημα αυτό έχει αποκληθεί «πλειοψηφικό» σε αντίθεση με το σύστημα εκείνο όπου κυριαρχεί ο συναινετικός τρόπος λήψης αποφάσεων και αποκαλείται «συναινετικό».⁵⁷⁵ Στην Ελλάδα, όπου το κοινοβουλευτικό πολίτευμα έχει δομηθεί με πρότυπο το αγγλικό σύστημα, οι όποιες διαβουλεύσεις μεταξύ των αντίπαλων κομμάτων διεξάγονται συνήθως σε άτυπα όργανα (όπως το Συμβούλιο των αρχηγών των κομμάτων υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας)⁵⁷⁶ ή

⁵⁷⁵ Βλ. Lijphart, A. (2012), ό. π., σελ. 9 επ. και Sartori, G. (2007), ό. π., σελ. 24 επ.

⁵⁷⁶ Η μόνη συνταγματική διάταξη που παραπέμπει σε σύσκεψη των αρχηγών των κομμάτων είναι το άρθρο 37 παρ. 3 του Συντάγματος, που αφορά στη διαδικασία των διερευνητικών εντολών σε περίπτωση που κανένα κόμμα δε διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Η σύσκεψη συγκαλείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας προκειμένου να αναζητηθεί λύση σχηματισμού βιώσιμης κυβέρνησης, όταν αποβούν άκαρπες οι τρεις διερευνητικές εντολές και, σε περίπτωση που ούτε αυτή η προσπάθεια καρποφορήσει, να επιλέξει μεταξύ των Προέδρων των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων τον υπηρεσιακό Πρωθυπουργό που θα διεξάγει εκλογές. Είναι χαρακτηριστικό πάντως ότι ακόμη και αυτή η διάταξη που εμμέσως παρέπεμπε στη λειτουργία του εν λόγω οργάνου διαβούλευσης, τα τελευταία χρόνια έχει ερμηνευθεί στην πράξη ότι δεν απαιτεί τη συνάντηση των πολιτικών αρχηγών αλλά μπορεί η σχετική διαβούλευση να γίνει και με διαδοχικές συναντήσεις του Προέδρου της Δημοκρατίας με τους αρχηγούς των κομμάτων. Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 636, Σπυρόπουλος, Φ. (2006), ό. π., σελ. 297 επ., Χρυσόγονος, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 522 και Μαυριάς, Κ. (2014), ό. π., σελ. 520 επ.

αφορούν σε θέματα εξωτερικής πολιτικής (όπως το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής και Άμυνας)⁵⁷⁷ ή δεν διεξάγονται καθόλου.

Ένα από τα χαρακτηριστικά αυτού του συστήματος είναι ο δικομματισμός, όπου κυριαρχούν δύο κόμματα εναλλασσόμενα στην εξουσία, ενώ άλλα μικρότερα κόμματα συμπληρώνουν το πολιτικό σκηνικό επηρεάζοντας με τον πολιτικό τους λόγο και δράση εντός και εκτός της Βουλής την πολιτική διαδικασία και ενδεχομένως και την κυβερνητική πολιτική.

Ίσως καλύτερα από όλους, διατύπωσε αυτή την προσέγγιση ο Θεόδωρος Δηλιγιάννης ως αρχηγός της αντιπολίτευσης το 1883 αγορεύοντας επί του προϋπολογισμού του κράτους: *«Αλλ' εγώ δεν είμαι Κυβέρνησις, ίνα είπω τι πρέπει να πράζωμεν, ουδέ κατά τίνα τρόπον θέλομεν ενισχύσει την βιομηχανίαν, ή την γεωργίαν, ουδέ πώς θέλομεν κατορθώσει να αποκαταστήσομεν ισοζύγιον ή περίσσειμα. Αι αντιπολιτεύσεις δεν έχουσι τοιαύτα καθήκοντα, εγώ δ' ανήκω στην αντιπολίτευσιν. Οι κυβερνώντες οφείλουσι να εξεύρωσι τα μέσα, δια των οποίων θέλουσιν εκτελέσει το καθήκον των, αι αντιπολιτεύσεις επιτηρούσιν, ίνα, εάν αι κυβερνήσεις δεν εξεύρωσι τα κατάλληλα, επιτιμήσωσιν αυτές.»*⁵⁷⁸

Έστω και εάν με όρους πολιτικής ορθότητας ενοχλεί ο κυνισμός αυτός του εν λόγω πολιτικού που έμεινε στην ιστορία περισσότερο ως αρχηγός της αντιπολίτευσης παρά ως επί πολλά έτη Πρωθυπουργός, η αλήθεια είναι ότι εκφράζει σε μεγάλο βαθμό τη διαχρονική αντίληψη που κυριαρχεί στη χώρα μας ότι η κυβέρνηση αποφασίζει και η αντιπολίτευση κρίνει και επικρίνει.

Μολονότι ο δικομματισμός (που στην Ελλάδα ξεκίνησε στην εποχή της αντιπαράθεσης Τρικούπη-Δηλιγιάννη) είναι το σύνηθες χαρακτηριστικό ενός πλειοψηφικού συστήματος, ενώ ο πολυκομματισμός συχνά χαρακτηρίζει το σύστημα αυτό που έχει καθιερωθεί να αποκαλείται «συναινετικό», οι δύο αυτές αντιστοιχίσεις δεν πρέπει να θεωρούνται απόλυτες. Ο αριθμός των κομμάτων που μετέχουν σε μια Βουλή ή σε μια

⁵⁷⁷ Το όργανο αυτό προβλέπεται από το άρθρο 82 παρ. 4 του Συντάγματος (θεσπίστηκε στην αναθεώρηση του 2001) και έχει συσταθεί με τον ν. 3132/2003. Έχει συμβουλευτικό προς την κυβέρνηση χαρακτήρα. Ένα άλλο όργανο διαβούλευσης που προβλέπεται από το Σύνταγμα (άρθρο 82 παρ. 3), όπως προαναφέρθηκε, είναι η Ο.Κ.Ε., στην οποία μετέχουν οι εκπρόσωποι των κοινωνικών φορέων αλλά όχι των πολιτικών κομμάτων. Οι γνωμοδοτήσεις του οργάνου αυτού, που προβλέπεται να ζητούνται από την κυβέρνηση επί νομοσχεδίων οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, δεν είναι δεσμευτικές. Τα τελευταία χρόνια έχει μειωθεί η συχνότητα με την οποία οι εκάστοτε υπουργοί υποβάλλουν τα νομοσχέδια στην Ο.Κ.Ε. για σχετική γνωμοδότηση.

⁵⁷⁸ Τόμπρος, Ν. (επιμ.) (2015), ό. π., σελ. 43.

κυβέρνηση και η ύπαρξη αναλογικού ή πλειοψηφικού συστήματος δεν είναι τα μόνα ή ίσως δεν είναι τα κύρια αίτια για να έχει ένα πολίτευμα συναινετικό χαρακτήρα. Παράγοντες όπως οι οικονομικές συνθήκες, η κοινωνική διαστρωμάτωση και το ιστορικό παρελθόν⁵⁷⁹ αποτελούν στοιχεία που διαδραματίζουν βαρύνοντα ρόλο.⁵⁸⁰

Το χαρακτηριστικότερο παράδειγμα είναι η Ελλάδα της οικονομικής και πολιτικής κρίσης. Όπως θα δούμε (ενότητα 6.3) τα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή αυξήθηκαν από 3-4 σε 7-8, η δύναμη των δύο πρώτων κομμάτων μειώθηκε δραστικά και οι μονοκομματικές κυβερνήσεις έδωσαν τη θέση τους σε συμμαχικές κυβερνήσεις 2 ή και 3 κομμάτων. Παρ' όλα αυτά, το πολιτικό μας σύστημα κάθε άλλο παρά συναινετικό έγινε αφού στη θέση της αντιπαράθεσης δύο μεγάλων κομμάτων υπεισήλθε η αντιπαράθεση δύο παρατάξεων⁵⁸¹ που είναι μάλιστα δύσκολο να χαρακτηρισθούν με παραδοσιακούς πολιτικούς όρους («Αριστερά, Κέντρο, Δεξιά») και η οξύτητα της αντιπαράθεσής τους δεν αφήνει περιθώρια για διαβουλεύσεις παρά μόνο όταν η χώρα απειλείται άμεσα με καταστροφή και αυτό μόνο πρόσκαιρα.

Ακριβώς λόγω του πλειοψηφικού χαρακτήρα του πολιτικού μας συστήματος είναι απαραίτητο για οποιονδήποτε μελετητή της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης να εξετάσει και να αξιολογήσει τα λιγοστά πεδία, όπου το ίδιο το Σύνταγμα θεσπίζει μηχανισμούς μέσω των οποίων επιτάσσει ή έστω ενθαρρύνει τη συναίνεση μεταξύ συμπολίτευσης και

⁵⁷⁹ Η σημασία του ιστορικού παρελθόντος ως ενός παράγοντα που διαδραματίζει αυτόνομο ρόλο -σε σχέση με τις οικονομικές συνθήκες και τα κοινωνικά δεδομένα- για τη διαμόρφωση ενός πολιτικού συστήματος σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, δε θα πρέπει να υποτιμάται. Το γεγονός ότι το γερμανικό πολιτικό σύστημα έχει διαμορφωθεί με συναινετικά χαρακτηριστικά στη μεταπολεμική περίοδο σχετίζεται σίγουρα και με την εμπειρία του Μεσοπολέμου (Steinack, 2012: 1). Αλλά εάν στη Γερμανία αυτό το παρελθόν λειτούργησε ως παράδειγμα προς αποφυγή, στην Ελλάδα ο εμφύλιος πόλεμος και το κλίμα της μετεμφυλιακής περιόδου δεν είναι βέβαιο ότι έχει επιδράσει με παρόμοιο τρόπο. Αντίθετα, μπορεί κανείς να πει ότι η διχαστική αυτή ιστορική εμπειρία συνεχίζει, σε κάποιο βαθμό, να επηρεάζει τη συμπεριφορά των Ελλήνων, ακόμα και αυτών που δεν τη βίωσαν. Με τη διαφορά ότι στη σημερινή εποχή το δίπολο Δεξιά-Αριστερά ως σημείο αναφοράς των διχαστικών τάσεων έχει δώσει τη θέση του σε άλλα δίπολα που είναι πιο δύσκολο να αποδοθούν με δύο μόνο λέξεις. Βλ. Παπασαραντόπουλο, Π. (2010), *Πολιτικό Τραβέρσο στην Ύστερη Μεταπολίτευση*, Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο, σελ. 246.

⁵⁸⁰ Βλ. Tuttnauer, O. (2015), «To Oppose or Not to Oppose: Comparing Parliamentary Oppositions and Their Behavior», paper, 11th Annual Graduate Conference in Political Science, International Relations and Public Policy in memory of Yitzhak Rabin (8-11/12/2015), στο <http://gradcon.huji.ac.il/Year/2015/or.pdf> [πρόσβαση: 08.03.2017]. Εξ άλλου, και στο πλαίσιο της ίδιας χώρας, τα πλειοψηφικά ή συναινετικά χαρακτηριστικά δεν είναι μόνιμα και μπορεί να μεταβληθούν στο χρόνο. Η Ιταλία για παράδειγμα αποτέλεσε για πολλές δεκαετίες μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο χώρα με ισχυρά χαρακτηριστικά συναινετικού πολιτεύματος αλλά από τη δεκαετία του 1990 και μετά η πολιτική αντιπαράθεση έγινε έντονα «ανταγωνιστική». Fabbrini, S. (2009), «The Transformation of Italian Democracy», *Bulletin of Italian Politics*, 1 (1), σελ. 29-47.

⁵⁸¹ Το πολιτικό σύστημα που έχει διαμορφωθεί στη χώρα μας μετά τις εκλογές του 2012 έχει αποκληθεί από τον Διαμαντόπουλο (2015: 150) «δικόρυφος πολυκομματισμός».

αντιπολίτευσης και την από κοινού λήψη αποφάσεων. Στις λίγες αυτές περιπτώσεις, η αντιπολίτευση δεν προσεγγίζεται από τον συνταγματικό νομοθέτη μόνο ως ένας θεσμός ελέγχου της κυβέρνησης και αλλαγής των εκλογικών συσχετισμών, αλλά και ως ένας πολιτειακός παράγοντας του οποίου η συνεργασία κρίνεται απαραίτητη σε ορισμένα κρίσιμα για τη λειτουργία του πολιτεύματος ζητήματα.

Στο παρόν κεφάλαιο θα εξετάσουμε τις τέσσερις χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις, που έχουν καταστεί σημαντικά πεδία όπου, μέσω του κανόνα των αυξημένων πλειοψηφιών, αναζητείται θεσμικά η σύμπραξη συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, προκειμένου να επιτευχθούν συναινέσεις, που κρίνονται κρίσιμες για το πολίτευμα και το πολιτικό σύστημα.⁵⁸²

Οι περιπτώσεις αυτές είναι: α) η αναθεώρηση του Συντάγματος (ενότητα 5.1), β) η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (ενότητα 5.2), γ) η αλλαγή του εκλογικού συστήματος (ενότητα 5.3) και δ) η συναινετική διάσταση της Διάσκεψης των Προέδρων και ιδίως σε ό,τι αφορά την επιλογή των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών (ενότητα 5.4).⁵⁸³ Όπως θα διαπιστώσουμε, οι δύο πρώτες περιπτώσεις αφορούν αποφάσεις που παραδοσιακά προβλέπονται πλειοψηφίες που ξεπερνούν τα όρια της εκάστοτε συμπολίτευσης, ενώ η τρίτη και η τέταρτη αποτελούν καινοτομίες της αναθεώρησης του Συντάγματος του 2001 που αποφασίστηκαν σε μια προσπάθεια εισαγωγής στοιχείων συναινετικής οργάνωσης στο ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης.⁵⁸⁴ Και πάλι, ο μηχανισμός που επελέγη ήταν η καθιέρωση ιδιαίτερα αυξημένων πλειοψηφιών που ξεπερνούν ακόμη και αυτές που απαιτούνται για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας ή την αναθεώρηση του Συντάγματος.

⁵⁸² Βενιζέλος, Ε. (2002), *Το αναθεωρητικό κεκτημένο: Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 244.

⁵⁸³ Για τις ανάγκες της μελέτης αυτής εξετάστηκαν τα υπό στοιχεία (α), (β), (γ) και (δ), που παρουσιάζουν και την πιο μεγάλη πρακτική σημασία. Παρά ταύτα υπάρχουν και άλλες συνταγματικές διατάξεις, που προβλέπουν την πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών στις ακόλουθες περιπτώσεις: i) άρθρο 28 παρ. 2 για την κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμφωνιών, ii) άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β' για την διεξαγωγή δημοψηφίσματος «για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα», iii) άρθρο 47 παρ. 3 για την παροχή αμνηστίας μόνο για πολιτικά εγκλήματα και iv) άρθρο 48 παρ. 6 για να τεθεί η χώρα σε κατάσταση πολιορκίας και να ανασταλούν ορισμένα άρθρα του Συντάγματος «σε περίπτωση πόλεμου, επιστράτευσης εξαιτίας κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος». Οι διατάξεις όμως αυτές, λόγω του αντικειμένου τους, ξεφεύγουν από το πεδίο της παρούσας μελέτης, καθώς δε συνδέονται με την κοινοβουλευτική αποστολή της αντιπολίτευσης, αλλά αποτελούν ζητήματα με αυτοτελή ιδιαιτερότητα στο συνταγματικό πλαίσιο.

⁵⁸⁴ Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 377. Βλ. και συνέντευξη του ίδιου (24/06/2015): «Τέτοιου είδους διατάξεις είναι εγγυήσεις που αφορούν τη μήτρα αναπαραγωγής του συστήματος. Άρα είναι πολύ σημαντική καινοτομία της αναθεώρησης η ύπαρξη μετα-πλειοψηφικών ρητρών, οι οποίες είναι ρήτρες συναίνεσης, αλλά πρακτικά εγγυημένης συναίνεσης.». Βλ. και Κοντιάδη, Ξ. (2002), ό. π., σελ. 116.

Είναι, βέβαια, φανερό ότι τα πεδία αυτά συναίνεσης δεν αφορούν σε θέματα ουσιαστικών πολιτικών αλλά στους κανόνες λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και διαδικασίας επιλογής προσώπων σε σημαντικούς θεσμούς. Είναι προφανής όμως η σημασία τους στο πλαίσιο κάθε μελέτης της αποστολής της αντιπολίτευσης, αφού είναι τα μόνα θεσμικά ζητήματα στα οποία οι επιλογές των κομμάτων της αντιπολίτευσης έχουν άμεση και καθοριστική επίδραση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Όπως θα διαπιστώσουμε, το θεσμικό πλαίσιο στις περιπτώσεις αυτές περιέχει σχετικά καλά επεξεργασμένες διατάξεις που, υπό φυσιολογικές πολιτικές και κοινωνικές συνθήκες, μπορούν να οδηγήσουν, και έχει αποδειχθεί ότι οδηγούν συνήθως, σε συναινετικές λύσεις, αλλά σε περιόδους συνύπαρξης παρατεταμένης οικονομικής κρίσης και βαθιάς πολιτικής και κοινωνικής έντασης, δεν αποφέρουν τους καρπούς, που ο συνταγματικός νομοθέτης είχε κατά νου.

5.1 ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η υιοθέτηση ενός Συντάγματος και οι εν συνεχεία αναθεωρήσεις του αποτελούν κορυφαίες διαδικασίες στη λειτουργία κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος.⁵⁸⁵ Συνιστούν την ύψιστη θεσμική αποτύπωση των πολιτικών κοινωνικών συσχετισμών, που υπάρχουν σε μια δεδομένη χώρα και σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, σε σχέση με τη λειτουργία του κράτους, τα όργανα λήψης αποφάσεων και τα θεμελιώδη δικαιώματα.⁵⁸⁶ Όμως εάν η υιοθέτηση ενός νέου Συντάγματος αποτελεί συνήθως το αποτέλεσμα μιας βίαιης εξέλιξης (επανάστασης, εμφυλίου πολέμου, ανατροπής δικτατορικού καθεστώτος ή στρατιωτικού κινήματος), η αναθεώρηση επί μέρους διατάξεων μπορεί να αποτελεί μέρος μιας ομαλής πολιτικής εξέλιξης κατά τη διάρκεια της οποίας, με συντεταγμένο τρόπο, τα αρμόδια όργανα επιχειρούν να αποτυπώσουν την αλλαγή των συσχετισμών σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, κατά την οποία υιοθετήθηκε ένα νέο ή αναθεωρήθηκε ένα υπάρχον Σύνταγμα. Από την ομαλότητα με την οποία υλοποιείται η αναθεωρητική διαδικασία μπορεί κανείς διαπιστώσει και την ωρίμανση του δημοκρατικού πολιτεύματος σε μια χώρα.

Στην Ελλάδα, από το 1844 μέχρι και το 1975, όχι μόνο η υιοθέτηση νέου Συντάγματος, αλλά και οι απλές αναθεωρήσεις υφιστάμενων Συνταγμάτων αποτελούσαν θεσμική συνέπεια βίαιων γεγονότων, όπως θα διαπιστωθεί κατωτέρω.

Αποτελεί απόδειξη της ωρίμανσης της ελληνικής πολιτικής ζωής το γεγονός ότι οι τρεις αναθεωρήσεις (1986, 2001, 2008) του Συντάγματος του 1975⁵⁸⁷ έγιναν υπό ομαλές

⁵⁸⁵ Albert, R. (2015), «Amending Constitutional Amendment Rules», *International Journal of Constitutional Law*, στο <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1923&context=lsfp2015> [πρόσβαση: 18.08.2016], σελ. 2: «Κανένα τμήμα του Συντάγματος δεν είναι τόσο σημαντικό όσο αυτό που περιέχει τους κανόνες που διέπουν την αναθεώρησή του και την προστασία του από αυτή.»

⁵⁸⁶ Ο Μάνεσης (1980β: 166) αναφέρει ότι: «Το Σύνταγμα αποτελεί τη συμπυκνωμένη νομική έκφραση του συσχετισμού των κοινωνικοπολιτικών δυνάμεων που υπάρχει σε συγκεκριμένη ιστορική στιγμή μέσα σε ένα δεδομένο κοινωνικό σχηματισμό.». Επίσης, ο Τσάτσος (1982: 110) σημειώνει για το Σύνταγμα ότι: «Εκφράζει τις θεσμικές, πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές επιλογές που οι άρχουσες δυνάμεις μπόρεσαν να επιβάλλουν ως πρωταρχικές.». Πρβλ. Burdeau, G. (1932), ό. π., σελ. 34, ο οποίος αναφέρεται στους ιστορικούς και πολιτικούς παράγοντες που διαμορφώνουν το περιεχόμενο ενός Συντάγματος.

⁵⁸⁷ Αλλά εάν οι αναθεωρήσεις μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 ήταν τρεις, οι κατά καιρούς εξαγγελίες κυβερνήσεων και κομμάτων για την ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης ήταν πολύ περισσότερες (Αλιβιζάτος, 2011: 549 επ.). Μετά την αναθεώρηση του 1986, που ξεκίνησε στη σκιά της απόφασης του τότε Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου να μην προτείνει την ανανέωση της προεδρικής θητείας του Κ. Καραμανλή, ακολούθησαν σχετικές πρωτοβουλίες το 1993, το 1995, το 1997, το 2006, το 2014 και το 2016. Από αυτές μόνο οι δύο οδήγησαν τελικά σε αναθεώρηση του Συντάγματος, ενώ είναι προς το παρόν (Σεπτέμβριος 2017) άγνωστο το αποτέλεσμα της σχετικής εξαγγελίας (Ιούλιος 2016) του Πρωθυπουργού Αλ. Τσίπρα. Βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία: Αντωνίου, Δ. (2016), «Η πρόταση Τσίπρα για τη συνταγματική αναθεώρηση», *Η Καθημερινή* (25.07.2016), στο <http://www.kathimerini.gr/868777/article/epikairothta/politikh/h-protash-tsipra-gia-th-syntagmatikh-ana8ewrsh> [πρόσβαση: 13.06.2017]. Για μία συνοπτική

συνθήκες και μάλιστα ήταν οι μόνες στην ιστορία της Ελλάδας, που έγιναν με πλήρη τήρηση των όρων του ισχύοντος Συντάγματος για τη διαδικασία της αναθεώρησης.⁵⁸⁸

Οι όροι αυτοί προβλέπουν αυξημένη πλειοψηφία ακριβώς επειδή η αναθεώρηση πρέπει να αποτελεί το αποτέλεσμα ευρείας συναίνεσης, η οποία να διασφαλίζει μια συνέχεια και ομαλή εξέλιξη στους βασικούς κανόνες, που αφορούν είτε στη θεσμική λειτουργία του πολιτεύματος, είτε στα θεμελιώδη ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.⁵⁸⁹ Η ανάγκη ευρείας συναίνεσης, που να μην είναι συγκυριακή, καθιστά την αναθεώρηση ως ένα σημαντικό πεδίο σύμπραξης της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης και υπό αυτό το πρίσμα θα εξεταστεί στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1844, που δεν προέβλεπε τη δυνατότητα αναθεώρησής του,⁵⁹⁰ όλα τα επόμενα ελληνικά Συντάγματα περιέλαβαν ιδιαίτερο άρθρο, που καθόριζε το εύρος της αναθεωρητικής δυνατότητας και τις πλειοψηφίες υπό τις οποίες μπορεί να τελεσφορήσει μία αναθεωρητική διαδικασία. Συμπληρωματικά και μόνο, ο ΚτΒ, για πρώτη φορά από το 1975 και μετά, περιέλαβε συγκεκριμένες διατάξεις, που εξειδικεύουν την ακολουθητέα διαδικασία.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Η παράλειψη του Συντάγματος του 1844 να προβλέψει τη δυνατότητα αναθεώρησής του, δε διασφάλισε και τη μακροζωία του. Είναι άλλωστε σαφές ότι η δυνατότητα

παρουσίαση των αναθεωρήσεων του 1986, 2001 και 2008 βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 529 επ, 549 επ., 557 επ. αντίστοιχα. Ο Βολουδάκης (1996: 9 επ.) αναφέρεται στη σχετική πρόταση του τότε Πρωθυπουργού Κ. Μητσοτάκη το 1993 και στις μετέπειτα προτάσεις, που κατέθεσαν οι Μ. Έμπερτ και Α. Σαμαράς το 1994, ως αρχηγοί κομμάτων της αντιπολίτευσης προκειμένου να προλάβουν την επικείμενη πρωτοβουλία του τότε Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου. Βλ. επίσης Ξηρό, Θ. «Η πορεία προς τη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή», *Το Σύνταγμα*, 24 (6), σελ. 1098-1121. Ειδικά για την αναθεώρηση του 2001 βλ. Βενιζέλο, Ε. (2002), ό. π. και Αλιβιζάτο, Ν. (2001α), *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα: Πόλις.

⁵⁸⁸ Πρβλ. Βενιζέλο (1984α: 32), ο οποίος χαρακτηρίζει τη μέχρι τότε (1984) εμπειρία από τις αναθεωρήσεις ως «μία ιστορία καταστράτηγησης αυτού [ενν. του Συντάγματος]». Βενιζέλος, Ε. (1984α), *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.

⁵⁸⁹ Ο Κοντιάδης (2012: 59) σημειώνει: «Ο κυριότερος σκοπός που δεδηλωμένα εξυπηρετούν οι αναθεωρητικές ρήτρες συνίσταται στη σταθερότητα και τη συνέχεια του Συντάγματος επιτρέποντας ταυτόχρονα την προσαρμογή του στην ιστορική εξέλιξη.». Κοντιάδης, Ξ. (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή – Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), ό. π., σελ. 44-64.

⁵⁹⁰ Μάνεσης, Αρ. (1980β), ό. π., σελ. 161 και Βενιζέλος, Ε. (1998α), «Η συναινετική και επιβεβαιωτική Αναθεώρηση του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα*, 24 (2), σελ. 309.

αναθεώρησης ενός Συντάγματος δε συνιστά, κατ' ανάγκην, στοιχείο υπονόμεισής του, αλλά αντίθετα διευκολύνει την ομαλή προσαρμογή του στα αενάως μεταβαλλόμενα δεδομένα.⁵⁹¹

Η πρώτη συνταγματική διάταξη, που αναφέρθηκε στη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, ήταν το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1864, σύμφωνα με το οποίο η αναθεώρηση ήταν δυνατή μετά την πάροδο δεκαετίας από τη θέση σε ισχύ του. Παράλληλα, προβλέφθηκε ότι, για να λάβει χώρα αυτή, θα έπρεπε να διαπιστωθεί η ανάγκη αναθεώρησης από δύο διαδοχικές Βουλές και στη συνέχεια, αφού διαλυόταν υποχρεωτικά η δεύτερη Βουλή θα αναδεικνυόταν μια Αναθεωρητική Βουλή με διπλάσιο αριθμό βουλευτών, που θα πραγματοποιούσε την αναθεώρηση. Παράλληλα, όρισε ότι μπορούσαν να αναθεωρηθούν μόνο διατάξεις «εκ των μη θεμελιωδών». Ιδιαίτερη σημασία είχε βέβαια και το γεγονός ότι στην αναθεωρητική διαδικασία δεν προβλεπόταν ρόλος για τον βασιλιά.⁵⁹²

Η διάταξη αυτή, εξαιρετικά αυστηρή, δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Μετά το κίνημα στο Γουδί (1909), διαπιστώθηκε μεν στη Βουλή (Φεβρουάριος 1910) η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος αλλά, αντί να μεσολαβήσει δεύτερη επιβεβαίωση της ανάγκης αυτής στην επόμενη Βουλή, η (επόμενη) Βουλή που προέκυψε από τις εκλογές του Αυγούστου του 1910 χαρακτηρίστηκε, με το διάταγμα διάλυσης της προηγούμενης, Αναθεωρητική και επιχείρησε να προχωρήσει απευθείας στη διαδικασία αναθεώρησης.⁵⁹³ Τελικώς, λόγω των διαφωνιών που προέκυψαν, αλλά και της απουσίας σαφούς πλειοψηφίας, η Αναθεωρητική Βουλή διαλύθηκε και αναδείχθηκε η Β' Αναθεωρητική Βουλή στις εκλογές του Οκτωβρίου του 1910 (από τις οποίες απείχαν τα «παλαιά» λεγόμενα κόμματα σε αντίθεση με το νέο κόμμα των Φιλελευθέρων), που συνέταξε το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1911.

Το άρθρο 108 του Συντάγματος του 1911 επανέλαβε ότι αναθεώρηση μπορούσε να ξεκινήσει μόνο μετά την πάροδο 10 ετών και μόνο όσον αφορά στις μη θεμελιώδεις διατάξεις. Σε ό,τι αφορά όμως τη διαδικασία, την κατέστησε σαφώς πιο ευέλικτη: η απόφαση

⁵⁹¹ Ο Dixon (2011: 97) συμπεραίνει: «οι επίσημες συνταγματικές διαδικασίες αναθεώρησης αποσκοπούν συνεπώς, όχι μόνο στην προαγωγή της πιθανότητας μεγάλης κλίμακας συνταγματικών αλλαγών αλλά και στο να αυξήσουν τις πιθανότητες ότι μια τέτοια αλλαγή θα λάβει χώρα, λίγο-πολύ, εντός του συνταγματικού πλαισίου, και όχι με διαδικασίες ολικής αντικατάστασης του Συντάγματος ή και συνταγματικής εκτροπής.». Dixon, R. (2011), «Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective», *Chicago Public Law and Legal Theory*, working paper no. 347, στο <http://www.law.uchicago.edu/files/file/347-rd-comparative.pdf> [πρόσβαση: 18.08.2016].

⁵⁹² Σωτηρέλης, Γ. (1991), *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909: Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 123.

⁵⁹³ Σβάλος, Α. (1972), ό. π., σελ. 46, Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 160 και Βενιζέλος, Ε (1984α), ό. π., σελ. 23.

για την ανάγκη αναθεώρησης θα ελαμβάνετο από μία Βουλή σε δύο ψηφοφορίες απέχουσες μεταξύ τους τουλάχιστον ένα μήνα και θα έπρεπε να ψηφισθεί από τα 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών. Μετά την επιτυχή ολοκλήρωση της διαδικασίας αυτής, η Βουλή θα διαλυόταν αυτοδικαίως και θα προκηρύσσονταν εκλογές για να αναδειχθεί αναθεωρητική Βουλή, η οποία θα οριστικοποιούσε τις αναθεωρητέες διαδικασίες με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών της.

Ούτε όμως και η διαδικασία αυτή έμελλε να εφαρμοσθεί ποτέ, αφού μεσολάβησε η επανάσταση του 1922 και η κατάργηση της βασιλείας (1924) με την ανακήρυξη της δημοκρατίας από τη Δ΄ Συντακτική Συνέλευση, που προέκυψε από τις εκλογές του Δεκεμβρίου του 1923. Το συντακτικό έργο της εν λόγω Συνέλευσης οδήγησε στο βραχύβιο Σύνταγμα του 1925/1926, που ίσχυσε μέχρι τις 3 Ιουνίου 1927, οπότε τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1927 χωρίς και πάλι να τηρηθεί η προβλεπόμενη αναθεωρητική διαδικασία.

Το άρθρο 125 του Συντάγματος του 1927 περιόρισε σε πέντε έτη από δέκα την περίοδο πριν την πάροδο της οποίας δεν μπορούσε να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα. Επιπλέον, περιόρισε τη διαδικασία της αναθεώρησης σε μία μόνο κοινοβουλευτική περίοδο⁵⁹⁴ και συγκεκριμένα προέβλεπε ότι η σχετική πρόταση αναθεώρησης θα υποβαλλόταν είτε στη Βουλή είτε στη Γερουσία και θα έπρεπε να υπερψηφισθεί στα δύο νομοθετικά Σώματα από την απόλυτη πλειοψηφία. Στη συνέχεια, και μετά την πάροδο τριών μηνών, θα έπρεπε να υπερψηφισθεί με πλειοψηφία 3/5 σε «*Εθνικήν Συνέλευσιν*», που θα αποτελείτο από τα δύο Σώματα. Το ίδιο άρθρο επίσης προέβλεπε τη δυνατότητα να τεθούν με απόφαση της Εθνικής Συνέλευσης οι αναθεωρητικές διατάξεις σε δημοψήφισμα οπότε θα τίθεντο σε ισχύ «*εάν εγκριθώσι παρά του λαού*».

Και οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόστηκαν ποτέ, αφού η Δημοκρατία καταλύθηκε με το κίνημα του Γ. Κονδύλη τον Οκτώβριο του 1935 και την άνοδο του Γεωργίου Β΄ στον θρόνο τον επόμενο μήνα.⁵⁹⁵ Ακολούθησε η δικτατορία του Ι. Μεταξά, η Κατοχή και έτσι το

⁵⁹⁴ Μαυριάς, Κ. (1987), «Η δυνατότητα αναθεώρησης των παρ. 2-6 του άρθρου 110 του Συντάγματος, προς τον σκοπόν της απλούστευσης της διαδικασίας και σύντμησης του χρόνου αναθεώρησης: (η αναθεώρηση που δεν έγινε)», *Δίκαιο και Πολιτική*, (13-14), σελ. 212.

⁵⁹⁵ Δαφνής, Γρ. (1955β), *Η Ελλάδα μεταξύ δύο πολέμων 1923-1940, τόμος Β΄: Η Άνοδος του Αντιβενιζελισμού*, Αθήνα: Ίκαρος, σελ. 380 επ. Δύο απόπειρες συνταγματικής αναθεώρησης με τήρηση των σχετικών διατάξεων, το 1932 από το Κόμμα Φιλελευθέρων και το 1935 από το Λαϊκό Κόμμα δεν τελεσφόρησαν. Βλ. Βλαχόπουλο, Σπ. (2012), *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β΄ Ελληνικής Δημοκρατίας: Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης*, Αθήνα: Ευρασία, σελ. 155 επ. Επίσης, βλ. Βούρο, Γ. (2014), *Παναγής Τσαλδάρης (1867-1936)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον

έργο της αναθεώρησης ξεκίνησε το 1946, ενώ ολοκληρώθηκε τον Δεκέμβριο του 1951, αφού μεσολάβησαν ο εμφύλιος πόλεμος και οι εκλογές του 1950 και του 1951.⁵⁹⁶

Το άρθρο 108 του Συντάγματος του 1952 διευκρίνισε τον όρο των μη αναθεωρήσιμων θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος ορίζοντας ότι δεν αναθεωρούνται οι διατάξεις «*αι καθορίζουσαι την μορφήν του πολιτεύματος ως Βασιλευομένης Δημοκρατίας ως και αι θεμελιώδεις διατάξεις αυτού.*». Περαιτέρω, επανέφερε τον κανόνα της διεξαγωγής της αναθεωρητικής διαδικασίας σε δύο διαδοχικές Βουλές ορίζοντας ότι η πρώτη Βουλή θα όριζε τις αναθεωρητέες διατάξεις με πλειοψηφία των 2/3 (η οποία θα έπρεπε να επιτευχθεί σε δύο ψηφοφορίες απέχουσες έναν τουλάχιστον μήνα μεταξύ τους) και η επόμενη Βουλή θα αποφάσιζε στην πρώτη της σύνοδο με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της.⁵⁹⁷ Αξίζει να προστεθεί ότι στο Σύνταγμα του 1952 απουσίαζε η διάταξη που συναντούμε σε όλα τα άλλα Συντάγματα και που απαγορεύει την έναρξη νέας αναθεωρητικής διαδικασίας πριν την πάροδο ενός ορισμένου χρονικού διαστήματος από την υιοθέτηση του Συντάγματος. Επίσης, το Σύνταγμα του 1952 δεν προέβλεπε την αυτοδίκαιη διάλυση της Βουλής μετά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της διαδικασίας, κάτι που προέβλεπαν τα Συντάγματα του 1864 και του 1911.

Ο «βίος» του Συντάγματος του 1952 ήταν βραχύς, και η μοναδική απόπειρα συνταγματικής αναθεώρησης, που ξεκίνησε στην περίοδο μέχρι τη δικτατορία του 1967, ήταν αυτή που έγινε με πρωτοβουλία της Ε.Ρ.Ε., το 1963, επί πρωθυπουργίας Κ. Καραμανλή. Η αναθεωρητική αυτή απόπειρα δεν ολοκληρώθηκε λόγω της διάλυσης της Βουλής και της προκήρυξης των εκλογών τον Νοέμβριο του ίδιου έτους.⁵⁹⁸

Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 520 επ. και Αναστασιάδη, Γ. (2001), *Πολιτική και συνταγματική ιστορία της Ελλάδας (1821-1941)*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 200 επ.

⁵⁹⁶ Για την πολυετή διαδικασία επεξεργασίας και τελικής ψήφισης του Συντάγματος του 1952 βλ. Σγουρίτσα, Χ. (1959), ό. π., σελ. 165 επ., Πετρουλάκο, Π. (1982), *Οι πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις που οδήγησαν στο Σύνταγμα του 1952 (1944-1952)*, Αθήνα: [χ.ο.] και Αναστασιάδη, Γ. (1998), *Σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία (1940-1986)*, 2^η έκδοση, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 1 επ.

⁵⁹⁷ Αξίζει να σημειωθεί ότι στο σχέδιο Συντάγματος που είχε συνταχθεί το 1948 το αντίστοιχο άρθρο για την αναθεώρηση του Συντάγματος είχε προβλέψει ότι και στην Αναθεωρητική Βουλή θα απαιτείτο η αυξημένη πλειοψηφία των 2/3. Στο κείμενο του Συντάγματος του 1952 προβλέφθηκε απλώς η απόλυτη πλειοψηφία στην Αναθεωρητική Βουλή. Η τροποποίηση αυτή θα πρέπει να θεωρηθεί ως παραχώρηση της συμπολίτευσης προς το κόμμα του Ελληνικού Συναγερμού, που ως αξιωματική αντιπολίτευση αντέδρασε έντονα το 1951 στην υιοθέτηση του νέου Συντάγματος χωρίς τήρηση των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα του 1911 διατάξεων περί αναθεώρησης. Για τη στάση του Ελληνικού Συναγερμού στο θέμα αυτό βλ. Σγουρίτσα, Χ. (1959), ό. π. σελ. 174-175. Σε κάθε περίπτωση, όταν ο Αλ. Παπάγος ανέλαβε την Πρωθυπουργία δεν αμφισβήτησε το Σύνταγμα του 1952 (Παντελής, 2007: 267).

⁵⁹⁸ Βλ. Κουρουνδή, Χ. (2013), «Η “βαθεία τομή” του 1963 και το “Σύνταγμα” του 1973: σκέψεις για μια επίκαιρη διπλή συνταγματική επέτειο», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 148-156 και

Μετά την κατάρρευση της δικτατορίας, η Αναθεωρητική Βουλή,⁵⁹⁹ που προέκυψε από τις εκλογές του Νοεμβρίου του 1974, προχώρησε αμέσως στη σύνταξη νέου Συντάγματος καθιερώνοντας το πολίτευμα της Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.⁶⁰⁰

Σημειωτέον ότι σε όλη αυτή την περίοδο προ του 1975, οι κατά καιρούς ισχύσαντες Κανονισμοί της Βουλής δεν έκαναν αναφορά στη διαδικασία της αναθεώρησης, δεδομένου άλλωστε ότι ούτε και το Σύνταγμα προέβλεπε σχετική εξουσιοδότηση.

Συνοψίζοντας την αναφορά μας στην εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου για την αναθεώρηση του Συντάγματος από το 1864 έως το 1967, μπορούμε να πούμε ότι παρά τις επί μέρους διαφορές, υπήρχαν ορισμένα κοινά σημεία:

i) Η αναθεώρηση του Συντάγματος ανήκε παραδοσιακά στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής χωρίς την εμπλοκή της κυβέρνησης ή του ανώτατου άρχοντα, βασιλιά ή Προέδρου.⁶⁰¹

ii) Η αναθεωρητική διαδικασία απαιτούσε την εμπλοκή τουλάχιστον δύο διαδοχικών Βουλών προκειμένου να μη στηριχθεί σε μία συγκυριακή πλειοψηφία έστω και αυξημένη. Η μοναδική εξαίρεση αφορούσε στο Σύνταγμα του 1927, αλλά εκεί εμπλεκόταν και η Γερουσία που δεν εκλεγόταν στο ίδιο χρονικό σημείο με τη Βουλή ούτε είχε την ίδια θητεία. Η σύμπραξη των δύο αυτών Σωμάτων που είχαν εκλεγεί σε διαφορετικές χρονικές φάσεις και με διαφορετική διαδικασία διασφάλιζε σε ένα βαθμό ότι η απόφαση περί αναθεώρησης δε θα ήταν προϊόν πρόσκαιρων πολιτικών συσχετισμών.

iii) Η απαιτούμενη πλειοψηφία είτε στη μία είτε και στις δύο φάσεις της αναθεωρητικής διαδικασίας ήταν ιδιαίτερα αυξημένη με προφανή επιδίωξη τη συναίνεση και

Χατζηεμμανουήλ, Χ. (2008), «Η απόπειρα συνταγματικής αναθεώρησης του 1963», στο συλλογικό τόμο Σβολόπουλου, Κ., Μπότσιου, Κ., Χατζηβασιλείου, Ευ. (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα: Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο (5-9 Ιουνίου 2007)*, τ. Ι, Αθήνα: Ίδρυμα «Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής», σελ. 391-413. Βλ. επίσης Αλιβιζάτο, Ν. (1983), *ό. π.*, σελ. 542 επ.

⁵⁹⁹ Στην πραγματικότητα η Βουλή ήταν Συντακτική, αφού άλλαξε τη μορφή του πολιτεύματος καταργώντας τη βασιλευόμενη δημοκρατία, που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1952 (Αλιβιζάτος, 2011: 494-495).

⁶⁰⁰ Βλ. Αλιβιζάτο (2011: 499 επ.) ο οποίος τονίζει ότι το κλίμα της αναθεωρητικής διαδικασίας ήταν συναινετικό με την εξαίρεση των διατάξεων για ενισχυμένες αρμοδιότητες στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Βλ. και Ράλλη, Γ. (1983: 92), ο οποίος από την πολιτικά υποκειμενική σκοπιά του έγραψε: «Πόσο δίκαιο είχαν όσοι το 1975, κατά τη συζήτηση του Συντάγματος, υποστήριζαν ότι είχαμε κάμει πολλές παραχωρήσεις στην αντιπολίτευση για να μη θεωρηθεί ότι με τη μεγάλη πλειοψηφία μας 220 βουλευτών καταδυναστεύουμε τη μειοψηφία.». Ράλλη, Γ. (1983), *Ώρες ευθύνης*, Αθήνα: Ευρωεκδοτική.

⁶⁰¹ Ο Βενιζέλος (2002: 45) αποδίδει την αποκλειστικότητα αυτή σε δύο παράγοντες: στο ότι το Κοινοβούλιο «είναι το συμβολικό υποκατάστατο της λαϊκής κυριαρχίας» και στη μέριμνα των βουλευτών που συνέταξαν τα Συντάγματα για τον αποκλεισμό της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα της μοναρχικής εξουσίας από την αναθεωρητική διαδικασία.

ενός τμήματος της μειοψηφίας στην όλη διαδικασία.

Ανεξάρτητα πάντως από τις ομοιότητες και τις διαφορές τους, κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των ρυθμίσεων ήταν η τύχη τους: καμία διάταξη δεν εφαρμόστηκε στην πράξη, αφού οι εξελίξεις ήταν τέτοιες που όχι μόνο δεν ακολουθήθηκε ποτέ η ενδεδειγμένη διαδικασία αλλά σε τρεις περιπτώσεις μεταβλήθηκαν οι θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος, που αφορούσαν στο αν ο αρχηγός του κράτους θα ήταν βασιλιάς ή Πρόεδρος Δημοκρατίας (το 1927 σε σχέση με το Σύνταγμα του 1911, το 1952 σε σχέση με αυτό του 1927⁶⁰² και το 1975 σε σχέση με εκείνο του 1952⁶⁰³).

ο *Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο*

Στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος, η διαδικασία αναθεώρησής του καθορίζεται από το άρθρο 110 του ελληνικού καταστατικού χάρτη και εξειδικεύεται από το άρθρο 119 του ΚτΒ.⁶⁰⁴ Από το 1975 η σχετική συνταγματική διάταξη ισχύει, όπως ψηφίσθηκε, ενώ διχάζονται οι απόψεις ως προς το εάν και σε ποια έκταση ανήκει στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του Συντάγματος.⁶⁰⁵

Το άρθρο 110, ακολουθώντας τη φρασεολογία αντίστοιχων διατάξεων προϊσχύσαντων Συνταγμάτων, προβλέπει ότι υπόκεινται σε αναθεώρηση όλες οι διατάξεις πλην εκείνων που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και επιπλέον, καινοτομώντας σε σχέση με το παρελθόν, εξαιρεί ρητά από την αναθεώρηση τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 (σεβασμός και προστασία αξίας του ανθρώπου), 4 παρ. 1, 4 και 7 (ισότητα ενώπιον του νόμου, ελληνική ιθαγένεια ως προϋπόθεση διορισμού σε δημόσιες λειτουργίες και απαγόρευση απονομής τίτλων ευγενείας ή διακρίσεων αντίστοιχα), 5 παρ. 1 και 3 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και

⁶⁰² Πριν υιοθετηθεί το Σύνταγμα του 1952 είχε επαναφερθεί σε ισχύ το Σύνταγμα του 1911 και είχε καταργηθεί εκείνο του 1927.

⁶⁰³ Μέχρι να υιοθετηθεί το Σύνταγμα του 1975 ετέθη εκ νέου σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952 (πλην των διατάξεων που καθόριζαν τη μορφή του πολιτεύματος) με τη Συντακτική Πράξη της 1/8/1974.

⁶⁰⁴ Συμπληρωματικά και μόνο, ο ΚτΒ, για πρώτη φορά από το 1975 και μετά, περιέλαβε συγκεκριμένες διατάξεις, που εξειδικεύουν την ακολουθητέα διαδικασία.

⁶⁰⁵ Ο Χρυσόγονος (2003α: 116 επ.) θεωρεί ότι είναι απολύτως μη αναθεωρήσιμη η διάταξη. Αντίθετα, η Ηλιοπούλου-Στράγγα (2006) υποστηρίζει την άποψη ότι η διάταξη είναι πλήρως αναθεωρήσιμη. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Γζ. (2006), «Αναθεώρηση του Συντάγματος από μία Βουλή», *Το Σύνταγμα*, 32 (3), σελ. 769-774. Ο Μαυριάς (1987: 224) θεωρεί ότι δεν είναι αναθεωρήσιμα ορισμένα θέματα που ανήκουν στον «σκληρό πυρήνα» του Συντάγματος και συγκεκριμένα: «την πάροδο ορισμένου (εύλογου) χρόνου πριν από κάθε αναθεώρηση, την αυξημένη πλειοψηφία, την αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής να αποφασίζει (όχι όμως και να προτείνει) την αναθεώρηση, τη δυνατότητα του εκλογικού σώματος να εκφράζει την άποψή του (με γενικές βουλευτικές εκλογές ή δημοψήφισμα)». Ανάλογη προσέγγιση με τον Μαυριά υιοθετεί και ο Βενιζέλος (2008: 87).

απαραβίαστο προσωπικής ελευθερίας αντίστοιχα), 13 παρ. 1 (ελευθερία θρησκευτικής συνείδησης) και το άρθρο 26 (διάκριση των εξουσιών).

Επίσης, ακολουθώντας τη λογική των προηγούμενων Συνταγμάτων, αναθέτει στη Βουλή την αποκλειστική αρμοδιότητα εκκίνησης, διεξαγωγής και ολοκλήρωσης της αναθεωρητικής διαδικασίας μη προβλέποντας κανένα ρόλο για την κυβέρνηση και μη αναθέτοντας στο εκλογικό σώμα την έγκριση της αναθεώρησης με δημοψήφισμα.⁶⁰⁶ Σε ό,τι αφορά τη διάλυση της Βουλής μετά την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της διαδικασίας ακολουθεί την επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη του 1952 και δεν προβλέπει ότι η διάλυση επέρχεται αμέσως μετά, όπως προέβλεπαν τα Συντάγματα του 1864 και του 1911.⁶⁰⁷

Το νέο Σύνταγμα περιέλαβε και ορισμένες σημαντικές καινοτομίες που αφορούν κυρίως στις αυξημένες πλειοψηφίες στις δύο διαδοχικές Βουλές και την αλληλεξάρτησή τους.

Κατ' αρχήν η ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος διαπιστώνεται μετά από πρόταση τουλάχιστον 50 βουλευτών και δύο ψηφοφορίες, που απέχουν τουλάχιστον ένα μήνα μεταξύ τους, στις οποίες θα πρέπει να εγκριθεί η πρόταση από τουλάχιστον τα 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (180 βουλευτές). Αν και η συνταγματική διάταξη προβλέπει ότι, σε αυτή τη φάση, απλώς καθορίζονται ποιες είναι οι προς αναθεώρηση διατάξεις έχει καθιερωθεί στην πράξη να προτείνεται και το περιεχόμενο των νέων διατάξεων χωρίς όμως αυτό να δεσμεύει κατά οποιονδήποτε τρόπο τη συνέχεια της διαδικασίας.

⁶⁰⁶ Με το παρόν Σύνταγμα δεν είναι δυνατόν να διεξαχθεί δημοψήφισμα στο πλαίσιο αναθεωρητικής διαδικασίας. Ο Παυλόπουλος (2011) χαρακτηρίζει την περίπτωση διεξαγωγής δημοψηφίσματος για την αναθεώρηση ως «ευθεία παραβίαση του Συντάγματος – η οποία μάλιστα αγγίζει τα όρια της κατάλυσής του, κατά την έννοια του άρθρου 120 παρ. 2 επ.». Παυλόπουλος, Πρ. (2011), «Αναθεώρηση του Συντάγματος μέσω δημοψηφίσματος;», *Η Καθημερινή* (26/06/2011), στο <http://www.kathimerini.gr/725740/opinion/epikairota/arxeio-monimes-sthles>, [πρόσβαση: 10.04.2016]. Βλ. και Βενιζέλο, Ε. (1984α), ό. π., σελ. 223 επ.

⁶⁰⁷ Βενιζέλος, Ε. (1984α), ό. π., σελ. 207 επ. Την επιλογή της μη αυτοδίκαιης διάλυσης της Βουλής χαρακτηρίζει ο Μαυριάς (1987: 215) ως «σύμφωνη προς την κοινή λογική, εφόσον, όπως κατ' επανάληψη είχε επισημανθεί και κατά το παρελθόν από εκπροσώπους και της θεωρίας και της πολιτικής ζωής, δεν είναι νοητό να ζητείται από μια Βουλή να "αυτοκτονήσει", εάν δεν βρίσκεται στο τέλος της περιόδου της». Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι το 1985, μεταξύ των δύο ψηφοφοριών για τον προσδιορισμό των προς αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, ο τότε Πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου εισηγήθηκε (17/04/1985) στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Χ. Σαρτζετάκη και ο τελευταίος αποδέχθηκε (22/04/1985) τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών επικαλούμενος ως «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» κατά το άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος, πέραν του Κυπριακού, την ανάγκη γρήγορης περαιώσεως της αναθεωρητικής διαδικασίας. Βλ. πρωτοσέλιδο δημοσίευμα «Στις κάλπες: τι αναφέρουν οι επιστολές Σαρτζετάκη Παπανδρέου», *Τα Νέα* (23/4/1985). Αντίθετα, στην αναθεώρηση του 2001, μεσολάβησαν δύο χρόνια από την ολοκλήρωση της πρώτης φάσης της αναθεωρητικής διαδικασίας (Ιούνιος 1998) έως τις εκλογές (Απρίλιος 2000) για την ανάδειξη Αναθεωρητικής Βουλής.

Η πρώτη φάση της διαδικασίας αυτής ολοκληρώνεται με τη δεύτερη ψηφοφορία και η δεύτερη φάση ξαναρχίζει μετά τις εκλογές, όποτε αυτές γίνουν, δηλαδή από την επόμενη Βουλή, κατά την πρώτη σύνοδό της. Σε αυτή τη φάση, οριστικοποιείται πλέον το περιεχόμενο των νέων διατάξεων εφ' όσον αυτές ψηφισθούν από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, δηλαδή 151 βουλευτές.

Η συνταγματική διάταξη προβλέπει επίσης ότι εάν κατά την πρώτη φάση η πρόταση αναθεώρησης δεν υπερψηφισθεί από τα 3/5 των βουλευτών, αλλά από την απόλυτη πλειοψηφία τους, τότε οι υπό αναθεώρηση διατάξεις μπορούν να αναθεωρηθούν εάν στην επόμενη Βουλή, κατά την πρώτη σύνοδό της, υπερψηφισθούν από τουλάχιστον τα 3/5 των μελών της.

Με άλλα λόγια, η αναθεώρηση του Συντάγματος για να υλοποιηθεί απαιτεί το σχηματισμό πλειοψηφίας 3/5 (180 βουλευτών) είτε στη Βουλή κατά την οποία θα ξεκινήσει η όλη διαδικασία είτε στην επόμενη Βουλή, τη λεγόμενη Αναθεωρητική, που η διαδικασία θα ολοκληρωθεί. Πρακτικά, αυτό σημαίνει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης απαιτεί τη συνεργασία κυβέρνησης και μέρους τουλάχιστον της αντιπολίτευσης προκειμένου να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα. Μάλιστα, ο νομοθέτης επειδή, και ορθά, έκρινε τη διαδικασία τόσο σημαντική για τη λειτουργία του πολιτεύματος, παρενέβαλε και τις εκλογές μεταξύ των δύο φάσεων της αναθεωρητικής διαδικασίας, ώστε να δοθεί η δυνατότητα και στον λαό να τοποθετηθεί επί του ζητήματος.⁶⁰⁸

Η αναθεώρηση των διατάξεων του Συντάγματος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης μέσα σε δέκα ημέρες από την τελική ψήφισή της.

Τέλος, προβλέπεται ότι δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν παρέλθει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης.

Σε επίπεδο ΚτΒ, όπως προαναφέρθηκε, ήδη από αυτόν του 1975 εξειδικεύτηκε η εν λόγω διαδικασία. Στον ΚτΒ του 1975 (άρθρο 90), προβλέφθηκε η συγκρότηση ειδικής κοινοβουλευτικής επιτροπής (Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος) από 30 μέλη που λειτουργεί με τους κανόνες που ισχύουν στις διαρκείς επιτροπές, πλην όμως δεν θα

⁶⁰⁸ Αντίθετα, με την περίπτωση της εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, ο νομοθέτης δε θέλησε να επισπεύσει τις εκλογές, αλλά απλώς προέβλεψε τη διακοπή της όλης διαδικασίας μετά την πρώτη φάση μέχρι να συνέλθει η επόμενη Βουλή, όποτε και εάν αυτό γίνει.

καταβάλλεται αποζημίωση στα μέλη τους για τη συμμετοχή στις συνεδριάσεις.⁶⁰⁹ Αντίστοιχη επιτροπή συνιστάται και στην πρώτη σύνοδο της Αναθεωρητικής Βουλής -εφ'όσον ολοκληρωθεί επιτυχώς η διαδικασία στην πρώτη Βουλή- με αντικείμενο την επεξεργασία του περιεχομένου των νέων διατάξεων. Οι επιτροπές παραδίδουν το πόρισμά τους εντός της προθεσμίας που τάσσει η Ολομέλεια και σε αυτή διεξάγεται συζήτηση με όμοια διαδικασία, όπως εκείνης των νομοσχεδίων, αλλά με τις πλειοψηφίες που ορίζονται στο Σύνταγμα.

Ο ΚτΒ του 1987 (άρθρο 119), πέραν αυτών των προβλέψεων, έγινε ακόμη πιο λεπτομερής ως προς την ακολουθητέα κοινοβουλευτική διαδικασία, που ισχύει μέχρι σήμερα.⁶¹⁰ Έτσι, επιπλέον των ανωτέρω, προβλέπεται ότι οι προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος θα πρέπει να υποβάλλονται γραπτώς στη Βουλή, να προσδιορίζουν τις αναθεωρητέες διατάξεις και να συνοδεύονται από αιτιολογική έκθεση.

Η Βουλή με απόφασή της, που λαμβάνεται μετά από πρόταση του Προέδρου της και με τη συνήθη πλειοψηφία του συνταγματικού άρθρου 67 (δηλ. με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το 1/4 του όλου αριθμού τους), ορίζει προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής Αναθεώρησης. Η απόφαση αυτή αφορά μόνο στον ορισμό της σχετικής προθεσμίας και όχι στο εάν θα ξεκινήσουν ή όχι οι εργασίες της αρμόδιας επιτροπής, αφού κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται.⁶¹¹ Με τον ορισμό της προθεσμίας -η οποία μπορεί να παραταθεί με νεώτερη απόφαση της Ολομέλειας- καθορίζεται και η ημερομηνία συζήτησης στη Ολομέλεια.

Η συζήτηση στην Ολομέλεια γίνεται με τη διαδικασία της συζήτησης των νομοσχεδίων (άρθρα 95-104 του ΚτΒ) και περιορίζεται *«αποκλειστικά στην ανάγκη της αναθεώρησης και στις αναθεωρητέες διατάξεις»*.

⁶⁰⁹ Η αποζημίωση των βουλευτών για τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών προβλέπεται στο άρθρο 37 παρ. 2 ΚτΒ.

⁶¹⁰ Η μόνη τροποποίηση επήλθε στις 20/6/1996 (ΦΕΚ 151Α'/08.07.1996), όταν προβλέφθηκε στην παρ. 2 του άρθρου 119 ΚτΒ ότι οι προτάσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος μετά την υποβολή τους στη Βουλή *«ανακοινώνονται στη Βουλή»* και κατόπιν τυπώνονται και διανέμονται στους βουλευτές. Δηλαδή, προέβλεψε την ανακοίνωσή τους στο Σώμα πριν τη διανομή τους στους βουλευτές.

⁶¹¹ Η σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια στις 29/06/2006, που έγινε δύο μέρες μετά την έκδοση της απόφασης (υπ'αριθμ. 5086/4081/27.06.2006) της τότε Προέδρου της Βουλής, Α. Μπενάκη-Ψαρούδα, για τη συγκρότηση της αρμόδιας επιτροπής, είχε ως αντικείμενο τον ορισμό σχετικής προθεσμίας για την ολοκλήρωση των εργασιών της επιτροπής, που οδήγησε στην αναθεώρηση του 2008. Αντιστοίχως, κατά την αναθεώρηση του 2001 που ξεκίνησε το 1997, η απόφαση του τότε Προέδρου της Βουλής, Απ. Κακλαμάνη, για συγκρότηση ανάλογης επιτροπής, εκδόθηκε την ίδια ημέρα (11/06/1997) με την απόφαση της Ολομέλειας (υπ'αριθμ. 3241/2414/11.06.1997) για την προθεσμία παράδοσης της έκθεσης της αρμόδιας επιτροπής.

Ο ΚτΒ επαναλαμβάνει τα όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα περί διεξαγωγής δύο ονομαστικών ψηφοφοριών με χρονική απόσταση ενός μηνός, διευκρινίζοντας ότι η δεύτερη ψηφοφορία αφορά στις ίδιες διατάξεις, που εγκρίθηκαν κατά την πρώτη ψηφοφορία. Με άλλα λόγια, στη δεύτερη ψηφοφορία δεν μπορεί να προστεθεί προς ψήφιση πρόταση για αναθεώρηση διάταξης που δεν είχε τεθεί σε ψηφοφορία ή δεν είχε υπερψηφισθεί στην πρώτη ψηφοφορία. Η ψηφοφορία γίνεται με ένα ψηφοδέλτιο στο οποίο αναγράφεται χωριστά κάθε αναθεωρητέα διάταξη.

Αν τελεσφορήσει αυτή η πρώτη φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας, στην επόμενη Βουλή συγκροτείται, κατά την έναρξη της πρώτης συνόδου Επιτροπή Αναθεώρησης του Συντάγματος για την επεξεργασία του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων.

Αντίθετα με τη διαδικασία στην πρώτη Βουλή, στην Αναθεωρητική Βουλή διεξάγεται μία και μόνη ονομαστική ψηφοφορία, σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται και για τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας στην προηγούμενη Βουλή.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Όσο επιστημονικό και πολιτικό ενδιαφέρον και εάν παρουσιάζουν οι διατάξεις περί αναθεώρησης των ελληνικών Συνταγμάτων μέχρι το 1975, αυτό στην πράξη ήταν καθαρά θεωρητικό, αφού η πολυκύμαντη πολιτική ιστορία της χώρας δε δημιούργησε τις συνθήκες εκείνες που θα ευνοούσαν την τήρηση των αναθεωρητικών διατάξεων. Εξ αυτού του λόγου άλλωστε παρουσιάζει και ιδιαίτερο ενδιαφέρον η πρακτική εφαρμογή των διατάξεων αυτών στα χρόνια της Μεταπολίτευσης.

ο Η εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

Κατ' αρχήν η υιοθέτηση του Συντάγματος το 1975 από μία μονοκομματική πλειοψηφία, λόγω του εκλογικού αποτελέσματος (Ν.Δ. 54% & 220 βουλευτές) και του εκλογικού συστήματος, ήταν τεράστια. Παρ' όλα αυτά, θα πρέπει να σημειωθεί ότι με εξαίρεση τις διατάξεις για τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, η επεξεργασία του νέου Συντάγματος έγινε σε συναινετικό κλίμα και η τελική διατύπωση των περισσότερων διατάξεων ενσωμάτωσε πολλές από τις παρατηρήσεις των βουλευτών και των κομμάτων, κατά τις συζητήσεις στις αρμόδιες υποεπιτροπές και την επιτροπή.⁶¹²

⁶¹² Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 506-507.

Μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 έλαβαν χώρα τρεις αναθεωρήσεις: το 1986, το 2001 και το 2008. Κοινό σημείο και των τριών ήταν, όπως ήδη προαναφέρθηκε, η πιστή τήρηση των προβλεπόμενων από το Σύνταγμα διαδικασιών και πλειοψηφιών.

Η πρώτη αναθεώρηση αποσκοπούσε στον περιορισμό των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας, ενώ οι άλλες δύο επιχείρησαν να καλύψουν ένα μεγάλο εύρος συνταγματικών διατάξεων, τόσο σε θέματα ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων όσο και σε θέματα λειτουργίας του κράτους.

Σε ό,τι αφορά τον σχηματισμό της αναγκαίας πλειοψηφίας, στην πρώτη αναθεώρηση, που αποσκοπούσε στον περιορισμό των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, η απαιτούμενη πλειοψηφία των 3/5 επιτεύχθηκε χάρη στη σύμπραξη του πρώτου και του τρίτου κόμματος (ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Κ.Κ.Ε. αντίστοιχα), ενώ συνάντησε τη σφοδρή αντίδραση της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ν.Δ.). Έτσι, μετά τις εκλογές του 1985, το γεγονός ότι τα πολιτικά κόμματα που υποστήριζαν την αναθεώρηση δεν είχαν την πλειοψηφία των 3/5 (ΠΑ.ΣΟ.Κ.: 161 βουλευτές και Κ.Κ.Ε.: 12 βουλευτές), δεν εμπόδισε τη διαδικασία να ολοκληρωθεί, αφού αρκούσε η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.⁶¹³

Η δεύτερη αναθεώρηση (2001) ήταν εκείνη της ευρύτερης μέχρι σήμερα συναίνεσης, καθώς τα δύο τότε μεγάλα κόμματα (ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ.) είχαν παρεμφερή προσέγγιση σε πολλά άρθρα.⁶¹⁴ Συνολικά αναθεωρήθηκαν 79 άρθρα του Συντάγματος, που αφορούσαν στα ατομικά δικαιώματα, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τη λειτουργία της Βουλής και άλλα σημαντικά θέματα.⁶¹⁵

Η ουσιαστική αποτυχία της τρίτης αναθεώρησης (2008) οφειλόταν στην απουσία συναίνεσης από την τότε αξιωματική αντιπολίτευση (ΠΑ.ΣΟ.Κ.), που σε συνδυασμό με την παραδοσιακά αρνητική στάση στα θέματα αυτά των κομμάτων της Αριστεράς, δεν επέτρεψε να συγκεντρωθούν οι απαραίτητες πλειοψηφίες.⁶¹⁶ Έτσι, μολονότι η όλη αναθεωρητική

⁶¹³ Το 1986, η αναθεωρητική πρόταση υπερψηφίστηκε από τη συμπολίτευση (ΠΑ.ΣΟ.Κ.) και ένα κόμμα της ελάσσονος αντιπολίτευσης (Κ.Κ.Ε.) παρά την αντίδραση της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ν.Δ.).

⁶¹⁴ Μεγάλος αριθμός αναθεωρητέων διατάξεων, κατά την αναθεωρητική διαδικασία του 2001, υπερψηφίστηκε από τη συμπολίτευση και την αξιωματική αντιπολίτευση. Σωτηρέλης, Γ. & Ξηρός, Θ. (2001), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 175 επ. και 287 επ.

⁶¹⁵ Για αναλυτικά στοιχεία σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, βλ. Βενιζέλο, Ε. (2002), ό. π.

⁶¹⁶ Η αναθεώρηση του 2008 σηματοδεύθηκε από την αποχώρηση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (αξιωματική αντιπολίτευση) από την όλη διαδικασία, κάτι που οδήγησε στο να σχηματισθούν οι απαιτούμενες πλειοψηφίες σε τρεις μόνο διατάξεις. Πρόκειται για: α) την κατάργηση της απαγόρευσης άσκησης επαγγέλματος από τους βουλευτές (είχε καθιερωθεί με την προηγούμενη αναθεώρηση), β) την ανάγκη ειδικής μέριμνας για τις νησιωτικές και ορεινές περιοχές (άρθρα 57 και 101 παρ. 4 αντίστοιχα) και γ) την ψήφιση του προϋπολογισμού του κράτους

διαδικασία ξεκίνησε με προοπτικές ευρείας συναίνεσης,⁶¹⁷ η έντονη αντίθεση του ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην τροποποίηση της διάταξης για τα κρατικά πανεπιστήμια,⁶¹⁸ αντίθεση που σηματοδεύθηκε και από εσωκομματικές διαφωνίες, καθώς και η αμφισβήτηση της διαδικασίας ψηφοφορίας στην αρμόδια επιτροπή, οδήγησαν στην αποχώρησή του από τη δεύτερη φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας.⁶¹⁹ Το γεγονός αυτό είχε ως αποτέλεσμα να αποβεί ουσιαστικά ατελέσφορη η διαδικασία και η αναθεώρηση να περιοριστεί σε τρεις⁶²⁰ μόνο αλλαγές εκ των οποίων η σημαντικότερη ήταν η κατάργηση της απαγόρευσης να ασκούν παράλληλα επάγγελμα οι βουλευτές (άρθρο 57 παρ. 1 του Συντάγματος).

ο Διεθνώς ισχύοντα

Μολονότι υπάρχει μεγάλη ποικιλία στις ειδικότερες αναθεωρητικές διαδικασίες, που κάθε δημοκρατική χώρα έχει ενσωματώσει στο Σύνταγμά της, υπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά, που διέπουν τη μεγάλη πλειοψηφία των ευρωπαϊκών κρατών:

α) Δεν είναι όλες οι διατάξεις αναθεωρήσιμες αλλά εξαιρούνται είτε με ρητή αναφορά σε συγκεκριμένα άρθρα είτε με αναφορά σε βασικές αρχές, διατάξεις, όπως αυτές που αφορούν στην εδαφική ακεραιότητα, τα θεμελιώδη δικαιώματα, τη βασική μορφή της διακυβέρνησης και την ομοσπονδιακή αρχή (όπου αυτή υπάρχει).⁶²¹

και την εκ μέρους της Βουλής δυνατότητα να τροποποιεί επιμέρους κονδύλια του κρατικού προϋπολογισμού και να παρακολουθεί την εκτέλεσή του (άρθρο 79 παρ. 1). Για τα αίτια της αποτυχίας της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας του 2008 βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2015), ό. π., σελ. 129 επ.

⁶¹⁷ Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΑ΄, Σύνοδος Β΄, Συνεδρίαση ΡΞΕ΄ (29/06/2006), στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es29062006.pdf> [πρόσβαση: 17.07.2016], για τον ορισμό προθεσμίας υποβολής της έκθεσης της επιτροπής για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

⁶¹⁸ Για το θέμα του συνταγματικού πλαισίου της ανώτατης παιδείας και τον προβληματισμό σχετικά με τα ιδιωτικά πανεπιστήμια βλ. ενδεικτικά: Κοντιάδη, Ξ. (2007), «Οι συνταγματικές εγγυήσεις της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης ενόψει της μεταρρύθμισης του “νόμου-πλαισίου” και της αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος», στο συλλογικό τόμο Κλάδη, Δ., Κοντιάδη, Ξ. και Πανούση, Γ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του ελληνικού πανεπιστημίου*, Αθήνα: Παπαζήσης, του ίδιου (2006), «Ζητήματα αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (31), σελ. 899-919, Αλιβιζάτο, Ν. (2007), *Πέρα από το 16. Τα πριν και τα μετά*, Αθήνα: Μεταίχιμο και Βενιζέλο, Ε. (2007), *“Ατζέντα 16”*: Για το Ελληνικό Πανεπιστήμιο του 21^{ου} αιώνα. *Κείμενα παρέμβασης*, Αθήνα: Πόλις.

⁶¹⁹ Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής (Η΄ Αναθεωρητικής), Περίοδος ΙΒ΄, Σύνοδος Α΄, Συνεδρίαση ΠΜΘ΄ (27/05/2008) για τη λήψη απόφασης (ψηφοφορία) επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es27052008.pdf> [πρόσβαση: 01.08.2016].

⁶²⁰ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 616, σελ. 248-249.

⁶²¹ Βλ. European Commission for Democracy Through Law (2010β), «Report on Constitutional Amendment» (study no 469/2008), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e) [πρόσβαση: 29.05.2016], σελ. 12. Σύμφωνα δε με την ίδια μελέτη, σε κάποιες χώρες (π.χ. Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχία, Πολωνία, Ισπανία), προβλέπεται πιο αυστηρή διαδικασία για την αναθεώρηση ορισμένων διατάξεων από ότι για τις υπόλοιπες

β) Σε όλες σχεδόν τις χώρες προβλέπονται αυξημένες πλειοψηφίες για την αναθεωρητική διαδικασία, που κυμαίνονται από 3/5 έως 3/4, με την πλειονότητα των χωρών να υιοθετούν τη λύση της πλειοψηφίας των 2/3.⁶²² Παράλληλα, κατά κανόνα διενεργούνται δύο τουλάχιστον ψηφοφορίες απέχουσες μεταξύ τους ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα, που θα μπορούσε να αποκληθεί περίοδος περίσκεψης.

γ) Η απαίτηση να υπερψηφίζεται η αναθεώρηση από δύο διαδοχικές Βουλές, αφού μεσολαβήσουν εκλογές, υιοθετείται, πέραν της Ελλάδας, από αρκετές χώρες (Βέλγιο, Δανία, Εσθονία, Φινλανδία, Ισλανδία, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Νορβηγία, Ισπανία και Σουηδία) αν και όχι από την πλειονότητα των κρατών.

δ) Η λύση του δημοψηφίσματος (που προβλεπόταν δυνητικά από το ελληνικό Σύνταγμα του 1927) προβλέπεται σε ορισμένες μόνο χώρες είτε υποχρεωτικά (π.χ. Αρμενία, Δανία, Ιρλανδία, Λιθουανία, Μάλτα, Ρουμανία, Ελβετία, Τουρκία, Ισπανία) είτε δυνητικά μετά από απόφαση του Κοινοβουλίου (π.χ. Αυστρία, Ιταλία, Σουηδία), ή του αρχηγού κράτους (Τουρκία)⁶²³ ή αίτημα των πολιτών ή των περιφερειών (Ιταλία)⁶²⁴. Γενικότερα, όταν προβλέπεται διαδικασία δημοψηφίσματος η απαιτούμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία που απαιτείται παράλληλα είναι σχετικά μικρότερη δεδομένου ότι υπάρχει άμεση νομιμοποίηση της αναθεωρητικής διαδικασίας.⁶²⁵

αναθεωρήσιμες διατάξεις. Για στατιστικά στοιχεία σε διεθνές επίπεδο σχετικά με τον αριθμό των Συνταγμάτων, ισχυρότων και παρελθόντων, που κάνουν διάκριση αναθεωρήσιμων και μη αναθεωρήσιμων διατάξεων και την τάση αύξησης των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων, βλ. Roznai, Y. (2014), *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, Thesis, London School of Economics and Political Science, στο http://etheses.lse.ac.uk/915/1/Roznai_Unconstitutional-constitutional-amendments.pdf [πρόσβαση: 16.06.2016].

⁶²² Ibid, σελ. 9. Στις χώρες που υπάρχει και Γερουσία προβλέπεται και η έγκριση από το Σώμα αυτό με την ίδια απαιτούμενη πλειοψηφία.

⁶²³ Στην Τουρκία, το άρθρο 175 προβλέπει ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος γίνεται είτε με τα 2/3 του όλου αριθμού των μελών της Εθνοσυνέλευσης είτε με δημοψήφισμα (στην περίπτωση που η πρόταση αναθεώρησης λάβει μόνο τα 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών). Η πρόσφατη αναθεώρηση του τουρκικού Συντάγματος, που εγκρίθηκε με δημοψήφισμα (16/04/2017) δεν μετέβαλε την αναθεωρητική διαδικασία. Για το περιεχόμενο της αναθεώρησης του εν λόγω Συντάγματος βλ. Makovsky, A. (2017), «Erdogan's Proposal for an Empowered Presidency», *Center for American Progress* (22.03.2017), στο <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/03/22/428908/erdogans-proposal-empowered-presidency/> [πρόσβαση: 23.04.2017].

⁶²⁴ Στην Ιταλία, εάν η αναθεώρηση εγκριθεί με πλειοψηφία 2/3 του όλου αριθμού των μελών σε κάθε νομοθετικό Σώμα, δε διενεργείται δημοψήφισμα. Εάν η αναθεώρηση ψηφισθεί από την απόλυτη πλειοψηφία σε κάθε Σώμα, τότε έχουν δικαίωμα να ζητήσουν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί της πρότασης αναθεώρησης το 1/5 των μελών οποιουδήποτε από τα δύο Σώματα ή 500.000 πολίτες ή 5 τουλάχιστον περιφερειακά συμβούλια (άρθρο 138 του ιταλικού Συντάγματος).

⁶²⁵ Grewe, C. & Ruiz-Fabri, H. (1995), ό. π., σελ. 55.

Ειδικότερα, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι αναθεωρητικές διατάξεις του γαλλικού και του γερμανικού Συντάγματος. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το γαλλικό Σύνταγμα (άρθρο 89),⁶²⁶ η αναθεωρητική διαδικασία μπορεί να ξεκινήσει με πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας (μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού) είτε με πρωτοβουλία των βουλευτών ή των γερουσιαστών. Η Εθνοσυνέλευση και η Γερουσία, πρέπει να εγκρίνουν ένα ταυτόσημο κείμενο αναθεώρησης με τη συνήθη πλειοψηφία, το οποίο στη συνέχεια είτε υποβάλλεται σε έγκριση με δημοψήφισμα είτε, μετά από απόφαση του Προέδρου, υποβάλλεται σε κοινή συνεδρίαση των δύο Σωμάτων. Εκεί, η πρόταση αναθεώρησης εγκρίνεται εφ' όσον ψηφίσουν υπέρ αυτής τα 3/5 όσων μετάσχουν στην ψηφοφορία.

Στη δεκαετία του 1960 χρησιμοποιήθηκε για την αναθεώρηση του Συντάγματος και το άρθρο 11 που αφορά στη διενέργεια δημοψηφισμάτων. Στο άρθρο αυτό ορίζεται ότι ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας, μετά από πρόταση της κυβέρνησης ή κοινή πρόταση και των δύο κοινοβουλευτικών Σωμάτων μπορεί να θέσει σε δημοψήφισμα σχέδιο νόμου «που αφορά στην οργάνωση των δημοσίων εξουσιών, μεταρρυθμίσεις σχετικές με την οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική πολιτική του Έθνους και των αρμόδιων υπηρεσιών ή που εξουσιοδοτεί για την κύρωση μιας (διεθνούς) συνθήκης που χωρίς να είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα θα είχε επιπτώσεις στη λειτουργία των θεσμών.». Η διάταξη ενεργοποιήθηκε δύο φορές προκαλώντας και θύελλα πολιτικών αντιδράσεων καθώς η διατύπωσή της και η σύγκρισή της με το άρθρο 89 δείχνει ότι δεν μπορεί να αποτελέσει εναλλακτική νομική βάση για αναθεώρηση του Συντάγματος.⁶²⁷ Συγκεκριμένα, η πρώτη φορά ήταν το 1962, όταν με δημοψήφισμα καθιερώθηκε η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας με άμεση ψηφοφορία και η δεύτερη, όταν ο Πρόεδρος De Gaulle, στον απόηχο του Μάη του 1968, θέλησε να αποκεντρώσει κάποιες αρμοδιότητες του κράτους και να τροποποιήσει τις αρμοδιότητες της Γερουσίας, πρόταση που καταψηφίσθηκε στο δημοψήφισμα, με αποτέλεσμα να παραιτηθεί από την Προεδρία.⁶²⁸

⁶²⁶ Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι δεν μπορεί να υποβληθεί πρόταση αναθεώρησης, που να θίγει την εδαφική ακεραιότητα της χώρας ή να μεταβάλει τη «ρεπουμπλικανική» μορφή της διακυβέρνησης («*la forme republicaine du Gouvernement*»).

⁶²⁷ Ferretti, R. (2013), «La Revision de la Constitution: Mode d' Emploi et Bilan», *CNPFT*, στο <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/LarevisiondelaConstitutionmodedemploietchilan> [πρόσβαση: 06.07.2016]. Mastor, W. & Icher, L. (2013), «Constitutional amendment in France», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), *Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada and USA*, London & New York: Routledge, σελ. 120-122.

⁶²⁸ Αντίθετα, έχουν αναθεωρηθεί πολλές διατάξεις του Συντάγματος με βάση το άρθρο 89. Βλ. Rogof, M. (2011), «Fifty years of constitutional evolution in France: the 2008 amendments and beyond», *Jus Politicum*,

Στη Γερμανία η αναθεωρητική δυνατότητα και διαδικασία καθορίζεται από το άρθρο 79 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος,⁶²⁹ σύμφωνα με το οποίο η αναθεώρηση πρέπει να εγκριθεί τόσο από την Ομοσπονδιακή Βουλή, όσο και από την Άνω Βουλή με πλειοψηφία 2/3 σε κάθε Σώμα. Παρά την ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία, που απαιτείται και στα δύο νομοθετικά Σώματα, τα οποία εξ άλλου, δεν συμβαίνει πάντοτε να έχουν την ίδια πολιτική-ιδεολογική σύνθεση, η Γερμανία διαθέτει πλούσιο ιστορικό συνταγματικών αναθεωρήσεων.⁶³⁰

Αξίζει να σημειωθεί ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο η έλλειψη γραπτού Συντάγματος με αυξημένη τυπική ισχύ και η αρχή της κοινοβουλευτικής κυριαρχίας διαμορφώνουν ένα πλαίσιο που επιτρέπει στο Κοινοβούλιο να τροποποιεί τους κανόνες λειτουργίας του πολιτεύματος με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Παρ' όλα αυτά, στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι σπάνια η μεταβολή βασικών συνταγματικών κανόνων που έχουν τεθεί είτε εθιμικά είτε με τυπικό νόμο. Η δύναμη της κοινοβουλευτικής παράδοσης κάμπτεται στη χώρα αυτή πολύ σπανιότερα από ό,τι οι γραπτοί συνταγματικοί κανόνες υπέρτερης ισχύος, που οι τροποποίησή τους απαιτεί αυξημένες πλειοψηφίες και ειδικές διαδικασίες σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες.⁶³¹

(6), στο <http://juspoliticum.com/article/Fifty-years-of-constitutional-evolution-in-France-The-2008-amendments-and-beyond-373.html> [πρόσβαση: 06.07.2016], ο οποίος επιπλέον αναφέρει ότι το Σύνταγμα τροποποιήθηκε 24 φορές από το 1958. Βλ. και Mastor, W. & Icher, L. (2013), ό. π., σελ. 122.

⁶²⁹ Σύμφωνα με την παρ. 3 του εν λόγω άρθρου δεν είναι αναθεωρήσιμες οι διατάξεις που αφορούν στην οργάνωση της Ομοσπονδίας με βάση τα κρατίδια, την κατ' αρχήν συμμετοχή τους στη νομοθετική διαδικασία, τον σεβασμό της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας στον χαρακτήρα του κράτους ως «ένα δημοκρατικό και κοινωνικό ομοσπονδιακό κράτος», τη διάκριση των εξουσιών και το δικαίωμα των Γερμανών να αντιστέκονται σε όποιον αποπειράται να καταλύσει τη συνταγματική τάξη εάν δεν υπάρχει άλλη λύση αντιμετώπισης της απόπειρας αυτής. Κάθε αμφισβήτηση ως προς τη δυνατότητα αναθεώρησης μιας συγκεκριμένης διάταξης μπορεί να υποβληθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο.

⁶³⁰ Ο Busch (2000) υπολογίζει ότι έχουν γίνει 190 μεταβολές διατάξεων του ομοσπονδιακού Συντάγματος από το 1949 έως και το 1999 εκ των οποίων οι περισσότερες έγιναν τις περιόδους 1965-69 και 1990-94. Busch, A. (2000), «The grundgesetz after 50 Years: Analyzing changes in the German constitution», *German Politics*, 9 (1), σελ. 41-60. Βλ. επίσης Kotzur, M. (2013), «Constitutional amendment and constitutional changes in Germany», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), ό.π., σελ. 134. Βλ. επίσης Τσιλιώτη, Χ. (2014), «Συνταγματική Αναθεώρηση: Αναμόρφωση του πολιτικού συστήματος ή υπέρβαση του πολιτεύματος;», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, (62), σελ. 902, ο οποίος αναφέρεται στο γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα ως παράδειγμα ενός ιδιαίτερα επιτυχημένου Συντάγματος που «έχει υποστεί πάμπολες μεταβολές στα 64 χρόνια της ιστορίας του, χωρίς όμως να έχει θιγεί ο πυρήνας του και οι θεμελιώδεις αρχές του.».

⁶³¹ Οι Κοντιάδης & Φωτιάδου (2016: 49) αναφέρουν το Ηνωμένο Βασίλειο ως παράδειγμα χώρας όπου δεν υπάρχουν ουσιαστικοί ή διαδικαστικοί περιορισμοί στην αναθεωρητική λειτουργία πλην όμως υφίστανται «ισχυρότερες δικλείδες οριοθέτησης της μεταβολής του [Συντάγματος] σε σύγκριση προς τη διαδικαστική δυσκαμψία». Κοντιάδης, Ξ. & Φωτιάδου, Α. (2016), *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος: συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας. Για παραδείγματα μεταρρυθμίσεων συνταγματικού χαρακτήρα στο Ηνωμένο Βασίλειο βλ. Blackburn, R. (2013),

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η διαδικασία επεξεργασίας και υιοθέτησης του Συντάγματος του 1975 και οι τρεις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν προσφέρονται για μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου από την ειδικότερη σκοπιά της μελέτης μας, δεδομένου ότι εφαρμόστηκαν στην πράξη και τα τέσσερα πιθανά σενάρια, που μπορεί να υπάρξουν:

α) 1975: η υιοθέτηση του Συντάγματος από μία μονοκομματική πλειοψηφία που, λόγω του εκλογικού αποτελέσματος (Ν.Δ. 54%) και του εκλογικού συστήματος, ήταν τεράστια.⁶³²

β) 1986: η υπερψήφιση της αναθεωρητικής πρότασης από το πλειοψηφούν κόμμα και ένα κόμμα της ήσσονος αντιπολίτευσης παρά την αντίδραση της αξιωματικής αντιπολίτευσης.

γ) 2001: η υπερψήφιση μεγάλου αριθμού αναθεωρητέων διατάξεων από τη συμπολίτευση και την αξιωματική αντιπολίτευση, με συναινετική στάση σε λίγα σημεία και των κομμάτων της ήσσονος αντιπολίτευσης.

δ) 2008: η ουσιαστική αποτυχία της αναθεωρητικής διαδικασίας λόγω του ότι δεν υπήρξε συναίνεση από την αξιωματική αντιπολίτευση, αλλά και από τα κόμματα της ήσσονος αντιπολίτευσης.⁶³³

Οι εμπειρίες αυτές θα διευκολύνουν την προσπάθεια αξιολόγησης του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου και την αποτίμηση της αναθεωρητικής διαδικασίας ενός θεσμικά κρίσιμου πεδίου εν δυνάμει σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Η βασική διαπίστωση από όλες τις περί αναθεώρησης διατάξεις που ίσχυαν στη χώρα μας και, εν πολλοίς ισχύουν στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες του κόσμου, είναι ότι περιλαμβάνουν ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς, που καθιστούν την αναθεώρηση του Συντάγματος ένα εγχείρημα πιο δύσκολο και πιο περίπλοκο από ό,τι η

«Constitutional amendment in the United Kingdom», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), ό.π., σελ. 362 επ.

⁶³² Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η αντιπαράθεση που αφορούσε στις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας και οδήγησε στην αποχώρηση της μειοψηφίας δεν πρέπει να επισκιάσει το γεγονός ότι οι άλλες διατάξεις είχαν διαμορφωθεί με πνεύμα ευρείας συναίνεσης (Αλιβιζάτος, 2011: 506-507).

⁶³³ Για τα αίτια της αποτυχίας της αναθεωρητικής πρωτοβουλίας του 2007/2008 βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2015), ό. π., σελ. 129 επ.

ψήφιση ακόμη και του σημαντικότερου, από πλευράς αντικειμένου, κοινού νομοθετήματος. Η εξήγηση για την προσέγγιση αυτή είναι σχετικά προφανής:

α) Σε ό,τι αφορά τους ουσιαστικούς περιορισμούς, δηλαδή την εξαίρεση ορισμένων θεμελιωδών διατάξεων από το αναθεωρητικό πεδίο, αυτοί θα πρέπει να αποδοθούν στην αυτονόητη μέριμνα κάθε Βουλής, που συντάσσει ένα Σύνταγμα, να αποτρέψει την αλλαγή του πυρήνα του πολιτειακού συστήματος, που καθιερώνει με το Σύνταγμα αυτό.⁶³⁴ Με την πάροδο του χρόνου, και ιδιαίτερα με τις εμπειρίες του Μεσοπολέμου, στη μέριμνα αυτή προστέθηκε και η ανάγκη διαφύλαξης των πιο σημαντικών από τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα, όπως ο σεβασμός της αξιοπρέπειας του ανθρώπου.

β) Οι αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις (αυξημένες πλειοψηφίες, περισσότερες της μίας ψηφοφορίες, ακόμη και στην ίδια κοινοβουλευτική περίοδο, εμπλοκή δύο διαδοχικών Βουλών κ.λπ.) προέρχονται από την ανάγκη να είναι η αναθεώρηση του Συντάγματος προϊόν ευρύτερων συναινέσεων (αυξημένες πλειοψηφίες),⁶³⁵ ενδεδειγμένης επεξεργασίας (δύο ψηφοφορίες απέχουσες ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα μεταξύ τους) και να μην είναι προϊόν τυχαίων συγκυριών, αλλά να έχουν αντοχή στο χρόνο (υπερψήφιση από δύο διαδοχικές Βουλές έστω και με διαφορετική κάθε φορά πλειοψηφία και πάροδος πενταετίας πριν την έναρξη νέας αναθεωρητικής διαδικασίας).

Η στόχευση των ουσιαστικών και διαδικαστικών αυτών περιορισμών είναι κατ' αρχήν θεμιτή.⁶³⁶ Και εάν αυτή η εκτίμηση θα μπορούσε να αφορά σε κάθε δημοκρατική χώρα, στην

⁶³⁴ Βλ. Albert, R. (2010), «Constitutional Handcuffs», *Arizona State Law Journal*, 42 (3), σελ. 666, Hoxhaj, E. & Bjanku, F. (2013), «The Basic Principles as Limits of Constitutional Revision in the Constitutional Jurisprudence and Doctrine in Europe», *Global Journal of Arts and Social Sciences*, 1 (3), σελ. 47-57 και Roznai, Y. (2015), «Unamendability and the Genetic Code of the Constitution», *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper 514. Μάλιστα, ο Roznai (2015: 26) παραθέτει το ακόλουθο απόσπασμα από τους Fusaro & Oliver (2011: 428): «Κάθε συνταγματική διευθέτηση βασίζεται σε ένα πυρήνα αρχών που δεν μπορούν να αλλάξουν και που μπορεί να θεωρηθεί ως εγγενής στην ιδιαίτερη ταυτότητά του... Αυτές οι υπερσυνταγματικές διατάξεις θα μπορούσαν να αποκληθούν ως ο γενετικός κώδικας της συνταγματικής διευθέτησης.». Fusaro, C. & Oliver, D. (2011), «Towards a Theory of Constitutional Change», στο συλλογικό τόμο Fusaro, C. & Oliver, D. (eds.), *How Constitutions Change – A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing.

⁶³⁵ Κοντιάδης, Ξ. (2012), ό. π., σελ. 59.

⁶³⁶ Επικριτικός ως προς την παραδοσιακά αυστηρή διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος στην Ελλάδα είναι ο Βενιζέλος (1998α: 309), ο οποίος κάνει λόγο για «έντονη συνταγματική ανασφάλεια» των εκάστοτε συντακτικών και αναθεωρητικών Βουλών. Ομοίως επικριτικοί είναι οι: Κασσιμάτης, Γ. (2006), «Αρχές και σκέψεις για την ποιότητα άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας», *Το Σύνταγμα*, 32 (3), σελ. 749-768 και Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τζ. (2006), ό. π., σελ. 769-774. Από τη σκοπιά του ο Αλ. Αλαβάνος (συνέντευξη 01/10/2015) θεωρεί ότι αυτού του είδους οι διατάξεις λειτουργούν σε συντηρητική κατεύθυνση: «Η αυξημένη πλειοψηφία σημαίνει ότι το Σύνταγμα είναι πολύ σημαντικό οπότε θέλω ευρεία συναίνεση, αλλά σημαίνει κιόλας ότι δεν αφήνω κάποιους, ενδεχομένως ριζοσπάστες που θέλουν μεγάλες τομές και που τυχαία

περίπτωση της Ελλάδας είναι ακόμη πιο μεγάλη η ανάγκη να υπάρχουν τέτοιοι περιορισμοί, αφού απουσιάζουν πολλά από τα θεσμικά αντίβαρα, για τα οποία κάναμε λόγο ήδη από την εισαγωγή αυτής της μελέτης,⁶³⁷ και που στόχο έχουν να περιορίζουν το ενδεχόμενο κατάχρησης εξουσίας από πλευράς της πλειοψηφίας και μάλιστα σε ένα τόσο κρίσιμο θέμα, όπως η αναθεώρηση του Συντάγματος:

➤ Απουσιάζει ένα δεύτερο νομοθετικό Σώμα (Γερουσία), του οποίου ο διαφορετικός χρόνος και τρόπος ανάδειξης θα το μετέτρεπε σε ένα όργανο, που η σύμπραξή του με τη Βουλή στην αναθεωρητική διαδικασία θα περιόριζε την πιθανότητα άστοχων συνταγματικών πειραματισμών.⁶³⁸

➤ Δεν υπάρχει Συνταγματικό Δικαστήριο που να μπορεί να ελέγξει εάν τηρείται η διαδικασία⁶³⁹ και εάν η αναθεώρηση υπεισέρχεται σε διατάξεις που δεν είναι αναθεωρήσιμες.⁶⁴⁰ Κατά συνέπεια, η ανέλεγκτη εξουσία του Κοινοβουλίου να προχωρήσει σε αναθεώρηση θα πρέπει να περιορίζεται από διαδικαστικές δικλείδες, όπως η αυξημένη πλειοψηφία και η εμπλοκή δύο διαδοχικών Βουλών.

➤ Δεν προβλέπεται διενέργεια δημοψηφίσματος στο πλαίσιο της αναθεώρησης του Συντάγματος.⁶⁴¹ Η άποψή μας δε, είναι ότι ορθά δεν υπάρχει τέτοια πρόβλεψη. Και αυτό επειδή κατ'αρχήν ο θεσμός αυτός δεν είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένος στη χώρα μας⁶⁴² (και η εμπειρία του δημοψηφίσματος του Ιουλίου του 2015, με όσα προηγήθηκαν και όσα

μπορεί να έχουν τη δυνατότητα να συγκεντρώσουν μία δύναμη 150 Βουλευτών, να κάνουν μια αλλαγή. Δηλ. από τη μία έχει μια θετική σκοπιμότητα και από την άλλη μια αρνητική.».

⁶³⁷ Βλ. και ανωτέρω σελ. 3 επ.

⁶³⁸ Βλ. ανωτέρω σχετική βιβλιογραφία σε υποσημ. 6, σελ. 3-4.

⁶³⁹ Χαρακτηριστικά ο Παντελής (1981: 243) σημειώνει: «... δεν υπάρχει πάντα δικαιδοτικό όργανο που να επιβάλει την εφαρμογή όλων των διαδικαστικών κανόνων του Συντάγματος». Παντελής, Α. (1981), «Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: ο διορισμός του Πρωθυπουργού, η παύση της κυβερνήσεως και η κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας», *Το Σύνταγμα*, 7 (2), σελ. 242-260. Βλ. και υποσημ. 7, σελ. 4.

⁶⁴⁰ Για τη δυνατότητα της νομολογίας να ελέγχει την αναθεωρητική διαδικασία σε διάφορες χώρες, βλ. Albert, R. (2015), ό. π., σελ. 14 επ.

⁶⁴¹ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 606, σελ. 244. Γενικότερα για τον θεσμό του δημοψηφίσματος βλ. Νικολόπουλο, Η. (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα, Δημητρόπουλο, Α. (1997), *Το δημοψήφισμα: ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας και Ακριβοπούλου, Χ.Μ. & Γαρυπίδη, Ν. (2012), «Επανεξετάζοντας την αμεσότητα του δημοψηφίσματος στη θεωρία και την πράξη [Με αφορμή την ανάλυση του “Κώδικα Βέλτιστης Πρακτικής για τα Δημοψηφίσματα” της Επιτροπής της Βενετίας]», *Το Σύνταγμα*, 38 (2-3-4), σελ. 657-719.

⁶⁴² Κοντιάδης, Ξ. (2011), «Η αναθεωρητική λειτουργία σήμερα και η αναθεώρηση της διαδικασίας αναθεώρησης», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 24 (1), σελ. 1-7 και Τασόπουλος, Γ. (2007), ό. π., σελ. 181 επ. Αντίθετα, ο Δ. Σιούφας (συνέντευξη 24/11/2015) τόνισε: «Κατ'επανάληψη η αξιωματική αντιπολίτευση με τη στάση της εμπόδισε την τροποποίηση άρθρων του Συντάγματος εκμεταλλευόμενη την ανάγκη υπερψηφισής τους από διευρυμένη πλειοψηφία. Μια λύση θα ήταν η διενέργεια δημοψηφισμάτων σε περίπτωση που δεν διασφαλίζονται ευρείες κοινοβουλευτικές συναινέσεις στην τροποποίηση ιδιαίτερης σημασίας διατάξεων.».

ακολούθησαν, μόνο θετικά δεν μπορεί να συνέβαλαν σε μία ώριμη προσέγγιση απέναντι στον θεσμό).⁶⁴³ Επιπλέον, δεν προσφέρεται για τις διατάξεις που αφορούν στα ατομικά δικαιώματα για αυτονόητους λόγους, καθώς αυτές δεν πρέπει να κρίνονται με όρους λαϊκής πλειοψηφίας και μειοψηφίας. Πάνω από όλα, όμως, η ιδέα ότι ένα κρίσιμο άρθρο του Συντάγματος θα μπορούσε να αναθεωρηθεί με ένα δημοψήφισμα στο οποίο θα είχε καταγραφεί μία μειοψηφία π.χ. 49% θα αναιρούσε το συναινετικό χαρακτήρα που πρέπει να έχουν τέτοιες πρωτοβουλίες. Κατά την άποψή μας, το δημοψήφισμα θα είχε νόημα μόνο ως θεσμικό αντίβαρο σε μια πρωτοβουλία αναθεώρησης του Συντάγματος, που θα βασιζόταν σε μια συγκυριακή αυξημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, οπότε θα μπορούσε να δοθεί το δικαίωμα, κατά το ιταλικό πρότυπο,⁶⁴⁴ σε έναν ελάχιστο αριθμό βουλευτών (π.χ. το 1/3 του όλου αριθμού των βουλευτών) να ζητήσει τη διεξαγωγή ενός τέτοιου δημοψηφίσματος. Στην Ελλάδα, όμως, ο κίνδυνος μιας συγκυριακής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας έχει αντιμετωπισθεί με τη συνταγματική απαίτηση να ολοκληρώνεται η αναθεώρηση σε δύο κοινοβουλευτικές περιόδους, έστω και με διαφορετική κάθε φορά απαιτούμενη πλειοψηφία.

Πέραν αυτών των θεσμικών ελλείψεων υπάρχει και μία πολιτικής υφής έλλειψη, σημαντικότερη ίσως από τις άλλες: δεν έχει διαμορφωθεί μια κουλτούρα συναίνεσης σε βασικά θέματα λειτουργίας του πολιτεύματος και ιδιαίτερα στην περίοδο της κρίσης, που θα επέβαλλε σε μια κοινοβουλευτική πλειοψηφία να αναζητήσει συναινέσεις από την αντιπολίτευση προκειμένου να αναθεωρήσει το Σύνταγμα, εάν κάτι τέτοιο δεν επιβαλλόταν από τον ίδιο τον καταστατικό χάρτη της χώρας.⁶⁴⁵ Ακόμη χειρότερα, η εξαγγελία αναθεωρητικών πρωτοβουλιών -ακόμη και στο πλαίσιο των αυστηρών προϋποθέσεων του υπάρχοντος Συντάγματος- γίνεται με τέτοια συχνότητα που έχει μεταβληθεί από μέσο σοβαρής διαβούλευσης, για τυχόν αδυναμίες του συνταγματικού πλαισίου που παρεμποδίζουν την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία της χώρας, σε επικοινωνιακό «όπλο» της εκάστοτε πλειοψηφίας για μεταβολή της ημερήσιας διάταξης στο δημόσιο διάλογο.⁶⁴⁶

⁶⁴³ Κοντιάδης, Ξ. και Φωτιάδου, Α. (2015), «Το αντισυνταγματικό δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου ως επιστέγασμα της κρίσης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (5), σελ. 552-558.

⁶⁴⁴ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 624, σελ. 250.

⁶⁴⁵ Η περίπτωση του 1975 όπου, ουσιαστικά, υπήρξε συναίνεση (βλ. ανωτέρω υποσημ. 600, σελ. 242) θα πρέπει να αποδοθεί στο κλίμα της πρώτης μεταδικτατορικής περιόδου, όπου οι μνήμες από τη δικτατορία, αλλά και η απειλή μιας νέας, ήταν πολύ έντονες και επηρέαζαν σε σημαντικό βαθμό τη συμπεριφορά των πολιτικών δυνάμεων.

⁶⁴⁶ Ο Κοντιάδης (2015:133) αναφερόμενος στην μεταπολιτευτική εμπειρία από την αναθεωρητική διαδικασία και την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας υποστηρίζει ότι και οι δύο αυτές συνταγματικές διαδικασίες

Εν όψει αυτών των δεδομένων, η αναθεωρητική διαδικασία όπως προβλέπεται στο Σύνταγμα δείχνει, κατ' αρχήν, να τέμνει κατά γόνιμο τρόπο την ανάγκη αφενός να μπορεί να μεταβληθεί το Σύνταγμα, όταν το επιβάλλουν οι συνθήκες και αφετέρου να γίνεται αυτή η μεταβολή με περίσκεψη και συναίνεση.⁶⁴⁷ Μία περαιτέρω αύξηση της πλειοψηφίας των 3/5 θα καθιστούσε δυσχερέστατη τη μεταβολή. Από την άλλη, μια μείωσή της στην απόλυτη πλειοψηφία (έστω και σε δύο διαδοχικές Βουλές) θα στερούσε από τη συνταγματική διαδικασία το συναινετικό στοιχείο και θα άφηνε έρμαιο το Σύνταγμα στις διαθέσεις μιας πλειοψηφίας με μόνο προαπαιτούμενο την επιβεβαίωση της πλειοψηφίας αυτής στις επόμενες εκλογές, κάτι που έχει συμβεί συχνά στη μεταπολιτευτική Ελλάδα.⁶⁴⁸

Υπάρχουν, όμως, ακόμη δύο ζητήματα που χρήζουν απάντησης.

Το πρώτο είναι εάν δικαιολογείται η απαγόρευση της έναρξης αναθεωρητικής διαδικασίας πριν την πάροδο πενταετίας από την ολοκλήρωση της προηγούμενης. Κατά την άποψή μας, η πενταετής αυτή περίοδος είναι χρήσιμη για δύο βασικά λόγους:

α) Η συχνή μεταβολή του Συντάγματος υποβαθμίζει τον ίδιο το θεσμό στα μάτια των πολιτών καθώς τον καθιστά αντικείμενο του καθημερινού πολιτικού διαλόγου και της κομματικής αντιπαράθεσης αποπροσανατολίζοντας από τα ουσιαστικά προβλήματα της χώρας, που η κοινή πείρα λέει ότι αφορούν ζητήματα οικονομικής, κοινωνικής και εξωτερικής πολιτικής, αλλά και προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην πράξη.⁶⁴⁹

κατέληξαν «να χρησιμοποιούνται ιδιοτελώς από τους θεσμικούς παίκτες στο πλαίσιο της κομματικής αντιμαχίας εις βάρος των συνταγματικών σκοπών των επίμαχων διαδικασιών.». Επίσης, βλ. του ιδίου (2009), ό. π., σελ. 198, Παπαδημητρίου, Γ. (1996), «Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Μηχανισμός θεσμικού εκσυγχρονισμού ή πεδίο κομματικών ελιγμών;», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 161-173 και Βενιζέλο, Ε. (1984β), «Η προεκλογική χρήση του Συντάγματος: το Σύνταγμα ως προεκλογικό επιχείρημα», στο συλλογικό τόμο Διαμαντούρου, Ν., Κιτρομηλίδη, Π. και Μαυρογορδάτου, Γ. (επιμ.), *Οι εκλογές του 1981*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», σελ. 32-42.

⁶⁴⁷ Βλ. και Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015): «*Νομίζω ότι η αυξημένη πλειοψηφία είναι αναγκαία. Διότι αν λίγο πριν μιλούσαμε για το consensus, τι είναι το Σύνταγμα; Είναι η έκφραση αυτού του κοινωνικού και πολιτικού consensus στο μείζον επίπεδο. Γι αυτό νομίζω ότι οι αυξημένες πλειοψηφίες, όπου επιτάσσονται για την Αναθεώρηση του Συντάγματος πρέπει να διατηρηθούν.*». Αντίθετος στη διαδικασία των δύο Βουλών ήταν ο Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη 10/06/2015) ο οποίος είπε: «*Είναι πολύ καλύτερο η αναθεώρηση να γίνεται από μία Βουλή με αυστηρές προϋποθέσεις πλειοψηφιών. Με άλλα λόγια, μία Βουλή να ψηφίζει με χρονική απόσταση, μεταξύ δύο ψηφοφοριών, αλλά αυτές να γίνονται από την ίδια Βουλή και όχι από δύο. Σήμερα αν δεν είχαμε τη διαδικασία των δύο Βουλών δεν θα είχαμε την ντροπή αυτή, του να μην μπορούμε να αλλάξουμε τον νόμο, το άρθρο περί ευθύνης υπουργών. Διότι θα ψηφίζετο ομόφωνα από τη Βουλή, οι 300 θα ψηφίζαν.*».

⁶⁴⁸ Το 1977 επανεξελέγη η Ν.Δ., το 1985 το ΠΑ.ΣΟ.Κ., το 1996 και το 2000 επίσης το ΠΑ.ΣΟ.Κ., το 2007 η Ν.Δ. και τον Σεπτέμβριο του 2015 η συμμαχία ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ.

⁶⁴⁹ Για μια αναλυτική σχετική επιχειρηματολογία, βλ. Μανιτάκη, Α. (2006), *Ο ελληνικός συνταγματισμός αντιμετώπος με το συναινετικό αναθεωρητισμό*, Αθήνα: Ινστιτούτο Ν. Πουλιαντζιάς, σελ. 9 επ. Επίσης βλ. και Αλιβιζάτο, Ν. (2001β), «Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001: προτάσεις για μία θεσμική αποτίμηση», *Το*

Στις περιπτώσεις δε που πράγματι υπάρχουν προβλήματα στη λειτουργία των θεσμών, αυτά συχνότερα οφείλονται στην πολιτική πρακτική και όχι στις συνταγματικές προδιαγραφές τους.⁶⁵⁰

β) Η δυνατότητα συχνής αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος δεν οδηγεί, κατά κανόνα, σε αποτελεσματικές λύσεις, αφού αυτές συχνά θα είναι η πρόσκαιρη αντίδραση σε ένα πρόβλημα της επικαιρότητας, υπό την πίεση της κοινής γνώμης. Αυτές οι εύκολες λύσεις δεν επιτρέπουν να δοκιμασθούν εναλλακτικοί τρόποι επίλυσης των προβλημάτων, όπως είναι η αλλαγή της κοινής νομοθεσίας, η νομολογιακή διάπλαση της εφαρμογής τους⁶⁵¹ και τέλος, η αλλαγή της πρακτικής των πολιτικών δυνάμεων, που ίσως είναι και η αποτελεσματικότερη λύση σε ορισμένες περιπτώσεις.

Το δεύτερο σημείο είναι πιο προβληματικό. Αφορά το γεγονός ότι η πρώτη Βουλή καθορίζει μεν το ποιες διατάξεις πρέπει να αναθεωρηθούν αλλά δε δεσμεύει τη δεύτερη Βουλή ως προς το περιεχόμενο που θα πρέπει αυτές να έχουν. Η πιθανότητα καθορισμού με αυξημένη πλειοψηφία των διατάξεων που θα πρέπει να αναθεωρηθούν από την πρώτη Βουλή και ο προσδιορισμός του περιεχομένου τους από τη δεύτερη Βουλή μπορεί να δημιουργήσει σοβαρά πολιτικά προβλήματα σε περιπτώσεις όπου η δεύτερη Βουλή έχει διαφορετική πολιτική και ιδεολογική σύνθεση.⁶⁵² Για να γίνει αντιληπτό το μέγεθος του προβλήματος

Σύνταγμα, 27 (5), σελ. 952: «Η συγκριτική συνταγματική ιστορία διδάσκει ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν αποτελεί αναγκαίο όρο για τον συνταγματικό εκσυγχρονισμό. Είναι το έσχατο μέτρο στο οποίο οι σύγχρονες δημοκρατίες καταφεύγουν όταν η επιθυμητή αλλαγή σε εντοπισμένο κάθε φορά πεδίο δεν μπορεί να επιτευχθεί με άλλο τρόπο». Βλ. επίσης Σγουρίτσα, Χ. (1959), ό. π., σελ. 61-62.

⁶⁵⁰ Αντίθετος είναι ο Ευ. Μείμαράκης (συνέντευξη 12/06/2105), ο οποίος τόνισε ότι: «Δεν είναι ίδιες οι διαδικασίες της δεκαετίας του '70 με του '80, με του '90 και σήμερα. Σήμερα είναι εντελώς διαφορετικά τα ζητήματα. Σήμερα έχουμε μεγαλύτερη εξάρτηση από τους υπερεθνικούς οργανισμούς και πρέπει να λαμβάνονται περισσότερες αποφάσεις σε συνταγματικό επίπεδο για τα θέματα αυτά.»

⁶⁵¹ Η σημασία της νομολογίας ως μοχλού για την εν τοις πράγμασι μεταβολή του περιεχομένου του Συντάγματος δεν πρέπει να υποτιμάται ακόμη και στις χώρες που δεν έχουν το δικαίκο σύστημα του «common law». Βλ. Κοντιάδη, Ξ. & Φωτιάδου, Α. (2016), ό. π., σελ. 21 επ., Contiades, X. & Tassopoulos, I. (2013), «Constitutional Change in Greece», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), ό. π., σελ. 164 επ. και Rasch, B.E. (2008), «Foundations of Constitutional Stability: Veto Powers, Qualified Majorities, and Agenda Setting Rules in Amendments Procedures», *European Consortium for Political Research*, σελ. 4-5 στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d634bfde-6239-40a0-98b6-38b5fba9f43.pdf> [πρόσβαση: 13.07.2016]. Πρβλ. Βολουδάκη (1996: 50 επ.), ο οποίος αναφερόμενος στην τάση αυτή της νομολογίας κάνει λόγο για «ερμηνευτική παραμόρφωση του Συντάγματος από τη νομολογία».

⁶⁵² Βλ. Μανιτάκη, Α. (2006), ό. π., σελ. 7, που κάνει λόγο για ενδεχόμενο «καταδολίευσης» της αναθεωρητικής διαδικασίας, του ίδιου (2008α), «Οι αναθεωρήσεις του 1911 και του 1975: Μεταξύ συνταγματικής συνέχειας και πολιτικής ασυνέχειας», στο συλλογικό τόμο Βατσάκη, Α. & Τσαπόγα, Μ. (επιμ.), ό. π., σελ. 48. Βλ. και Κοντιάδη, Ξ. (1999), «Δεσμεύσεις και αυτοπεριορισμός της δεύτερης αναθεωρητικής Βουλής: Οριοθέτηση και διαδικαστικές εγγυήσεις της αναθεωρητικής λειτουργίας», *Το Σύνταγμα*, 25 (6), σελ. 1055-1070, του ίδιου (2015), ό. π., σελ. 152-53, Παραρά, Π. (1993), «Οι περιορισμένες (sic) εξουσίες της αναθεωρητικής Βουλής», *Το Σύνταγμα*, 19 (2), σελ. 311-328 (328 επ.), Μπακογιάννη, Κ. (1995), «Η αναθεώρηση του

αρκεί να σκεφτεί κανείς το εξής σενάριο: εάν στις εκλογές του 1985 εκλεγόταν η Ν.Δ. (που ως αντιπολίτευση είχε τεθεί προεκλογικά κατά του περιορισμού των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας που προέβλεπε η αναθεωρητική πρόταση του ΠΑ.ΣΟ.Κ.) και στη συνέχεια ψηφίζε διατάξεις που θα διεύρυναν τις αρμοδιότητες του Προέδρου με 151 βουλευτές, θα είχε αξιοποιήσει την πλειοψηφία των 3/5 (ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Κ.Κ.Ε.) της προηγούμενης Βουλής προς την αντίθετη κατεύθυνση από αυτή που επιθυμούσε εκείνη η πλειοψηφία. Είναι προφανές ότι ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα συνιστούσε «συνταγματική αστοχία», αφού η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη ήταν η συναίνεση δύο διαδοχικών Βουλών και όχι η αξιοποίηση μιας αυξημένης πλειοψηφίας από την ιδεολογικά αντίθετη πλειοψηφία της επόμενης Βουλής για να αλλάξει το Σύνταγμα ουσιαστικά με 151 μόνο ψήφους.

Αλλά πέραν του πολιτικού προβλήματος που θα δημιουργηθεί σε μία τέτοια περίπτωση, υπάρχει και μια άλλη παρενέργεια: η αβεβαιότητα, που προκαλεί η προοπτική αυτή ενόψει της προβληματικής αυτής ρύθμισης, μπορεί να λειτουργήσει αποθαρρυντικά στην ανάληψη οποιασδήποτε αναθεωρητικής πρωτοβουλίας από μέρους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, ακόμη και όταν πιστεύει ότι υπάρχει αντικειμενικό πρόβλημα, που πρέπει να ρυθμιστεί με συνταγματική αναθεώρηση.

Για τους λόγους αυτούς, θα πρέπει να τύχει επανεξέτασης το ζήτημα της κατανομής των αυξημένων πλειοψηφιών μεταξύ των διαδοχικών Βουλών. Μία λύση, που έχει προταθεί, είναι να είναι δεσμευτικό για την επόμενη Βουλή το κείμενο της πρώτης και η Αναθεωρητική Βουλή να μπορεί να υπερψηφίσει ή να καταψηφίσει τις προταθείσες από την πρώτη Βουλή διατάξεις χωρίς δικαίωμα μεταβολής τους.⁶⁵³

Συντάγματος: αποτέλεσμα σταθερού αποπροσανατολισμού δύο διαδοχικών Βουλών;», *Το Σύνταγμα*, 21 (1), σελ. 3-30, Φουντεδάκη, Π. (2000), «Η Βουλή στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος - Ενόψει της Ολομέλειας της Αναθεωρητικής Βουλής», *Το Σύνταγμα*, 26 (6), σελ. 1177-1204 και Ανθόπουλο, Χ. (2016α), «Οι πολιτικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης», *Έθνος* (12.10.2016), στο http://www.ethnos.gr/xaralampos_anthopoulos/arthro/oi_politikes_proupotheses_tis_anatheorisis-64566957/ [πρόσβαση: 23.04.2017]. Βλ. επίσης Ευ. Βενιζέλο (συνέντευξη 24/06/2015): «Η αναθεωρητική διαδικασία του άρθρου 110 είναι μία βέβαια από τις πολύ σκληρές εγγυήσεις σε σχέση με τα διεθνή δεδομένα, αλλά είναι και η πιο κλασική. Αν κάποια εγγύηση υπάρχει σε όλα τα πολιτεύματα είναι η αυξημένη πλειοψηφία. Απλώς η αντιστροφή των πλειοψηφιών που έχει προβλεφθεί το 1975 είναι μία ατυχής και επικίνδυνη επιλογή. Γιατί μπορεί να υπάρξει σύμπτωση επί της ανάγκης αναθεώρησης με αυξημένη πλειοψηφία και μετά να ανοίξει ο δρόμος, η συνήθης πλειοψηφία να διαμορφώσει τις νέες διατάξεις. Είναι πολύ επικίνδυνη αυτή η αντιστροφή των πλειοψηφιών. Γιατί μπορεί να υπάρξει μία πλαστή συναίνεση, δηλαδή να συμφωνούμε ότι πρέπει να αλλάξει η διαδικασία για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά ο ένας να θεωρεί ότι πρέπει να είναι άμεση η εκλογή, ενώ ο άλλος να θεωρεί ότι πρέπει να είναι από το Κοινοβούλιο με απλή πλειοψηφία. Και μετά όποιος κερδίσει τις εκλογές κάνει ότι θέλει.». Παρόμοιο προβληματισμό εξέφρασε και η Α. Μπενάκη-Ψαρούδα (συνέντευξη 22/06/2015).

⁶⁵³ Κοντιάδης, Ξ., (2015), ό. π., σελ. 158.

Στην περίπτωση, όμως, αυτή η Αναθεωρητική Βουλή, την οποία ανέδειξε ο λαός γνωρίζοντας ότι έχει αρμοδιότητα οριστικής μεταβολής του Συντάγματος, στερείται του δικαιώματος να διαπλάσει το τελικό κείμενο των διατάξεων. Αντίθετα, αναθέτει την αρμοδιότητα αυτή στην πρώτη Βουλή, που όταν την ανέδειξε ο λαός δεν είχε υπ' όψιν του αυτή την παράμετρο. Η, κατά την άποψή μας, ενδεδειγμένη λύση θα ήταν να απαιτείται οπωσδήποτε αυξημένη πλειοψηφία στις αναθεωρητικές διαδικασίες της Αναθεωρητικής Βουλής ασχέτως του αποτελέσματος των ψηφοφοριών στη Βουλή που προηγήθηκε. Με αυτό τον τρόπο, θα απαιτείται συναίνεση στην πιο κρίσιμη φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας.

ο **Αξιολόγηση ως πεδίου συναίνεσης συμπολίτευσης/αντιπολίτευσης**

Οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που θέτει το ελληνικό Σύνταγμα και με δεδομένο ότι ο εκλογικός νόμος σε συνδυασμό με τα εκλογικά αποτελέσματα ήταν τέτοιος, που από το 1977 και μετά δεν έδωσε ποτέ σε ένα κόμμα ή σε μία κυβερνητική συνεργασία κομμάτων πλειοψηφία 180 βουλευτών, καθιστούν βέβαιο ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος απαιτεί τη συνεργασία ενός τουλάχιστον κόμματος της αντιπολίτευσης σε μία από τις δύο διαδοχικές Βουλές για να τελεσφορήσει.

Το πεδίο σύμπραξης, που διανοίγεται για συμπολίτευση και αντιπολίτευση είναι ιδιαίτερα σημαντικό. Αναμφίβολα, είναι σημαντικότερο από αυτό της εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας δεδομένου του συμβολικού ρόλου που έχει ο Πρόεδρος. Το θεσμικό πλαίσιο είναι τέτοιο, αλλά και η πολιτική πρακτική, ώστε μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας εκλογής Προέδρου, οι όποιες διαφωνίες για το πρόσωπό του περνούν στο περιθώριο και σπανίως η ιδεολογική προέλευση και ο χαρακτήρας του εκλεγέντος Προέδρου έχουν πρακτικές επιπτώσεις στην πολιτική ζωή της χώρας.

Αντίθετα, η αναθεώρηση του Συντάγματος, εφ' όσον ολοκληρωθεί ή εφ' όσον επιχειρηθεί και αποτύχει έχει αυτονόητα ιδιαίτερη σημασία τόσο για την πολιτική ζωή όσο και για τις πολιτικές δυνάμεις του τόπου. Οι τρεις αναθεωρήσεις της Μεταπολίτευσης προσφέρουν πολλά παραδείγματα:

ι) Η ρύθμιση του 2001 για την ανάδειξη των Ανεξάρτητων Αρχών με πλειοψηφία 4/5 από τη Διάσκεψη των Προέδρων⁶⁵⁴ έχει προκαλέσει συχνά υπολειτουργία ή και παράλυση πολλών Αρχών λόγω μη πλήρωσης αρκετών κενών θέσεων.

⁶⁵⁴ Βλ. κατωτέρω σελ. 308 επ. περί αρμοδιοτήτων της Διάσκεψης των Προέδρων.

ii) Η εξαιρετικά περιορισμένη αναθεώρηση το 2001 του άρθρου 86 του Συντάγματος για την ποινική ευθύνη υπουργών εκθέτει επί χρόνια την πολιτική ηγεσία του τόπου στην κατηγορία της συγκάλυψης.⁶⁵⁵

iii) Η αποτυχία εκσυγχρονισμού της διάταξης για την ανώτατη παιδεία το 2008 άφησε άθικτη μια συνταγματική ρύθμιση, που γράφτηκε πριν την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. και η εφαρμογή της προκαλεί συνεχή προβλήματα παραβίασης του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την αναγνώριση πτυχίων προερχόμενων από πανεπιστήμια άλλων κρατών-μελών.

Από την άλλη μεριά, επιτυχημένες ρυθμίσεις, όπως η συνταγματική αναγνώριση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), του Συνήγορου του Πολίτη, της Αρχής Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα, αναβάθμισαν σημαντικούς θεσμούς και τους προφύλαξαν, σε ένα βαθμό, από την πολύπλευρη απαξίωσή τους, που θα μπορούσε να επέλθει στην περίοδο της κρίσης, εάν δεν προστατεύονταν συνταγματικά.⁶⁵⁶

Όλα αυτά αναδεικνύουν την αναγκαιότητα και την κρισιμότητα της σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης στις διαδικασίες της αναθεώρησης. Δεν υποτιμά κανείς τις δυσκολίες που μπορεί να έχει ένα τέτοιο εγχείρημα, καθώς η αναθεώρηση δεν είναι μια τεχνοκρατική, πολιτικά ουδέτερη διαδικασία. Μπορεί όμως να γίνει διάκριση μεταξύ των διατάξεων εκείνων που ρυθμίζουν τους κανόνες της πολιτικής διαδικασίας, δηλαδή την οργάνωση του πολιτεύματος και τις επί μέρους αρμοδιότητες των πολιτειακών οργάνων και των διατάξεων, που αφορούν στα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα.

Στην πρώτη περίπτωση η σύγκλιση των απόψεων είναι πιο εφικτή και βεβαίως πιο αναγκαία. Ακόμη και εάν είναι φυσικό κάθε κόμμα να αντιμετωπίζει τέτοια θέματα και με γνώμονα την πολιτική συγκυρία και τη θέση που έχει σε εκείνη τη φάση (π.χ. αν είναι κυβέρνηση ή αντιπολίτευση, κόμμα εξουσίας ή όχι) στην πραγματικότητα η προσέγγιση της αναθεώρησης πρέπει να είναι πιο μακροπρόθεσμη από κάθε κόμμα, αφού μία νέα διάταξη θα ισχύσει, κατά τεκμήριο, για πολλά χρόνια και σε διαφορετικές πολιτικές συνθήκες, με αποτέλεσμα μία κοντόθωρη αντιμετώπιση μπορεί να αποβεί σε βάρος του κόμματος σε βάθος χρόνου.⁶⁵⁷ Σε τέτοιου είδους διατάξεις λοιπόν είναι ανάγκη, βασικό κριτήριο των κομμάτων, τόσο της συμπολίτευσης όσο και της αντιπολίτευσης, να είναι η ομαλή λειτουργία του

⁶⁵⁵ Για μία κριτική στην αναθεώρηση του 2001 βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2001β), ό. π. και Eleftheriadis, P. (2005), «Constitutional reform and the rule of law in Greece», *West European Politics*, 28 (2), σελ. 317-334.

⁶⁵⁶ Βλ. Βενιζέλος, Ε. (2002). ό. π., σελ. 23 επ. και Τασόπουλος, Γ. (2007), ό. π., σελ. 71 επ.

⁶⁵⁷ Βλ. κατωτέρω υποσημ. 694, σελ. 277.

πολιτεύματος και η αναζήτηση της χρυσής τομής μεταξύ της δημοκρατικής και της αποτελεσματικής λειτουργίας του πολιτεύματος.

Σε ό,τι αφορά τα άρθρα για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αλλά και για τον ρόλο του κράτους στην οικονομία, είναι προφανές και εύλογο ότι η στάση του κάθε κόμματος θα καθοριστεί από την ιδεολογικο-πολιτική του ταυτότητα. Στην περίπτωση αυτή είναι δύσκολο να φανταστεί κανείς ότι θα υπάρξει σύγκλιση της συμπολίτευσης με την αξιωματική αντιπολίτευση⁶⁵⁸ και, κατά συνέπεια η αναθεώρηση θα προχωρήσει εάν υπάρξει σύγκλιση της συμπολίτευσης με ένα ή περισσότερα συγγενή ιδεολογικά κόμματα της ήσσονος αντιπολίτευσης. Το ιδεολογικό εκκρεμές μιας κοινωνίας, όπως αυτό καταγράφεται στις εκλογικές αναμετρήσεις, μπορεί να αποτυπωθεί και στις κατά καιρούς αναθεωρήσεις του Συντάγματος υπό τον όρο, βέβαια, ότι αφενός έχει κάποια χαρακτηριστικά διάρκειας στο χρόνο (και σε αυτό συμβάλλει καθοριστικά η ανάγκη ολοκλήρωσης της διαδικασίας στην επόμενη Βουλή) και αφετέρου δεν παραβιάζεται το δίκαιο της Ε.Ε. και η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Σε κάθε περίπτωση, η διαδικασία της συνταγματικής αναθεώρησης είναι μία πολύ σοβαρή διαδικασία για να καθορισθεί ως προς το εύρος και τον ρυθμό προόδου της με κριτήρια πολιτικού τακτικισμού από πλευράς των κομμάτων και δη των δύο εκάστοτε μεγάλων κομμάτων που, λόγω του ότι θα διαθέτουν τον αναγκαίο αριθμό βουλευτών, θα μπορούν να θέτουν σε κίνηση τη σχετική διαδικασία. Απαιτείται ο δημόσιος διάλογος που θα εστιασθεί στα πραγματικά ζητήματα συνταγματικής υφής με ένα μεσο-μακροπρόθεσμο ορίζοντα και όχι σε ζητήματα πολιτικής λειτουργίας ή ακολουθούμενων πολιτικών, για τα οποία οι απαντήσεις δεν πρέπει να αναζητούνται στο κείμενο του Συντάγματος, αλλά στην άρση βασικών παθογενειών της πολιτικής πρακτικής και κουλτούρας στη χώρα μας.⁶⁵⁹

⁶⁵⁸ Είναι γεγονός ότι κατά την αναθεώρηση του 2001 αναθεωρήθηκαν άρθρα, που αφορούσαν και ατομικά δικαιώματα με τη σύμφωνη γνώμη συμπολίτευσης και αξιωματικής αντιπολίτευσης. Αυτό θα πρέπει να αποδοθεί στην ιδεολογική σύγκλιση μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων που είχε επέλθει την εποχή εκείνη (Κοντιάδης, 2015: 139), αλλά και στο γεγονός ότι η αναδιατύπωση των άρθρων για τα δικαιώματα αυτά, μολονότι δεν στερείται της διακηρυκτικής της σημασίας, δεν είχε άμεσα πρακτικά αποτελέσματα, ώστε να αποτελέσει αντικείμενο πολιτικής διαμάχης.

⁶⁵⁹ Βλ. Τσιλιώτη (2014: 931): «... καμία θεσμική αλλαγή, είτε συνταγματικού είτε νομοθετικού χαρακτήρα δεν μπορεί να αποδώσει από μόνη της, εάν οι εφαρμοστές της (όργανα των τριών εξουσιών) και οι αποδέκτες της (οι ιδιώτες) δεν αντιληφθούν ότι θα πρέπει να σκεπτόμαστε και να συμπεριφερόμαστε με διαφορετικό απ'ό,τι μέχρι τώρα τρόπο.». Επίσης, βλ. Κοντιάδη, Ξ. (2013), «Η αναθεωρητική λειτουργία σήμερα και η αναθεώρηση της διαδικασίας αναθεώρησης», στο συλλογικό τόμο Αλιβιζάτου κ. συν. (επιμ.), *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί: Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 220.

5.2 ΕΚΛΟΓΗ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ο ανώτατος πολιτειακός θεσμός στο πρόσωπο του οποίου συμβολίζεται η ενότητα του λαού πέρα από πολιτικές διαφορές και κοινωνικές αντιθέσεις και συγκρούσεις. Στο κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα, δε διαθέτει ουσιαστικές πολιτικές αρμοδιότητες, πλην όμως η παρουσία στη θέση αυτή ενός προσώπου, που ενώνει, αποτελεί σταθεροποιητικό παράγοντα, ιδιαίτερα κατά τις κρίσιμες φάσεις διαδοχής των κυβερνήσεων ή ακόμη και αναζήτησης κυβερνητικών λύσεων, που να απολαύουν της εμπιστοσύνης της Βουλής.

Ως εκ τούτου, η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι μια σημαντική στιγμή στη λειτουργία του ελληνικού κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όχι μόνο γιατί αφορά, έτσι και αλλιώς, στην ανάδειξη του κορυφαίου πολιτειακού παράγοντα της χώρας, αλλά και γιατί από αυτήν εξαρτάται το εάν θα αναδειχθεί πρόσωπο, υπερκομματικής αποδοχής, ικανό να ενώσει με τον λόγο του.

Παράλληλα, στην πράξη έχει αποτελέσει και την ευκαιρία να δοκιμασθεί η δυνατότητα συνεργασίας συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης για να τελεσφορήσει μια διαδικασία, που εξ ορισμού απαιτεί τη σύμπραξη της πρώτης με ορισμένα τουλάχιστον κόμματα της δεύτερης άλλως, οδηγεί σε πρόωρη διάλυση της Βουλής και εκλογές.⁶⁶⁰

Τη διαδικασία αυτή, που έχει αποκτήσει στην πράξη πολύ περισσότερη πολιτική σημασία από όση θα νόμιζε κανείς, κρίνοντας μόνο από τις αρμοδιότητες που έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, θα εξετάσουμε στην παρούσα ενότητα.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στα 187 χρόνια που μεσολάβησαν από την ίδρυση του ελληνικού κράτους έως σήμερα, η χώρα μας κυβερνήθηκε μόλις τα 54 χρόνια από αβασίλευτη ή προεδρευομένη δημοκρατία (1924-1935⁶⁶¹ και 1974 έως σήμερα).⁶⁶² Σε όλες αυτές τις περιόδους η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας δε γινόταν άμεσα από τον λαό, αλλά η ανάδειξή του είτε

⁶⁶⁰ Δημητρόπουλος, Α. (1992), *Η διάλυση της Βουλής: μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκουλας, σελ. 293 επ.

⁶⁶¹ Σημειώνεται ότι η λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος στο εν λόγω αυτό διάστημα δεν ήταν συνεχής: στις 26/6/1925, ο Θ. Πάγκαλος ανέλαβε την πρωθυπουργία εκβιάζοντας την Εθνοσυνέλευση. Στη συνέχεια, στις 4/1/1926, κήρυξε απροκάλυπτα δικτατορία μέχρι τις 22/8/1926, οπότε ανετράπη από τον Γ. Κονδύλη και προκηρύχθηκαν εκλογές για τον Νοέμβριο του 1926 (Αλιβιζάτος, 1981: 136 επ.).

⁶⁶² Για μία ανάλυση του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας στις περιόδους 1924-1935 και 1974-1985 βλ. Ρίζα, Σ. (1992), ό. π.

γινόταν από κοινή συνεδρίαση της Βουλής και της Γερουσίας (κατά το διάστημα 1929-1935, που λειτούργησε η Γερουσία) είτε μόνο από τη Βουλή.

ο *Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου*

Το πρώτο Σύνταγμα, που προέβλεπε εκλογή προσώπου στην κορυφή της πολιτειακής ιεραρχίας, ήταν το Σύνταγμα που ψηφίστηκε από τη Γ' Εθνοσυνέλευση, που έλαβε χώρα στην Τροιζήνα το 1827⁶⁶³ και προέβλεπε την εκλογή Κυβερνήτη (άρθρα 102-125) στο πρόσωπο του οποίου, θα μπορούσε κανείς να πει χρησιμοποιώντας τη σύγχρονη ορολογία, συγκεντρώνονταν οι ιδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Πρωθυπουργού. Το εν λόγω Σύνταγμα δεν προέβλεπε όμως τον τρόπο εκλογής του Κυβερνήτη παραπέμποντας (άρθρο 120) σε «*ιδιαίτερον νόμον, ο οποίος θα γένει από την Βουλήν του παρόντος έτους*».⁶⁶⁴

Το Σύνταγμα αυτό ήταν βραχύβιο καθώς με την έλευση του Ι. Καποδίστρια στην Ελλάδα ανεστάλη η ισχύς του⁶⁶⁵ και εν τέλει, ήδη πριν τη δολοφονία του Κυβερνήτη είχε δρομολογηθεί η ανάδειξη συστήματος μοναρχίας με κληρονομική διαδοχή.

Μετά από έναν αιώνα κατά τη διάρκεια του οποίου ίσχυσε η αρχή της κληρονομικής διαδοχής στη θέση του αρχηγού του κράτους, το Σύνταγμα του 1927,⁶⁶⁶ καθιέρωσε το πολίτευμα της αβασίλευτης δημοκρατίας⁶⁶⁷ και προέβλεπε (άρθρα 67-86) ότι ο ανώτατος πολιτειακός παράγων είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στον οποίο ανέθετε σχετικά περιορισμένες αρμοδιότητες παρόμοιες με αυτές που και σήμερα προβλέπει το Σύνταγμα του 1975 μετά αναθεώρησή του το 1986.

Ως προς το θέμα της διαδικασίας εκλογής, που ενδιαφέρει ειδικότερα για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, το άρθρο 67 προέβλεπε ότι για την εκλογή του συγκαλούνται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εντός του τελευταίου τριμήνου πριν τη λήξη της πενταετούς θητείας του, σε κοινή συνεδρίαση η Βουλή και η Γερουσία. Πρόεδρος εκλεγόταν ο υποψήφιος που είχε ψηφισθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών των

⁶⁶³ Δερβιτσιώτης, Α. (2014), «Το Σύνταγμα του 1827 ως συμβιβασμός μεταξύ αντιμαχομένων», *Το Σύνταγμα*, 40 (1-2), σελ. 3-14.

⁶⁶⁴ Ο ίδιος ο Ι. Καποδίστριας είχε εκλεγεί Κυβερνήτης ομόφωνα από τη Γ' Εθνική Συνέλευση ήδη πριν την υιοθέτηση του νέου Συντάγματος. Λούκος, Χ. (1988), *Η αντιπολίτευση κατά του κυβερνήτη Ιω. Καποδίστρια 1828-1831*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 17 επ. και Αλιβιζάτος, Ν. (2011) ό. π., σελ. 52-53.

⁶⁶⁵ Η αναστολή επήλθε με απόφαση της Βουλής στις 18/01/1828 μετά από εισήγηση του Κυβερνήτη. Σβώλος, Α. (1972), ό. π., σελ. 28, Λούκος, Χ. (1988), ό. π., σελ. 32 επ. και Αλιβιζάτος, Ν. (2011) ό. π., σελ. 55.

⁶⁶⁶ Σημειώνεται ότι το βραχύβιο Σύνταγμα του 1925/1926 είχε ταυτόσημες διατάξεις για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με αυτές που εν τέλει περιλήφθηκαν στο Σύνταγμα του 1927.

⁶⁶⁷ Άρθρο 2, εδ. α': «*Το Ελληνικόν Κράτος είναι Δημοκρατία*».

δύο Σωμάτων υπό την προϋπόθεση ότι θα παρίστανται στην ψηφοφορία τα 3/5 τουλάχιστον αυτών.

Εάν δεν μπορούσε να καταστεί δυνατή κατά την πρώτη ψηφοφορία η εκλογή Προέδρου, προβλεπόταν δεύτερη ψηφοφορία. Σε περίπτωση που και αυτή απέβη άκαρπη, τότε διενεργείτο ψηφοφορία μεταξύ των δύο πρώτων σε ψήφους υποψηφίων, που είχαν λάβει μέρος στην πρώτη ψηφοφορία, οπότε και εκλεγόταν ο «πλειοψηφίσας» υποψήφιος.

Με το Σύνταγμα του 1927 εκλέχθηκαν δύο Πρόεδροι της Δημοκρατίας, ο Παύλος Κουντουριώτης (Ιούνιος 1929 - Δεκέμβριος 1929) και ο Αλέξανδρος Ζαΐμης (1929-1935), του οποίου η δεύτερη θητεία διεκόπη, όταν ο Γ. Κονδύλης, κατά παραβίαση του Συντάγματος ορίστηκε αντιβασιλέας από τη Βουλή, προκειμένου να δρομολογηθεί η ανάδειξη του Γεωργίου Β΄ ως βασιλιά, μέσω ενός νόθου δημοψηφίσματος.⁶⁶⁸

Μετά την πτώση της δικτατορίας και το δημοψήφισμα του 1974, εκλέχθηκε προσωρινός Πρόεδρος Δημοκρατίας ο Μιχαήλ Στασινόπουλος⁶⁶⁹ και τον Ιούνιο του 1975 τέθηκε σε εφαρμογή το Σύνταγμα του 1975, που καθιέρωσε (άρθρο 1) την «Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία» ως το πολίτευμα της χώρας. Δεδομένου ότι η διαδικασία εκλογής, όπως προβλέφθηκε από το αρχικό κείμενο του Συντάγματος, παρέμεινε η ίδια έως και σήμερα θα εξετασθεί στην επόμενη υποενότητα για το ισχύον θεσμικό πλαίσιο. Μοναδική διάταξη που έχει τροποποιηθεί είναι το άρθρο 32 παρ. 1, που προέβλεπε ότι η σχετική ψηφοφορία ήταν μυστική,⁶⁷⁰ ενώ από το 1986 και μετά έγινε φανερή.

ο Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο

Η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας περιγράφεται στο άρθρο 32 του Συντάγματος. Συγκεκριμένα, η εκλογή γίνεται με ονομαστική ψηφοφορία σε ειδική συνεδρίαση της Βουλής μετά από πρόσκληση του Προέδρου της Βουλής και τουλάχιστον ένα μήνα πριν τη λήξη του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας. Επίσης, σε περίπτωση

⁶⁶⁸ Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 291.

⁶⁶⁹ Μετά το δημοψήφισμα της 8^{ης} Δεκεμβρίου 1974 και την καθιέρωση της αβασίλευτης δημοκρατίας ως οριστικού πολιτεύματος, ο Μ. Στασινόπουλος εξελέγη ως προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας με 206 ψήφους υπέρ, μέχρι την οριστική διαμόρφωση του πολιτεύματος από την Αναθεωρητική Βουλή.

⁶⁷⁰ Αν και το Σύνταγμα του 1927 δεν καθόριζε εάν η ψηφοφορία για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας ήταν μυστική ή φανερή, οι ψηφοφορίες πάντως, που διεξήχθησαν τόσο για την εκλογή του Π. Κουντουριώτη όσο και για του Αλ. Ζαΐμη ήταν μυστικές. Βλ. Γερουσία των Ελλήνων (1930), *Εφημερίς των Συζητήσεων της Γερουσίας: Σύνοδος Β΄* (Κοινά Συνεδριάσεις Βουλής και Γερουσίας), Συνεδριάσεις 2^α (03/06/1929), σελ. 6 και Βουλή των Ελλήνων (1930), *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής: Περίοδος Β΄- Σύνοδος Α΄*, (Κοινά Συνεδριάσεις Βουλής και Γερουσίας), Συνεδριάσεις Α΄ (14/12/1929), σελ. 170 αντίστοιχα.

αδυναμίας του Προέδρου για την εκπλήρωση των καθηκόντων του (παραίτηση, θάνατος ή έκπτωση), η συνεδρίαση συγκαλείται το αργότερο σε δέκα ημέρες από την πρόωγη λήξη της θητείας του προηγούμενου Προέδρου.

Παρά τις σημαντικές αλλαγές στις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1986, η βασική διαδικασία ανάδειξης του στο ύπατο πολιτικό αξίωμα της χώρας δεν έχει αλλάξει,⁶⁷¹ με την εξαίρεση, όπως προαναφέρθηκε, της μετατροπής της ψηφοφορίας στη Βουλή από «μυστική» πλέον σε «ονομαστική» (άρθρο 32 παρ.1 & 4 Σ).⁶⁷²

Σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 1 του Συντάγματος, ο Πρόεδρος της Βουλής συγκαλεί τη Βουλή το αργότερο ένα μήνα πριν λήξει η 5ετής θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας προκειμένου να εκλέξει νέο Πρόεδρο με ονομαστική ψηφοφορία.⁶⁷³

Η συνταγματικά απαιτούμενη πλειοψηφία (άρθρο 32 παρ.3) είναι να λάβει κάποιος υποψήφιος⁶⁷⁴ τα 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών (200 βουλευτές) κατά τις δύο πρώτες

⁶⁷¹ Βλ. Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 336 επ., Παντελή, Α. (2007), ό. π., σελ. 347 επ., Σπυρόπουλο, Φ. (2006), ό. π., σελ. 324 επ., Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 575 επ.

⁶⁷² Η αρχή της μυστικότητας, που ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 1986, είχε παραβιασθεί ήδη δύο φορές: i) το 1980 κατά την εκλογή του Κ. Καραμανλή, όταν οι βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ. (αξιωματική αντιπολίτευση) δήλωσαν άρνηση ψήφου λέγοντας κατά την ονομαστική τους κλήση από το Προεδρείο «δεν ψηφίζω» και ii) το 1985 κατά την εκλογή του Χ. Σαρτζετάκη, όταν χρησιμοποιήθηκαν έγχρωμα ψηφοδέλτια για να ελεγχθεί η στάση των βουλευτών της τότε κυβέρνησης κατά την ψηφοφορία και επιπλέον όταν οι βουλευτές της Ν.Δ. (αξιωματική αντιπολίτευση) αρνήθηκαν να ψηφίσουν δηλώνοντας «αρνούμαι ψήφο» (Τσάτσο, 1993: 338). Το μεγαλύτερο, φυσικά, πολιτικό πρόβλημα δημιουργήθηκε στην περίπτωση των έγχρωμων ψηφοδελτίων (Λουκάκος, 2013: 149-150). Η εμπειρία αυτή οδήγησε το ΠΑ.ΣΟ.Κ., που είχε και την πρωτοβουλία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 να διασφαλίσει ότι στο μέλλον δε θα υπάρχουν κρυφές «διαρροές» από τη γραμμή του κάθε κόμματος, που διευκολύνονται σε μια μυστική ψηφοφορία. Βλ. και αγόρευση του εισηγητή της πλειοψηφίας Αν. Πεπονή στη ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή: «... δεν είναι δυνατό κατά την εκλογή του ανωτάτου πολιτειακού παράγοντα, του ανωτάτου πολιτειακού οργάνου, ο αντιπρόσωπος Βουλευτής, διότι όλοι συλλογικά είμαστε αντιπρόσωποι, να ενεργεί χωρίς ο Λαός να γνωρίζει την ενέργειά του, χωρίς να μπορεί να την ελέγξει. Και αν την ελέγξει, πρέπει προηγουμένως να την κρίνει. (...) το πρόβλημα του Προέδρου της Δημοκρατίας, δηλαδή η εκλογή του, δεν έχει μόνο ένα προσωπικό χαρακτήρα, δεν έχει μόνο τη διάσταση εκλογής ενός προσώπου. Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας περιέχει τη δυνατότητα σημαντικότερης πολιτικής εξέλιξης, ανεξάρτητα από το πρόσωπο. Και την παρέχει διότι εάν δεν συγκεντρωθεί ο αριθμός των 180 ψήφων η συνέπεια δεν είναι ότι δεν εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Αυτή είναι η μία. Η άλλη συνέπεια είναι αγαπητοί συνάδελφοι, ότι διαλύεται η Βουλή και οδηγείται ο Τόπος σε πρόωρες εκλογές. Ερωτώ λοιπόν: Εάν δύο Κόμματα, τα οποία σύμφωνα με τον Κανονισμό προτείνουν υποψήφιο που η δύναμη των προτεινόντων Κομμάτων εξασφαλίζει την εκλογή του, διότι π.χ. συγκεντρώνουν 182 βουλευτές, ο Λαός κινείται με δεδομένο ότι με 182 βουλευτές εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Βουλή προχωρεί κανονικά στη θητεία της. Τρεις βουλευτές άγνωστοι οι ίδιοι, για άγνωστους λόγους, από άγνωστα κίνητρα και με άγνωστες προθέσεις ανατρέπουν αυτό το δεδομένο και απροσδόκητα φέρνουν το Λαό μπροστά σε μια άλλη πραγματικότητα η οποία σημαίνει ότι όχι μόνο δεν εξελέγη Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αλλά η Χώρα οδηγείται εξ αυτού του λόγου σε εκλογές.». Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος Δ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΕΒ' (13/01/1986), στο <http://anatheorisi.parliament.gr/> [πρόσβαση: 24.06.2016].

⁶⁷³ Με ειδική διάταξη του ΚτΒ (άρθρο 140) ρυθμίζεται ο τρόπος διενέργειας της ονομαστικής ψηφοφορίας για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

ψηφοφορίες και εάν αυτό δεν επιτευχθεί, διεξάγεται τρίτη ψηφοφορία, όπου απαιτείται για την εκλογή να συγκεντρώσει κάποιος υποψήφιος τα 3/5 του όλου αριθμού των ψήφων (180 ψήφους).

Εάν δεν επιτευχθεί η αναγκαία πλειοψηφία στις τρεις πρώτες ψηφοφορίες, τότε το Σύνταγμα προβλέπει τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη εκλογών (άρθρα 32 παρ.4 και 41 παρ.5).

Στη Βουλή, που θα προκύψει μετά τις εκλογές αυτές, κατά την πρώτη ψηφοφορία που θα διενεργηθεί για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας απαιτείται πλειοψηφία 3/5 (180 ψήφοι), ενώ εάν δεν επιτευχθεί το αποτέλεσμα αυτό, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται οπότε και απαιτείται απλώς η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (151 βουλευτές).

Τέλος, εάν και αυτό αποδειχθεί αδύνατο, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μεταξύ των δύο υποψηφίων που έλαβαν τις περισσότερες ψήφους και Πρόεδρος Δημοκρατίας αναδεικνύεται εκείνος που θα συγκεντρώσει τη σχετική πλειοψηφία.⁶⁷⁵

⁶⁷⁴ Σύμφωνα με τον ΚτΒ, το δικαίωμα της πρότασης των υποψηφίων παρέχεται αποκλειστικά στις κοινοβουλευτικές ομάδες των πολιτικών κομμάτων (άρθρο 140 παρ. 5), καθώς και στις ομάδες των ανεξάρτητων βουλευτών (άρθρο 15 παρ. 5).

⁶⁷⁵ Ο Μαυριάς (2014: 461) θεωρεί ότι πρόθεση του νομοθέτη ήταν να εκλέγεται στην τρίτη ψηφοφορία μετά τις εκλογές Πρόεδρος ο πρώτος σε ψήφους υποψήφιος ανεξαρτήτως του πόσοι βουλευτές έλαβαν μέρος στην ψηφοφορία. Παρεμφερή προσέγγιση, ως προς την ανάγκη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας σε κάθε περίπτωση, υιοθετεί και ο Βενιζέλος (2008: 579). Αντίθετα, ο Σπυρόπουλος (2006: 327) υποστηρίζει ότι στην 3^η ψηφοφορία της 2^{ης} φάσης «αν οι λευκές ή και άκυρες ψήφοι είναι περισσότερες από τις έγκυρες ο υποψήφιος δεν εκλέγεται και επομένως πρέπει να γίνει νέα διάλυση της Βουλής». Κατά την άποψή μας, το γράμμα και το πνεύμα του Συντάγματος επιβάλλει να αποκλεισθεί η λύση της νέας προσφυγής σε εκλογές για οποιοδήποτε λόγο και υπ' αυτό το πνεύμα να προσεγγισθεί το ζήτημα της τρίτης (έκτης συνολικά) ψηφοφορίας. Η πρόωγη διάλυση της Βουλής είναι ένα εξαιρετικό μέτρο που πρέπει να προβλέπεται ρητά από τον νομοθέτη και κάτι τέτοιο δεν προκύπτει. Ακόμη περισσότερο που η διάλυση αυτή θα γίνει ελάχιστες εβδομάδες μετά την έκφραση της λαϊκής βούλησης εκλογών που επίσης ήταν πρόωρες κατά ρητή πρόβλεψη του Συντάγματος και λίγες ημέρες μετά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση (μία απλή παραβολή των συνταγματικών προθεσμιών για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης και για την εκλογή Προέδρου καθιστά σαφές ότι η δεύτερη και η τρίτη ψηφοφορία μετά τις εκλογές, θα γίνονται, οπωσδήποτε, μετά τις προγραμματικές δηλώσεις της νέας κυβέρνησης). Το ερώτημα που απομένει είναι εάν σε ορισμένες περιπτώσεις θα πρέπει να γίνεται 7^η ή και άλλες ψηφοφορίες όπως για παράδειγμα εάν δε λάβουν στην ψηφοφορία μέρος το 1/4 του όλου αριθμού των βουλευτών, όπως απαιτεί το άρθρο 67 παρ. 1, που αφορά γενικά στις αποφάσεις της Βουλής. Κατ' αρχήν το ερώτημα έχει καθαρά θεωρητικό ενδιαφέρον γιατί φαντάζει εξαιρετικά απίθανο μία κυβέρνηση που μόλις έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης (που δεν μπορεί να είναι λιγότεροι από 120 βουλευτές) να μην μπορεί να διασφαλίσει ότι 75 βουλευτές της θα λάβουν μέρος στην ψηφοφορία (βλ. και Μαυριάς, 2014: 461). Σε κάθε περίπτωση όμως, εάν ανατρέξει κανείς στην συζητήσεις που είχαν γίνει στην Αναθεωρητική Βουλή το 1975 αντιλαμβάνεται πως κοινός τόπος ήταν ότι η τρίτη μετά τις πρόωρες εκλογές ψηφοφορία ήταν οπωσδήποτε και η τελευταία. Όλη η συζήτηση επί του αρχικού κυβερνητικού σχεδίου αφορούσε στην προσπάθεια της αντιπολίτευσης να απλοποιηθεί η διαδικασία της εκλογής και σε αυτό συνέτειναν και οι έντεκα συνολικά τροπολογίες, που κατατέθηκαν. Ο τότε Πρόεδρος της Βουλής Κ. Παπακωνσταντίνου, μιλώντας από το βήμα της Ολομέλειας και τονίζοντας ότι η

Σε περίπτωση κατά την οποία η όλη διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ολοκληρωθεί κατά τη διάρκεια της κανονικής θητείας του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας, η θητεία του παρατείνεται μέχρι να ολοκληρωθεί η εκλογή του νέου Προέδρου.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Από τότε που τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1975 μέχρι σήμερα, έχουν διεξαχθεί εννέα (9) συνολικά διαδικασίες εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας με βάση τις οποίες αναδείχθηκαν συνολικά έξι (6) Πρόεδροι Δημοκρατίας (βλ. κατωτέρω πίνακα 9).

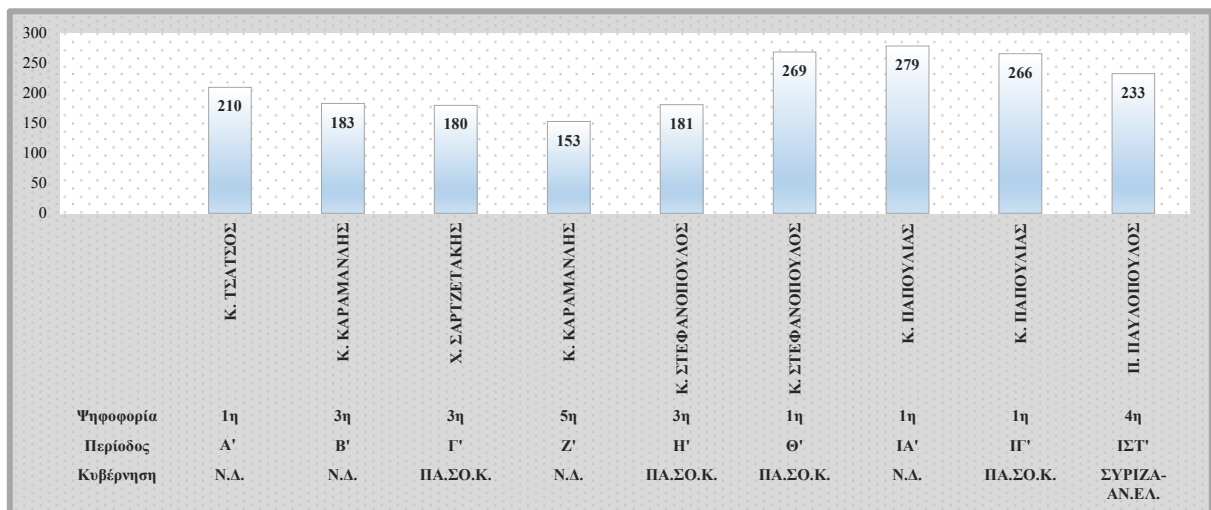
ο Η εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης κατά την περίοδο της Μεταπολίτευσης

Το κλίμα των περισσότερων διαδικασιών ήταν ήπιο και σχετικά συναινετικό. Σε τρεις περιπτώσεις μάλιστα οι υποψήφιοι εξελέγησαν με ευρύτατη πλειοψηφία και με τη συναίνεση κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης (περιπτώσεις Κ. Στεφανόπουλου το 2000 και Κ. Παπούλια το 2005 και το 2010).⁶⁷⁶ Στις υπόλοιπες περιπτώσεις, η αξιωματική αντιπολίτευση καταψήφισε τον προτεινόμενο από την κυβέρνηση υποψήφιο για λόγους όμως που δεν είχαν να κάνουν με το πρόσωπο του Προέδρου, αλλά είτε με το σύνηθες αίτημα της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης για διεξαγωγή πρόωρων εκλογών (εκλογή Κ. Καραμανλή το 1980 και Κ. Στεφανόπουλου το 1995) είτε για λόγους ιδεολογικών διαφορών. Και στις περιπτώσεις όμως αυτές, συγκεντρώθηκε η πλειοψηφία των 3/5 στην τρίτη ψηφοφορία και δεν προκλήθηκαν πρόωρες εκλογές, ενώ το εν γένει πολιτικό κλίμα κινήθηκε σε σχετικά ήπιους τόνους.

συμπολίτευση ανταποκρίθηκε στις αιτιάσεις της αντιπολίτευσης, είπε: «...κατ' αρχήν το άρθρον 32 απλουστεύει εκείνα, τα οποία είναι γνωστόν ότι περιελάμβανε το άρθρο 32 του κυβερνητικού σχεδίου. Απλή ανάγνωση, όχι υπό των πεπειραμένων μελών της Εθνικής Συνελεύσεως, απλή ανάγνωση του κοινού πολίτου πείθει και κατατοπίζει αμέσως ποία είναι η επελθούσα μεταβολή... Εάν ούτε η πλειοψηφία αυτή εξασφαλισθή (ενν. την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών που προβλέπεται για τη δεύτερη, δηλαδή την πέμπτη κατά σειρά ψηφοφορία), η Βουλή προβαίνει εις μίαν ακόμη, την τελευταίαν ψηφοφορίαν, η οποία αναδεικνύει πλέον τον Πρόεδρον με την κοινήν πλειοψηφία, μεταξύ μάλιστα των δύο μόνων πλειοψηφισάντων εις την προηγηθείσαν ψηφοφορίαν υποψηφίων». Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΠΘ' (20/05/1975), σελ. 956-957.

⁶⁷⁶ Διαφορετικές ήταν οι περιπτώσεις: α) της εκλογής του Κ. Τσάτσου με 210 ψήφους, από την 1^η ψηφοφορία, αφού όλες οι ψήφοι προέρχονταν από το κυβερνών κόμμα και β) της εκλογής του Πρ. Παυλόπουλου, ο οποίος, ναι μεν εκλέχθηκε με μεγάλη πλειοψηφία (233 ψήφοι), αλλά αφού προηγουμένως είχε μεσολαβήσει διάλυση της Βουλής και πρόωρες εκλογές λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου. Σε μία τέτοια περίπτωση, είναι σχετικά εύκολο να επιτευχθεί μεγάλη πλειοψηφία, αφού το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης, που έχει μόλις ηττηθεί στις εκλογές, δεν έχει λόγο να προβάλλει προσκόμματα στην εκλογή νέου Προέδρου.

Πίνακας 9
Πρόεδροι Δημοκρατίας και ο αριθμός των ψήφων που έλαβαν για την εκλογή τους



Προσωρινός Πρόεδρος Δημοκρατίας, πριν την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, ήταν ο Μ. Στασινόπουλος

Πηγή: Προεδρία της Δημοκρατίας & Βουλή των Ελλήνων

Σε δύο μόνο περιπτώσεις το κλίμα της εκλογής ήταν πολιτικά φορτισμένο. Η πρώτη ήταν η εκλογή του Χ. Σαρτζετάκη το 1985 οπότε η Ν.Δ., ως αξιωματική αντιπολίτευση είχε αντιδράσει έντονα στην αιφνίδια απόφαση του πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου να μην προτείνει για επανεκλογή τον εν ενεργεία Πρόεδρο της Δημοκρατίας Κ. Καραμανλή.⁶⁷⁷

Η δεύτερη ήταν η διαδικασία εκλογής το 2014-2015 του προσώπου που θα διαδεχόταν τον Κ. Παπούλια, όταν η κυβερνητική πρόταση για τον Στ. Δήμα δεν έλαβε την απαιτούμενη πλειοψηφία των 3/5 λόγω της επιθυμίας της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης (ΣΥΡΙΖΑ) να εκμεταλλευτεί την ευκαιρία και να προκαλέσει πρόωρες εκλογές.⁶⁷⁸ Τελικά, διαλύθηκε η Βουλή λόγω μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, διενεργήθηκαν εκλογές μετά τις οποίες προέκυψε κυβέρνηση συνεργασίας ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ. και στη συνέχεια προτάθηκε από τη νέα κυβερνητική πλειοψηφία ο Πρ. Παυλόπουλος, ο οποίος εξελέγη άνετα υπερψηφιζόμενος και από τη Ν.Δ., ως αξιωματική αντιπολίτευση.

Τέλος, πρέπει να αναφερθεί και μία άλλη περίπτωση πρόκλησης πρόωρων εκλογών λόγω μη εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας. Το 1990, όταν η Ν.Δ. του Κ. Μητσοτάκη, ως

⁶⁷⁷ Αποκορύφωμα της πολιτικής οξύτητας ήταν η απειλή του τότε αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κ. Μητσοτάκη ότι θα ακύρωνε την εκλογή Χ. Σαρτζετάκη εάν εκλεγόταν Πρωθυπουργός. Βλ. σχετικά Clive, N. (1985), «The 1985 Greek Election and its Background», *Government and Opposition*, 20 (4), σελ. 488-503.

⁶⁷⁸ Τη σχετική θέση του κόμματός του ότι δε θα συνεργαστεί για την εκλογή νέου Προέδρου Δημοκρατίας είχε διακηρύξει ο Αλ. Τσίπρας ήδη ένα χρόνο πριν τη λήξη της δεύτερης θητείας του Κ. Παπούλια. Βλ. σχετική ειδησεογραφία: «Τσίπρας σε Süddeutsche Zeitung: Σπίθα για την μεγάλη πολιτική αλλαγή οι εκλογές του Μαΐου», *Αυγή* (15/02/2014), στο <http://www.avgi.gr/article/1881504/tsipras-se-sueddeutsche-zeitung-spitha-gia-tin-megali-politiki-allagi-oi-ekloges-tou-maiou> [πρόσβαση: 15.06.2016].

πρώτο σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμμα, που δε διέθετε όμως απόλυτη πλειοψηφία, δε συνέργησε στην εκλογή Προέδρου παρά το γεγονός ότι ουσιαστικά ήταν βέβαιη η εκλογή Κ. Καραμανλή. Στην πραγματικότητα επιδιωκόμενος στόχος ήταν η απόκτηση απόλυτης πλειοψηφίας, κάτι που τελικά επιτεύχθηκε έστω και οριακά στις εκλογές του Απριλίου του 1990. Η ιδιαιτερότητα μάλιστα της περίπτωσης αυτής γίνεται ακόμη μεγαλύτερη αν σκεφθεί κανείς ότι η πρόκληση πρόωρων εκλογών μέσω της μη εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας δεν προήλθε από τα κόμματα της αντιπολίτευσης αλλά από το πρώτο κόμμα της εποχής εκείνης, λόγω της επιθυμίας του να αποκτήσει αυτοδύναμη πλειοψηφία, κάτι που όντως συνέβη στις εκλογές που ακολούθησαν.⁶⁷⁹

Υπήρξαν όμως και δύο περιπτώσεις στις οποίες μπορεί να μην προκλήθηκαν πρόωρες εκλογές αλλά η απειλή της πρόκλησης πρόωρων εκλογών μέσω της μη υπερψήφισης της κυβερνητικής πρότασης για το πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας άσκησε σημαντική επίδραση στις πολιτικές εξελίξεις.⁶⁸⁰ Η πρώτη ήταν το 2000 όταν η Ν.Δ., ως αξιωματική αντιπολίτευση, υπερψήφισε μεν τον εν ενεργεία Πρόεδρο Κ. Στεφανόπουλο, που πρότεινε η τότε κυβέρνηση (Π.Α.Σ.Ο.Κ.), αφού όμως προηγουμένως είχε εξασφαλίσει τη δέσμευση της τελευταίας ότι μετά την εκλογή Προέδρου θα προκηρύσσονταν εκλογές. Η δεύτερη φορά ήταν το καλοκαίρι του 2009, όταν η απειλή του Π.Α.Σ.Ο.Κ., από τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης, ότι δε θα δεχόταν την κυβερνητική πρόταση επανεκλογής του Κ. Παπούλια, προκειμένου να προκηρυχθούν εκλογές την άνοιξη του 2010, οπότε έληγε η πρώτη θητεία του Κ. Παπούλια, συνέβαλε στην απόφαση της τότε κυβέρνησης (Ν.Δ.) να προκηρύξει πρόωρες εκλογές τον Οκτώβριο του 2009.

Μία άλλη συνέπεια της διαδικασίας για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι ότι τα τελευταία είκοσι χρόνια έχει δημιουργηθεί ένα οιονεί έθιμο ανάδειξης Προέδρου

⁶⁷⁹ Καμτσίδου, Ι. (2010), «Η διαρρύθμιση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας στο ισχύον Σύνταγμα και η θεσμική σημασία της», στο συλλογικό τόμο Καμτσίδου, Ι., Μανιτάκη, Α., Γεραπετρίτη, Γ., Κατρούγκαλου, Γ., Βλαχόπουλου, Σπ., Ανθόπουλου, Χ. και Χρυσόγονου, Κ. (επιμ.), ό. π., 15-37. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι ο όρος της διενέργειας νέων εκλογών με αφορμή την επικείμενη ψηφοφορία για νέο Πρόεδρο Δημοκρατίας είχε τεθεί ως προϋπόθεση από τη Ν.Δ. και τον αρχηγό της Κ. Μητσοτάκη για να δεχθεί τη λύση σχηματισμού οικογενειακής κυβέρνησης με ολιγόμηνη θητεία υπό τον Ξ. Ζολώτα.

⁶⁸⁰ Για μια σταχυολόγηση δηλώσεων της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης ότι δε θα συνεργήσει στην εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας γιατί εκείνο που προέχει είναι να διαλυθεί η Βουλή, να γίνουν εκλογές και να αλλάξει η κυβέρνηση, βλ. Μανδραβέλη, Π. (2014), «Η προμνησία της προεδρολογίας», *Η Καθημερινή* (14.09.2014), στο <http://www.kathimerini.gr/783792/opinion/epikairothta/politikh/h-promnhsia-ths-proedrologias> [14.06.2016].

προερχόμενου από τον ιδεολογικό χώρο της εκάστοτε αντιπολίτευσης⁶⁸¹ με σκοπό η εκάστοτε κυβέρνηση να αποφύγει τις πρόωρες εκλογές ή έστω να εκθέσει την αντιπολίτευση ότι προκαλεί εκλογές, παρά το ότι ο υποψήφιος Πρόεδρος προέρχεται από τον ιδεολογικό χώρο της.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Μία σύγκριση με τα συστήματα εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας στις άλλες χώρες για τις οποίες συνελέγησαν στοιχεία, στο πλαίσιο της συγκριτικής μας έρευνας, καταδεικνύει ότι το ελληνικό σύστημα εκλογής του Προέδρου Δημοκρατίας έχει ορισμένες ιδιαιτερότητες με κυριότερη αυτή της διάλυσης της Βουλής σε περίπτωση μη επίτευξης της απαραίτητης αυξημένης πλειοψηφίας κατά τις τρεις πρώτες ψηφοφορίες.

Όπως προκύπτει από τις απαντήσεις στο σχετικό ερωτηματολόγιο (βλ. παράρτημα Β.2.β), από τις 25 χώρες για τις οποίες υπάρχουν στοιχεία, ο ανώτατος άρχων είναι αιρετός στις 19, ενώ στις υπόλοιπες είναι κληρονομικός. Από αυτές τις 19, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται απευθείας από τον λαό στις 14. Στις περισσότερες από αυτές, η απευθείας εκλογή από τον λαό συνδέεται με ισχυρές εξουσίες στα χέρια του Προέδρου, με χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτά της Γαλλίας και της Κύπρου. Αξίζει όμως να αναφερθεί ότι υπάρχουν και περιπτώσεις (Αυστρία, Πορτογαλία, Φιλανδία), όπου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται απευθείας από τον λαό, αλλά οι αρμοδιότητές του είναι περιορισμένες και το αξίωμα έχει περισσότερο συμβολική παρά πραγματική πολιτική εξουσία και σημασία, όπως και στην Ελλάδα.⁶⁸²

Από τις 5 χώρες, όπου ο Πρόεδρος εκλέγεται έμμεσα (Γερμανία, Ελλάδα, Εσθονία, Ιταλία και Ουγγαρία) η Ελλάδα, η Εσθονία και η Ουγγαρία είναι οι μόνες χώρες που εκλέγουν τον Πρόεδρο αποκλειστικά από το Κοινοβούλιο, καθώς οι άλλες (Γερμανία, Ιταλία) διαθέτουν και Γερουσία, η οποία εμπλέκεται στην ψηφοφορία.

⁶⁸¹ Το 1995, επί κυβερνήσεως Α. Παπανδρέου, εκλέχθηκε ο συντηρητικός Κ. Στεφανόπουλος, το 2005, επί κυβερνήσεως Κ. Καραμανλή, ο προερχόμενος από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. Κ. Παπούλιας και το 2015, επί κυβερνήσεως Αλ. Τσίπρα, ο προερχόμενος από τη Ν.Δ. Πρ. Παυλόπουλος.

⁶⁸² Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στην Αυστρία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται με απευθείας εκλογή από τον λαό εφ' όσον συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων. Εάν δεν εκλεγεί, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μεταξύ των δύο πρώτων υποψηφίων και εκλέγεται αυτός που θα λάβει την απόλυτη πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων, μη προσμετρούμενων των λευκών. Προβλέπεται δε και η δυνατότητα ανάκλησης του Προέδρου με δημοψήφισμα που προκηρύσσεται από τη Βουλή μετά από θετική απόφαση της Γερουσίας.

Εκείνο όμως που καθιστά μοναδική την ελληνική περίπτωση σε σχέση με τις υπόλοιπες χώρες που εκλέγουν έμμεσα τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας είναι το ενδεχόμενο διενέργειας εκλογών σε περίπτωση μη επίτευξης της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας.⁶⁸³ Η διαπίστωση αυτή προκαλεί ακόμη μεγαλύτερη εντύπωση αν σκεφθεί κανείς ότι στη χώρα μας οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι εξαιρετικά περιορισμένες.

Ως προς τις χώρες που έχουν ειδικότερο ενδιαφέρον για το εξεταζόμενο στην παρούσα ενότητα θέμα, τη διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, αξίζει να γίνει αναφορά στην περίπτωση της Γερμανίας που είναι, από αυτή την άποψη, η πλέον συναφής περίπτωση με της Ελλάδας, αφού έχει Πρόεδρο Δημοκρατίας με περιορισμένες αρμοδιότητες και ο οποίος δεν αναδεικνύεται με άμεση ψηφοφορία από τον λαό.

Το άρθρο 54 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της Γερμανίας προβλέπει ότι για την εκλογή του Προέδρου συγκαλείται Ομοσπονδιακή Συνέλευση, αποτελούμενη από τους βουλευτές και από ίσο αριθμό εκλεκτόρων, που εκλέγονται από τα Κοινοβούλια των κρατιδίων κατ' αναλογία του πληθυσμού του κάθε κρατιδίου, χωρίς να είναι απαραίτητο να είναι βουλευτές των Κοινοβουλίων αυτών.⁶⁸⁴ Πρόεδρος εκλέγεται ο υποψήφιος που έχει συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της Εθνικής Συνέλευσης και εάν αυτό δεν καταστεί δυνατόν, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται με την ίδια απαιτούμενη πλειοψηφία. Σε περίπτωση που και η δεύτερη ψηφοφορία αποβεί άκαρπη, διεξάγεται τρίτη ψηφοφορία στην οποία εκλέγεται όποιος από τους υποψηφίους συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων. Η ψηφοφορία είναι μυστική και τα αποτελέσματά της επιφυλάσσουν κατά καιρούς εκπλήξεις για την εκάστοτε κυβέρνηση.⁶⁸⁵

⁶⁸³ Από τις 5 χώρες, που προβλέπουν έμμεση εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, σύμφωνα με τη συγκριτική μας έρευνα [βλ. παράρτημα Β.2 (β) της παρούσας μελέτης], μόνο η Ελλάδα προβλέπει τη διάλυση της Βουλής και την προκήρυξη πρόωρων εκλογών σε περίπτωση μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας. Πρβλ. Παντελή (2007: 348), ο οποίος επισημαίνει την ιδιορρυθμία της ελληνικής ρύθμισης προσθέτοντας ότι το μόνο άλλο παράδειγμα πρόωρης διάλυσης Βουλής για το λόγο αυτό είναι η Μολδαβία (άρθρο 78). Επίσης, βλ. Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλο, Χ. (2014), «Αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης, διάλυση της Βουλής και εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας: Η σχέση των άρθρων 37 παρ. 3 και 32 παρ. 4 του Συντάγματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (6), σελ. 699.

⁶⁸⁴ Linn, S. & Sobolewski, F. (2010), ό. π., σελ. 65.

⁶⁸⁵ Σχετικό παράδειγμα είναι η εκλογή το 2010 του Chr. Wulff, ως Ομοσπονδιακού Προέδρου μετά την παραίτηση του προηγούμενου Προέδρου H. Köhler. Μολονότι ο κυβερνητικός συνασπισμός διέθετε 20 περισσότερες ψήφους στην Εθνική Συνέλευση από όσες απαιτούνταν για την απόλυτη πλειοψηφία, χρειάστηκε να γίνει και η τρίτη ψηφοφορία για να εκλεγεί νέος Πρόεδρος. Βλ. Fondation Robert Schuman (2010), *Presidential Election in Germany – 30th June 2010: Christian Wulff, the new German President*, στο <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/oe/oe-648-en.pdf> [πρόσβαση: 17.06.2016].

ΙΙΙ) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η πλούσια εμπειρία από τις μέχρι τώρα διαδικασίες εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, που έλαβαν χώρα σε φάσεις της μεταπολιτευτικής ιστορίας μας με διαφορετικά μεταξύ τους πολιτικά χαρακτηριστικά, καθώς επίσης και η εφαρμογή στην πράξη όλων των πιθανών σεναρίων (από την εκλογή του Κ. Τσάτσου το 1975 με την πρώτη ψηφοφορία μέχρι την εκλογή του Πρ. Παυλόπουλου το 2015 μετά τη διάλυση της Βουλής λόγω του ατελέσφορου των τριών πρώτων ψηφοφοριών) επιτρέπουν την εξαγωγή ασφαλών σχετικά συμπερασμάτων αξιολόγησης της όλης διαδικασίας ως θεσμικού πλαισίου, αλλά και ως πεδίου εν δυνάμει σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Από την παράθεση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, γίνεται, κατ' αρχήν, σαφής η πρόθεση του νομοθέτη να εξαντληθούν όλες οι δυνατότητες εκλογής με πλειοψηφία, που θα ξεπερνά αυτή της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Έτσι, κατ' αρχήν έθεσε το όριο των 200 βουλευτών γνωρίζοντας βέβαια ότι με εξαίρεση την Αναθεωρητική Βουλή, που προέκυψε από τις εκλογές του Νοεμβρίου του 1974, στην οποία η κυβέρνηση διέθετε 220 βουλευτές, μια τέτοια κυβερνητική πλειοψηφία θα ήταν στατιστικά αδύνατο να υπάρξει στο μέλλον. Γνώριζε λοιπόν ότι το όριο των 2/3 σήμαινε συνταγματική επιταγή προς συμπολίτευση και αντιπολίτευση για την εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας ευρύτερης δυνατής αποδοχής.⁶⁸⁶ Μάλιστα, η απαιτούμενη πλειοψηφία ήταν

⁶⁸⁶ Χαρακτηριστική είναι η ομιλία του Κ. Τσάτσου, εισηγητή της πλειοψηφίας στη Αναθεωρητική Βουλή, ο οποίος απαντώντας στην κατηγορία του βουλευτή της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ε.Κ.-Ν.Δ.) Αν. Σεχιώτη ότι με την απειλή των πρόωγων εκλογών «εκβιάζονται» οι βουλευτές να ψηφίσουν τον υποψήφιο της κυβέρνησης, είπε: «*Η σκέψις του νομοθέτου, καθ' όσον γνωρίζω, ήτο η ακόλουθος: δεν θέλω Πρόεδρον ενός κόμματος, εκείνου που θα έχη το 160, 165, 170. Θέλω Πρόεδρον, τον οποίον θα εκλέξη, μετά συμβιβασμόν, η πλειοψηφία με την αντιπολίτευσιν, ώστε να είναι κοινής εμπιστοσύνης. Αυτή ήτο η σκέψις, εκείνου, ο οποίος συνέταξε το άρθρον: όχι να ασκήτη εκβιασμόν, αλλά να αναγκάση την Βουλήν να εγκαταλείψει τον Κομματικόν Πρόεδρον της πλειοψηφίας, να προσέλθη προς την αντιπολίτευσιν και να πη: έχω 160, έχω 165, έχω 170, δεν φθάνω στους 200, έλα να βρούμε έναν άνθρωπο, κοινής εμπιστοσύνης. Αυτό ήτο η σκέψις και για αυτό, νομίζω, ότι ο χαρακτηρισμός της εκβιάσεως, τουλάχιστον δι εκείνον, ο οποίος εσκέφθη κατ' αυτόν τον τρόπον, δεν ευσταθεί.*». Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975α), Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Προεδρία Α' Υποεπιτροπής Αθανασίου Σπυρ. Ταλιαδούρου, Προεδρία Β' Υποεπιτροπής Αθανασίου Εναγγ. Μίχα, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση 8^η (31/01/1975), Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 132. Βλ. επίσης, Καμτσίδου (2010: 26): «*η απαιτούμενη από τον καταστατικό χάρτη ευρεία "προεδρική πλειοψηφία", επιβάλλει στις κοινοβουλευτικές δυνάμεις συνεργασία και συνεννόηση, προκειμένου στο ύπατο συνταγματικό αξίωμα να αναδειχθεί το πρόσωπο που θα εκφράζει την συνέχεια του κράτους, την ενότητα της πολιτικής κοινότητας παρά τους κομματικούς ανταγωνισμούς, την προσήλωση της τελευταίας σε ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αξίες*». Επίσης, βλ. Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015): «*Όταν ο συνταγματικός νομοθέτης όρισε τις πλειοψηφίες -200, 180- το έκανε διότι θέλησε να εξασφαλισθεί το μέγιστο "consensus", τη συναίνεση μεταξύ των κομμάτων για την ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας. Και θα έλεγα ότι ήταν σωστό. Διότι ο*

τέτοια, ώστε ουσιαστικά η επιταγή αφορούσε στη συνεργασία κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης, αφού με τα δεδομένα της εποχής θα ήταν δύσκολο να υπάρξει τέτοια πλειοψηφία χωρίς τη συνεργασία αυτή.⁶⁸⁷ Δεδομένου όμως ότι κάτι τέτοιο δεν θα ήταν εύκολα εφικτό, μερίμνησε, ώστε να μειώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία στην τρίτη ψηφοφορία στα 3/5, δηλαδή στους 180 βουλευτές. Παρότι και πάλι ήταν πολύ απομακρυσμένο το ενδεχόμενο να υπάρχει κυβερνητικό σχήμα με αυτή την πλειοψηφία (180 βουλευτές), επεδίωκε και πάλι συναίνεση αλλά αυτή τη φορά απευθυνόταν ουσιαστικά στα μικρότερα κόμματα της αντιπολίτευσης ή σε ανεξάρτητους βουλευτές, αφού αριθμητικά φαινόταν εφικτός ο σχηματισμός αυτής της πλειοψηφίας με τη συνεργασία συμπολίτευσης και ήσσονος αντιπολίτευσης.

Στην περίπτωση όμως αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης έκανε μία καίρια παρέμβαση, γνωρίζοντας ότι πέραν των συνταγματικών παραινήσεων για επίτευξη συναινετικής λύσης, θα χρειαζόταν και ένα πιο χειροπιαστό κίνητρο ή αντικίνητρο για να επιτευχθεί αυτή η αυξημένη πλειοψηφία. Και αυτό ήταν το φάσμα των πρόωρων εκλογών. Με την «απειλή» των πρόωρων εκλογών, ο νομοθέτης απευθύνθηκε ουσιαστικά στην εκάστοτε κυβέρνηση, που λογικά είναι αυτή που δε θέλει τις πρόωρες εκλογές και τη διακοπή της θητείας της δημιουργώντας ένα κίνητρο για να προτείνει υποψήφιο προερχόμενο από την αντιπολίτευση ή έστω αποδεκτό από την αντιπολίτευση. Παράλληλα, απευθύνθηκε και στον κάθε βουλευτή ξεχωριστά που δεν έχει κανένα λόγο να θέλει πρόωρες εκλογές με τις δαπάνες, αλλά και την απειλή της μη επανεκλογής του, που αυτές συνεπάγονται.

Φυσικά, παρά το αντικίνητρο αυτό, δεν έλειπε από την οπτική του συνταγματικού νομοθέτη και η πιθανότητα να γίνουν τελικά εκλογές ως αποτέλεσμα της αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας. Στην περίπτωση αυτή, και με δεδομένο ότι θα ήταν πλέον πρόσφατη η λαϊκή ετυμηγορία, προχώρησε στη μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας, που δεν είχε κάνει για τις τρεις πρώτες ψηφοφορίες. Έτσι, αφού στην πρώτη μετεκλογική ψηφοφορία έθεσε το όριο των 3/5, στη συνέχεια, προέβλεψε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών και αν ούτε αυτό ήταν δυνατόν όρισε ότι η τρίτη μετεκλογική ψηφοφορία θα ήταν και η τελική, αφού θα εκλεγόταν οποιοσδήποτε συγκέντρωνε έστω και τη μερική πλειοψηφία των ψήφων. Είναι σαφές, ότι ο νομοθέτης προέκρινε στην πέμπτη και

Πρόεδρος της Δημοκρατίας και δια του αριθμού των ψήφων, άρα της αυξημένης πλειοψηφίας, πρέπει να εκφράζει και σε αυτό το ανώτατο επίπεδο το πολιτικό και κοινωνικό “consensus”.».

⁶⁸⁷ Από το 1977 έως και τις εκλογές του 2009, η αξιωματική αντιπολίτευση εξέλεγε 90-120 περίπου βουλευτές (βλ. παράρτημα Ε).

την έκτη ψηφοφορία τη λύση της εκλογής προσώπου μη υπερκομματικής αποδοχής μπροστά στον κίνδυνο να παραταθεί μια εκκρεμότητα στην κορυφή της πολιτειακής ιεραρχίας, που θα υπονόμει την ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος, αλλά και την αξιοπιστία του Κοινοβουλίου, ως προς την ικανότητά του να δίνει λύσεις, φαινόμενο που παρατηρήθηκε σε άλλες χώρες όπως η Ιταλία⁶⁸⁸ και η Τουρκία⁶⁸⁹.

Από την πρακτική εφαρμογή της διάταξης στα 42 χρόνια της ισχύος του Συντάγματος, διαπιστώνεται ότι ο πρωταρχικός στόχος του νομοθέτη, που επιτεύχθηκε σε σημαντικό βαθμό, ήταν η ανάδειξη προσώπων, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν ευρύτερη πολιτική αποδοχή και να συμβολίσουν την ενότητα της χώρας πέρα από επί μέρους πολιτικές διαφορές.⁶⁹⁰

Η επίτευξη όμως αυτού του στόχου είχε μια σημαντική παρενέργεια, που σίγουρα δεν εντασσόταν στη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη: μεταβλήθηκε σε ένα «όπλο» στα χέρια της εκάστοτε αντιπολίτευσης (μία φορά μάλιστα και της ίδιας της συμπολίτευσης) όχι για να αναδειχθεί στο ύπατο αξίωμα της χώρας πρόσωπο ευρύτερης αποδοχής αλλά για να προκληθούν πρόωρες εκλογές ακόμη και εάν υπήρχαν πραγματικές ή εν δυνάμει

⁶⁸⁸ Χαρακτηριστική η περίπτωση της εκλογής του G. Leone (1971-78), ως Προέδρου της Ιταλικής Δημοκρατίας, μετά από 23 ψηφοφορίες. Βλ. Vasarri, Ch. (2013), «Italy Presidential election set to begin amid political crisis», *Bloomberg* (17.04.2013), στο <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-04-17/italy-presidential-election-set-to-begin-amid-political-crisis> [πρόσβαση: 26.06.2016].

⁶⁸⁹ Μετά τη λήξη της θητείας του F.S. Korutürk (Απρίλιος 1980) διεξήχθησαν περισσότερες από 100 ατελέσφορες ψηφοφορίες για την ανάδειξη νέου Προέδρου. Η εμπειρία αυτή οδήγησε σε αναθεώρηση του άρθρου 102 με την πρόβλεψη της διάλυσης της Εθνοσυνέλευσης. Βλ. περισσότερα σε Φουντεδάκη, Π. (2002), *Το τουρκικό πολίτευμα: το χαλκό δημοκρατικό πρότυπο και οι θεσπισμένες παρεκκλίσεις του*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 359 επ. Το άρθρο 102, όπως ίσχυσε μέχρι το 2017, όριζε ότι για την εκλογή απαιτείτο πλειοψηφία των 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών, στην τρίτη αρκούσε κάποιος υποψήφιος να λάβει την απόλυτη πλειοψηφία, ενώ στην, τέταρτη μετείχαν μόνο οι δύο πρώτοι σε αριθμό ψήφων υποψήφιοι της προηγούμενης ψηφοφορίας. Εάν και τότε δεν επιτυγχανόταν απόλυτη πλειοψηφία, διαλύετο η Εθνοσυνέλευση και προκηρύσσονταν εκλογές. Ήδη, μετά το δημοψήφισμα της 16.04.2017 και την οριακή επικράτηση του «ναι» (51,41%), η εκλογή του Προέδρου θα γίνεται απευθείας από τον λαό σε ένα πολίτευμα που μεταβλήθηκε πλέον σε απόλυτα προεδρικό. Βλ. σχετική ειδησεογραφία: «Ιστορικό δημοψήφισμα στην Τουρκία σήμερα – Υπερεξουσίες Ερντογάν», *iefimerida* (16/04/2017), στο <http://www.iefimerida.gr/news/331500/istoriko-dimopsifisma-stin-toyrkia-simera-yperexoysies-erntogan> και Ζαχαριάδης, Αδ. (2017), «Ερντογάν: Ένας “Σουλτάνος με πήλινα πόδια”», *CNN Greece* (17/04/2017), στο <http://www.cnn.gr/focus/editorial/story/76927/erntogan-enas-soylytanos-me-pilina-podia> [πρόσβαση: 17.04.2017].

⁶⁹⁰ Ακόμη και στην περίπτωση του Χρ. Σαρτζετάκη που η εκλογή του είχε προκαλέσει πολλές αντιδράσεις, οι οποίες συνεχίστηκαν και μετά την εκλογή του, τροφοδοτούμενες και από την από πλευράς του έλλειψη πολιτικής εμπειρίας, εν τέλει διαμορφώθηκε ένα κλίμα αποδοχής στο πρόσωπό του, κάτι που φάνηκε στην κρίσιμη διαδικασία των διερευνητικών εντολών του 1989, οπότε και διαχειρίστηκε επιτυχώς μια δύσκολη διαδικασία, που για πρώτη φορά εφαρμοζόταν στα μεταπολιτευτικά χρονικά. Γενικά για το θέμα των διερευνητικών εντολών βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 632, Σπυρόπουλο, Φ. (2006), ό. π., σελ. 295 επ., Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 358, Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 522 και Μαυριά, Κ. (2014), ό. π., σελ. 520 επ.

υποψηφιότητες για να εκλεγεί Πρόεδρος υπερκομματικής αποδοχής. Όπως έχει ορθά γραφεί «βρίσκεται έξω από τη λογική του κοινοβουλευτικού συστήματος, σε οποιαδήποτε εκδοχή του, πολύ περισσότερο μάλιστα όταν αυτό θέλει να εμφανίζεται ως ένα σύστημα “υπερ-εκλογικευμένου κοινοβουλευτισμού”, όπως το ελληνικό πολιτικό σύστημα μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, να αναγνωρίζει το Σύνταγμα στην αντιπολίτευση τη δυνατότητα να προκαλεί αυτή την πρόωρη διάλυση της Βουλής, εμποδίζοντας την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας».⁶⁹¹

Ενδεχομένως, το σύστημα της πρόωρης διάλυσης της Βουλής να είχε κάποιο νόημα στην περίοδο 1975-1986, οπότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε αυξημένες αρμοδιότητες: η επιλογή ενός προσώπου, που είτε θα είχε ευρεία αποδοχή (πλειοψηφία 2/3 ή 3/5) είτε θα αναδεικνυόταν από μια Βουλή με πρόσφατη λαϊκή εντολή να έδειχνε αναγκαίο προσόν ενός υποψηφίου που εκλεγόμενος στη θέση αυτή θα μπορούσε π.χ. να παύσει την κυβέρνηση (άρθρο 38 παρ. 2), να προκηρύξει πρόωρες εκλογές (άρθρο 41 παρ. 1) ή δημοψήφισμα (άρθρο 44 παρ. 2) ή να ασκήσει εν γένει μία από τις πολλές αρμοδιότητες, που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1975. Το πρόβλημα με τις ρυθμίσεις εκείνες δεν έγκειτο τόσο στη διάλυση της Βουλής σε περίπτωση μη εκλογής Προέδρου αλλά στις ίδιες τις ευρείες αρμοδιότητες που είχε ο Πρόεδρος. Δεδομένης όμως της κατάργησης αυτών των αρμοδιοτήτων στην αναθεώρηση του 1986, η διάλυση της Βουλής λόγω μη εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας με αυξημένη πλειοψηφία φαντάζει μια περιττή πολυτέλεια.⁶⁹² Σε μία χώρα όπου από το 2007 και μετά έχουν διεξαχθεί έξι βουλευτικές εκλογές σε διάστημα εννέα ετών χωρίς να συνυπολογίζονται οι εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς και οι περιφερειακές και δημοτικές εκλογές, η ύπαρξη ενός ακόμη λόγου πρόωρων εκλογών αποτελεί επικίνδυνη πολυτέλεια για τη σταθερότητα του πολιτικού συστήματος και για την εύρυθμη λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης.⁶⁹³

⁶⁹¹ Κοντιάδης, Ξ. & Ανθόπουλος, Χ. (2014), ό. π., σελ. 698.

⁶⁹² Ανθόπουλος, Χ. (2014), «Ο χρόνος εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), σελ. 295-307. Βλ. και Κων. Μητσοτάκη (συνέντευξη 10/06/2015): «Πρέπει να διασφαλίσουμε την τετραετή διάρκεια της Βουλής. Είναι μέγα έγκλημα η σύνδεση της εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας με εκλογές. Μέγα λάθος. Ήμουν ο μόνος που από την αρχή στάθηκα αντίθετος, ήταν ένα σφάλμα του μακαρίτη του Καραμανλή, όταν ψηφίζετο το Σύνταμά του, αλλά σήμερα το δέχονται οι πάντες ότι είναι λάθος και ότι πρέπει να ασφαλιζεται κατά το δυνατό η τετραετία.».

⁶⁹³ Βλ. Σπανού, Κ. (2016), «Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα» και Μακρυδημήτρη, Α. (2016), «Ποιό είναι το ακεσώδουνο; (Εν Ελλάδι 2016 μ.Χ.)» και τα δύο στο συλλογικό τόμο του Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες & Προτάσεις, Πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σελ. 57 και 104 αντίστοιχα.

Εν όψει της διαπίστωσης αυτής για την ανάγκη κατάργησης της ρύθμισης περί προσφυγής σε εκλογές σε περίπτωση μη ανάδειξης Προέδρου της Δημοκρατίας⁶⁹⁴ είναι πρόδηλη η ανάγκη να αποσυνδεθεί η εκλογή Προέδρου από τη διαδικασία των πρόωρων εκλογών σε προσεχή συνταγματική αναθεώρηση. Οι εναλλακτικές λύσεις είναι αρκετές και μπορούν να κυμανθούν σε δύο κατευθύνσεις: είτε η εκλογή από ένα εκλεκτορικό Σώμα στο οποίο εκτός από τους βουλευτές θα περιλαμβάνονται π.χ. και οι περιφερειάρχες και οι δήμαρχοι,⁶⁹⁵ είτε η εκλογή αποκλειστικά από τη Βουλή σε μία διαδικασία ψηφοφοριών (π.χ. πέντε ή έξι), όπου η απαιτούμενη πλειοψηφία θα βαίνει αποκλιμακούμενη. Φυσικά υπάρχει και η λύση της απευθείας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας από τον λαό⁶⁹⁶ αλλά κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε μια πρόσθετη πολιτική τριβή που, κατά την άποψή μας, δεν δικαιολογείται από τον περιορισμένο ρόλο και αρμοδιότητες που έχει ο Πρόεδρος στο σύστημά μας. Αντίθετα, θα μετέβαλλε, ενδεχομένως, το πρόσωπο του Προέδρου σε αντικείμενο πολιτικής διαμάχης, ενώ παράλληλα, μετά την εκλογή του, θα υπήρχε ένας δυϊσμός στην κορυφή της πολιτικής πυραμίδας, που η ιστορική εμπειρία έχει δείξει στη χώρα μας ότι υπήρξε καταστροφικός.⁶⁹⁷ Αντίθετα, με το σύστημα έμμεσης εκλογής έχει

⁶⁹⁴ Είναι ενδιαφέρον ότι στην αναθεωρητική διαδικασία, που οδήγησε στην αναθεώρηση του 2001, προτάθηκε η απόλυση της ρύθμισης αυτής από τους βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ., αλλά δεν τελεσφόρησε καθώς δε συγκέντρωσε την πλειοψηφία των 180 ψήφων ούτε στην πρώτη ούτε στη δεύτερη Βουλή. Βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 580-581. Φαντάζει ειρωνεία το γεγονός ότι στην πρόταση εκείνη αντέδρασε η Ν.Δ., η οποία έμελλε να υποστεί το 2014/2015 τις συνέπειες αυτής της ρύθμισης, αφού η κυβέρνηση Α. Σαμαρά οδηγήθηκε σε εκλογές 19 μήνες πριν τη λήξη της θητείας της λόγω μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας με αποτέλεσμα να τις χάσει.

⁶⁹⁵ Βλ. Αλ. Αλαβάνο (συνέντευξη 01/10/2015): «*Προτιμώ το ιταλικό σύστημα όπου ο Πρόεδρος εκλέγεται από ένα ευρύτερο Σώμα εκλογέων, το οποίο δεν είναι μόνο βουλευτές ή γερουσιαστές, είναι αιρετοί εκπρόσωποι σε διάφορα επίπεδα της κοινωνίας. [...] Διστάζω να πω την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τη λαϊκή βάση γιατί στην Ελλάδα έχουμε πολύ συχνά εκλογές.*». Κατά τη συζήτηση του Συντάγματος του 1975 είχε διατυπωθεί η άποψη για ανάγκη εκλογής του Προέδρου από ένα ευρύτερο εκλεκτορικό Σώμα. Βλ. τροπολογία που κατέθεσαν από κοινού στην Ολομέλεια (19/05/75) οι Γ. Μαύρος, Α. Παπανδρέου και Η. Ηλιού, με την οποία προβλεπόταν η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τους βουλευτές και ισάριθμους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, με αυξημένη πλειοψηφία, αλλά χωρίς ενδεχόμενο διάλυσης της Βουλής. Βουλή των Ελλήνων (1976), *Σύνταγμα 1975: Διάταξις κατ'άρθρον επίσημων σχεδίων – τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου*, Αθήνα: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 200-201. Ανάλογη πρόταση περιλαμβάνεται στο κείμενο «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 26).

⁶⁹⁶ Βλ. Δ. Σιούφα (συνέντευξη 24/11/2015): «*Οι απλές λύσεις είναι πάντα οι εντιμότερες: απευθείας εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας από το λαό σε ένα ή δύο γύρους αν απαιτηθεί. Οι υποψήφιοι να προτείνονται και από ικανό αριθμό πολιτών ή εκλεγμένων αντιπροσώπων. Μετά σαράντα χρόνια ήρθε η ώρα ο λαός να εκλέγει απευθείας τον αρχηγό του κράτους. Πρόταση την οποία υποστηρίζω αταλάντευτα, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990.*». Βλ. επίσης, Βολουδάκη, Β. (1996), ό. π., σελ. 79 επ.

⁶⁹⁷ Βενιζέλος, Ε. (2008), ό. π., σελ. 582. Βλ. και Κασιμάτη, Γ. (2005), *Η μετάβαση στη Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 60-61: «*Η ανάδειξη του αρχηγού του κράτους κοινοβουλευτικής δημοκρατίας με δημοψήφισμα, όπως υποστηρίχθηκε από ορισμένες πλευρές τότε και αργότερα, νοθεύει το κοινοβουλευτικό σύστημα. Όπως είναι γνωστό, η βασική επιταγή της κοινοβουλευτικής αρχής είναι η αποκλειστική πολιτική εξάρτηση της κυβέρνησης*

διασφαλισθεί ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παραμένει ένας θεσμός, που ακόμη και στη σημερινή πολιτική κρίση, είναι υπεράνω πολιτικών προστριβών.⁶⁹⁸

ο Αξιολόγηση ως πεδίου συναίνεσης συμπολίτευσης/αντιπολίτευσης

Θεωρητικά, η διαδικασία για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι μια κατ' εξοχήν ευκαιρία που προσφέρεται για σύμπραξη μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης. Κι αυτό για τρεις λόγους:

α) Η ίδια η θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας επιβάλλει συναινετικές προσεγγίσεις, αφού ενσαρκώνει την έννοια της ενότητας του λαού.

β) Οι αρμοδιότητες του Προέδρου είναι τόσο περιορισμένες, ώστε το να εκλεγεί Πρόεδρος κάποιος που δεν προέρχεται από τις τάξεις ενός κόμματος δεν αποτελεί για αυτό το κόμμα μια πολιτική απώλεια ή μια απειλή ότι θα διαμορφωθεί αρνητικός συσχετισμός δυνάμεων σε βάρος του.

από το αντιπροσωπευτικό σώμα και η υπαγωγή της άσκησης της κυβερνητικής λειτουργίας στην αποκλειστική αρμοδιότητα πολιτικού ελέγχου από την άμεσα νομιμοποιημένη από τον λαό λαϊκή αντιπροσωπεία. Έτσι, το κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης διασφαλίζει ενότητα και άμεση λειτουργική σύνδεση του λαού ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας, των αντιπροσώπων του λαού ως οργάνου άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας, και της κυβέρνησης ως οργάνου και ως λειτουργίας. Η ενότητα αυτή εξασφαλίζεται λόγω της μοναδικότητας της άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης του αντιπροσωπευτικού σώματος με την άμεση εκλογή του σε τακτά χρονικά διαστήματα. [...] Αν στο κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης θεσπιστεί άμεση εκλογή του αρχηγού του κράτους και του αντιπροσωπευτικού σώματος, θα έχουμε δύο συνταγματικά όργανα με άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση, δηλαδή δύο όργανα που θα αντλούν την εξουσία τους άμεσα από τον λαό, με συνέπεια τη διάσπαση της πολιτικής λειτουργίας και εξουσίας. Αυτό δεν είναι θεωρητική υπόθεση. Έχει πρακτική σημασία: ο άμεσα εκλεγόμενος πρόεδρος της δημοκρατίας, στηριζόμενος σε χωριστά εκπεφρασμένη βούληση του λαού και έχοντας το κύρος της άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, θα αποτελεί, ακόμη και χωρίς πολιτικές αρμοδιότητες, πόλο αντίπαλης πολιτικής δύναμης στη λειτουργία της κυβέρνησης και της Βουλής, με απρόβλεπτες συνέπειες.»

⁶⁹⁸ Για μια ενδιάμεση λύση, που προβλέπει τρεις ψηφοφορίες και στη συνέχεια απευθείας εκλογή από το λαό, βλ. Ευ. Μεϊμαράκη (συνέντευξη 12/06/2015): «Πιστεύω ότι πρέπει αυτό να αλλάξει. Δεν μπορεί να τιμωρείς τη Βουλή επειδή δεν μπορεί να εκλέξει Πρόεδρο. Ούτε μπορεί οι πολίτες να ψηφίζουν για μία Βουλή 4ετούς θητείας και να διακόπτεται η θητεία της επειδή είναι τέτοιες οι συνθήκες που δεν μπορεί να εκλέξει Πρόεδρο. Γι αυτό ακριβώς είχα προτείνει στην αναθεώρηση του Συντάγματος, που τώρα πάλι ξαναπροτείνω, για να μη χάσουμε τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος -γιατί κάποιοι λένε να πάμε σε απευθείας εκλογή από τον λαό- η Βουλή και τα κόμματα να προτείνουν τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, να γίνονται οι τρεις ψηφοφορίες και αν τελικά δεν εκλεγεί Πρόεδρος, τότε μεταξύ των υποψηφίων, να αποφασίσει ο ελληνικός λαός εκείνον για το ανώτατο αξίωμα της χώρας. Είναι μία λύση, η οποία κατά τη γνώμη μου δε θα βλάψει τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα, γιατί δε θα γυρίσει το πολίτευμα σε προεδρικό και η Βουλή θα διατηρήσει τον κυρίαρχο ρόλο της προτείνοντας αυτή τα πρόσωπα εκείνα για το ανώτατο αξίωμα της χώρας.» Τη λύση άμεσης εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας σε περίπτωση μη επίτευξης αυξημένης πλειοψηφίας στις σχετικές ψηφοφορίες στη Βουλή προβλέπουν τόσο η «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 10), όσο και η «πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 34). Η προτεινόμενη λύση έχει βέβαια το πλεονέκτημα ότι αποφεύγεται η πρόωγη διάλυση της Βουλής. Από την άλλη πλευρά, όμως, παρουσιάζει το μειονέκτημα ότι υποβάλλει τους υποψηφίους Προέδρους στη φθορά μιας εκλογικής διαμάχης γεγονός που μπορεί να σηματοδέψει αρνητικά τη μελλοντική θητεία όποιου εκλεγεί.

γ) Η ίδια η διαδικασία με τις απαιτούμενες αυξημένες πλειοψηφίες και την «απειλή» προσφυγής σε πρόωρες εκλογές αποτελεί μια σαφή κατευθυντήρια οδηγία του Συντάγματος προς τις πολιτικές δυνάμεις να αναζητήσουν συναινετικές λύσεις, που θα διαπερνούν τις κομματικές αντιθέσεις.⁶⁹⁹

Οι παράγοντες όμως αυτοί ισχύουν σε ομαλές πολιτικές περιόδους και πράγματι οδήγησαν σε λύσεις χωρίς την προσφυγή σε κάλπες στις περισσότερες των περιπτώσεων. Κάτι τέτοιο όμως δεν συμβαίνει σε περιόδους οξείας πολιτικής κρίσης, όπως είναι η τρέχουσα περίοδος, κατά την οποία οι συνήθεις σταθερές της πολιτικής έχουν παύσει να ισχύουν. Για παράδειγμα, η συνήθης αντίθεση της κοινής γνώμης στο ενδεχόμενο πρόωρων εκλογών δεν ήταν τόσο έντονη στο τέλος του 2014 εν όψει της προεδρικής εκλογής. Το αίτημα για αλλαγή κυβέρνησης υπερίσχυε της συνήθους προτίμησης των πολιτών για εξάντληση των τετραετιών και έτσι δεν υπήρξε πίεση από τους ψηφοφόρους προς τους αμφιταλαντευόμενους βουλευτές για να ψηφίσουν τον υποψήφιο Πρόεδρο. Ακόμη και στις τάξεις των βουλευτών των μικρότερων κομμάτων, που συνήθως είναι οι πιο ευμενώς διακείμενοι προς την αποφυγή εκλογών, αφού κινδυνεύουν να μην επανεκλεγούν, η προοπτική των πρόωρων εκλογών δεν λειτούργησε προς την κατεύθυνση της υπερψήφισης του υποδεικνυόμενου από τη συμπολίτευση, αφού άλλοι μεν είχαν πάρει την απόφαση (πρόωρης) απόσυρσης από την πολιτική ή άλλοι είχαν αποφασίσει να κατέλθουν υποψήφιοι με μεγαλύτερο κόμμα, έχοντας εξασφαλίσει την εκλογή τους. Παράλληλα, το νοσηρό κλίμα, όπου κάθε πιθανή ψήφος ανεξάρτητου ή αμφιταλαντευόμενου βουλευτή προς τον υποψήφιο της συμπολίτευσης αποδιδόταν σε αθέμιτες οικονομικές συναλλαγές,⁷⁰⁰ διαδραμάτισε, επίσης, τον ρόλο του στο να μη τελεσφορήσει η διαδικασία.

Είναι βέβαιο ότι όλοι αυτοί οι παράγοντες συνδέονται αιτιωδώς με την πολύπλευρη κρίση των τελευταίων ετών και ότι η προβλεπόμενη διαδικασία έχει αποδώσει καρπούς στις περισσότερες των άλλων περιπτώσεων. Ένα Σύνταγμα όμως δεν φτιάχνεται μόνο για τις ομαλές περιόδους. Άλλωστε, στις ομαλές περιόδους μια ατελής διάταξη θα μπορούσε να «διορθωθεί» στην πράξη από τις ίδιες τις πολιτικές δυνάμεις. Αντίθετα, στις περιόδους

⁶⁹⁹ Βενιζέλος, Ε. (1998β), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα. Συναινετική αναθεώρηση II*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 106 επ.

⁷⁰⁰ Βλ. σχετική ειδησεογραφία: Παπαδάκου, Γ. (2014), «Πολιτική θύελλα μετά τις καταγγελίες Χαϊκάλη: Μου έδιναν €2-3 εκατ. για να ψηφίσω Πρόεδρο», *Το Βήμα* (19.12.2014), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=660888> και «Βουδούρης και Παραστατίδης υπονοούν ότι εξαγοράστηκαν οι ανεξάρτητοι βουλευτές που ψήφισαν Δήμα», *Τα Νέα* (19.12.2014), στο <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5192110> [πρόσβαση: 14.06.2017].

κρίσης, ακόμη και οι αρτιότερες διατάξεις μπορούν να στρεβλωθούν από την πολιτική πρακτική.

Εν όψει αυτών των επισημάνσεων, καθίσταται σαφές ότι η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας μπορεί να αποτελέσει γόνιμο πεδίο σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης μόνο εάν οι πολιτικές δυνάμεις έχουν τη σχετική ωριμότητα και άσχετα με την απειλή διάλυσης της Βουλής. Αντίθετα, η απειλή αυτή, χωρίς να εξασφαλίζει τη σύμπραξη, έχει κρίσιμες παρενέργειες στην πολιτική ομαλότητα και την κυβερνητική σταθερότητα. Η αποσύνδεση της διαδικασίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας από το ενδεχόμενο εκλογών θα συμβάλει στην ομαλότητα και τη σταθερότητα χωρίς να καταργεί τη δυνατότητα σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, οι οποίες εν τέλει κρίνονται από τους πολίτες και για την ωριμότητα που επιδεικνύουν στην, από πλευράς συμβολισμών, κορυφαία αυτή στιγμή του πολιτεύματος.

5.3 ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

Το εκλογικό σύστημα, δηλαδή ο τρόπος με τον οποίο μεταφράζονται σε βουλευτικές έδρες και κατανέμονται στις περιφέρειες τα ποσοστά που λαμβάνουν τα κόμματα στις εθνικές εκλογές,⁷⁰¹ έχει αποτελέσει παραδοσιακά στη χώρα μας ένα από τα ζητήματα έντονης πολιτικής διαμάχης. Αυτό είναι ευεξήγητο δεδομένου ότι από τον τρόπο που τα εκλογικά αποτελέσματα θα μεταφραστούν σε βουλευτικές έδρες θα καθορισθεί ποια κόμματα θα εισέλθουν στη Βουλή, ποιοι υποψήφιοι θα εκλεγούν βουλευτές και ποια κυβέρνηση θα προκύψει -εάν τελικά προκύψει- και δε χρειαστούν νέες εκλογές. Επιπλέον, διαδεδομένη είναι η αντίληψη ότι το εκλογικό σύστημα μπορεί να έχει επίδραση και στο ίδιο το εκλογικό αποτέλεσμα, αφού ένα τμήμα των ψηφοφόρων ενδεχομένως λαμβάνει υπ' όψιν του το βαθμό στον οποίο η ψήφος του θα συμβάλει στη διαμόρφωση της μετεκλογικής σύνθεσης της Βουλής.

Πέραν των ανωτέρω συνεπειών που έχει η επιλογή του ενός ή του άλλου εκλογικού συστήματος στις πολιτικές εξελίξεις μιας χώρας και ενδεχομένως και στο αποτέλεσμα μιας εκλογικής αναμέτρησης, δεν είναι σαφείς οι μεσο-μακροπρόθεσμες συνέπειες, που μπορεί αυτό να έχει στο ίδιο το πολιτικό της σύστημα. Ενδεικτική της δυσκολίας να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό ήταν η εξέλιξη των απόψεων του γνωστού Γάλλου πολιτειολόγου Maurice Duverger.

Το 1951, στο κλασικό του έργο περί πολιτικών κομμάτων⁷⁰² ισχυρίστηκε ότι το πλειοψηφικό σύστημα του ενός γύρου οδηγεί στο δικομματισμό και η απλή αναλογική σε πολυκομματικό πολιτικό σκηνικό. Αρκετά χρόνια, όμως, αργότερα, μετρίασε την απολυτότητα της επισήμανσής του αυτής και έγραψε σχετικά: *«Ένα δεδομένο εκλογικό σύστημα δεν παράγει κατ' ανάγκην ένα δεδομένο κομματικό σύστημα· απλώς ασκεί επιρροή προς την κατεύθυνση ενός συγκεκριμένου είδους (κομματικού) συστήματος· είναι μία δύναμη που ενεργεί εν μέσω άλλων δυνάμεων, μερικές από τις οποίες ωθούν προς την αντίθετη*

⁷⁰¹ «Εκλογικό σύστημα με τη στενή και τρέχουσα έννοια του όρου είναι ο τρόπος (η ροή των μαθηματικών υπολογισμών) με βάση τον οποίο οι διαθέσιμες κάθε φορά βουλευτικές έδρες κατανέμονται στα κόμματα και στους συνδυασμούς τους σε κάθε εκλογική περιφέρεια, σε συνάρτηση προς τον αριθμό των ψήφων που αυτά έχουν λάβει, δηλαδή σε συνάρτηση προς την εκλογική τους δύναμη.» (Βενιζέλος, 2008: 477).

⁷⁰² Duverger, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris: A. Collin. Ο Γάλλος συγγραφέας είχε ως πρότυπα για τα δύο αυτά παραδείγματα, το Ηνωμένο Βασίλειο του δικομματισμού και του πλειοψηφικού συστήματος και τη Γαλλία της Δ' Δημοκρατίας, του πολυκομματικού πολιτικού συστήματος και της απλής αναλογικής.

κατεύθυνση (...) Ο ακριβής ρόλος του εκλογικού συστήματος δείχνει, σε τελευταία ανάλυση, να είναι αυτός του επιταχυντή ή αυτός του φρένου.»⁷⁰³

Η σημασία του εκλογικού συστήματος για τον καθορισμό του πολιτικού σκηνικού μιας χώρας έχει απασχολήσει και άλλους έγκριτους πολιτικούς επιστήμονες. Ο Lijphart (2012: 3) στον κλασικό διαχωρισμό που έχει κάνει μεταξύ πλειοψηφικών και συναινετικών πολιτικών συστημάτων, έχει καταστήσει το ζήτημα του εκλογικού συστήματος ως ένα από τα δέκα βασικά κριτήρια με τα οποία γίνεται αυτή η διάκριση.⁷⁰⁴ Ειδικά μάλιστα ως προς το εκλογικό σύστημα, αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στη διάκριση μεταξύ πλειοψηφικού και αναλογικού συστήματος ως παράγοντα που ιστορικά έχει διαμορφώσει τα πολιτικά συστήματα του Ηνωμένου Βασιλείου, αλλά και της Ελβετίας και του Βελγίου.

Από τη δική του σκοπιά, ο Sartori⁷⁰⁵ είναι πολύ πιο επιφυλακτικός ως προς τη σημασία που έχει το εκλογικό σύστημα στη συμπεριφορά των ψηφοφόρων και τη διαμόρφωση του πολιτικού συστήματος. Χαρακτηριστικά αναφέρει ότι «Η υποτιθέμενη πολλαπλασιαστική επίπτωση της αναλογικής εκπροσώπησης είναι, στην καλύτερη περίπτωση, μια έμμεση επίπτωση και, με την ίδια λογική, μία αβέβαιη επίπτωση.»⁷⁰⁶

Για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης, δεν είναι ανάγκη να δώσουμε απάντηση στο ερώτημα εάν το εκλογικό σύστημα έχει αντικειμενικά καθοριστική σημασία στη διαμόρφωση του πολιτικού συστήματος. Εξ άλλου, η ελληνική εμπειρία τα τελευταία χρόνια δείχνει ότι η παγίωση ενός συστήματος που προβλέπει την ενίσχυση του πρώτου κόμματος με σημαντικό αριθμό βουλευτών δεν απέτρεψε την πλήρη ανατροπή του πολιτικού σκηνικού, την άνοδο

⁷⁰³ Duverger, M. (1972), *Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction*, New York, MW Books, σελ. 28. Βλ. επίσης του ιδίου (1965), «Les différents systèmes électoraux», στο συλλογικό τόμο Montminy, J.P. (ed.), *L'étude de la société*, Quebec: Les Presses de l' Université Laval, σελ. 307-314, Benoit, K. (2006), «Duverger's Law and the Study of Electoral Systems», *French Politics*, (4), σελ. 69-83, Nohlen, D. (2000), *Κομματικό σύστημα και εκλογικά συστήματα*, Αθήνα: Επίκεντρο, σελ. 61 επ. και Taagepera, R. & Grofman, B. (1985), «Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems - Parties Minus Issues Equals One», *European Journal of Political Research*, 13 (4), σελ. 341-352.

⁷⁰⁴ Τα υπόλοιπα κριτήρια που υιοθετεί ο Lijphart (2012: 3-4) είναι: 1) η συγκέντρωση της εκτελεστικής εξουσίας σε μία μονοκομματική κυβέρνηση ή σε πολυκομματικές συμμαχίες, 2) η κυριαρχία της εκτελεστικής επί της νομοθετικής εξουσίας ή μια σχέση ισορροπίας, 3) το δικομματικό ή πολυκομματικό πολιτικό σύστημα, 4) ο ανταγωνισμός των ομάδων συμφερόντων για το ποιος θα επιβάλλει τις απόψεις του ή ένα κορπορατιστικό σύστημα διαβούλευσης και συμβιβασμού μεταξύ των ομάδων αυτών, 5) η ενιαία και συγκεντρωτική διακυβέρνηση ή ομοσπονδιακή και αποκεντρωμένη, 6) η νομοθετική εξουσία ενός ή δύο ίσων Σωμάτων, 7) τα Συντάγματα που αναθεωρούνται με τη απλή πλειοψηφία ή με εξαιρετικές πλειοψηφίες, 8) η δυνατότητα των δικαστηρίων να ελέγχουν ή όχι τη συνταγματικότητα των νόμων και 9) οι κεντρικές τράπεζες που εξαρτώνται από την εκτελεστική εξουσία ή αποτελούν ανεξάρτητους θεσμούς.

⁷⁰⁵ Sartori (2007), σελ. 64 επ.

⁷⁰⁶ Ibid, σελ. 90.

στην εξουσία ενός πρώην μικρού κόμματος, την κατάρρευση ενός πρώην μεγάλου κόμματος και την μετατροπή μιας Βουλής, όπου εκπροσωπούσαν παραδοσιακά 3-4 κόμματα, σε ένα Κοινοβούλιο με 7-8 κοινοβουλευτικές ομάδες.

Εκείνο όμως που έχει σημασία εν προκειμένω είναι ότι τα πολιτικά υποκείμενα του πολιτικού συστήματος, δηλαδή τα κόμματα και οι ηγεσίες τους, διαμορφώνουν την πολιτική συμπεριφορά τους με την πεποίθηση ότι το εκλογικό σύστημα είναι ένα σημαντικό ζήτημα που όχι μόνο διαμορφώνει το πώς αποτυπώνονται σε έδρες τα εκλογικά αποτελέσματα αλλά επιδρά και στα ίδια τα εκλογικά αποτελέσματα. Ιδιαίτερα οι εκάστοτε κυβερνώντες, που διαθέτουν την πλειοψηφία στο νομοθετικό Σώμα, θεωρούν ότι αλλάζοντας το εκλογικό σύστημα είτε θα επηρεάσουν τη συμπεριφορά των ψηφοφόρων στις επόμενες εκλογές είτε θα καταστήσουν μαθηματικά αδύνατη την κατάκτηση της κοινοβουλευτικής αυτοδυναμίας από τους αντιπάλους τους.⁷⁰⁷ Είναι, λοιπόν, συνήθης τακτική των κυβερνήσεων να μεταβάλλουν τον νόμο, που προσδιορίζει το εκλογικό σύστημα, με βασικό κριτήριο τις προβλέψεις τους για το αποτέλεσμα των επόμενων εκλογών και είναι εξ ίσου σύνηθες να υπάρχουν αντιδράσεις από μέρους των κομμάτων της αντιπολίτευσης για τις αλλαγές αυτές.⁷⁰⁸

Στην ενότητα αυτή, και δεδομένου του αντικειμένου της μελέτης μας, δε θα εξετάσουμε αυτό καθ' εαυτό το ζήτημα του εκλογικού συστήματος και των μεταβολών που αυτό έχει υποστεί. Ούτε, ακόμη περισσότερο, θα υπεισέλθουμε στα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα του κάθε συστήματος. Αντίθετα, η έρευνά μας θα εστιασθεί στον περιορισμό που έχει τεθεί με συνταγματική διάταξη στη δυνατότητα της κάθε κυβέρνησης να μεταβάλλει κατά το δοκούν το εκλογικό σύστημα αξιοποιώντας την κοινοβουλευτική πλειοψηφία της.

Ο εν λόγω περιορισμός, που αποτελεί μία από τις σημαντικότερες καινοτομίες της αναθεώρησης του 2001, δημιουργεί ένα σημαντικό πεδίο στο οποίο τα κόμματα της αντιπολίτευσης μπορούν, είτε με την ψήφο τους να παρεμποδίσουν την άμεση εφαρμογή των

⁷⁰⁷ Η διαχρονική αυτή πεποίθηση των εκάστοτε κυβερνήσεων πάντως δεν επαληθεύεται από τα δεδομένα των εκλογών. Μία μελέτη των εκλογικών συστημάτων από το 1926 έως και το 1985 και των αντίστοιχων εκλογικών αποτελεσμάτων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η μεταβολή του εκλογικού νόμου δεν είναι ικανή να σταματήσει κανένα γνήσιο λαϊκό ρεύμα. Παντελής, Α. (1988), *Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές (1926-1985) στον ηλεκτρονικό υπολογιστή*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνη.

⁷⁰⁸ Η συχνή μεταβολή του εκλογικού συστήματος αποτελεί ελληνική πολιτική παράδοση ήδη από τον 19^ο αιώνα. Για τα εκλογικά συστήματα που ίσχυαν από το 1884 έως και το 1964 βλ. Ράλλη, Κ. (1969), *Ψήφος: εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα*, Αθήνα: [χ.ε.], σελ. 246 επ. Βλ. επίσης Νικολακόπουλο, Η. (1989), *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα και Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 483-484.

κυβερνητικών επιλογών, είτε με την απειλή της καταψήφισης να αναγκάσουν την κυβέρνηση να έλθει σε συνεννόηση μαζί τους για το περιεχόμενο του εκλογικού νόμου.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η ελληνική συνταγματική παράδοση αναθέτει στον κοινό νομοθέτη τον προσδιορισμό του εκλογικού συστήματος αποφεύγοντας να παρέμβει στο ζήτημα αυτό. Όπως, όμως, θα διαπιστώσουμε, μόνο μετά την αναθεώρηση του 2001 το Σύνταγμα περιόρισε σημαντικά την ευχέρεια του εκλογικού νομοθέτη θέτοντας περιορισμούς διαδικαστικού χαρακτήρα, αλλά όχι περιορισμούς, ως προς το περιεχόμενο του εκλογικού συστήματος.

ο Διαχρονική διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου

Τα ελληνικά Συντάγματα, με μία εξαίρεση, δεν περιέλαβαν διατάξεις, που να αφορούν στο εκλογικό σύστημα, δηλαδή τον τρόπο με τον οποίο μεταφράζεται σε βουλευτικές έδρες η ψήφος των πολιτών.

Τα επαναστατικά Συντάγματα έκαναν αναφορά στον «περί Εκλογής Νόμον», που εκδιδόταν από τη Διοίκηση, δηλαδή από το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό Σώμα, που θα καθόριζε όλα τα σχετικά ζητήματα.⁷⁰⁹

Το Σύνταγμα του 1844 ήταν πιο αναλυτικό προβλέποντας στο άρθρο 59 ότι «*Η Βουλή σύγκειται εκ Βουλευτών, εκλεγομένων υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών, κατά τον περί εκλογής Νόμον*», ενώ το άρθρο 61 όριζε ότι «*Ο περί εκλογής νόμος προσδιορίζει τον αριθμόν των Βουλευτών, αναλόγως του πληθυσμού*» και προσέθετε ότι η Βουλή δεν μπορούσε να έχει λιγότερους από 80 βουλευτές.⁷¹⁰

⁷⁰⁹ Το άρθρο ιγ' του Συντάγματος της Επιδαύρου, προέβλεπε την έκδοση προσωρινού νόμου «περί εκλογής των Παραστατών», οι οποίοι πάντως θα έπρεπε να είναι Έλληνες και τουλάχιστον τριάντα ετών. Το άρθρο ιη' του Συντάγματος του Άστρους, καθόρισε ότι: «*Το Βουλευτικόν σύγκειται από παραστάτας των ελευθέρων Επαρχιών της Ελλάδος, οι οποίοι εκλέγονται κατά τον περί εκλογής Νόμον της Διοικήσεως*». Ομοίως το άρθρο 45 του Συντάγματος της Τροιζήνας, προέβλεπε ότι: «*Οι Αντιπρόσωποι εκλέγονται από τον λαόν κατά τον περί εκλογής Νόμον*».

⁷¹⁰ Ενδιαφέρον παρουσιάζει, μολονότι εκφεύγει από το αντικείμενο της παρούσας μελέτης και το άρθρο 60 του Συντάγματος του 1844: «*Οι Βουλευταί αντιπροσωπεύουσι το Έθνος και όχι μόνον την Επαρχίαν υπό της οποίας εκλέγονται*», διάταξη η οποία επαναλήφθηκε σχεδόν αυτολεξεί σε όλα τα μετέπειτα Συντάγματα (άρθρο 67 των Συνταγμάτων του 1864, του 1911 και του 1952, και άρθρο 37 του Συντάγματος του 1927). Στο Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 51 παρ. 2) επαναλήφθηκε το πρώτο μέρος της διάταξης που αφορά στο Έθνος αλλά απαλείφθηκε η φράση που αφορούσε στην επαρχία/περιφέρεια. Βλ. αγόρευση του εισηγητή πλειοψηφίας (Ν.Δ.) Αθ. Μίχα για τα σχετικά άρθρα στη Β' Υποεπιτροπή της Αναθεωρητικής Βουλής του 1975, που τονίζει ότι η απόλειψη έγινε για να τονισθεί ότι οι βουλευτές έχουν χρέος «να λαμβάνουν προεχόντως υπ' όψιν και να υπερασπίζουν τα συμφέροντα του Έθνους ολοκλήρου, δευτερευόντως δε και εφ' όσον δεν έρχονται εις αντίθεσιν προς αυτά, τα αφοράντα και ενδιαφέροντα την εκλογικήν αυτών περιφέρειαν». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 338.

Η μεγάλη θεσμική καινοτομία επήλθε με το Σύνταγμα του 1864, όταν το άρθρο 66 όρισε ότι η ανάδειξη των βουλευτών θα γινόταν «*δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής διασφαιριδίων ψηφοφορίας, κατά τον υπό της Συνελεύσεως ταύτης ψηφισθησόμενον νόμον, μεταβλητόν όντα κατά τα λοιπάς διατάξεις αυτού.*».⁷¹¹ Με τη διάταξη αυτή καθιερώθηκε, κατά τρόπο πρωτοποριακό για τα τότε ευρωπαϊκά δεδομένα,⁷¹² η καθολικότητα της ψηφοφορίας δίνοντας έτσι το δικαίωμα της ψήφου σε όλο τον ανδρικό πληθυσμό χωρίς περιουσιακά κριτήρια ή κριτήρια μόρφωσης. Μία καινοτομία επίσης αποτέλεσε το άρθρο 68 ορίζοντας ότι «*Ο αριθμός των βουλευτών εκάστης επαρχίας προσδιορίζεται αναλόγως του πληθυσμού αυτής*» και ότι ο συνολικός αριθμός των βουλευτών δεν μπορούσε να ήταν μικρότερος από 150.

Ανάλογες διατάξεις περιείχε και το Σύνταγμα του 1911 (άρθρα 66 και 68) με την προσθήκη ότι οι εκλογές διενεργούνταν «*ταυτοχρόνως καθ' όλην την Επικράτειαν*».

Το θνησιγενές Σύνταγμα του 1925/1926 περιέλαβε, για πρώτη και τελευταία φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία, διάταξη (άρθρο 35, παρ. 1) που προσδιόριζε τον χαρακτήρα του εκλογικού συστήματος προβλέποντας ότι η ανάδειξη των βουλευτών θα γινόταν «*επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας*».⁷¹³ Η διάταξη όμως, όπως και ολόκληρο το Σύνταγμα, δεν μακροημέρευσε και έτσι στην επόμενη συνταγματική αναθεώρηση (1927) απαλείφθηκε⁷¹⁴ και αφέθηκε και πάλι ελεύθερος ο κοινός νομοθέτης να ορίζει το εκλογικό σύστημα.

⁷¹¹ Για τις συζητήσεις στο πλαίσιο της Β' Εθνοσυνέλευσης για το θέμα της καθολικής ψηφοφορίας και τα εκατέρωθεν επιχειρήματα βλ. Σωτηρέλη, Γ. (1991), ό. π., σελ. 45 επ.

⁷¹² Βλ. Αλιβιζάτο (2011), ό. π., σελ. 118. Σημειωτέον ότι ένα μεγάλο βήμα προς την κατεύθυνση καθιέρωσης καθολικής ψηφοφορίας είχε γίνει με τον εκλογικό νόμο του 1844, ο οποίος ψηφίστηκε την ίδια ημέρα με το Σύνταγμα του Όθωνα, δίνοντας το δικαίωμα ψήφου στο μεγαλύτερο ποσοστό των Ελλήνων πολιτών άνω των 25 ετών (Αλιβιζάτος, 2011: 92-93). Ο ίδιος συγγραφέας αναφέρει (2011: 93) ότι την εποχή εκείνη στη Μεγάλη Βρετανία μόνο ένας στους 12 πολίτες είχε δικαίωμα ψήφου.

⁷¹³ Βλ. Αλιβιζάτο, Ν. (2011), ό. π., σελ. 257 επ. Ο εκλογικός νόμος, που εν συνεχεία ψηφίστηκε, καθιέρωσε για πρώτη φορά στην Ελλάδα σύστημα απλής αναλογικής, καθώς επίσης και το σύστημα της ψηφοφορίας με ψηφοδέλτια, που κατάργησε εκείνο των σφαιριδίων. Το ιδιόμορφο σύστημα των σφαιριδίων είχε καθιερωθεί με την εκλογική νομοθεσία, που θεσπίστηκε μετά τη θέση σε ισχύος του Συντάγματος του 1864 και αποτελούσε την εκσυγχρονιστική απάντηση στο εκτεταμένο πρόβλημα του αναλφαριθμητισμού της εποχής εκείνης. Βλ. Σωτηρέλη Γ. (1991), ό. π., σελ. 73 και Τρίχα, Λ. (2016), ό. π., σελ. 137.

⁷¹⁴ Στη μεταβολή αυτή ασφαλώς συνετέλεσε το αποτέλεσμα των εκλογών του 1926 από το οποίο προέκυψε μια Βουλή στην οποία κανένα κόμμα ή παράταξη δεν είχε απόλυτη πλειοψηφία. Τελικώς, σχηματίστηκε οικουμενική κυβέρνηση, υπό τον Αλ. Ζαΐμη τον Δεκέμβριο του 1926, η οποία έμεινε στην εξουσία μέχρι τον Ιούλιο του 1928. Δαφνής, Γρ. (1955α), ό. π., σελ. 349 επ. Παρά το σημαντικό έργο που παρήγαγε η κυβέρνηση αυτή και ιδιαίτερα στον οικονομικό τομέα, είναι σαφές ότι η σύνθεσή της ήταν τέτοια που δεν επέτρεπε τη μακροημέρευσή της. Βλ. σχετικά Ζολώτα, Ξ. (1929), *Νομισματική σταθεροποίησης*, Αθήνα: Γκρέκα, σελ. 229, Mazower, Μ. (2002), *Η Ελλάδα και η οικονομική κρίση του Μεσοπολέμου*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης, σελ. 105-158, Αλιβιζάτο Ν. (2011), ό. π., σελ. 262 επ., Βούρο, Γ.

Αξίζει στο σημείο αυτό να αναφερθεί το σκεπτικό της εισηγητικής έκθεσης του Σχεδίου Συντάγματος του 1927, που περιελάμβανε τις εκατέρωθεν απόψεις που εκφράστηκαν στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή. Η μειοψηφία επισήμανε ότι το σύστημα της απλής αναλογικής που εφαρμόστηκε στις εκλογές του 1926 αποδείχθηκε ότι «εξυπηρετεί και πολλούς εκ των σκοπών προς ους απέβλεψαν οι καθιερώσαντες το σύστημα. Δικαίαν και αγνοτέραν εκπροσώπησιν των κομμάτων. Κατευνασμόν της οξείας πολιτικής διαμάχης και πολιτικών παθών. Διευκόλυνσιν δημιουργίας κομματικών αρχών κλπ.(...)». Επίσης, τόνισε ότι θα έπρεπε να αφεθεί το σύστημα και στο μέλλον για να αποδείξει τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά του και γι αυτό θεωρούσε αναγκαίο να παραμείνει ως είχε η συνταγματική διάταξη, ώστε «να μην είνε δυνατόν δια νόμου να μεταβληθή το σύστημα επί τι χρονικόν διάστημα.». Από τη μεριά της, η πλειοψηφία είπε ότι το εκλογικό σύστημα θα ήταν «δέον πάντοτε να κείται εις την ελευθέραν κρίσιν της νομοθετικής εξουσίας» και υποστήριξε ότι υπέρ της μη συνταγματικής κατοχύρωσης του εκλογικού συστήματος της αναλογικής τάσσονταν και αρκετοί υποστηρικτές της που όμως «δεν θεωρούσι πρέπουσαν την καθιέρωσιν αυτού δια συνταγματικής διατάξεως, τοσούτω μάλλον, καθ' όσον το σύστημα είνε, ως ανεγνωρίσθη υπό δοκιμήν...». ⁷¹⁵

Πέραν της απάλειψης της αναφοράς στο αναλογικό σύστημα, ⁷¹⁶ το άρθρο 36 του Συντάγματος του 1927, επανέλαβε τις καθιερωμένες από τα Συντάγματα του 1864 και 1911 σχετικές ρυθμίσεις και προέβη σε δύο προσθήκες:

α) Προέβλεψε τη διενέργεια αναπληρωματικών εκλογών στην περίπτωση εκκένωσης κάποιας έδρας, εκτός εάν ο νόμος όριζε κάτι διαφορετικό.

β) Με ερμηνευτική δήλωση, αποσαφήνισε ότι η διάταξη περί κατανομής των βουλευτικών εδρών ανάλογα με τον «πληθυσμό» δεν θα απέκλειε τον κοινό νομοθέτη να καταναίμει τις έδρες σε κάθε περιφέρεια «επί τη βάσει του αριθμού των ψηφίζόντων εκλογέων». Δηλαδή, επέτρεψε διαζευκτικά τη γεωγραφική κατανομή των εδρών με βάση είτε

(2014), ό. π., σελ. 100 επ. και Κούμα, Μ. (2012), *Γεώργιος Καφαντάρης*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, σελ. 109 επ.

⁷¹⁵ Βουλή των Ελλήνων (1926-1927α), *Εισηγητικά Εκθέσεις της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Περίοδος Α' - Σύνοδος Α'*, εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 16.

⁷¹⁶ Τελικώς η πρόταση για τη συνταγματική κατοχύρωση του αναλογικού εκλογικού συστήματος απορρίφθηκε με ψήφους 13 – 2 στην αρμόδια Επιτροπή. Βουλή των Ελλήνων (1926-1927β), *Πρακτικά της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Περίοδος Α' - Σύνοδος Α'*, (Συνεδρίασις ΙΔ', 08.01.1927), εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 21.

τον πραγματικό πληθυσμό της κάθε περιφέρειας είτε τον αριθμό των εγγεγραμμένων εκλογέων.⁷¹⁷

Στο Σύνταγμα του 1952, δεν υιοθετήθηκε πρόταση αναφοράς στο Σύνταγμα ενός παγίου εκλογικού συστήματος και ο κοινός νομοθέτης αφέθηκε ελεύθερος να το καθορίσει.⁷¹⁸ Κατά τα λοιπά, το άρθρο 66 επανέλαβε τα περί άμεσης, καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας, ενώ το άρθρο 68 δεν επανέλαβε την ερμηνευτική δήλωση του Συντάγματος του 1927 και προέβλεπε ότι οι βουλευτές δεν μπορούσε να ήταν λιγότεροι από 150 και περισσότεροι από 300. Ενδιαφέρον παρουσιάζει ότι στο ίδιο άρθρο (68 παρ. 2) περιελήφθηκε για πρώτη φορά ο όρος «εκλογικό σύστημα» προβλέποντας ότι «*Το εκλογικόν σύστημα και αι εκλογικαί περιφέρειαι ορίζονται δια νόμον...*», που θα ψηφίζετο με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Τέλος, με ερμηνευτικές δηλώσεις στα άρθρα 66 και 70 προβλέφθηκε αντίστοιχα να καταστεί υποχρεωτική η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος και να χορηγηθεί το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις γυναίκες.

Το Σύνταγμα του 1975 (άρθρο 51), πέραν των πάγιων διατάξεων για την άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία, προσδιόρισε τα όρια του αριθμού των βουλευτών στους 200 ως ελάχιστο και 300 ως μέγιστο, προέβλεπε δεσμευτικά πλέον το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των γυναικών, ορίζοντας στο άρθρο 4 παρ. 2 ότι οι Έλληνες και οι Ελληνίδες είχαν τα ίδια δικαιώματα και υποχρεώσεις, και κατέστησε υποχρεωτική την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος, παραπέμποντας στον νόμο για εξαιρέσεις και ποινές. Καινοτομώντας, προέβλεπε τη δυνατότητα να ρυθμιστούν με νόμο «*τα της ασκήσεως του εκλογικού δικαιώματος υπό των εκτός της Επικρατείας ευρισκομένων εκλογέων.*».⁷¹⁹

Ιδιαίτερα ενδιαφέρον έχει το άρθρο 54 του Συντάγματος του 1975 που, αφού επανέλαβε ότι το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες καθορίζονταν με νόμο (παρ. 1),⁷²⁰ προχώρησε σε δύο σημαντικές καινοτομίες:

⁷¹⁷ Για τη διάκριση μεταξύ του πραγματικού, του εκλογικού (εγγεγραμμένοι ψηφοφόροι) και του νόμιμου πληθυσμού (απογραφέντες κάτοικοι μιας εκλογικής περιφέρειας) βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 481-482.

⁷¹⁸ Ανθόπουλος Χ. (2016β), *Εκλογικά συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις: Μία συγκριτική ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 54.

⁷¹⁹ Η εν λόγω διάταξη δεν υπήρχε στο κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος και προσετέθη κατόπιν προτάσεως του βουλευτή της Ε.Κ.-Ν.Δ. Ι. Σεργάκη, ως εισηγητή της αξιωματικής αντιπολίτευσης στη Β' Υποεπιτροπή της Αναθεωρητικής Βουλής, που εξέτασε τις εν λόγω διατάξεις. Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 344.

⁷²⁰ Χαρακτηριστικό εν προκειμένω είναι το σκεπτικό που διατύπωσε ο εισηγητής της πλειοψηφίας για τα άρθρα περί εκλογών Αθ. Μίχας σε σχετική συζήτηση στη Β' Υποεπιτροπή της Αναθεωρητικής Βουλής: «*Αι εκλογαί*

- Προέβλεψε ότι για την κατανομή των εδρών στις περιφέρειες, θα εκδίδετο Προεδρικό Διάταγμα, «*επί τη βάσει του νομίμου πληθυσμού της περιφέρειας, ως ούτος προκύπτει εκ της τελευταίας απογραφής*». Ο συνταγματικός νομοθέτης θεώρησε, και ορθά, ότι η κατανομή των εδρών στις περιφέρειες είναι ένα τεχνικό ζήτημα που δεν υπάρχει λόγος -κάθε άλλο μάλιστα- να ανατεθεί στην Ολομέλεια της Βουλής όπου μπορεί να υπεισέλθουν τοπικιστικά κριτήρια. Αντίθετα, επέλεξε την πιο τεχνοκρατική διαδικασία του Προεδρικού Διατάγματος, επιδιώκοντας τον έγκαιρο έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.⁷²¹

- Καθιέρωσε για πρώτη φορά τον θεσμό των βουλευτών επικρατείας προβλέποντας ότι βουλευτές, όχι περισσότεροι από το 1/20 του όλου αριθμού τους, μπορούσαν -εφ' όσον το προβλέψει ο νόμος- να εκλέγονται «*καθ' άπασαν την Επικράτειαν, εν συναρτήσει προς την συνολικήν εν τη Επικρατεία εκλογικήν δύναμιν εκάστου κόμματος*». Έτσι, δόθηκε στα κόμματα η δυνατότητα να αναδεικνύουν βουλευτές πανελλήνιας αναφοράς παρέχοντας έτσι την ευκαιρία σε προσωπικότητες μη προερχόμενες από τον χώρο της πολιτικής να εισέλθουν στο Κοινοβούλιο, χωρίς να έχουν την ανάγκη της σταυροδοσίας.⁷²²

ο *Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο*

Τα ζητήματα που αφορούν στον τρόπο ανάδειξης των βουλευτών «*με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία*» καθορίζονται στα άρθρα 51 και 54 του Συντάγματος, έτσι όπως ισχύουν σήμερα μετά την αναθεώρηση του 2001.

Ο συνταγματικός νομοθέτης αφήνει κατ' αρχήν ελεύθερη την κυβερνητική πλειοψηφία να καθορίζει το εκλογικό σύστημα και τα όρια των εκλογικών περιφερειών πλην όμως, και αυτό είναι μια σημαντική πράγματι καινοτομία της αναθεώρησης του Συντάγματος

είναι το αποκορύφωμα μιας προηγηθείσης πολιτικής εντάσεως, ήτις αναζητεί διέξοδον. Η διαμάχη όμως οξύνει τα πράγματα και προσιωνίζει διαφόρους κινδύνους. Δι ο και ανακύπτει πολλάκις η ανάγκη της ρυθμίσεως της εκλογικής μάχης κατά τρόπον, ο οποίος να μειοί εις το ελάχιστον τους κινδύνους αυτούς. Η διαρρύθμισις αυτή μόνο δια νόμου δύναται να γίνη. Το εκλογικόν σύστημα δέον ούτω να προσαρμόζηται μέσω του νόμου αυτού προς τα δημιουργουμένας εκάστοτε συνθήκας. Πρέπει να διασφαλίζει και ουχί να απασφαλίζει τας προϋποθέσεις της ομαλότητος». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 341.

⁷²¹ Βλ. αγόρευση Αθ. Μίχα: «ο συντακτικός νομοθέτης θεωρεί εύλογον για τοιούτου είδους θέματα τεχνικής μορφής να δύναται να ρυθμίζονται δι απλού Προεδρικού Διατάγματος.». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 341.

⁷²² Ibid, σελ. 341: «*δια της διατάξεως ταύτης γίνεται εμπλουτισμός των εν τη Βουλή μετεχόντων δια της παρουσίας και υποβοηθήσεως του έργου της υπό πολιτών, οίτινες αποδεδειγμένως άριστα υπηρέτησαν τας επιστήμας, τας τέχνας και τον δημόσιον βίον εν γένει.*» Βλ. και αγόρευση του εισηγητή της αξιωματικής αντιπολίτευσης (Ε.Κ.-Ν.Δ.) Ι. Σεργάκη, ο οποίος επικρότησε τη διάταξη καθώς επιτρέπει σε πολίτες οι οποίοι «*οδίκριθησαν εις τα γράμματα, την επιστήμην και την εν γένει κοινωνικήν ζωήν και δεν είναι εν τούτοις πρόθυμοι να κατέλθουν εις τον εκλογικόν στίβον.*». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 345.

του 2001, ορίζει (άρθρο 54 παρ. 1) και τα εξής ως προς τον χρόνο έναρξης ισχύος της διάταξης, που αφορά στο εκλογικό σύστημα: «*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.*».⁷²³

Με άλλα λόγια, και λαμβανομένων υπ' όψιν των πολιτικών συσχετισμών στη χώρα μας, ο νομοθέτης όρισε ότι για να έχει άμεση εφαρμογή η τροποποίηση του εκλογικού συστήματος και των περιφερειών θα πρέπει να συμπράξει είτε η αξιωματική αντιπολίτευση είτε ένας μεγάλος αριθμός κομμάτων της αντιπολίτευσης.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι την ίδια αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 προβλέπει το Σύνταγμα (άρθρο 51 παρ. 4) και για τον νόμο που θα ρυθμίζει το ζήτημα της ψήφου των απόδημων Ελλήνων,⁷²⁴ ένα θέμα αρκετά περίπλοκο και προσφερόμενο για εξυπηρέτηση πολιτικών σκοπιμοτήτων. Ορθά λοιπόν ο νομοθέτης προέβλεψε ότι η ρύθμιση ενός τέτοιου ζητήματος θα πρέπει να αποτελέσει απόρροια ευρύτατης συναίνεσης.

II) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Για να εκτιμηθεί πλήρως η συνταγματική διάταξη για το εκλογικό σύστημα είναι απαραίτητο, πριν εξετάσουμε την εφαρμογή της, να καταγράψουμε την πρακτική, που εφαρμόστηκε πριν τη θέσπισή της στα χρόνια της Μεταπολίτευσης.

Μία απλή παράθεση των εκλογικών νόμων και του χρόνου διενέργειας των αμέσως επόμενων βουλευτικών εκλογών μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας (βλ. πίνακα 10)⁷²⁵ οδηγεί σε ασφαλή συμπεράσματα:

⁷²³ Για τις μέχρι τώρα περιπτώσεις εφαρμογής της διάταξης αυτής βλ. κατωτέρω σελ. 291.

⁷²⁴ Για το ζήτημα της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος των απόδημων Ελλήνων βλ. Δρόσο, Γ. (1990), *Το δικαίωμα ψήφου των εκτός επικρατείας Ελλήνων εκλογών: η δυνατότητα μιας νομοθετικής ρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας και Παπαδημητρίου, Γ. (1980), *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

⁷²⁵ Ο μήνας, που σημειώνεται εντός παρενθέσεως παράπλευρα σε κάθε νομοθέτημα, είναι αυτός της δημοσίευσής στο ΦΕΚ. Οι νόμοι που αναφέρονται στον πίνακα είναι μόνο αυτοί που μετέβαλαν το εκλογικό σύστημα και όχι άλλες πτυχές του, όπως ο ν. 1224/1982, που μείωσε το όριο ηλικίας για το δικαίωμα της ψήφου στα 18 και ο ν. 1303/1982, που κατήργησε τον σταυρό προτίμησης.

Πίνακας 10:
*Συσχετισμός εκλογικού νόμου και χρόνου επόμενων βουλευτικών εκλογών*⁷²⁶

Εκλογικός νόμος	Χρόνος επόμενων βουλευτικών εκλογών
A.N. 65/1974 (Σεπτέμβριος)	Νοέμβριος 1974
N. 626/1977 (Ιούνιος)	Νοέμβριος 1977
N. 1516/1985 (Φεβρουάριος)	Ιούνιος 1985
N. 1847/1989 (Απρίλιος)	Ιούνιος 1989
N. 1907/1990 (Νοέμβριος)	Οκτώβριος 1993
N. 3231/2004 (Φεβρουάριος)	Μάρτιος 2004
N. 3636/2008 (Φεβρουάριος)	Οκτώβριος 2009

Από τις επτά (7) συνολικά φορές, που άλλαξε ο εκλογικός νόμος στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, στις πέντε (5) περιπτώσεις η μεταβολή συνέβη 2-6 μήνες πριν τις εκλογές.⁷²⁷ Υπό μία μάλιστα ανάγνωση, οι άλλες δύο περιπτώσεις (ν. 1907/1990 και ν. 3636/2008) που έγιναν σε λίγους μήνες μετά τις τελευταίες εκλογές, θα μπορούσαν να εξηγηθούν από το ότι οι κυβερνήσεις που είχαν προκύψει διέθεταν οριακή πλειοψηφία. Η οριακότητα αυτή καθιστούσε αβέβαιο τον χρονικό ορίζοντα των επόμενων εκλογών και έτσι οι κυβερνήσεις αυτές δεν είχαν την πολυτέλεια να αναμείνουν το τέλος της τετραετίας για να αλλάξουν τον εκλογικό νόμο.

Δεν υπάρχει, λοιπόν, αμφιβολία, ότι η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία επέλεγε να αποφασίσει εάν θα μεταβάλει και προς ποια κατεύθυνση τον εκλογικό νόμο όσο πλησιέστερα γινόταν προς τις βουλευτικές εκλογές, ώστε να μπορεί να τον προσαρμόσει στις προσδοκίες και τους φόβους της σε σχέση με τα προβλεπόμενα εκλογικά αποτελέσματα.

Αυτή την κατάσταση ήρθε να ανατρέψει ο συνταγματικός νομοθέτης με τη διάταξη που ήδη παρουσιάσαμε. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε το πώς εφαρμόστηκε η διάταξη αυτή από το 2001 μέχρι σήμερα.

⁷²⁶ Δεν έχει περιληφθεί ο ν. 4406/2016 γιατί κατά την περίοδο ολοκλήρωσης της παρούσας μελέτης δεν είχε προσδιορισθεί ο χρόνος των επόμενων εκλογών.

⁷²⁷ Η τακτική αυτή, πάντως δε χαρακτηρίζει μόνο την περίοδο μετά την πτώση της δικτατορίας. Ο Νικολακόπουλος (1989: 9) αναφέρει ότι ο μόνος εκλογικός νόμος στην περίοδο 1946-1989, που ψηφίστηκε στο μέσον της τετραετίας, ήταν αυτός του 1954 από την κυβέρνηση Αλ. Παπάγου. Ο εν λόγω νόμος πάντως ουδέποτε εφαρμόστηκε, αφού άλλαξε μετά τη διαδοχή στην πρωθυπουργία το 1955 από τον Κ. Καραμανλή ενόψει των εκλογών του 1956. Η τάση αυτή συχνής μεταβολής του εκλογικού συστήματος βρίσκεται σε απόκλιση από τη διεθνή τάση. Βλ. Norris, P. (1997), «Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems», *International Political Science Review*, 18 (3), σελ. 297-312, σελ. 297 που σημειώνει ότι με εξαίρεση τη Γαλλία, η πλήρης και ριζική αλλαγή του εκλογικού συστήματος είναι σχετικά σπάνια και σχολιάζει ότι «τα εκλογικά συστήματα είναι από τη φύση τους συντηρητικά».

ο **Η εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης από την αναθεώρηση του 2001 μέχρι σήμερα**

Ο πρώτος εκλογικός νόμος που ψηφίσθηκε μετά την αναθεώρηση του 2001, ήταν ο ν.3231/2004,⁷²⁸ που βασικό χαρακτηριστικό του ήταν η πριμοδότηση του πρώτου σε ψήφους κόμματος με 40 επιπλέον έδρες σε βάρος κυρίως του δεύτερου κόμματος.

Δεδομένου ότι δε συγκέντρωσε τα 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών, δεν ίσχυσε στις αμέσως επόμενες εκλογές του 2004, αλλά στις εκλογές του 2007. Στο μεταξύ, όμως, ψηφίσθηκε ο ν. 3636/2008, που αύξησε από 40 σε 50 τις βουλευτικές έδρες με τις οποίες πριμοδοτείται το πρώτο κόμμα.⁷²⁹

Και πάλι, λόγω του ότι η σχετική τροποποίηση δε συγκέντρωσε την απαιτούμενη αυξημένη πλειοψηφία, ο νόμος δεν εφαρμόστηκε στις εκλογές του 2009 αλλά στις μεθεπόμενες εκλογές, τον Μάιο του 2012 και σε όλες τις επόμενες (Ιούνιος 2012, Ιανουάριος και Σεπτέμβριος του 2015).

Κατά τον χρόνο συγγραφής της μελέτης αυτής δεν είχε ακόμη εφαρμοσθεί στην πράξη ο ν. 4406/2016, που καθιέρωσε σύστημα απλής αναλογικής και που θα ισχύσει στις μεθεπόμενες εκλογές. Κι αυτό γιατί η επίμαχη διάταξη για την κατάργηση της πριμοδότησης των 50 εδρών και τον χρόνο ισχύος της υπερψηφίσθηκε από 179 βουλευτές και όχι από την απαιτούμενη πλειοψηφία των 2/3 (200 βουλευτές), ώστε να εφαρμοσθεί άμεσα.⁷³⁰

ο **Διεθνώς ισχύοντα**

Σε διεθνές επίπεδο, δεν υπάρχει επικρατούσα τάση ως προς το εάν το Σύνταγμα προσδιορίζει τις βασικές ουσιαστικές ή διαδικαστικές παραμέτρους του εκλογικού

⁷²⁸ Αποκλήθηκε και ως «νόμος Σκανδαλίδη», από το όνομα του εμπνευστή του, τότε Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης & Αποκέντρωσης Κ. Σκανδαλίδη, που τον κατέθεσε στη Βουλή.

⁷²⁹ Θα πρέπει να διευκρινισθεί πάντως ότι στην πράξη δε δίδονται 50 επιπλέον έδρες στο πρώτο κόμμα κι αυτό γιατί σύμφωνα με άλλη διάταξη του ίδιου νόμου, διασφαλίζεται πρώτα ότι τα άλλα κόμματα λαμβάνουν το ποσοστό εδρών που τους αναλογεί και στη συνέχεια η πριμοδότηση του πρώτου κόμματος γίνεται από τις έδρες που θα περισσέψουν. Έτσι για παράδειγμα, η Ν.Δ. τον Ιούνιο του 2012 με ποσοστό 29,68% έλαβε 129 έδρες, δηλαδή 40 έδρες παραπάνω από τον αριθμό των εδρών, που αντιστοιχούν στο ποσοστό αυτό των ψήφων (89 έδρες) και ο ΣΥΡΙΖΑ τον Ιανουάριο του 2015 με ποσοστό 36,34% έλαβε 149 έδρες, δηλαδή 40 έδρες περισσότερες από αυτές που αναλογούν στις ψήφους του (109 έδρες).

⁷³⁰ Για τα αποτελέσματα αυτής της ψηφοφορίας βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΖ', Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις ΡΕΣΤ' (21/07/2016 απόγευμα), σελ. 13240 στο http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es20160721_ap.pdf [πρόσβαση: 04.02.2017].

συστήματος. Σε σχετικά πρόσφατη μελέτη των Συνταγμάτων 86 κρατών παγκοσμίως,⁷³¹ διαπιστώθηκε ότι σε 42 χώρες δεν υπάρχει καμία συνταγματική αναφορά στο εκλογικό σύστημα, σε 26 χώρες αναφέρονται τα βασικά χαρακτηριστικά του εκλογικού συστήματος, ενώ σε 29 χώρες υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις, που αφορούν στη διαδικασία ψήφισης του εκλογικού συστήματος.⁷³²

Εκείνο πάντως που είναι σαφές είναι ότι η μεγάλη πλειοψηφία όσων χωρών επιλέγουν να αποτυπώσουν στο Σύνταγμα τις βασικές αρχές του εκλογικού τους συστήματος, υιοθετούν το αναλογικό σύστημα.⁷³³ Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι όποτε οι συνταγματικοί νομοθέτες επιλέγουν να προσδιορίσουν το εκλογικό σύστημα, τείνουν να κατοχυρώνουν περισσότερο την απλή αναλογική από ό,τι την ενισχυμένη αναλογική (δύο χώρες) ή το πλειοψηφικό (δεν αναφέρεται σε κανένα Σύνταγμα).

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη θέσπιση αυξημένων πλειοψηφιών για την ψήφιση ενός εκλογικού νόμου, από τη μελέτη των συνταγματικών κειμένων των ευρωπαϊκών χωρών, παρατηρεί κανείς ότι πολλές χώρες προβλέπουν στο Σύνταγμα τους τέτοιες πλειοψηφίες που κλιμακώνονται από την απόλυτη πλειοψηφία έως τα 2/3 επίσης επί του όλου αριθμού των βουλευτών.⁷³⁴

⁷³¹ Raabe, J. (2015), «Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems», *International Political Science Review*, 36 (5), σελ. 578-592.

⁷³² Το άθροισμα υπερβαίνει τις 86 χώρες γιατί σε 11 περιπτώσεις περιλαμβάνονται διατάξεις, που αφορούν τόσο στις αρχές του εκλογικού συστήματος όσο και τις διαδικαστικές πτυχές του. Ibid, σελ. 583.

⁷³³ Βλ. Ανθόπουλο, Χ. (2016β), ό. π., σελ. 39. Ειδικότερα, από τις ευρωπαϊκές χώρες το αναλογικό εκλογικό σύστημα αναφέρεται στα συνταγματικά κείμενα 21 συνολικά κρατών: Αλβανία (άρθρο 64, παρ. 1), Αυστρία (26 παρ. 1), Βέλγιο (62 παρ. 2), Δανία (31 παρ. 2), Γεωργία (4 παρ. 2), Ελβετία (149, παρ. 2), Εσθονία (60), Ιρλανδία (16 παρ. 2), Ισλανδία (31), Ισπανία (68, παρ. 3) Λετονία (6) Λουξεμβούργο (51 παρ. 5), Μάλτα (56, παρ. 1), Νορβηγία (άρθρο 59), Ολλανδία (53 παρ. 1), Πολωνία (96, παρ. 2), Πορτογαλία (153, παρ. 5), Σλοβενία (80, παρ. 5), Σουηδία (8, παρ. 3), Τσεχία (18 παρ. 1), Φινλανδία (25). Ορισμένα από αυτά τα Συντάγματα αναφέρονται ειδικότερα στο σύστημα d'Hondt (Πολωνία, Πορτογαλία), αναλογικό σύστημα που ενισχύει ελαφρά τα δύο μεγαλύτερα κόμματα (βλ. κατωτέρω υποσημ. 735, σελ. 293), κάποια άλλα αναφέρουν συγκεκριμένο ποσοστό ως όριο για την είσοδο ενός κόμματος στο Κοινοβούλιο (Πολωνία, Σλοβενία), ενώ σε άλλα αναφέρεται η μέθοδος της μεταφερόμενης ψήφου (Ιρλανδία, Μάλτα). Το Σύνταγμα της Νορβηγίας, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις δυσκολίες καθιέρωσης ενός απόλυτα αναλογικού από μαθηματικής απόψεως συστήματος, προέβλεψε ότι το εκλογικό σύστημα θα πρέπει να διασφαλίζει «τον μέγιστο βαθμό αναλογικότητας». Γενικά πάντως, και ασχέτως συνταγματικών διατάξεων, η διεθνής τάση είναι προς την κατεύθυνση του αναλογικού συστήματος. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2014), « Report on Proportional electoral systems: The allocation of seats inside the lists (open-closed lists)» (study no 764/2014), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο, [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)001-e) [πρόσβαση: 04.03.2017].

⁷³⁴ Συγκεκριμένα, πρόκειται για: τη Γεωργία (πλειοψηφία επί του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρα 4, παρ. 4 και 55 παρ. 1), την Ισπανία (πλειοψηφία επί του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 81), την Κροατία (2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 83 παρ. 2), το Μαυροβούνιο (2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 91), τη Μολδαβία (πλειοψηφία επί του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 61 παρ. 2

Από τις χώρες τις οποίες ερευνούμε ειδικότερα στο πλαίσιο της μελέτης αυτής, τόσο η Γερμανία όσο και η Γαλλία δεν περιλαμβάνουν κάποια σχετική διάταξη στο Σύνταγμά τους. Συγκεκριμένα:

- Το άρθρο 38 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της Γερμανίας αναθέτει (παρ. 3) το ζήτημα στον κοινό νομοθέτη, ενώ κατά τα λοιπά (παρ. 1 και 2) αναφέρει ότι οι εκλογές είναι «γενικές, άμεσες, ελεύθερες, ίσες και μυστικές», οι βουλευτές εκπροσωπούν «ολόκληρο τον λαό» και ότι δικαίωμα ψήφου έχουν όσοι είναι 18 ετών ή έχουν φθάσει στην ηλικία ενηλικίωσης (εάν αυτή οριστεί από τον κοινό νομοθέτη να είναι μικρότερη των 18).

- Το άρθρο 24 του γαλλικού Συντάγματος (παρ. 1) καθιερώνει την άμεση ψηφοφορία, προβλέπει ότι ο αριθμός των βουλευτών δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος από 577 (και των γερουσιαστών μεγαλύτερος από 348), ενώ επίσης προβλέπει το δικαίωμα εκπροσώπησης των Γάλλων, που είναι εγκατεστημένοι εκτός της Γαλλίας.

Αντίθετα με τις επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη της Γερμανίας και της Γαλλίας, ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα Συντάγματα που επέλεξαν να προσδιορίσουν το εκλογικό σύστημα. Έτσι, για παράδειγμα, το Σύνταγμα της Ισπανίας (άρθρο 68 παρ. 3) προβλέπει ότι «οι εκλογές σε κάθε περιφέρεια διεξάγονται στη βάση της εκλογικής εκπροσώπησης». Αντιστοίχως το άρθρο 113 παρ. 5 του Συντάγματος της Πορτογαλίας ορίζει ότι «Οι ψήφοι μετατρέπονται σε έδρες σύμφωνα με την αρχή της αναλογικής εκπροσώπησης» και μάλιστα επιλέγει ρητά (άρθρο 148) το σύστημα d'Hondt⁷³⁵ αναφέροντας τον «κανόνα του υψηλότερου μέσου όρου». Την απλή αναλογική καθιερώνει ρητά το άρθρο 31 παρ. 2 του Συντάγματος της Δανίας, ενώ το άρθρο 8 παρ. 3 (Γ' Κεφαλαίου) του Συντάγματος της Σουηδίας προβλέπει αναλογική κατανομή των εδρών αλλά μόνο για όσα κόμματα υπερβαίνουν το 4% των εδρών. Εντυπωσιακά λεπτομερειακές είναι οι διατάξεις για το εκλογικό σύστημα, που προβλέπει το Σύνταγμα της Μάλτας (άρθρο 52), που μεταξύ άλλων ορίζει ότι οι εκλογικές περιφέρειες έχουν 5-7 έδρες η κάθε μία, ενώ το Σύνταγμα του Βελγίου θέτει αυστηρές προδιαγραφές για την απαιτούμενη διαδικασία ψήφισης του σχετικού νόμου, προκειμένου να τηρηθούν οι ισορροπίες μεταξύ των τεσσάρων γλωσσικών περιφερειών

και 74 παρ. 1), την Ουγγαρία (2/3 των παρόντων βουλευτών - άρθρο 2 παρ. 1 του Γ' Κεφαλαίου του Συντάγματος), την Πορτογαλία (2/3 των παρόντων και πλειοψηφία επί του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 136 παρ. 3) και τη Ρουμανία (πλειοψηφία επί του όλου αριθμού των βουλευτών - άρθρο 76 σε συνδυασμό με άρθρο 73 παρ. 3).

⁷³⁵ Για μία ανάλυση του εν λόγω συστήματος και της μηχανικής των εν γένει αναλογικών συστημάτων βλ. Gallagher, M. (1991), «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies*, **10** (1), σελ. 33-51.

(άρθρα 4, 11δς, 41, 62-63). Από μια άλλη άποψη σημαντική είναι και η περίπτωση της Ιταλίας που μολονότι το Σύνταγμά της δεν αναφέρει κάποιο εκλογικό σύστημα, το Συνταγματικό Δικαστήριο της χώρας με την υπ. αριθμ. 1 απόφασή της 13^{ης} Ιανουαρίου 2014 αποφάνθηκε ότι η πριμοδότηση του πρώτου κόμματος με επιπλέον έδρες από αυτές που του αναλογούν προκειμένου να αποκτήσει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών, παραβιάζει την αρχή της ισότητας της ψήφου και την αρχή της αναλογικότητας.⁷³⁶ Το παράδειγμα αυτό υποδηλώνει πως η έλλειψη συνταγματικής αποτύπωσης ενός εκλογικού συστήματος -και δη του αναλογικού- δε σημαίνει κατ' ανάγκην ότι η εκάστοτε επιλογή από τον νομοθέτη του εκλογικού συστήματος δεν είναι δυνατόν να δημιουργήσει ζητήματα συνταγματικότητας.

Συνειδητά αφήσαμε για το τέλος την περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου καθώς παρουσιάζει ιδιαιτερότητες. Το εκλογικό του σύστημα που είναι πλειοψηφικό με μονοεδρικές περιφέρειες και εκλέγεται όποιος υποψήφιος βουλευτής συγκεντρώσει τις περισσότερες ψήφους, έστω και εάν δεν έχει την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων («first pass the post»), έχει καθιερωθεί με νόμο το 1832.⁷³⁷ Μολονότι πρόκειται για έναν νόμο που μπορεί να αλλάξει με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία και πλειοψηφία, τα βασικά χαρακτηριστικά του εκλογικού συστήματος δεν μεταβλήθηκαν στους δύο αιώνες που έκτοτε μεσολάβησαν παρά τις κατά καιρούς εξαγγελίες ή πρωτοβουλίες. Η πιο πρόσφατη ήταν το 2011, όταν διενεργήθηκε δημοψήφισμα για μια μικρή μεταβολή του προς το αναλογικότερο,⁷³⁸ αλλά το αποτέλεσμα ήταν αρνητικό και το σύστημα παρέμεινε αμετάβλητο για να αποδειχθεί για μια ακόμη φορά πως το βρετανικό Σύνταγμα που θεωρητικά μπορεί να αλλάξει πιο εύκολα από

⁷³⁶ Duranti, F. (2015), «Constitutional Dialogues on Electoral Law», *Comparative Law Review*, VI (1), σελ. 2. Με την ίδια απόφασή του, το ιταλικό δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματική την εκλογή βουλευτών με βάση τη λίστα που καθορίζει το κόμμα τους και όχι με βάση την προτίμηση των ψηφοφόρων. Για μία συγκριτική ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας βλ. Ανθόπουλο, Χ. (2016β), ό. π.

⁷³⁷ Gay, O. (1998), «Voting Systems: The Jenkins Report», research paper 98/112, *Library of the House of Commons*, στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/RP98-112%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/RP98-112%20(1).pdf) [πρόσβαση: 13.04.2017]. Ο νόμος αυτός («Act to amend the representation of the people in England and Wales») τροποποιήθηκε πολλές φορές ως προς διάφορες πτυχές του (σταδιακή καθολικοποίηση του δικαιώματος ψήφου, μείωση του ορίου ηλικίας, ψήφος στις γυναίκες κ.λπ.) αλλά όχι ως προς το σύστημα ανάδειξης των βουλευτών. Ibid, σελ. 9.

⁷³⁸ Η διενέργεια δημοψηφίσματος για το θέμα αυτό είχε τεθεί ως προϋπόθεση από τους Φιλελεύθερους-Δημοκράτες για τη συμμετοχή τους σε συμμαχική κυβέρνηση με τους Συντηρητικούς. Βλ. Meadowcroft, M. (2011), «The politics of electoral reform» (fourth edition), στο <http://www.electoral-reform.org.uk/sites/default/files/Michael%20Meadowcroft%20Politics%20of%20Electoral%20Reform%204th%20edition.pdf> [πρόσβαση: 13.04.2017] και Qvortrup, M. (2012), «Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom», *The Political Quarterly*, 83 (1), σελ. 108-116. Για τα εκατέρωθεν επιχειρήματα που αναπτύχθηκαν σε μια πολιτικά φορτισμένη εκστρατεία, βλ. Renwick, A. & Lamb, M. (2011), «The 2011 Electoral System Referendum in the UK: The Quality of the Debate in the Print Media», paper, Annual Meeting of the American Political Science Association (Seattle, 1-4/9/2011) <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SSRN-id1913356.pdf> [πρόσβαση: 13.04.2017].

κάθε άλλο Σύνταγμα, στην πραγματικότητα αλλάζει πολύ πιο δύσκολα και συνήθως σταδιακά. Σε κάθε περίπτωση πάντως, η πολιτική παράδοση και κουλτούρα στη χώρα αυτή είναι τέτοιες που καμία κυβέρνηση δεν επιχείρησε να μεταβάλει το σύστημα επί το αναλογικότερο ακόμη και όταν το φάσμα της ήττας στις προσεχείς εκλογές ήταν ξεκάθαρο.⁷³⁹

Από τα παραπάνω μπορούν να συναχθούν τα εξής συμπεράσματα:

- Η διεθνής συνταγματική πρακτική διχάζεται ως προς το εάν κρίνεται αναγκαίο να περιληφθούν στο Σύνταγμα διατάξεις, που να αφορούν στο εκλογικό σύστημα ή τις διαδικασίες θέσπισής του.
- Από όσα πάντως Συντάγματα επιλέγουν να προσδιορίσουν το εκλογικό σύστημα, στη συντριπτική πλειοψηφία τους αναφέρουν το αναλογικό σύστημα.
- Η λύση της θέσπισης της αυξημένης πλειοψηφίας, ως διαδικαστικού περιορισμού στην ευχέρεια του νομοθέτη να καθορίζει το εκλογικό σύστημα, επιλέγεται σε λίγες σχετικά περιπτώσεις.

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Το ζήτημα του περιορισμού της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη να καθορίζει το εκλογικό σύστημα δεν είχε διαφύγει της προσοχής των βουλευτών κατά τη συζήτηση του νέου Συντάγματος το 1975,⁷⁴⁰ όπως επίσης δεν είχε διαφύγει της προσοχής των συντακτών του σχεδίου του Συντάγματος του 1948.⁷⁴¹

⁷³⁹ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 121, σελ. 54-55, σχετικά με το δημοψήφισμα του 2011 στο Ηνωμένο Βασίλειο για την αλλαγή του πλειοψηφικού εκλογικού συστήματος.

⁷⁴⁰ Ο βουλευτής της Ν.Δ. και εισηγητής του κόμματός του για τις εκλογικές διατάξεις Αθ. Μίχας είχε υποστηρίξει την καθιέρωση παγίου συστήματος με την εξής επιχειρηματολογία: «*Η αναρμόνισις του εκλογικού συστήματος προς την ιδέαν της ομαλότητος του πολιτικού βίου για της δημιουργίας ισχυράς πλειοψηφίας είναι βεβαίως ορθή. Πρέπει όμως να μην άγη δια της εξασφάλισεως ταύτης πλειοψηφίας, συνεπεία εκλογικού συστήματος επιβληθέντος υπό της ίδιας πλειοψηφίας αμέσως προηγουμένως (όπερ το συνήθως συμβαίνον) εις την καλλιέργειαν μεμνημοριών, καλοπίστως ή κακοπίστως αδιάφορον, των εκάστοτε ηττωμένων. Διότι υπό τα συνθήκας αυτάς δεν εξασφαλίζεται βεβαίως ομαλός πολιτικός βίος.*». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση 1^η (22/01/1975), σελ. 340. Η πρόταση αυτή του εισηγητή της πλειοψηφίας για τα εκλογικά άρθρα του Συντάγματος είχε προηγουμένως διατυπωθεί στην Ολομέλεια της Βουλής και από τους ηγέτες της Ε.Κ.-Ν.Δ. και του Π.Α.Σ.Ο.Κ., οι οποίοι αν και τόνισαν ότι δεν πρέπει ο συνταγματικός νομοθέτης να καθορίζει το εκλογικό σύστημα, υπογράμμισαν την ανάγκη να μην ισχύει ο εκλογικός νόμος από τις αμέσως επόμενες εκλογές. Βλ. αγόρευση Γ. Μαύρου: «*Δεν πρέπει το Σύνταγμα να δεσμεύση τον συντεταγμένον νομοθέτην, λεπτομερειακώς δια τον Εκλογικόν Νόμον, διότι ημπορεί να υπάρξη ανάγκη μεταβολών εις το μέλλον. Αλλά είναι αναγκαίον να περιληφθή διάταξις, η οποία να καθορίζη ωρισμένα πλαίσια, μέσα εις τα οποία θα κινήται ο νομοθέτης, ο συντεταγμένος, δηλαδή η Βουλή, και προπαντός να υπάρξη διάταξις η οποία να απαγορεύη την εφαρμογήν του Εκλογικού Νόμου εις τα Εκλογάς, αι οποία γίνονται μετά την ψήφισίν του.*». Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση ΙΓ' (08.01.1975), σελ. 11. Ο Ηλ. Ηλιού λίγο αργότερα, στην ίδια Συνεδρίαση, τόνισε την ανάγκη να τεθούν κάποια πλαίσια, έστω και ευρέα, στην ευχέρεια διαμόρφωσης του εκλογικού συστήματος από τον κοινό νομοθέτη (ibid, σελ. 15).

Χρειάστηκε να περάσουν 26 χρόνια, ώστε να επανέλθει η ιδέα της θέσπισης περιορισμού ως προς τον χρόνο ισχύος ενός εκλογικού συστήματος και να υιοθετηθεί, στο πλαίσιο της συναινετικής αναθεώρησης του 2001, η διάταξη υπό τη μορφή που είδαμε ανωτέρω με την προσθήκη ότι σε περίπτωση επίτευξης της αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 θα μπορεί να ισχύσει από τις αμέσως επόμενες βουλευτικές εκλογές. Η διάταξη αυτή είναι από τις θετικότερες καινοτομίες της αναθεώρησης του 2001 για τους λόγους που θα παρατεθούν στην υπο-ενότητα που ακολουθεί.

ο Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Ο συνταγματικός νομοθέτης έχει τρεις δυνατότητες σε σχέση με το εκλογικό σύστημα: α) να μην περιλάβει καμία ρύθμιση, που να περιορίζει την ευχέρεια του κοινού νομοθέτη, β) να καθορίσει ο ίδιος τα βασικά στοιχεία του εκλογικού συστήματος, γ) να θέσει κανόνες διαδικαστικής υφής, με τους οποίους να περιορίζει την ευχέρεια της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να μεταβάλει το εκλογικό σύστημα (με χαρακτηριστικά παραδείγματα την αυξημένη πλειοψηφία υπερψήφησης του νόμου και τη μετάθεση του χρονικού σημείου ισχύος του εκλογικού νόμου).

Η πρώτη λύση είναι αυτή που ίσχυσε κατά την περίοδο 1975-2001. Μολονότι έχει ερμηνευτικά και νομολογιακά επικρατήσει η άποψη ότι υπάρχουν ορισμένα όρια που θέτουν στον εκλογικό νομοθέτη οι βασικές συνταγματικές αρχές, όπως η αρχή της ισότητας,⁷⁴² δεν

Επίσης, βλ. και αγόρευση Α. Παπανδρέου, ο οποίος συμφώνησε με τον Γ. Μαύρο και προσέθεσε ότι θα πρέπει να τεθούν κάποια όρια στον εκλογικό νόμο, όπως να μην ανατρέπεται από το εκλογικό σύστημα η σειρά ανάδειξης των κομμάτων από το εκλογικό σώμα. Ο ίδιος ομιλητής υπενθύμισε ότι ανάλογη πρόταση είχε κάνει και ο Γ. Παπανδρέου. Βουλή των Ελλήνων (1975α), ό. π., Συνεδρίαση ΕΔ' (03.04.1975), σελ. 122-123. Το σχετικό ιστορικό παράδειγμα που προφανώς προκάλεσε την πρόταση του Γ. Παπανδρέου ήταν οι εκλογές του 1956 στις οποίες το εκλογικό σύστημα έδωσε 165 έδρες, στην Ε.Ρ.Ε., το δεύτερο σε ψήφους κόμμα (47,38%) και 132 έδρες στον συνασπισμό κομμάτων που συγκροτούσαν τη Δημοκρατική Ένωση, που αναδείχθηκε το πρώτο σε ψήφους κόμμα (48,15%). Σε κάθε περίπτωση, η ιδέα να ισχύει το εκάστοτε νέο εκλογικό σύστημα από τις μεθεπόμενες εκλογές δεν υιοθετήθηκε από την πλειοψηφία και δεν αποτυπώθηκε στο Σύνταγμα του 1975, καθώς η τότε πλειοψηφία δε θέλησε προφανώς να αυτοδεσμευθεί. Βλ. και Ανθόπουλο (2016β), ό.π., σελ. 58.

⁷⁴¹ Το άρθρο 38 εδ. 2 του εν λόγω σχεδίου προέβλεπε: «*Εκλογικός νόμος ουδέποτε εφαρμόζεται εις τα εκλογάς αίτινες ακολουθούν την βουλευτικών περιόδον καθ' ην εψηφίσθη.*», βλ. Παντελή, Α. (1988), ό.π., σελ. 285-6. Η διάταξη δεν περιελήφθη στο τελικό κείμενο του Συντάγματος του 1952.

⁷⁴² Βενιζέλος, Ε. (1985β), «Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών: Τα συνταγματικά όρια» στο συλλογικό τόμο Αναστασιάδη, κ. συν. (επιμ.), *Εκλογικό σύστημα: Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, σελ. 41 επ., Αναστασιάδης, Γ. (1989), *Εκλογικός νόμος και Σύνταγμα: η επικαιρότητα της απλής αναλογικής και της εκλογικής ιστορίας μας*, Θεσσαλονίκη: University Studio Press, σελ. 13, Ανθόπουλος, Χ. (2015), «Ο έλεγχος συνταγματικότητας των εκλογικών νόμων στην Ελλάδα και η αντισυνταγματικότητα του ισχύοντος εκλογικού συστήματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (5), σελ. 559-574, Διαμαντόπουλος, Θ. (2012β), «Σύνταγμα και εκλογικό σύστημα», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (4), σελ. 442-449 και Σωτηρέλης, Γ. (2015), «Η αλλαγή του εκλογικού

υπάρχει αμφιβολία ότι κατά την περίοδο αυτή ο κοινός νομοθέτης μπορούσε: i) να επιλέξει από ένα παραδοσιακό σύστημα ενισχυμένης αναλογικής έως ένα σύστημα απλής αναλογικής χωρίς κανένα περιορισμό για την είσοδο ενός κόμματος στη Βουλή και ii) να ψηφίσει και να θέσει σε εφαρμογή άμεσα το νέο εκλογικό σύστημα με τη συνήθη για τα νομοσχέδια πλειοψηφία.

Το σύστημα αυτό, όπως είδαμε, στην ελληνική πολιτική πρακτική οδήγησε σε κατάχρηση της ελευθερίας του νομοθέτη, αφού προσδιοριζόταν ανάλογα με τα, πραγματικά ή εικαζόμενα, κομματικά συμφέροντα της εκάστοτε πλειοψηφίας και σχεδόν πάντα, όταν ο ορίζοντας των εκλογών γινόταν ορατός και ήταν συνεπώς δυνατόν να εκτιμηθούν οι πιθανοί πολιτικοί συσχετισμοί, που θα προέκυπταν μετά τις εκλογές.

Η δεύτερη λύση, δηλαδή αυτή του προσδιορισμού, σε επίπεδο Συντάγματος, του εκλογικού συστήματος, δεν ακολουθήθηκε ποτέ στη χώρα μας -πλην του βραχύβιου Συντάγματος του 1925/1926- και αυτό είναι εύλογο γιατί, παραδοσιακά δεν παρατηρείται ευρεία συναίνεση ως προς το ακολουθητέο εκλογικό σύστημα. Ακόμη και όταν τα αστικά κόμματα συμφωνούσαν π.χ. ως προς την ανάγκη ύπαρξης ενός συστήματος ενισχυμένης αναλογικής (βλ. ΕΡΕ & κόμματα του Κέντρου το 1958), η συμφωνία αυτή ήταν πρόσκαιρη καθώς είτε τα εκλογικά αποτελέσματα ανέτρεπαν τις προσδοκίες από το εκλογικό σύστημα⁷⁴³ είτε μεταβάλλονταν μέσα σε λίγα χρόνια τα συμφέροντα του καθενός από τα μεγάλα κόμματα. Στη χώρα μας, λοιπόν, δεν υπάρχει ευρεία συναίνεση ως προς το εκλογικό σύστημα που θα πρέπει να ισχύει και, όποτε αυτή υπήρξε, ήταν πρόσκαιρη.

Βεβαίως, θα μπορούσε να θεωρηθεί ως ρεαλιστικό το ενδεχόμενο να επιτευχθούν σε μια προσεχή συνταγματική αναθεώρηση οι απαιτούμενες πλειοψηφίες (151 και 180 βουλευτές ή το αντίστροφο) και να καθιερωθεί η απλή αναλογική ως πάγιο εκλογικό σύστημα. Κάτι τέτοιο όμως θα ήταν κατά την άποψή μας απευκαταίο για τρεις λόγους:

συστήματος ως κριτήριο δημοκρατικής και συνταγματικής αξιοπιστίας», *Ομιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"*, στο www.constitutionalism.gr/η-αλλαγή-του-εκλογικού-συστήματος-ως-κ/ [πρόσβαση: 16.07.2016].

⁷⁴³ Βλ. την ανάδειξη της Ε.Δ.Α. ως αξιωματικής αντιπολίτευσης στις εκλογές του 1958 ή την αδυναμία της Ν.Δ. να αποκτήσει απόλυτη πλειοψηφία στις δύο εκλογές του 1989 παρά το πολύ μεγάλο ποσοστό ψήφων που είχε λάβει (44% τον Ιούνιο και 46% το Νοέμβριο του 1989). Ο Κων. Μητσοτάκης (συνέντευξη 10/06/2015) άσκησε δριμυία κριτική στον εκλογικό εκείνο νόμο και τις σκοπιμότητες που εξυπηρετούσε αναφέροντας χαρακτηριστικά ότι: «ήταν άθλιο το σύστημα με το οποίο οι κυβερνήσεις ψήφιζαν κατά το δοκούν εκλογικούς νόμους και προπαντός εδοκιμάσθη εις βάρος μας, εις βάρος της Νέας Δημοκρατίας το '90. Εγώ είχα 47% και είχα 150 βουλευτές. Δεν είχα 151. Τον 151ο τον πήρα από τον Στεφανόπουλο. Λοιπόν είναι ντροπή, ήταν ντροπή, ο νόμος Κουτσόγιωργα.». Υπενθυμίζεται ότι κατά την ψηφοφορία του εν λόγω εκλογικού νόμου (ν. 1847/1989) η Ν.Δ. είχε αποχωρήσει από την Ολομέλεια. Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1989), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλειας, Περίοδος Δ', Σύνοδος Δ', Συνεδρίαση ΡΙΣΤ'* (10.04.1989), Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.

(α) Σε μία ρευστή κοινωνικά και πολιτικά περίοδο, η καθιέρωση ενός πάγιου εκλογικού συστήματος μπορεί να αποδειχθεί τροχοπέδη για τη δυνατότητα προσαρμογής της λειτουργίας του πολιτεύματος στις απρόβλεπτα μεταβαλλόμενες συνθήκες και πολιτικούς συσχετισμούς δυνάμεων. Αυτό που τώρα μοιάζει επιθυμητό -για κάποιες τουλάχιστον πολιτικές δυνάμεις- αύριο μπορεί να αποδειχθεί ότι υπονομεύει την πολιτική ομαλότητα και τη δυνατότητα να κυβερνηθεί αυτή η χώρα.⁷⁴⁴

(β) Σε ζητήματα όπως είναι οι κανόνες λειτουργίας της πολιτικής διαδικασίας και ανταγωνισμού των πολιτικών δυνάμεων, οι πλειοψηφίες των 151 και 180 βουλευτών δεν δείχνουν να είναι επαρκείς για την πολιτική νομιμοποίηση μιας σχετικής συνταγματικής αναθεώρησης. Η καθιέρωση μιας τέτοιας διάταξης δε θα πρέπει να προσκρούει στην αντίθεση σημαντικού τμήματος του πολιτικού φάσματος, καθώς κάτι τέτοιο θα υπονόμει την αποδοχή των κανόνων λειτουργίας του πολιτικού «παιχνιδιού» με άγνωστες συνέπειες για τη βιωσιμότητα του πολιτικού συστήματος.

(γ) Οι όροι «ενισχυμένη αναλογική» και «απλή αναλογική» είναι όροι καθιερωμένοι στην πολιτική και ακαδημαϊκή διάλεκτο, αλλά από τη στιγμή που ένας εξ αυτών καθιερωθεί στο Σύνταγμα θα αποτελέσουν αυτομάτως νομική έννοια προς ερμηνεία από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (Α.Ε.Δ.). Κι αυτό επειδή το περιεχόμενό τους δεν είναι μονοσήμαντο⁷⁴⁵ και συνεπώς είναι πολύ πιθανόν να προσβάλλονται οι νόμοι που θα εξειδικεύουν το εκάστοτε εκλογικό σύστημα στο Α.Ε.Δ. προκειμένου να κριθεί εάν όντως υπάγεται στην επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη. Η ανάθεση επίλυσης ζητημάτων, που αποτελούν αντικείμενο έντονης κομματικής διαμάχης, όπως το εκλογικό σύστημα, σε δικαστήριο στο πλαίσιο της ελληνικής πολιτικής ζωής, ενέχει κινδύνους και για το πολιτικό σύστημα και για τη

⁷⁴⁴ Το κλασικό παράδειγμα προς αποφυγή είναι η περίπτωση του γερμανικού Συντάγματος της Βαϊμάρης, που προέβλεπε (άρθρο 22, παρ. 1 εδ. β') ότι «οι εκλογές διεξάγονται με βάση τις αρχές της αναλογικής». Η αδυναμία ανάδειξης σταθερών κυβερνήσεων και η προβληματική λειτουργία της Βουλής με πολλά κόμματα υπονόμει την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος στα μάτια των πολιτών και τους κατέστησε πιο ευάλωτους σε αντικοινοβουλευτικές «σειρήνες». Και όλα αυτά, χωρίς να εμποδίσουν τον Hitler να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης μολοντί δε διέθετε αυτοδυναμία. Βλ. ενδεικτικά για τα εκλογικά συστήματα της Βαϊμάρης σε Winkler, H. (2012), ό. π. και Χρυσόγονο, Κ. (1996), *Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ.104-108. Η Ελλάδα της δεκαετίας του 2010 θυμίζει σε ανησυχητικό βαθμό τη Γερμανία εκείνης της περιόδου και σε αυτή την ομοιότητα δεν χρειάζεται να προστεθεί και μία αυστηρή συνταγματική διάταξη, που θα επιλέγει συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα και δη της απλής αναλογικής.

⁷⁴⁵ Nohlen, D. (2000), ό. π., σελ. 155 επ. Επίσης, ο Διαμαντόπουλος (2001: 131) σημειώνει ότι: «...είναι πάρα πολύ δύσκολο να εντοπισθούν έστω και δύο «αναλογικές» χώρες που να εφαρμόζουν ακριβώς το ίδιο σύστημα και ως προς τους κανόνες του και ως προς τα αποτελέσματά του.». Διαμαντόπουλος, Θ. (2001), *Εκλογικά συστήματα: θεωρία και πρακτικές εφαρμογές*, Αθήνα: Πατάκης.

δικαιοσύνη, που θα πρέπει ο συνταγματικός νομοθέτης να σταθμίσει πολύ προσεκτικά πριν καταφύγει σε τέτοια λύση.⁷⁴⁶

Αλλά εάν αυτές οι τρεις παρατηρήσεις αφορούν στη συνταγματική καθιέρωση κάθε εκλογικού συστήματος, ειδικά στην περίπτωση ενδεχόμενης συνταγματικής κατοχύρωσης της απλής αναλογικής, υπάρχει ένα επιπλέον ζήτημα. Σε περίπτωση που τελικά ψηφισθεί συνταγματική διάταξη, η οποία θα καθιερώνει την απλή αναλογική, θα είναι εξαιρετικά δυσχερές στο μέλλον αυτή να αναθεωρηθεί, ακόμα και εάν προκύψουν σοβαρά κυβερνητικά αδιέξοδα. Κι αυτό γιατί τα μικρά κόμματα, που θα είναι απαραίτητοι εταίροι για το σχηματισμό οποιασδήποτε κυβέρνησης (λόγω του αναλογικού συστήματος), δύσκολα θα συναινέσουν στην αναθεώρηση της διάταξης αυτής. Συνεπώς, το εκάστοτε πρώτο κόμμα, που θα είναι στην κυβέρνηση, χωρίς να διαθέτει αυτοδυναμία, θα κινδυνεύει με κατάρρευση σε περίπτωση που αναλάβει σχετική αναθεωρητική πρωτοβουλία προς την κατεύθυνση αυτή.

Εν όψει όλων αυτών, η τρίτη λύση, δηλαδή η επιλογή του συνταγματικού νομοθέτη του 2001 να θέσει διαδικαστικούς περιορισμούς στην εκάστοτε δυνατότητα αλλαγής του εκλογικού συστήματος είναι η πλέον ενδεδειγμένη για τα ελληνικά δεδομένα λαμβανομένης υπ' όψιν της έλλειψης σχετικής πολιτικής κουλτούρας, που θα επέβαλλε συνεννόηση σε τόσο σημαντικά θέματα ακόμη και εν τη απουσία συνταγματικής διάταξης.⁷⁴⁷

⁷⁴⁶ Πρβλ. Ανθόπουλο (2016β), ό. π., σελ. 9, ο οποίος επισημαίνει την απουσία ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου στη χώρα μας «που θα έχει την “πολιτική δύναμη” να διασφαλίζει την τήρηση της “αρχής της συνταγματικότητας” σε όλη της την έκταση, ακόμη και στο δύσκολο πεδίο του ελέγχου της συνταγματικότητας των εκλογικών συστημάτων.».

⁷⁴⁷ Ευ. Μείμαράκης (συνέντευξη 12/06/2105): «Αυτές οι διατάξεις κανονικά θα έπρεπε να είναι περιττές εάν υπήρχε η κατάλληλη πολιτική παιδεία. Δυστυχώς όμως, στη χώρα μας, παραβιάστηκαν όλοι οι άγραφοι κανόνες και τα αυτονόητα τα οποία έπρεπε δυστυχώς να τα νομοθετήσουμε και να τα βάλουμε και στο Σύνταγμα. Γι αυτό και το Σύνταγμα μας είναι τόσο αυστηρό και τόσο μεγάλο και τόσο περίπλοκο διότι δεν υπάρχει η απαιτούμενη εμπιστοσύνη μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και δεν υπάρχει και η δημοκρατική παιδεία, η οποία θα πρέπει να εγγυάται αυτές τις συναινέσεις.» Βλ. και αγόρευση Ι. Βαρβιτσιώτη κατά την έναρξη της συζήτησης για την αναθεώρηση το 2001: «Κυρίες και κύριοι συνάδελφοι, είναι αλήθεια ότι ορισμένες από τις προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν ήταν απαραίτητο να περιβληθούν στο μανδύα της συνταγματικής διατάξεως. Η έντονη όμως δυσπιστία, που υπάρχει μεταξύ των κομματικών μηχανισμών, δημιουργεί την ανάγκη προσφυγής σε συνταγματική ρύθμιση. Χρειάζεται να σας θυμίσω τι έγινε εδώ, σε αυτήν την Αίθουσα, το καλοκαίρι το 1989, όταν παραμονές εκλογών η τότε κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ τροποποίησε τον εκλογικό νόμο προβλέποντας την ήττα της; Και τι έγινε τότε; Χρειάστηκαν τρεις εκλογικές αναμετρήσεις για να καταφέρει η Νέα Δημοκρατία με το 47% των ψήφων να πάρει μια οριακή πλειοψηφία των εκατόν πενήντα εδρών. Και θα έλεγα ότι με πολύ μικρότερο ποσοστό με άλλον εκλογικό νόμο το ΠΑΣΟΚ είχε πολύ μεγαλύτερες πλειοψηφίες. Αυτή, λοιπόν, η δυσπιστία μας αναγκάζει να θεωρήσουμε σωστή και δίκαιη τη ρύθμιση να θέσουμε μέσα στο Σύνταγμα ότι εκλογικός νόμος ψηφιζόμενος θα ισχύει για τις μεθεπόμενες εκλογές.» Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής (Ζ' Αναθεωρητική), Περίοδος Ι', Σύνοδος Α', Συνεδρίασης Ή' (17.01.2001), στο <http://anatheorisi.parliament.gr/> [πρόσβαση: 17.07.2016].

Η μηχανική της διάταξης είναι απλή και αποτελεσματική.⁷⁴⁸ Η στέρηση από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία της δυνατότητας να μεταβάλει για την προσεχή εκλογική αναμέτρηση το εκλογικό σύστημα χωρίς τη συναίνεση ευρέος τμήματος της αντιπολίτευσης δημιουργεί τα εξής δύο ενδεχόμενα: είτε η συμπολίτευση θα προσπαθήσει να έρθει σε συνεννόηση με την αντιπολίτευση προκειμένου να επιτευχθεί η ιδιαίτερα αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 (κάτι ενδεδειγμένο για ένα θέμα τόσο μεγάλης σημασίας όπως το εκλογικό σύστημα) είτε θα προχωρήσει στη θέσπιση του εκλογικού συστήματος με μόνες τις ψήφους της πλειοψηφίας. Στη δεύτερη περίπτωση, και δεδομένου ότι θα γνωρίζει ότι το νέο σύστημα θα εφαρμοσθεί στις μεθεπόμενες εκλογές και συνεπώς θα αγνοεί ποιο σύστημα θα εξυπηρετεί τα κομματικά της συμφέροντα μετά από ένα κατά τεκμήριο μεγάλο χρονικό διάστημα,⁷⁴⁹ είτε θα απόσχει από τη μεταβολή, είτε θα προσπαθήσει να ψηφίσει έναν εκλογικό νόμο με βάση αυτό που θεωρεί ως τον διαχρονικά ενδεδειγμένο, μακριά από συγκυριακές σκοπιμότητες.

Και τα τρία αυτά σενάρια είναι προφανώς θετικά για τον τρόπο λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος και είναι σαφώς πλέον ενδεδειγμένα από τις άλλες δύο λύσεις που προαναφέραμε, δηλαδή της έλλειψης οποιασδήποτε συνταγματικής ρύθμισης και της συνταγματικής καθιέρωσης ενός εκλογικού συστήματος.

ο **Αξιολόγηση ως πεδίου συναίνεσης συμπολίτευσης/αντιπολίτευσης**

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι απ' όλα τα ζητήματα στα οποία υπάρχει εν δυνάμει θεσμικό πεδίο σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, εκείνο στο οποίο υπάρχει η μεγαλύτερη δυσκολία για να επέλθει αυτή η σύμπραξη είναι η ψήφιση ενός κοινά αποδεκτού εκλογικού συστήματος. Εάν στο θέμα της εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και της αναθεώρησης του Συντάγματος η πρακτική της Μεταπολίτευσης έχει να επιδείξει αρκετά δείγματα συναίνεσης μεταξύ των κομμάτων, η επιλογή του εκλογικού συστήματος έχει αποδειχθεί ως η «αχίλλειος πτέρνα» της συναινετικής δημοκρατίας στη χώρα μας.

Οι λόγοι δεν είναι δύσκολο να εντοπιστούν:

⁷⁴⁸ Ο Βενιζέλος (2008:477) σημειώνει ότι: «Απαιτείται συνεπώς στην περίπτωση αυτή η συναίνεση της αντιπολίτευσης -και μάλιστα το πιθανότερο είναι να απαιτείται η συναίνεση της μείζονος (αξιοματικής) αντιπολίτευσης. Εισάγεται κατά τον τρόπο αυτό στο Σύνταγμα ένα στοιχείο ενίσχυσης του πολιτικού μας πολιτισμού, αλλά και ένα στοιχείο σταθερότητας της εκλογικής νομοθεσίας.»

⁷⁴⁹ Ανθόπουλος, Χ. (2016β), ό. π. σελ. 59.

i) Το συμφέρον του κάθε κόμματος προάγεται ή θίγεται άμεσα και ορατά από το εκλογικό σύστημα, που εκάστοτε υιοθετείται, ενώ δεν πρέπει να υποτιμηθεί και η σημασία που έχουν για την προσωπική στάση του κάθε βουλευτή, η επίδραση ενός νέου εκλογικού συστήματος στις πιθανότητες εκλογής του ιδίου. Αντίθετα, η ισχύς του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι τόσο μικρή και η άμεση πρακτική επίπτωση μιας αναθεώρησης του Συντάγματος στο κομματικό συμφέρον είναι τόσο ανεπαίσθητη, ώστε τα κόμματα μπορούν να τοποθετηθούν με βάση την ιδεολογία τους και τις αξιολογήσεις για τα πρόσωπα και να επιδιώξουν συναινέσεις.

ii) Το ζήτημα του εκλογικού νόμου δεν συγκινεί ιδιαίτερα την κοινή γνώμη με αποτέλεσμα να μην υφίσταται η πίεση προς τα κόμματα, που μπορεί να παρατηρηθεί σε άλλες περιπτώσεις προκειμένου να αναζητήσουν συγκλίσεις. Αντίθετα, στην εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, συχνά η επιθυμία των πολιτών να αποφευχθούν οι πρόωρες εκλογές⁷⁵⁰ ή στην αναθεωρητική διαδικασία η ανάδειξη ορισμένων θεμάτων όπως η προστασία του περιβάλλοντος από ισχυρές ομάδες της κοινωνίας των πολιτών, μπορεί να επηρεάσουν τις εξελίξεις ανεξάρτητα από τις κομματικές προτεραιότητες. Κατά συνέπεια, η συζήτηση για τον εκλογικό νόμο, μολονότι προβάλλεται από τα Μ.Μ.Ε. δεν «αγγίζει» τον μέσο πολίτη και διεξάγεται μεταξύ των κομμάτων ερήμην αυτών με αποτέλεσμα να μην υπάρχει η κοινωνική πίεση για συναινέσεις στο θεσμικό αυτό θέμα.

iii) Δεν υπάρχει ένα εκλογικό σύστημα που να είναι αντικειμενικά το ορθότερο ανεξαρτήτως εποχής και πολιτικών συνθηκών. Το βασικό δίλημμα μεταξύ της διευκόλυνσης του σχηματισμού κυβερνήσεων και της εκπροσώπησης όσο το δυνατόν ευρύτερων ομάδων του εκλογικού σώματος δεν μπορεί να απαντηθεί ανεξαρτήτως πολιτικών προσεγγίσεων και σίγουρα δεν μπορεί να απαντηθεί με πάγιο τρόπο.

iv) Ο χρόνος που μεσολαβεί μεταξύ των εκλογών είναι πολύ μικρότερος από ό,τι ήταν το 2001, που αναθεωρήθηκε το Σύνταγμα. Εκείνη την εποχή ο μέσος όρος του χρόνου διενέργειας των εκλογών ήταν 3-4 χρόνια, ενώ από το 2009 μέχρι τον χρόνο ολοκλήρωσης της μελέτης αυτής έχουν διεξαχθεί 5 εκλογικές αναμετρήσεις για την ανάδειξη Βουλής. Ως εκ

⁷⁵⁰ Οι δύο περιπτώσεις των πρόωρων εκλογών που έγιναν λόγω της μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας το 1990 και το 2015 αποτελούν τις εξαιρέσεις που επιβεβαιώνουν τον κανόνα. Στην πρώτη περίπτωση (1990), η απροθυμία για πρόωρες εκλογές είχε εξασθενήσει λόγω των δύο εκλογών του 1989, που δεν είχαν δώσει βιώσιμες κυβερνήσεις και το 2015 η επιθυμία για αλλαγή κυβέρνησης λόγω της δυσαρέσκειας, που προκαλούσε η λιτότητα και η ελπίδα που γεννούσαν οι υποσχέσεις της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης, υποσκέλισαν τη συνήθη τάση των πολιτών να μην επιθυμούν πρόωρες εκλογές.

τούτου, είναι λιγότερο δυσχερής η ανίχνευση των εκλογικών αποτελεσμάτων στις μεθεπόμενες εκλογές και συνεπώς μπορεί το άμεσο κομματικό συμφέρον να επηρεάσει την τοποθέτηση των κομμάτων και δη της κυβέρνησης, που έχει την πρωτοβουλία πιο πολύ από όσο είχε ελπίσει ο συνταγματικός νομοθέτης.

Δεν είναι, λοιπόν, τυχαίο που οι συζητήσεις για τους εκλογικούς νόμους σπάνια παρήγαν συναινέσεις μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, αφού τα μεν εκλογικά συστήματα της ενισχυμένης αναλογικής προκαλούσαν τη μήνι των μικρότερων κομμάτων, τα δε συστήματα της απλής αναλογικής προκαλούσαν τη μήνι της αξιωματικής αντιπολίτευσης, καθώς προτεινόταν συνήθως από μία συμπολίτευση, που προέβλεπε απώλεια της εξουσίας στις επόμενες εκλογές.⁷⁵¹

Η συνταγματική διάταξη του 2001, όπως είδαμε, φιλοδόξησε να μεταβάλει αυτό το σκηνικό με τη λογική και τη μηχανική που αναφέραμε. Η μέχρι σήμερα εμπειρία δείχνει ότι δεν επιτεύχθηκε ο στόχος της συναίνεσης, αφού ιδιαίτερα στην περίπτωση του ν. 4406/2016, η πολιτική οξύτητα που επικράτησε ήταν μεγάλη ακόμη και για τα δεδομένα της ελληνικής πολιτικής ζωής.⁷⁵² Αυτό όμως δε σημαίνει ότι πάσχει το θεσμικό πλαίσιο ή ότι δεν υπάρχει πεδίο σύμπραξης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων για το θέμα αυτό αλλά απλώς αποτελεί μία ακόμη συνέπεια της πλήρους αδυναμίας συνεννόησης των πολιτικών κομμάτων ακόμα και ως προς τους στοιχειώδεις κανόνες λειτουργίας του πολιτικού ανταγωνισμού.

⁷⁵¹ Παπαδημητρίου, Γ. (1995α), «Το Σύνταγμα και το εκλογικό νομοσχέδιο», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), *Συνταγματικά Επίκαιρα 1992-1993*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 47.

⁷⁵² Χαρακτηριστικά είναι τα αποσπάσματα από τις ομιλίες των πολιτικών αρχηγών κατά τη συζήτηση του εκλογικού νόμου στην Ολομέλεια της Βουλής στις 21/07/20016. Η Φ. Γεννηματά απευθυνόμενη προς τον Α. Τσίπρα είπε: «Φέρνετε τώρα την απλή αναλογική ως αριστερό φερετζέ στις δεξιές πολιτικές που εφαρμόζετε. Μπορείτε να κάνετε τα πάντα μόνο και μόνο για να παρατείνετε την παραμονή σας στις ζεστές καρέκλες της εξουσίας. Και αυτό από μόνο του σας καθιστά επικίνδυνους.», ενώ ο Πρωθυπουργός της απάντησε: «Είστε ουραγός όχι μόνο του κ. Μητσοτάκη αλλά και όμηρος πολιτικών επιδιώξεων, που ενδεχομένως σας υπερβαίνουν.» Ο δε αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης Κυρ. Μητσοτάκης τόνισε: «Και σήμερα γινόμαστε μάρτυρες ενός κινικού τακτικισμού από μια Κυβέρνηση και από έναν Πρωθυπουργό, οι οποίοι, ενώ απέτυχαν, το μόνο που τους ενδιαφέρει πια είναι να αποτύχει και η χώρα μαζί τους. Επειδή δεν μπορούν να κυβερνήσουν, θέλουν ακυβερνησία συνολικά.». Βλ. πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΣΤ, Σύνοδος Α, Συνεδρίαση ΡΞΣΤ (21/07/2016), στο <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/Synedriaseis-Olomeleias/sessionRecord=9ee047ee-34c1-4b42-9cf8-a64b0025fcee> [πρόσβαση: 22.07.2016]. Χαρακτηριστικά για το κλίμα της συζήτησης είναι και τα ακόλουθα πρωτοσέλιδα των εφημερίδων την επομένη (22/07/2016) της ψήφισης του νόμου: «Η μεγάλη εκδίκηση της κεντροαριστεράς» (Τα Νέα), «Πολιτική ήττα Τσίπρα στη Βουλή» (Η Καθημερινή), «Κόντρες κορυφής για τον εκλογικό νόμο» (Εθνος).

5.4 ΟΙ ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΣΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΕΔΡΩΝ ΚΑΙ ΙΔΙΩΣ Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Παραδοσιακά στη χώρα μας, η διεύθυνση των εργασιών της Βουλής ανήκει στην αρμοδιότητα του Προέδρου της, ο οποίος προέρχεται από την εκάστοτε συμπολίτευση.⁷⁵³ Μάλιστα, στον 19^ο αιώνα, όταν τα κόμματα δεν ήταν ανεπτυγμένα και αποτελούσαν μια ομάδα βουλευτών, που στοιχίζονταν γύρω από ένα πολιτικό αρχηγό, η ανάδειξη του Προέδρου της Βουλής αποτελούσε την πρώτη μετά τις εκλογές καταγραφή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών που προοιωνίζε -όταν ο βασιλιάς σεβόταν την αρχή της δεδηλωμένης- το ποιος πολιτικός αρχηγός θα λάβει εντολή σχηματισμού κυβέρνησης.⁷⁵⁴ Ο κεντρικός ρόλος που είχε, και εν πολλοίς έχει ο Πρόεδρος της Βουλής,⁷⁵⁵ δεν άφηνε πολλά περιθώρια στην αντιπολίτευση για να διαδραματίσει κάποιο ρόλο στον καθορισμό της ημερήσιας διάταξης και τον εν γένει προγραμματισμό της Βουλής. Η τυχόν συμβολή της γινόταν ατύπως και πάντα εξαρτιόταν από τη βούληση της συμπολίτευσης και του Προέδρου.

Η δημιουργία ενός συλλογικού οργάνου στο οποίο θα εκπροσωπούνται όλες οι κοινοβουλευτικές ομάδες και θα αποφασίζει με συναινετικές, ει δυνατόν, διαδικασίες για τον προγραμματισμό των εργασιών της Βουλής εμφανίστηκε μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας, το 1974. Στο πλαίσιο της συζήτησης για το νέο Σύνταγμα του 1975, η τότε αντιπολίτευση είχε ζητήσει να προβλεφθεί θεσμικός ρόλος για τα αντιπολιτευόμενα κόμματα, στα ζητήματα της κατάρτισης της ημερήσιας διάταξης και της διάρκειας των συζητήσεων της Βουλής.⁷⁵⁶ Από τότε, πέρασε πάνω από μία δεκαετία για να προβλεφθεί για πρώτη φορά στα κοινοβουλευτικά ισχύοντα ένα τέτοιο όργανο.

Πρόκειται για τη Διάσκεψη των Προέδρων, ένα κοινοβουλευτικό όργανο, που θεσμοθετήθηκε με τον ΚτΒ του 1987 και το οποίο είναι σχεδόν άγνωστο στην κοινή γνώμη,⁷⁵⁷ αφού οι συνεδριάσεις του (με ελάχιστες εξαιρέσεις στις οποίες θα γίνει αναφορά

⁷⁵³ Για μία συγκριτική μελέτη του θεσμού του Προέδρου της Βουλής στη χώρα μας και σε άλλα Κοινοβούλια βλ. Νικολόπουλο, Η. (1987), *Ο θεσμός του Προέδρου της Βουλής*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

⁷⁵⁴ Βλ. Παντελή, Α. (2007), ό. π., σελ. 215.

⁷⁵⁵ Έντονη κριτική στις ευρύτατες αρμοδιότητες του Προέδρου της Βουλής άσκησε ο Ν. Βούτσης (συνέντευξη 23/09/2016).

⁷⁵⁶ Βλ. Ράϊκο, Αθ. (1990), *Συνταγματικό Δίκαιο: εισαγωγή-οργανωτικό μέρος, τόμος Β'*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 112-113.

⁷⁵⁷ Βλ. Γεωργιπούλου, Β. (2016), «Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 110-123.

παρακάτω) δεν είναι δημόσιες. Και όμως, αυτό το άγνωστο στους πολλούς συλλογικό κοινοβουλευτικό όργανο έχει εξελιχθεί σε έναν από τους πιο σημαντικούς θεσμούς της Βουλής,⁷⁵⁸ όχι μόνο λόγω των αρμοδιοτήτων που έχει, αλλά και λόγω του τρόπου λειτουργίας και του συναινετικού πνεύματος που, συνήθως, διέπει τις συνεδριάσεις του.

Ακριβώς λόγω αυτού του τρόπου λειτουργίας, η Διάσκεψη των Προέδρων αποτελεί τον κατ' εξοχήν κοινοβουλευτικό θεσμό που έχει προβλεφθεί για την επίτευξη συναινέσεων σε ένα διεκδικούμενο αριθμό θεμάτων. Κορυφαία αρμοδιότητα είναι αυτή της επιλογής της ηγεσίας των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών με αυξημένη πλειοψηφία, όπου η αντιπολίτευση έχει τη δυνατότητα να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη λήψη των αποφάσεων.

Εν όψει αυτών, είναι αναγκαίο να εξετάσουμε στο παρόν κεφάλαιο τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία του οργάνου αυτού και στη συνέχεια να αξιολογήσουμε το θεσμικό του πλαίσιο, αλλά και τη σημασία του ως πεδίο σύμπραξης συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης. Αυτονόητο είναι ότι ιδιαίτερη έμφαση θα δώσουμε στη συνταγματικά προβλεπόμενη αρμοδιότητα που αφορά στις Ανεξάρτητες Αρχές. Πλην, όμως, κρίνεται αναγκαίο να γίνει μία συνολική αναφορά στον εν πολλοίς άγνωστο συναινετικό θεσμό της Διάσκεψης των Προέδρων προκειμένου να αναδειχθεί και η σημασία της αυξημένης πλειοψηφίας, που απαιτείται στις εν λόγω αποφάσεις του οργάνου αυτού.

1) ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Η σύνθεση, οι αρμοδιότητες και ο τρόπος λειτουργίας του οργάνου ρυθμίζονται από τα άρθρα 13 και 14 του ΚτΒ, ενώ από το 2001, με την αναθεώρηση του Συντάγματος, έχει εμμέσως πλην σαφώς αναγνωρισθεί και συνταγματικά (άρθρο 101Α παρ. 2).⁷⁵⁹

- ο *Η σύνθεση του οργάνου και ο συσχετισμός δυνάμεων «συμπολίτευσης / αντιπολίτευσης»*

Η Διάσκεψη των Προέδρων αποτελείται (άρθρο 13, παρ. 1 ΚτΒ) από τον Πρόεδρο -ο οποίος και προεδρεύει- τους Αντιπροέδρους, τους πρώην Προέδρους της Βουλής (εφόσον

⁷⁵⁸ Βλ. Μαυριά, Κ. (2014), ό. π., σελ. 694 επ. και Κρητικό, Π. (1990), *Ο Κανονισμός της Βουλής: ανάλυση, ερμηνεία, σχόλια*, Αθήνα: εκδ. Καμαρινόπουλου, σελ. 37-42.

⁷⁵⁹ Βλ. Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 482, και Κουτσουμπίνα, Στ. (2006), «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής – Πρώτες παρατηρήσεις», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος Β', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 717.

είναι βουλευτές), τους Προέδρους (ή εκπροσώπους τους) των κοινοβουλευτικών ομάδων, τους Προέδρους των διαρκών επιτροπών, τον Πρόεδρο της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, τον Πρόεδρο της επιτροπής οικονομικών της Βουλής και έναν εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων βουλευτών (εφόσον αυτοί είναι τουλάχιστον πέντε).⁷⁶⁰

Αν και ο ΚτΒ, όταν αναφέρεται στη σύνθεση του οργάνου δεν προβλέπει ρητά τη συμμετοχή εκπροσώπου της Κυβέρνησης, εντούτοις στη διάταξη περί της σύγκλησης της Διάσκεψης (άρθρο 13, παρ. 4, εδ. β) προβλέπεται ότι «η συγκεκριμένη ημέρα και ώρα της συνεδρίασης γνωστοποιείται στην Κυβέρνηση, που μπορεί να εκπροσωπηθεί από μέλος της».⁷⁶¹ Κατά συνέπεια, εκπρόσωπος της Κυβέρνησης μπορεί να μετάσχει στις συνεδριάσεις της Διάσκεψης με δικαίωμα λόγου αλλά όχι ψήφου.⁷⁶²

Η ακριβής σύνθεση του οργάνου αυτού μεταβάλλεται από σύνοδο σε σύνοδο,⁷⁶³ ενώ ο συσχετισμός δυνάμεων μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης διαφέρει από περίοδο σε

⁷⁶⁰ Σημειώνεται ότι στην πρώτη θέσπιση του θεσμού προβλεπόταν η συμμετοχή και των Προέδρων των ειδικών επιτροπών. Στην τροποποίηση του ΚτΒ όσον αφορά στη σύνθεση του οργάνου, που έγινε το 1996 (ΦΕΚ 151Α'/08.07.1996), καταργήθηκε αυτή η συμμετοχή και προστέθηκε (νέο άρθρο 43Α) εκείνη των πρώην Προέδρων της Βουλής και του Προέδρου της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας. Επίσης, με πρόσφατη τροποποίηση (ΦΕΚ 3Α'/20.01.2017) προστέθηκε η συμμετοχή του Προέδρου της επιτροπής οικονομικών της Βουλής. Προβλέπεται, επίσης, η δυνατότητα αναπλήρωσης των μελών (άρθρο 13, παρ. 3 ΚτΒ) στις συνεδριάσεις του οργάνου, ενώ ειδικά για τους Προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων ορίζεται ότι μπορούν να αναπληρωθούν από έναν από τους αναπληρωτές-εκπροσώπους της κοινοβουλευτικής ομάδας τους (άρθρο 17 παρ. 2 ΚτΒ). Ο Πρόεδρος της Βουλής αναπληρώνεται από έναν «από τους Αντιπροέδρους κατά την τάξη της εκλογής τους» (άρθρο 13, παρ.1, εδ. β ΚτΒ). Για τον εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων βουλευτών, προβλέπεται (άρθρο 13 παρ. 2 ΚτΒ) ότι αυτός ορίζεται στην αρχή κάθε συνόδου με κοινή δήλωσή τους, άλλως -εάν αυτό δεν είναι δυνατόν- με επιστολή -κοινή ή και ατομική- των περισσότερων ανεξαρτήτων βουλευτών. Εάν και αυτό δεν είναι εφικτό, τότε διενεργείται κλήρωση. Αναφορικά με τα θερινά τμήματα της Βουλής, η σχετική διάταξη του ΚτΒ (άρθρο 13, παρ. 1, εδ. γ) προβλέπει την ίδια σύνθεση, με τη διαφορά ότι συμμετέχουν «...οι Πρόεδροι των διαρκών επιτροπών της θερινής περιόδου της αντίστοιχης σύνθεσης του Τμήματος διακοπής».

⁷⁶¹ Η σχετική διάταξη δεν έχει υποστεί καμία τροποποίηση από το 1987 έως σήμερα.

⁷⁶² Οι μοναδικές περιπτώσεις ενεργοποίησης της διάταξης αυτής, τουλάχιστον τα τελευταία χρόνια, ήταν κατά την ΙΣΤ' περίοδο: α) στη συνεδρίαση της Διάσκεψης των Προέδρων της 4.8.2015, με αντικείμενο συζήτησης την πλήρωση των κενών θέσεων στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (Ε.Σ.Ρ.), όπου προσκλήθηκε και συμμετείχε ο τότε υπουργός επικρατείας Ν. Παππάς και β) στη συνεδρίαση της 13.8.2015, με αντικείμενο συζήτησης τη διαδικασία ψήφησης του νομοσχεδίου «Συνταξιοδοτικές διατάξεις - Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», όπου προσκλήθηκε και έλαβε μέρος ο τότε υπουργός οικονομίας, υποδομών, ναυτιλίας και τουρισμού Γ. Σταθάκης. Βλ. στο <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/diaskepsis-proedron-IST> [πρόσβαση: 17.01.2016], όλα τα πρακτικά των συνεδριάσεων της Διάσκεψης των Προέδρων κατά την ΙΣΤ' περίοδο, τα οποία είναι και τα μόνα που έχουν δημοσιευθεί στην επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων, μετά από πρωτοβουλία της τότε Προέδρου της Βουλής Ζ. Κωνσταντοπούλου.

⁷⁶³ Η σύνθεση κάθε Διάσκεψης καθορίζεται στην αρχή κάθε συνόδου, κάτι που προκύπτει σαφώς από τρεις σχετικές διατάξεις: α) το άρθρο 31 παρ. 2 ΚτΒ σύμφωνα με το οποίο οι Πρόεδροι των διαρκών επιτροπών εκλέγονται «στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου», β) το άρθρο 13 παρ. 2 ΚτΒ, που προβλέπει, όπως προαναφέρθηκε, ότι ο ανεξάρτητος βουλευτής ορίζεται «στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου» και γ) το άρθρο

περίοδο δεδομένου ότι εξαρτάται από τον αριθμό των κοινοβουλευτικών ομάδων, την κομματική προέλευση των εκάστοτε πρώην Προέδρων της Βουλής,⁷⁶⁴ που έχουν εκλεγεί βουλευτές, αλλά και τις τυχόν μεταβολές που επέρχονται στη σύνθεσή του με τροποποιήσεις του ίδιου του ΚτΒ.⁷⁶⁵

Για να γίνει μια εκτίμηση του συσχετισμού δυνάμεων συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης στο όργανο αυτό, θα χρησιμοποιήσουμε ως αφετηριακό παράδειγμα την ελάχιστη δυνατή σύνθεση μιας Διάσκεψης σε μια πεντακομματική Βουλή: ο Πρόεδρος της Βουλής, επτά Αντιπρόεδροι,⁷⁶⁶ έξι Πρόεδροι των διαρκών επιτροπών,⁷⁶⁷ ο Πρόεδρος της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, ο Πρόεδρος της επιτροπής οικονομικών της Βουλής και πέντε εκπρόσωποι των κοινοβουλευτικών ομάδων. Συνολικά δηλαδή, ο ελάχιστος αριθμός μελών του οργάνου αυτού σε μια πεντακομματική Βουλή είναι 21 βουλευτές. Από αυτούς, εάν η κυβέρνηση είναι μονοκομματική, ο συσχετισμός συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης είναι 13-8,⁷⁶⁸ με άλλα λόγια δηλαδή, τα 3/5 από τα μέλη της Διάσκεψης προέρχονται από τη συμπολίτευση.

Ο συσχετισμός αυτός βέβαια μπορεί να αλλάξει προς δύο κατευθύνσεις: είτε προς την ενίσχυση της συμπολίτευσης, εάν η κυβέρνηση στηρίζεται σε περισσότερες της μίας κοινοβουλευτικές ομάδες (όπως συμβαίνει παγίως από το 2012 και μετά), είτε προς την ενίσχυση της αντιπολίτευσης, εάν η Βουλή έχει περισσότερες από πέντε κοινοβουλευτικές ομάδες (κάτι που επίσης συμβαίνει από το 2012 έως σήμερα). Επίσης, η τυχόν συμμετοχή

13, παρ. 1, εδ. γ ΚτΒ, που προβλέπει διαφορετική σύνθεση της Διάσκεψης κατά τη διάρκεια των θερινών τμημάτων της Βουλής.

⁷⁶⁴ Βλ. Καμίνη, Γ. (2006), «Οι ανεξάρτητες αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), ό. π., σελ. 819, που κάνει λόγο για «*κυμαινόμενη σύνθεση*» της Διάσκεψης.

⁷⁶⁵ Ο Χρυσόγονος (2003γ: 234) αναφέρει ότι η συνταγματική εγγύηση είναι μάλλον διάτρητη γιατί «*η Διάσκεψη δεν είναι όργανο με συνταγματικά κατοχυρωμένη σύνθεση*», επομένως η σύνθεσή της μπορεί να αλλάξει με μία τροποποίηση του ΚτΒ. Χρυσόγονος, Κ. (2003γ), «Συμπερασματικές παρατηρήσεις», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 233-236.

⁷⁶⁶ Με πρόσφατη τροποποίηση του ΚτΒ (ΦΕΚ 92Α'/26.06.2017), προβλέφθηκε ότι «*Αν οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες είναι περισσότερες από τρεις, εκλέγεται ένας Αντιπρόεδρος για κάθε επιπλέον Κοινοβουλευτική Ομάδα*». Έτσι, το Προεδρείο της Βουλής απαρτίζεται από: τρεις Αντιπροέδρους από «*την πρώτη σε δύναμη κοινοβουλευτική ομάδα*» και από έναν αριθμό Αντιπροέδρων που ισούται με τον αριθμό των υπόλοιπων κοινοβουλευτικών ομάδων. Στην τρέχουσα κοινοβουλευτική περίοδο (ΙΖ'), όπου οι κοινοβουλευτικές ομάδες είναι 8, οι Αντιπρόεδροι είναι 9, καθώς δεν εξελέγη Αντιπρόεδρος προερχόμενος από τη Χ.Α.

⁷⁶⁷ Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 31 ΚτΒ «*...συνιστώνται από τον Πρόεδρο της Βουλής έξι (6) διαρκείς επιτροπές...*».

⁷⁶⁸ Από την αντιπολίτευση προέρχονται οι τέσσερις εκ των Αντιπροέδρων και οι εκπρόσωποι των τεσσάρων κοινοβουλευτικών ομάδων.

πρώην Προέδρων της Βουλής μπορεί να μεταβάλει, σε σχέση με το προαναφερθέν παράδειγμα, τη σύνθεση ανάλογα με την κομματική τους προέλευση.

Χαρακτηριστικός είναι ο πίνακας που ακολουθεί,⁷⁶⁹ με τη σύνθεση του οργάνου αυτού από το 1987 μέχρι σήμερα, ανά κοινοβουλευτική περίοδο.

Πίνακας 11
Εκπροσώπηση της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης στη Διάσκεψη των Προέδρων

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΣΥΝΘΕΣΗ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΜΕΛΩΝ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ	ΜΕΛΗ ΣΥΜΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ	ΜΕΛΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ	4/5 ΜΕΛΩΝ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ	ΕΠΙΠΛΕΟΝ ΑΡΙΘΜΟΣ ΒΟΥΛΕΥΤΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΑ ΤΩΝ 4/5
Δ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδροι, Πρ.Διαρκ. & Ειδ.* Επιτρ., Πρ.Κοινοβ.Ομ., Ανεξ.Βουλ. (1987-1996)	15	11	4		
Ε		15	13	2		
ΣΤ		15	15	0		
Ζ		16	11	5		
Η		16	11	5		
Θ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδροι, Πρ.Διαρκ.Επιτρ., Πρ.Κοιν.Ομ., Ανεξ.Βουλ., πρώην Πρόεδροι της Βουλής, Πρ. Επιτρ. Θεσμών & Διαφάνειας (1996-2009)	18	12	6	14	+2
Ι		17	12	5	14	+2
ΙΑ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδροι, Πρ.Διαρκ.Επιτρ., Πρ.Κοιν.Ομ., Ανεξ.Βουλ., πρώην Πρόεδροι της Βουλής, Πρ. Επιτρ. Θεσμών & Διαφάνειας (2009-2014)	20	13	7	16	+3
ΙΒ		22	13	9	18	+5
ΙΓ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδροι, Πρ.Διαρκ.Επιτρ., Πρ.Κοιν.Ομ., Ανεξ.Βουλ., πρώην Πρόεδροι της Βουλής, Πρ. Επιτρ. Θεσμών & Διαφάνειας (2014-2015)	-	-	-	-	-
ΙΔ**		23	15	8	18	+3
ΙΕ		22	13	9	18	+5
ΙΣΤ	Πρόεδρος, Αντιπρόεδροι, Πρ.Διαρκ.Επιτρ., Πρ.Κοιν.Ομ., Ανεξ.Βουλ., πρώην Πρόεδροι της Βουλής, Πρ. Επιτρ. Θεσμών & Διαφάνειας, Πρ. Οικονομικών Βουλής (2016-σήμερα)	24	13	11	19	+6
ΙΖ***		27	15	12	22	+7

* Κατά το διάστημα 1987-1996, οπότε προβλεπόταν η συμμετοχή στη Διάσκεψη και των Προέδρων των ειδικών επιτροπών, ο αριθμός αυτών των επιτροπών δεν ήταν σταθερός, η δε σύστασή τους γινόταν από τον Πρόεδρο της Βουλής μετά από πρόταση της κυβέρνησης (άρθρο 42 παρ. 3 ΚτΒ). Κατά συνέπεια, δεν στάθηκε δυνατόν να περιληφθεί στην αριθμητική καταγραφή της σύνθεσης της Διάσκεψης η ανά περίοδο συμμετοχή τους.

** Οι εργασίες της ΙΔ' περιόδου είχαν διάρκεια μόλις μίας ημέρας και γι αυτό δεν καταγράφεται η σύνθεση του οργάνου.

*** Η μεταβολή στη σύνθεση της Διάσκεψης των Προέδρων κατά τη διάρκεια της ΙΖ' περιόδου οφείλεται στην αύξηση του αριθμού των Αντιπροέδρων (ΦΕΚ 92Α'/26.06.2017) και την προσθήκη του Προέδρου των Οικονομικών της Βουλής στα μέλη της (ΦΕΚ 3Α'/20.01.2017).

Από τον πίνακα αυτό, προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:⁷⁷⁰

- Στη σύνθεση του οργάνου αυτού -αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στις άλλες κοινοβουλευτικές επιτροπές- κυριαρχεί απόλυτα η συμπολίτευση σε ποσοστό αισθητά μεγαλύτερο από το ποσοστό των συνολικών εδρών που διαθέτει στην Ολομέλεια. Κατά συνέπεια, στη μεγάλη πλειονότητα των θεμάτων, για τα οποία αρκεί η συνήθης πλειοψηφία για τη λήψη απόφασης, η συμπολίτευση διαθέτει μια άνετη πλειοψηφία.

⁷⁶⁹ Ο πίνακας 11 αποτελεί μία προσπάθεια κατά το δυνατόν ακριβέστερης αποτύπωσης της αριθμητικής σύνθεσης της Διάσκεψης σε κάθε κοινοβουλευτική περίοδο. Δεδομένου ότι, όπως προαναφέρθηκε, η σύνθεση αυτή μπορεί να μεταβάλλεται από σύνοδο σε σύνοδο εντός της ίδιας περιόδου, και προκειμένου να είναι πιο χρήσιμος ο πίνακας για τον αναγνώστη, καταγράφηκε η σύνθεση όπως ίσχυε στο μεγαλύτερο διάστημα της κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου.

⁷⁷⁰ Βλ. Γεωργοπούλου, Β. (2016), ό. π., σελ. 111 επ.

- Το όριο των 4/5 που, όπως θα δούμε παρακάτω, καθιερώθηκε συνταγματικά από το 2001 για την επιλογή των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών, δε συμπληρώνεται ποτέ από τη συμπολίτευση και απαιτούνται, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες της σύνθεσης κάθε κοινοβουλευτικής περιόδου, 2-7 ψήφοι επιπλέον για να επιτευχθεί η πλειοψηφία αυτή. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι εκτός από τα κόμματα της συμπολίτευσης θα πρέπει να συναινέσουν και άλλα 2-5 κόμματα (ή πρώην Πρόεδροι της Βουλής -που κατά κανόνα προέρχονται από την αντιπολίτευση- για να επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία.

- ο Οι αρμοδιότητες του οργάνου

Η Διάσκεψη των Προέδρων ως όργανο δημιουργήθηκε με βασικό σκοπό τον προγραμματισμό των εργασιών της Βουλής.⁷⁷¹ Η κύρια αυτή αρμοδιότητα, με την πάροδο του χρόνου, αφενός εξειδικεύθηκε και αφετέρου συμπληρώθηκε και με άλλες παράλληλες αρμοδιότητες, που της έδωσε το Σύνταγμα ή ο ΚτΒ ή και ο νόμος.

Σήμερα, οι βασικές αρμοδιότητες της Διάσκεψης στο ελληνικό Κοινοβούλιο είναι οι εξής:

- Προγραμματισμός & συντονισμός των εργασιών της Βουλής (άρθρο 14, περ. α', β', γ', η' του ΚτΒ)

Η Διάσκεψη εξετάζει την ημερήσια διάταξη των εργασιών της Βουλής (άρθρο 14, περ. α'),⁷⁷² καθορίζει τη διαδικασία και τη διάρκεια συζήτησης των νομοσχεδίων ή προτάσεων νόμων, καθώς και τη συνολική διάρκεια των γενικών συζητήσεων (άρθρο 14, περ. β')⁷⁷³ και αποφασίζει για τη διεξαγωγή οργανωμένης συζήτησης πάνω σε οποιοδήποτε θέμα νομοθετικού έργου⁷⁷⁴ ή κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρο 14, περ. γ').⁷⁷⁵ Η οργανωτική

⁷⁷¹ Για τον τρόπο λειτουργίας του οργάνου και άσκησης των αρμοδιοτήτων του βλ. Γεωργοπούλου, Β. (2016), ό. π., σελ. 117 επ.

⁷⁷² Βλ. σχετικά και άρθρα 51 παρ. 4 ΚτΒ (εγγραφή για συζήτηση στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας εκθέσεων και πορισμάτων επιτροπών για θέματα μείζονος σημασίας) και 62Α ΚτΒ (εισήγηση στην Ολομέλεια για πρόσκληση αρχηγών κρατών, Πρωθυπουργών και προσωπικοτήτων διεθνούς κύρους να μιλήσουν προς τη Βουλή).

⁷⁷³ Βλ. σχετικά και άρθρο 89 παρ. 3 ΚτΒ (παραπομπή νομοσχεδίου σε επιτροπή άλλη από αυτή που κατ' αρχήν είναι αρμόδια).

⁷⁷⁴ Πρακτικά αυτό σημαίνει πως σε νομοσχέδια ή σπονδίας πολιτικής σημασίας γύρω από τα οποία υπάρχει μία ευρεία συναίνεση είναι δυνατό να ακολουθηθεί η διαδικασία του άρθρου 107 ΚτΒ, δηλαδή, εφ' όσον συμφωνήσουν τα 4/5 των μελών της Διάσκεψης να διεξαχθεί στην Ολομέλεια «οργανωμένη συζήτηση» περιορισμένης διάρκειας. Στην Ολομέλεια όμως, εάν φέρει αντίρρηση το 1/20 του όλου αριθμού των βουλευτών (δηλ. 15 βουλευτές) η συζήτηση θα διεξαχθεί με την κανονική διαδικασία. Επίσης, με ομόφωνη απόφαση της Διάσκεψης μπορεί η Ολομέλεια να ψηφίσει ένα νομοσχέδιο επί της αρχής, κατ' άρθρον και στο

αυτή αρμοδιότητα αποτελεί την κύρια αποστολή του οργάνου από τη θέσπισή του και έγινε αντικείμενο πολλαπλών τροποποιήσεων, μέσω του ΚτΒ, μέχρι την ισχύουσα σήμερα μορφή της.⁷⁷⁶

Επίσης, μία από τις συντονιστικές αρμοδιότητες της Διάσκεψης των Προέδρων, σύμφωνα με το άρθρο 14 περ. η', είναι ότι «αποφασίζει, προτείνει ή διατυπώνει γνώμη ή αναθέτει το έργο αυτό σε άλλο κοινοβουλευτικό όργανο για όσα θέματα προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα της Βουλής από το Σύνταγμα, το νόμο ή τον Κανονισμό της Βουλής». Η αρμοδιότητα αυτή είναι ευρύτατη και αντανακλά τη δυναμική που έχει αποκτήσει ο θεσμός με τις νέες γνωμοδοτικές, αλλά και αποφασιστικές αρμοδιότητες, που της ανατίθενται από τρεις κατευθύνσεις: το Σύνταγμα, τον νόμο και τον ΚτΒ. Δύο τέτοια παραδείγματα ανάθεσης σημαντικών αρμοδιοτήτων είναι αυτά που παρατίθενται αμέσως κατωτέρω.

- Επιλογή μελών και κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών (άρθρο 14, περ. δ', ε', ζ' & άρθρο 138Α ΚτΒ)

Οι Ανεξάρτητες Αρχές αποτελούν μια σχετικά πρόσφατη θεσμική καινοτομία στον χώρο του δημοσίου δικαίου και της διοικητικής πρακτικής στη χώρα μας. Έχουν ιδρυθεί είτε με συνταγματική πρόβλεψη είτε με απλή νομοθετική ρύθμιση και εποπτεύουν σημαντικούς τομείς της οικονομίας και της δημόσιας ζωής, όπως η ενέργεια, τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, η δημόσια διοίκηση, οι δημόσιες συμβάσεις κ.ά.⁷⁷⁷

σύνολό του χωρίς να προηγηθεί συζήτηση (άρθρο 108 παρ. 2 και 3 ΚτΒ). Βλ. Κουτσουμπάνα, Στ. (2006), ό. π., σελ. 705.

⁷⁷⁵ Βλ. και σχετικά άρθρα 128B ΚτΒ (συζήτηση επίκαιρων ερωτήσεων στο πλαίσιο κοινοβουλευτικών επιτροπών), 129 παρ. 4, 130 παρ. 4 & 5, 132Α ΚτΒ (αφορούν στις επίκαιρες ερωτήσεις), καθώς και 135 παρ. 2 και 138 παρ. 6 ΚτΒ (αφορούν στις επερωτήσεις).

⁷⁷⁶ Στο πλαίσιο της διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων προγραμματισμού και προσδιορισμού των κοινοβουλευτικών διαδικασιών, έγιναν οι εξής τροποποιήσεις του ΚτΒ: α) η πρόβλεψη να «καθορίζει τη διαδικασία και τη διάρκεια συζήτησης των σχεδίων ή προτάσεων νόμων στην Ολομέλεια της Βουλής» (ΦΕΚ 151Α'/8.07.1996), β) η αρμοδιότητα να αναθέτει γνωμοδοτικό έργο στις διαρκείς και τις ειδικές μόνιμες επιτροπές ή τις υποεπιτροπές τους, αλλά και να «αποφασίζει» -πέραν του να διατυπώνει γνώμη- για όσα θέματα προβλέπονται ρητά όχι μόνο από τον ΚτΒ αλλά και «το νόμο» (ΦΕΚ 258Α'/17.12.1997), γ) η επέκταση του έργου της και στον προγραμματισμό των θερινών τμημάτων της Βουλής (ΦΕΚ 284Α'/18.12.2001).

⁷⁷⁷ Για τον θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών βλ. ενδεικτικά: Αντωνοπούλου, Μ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, Λαζαράκος, Γρ. (2010), *Ανεξάρτητες Αρχές: ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας και Χρυσανθάκης, Χ. και Παναζόπουλος, Π. (2004), *Ανεξάρτητες Αρχές*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Εκείνο που είναι σημαντικό από τη σκοπιά της παρούσας μελέτης είναι ότι οι επικεφαλής και τα μέλη των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών⁷⁷⁸ επιλέγονται, κατά το άρθρο 101Α του Συντάγματος ομοφώνως από τη Διάσκεψη των Προέδρων, και εάν αυτό δεν είναι εφικτό, με πλειοψηφία τουλάχιστον των 4/5 των μελών της. Σε όσες δε περιπτώσεις προβλέπεται από τον σχετικό νόμο, η Διάσκεψη μπορεί να ανακαλέσει την επιλογή της και να αποφασίσει την αντικατάσταση μέλους ή του συνόλου των μελών της Ανεξάρτητης Αρχής με την ίδια πλειοψηφία ή να αποφασίσει την έκπτωσή τους (για τις αναφερόμενες στο άρθρο 3 παρ. 4 του ν. 3051/2002 πράξεις) ή την αποδοχή της παραίτησής τους.⁷⁷⁹

Παράλληλα, η Διάσκεψη έχει και αρμοδιότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου επί των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών (άρθρο 14 περ. ε' του ΚτΒ)⁷⁸⁰ για θέματα σχετικά με την αποστολή τους και μπορεί να συντάσσει και να υποβάλλει σχετικές εκθέσεις και προτάσεις στην Ολομέλεια της Βουλής.⁷⁸¹ Έχει ορθά παρατηρηθεί ότι η

⁷⁷⁸ Οι Ανεξάρτητες Αρχές, που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα, είναι οι εξής: Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα (άρθρο 9Α), Ε.Σ.Π. (άρθρο 15 παρ. 2), Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Α.Δ.Α.Ε.) (άρθρο 19 παρ. 2), Α.Σ.Ε.Π. (άρθρο 103 παρ. 7), Συνήγορος του Πολίτη (άρθρο 103 παρ. 9).

Μολονότι δεν υπάρχει κάποια νομοθετική διάταξη που να απαριθμεί εξαντλητικά ποιες είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές πέραν αυτών που ρητά αναγνωρίζονται στο Σύνταγμα, μπορεί κανείς να εντάξει στην έννοια αυτή τις ακόλουθες, 24 συνολικά, Αρχές λαμβάνοντας υπ' όψιν και την ταξινόμηση που γίνεται σε διάφορα διοικητικά έγγραφα: Αρχή Διασφάλισης και Πιστοποίησης της Ποιότητας στην Ανώτατη Εκπαίδευση, Αρχή Διασφάλισης της Ποιότητας στην Πρωτοβάθμια & Δευτεροβάθμια Εκπαίδευση, Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, Αρχή Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες & της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας & Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης, Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, Εθνική Αναλογιστική Αρχή, Εθνική Αρχή Ιατρικός Υποβοηθούμενης Αναπαραγωγής, Εθνική Αρχή Συντονισμού Πτήσεων, Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων, Εθνικός Οργανισμός Εξετάσεων, Εθνικό Συμβούλιο Δημόσιας Υγείας, Ελληνική Στατιστική Αρχή, Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο, Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Επιτροπή Ανταγωνισμού, Επιτροπή Διερεύνησης Ατυχημάτων και Ασφάλειας Πτήσεων, Επιτροπή Διερεύνησης Σιδηροδρομικών Ατυχημάτων και Συμβάντων, Επιτροπή Εποπτείας και Ελέγχου Παιγνίων, Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, Ρυθμιστική Αρχή Επιβατικών Μεταφορών, Ρυθμιστική Αρχή Λιμένων, Ρυθμιστική Αρχή Σιδηροδρόμων, Συνήγορος του Καταναλωτή, Σώμα Φορολογικών Διαιτητών. Σύμφωνα με το άρθρο 49Α παρ. 6 ΚτΒ, η Επιτροπή Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών, Οργανισμών Κοινής Ωφελείας και Φορέων Κοινωνικής Ασφάλισης γνωμοδοτεί με τη συνήθη πλειοψηφία για την καταλληλότητα των προσώπων που προτείνονται από τον αρμόδιο υπουργό, ως επικεφαλής της Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς και της Επιτροπής Εποπτείας Ιδιωτικής Ασφάλισης. Αντίθετα, για τις άλλες μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Αρχές, οι κατά περίπτωση ιδρυτικοί νόμοι τους προβλέπουν ότι την αντίστοιχη γνωμοδοτική αρμοδιότητα ασκεί η επιτροπή θεσμών και διαφάνειας της Βουλής.

⁷⁷⁹ Το δικαίωμα ανάκλησης δόθηκε στη Διάσκεψη των Προέδρων με την τροποποίηση του ΚτΒ το 2003 (απόφαση της 18.06.2003 της Ολομέλειας της Βουλής, ΦΕΚ 161Α/26.06.2003).

⁷⁸⁰ Η εν λόγω διάταξη προστέθηκε (ΦΕΚ 284Α/18.12.2001) μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001.

⁷⁸¹ Βλ. Νικόλα, Ιφ. (2013), «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως αρμοί της πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας», *Το Σύνταγμα*, 39 (3-4), σελ. 477 επ., η οποία χαρακτηρίζει τον κοινοβουλευτικό αυτό έλεγχο «έκτακτο» σε αντίθεση με τον τακτικό έλεγχο, που ασκεί επί των Αρχών η επιτροπή θεσμών και διαφάνειας δυνάμει του άρθρου 138Α ΚτΒ.

εισαγωγή της δυνατότητας κοινοβουλευτικού ελέγχου στις Ανεξάρτητες Αρχές αποτελεί την προσπάθεια του συνταγματικού νομοθέτη να απαντήσει στον προβληματισμό για έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησής τους.⁷⁸² Θα πρέπει όμως, στο σημείο αυτό, να γίνει δεκτό πως ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που προβλέπεται στο Σύνταγμα και τον ΚτΒ επί των Ανεξάρτητων Αρχών, ο οποίος κατ' αρχήν είναι και αναγκαίος και χρήσιμος, δεν μπορεί να έχει το χαρακτήρα που έχει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος επί της κυβέρνησης, γιατί ενώ η κυβέρνηση εξαρτάται από τη Βουλή, οι Αρχές πρέπει να απολαύουν ανεξαρτησίας στο έργο τους. Γι αυτό, εύστοχα έχει γραφεί ότι ο έλεγχος αυτός έχει «τον χαρακτήρα μιας ήπιας λογοδοσίας που αποβλέπει στη διασφάλιση διαφάνειας και την άσκηση κριτικής επί του έργου τους».⁷⁸³

Η αναβάθμιση αυτή του ρόλου της Διάσκεψης αποτέλεσε απόρροια της σημαντικής επιλογής του συνταγματικού νομοθέτη του 2001 να κατοχυρώσει την ανεξαρτησία των Αρχών αυτών⁷⁸⁴ με δύο τρόπους: α) ανέθεσε στη Βουλή την επιλογή των προσώπων και μάλιστα με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης, δίνοντας στην αντιπολίτευση αποφασιστικό ρόλο στην επιλογή των μελών των Αρχών και κάμπτοντας την αρχή της πλειοψηφίας χάριν της αρχής της συναίνεσης⁷⁸⁵ και β) ανέθεσε στον ΚτΒ την απευθείας ρύθμιση της σχέσης της Βουλής με τις Αρχές και του ελέγχου επ' αυτών. Παράλληλα, ο συνταγματικός νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα καθορισμού συγκεκριμένων προσόντων για την επιλεξιμότητα όσων τοποθετούνται στην ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών. Με αυτό τον τρόπο δημιουργείται ένα περιθώριο δικαστικού ελέγχου της επιλογής των προσώπων εφ' όσον βέβαια ο νόμος θεσπίσει συγκεκριμένα τυπικά προσόντα.⁷⁸⁶

⁷⁸² Βλ. Σπυρόπουλο, Φ. (2006), ό. π., σελ. 375 και Ηλιάδου, Α. (2001), «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ., Βενιζέλου, Ευ. & Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 401. Ο Βενιζέλος (2008: 618) θεωρεί ότι σε κοινοβουλευτικό έλεγχο υπόκειται και ο υπουργός, στις αρμοδιότητες του οποίου εμπίπτει το αντικείμενο της κάθε Αρχής και γι αυτό πρέπει να έχει την απαραίτητη πληροφόρηση από την Αρχή, ώστε να δίνει τις δέουσες απαντήσεις στο Κοινοβούλιο.

⁷⁸³ Μπότσης, Φ. (2007), «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), σελ. 366. Για κριτική της συνταγματικής διάταξης ως προς το θέμα αυτό, βλ. Παπαστυλιανό, Χρ. (2011), «Ανεξάρτητες αρχές και Κοινοβούλιο», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), ό. π., σελ. 334 επ.

⁷⁸⁴ Βλ. Κουτσομπίνα, Στ. (2006), ό. π., σελ. 701.

⁷⁸⁵ Βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό.π., 2008, σελ. 376-377.

⁷⁸⁶ Καμτσιόδου, Ι. (2003), «Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), ό. π., σελ. 144.

Συναφής, επίσης, ήταν η αρμοδιότητα που επιχειρήθηκε να δοθεί στη Διάσκεψη, το 2010,⁷⁸⁷ όταν προστέθηκε και η Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) στις Αρχές εκείνες για τις οποίες η Διάσκεψη έχει δικαίωμα επιλογής των μελών της, αλλά και άσκησης κοινοβουλευτικής εποπτείας.⁷⁸⁸ Όταν, όμως, η πολιτική κρίση των τελευταίων ετών και η αδυναμία συνεννόησης μεταξύ των κομμάτων κατέστησε πρακτικά αδύνατο να επιτευχθεί η πλειοψηφία των 4/5, η εν λόγω αρμοδιότητα καταργήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 17 του ν. 4334/2015⁷⁸⁹ και ανατέθηκε αυτή στον υπουργό οικονομικών μετά από εισήγηση πενταμελούς επιτροπής εμπειρογνομόνων. Η κατάργηση αυτής της αρμοδιότητας της Διάσκεψης των Προέδρων κατέστη νομικά δυνατή δεδομένου ότι είχε χορηγηθεί από τον κοινό νομοθέτη και όχι από το Σύνταγμα, όπως συμβαίνει με τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές.

- Γνώμη για την επιλογή των επικεφαλής της δικαιοσύνης (άρθρο 14, περ. στ)

Μία ακόμα θεσμικά σημαντική και ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη αρμοδιότητα του οργάνου, που καθιερώθηκε με τον ν. 3841/2010 και στη συνέχεια εντάχθηκε και στον ΚτΒ (άρθρο 14 περ. στ) αφορά στην εμπλοκή της Διάσκεψης των Προέδρων στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας.

Συγκεκριμένα, προβλέφθηκε ότι η Διάσκεψη εκφράζει γνώμη, ομοφώνως ή διαφορετικά με πλειοψηφία των 4/5 των μελών της, για την επιλογή του Προέδρου και των Αντιπροέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Προέδρου, του Εισαγγελέα και των Αντιπροέδρων του Αρείου Πάγου, του Προέδρου, του Γενικού Επιτρόπου και των Αντιπροέδρων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και του Γενικού Επιτρόπου των Διοικητικών Δικαστηρίων.

⁷⁸⁷ Η αρμοδιότητα αυτή προβλέφθηκε αρχικά από το άρθρο 12 παρ. 1 του ν. 3832/2010 (ΦΕΚ 38Α'/09.03.2010) και ενσωματώθηκε στον ΚτΒ με την απόφαση της 14.04.2010 της Ολομέλειας της Βουλής (ΦΕΚ 57Α'/20.04.2010).

⁷⁸⁸ Για το θέμα αυτό ο Φ. Πετσάλνικος (συνέντευξη 12/11/2015) σημείωσε ότι: «το Κοινοβούλιο με τροποποίηση του Κανονισμού συνέβαλε στην προσπάθεια για ενίσχυση της διαφάνειας, θεσπίζοντας τη συμμετοχή της Βουλής στη διαδικασία επιλογής των επικεφαλής της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), μιας νέας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής.»

⁷⁸⁹ Πρόκειται για τον ν. 4334/2015, με τίτλο «Επείγουσες ρυθμίσεις για τη διαπραγμάτευση και σύναψη συμφωνίας με τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης (Ε.Μ.Σ.)», ο οποίος υλοποιούσε το 3^ο Μνημόνιο με τους δανειστές και περιλάμβανε μια σειρά από διατάξεις, που εντάσσονταν στα λεγόμενα «προσπαιτούμενα» για την ολοκλήρωση της διαπραγμάτευσης με τους θεσμούς. Βλ. σχετικά http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=b4c01545-e4b2-4fa6-bb44-a4d5013c2f78 [πρόσβαση: 13.04.2017].

Σύμφωνα με τον ν. 3841/2010, μετά από εισήγηση του υπουργού δικαιοσύνης προεπιλέγονται από το υπουργικό συμβούλιο έξι (6) υποψήφιοι και εν συνεχεία ο υπουργός απευθύνεται στη Διάσκεψη για την ακρόαση των υποψηφίων από τα μέλη της. Η Διάσκεψη εκφράζει μία μη δεσμευτική γνώμη προς το υπουργικό συμβούλιο στην οποία με πλειοψηφία τουλάχιστον των 4/5 των μελών της προτείνει τους μισούς από τους προεπιλεγέντες. Αυτή η γνωμοδότησή της θα πρέπει να γίνει εντός δύο μηνών από τότε που της ζητήθηκε, ενώ σε διαφορετική περίπτωση (άρθρο 1, παρ. 5 του ν. 3841/2010) η διαδικασία προαγωγής δικαστικού λειτουργού συνεχίζεται, έστω και χωρίς τη γνώμη της Διάσκεψης.

Η καινοτομία αυτή ως προς τη διαδικασία επιλογής των προσώπων που θα τεθούν επικεφαλής των τριών Ανωτάτων Δικαστηρίων, η οποία θεσπίστηκε από τον κοινό νομοθέτη, δημιούργησε συνταγματικούς προβληματισμούς και αντιδράσεις από τους ίδιους τους δικαστικούς και κυρίως από την πλευρά του Συμβουλίου Επικρατείας.⁷⁹⁰

Δεδομένου λοιπόν ότι, ο ρόλος της Διάσκεψης προβλέπεται καθαρά γνωμοδοτικός⁷⁹¹ ακόμη και εάν επιτευχθεί η πλειοψηφία των 4/5 των μελών του οργάνου και επιπλέον δόθηκαν διαβεβαιώσεις ότι η τυχόν απόφαση των προσκαλούμενων δικαστικών να μην προσέλθουν στις ακροάσεις, δε θα συνεπάγεται κάποια συνέπεια ως προς την επιλεξιμότητά τους, οι αντιδράσεις περιορίστηκαν. Είναι σαφές πάντως, ότι κάθε απόπειρα ουσιαστικότερης εμπλοκής της Βουλής στη διαδικασία αυτή -απόπειρα η οποία ως βήμα απεγκλωβισμού της επιλογής των ανώτατων δικαστικών από την εκτελεστική εξουσία παρουσιάζει κατ' αρχήν θετικά στοιχεία-⁷⁹² θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο συνταγματικής αναθεώρησης.⁷⁹³

⁷⁹⁰ Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) εξέφρασε σε έκτακτη σύγκλησή της την άποψη ότι είναι αντισυνταγματικός ο σχετικός νόμος, με ψήφους 31 έναντι 10. Βλ. Καλλίρη, Φ. (2010), «Σύγκρουση δικαστικών - υπουργείου Δικαιοσύνης», *Η Καθημερινή* (06.02.2010), στο <http://www.kathimerini.gr/384238/article/epikairothta/politikh/syngkroysh-dikastikwn---ypourgeiou-dikaioSynhs> [πρόσβαση: 24.01.2016]. Στο θέμα αυτό αναφέρθηκε και η Επιστημονική Υπηρεσία της Βουλής στην έκθεσή της (σελ. 4) επί του σχετικού σχεδίου νόμου, που στη συνέχεια δημοσιεύθηκε ως ν. 3841/2010, υποστηρίζοντας ότι η γνώμη της Διάσκεψης των Προέδρων, η οποία δεν περιορίζει την αποφασιστική αρμοδιότητα του υπουργικού συμβουλίου εν προκειμένω, βρίσκεται εντός των ορίων της ρύθμισης του άρθρου 90 παρ. 5 του Συντάγματος, βλ. <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/dikastiko-epist.pdf> [πρόσβαση: 04.01.2016]. Για μια κριτική της διάταξης από τη θεωρία βλ. Μανιτάκη, Α. (2010β), «Η ατυχής νομοθετική τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής των Προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων», *Όμιλος "Αριστόβουλος Μάνεσης"*, στο <http://www.constitutionalism.gr/1645-i-atyhis-nomotetiki-tropopoiisi-tis-diadikasias-ep/> [πρόσβαση: 17.01.2016].

⁷⁹¹ Τασόπουλος, Γ. (2011), «Το νέο σύστημα επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης: θεσμική βελτίωση με απροσδόκητη συνέπεια νέων ρηγμάτων», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), ό. π., σελ. 314-315.

⁷⁹² Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του σχετικού σχεδίου νόμου, η επιλογή της Διάσκεψης από τον νομοθέτη για την έκφραση γνώμης ως προς την επιλογή των επικεφαλής της δικαιοσύνης «... εξηγείται από το ιδιαίτερο θεσμικό βάρος του οργάνου αυτού, που οφείλεται τόσο στη σύνθεσή του όσο και στις εν γένει

- Αρμοδιότητα επί άλλων θεμάτων διοικητικής και οικονομικής φύσης

Αν και δεν αναφέρεται ρητά στον ΚτΒ, η Διάσκεψη των Προέδρων λειτουργεί και ως όργανο στο οποίο ο Πρόεδρος της Βουλής, στο πλαίσιο της προσπάθειάς του να διασφαλίζει διακομματική συναίνεση, θέτει προς συζήτηση σχέδια αποφάσεων που είτε ανάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του ιδίου είτε στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας και δεν εμπίπτουν στο παραδοσιακό νομοθετικό έργο ή στον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Τέτοια ζητήματα, που απασχόλησαν τα τελευταία χρόνια τη Διάσκεψη, πριν εκδοθούν οι κατά περίπτωση αποφάσεις, αφορούσαν στην εφαρμογή θεμάτων που ρυθμίζονται από το Ζ΄ Ψήφισμα της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής για το καθεστώς των βουλευτών, τη μείωση των αποδοχών των βουλευτών, την οικονομική ενίσχυση των ανήλικων τέκνων ανδρών και γυναικών των Ενόπλων Δυνάμεων που έχασαν τη ζωή τους από βίαιο συμβάν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, τη δημιουργία λογαριασμού αλληλεγγύης για την απόσβεση του δημοσίου χρέους κ.λπ.

Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 167Α ΚτΒ και τον Ειδικό Κανονισμό, που αφορά στη λειτουργία του Ιδρύματος της Βουλής για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία,⁷⁹⁴ η Διάσκεψη των Προέδρων επιλέγει με πλειοψηφία 3/5, τρία από τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου του Ιδρύματος, ανάμεσα στα οποία και τον Γενικό Γραμματέα του Ιδρύματος.

11) ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΑΚΤΙΚΗ

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή του παρόντος κεφαλαίου, η Διάσκεψη των Προέδρων θεσπίστηκε μόλις το 1987 και έτσι η πρακτική εφαρμογή του θεσμού αριθμεί τρεις δεκαετίες. Παράλληλα, η κεκλεισμένων των θυρών λειτουργία και η μη δημοσιοποίηση των πρακτικών⁷⁹⁵ αποτελεί μια ιδιαιτερότητα ως προς τη μεθοδολογία αυτής της μελέτης αφού,

αρμοδιότητες και λειτουργίες του». Και επισημαίνει ότι «η ομοφωνία ή η ισχυρή πλειοψηφία των 4/5 των μελών της που απαιτείται για να εκφράσει γνώμη, διαμορφώνει ένα επιθυμητό περιβάλλον ευρύτατων πολιτικών συναίνεσεων, που θα επιδράσει ευεργετικά στο κύρος και την αξιοκρατία των επιλογών». Βλ. σχετικά στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/E-DIKAST-eis.qxp.pdf> [πρόσβαση: 17.01.2016].

⁷⁹³ Τασόπουλος, Γ. (2011), ό. π., σελ. 326.

⁷⁹⁴ Βλ. ΦΕΚ 116Α΄/09.06.1999 (όπως ισχύει) σχετικά με το Ίδρυμα της Βουλής για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, στο <http://foundation.parliament.gr/central.aspx?sId=106I344I938I646I434770> [πρόσβαση: 17.01.2016].

⁷⁹⁵ Ένα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του συγκεκριμένου οργάνου ήταν μέχρι πρόσφατα το ότι συνεδριάζει χωρίς δημοσιότητα και τα πρακτικά του δε δημοσιεύονται κάτι που συμβαίνει με πολύ λίγες επιτροπές της Βουλής, όπως η επιτροπή οικονομικών της Βουλής και η επιτροπή Κανονισμού της. Για μία κριτική αυτής της πρακτικής βλ. Καμίνη, Γ. (2006), ό. π., σελ. 823.

κατ' ανάγκην, η καταγραφή της πρακτικής δε βασίζεται σε επίσημα στοιχεία αλλά σε δημοσιεύματα του Τύπου, συνεντεύξεις πολιτικών αρχηγών και την εμπειρία της γράφουσας κατά την απασχόλησή της στο Κοινοβούλιο.

ο **Η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων από το 1987 μέχρι σήμερα**

Όπως συμβαίνει με πολλούς θεσμούς, η Διάσκεψη των Προέδρων βρίσκεται στο επίκεντρο της δημοσιότητας όποτε σημειώνονται σημαντικές διαφωνίες μεταξύ των μελών της. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι κατά κανόνα, οι συνεδριάσεις και οι συζητήσεις στη Διάσκεψη γίνονται σε συναινετικό κλίμα και οι αποφάσεις λαμβάνονται ομόφωνα.⁷⁹⁶ Η απουσία τυπικών και αυστηρών διατάξεων για τον τρόπο λειτουργίας της, η εκπροσώπηση των κοινοβουλευτικών ομάδων σε υψηλό επίπεδο, η παρουσία πρώην Προέδρων της Βουλής με μακρά κοινοβουλευτική παρουσία, αλλά και η μέχρι πρόσφατα απουσία δημοσιότητας από

Όμως η παραδοσιακή αυτή τακτική δεν ακολουθήθηκε το καλοκαίρι του 2015 κατά την ΙΣΤ' περίοδο, όταν οι τελευταίες συνεδριάσεις της περιόδου μεταδόθηκαν απ' ευθείας από το Κανάλι της Βουλής, ενώ και τα πρακτικά δημοσιεύθηκαν στην ιστοσελίδα της Βουλής. Για πρώτη φορά υπήρξε τηλεοπτική κάλυψη στη συνεδρίαση της 12.08.2015, προκαλώντας αντιδράσεις από μέλη της αντιπολίτευσης. Βλ. πρακτικά της Διάσκεψης των Προέδρων της 12.08.2015, <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/diaskepsis-proedron-IST> [πρόσβαση: 17.01.2016]. Έκτοτε ο κανόνας της «κεκλεισμένων των θυρών» συνεδρίασης της Διάσκεψης έχει καμφθεί αρκετές φορές και ιδιαίτερα στις περιπτώσεις επιλογής ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι οι συνεδριάσεις της Διάσκεψης για την επιλογή της ηγεσίας του Ε.Σ.Ρ. στις 31/10/2016 & 10/11/2016. Βλ. δελτίο τύπου της Βουλής των Ελλήνων (31/01/2016) με τίτλο «Απευθείας μετάδοση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής από τον τηλεοπτικό σταθμό της Βουλής», *Βουλή των Ελλήνων* (31.10.2016), στο <http://www.hellenicparliament.gr/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=730d5d7d-3649-458c-a8a0-a6b000c0256f> [πρόσβαση: 14.11.2016].

⁷⁹⁶ Όσον αφορά στις αποφάσεις της Διάσκεψης (άρθρο 13, παρ. 5), προβλέφθηκε αυτές να «λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών της, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά από άλλες διατάξεις του Συντάγματος, του Κανονισμού ή νόμου». Όταν ο ΚτΒ θεσμοθέτησε το όργανο αυτό, προέβλεψε την εξαίρεση από τον κανόνα της απόλυτης πλειοψηφίας στις περιπτώσεις που αυτό προβλεπόταν από άλλες διατάξεις του ίδιου Κανονισμού. Η συνταγματική όμως αναθεώρηση του 2001 και η πρόβλεψη για τον ορισμό των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών με πλειοψηφία 4/5 οδήγησε στην τροποποίηση του ΚτΒ και την αναδιατύπωση της διάταξης όπως σήμερα ισχύει. Σε περίπτωση ισοψηφίας, ήδη από την καθιέρωση του θεσμού προβλέπεται ότι υπερικχύει η ψήφος του Προέδρου. Για την απαρτία, αν και δεν υπάρχει ειδική διάταξη θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι εφαρμόζεται το άρθρο 39 παρ. 3 και 4 ΚτΒ, που αφορά στις διαρκείς επιτροπές (εφαρμόζεται και στις Ειδικές Επιτροπές δυνάμει του άρθρου 43 παρ. 2 ΚτΒ, που παραπέμπει μεταξύ άλλων και στο άρθρο 39 ΚτΒ) και ορίζει ότι για να ληφθεί απόφαση θα πρέπει οι θετικές ψήφοι να μην είναι λιγότερες από το 1/3 του όλου αριθμού των μελών. Σε περίπτωση μη επίτευξης της ανωτέρω απαρτίας, η συνεδρίαση διακόπτεται για δύο ώρες και στη συνέχεια η απαιτούμενη απαρτία περιορίζεται στο 1/4 των μελών της Διάσκεψης. Βλ. Κρητικό, Π. (1990), ό. π., σελ. 40. Το θέμα της απαρτίας δεν είχε δημιουργήσει ιδιαίτερα ζητήματα στη λειτουργία της Διάσκεψης μέχρι τις 22 και 23.08.2015 οπότε εν μέσω διερευνητικών εντολών και με ορατή την προοπτική της διάλυσης της Βουλής και την προκήρυξη των εκλογών συγκλήθηκε το όργανο από την τότε Πρόεδρο της Βουλής Ζ. Κωνσταντοπούλου και διαπιστώθηκε στην πρώτη συνεδρίαση έλλειψη απαρτίας, καθώς ήταν παρόντα μόνο 5 μέλη και η Πρόεδρος. Η συνεδρίαση επαναλήφθηκε την επομένη ημέρα, οπότε προσήλθαν 7 μέλη (συμπεριλαμβανομένης και της Προέδρου) και διαπιστώθηκε απαρτία με επίκληση των διατάξεων του ΚτΒ και του άρθρου 14 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Βλ. πρακτικά Διάσκεψης 22/08/2015 και 23/08/2015 δημοσιευόμενα στην ιστοσελίδα της Βουλής <http://www.hellenicparliament.gr/Praktika/diaskepsis-proedron-IST> [πρόσβαση: 17.01.2016].

τις συνεδριάσεις, διαμόρφωσαν με την πάροδο του χρόνου μια πρακτική, όπου στην πλειονότητα των θεμάτων οι αποφάσεις είναι ομόφωνες και δε χρειάζεται καν να γίνει ψηφοφορία, ενώ οι συνεδριάσεις της⁷⁹⁷ είναι σχετικά σύντομες.

Τα τελευταία, όμως, χρόνια αυξήθηκαν οι περιπτώσεις, όπου υπήρξε σοβαρή απόκλιση από αυτό το συναινετικό κλίμα⁷⁹⁸ με αποτέλεσμα να διεξάγονται συζητήσεις σε ηλεκτρισμένη ατμόσφαιρα και ψηφοφορίες με οριακά αποτελέσματα. Είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί εάν αυτή η πρακτική θα έχει και συνέχεια. Σε κάθε περίπτωση, μπορεί κανείς να εντοπίσει μία σειρά από παράγοντες που συνέβαλαν σε αυτό:⁷⁹⁹

- Η αύξηση της συχνότητας νομοσχεδίων, που συζητούνται με τη διαδικασία του κατεπείγοντος, διαδικασία στην οποία αντιτίθεται η εκάστοτε αντιπολίτευση και ενίοτε και μέλη της εκάστοτε συμπολίτευσης, με αποτέλεσμα να οξύνεται το κλίμα των συζητήσεων στη Διάσκεψη.
- Η αύξηση του αριθμού των κοινοβουλευτικών ομάδων και η όξυνση στην ευρύτερη πολιτική αντιπαράθεση, δυσχεραίνει τη δυνατότητα συνεννόησής τους ακόμη και σε διαδικαστικά ζητήματα και καθιστά σχεδόν αδύνατη την επίτευξη της πλειοψηφίας των 4/5 για την επιλογή των μελών των συνταγματικά προβλεπόμενων Ανεξάρτητων Αρχών, αλλά και για τη διατύπωση γνώμης για την επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης.

⁷⁹⁷ Βενιζέλος, Ε. (2003α), «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), ό. π., σελ. 18, και Καμίνης, Γ. (2006), ό. π., σελ. 820-821.

⁷⁹⁸ Κατά το χρονικό διάστημα της κρίσης, αρκετά δημοσιεύματα αναφέρονταν σε ταραχώδεις συνεδριάσεις της Διάσκεψης Προέδρων. Για δύο πρόσφατα παραδείγματα, βλ. ενδεικτικά: «Θρίλερ στη Διάσκεψη των Προέδρων για τη διαδικασία στην Ολομέλεια της Βουλής», *Το Βήμα* (14.08.2015), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=729369>, [πρόσβαση: 04.02.2016] και «Νέο ναυάγιο στη Διάσκεψη των Προέδρων για το ΕΣΡ», *CNN Greece* (04.02.2016). <http://www.cnn.gr/news/politiki/story/20244/neo-navagio-sti-diaskepsi-ton-proedron-gia-to-esr> [πρόσβαση: 04.02.2016].

⁷⁹⁹ Ο Ευ. Μειμαράκης (συνέντευξη: 12/06/2015) είπε σχετικά με τις αλλαγές συνθηκών που επήλθαν: «Έχουν αλλάξει πολλά τα τελευταία χρόνια. Δεν είναι η τεχνολογία αλλά και η πολιτική βούληση των πολιτών και η πολιτική παιδεία η οποία έχει διαφοροποιηθεί. Διότι ενώ μέχρι το 2009-2010 είχαμε μονοκομματικές κυβερνήσεις και μεγάλα κόμματα εξουσίας και τρία ή τέσσερα κόμματα τα οποία μετείχαν στη Βουλή, τώρα υπάρχει μια πολυδιάσπαση των πολιτικών χώρων σε κόμματα, με πολυκομματική Βουλή, αλλά και για πρώτη φορά το 2012 υπήρχε κυβέρνηση η οποία στηριζότο σε τρικομματική κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ήταν κάτι το καινούριο και απαιτούσε νέες διαδικασίες και προσπάθεια συνεννόησης διαφορετικής παιδείας. Πολύ περισσότερο σκεφτείτε που τα δύο τότε μεγάλα κόμματα [ενν. Ν.Δ. & ΠΑ.ΣΟ.Κ.] ήταν σε μια διαμάχη δεκαετιών με πάρα πολλά έντονα και φραστικά ρητορικά. Επιπλέον όλα αυτά γίνονταν σε μία πάρα πολύ κρίσιμη και κακή περίοδο -οικονομική- και με πάρα πολλούς πολίτες δικαιολογημένα αγανακτισμένους έξω από τη Βουλή και με καταστάσεις, οι οποίες επέδρασαν στο πολιτικό σύστημα και την πολιτική συμπεριφορά.»

- Σε ένα λιγότερο πολιτικό και περισσότερο ψυχολογικό επίπεδο ανάλυσης, μπορεί κανείς να προσθέσει ως παράγοντα που, ενδεχομένως, δυσχεραίνει την αναζήτηση συναινετικών λύσεων, το γεγονός της παρουσίας βουλευτών με μικρή κοινοβουλευτική παρουσία (λόγω της εισόδου νέων κομμάτων, αλλά και πρωτοεκλεγέντων βουλευτών στο πλαίσιο υφιστάμενων κομμάτων). Αυτό μπορεί να στερεί από τη διαδικασία την «κοινή γλώσσα συνεννόησης», η οποία διαμορφώνεται μέσα από τη μακροχρόνια συνύπαρξη στο πλαίσιο ενός οργάνου.
- Τέλος, η κατ' εξαίρεση δημοσιότητα των συνεδριάσεων που έλαβαν χώρα το καλοκαίρι του 2015, θα πρέπει να συνέβαλε στην όξυνση των τόνων, αφού όσοι λάμβαναν το λόγο γνώριζαν ότι απευθύνονταν σε ένα μαζικό κοινό και όχι απλώς σε μερικούς συναδέλφους τους.

Σε ό,τι αφορά την κρίσιμη αρμοδιότητα της επιλογής της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών, θα μπορούσε κανείς να διακρίνει την εμπειρία από την εφαρμογή αυτής της διάταξης σε δύο περιόδους:

- Από το 2001 έως και το 2009, ο διορισμός των διοικήσεων γινόταν σχετικά ομαλά, αφού τα δύο τότε μεγάλα κόμματα (ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ.) έβρισκαν τρόπους συνεννόησης κατανέμοντας μεταξύ τους και τις θέσεις των μελών της διοίκησης σε κάθε Αρχή. Από την πλευρά των μικρότερων κομμάτων της αντιπολίτευσης, το Κ.Κ.Ε. παγίως επικαλείτο τη θεσμική διαφωνία του με τον θεσμό και καταψήφισε τις σχετικές προτάσεις ασχέτως προσώπων, ενώ ο Συνασπισμός και μετέπειτα ΣΥΡΙΖΑ, καθώς και ο ΛΑ.Ο.Σ. καθόριζαν κατά περίπτωση τη στάση τους.
- Όλα αυτά άλλαξαν από το 2010 και μετά για τρεις βασικά λόγους: πρώτον, το άθροισμα της δύναμης των δύο πρώτων κομμάτων μετά τις εκλογές του 2012 μειώθηκε σε σχέση με το παρελθόν, δεύτερον, προστέθηκε ένα ακόμη κόμμα, η Χ.Α., που αρνείται να συναινέσει ασχέτως κομμάτων και τρίτον, οι διάυλοι επικοινωνίας μεταξύ των κομμάτων της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης είναι πολύ πιο περιορισμένοι από ό,τι οι αντίστοιχοι διάυλοι στην προ της οικονομικής κρίσης Βουλή.

Το αποτέλεσμα είναι ότι από το 2010 έως και το 2016 δημιουργήθηκε ένα συστηματικό πρόβλημα στη λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών, αφού ήταν δυσχερέστατη η αντικατάσταση των μελών τους μετά τη λήξη της θητείας τους και εφευρέθηκε η αμφίβολης

συνταγματικότητας λύση, της κατ' επανάληψη παράτασης της θητείας τους με νομοθετικές ρυθμίσεις.⁸⁰⁰ Τελικώς, τα προβλήματα, με κορυφαίο αυτό του ορισμού της ηγεσίας του Ε.Σ.Ρ., ξεπεράστηκαν μέχρι τα τέλη του 2016 αλλά αυτό δεν πρέπει να μας κάνει να υποτιμούμε τις συνέπειες που είχαν αυτά τα κενά στη λειτουργία των θεσμών αυτών.

ο Διεθνώς ισχύοντα

Η Διάσκεψη των Προέδρων είναι ένας θεσμός, που δημιουργήθηκε στην Ελλάδα με βάση και τη διεθνή εμπειρία,⁸⁰¹ δεδομένου ότι -με τη μία ή την άλλη μορφή- υπάρχει σε όλα σχεδόν τα Κοινοβούλια των ευρωπαϊκών χωρών έστω και εάν η σύνθεσή του ποικίλλει.⁸⁰² Κοινό σημείο σε όλες τις περιπτώσεις είναι η συμμετοχή του Προέδρου της Βουλής και εκπροσώπων από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα, καθώς και η δυνατότητα εκπροσώπησης της κυβέρνησης κατόπιν πρόσκλησης του Προέδρου. Οι διαφοροποιήσεις αφορούν άλλα ειδικότερα σημεία και συγκεκριμένα:⁸⁰³

- Στη συμμετοχή των Αντιπροέδρων του Κοινοβουλίου: ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι Αντιπρόεδροι μετέχουν στα αντίστοιχα όργανα των Κοινοβουλίων της Γαλλίας⁸⁰⁴ («Conférence des Présidents») και της Γερμανίας («Ältestenrat»), ενώ η συμμετοχή τους είναι δυνατή κατόπιν πρόσκλησης του Προέδρου στην περίπτωση της Ιταλίας («Conferenza dei Presidenti di Gruppo»). Αντίθετα, δεν προβλέπεται η συμμετοχή τους στο Κοινοβούλιο της Ισπανίας («Junta de Portavoces»).

⁸⁰⁰ Τη μακρά σειρά των νομοθετικών παρατάσεων της θητείας των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών ήρθε να διακόψει μία εξίσου προβληματική συνταγματική διάταξη και συγκεκριμένα το άρθρο 55 παρ. 10 του ν. 4339/2015 που ορίζει ότι: «Καταργείται η διάταξη του άρθρου 110 παρ. 12 του ν. 4055/2012 και από την έναρξη ισχύος του παρόντος αποχωρούν αυτοδικαίως από τη θέση τους τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών, των οποίων έχει λήξει η αρχική θητεία». Η διακοπή όμως αυτή της θητείας χωρίς στο μεταξύ να έχει διασφαλισθεί η πλειοψηφία των 4/5 για τον ορισμό των νέων μελών είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία κενού εξουσίας σε ορισμένες από τις Ανεξάρτητες Αρχές, κενό που πληρώθηκε σταδιακά και μετά την πάροδο πολλών μηνών υπολειπομένης αρκετών Ανεξάρτητων Αρχών.

⁸⁰¹ Βλ. Ράϊκο, Αθ. (1990), ό. π., σελ. 111.

⁸⁰² Η Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου αποτελεί μία αξιοσημείωτη εξαίρεση καθώς δεν υπάρχει τέτοιος θεσμός και ο προγραμματισμός των κοινοβουλευτικών εργασιών γίνεται με άτυπες διαβουλεύσεις μεταξύ, κυρίως, της κυβέρνησης και της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Μολονότι κατά καιρούς έχει ζητηθεί, από διάφορες πολιτικές δυνάμεις, η σύσταση ενός τέτοιου οργάνου και έχουν δοθεί σχετικές κυβερνητικές υποσχέσεις, ο θεσμός δεν έχει συσταθεί. Βλ. σχετική δημοσίευση (23.10.2015) στην επίσημη ιστοσελίδα της Βουλής των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου Kelly, R. (2015), «House Business Committee», *House of Commons Library*, briefing paper nr. 06394, στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN06394%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN06394%20(1).pdf) [πρόσβαση: 04.01.2016].

⁸⁰³ Τα στοιχεία που ακολουθούν αφορούν στα Κοινοβούλια και όχι τις Γερουσίες (όπου υπάρχουν) των αντίστοιχων χωρών.

⁸⁰⁴ Όπως θα διαπιστώσει ο αναγνώστης, η δομή της Διάσκεψης των Προέδρων της γαλλικής Εθνοσυνέλευσης είναι η πιο παραπλήσια προς τη Διάσκεψη της ελληνικής Βουλής.

- Στον αριθμό των εκπροσώπων από κάθε κοινοβουλευτική ομάδα: ο κανόνας είναι ότι η συμμετοχή δεν εξαρτάται από την κοινοβουλευτική δύναμη της κάθε πολιτικής ομάδας, με την εξαίρεση της ομοσπονδιακής Βουλής της Γερμανίας, όπου ο αριθμός των ψήφων στη Διάσκεψη εξαρτάται από το ποσοστό εδρών, που έχει η κάθε κοινοβουλευτική ομάδα στην Ολομέλεια, με κάποια ενίσχυση των μικρότερων ομάδων. Ειδικότερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η περίπτωση της ιταλικής Βουλής, όπου προβλέπεται η εκπροσώπηση και επί μέρους συνιστώσων των κοινοβουλευτικών ομάδων, εφ' όσον οι συνιστώσες αποτελούνται από 10 τουλάχιστον βουλευτές.

Στα Κοινοβούλια των χωρών που εξετάσαμε (Γαλλία, Ισπανία, Ιταλία, Γερμανία) είναι σαφές ότι ο ρόλος της Διάσκεψης των Προέδρων επικεντρώνεται γύρω από τον προγραμματισμό των κοινοβουλευτικών εργασιών. Συγκεκριμένα:

- Στη Γαλλία, η Διάσκεψη της Εθνοσυνέλευσης προετοιμάζει την οργάνωση των κοινοβουλευτικών εργασιών, για να καθορίσει το χρονοδιάγραμμα της εξέτασης και της συζήτησης των νομοθετημάτων (εξετάζει τη σειρά των εργασιών της Συνέλευσης για την τρέχουσα εβδομάδα και τις δύο επόμενες).⁸⁰⁵

Ο ρόλος γενικά της Διάσκεψης αναβαθμίστηκε με την αναθεώρηση του γαλλικού Συντάγματος του 2008, όπου προβλέφθηκε ότι: α) οι Διασκέψεις των δύο κοινοβουλευτικών Σωμάτων μπορούν μαζί να αντιταχθούν στη δέσμευση της κυβέρνησης για επείγουσα νομοθετική διαδικασία ενός νομοθετήματος και β) η Διάσκεψη των Προέδρων της Εθνοσυνέλευσης μπορεί να αντιταχθεί στην εξέταση ενός νομοσχεδίου εντός δέκα ημερών από την υποβολή του, εάν κρίνει ότι δεν πληροί τις προϋποθέσεις παρουσίασης των νομοθετικών κειμένων, όπως καθορίζονται στον οργανικό νόμο (της 15/04/2009). Σε περίπτωση που η διαφωνία μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας δεν διευθετηθεί, ο Πρόεδρος της Εθνοσυνέλευσης ή ο Πρωθυπουργός μπορεί να παραπέμψει το ερώτημα στο Συνταγματικό Συμβούλιο, το οποίο αποφαινεται εντός οκτώ ημερών (άρθρο 39 γαλλικού Συντάγματος).

- Στο ιταλικό Κοινοβούλιο, η Διάσκεψη των Προέδρων εξετάζει το έργο που επιτελείται από την Ολομέλεια και τις επιτροπές, προγραμματίζει τις εργασίες του

⁸⁰⁵ Σημειωτέον ότι στη Γαλλία οι κοινοβουλευτικές εργασίες διαφοροποιούνται από εβδομάδα σε εβδομάδα και όχι από ημέρα σε ημέρα, όπως στη χώρα μας. Με άλλα λόγια, μία εβδομάδα αφιερώνεται σε θέματα κοινοβουλευτικού ελέγχου, η επόμενη σε θέματα νομοθετικού έργου κ.ο.κ.

Κοινοβουλίου, καθορίζοντας την ημερήσια διάταξη, αποφασίζει σχετικά με τα ζητήματα που αφορούν στον χρόνο συζήτησης και ψήφισης των νομοσχεδίων στην Ολομέλεια και τις επιτροπές. Σε περίπτωση που ο αρχικός προγραμματισμός αποβεί ανεπαρκής λόγω του ότι η κυβέρνηση δεν παρέδωσε εγκαίρως τα στοιχεία και τις πληροφορίες που της ζητήθηκαν από μία επιτροπή, αποφασίζει για την παράταση των εργασιών της επιτροπής αυτής.

- Στην ομοσπονδιακή Βουλή της Γερμανίας, το «Συμβούλιο των Πρεσβυτέρων», όπως αποκαλείται η Διάσκεψη, εκτελεί δύο βασικές λειτουργίες: α) επικουρεί τον Πρόεδρο κατά την διεξαγωγή των εργασιών με σκοπό να διασφαλίσει ότι οι κοινοβουλευτικές ομάδες θα καταλήξουν σε συμφωνία σε θέματα διαδικασίας, αλλά και στα πρόσωπα που θα αναλάβουν Πρόεδροι και Αντιπρόεδροι των διαφόρων κοινοβουλευτικών επιτροπών και β) συζητά για εσωτερικά ζητήματα της Βουλής, που είναι εκτός της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Προέδρου, όπως: i) γνωμοδοτεί επί του προϋπολογισμού του Κοινοβουλίου πριν την απόφαση της αρμόδιας επιτροπής, ii) αποφασίζει για την κατανομή των γραφείων της Βουλής στις κοινοβουλευτικές ομάδες, iii) αποφασίζει για θέματα του προσωπικού του γερμανικού Κοινοβουλίου, καθώς και επί του προσωπικού των βουλευτών.

III) ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Η ολοκληρωμένη αξιολόγηση ενός κοινοβουλευτικού θεσμού απαιτεί να ληφθούν υπ' όψιν δύο βασικά στοιχεία: αφενός το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, όπως εξειδικεύεται και εφαρμόζεται στην πράξη και αφετέρου οι ευρύτερες πολιτικές συνθήκες που επικρατούν στη χώρα και οι οποίες επηρεάζουν τη συμπεριφορά των υποκειμένων, εν προκειμένω των κομμάτων και των βουλευτών, σε σχέση με τον θεσμό.

○ Αξιολόγηση του θεσμικού πλαισίου

Μέχρι τώρα αναφερθήκαμε στο θεσμικό πλαίσιο και την εφαρμογή του, αλλά θα πρέπει να κάνουμε μία επισκόπηση της σημερινής πολιτικής κατάστασης από την ειδικότερη κοινοβουλευτική σκοπιά με έμφαση στις διαφορές που υπάρχουν από την εποχή σύστασης του θεσμού.

Η πολιτική πραγματικότητα είναι τελείως διαφορετική από αυτή που επικρατούσε, όταν θεσπίστηκε ο θεσμός το 1987, αλλά και από αυτή του 1996, όταν έγιναν σημαντικές αλλαγές στη σύνθεση του οργάνου. Η Βουλή των 3-5 κοινοβουλευτικών ομάδων και των

ελάχιστων ανεξάρτητων βουλευτών έχει δώσει τη θέση της στη Βουλή των 7-9 κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξάρτητων βουλευτών που αυξάνονται σημαντικά όσο η πάροδος του χρόνου μετά τις εκλογές οδηγεί σε διαγραφές και ανεξαρτητοποιήσεις.⁸⁰⁶ Η Βουλή των κομμάτων και των βουλευτών που είχαν κοινοβουλευτική και πολιτική ιστορία δεκαετιών έχει δώσει τη θέση της σε μια Βουλή με πολλά νέο-ιδρυθέντα κόμματα και πολλούς πρωτοεκλεγέντες βουλευτές.⁸⁰⁷ Και βέβαια, όλα αυτά λαμβάνουν χώρα σε ένα κλίμα προϊούσας αποξένωσης του μέσου πολίτη από τους κοινοβουλευτικούς θεσμούς.

Η καταγραφή των εξελίξεων αυτών δε γίνεται για να αμφισβητηθεί η αναγκαιότητα ύπαρξης του θεσμού της Διάσκεψης. Αντίθετα μάλιστα, η νέα αυτή κατάσταση που δυσχεραίνει την επίτευξη συναινέσεων εντός του Κοινοβουλίου καθιστά περισσότερο από ποτέ αναγκαία τη λειτουργία του οργάνου.

Ο θεσμός αυτός, στα τριάντα χρόνια της λειτουργίας του συνέβαλε τα μέγιστα στο να γίνει αποτελεσματικότερη και ομαλότερη η λειτουργία του Κοινοβουλίου, καθώς δημιούργησε τις αναγκαίες συναινέσεις για τη μείωση του χρόνου συζήτησης των νομοσχεδίων ήσσονος πολιτικής σημασίας. Παράλληλα υποστήριξε τον εκάστοτε Πρόεδρο της Βουλής στη δημιουργία μιας θεσμικής εικόνας σχετικά «ελεύθερης» από κομματικές εξαρτήσεις⁸⁰⁸ αναδεικνύοντας -στο μέτρο που αυτό είναι δυνατόν στην εποχή μας- μια νομοθετική εξουσία, που λειτουργεί κατά τρόπο διακριτό από τις επιθυμίες της εκάστοτε εκτελεστικής εξουσίας.

Φυσικά, κάτι τέτοιο δεν κατέστη πάντα εφικτό, ιδιαίτερα στα χρόνια της κρίσης. Γι αυτό είναι χρήσιμο να διερευνηθούν τα περιθώρια βελτίωσης του θεσμού, ώστε να γίνει πιο αποτελεσματική η λειτουργία του. Μία πρώτη παρατήρηση είναι πως το όργανο έχει

⁸⁰⁶ Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των μεταβολών που επήλθαν στη σύνθεση της Βουλής κατά τη διάρκεια της ΙΓ΄ κοινοβουλευτικής περιόδου. Στις εκλογές του Οκτωβρίου του 2009, το ΠΑ.ΣΟ.Κ. ανέδειξε 160 βουλευτές, η Ν.Δ. 91 βουλευτές και ο ΣΥΡΙΖΑ 13 βουλευτές. Στο τέλος αυτής της περιόδου το ΠΑ.ΣΟ.Κ. είχε 129 βουλευτές, η Ν.Δ. 72 βουλευτές και ο ΣΥΡΙΖΑ 11 βουλευτές (το Κ.Κ.Ε. διατήρησε τους 21 βουλευτές του, ενώ ο ΛΑ.Ο.Σ. τους αύξησε από 15 σε 16). Από τις παραιτήσεις / διαγραφές / ανεξαρτητοποιήσεις προέκυψαν δύο νέες κοινοβουλευτικές ομάδες από 10 βουλευτές η κάθε μία (ΔΗΜ.ΑΡ. και ΑΝ.ΕΛ.), ενώ παρέμειναν 31 βουλευτές ανεξάρτητοι (μεταξύ αυτών και οι βουλευτές της Δημοκρατικής Συμμαχίας, βλ. ανωτέρω υποσημ. 244, σελ. 95). Βλ. παράρτημα Δ (α) της παρούσας μελέτης.

⁸⁰⁷ Οι ανωτέρω εξελίξεις δεν αναφέρονται με αξιολογική διάθεση θετικής ή αρνητικής χροιάς αλλά καταγράφονται ως αντικειμενικά γεγονότα, που δημιουργούν ένα τελείως διαφορετικό σκηνικό εντός του οποίου καλείται να λειτουργήσει η Διάσκεψη των Προέδρων.

⁸⁰⁸ Ο Τασόπουλος (2011: 326) αναφέρει χαρακτηριστικά: «...η Διάσκεψη των Προέδρων αποτελεί ένα όργανο που αφορά την οργάνωση και λειτουργία της Βουλής και συνδέεται με τον θεσμό του Προέδρου της Βουλής, τον θεσμικό και υπερκομματικό ρόλο του οποίου προσπαθεί να ενισχύσει και να τονώσει, μετριάζοντας κάπως και εξορθολογίζοντας τη βαρύτητα της κομματικής προέλευσης του Προέδρου της Βουλής.».

καταστεί πολυμελής (βλ. ανωτέρω πίνακα 11, σελ. 307) κάτι που αυτονόητα επιμηκώνει τις συζητήσεις και κατά καιρούς δυσχεραίνει την αναζήτηση συναινετικών λύσεων. Μία λύση προς αυτή την κατεύθυνση θα ήταν να εκπροσωπούνται όσες κοινοβουλευτικές ομάδες έχουν εκλέξει Αντιπρόεδρο από αυτόν και όχι από άλλο, επιπλέον πρόσωπο. Αυτό βέβαια θα μείωνε τις ψήφους της αντιπολίτευσης εντός της Διάσκεψης αλλά κάτι τέτοιο θα μπορούσε να ρυθμισθεί, κατά το γερμανικό πρότυπο, με το να έχει ο εκπρόσωπος κάθε κόμματος ένα συντελεστή βαρύτητας στην ψήφο του, ανάλογα με τη δύναμη της κοινοβουλευτικής ομάδας του.

Πέραν όμως από αυτή τη γενική παρατήρηση, η αξιολόγηση του θεσμού οφείλει να εστιάσει την προσοχή της στα βασικά σημεία που δεν έχει επιτύχει στο σκοπό της ανεύρεσης συναινετικών λύσεων. Αναλυτικά, τα σημεία αυτά είναι τα εξής:

- α) Η διευθέτηση των διαφωνιών για το πότε ένα νομοσχέδιο πρέπει να συζητηθεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος

Ακόμη και τις εποχές που το κλίμα της Διάσκεψης επέτρεπε τον σχηματισμό της πλειοψηφίας των 4/5 για τις Ανεξάρτητες Αρχές, ήταν ουσιαστικά αδύνατον να συμφωνήσει ποια νομοσχέδια είναι κατεπείγοντα και οι σχετικές συζητήσεις σπάνια κατέληγαν σε συναινετικές λύσεις. Έτσι, το θέμα μεταφερόταν στην Ολομέλεια, δεδομένου ότι είναι ο τελικός κριτής για τον αν θα ακολουθηθεί η συγκεκριμένη διαδικασία. Το αποτέλεσμα ήταν να δυναμιτίζεται το κλίμα στην Ολομέλεια και να αναλώνεται μεγάλο τμήμα του χρόνου συζήτησης του νομοσχεδίου στη συζήτηση επί της διαδικασίας.

Είναι προφανές ότι το πρόβλημα δε βρίσκεται σε εγγενείς διαδικασίες της Διάσκεψης, αλλά στην πολιτική πρακτική των εκάστοτε κυβερνήσεων, οι οποίες κάνουν χρήση της δυνατότητας συζήτησης με τη διαδικασία του κατεπείγοντος πολύ συχνότερα από ό,τι μια ορθολογική νομοθετική διαδικασία θα επέτρεπε. Και ακόμη χειρότερα, παρεμβάλλουν στο κείμενο νομοσχεδίου, που πράγματι είναι κατεπείγον, διατάξεις που κάθε άλλο παρά κατεπείγουσες είναι.⁸⁰⁹

Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πάντα θα υπάρχει ανάγκη να ψηφίζονται κάποια νομοσχέδια με τη διαδικασία του κατεπείγοντος και ακόμη περισσότερο στη σημερινή εποχή της κρίσης και των αυστηρών μνημονιακών χρονοδιαγραμμάτων. Και δεν μπορεί κανείς να

⁸⁰⁹ Βλ. Papaioannou, Ath. (2014a), «Legislating at a time of economic crisis», *Constitutional and Parliamentary Information* (review of the Association of Secretaries General of Parliaments - ASGP), (2017), σελ. 18-25.

αρνηθεί ότι σε περίπτωση διαφωνίας συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης θα πρέπει να υπερिσχύσει η αρχή της πλειοψηφίας.⁸¹⁰ Ούτε υπάρχει στη χώρα μας Συνταγματικό Δικαστήριο που ενδεχομένως θα μπορούσε να επιλύσει τέτοια θέματα, όπως προβλέπεται για παράδειγμα στο γαλλικό πλαίσιο.

Η λύση μπορεί να αναζητηθεί σε μία διαφορετική νομοπαρασκευαστική διαδικασία, όπου η Βουλή θα εμπλέκεται πιο έγκαιρα στην προετοιμασία ενός νομοσχεδίου με μία συζήτηση στο πλαίσιο της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, ώστε και ο υπουργός να λαμβάνει έγκαιρα υπ' όψιν του τις επισημάνσεις της αντιπολίτευσης και οι βουλευτές να είναι πιο εξοικειωμένοι με το νομοσχέδιο, όταν αυτό τελικά κατατεθεί στη Βουλή. Με άλλα λόγια, όταν ο αρμόδιος υπουργός διαβλέπει πως ένα νομοσχέδιο θα χρειασθεί μακρύ χρονικό διάστημα επεξεργασίας πριν κατατεθεί στη Βουλή, θα ήταν σκόπιμο να ενημερώνει την αρμόδια διαρκή επιτροπή για τα ζητήματα που τίθενται με το νομοσχέδιο, να γίνεται μια συζήτηση επί των εναλλακτικών λύσεων που υπάρχουν και έτσι, όταν ολοκληρωθεί το νομοσχέδιο και χρειασθεί να κατατεθεί και να συζητηθεί με τη διαδικασία του κατεπείγοντος να μην αιφνιδιάζεται η Βουλή.

Σε ό,τι αφορά τη Διάσκεψη των Προέδρων, μία θεσμική πρόταση, που θα μπορούσε να γίνει, είναι να της δοθεί το δικαίωμα να ζητά από τον αρμόδιο υπουργό την απάλειψη κάποιων διατάξεων μη κατεπείγοντος χαρακτήρα, όταν δεν γίνεται δεκτό το αίτημα να ακολουθηθεί η συνήθης διαδικασία για το σύνολο του νομοσχεδίου. Είναι όμως προφανές ότι από μόνη της μια τέτοια εξέλιξη δε θα λύσει το πρόβλημα της καταχρηστικής προσφυγής στη διαδικασία του κατεπείγοντος, εάν οι βουλευτές της εκάστοτε συμπολίτευσης, που μετέχουν στη Διάσκεψη των Προέδρων, δεν αποκτήσουν σε επίπεδο πολιτικής κουλτούρας ένα πνεύμα αυτονομίας ως προς την εκτελεστική εξουσία σε ζητήματα που σχετίζονται με την ορθή λειτουργία των κοινοβουλευτικών διαδικασιών.

⁸¹⁰ Για τη διάκριση πλειοψηφίας-μειοψηφίας ως εκδήλωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, βλ. Βενιζέλο, Ε. (2008), ό. π., σελ. 376.

β) Η δυσχέρεια επίτευξης της πλειοψηφίας των 4/5 για την επιλογή των μελών των συνταγματικά κατοχυρωμένων Ανεξάρτητων Αρχών

Το ζήτημα του ρόλου των Ανεξάρτητων Αρχών και το ποιος ορίζει αυτές αποτελεί αντικείμενο εκτενών συζητήσεων και αρθρογραφίας όχι μόνο στη χώρα μας, αλλά και διεθνώς.⁸¹¹

Δεν εμπίπτει στο αντικείμενο της μελέτης η εξέταση του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών και συγκεκριμένα των πλεονεκτημάτων, καθώς και των προβλημάτων που παρουσιάζει,⁸¹² αλλά θα εστιάσουμε την προσοχή μας στη συγκεκριμένη αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων και την αδυναμία που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια να αποφέρει αποτελέσματα.

Η πρώτη παρατήρηση είναι πως η συγκεκριμένη διάταξη αποτελεί τον πιο αυστηρό τρόπο επιλογής διεθνώς. Η διαδικασία αυτή, όπως καταγράφεται σε μελέτη του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας & Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ)⁸¹³ ποικίλλει από χώρα σε χώρα: γίνεται με υπουργική απόφαση ή με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου ή του Προέδρου της Δημοκρατίας ή της Βουλής αποκλειστικά ή σε συνεργασία με την Κυβέρνηση ή από τα ίδια τα μέλη των Ανεξάρτητων Αρχών. Ακόμη όμως και στις χώρες που εμπλέκεται η Βουλή, σε καμία δεν απαιτείται πλειοψηφία των 4/5 στην Ολομέλεια ή στην όποια αρμόδια επιτροπή.

Είναι προφανές ότι η δυσχέρεια επίτευξης της πλειοψηφίας αποτελεί την πιο επείγουσα εκκρεμότητα σε προσεχή συνταγματική αναθεώρηση, καθώς θα πρέπει να αναζητηθεί λύση που να είναι αρκετά ευέλικτη, ώστε να μπορεί να λειτουργήσει ανεξαρτήτως πολιτικής συγκυρίας. Η μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας, π.χ. σε 3/5, μπορεί, τεχνικά, να δώσει λύσεις, αλλά, πολιτικά, είναι προβληματική, αφού η σύνθεση της Διάσκεψης, όπως έχει διαμορφωθεί τα τελευταία χρόνια, είναι τέτοια που θα οδηγήσει στο

⁸¹¹ Για μια περιεκτική περιγραφή των όσων ισχύουν στα κράτη μέλη του ΟΟΣΑ (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD), βλ. OECD (2005), *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation: Proceedings of an Expert Meeting in London/UK* (10-11 January 2005), London: OECD, στο <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf> [πρόσβαση: 28.01.2016]. Βλ. επίσης Elgie, R. (2006), «Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of Independent Administrative Authorities in France», στο www.regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/relgie.pdf [πρόσβαση: 28.01.2016], που καταγράφει και εξετάζει 30 Ανεξάρτητες Αρχές στη Γαλλία και Newell, J. L. (2010), *The Politics of Italy: Governance in a Normal Country*, Cambridge: Cambridge University Press, σελ. 135 επ., που αναφέρεται σε 8 Ανεξάρτητες Αρχές της Ιταλίας.

⁸¹² Από την πλούσια σχετική βιβλιογραφία βλ. Μαυρομούστακου, Η. (2013), «Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές» στο συλλογικό τόμο Αλιβιζάτου κ. συν. (επιμ.), ό. π., σελ. 235-256.

⁸¹³ Βλ. OECD (2005), ό. π., σελ. 85.

δικαίωμα της συμπολίτευσης να ορίζει από μόνη της τα μέλη των Αρχών, αφού κατά κανόνα διαθέτει τα 3/5 των μελών του οργάνου.⁸¹⁴ Ενδεχομένως, η απάντηση στο πρόβλημα θα πρέπει να αναζητηθεί σε άλλες λύσεις, που θα περιλαμβάνουν άλλα όργανα της Βουλής⁸¹⁵ ή τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας⁸¹⁶ ή τις ίδιες τις συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές.

Προς το παρόν, και με ισχύουσα την αυστηρή αυτή διάταξη του Συντάγματος που - αντίθετα με τη διαδικασία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας- δεν προβλέπει λύση για την περίπτωση αδιεξόδου, μόνο ευχές μπορούν να διατυπωθούν σε ακαδημαϊκό επίπεδο για την υπέρβαση του προβλήματος. Είναι προφανές, πάντως, ότι η ρίζα του προβλήματος δεν βρίσκεται στο θεσμό της Διάσκεψης⁸¹⁷ αλλά στην κρίση του πολιτικού συστήματος, που αδυνατεί να βρει λύσεις ακόμη και μετά από μακρόχρονο αδιέξοδο, και που σε ένα βαθμό αντανακλάται και στη Διάσκεψη.

γ) Η αντίστοιχη αδυναμία επίτευξης τέτοιας πλειοψηφίας ακόμη και στο πλαίσιο της σχετικά περιορισμένης αρμοδιότητας που έχει για την επιλογή των επικεφαλής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης

Το ζήτημα του τρόπου επιλογής της ηγεσίας της Δικαιοσύνης αποτελεί ένα από τα πιο ερειζόμενα ζητήματα σε κάθε συζήτηση, που γίνεται για την αναθεώρηση του Συντάγματος είτε στην ίδια τη Βουλή είτε σε θεωρητικό επίπεδο.⁸¹⁸ Η επιλογή του συνταγματικού

⁸¹⁴ Βλ. και σχετικά την άποψη του Φ. Κουβέλη (συνέντευξη 19/06/2015), ο οποίος είπε για την περίπτωση μείωσης της απαιτούμενης πλειοψηφίας: «Αυτό θα έχει ένα θετικό αποτέλεσμα ότι μπορεί να δίνει μια πλειοψηφία, αλλά από την άλλη μεριά δεν θα έχει η Ανεξάρτητη Αρχή τη μεγάλη πλειοψηφία, που συνιστά και βάθρο του κύρους της και της ανεξαρτησίας της.»

⁸¹⁵ Σημειώνεται ότι η εμπλοκή της Βουλής δε σημαίνει κατ' ανάγκη και ότι αρμόδιο όργανο θα είναι η Διάσκεψη. Κατά τη συζήτηση της αναθεώρησης του Συντάγματος συζητήθηκαν και άλλες λύσεις όπως το να είναι αρμόδια η διαρκής επιτροπή στις οποίες την καθ' ύλη αρμοδιότητα εμπίπτει η κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη Ανεξάρτητη Αρχή. Στις επιτροπές αυτές η πλειοψηφία των 3/5 είναι πιο εύκολα επιτεύξιμη απ' ότι τα 4/5 της Διάσκεψης αλλά ταυτοχρόνως προϋποθέτει τη σύμπραξη ενός τουλάχιστον κόμματος της αντιπολίτευσης. Ο Καμίνης (2006: 819) σημειώνει ότι η λύση της Διάσκεψης υπερψηφίσθηκε με τη μικρότερη πλειοψηφία από όλες τις αναθεωρητικές διατάξεις.

⁸¹⁶ Την εμπλοκή του Προέδρου της Δημοκρατίας στην ανάδειξη της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών προβλέπει το κείμενο «ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα» (Αλιβιζάτος κ. συν., 2016: 50-51), ενώ η «πρόταση για μία προοδευτική αναθεώρηση» (Βερναρδάκης κ. συν., 2017: 69) αναθέτει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αυτή την αρμοδιότητα μόνο σε περίπτωση μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας από τη Διάσκεψη των Προέδρων. Η «πρόταση αναθεώρησης της Ν.Δ.» (Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ., 2014: 24), τονίζει την ανάγκη να ρυθμισθεί το θέμα χωρίς όμως να υποδεικνύει συγκεκριμένη λύση.

⁸¹⁷ Δεν πρέπει να παραβλέπεται ότι κατά την πρώτη περίπου δεκαετία από την αναθεώρηση του Συντάγματος, η πλήρωση των Αρχών με την πλειοψηφία των 4/5 δε συνάντησε ιδιαίτερα προσκόμματα. Βλ. Βενιζέλο, Ε. (2002), ό. π., σελ. 224 και Κουτσομπάνα, Στ. (2006), ό. π., σελ. 717.

⁸¹⁸ Βλ. ενδεικτικά Βενιζέλο, Ε. (2002), ό. π., σελ. 327 επ., Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 567 επ., Σπυρόπουλο, Φ. (2006α), ό. π., σελ. 430 επ., Δέδε, Σ. (1988), «Κίνδυνοι που απειλούν την προσωπική ανεξαρτησία του

νομοθέτη του 1975 να αναθέσει αυτή την αρμοδιότητα στο υπουργικό συμβούλιο έχει αμφισβητηθεί, από τότε που ψηφίσθηκε το Σύνταγμα, από πολιτικούς, δικαστικούς και συνταγματολόγους.⁸¹⁹ Παρά ταύτα, δεν κατέστη δυνατόν να διαμορφωθεί συναίνεση για μια εναλλακτική προς την υπάρχουσα λύση και έτσι η διάταξη παραμένει ως είχε τέσσερις και πλέον δεκαετίες. Η μελέτη μας δεν αφορά αυτή καθ' εαυτή την προβληματική σχετικά με τον καλύτερο τρόπο επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης αλλά μόνο την εμπλοκή της Διάσκεψης των Προέδρων, που προέκυψε με τον ν. 3841/2010.

Μεταξύ των χαρακτηριστικών που έχει η συνταγματική ρύθμιση είναι και η έλλειψη οποιασδήποτε εμπλοκής της Βουλής στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης. Αυτό το έλλειμμα, εάν βέβαια ήθελε θεωρηθεί ότι είναι έλλειμμα, θέλησε να ρυθμίσει ο κοινός νομοθέτης το 2010 με το ν. 3841/2010 θεσπίζοντας την αρμοδιότητα στην οποία αναφερθήκαμε παραπάνω.⁸²⁰

Η διάταξη ήταν εξ αρχής προβληματική, αφού έπρεπε να κινηθεί εντός των στενών περιθωρίων που άφηνε η συνταγματική ρύθμιση, δηλαδή να μη δεσμεύει την εκτελεστική εξουσία η οποία είχε απευθείας από το Σύνταγμα αρμοδιότητα να κάνει την επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης,⁸²¹ να υπηρετεί την αρχή της συναίνεσης, που είναι αναγκαία, όταν πρόκειται για επιλογή δικαστικών και τέλος να μη δημιουργήσει ανυπέρβλητες αντιδράσεις από πλευράς των δικαστικών.

Δικαστικού λειτουργού», *Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος*, (1), σελ. 44 και Γεωργακόπουλο, Γ. (1988) «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και ο τρόπος εκλογής των προεδρείων των ανωτάτων δικαστηρίων», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, **29**, (1), σελ. 229-231.

⁸¹⁹ Σταθόπουλος, Μ. (2009), «Επιλογή της ηγεσίας και ανεξαρτησία», *Το Βήμα* (05.07.2009), στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=277079> [πρόσβαση: 13.04.2017], Μανιτάκης, Α. (2008β), *Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 9, Χρυσόγονος, Κ. (2008), «Η νέα συνταγματική αναθεώρηση και το ζήτημα της συνταγματικής δικαιοσύνης», στο συλλογικό τόμο Μανιτάκη, Α. Φωτιάδου, Α. (επιμ.), *Το Συνταγματικό Δικαστήριο: Σε ένα σύστημα παρεμπόδιτος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 47-65, Τσάτσος, Δ. (2006), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Τέσσερα Κείμενα*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνη, σελ. 46, Βαρβιτσιώτης, Ι. (2006), *Η αναγκαία αναθεώρηση: Για ένα σύγχρονο σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 85 επ., Μαυριάς, Κ. (2014), ό. π., σελ. 735 επ., Χρυσανθάκης, Χ. (2002), «Η δικαιοσύνη στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», *Νομικό Βήμα*, **50** (1), σελ. 69-83, Κυριτσάκης, Δ. (1998), «Επιλογή ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων», στο συλλογικό τόμο Εταιρίας Δικαστικών Μελετών (επιμ.), *Συμβολές II: (Εισηγήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνταγματικό Δικαστήριο – Δικαστική Εξουσία)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 23, Κλαμαρής, Ν. (1986), «Η ανεξαρτησία της δικαιοδοτικής λειτουργίας έναντι επεμβάσεων της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, **27** (1/2), σελ. 22 επ και «Η θέση του Αρείου Πάγου για τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων εν όψει της συνταγματικής αναθεώρησης: Πρακτικό 14/9.4.1998 της Διοικητικής Ολομέλειας ΑΠ», *Το Σύνταγμα*, **24** (5), σελ. 920-1.

⁸²⁰ Βλ. Πετσάλνικο, Φ. (2011), «Το παρόν και το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), ό. π., σελ. 20.

⁸²¹ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 790, σελ. 313 για σχετική επισήμανση της Επιστημονικής Υπηρεσίας της Βουλής.

Το αποτέλεσμα ήταν προδιαγεγραμμένο: διαμορφώθηκε μια πρακτική που δεν επέτρεψε την ουσιαστική, και όχι απλώς επιφανειακή, εφαρμογή της διάταξης. Συγκεκριμένα, δεν επιτυγχάνεται η πλειοψηφία των 4/5 κι αυτό όχι μόνο λόγω των διαφωνιών που, εύλογα, μπορεί να υπάρχουν γύρω από την αξιολόγηση κάποιων υποψηφίων. Το επιπλέον πρόβλημα που παρατηρείται στη διαδικασία αυτή είναι ότι επειδή η πλειοψηφία των 4/5 δεν είναι δεσμευτική για τον υπουργό, δεν υπάρχει και το κίνητρο για τα μέλη της Διάσκεψης να διαβουλευτούν ανεπίσημα μεταξύ τους με σκοπό την επίτευξη της απαιτούμενης πλειοψηφίας. Έτσι, ο καθένας ψηφίζει με μόνο κριτήριο την άποψη τη δική του ή του κόμματός του και όχι την πιθανότητα επίτευξης πλειοψηφίας.

Όπως και στην περίπτωση της επιλογής των μελών των Ανεξάρτητων Αρχών έτσι και στην περίπτωση της γνώμης για την ηγεσία της δικαιοσύνης, τα προβλήματα που υπάρχουν δεν οφείλονται στον ίδιο τον θεσμό της Διάσκεψης αλλά σε εξωτερικούς παράγοντες. Εν προκειμένω, οι αιτίες θα πρέπει να αναζητηθούν, πέραν του προβλήματος επίτευξης συναίνεσης, στην τρέχουσα πολιτική περίοδο της κρίσης και στο δεδομένο συνταγματικό πλαίσιο που δεν αφήνει περιθώρια για ουσιαστική εμπλοκή της Βουλής.

Η κατ' ανάγκην «κολοβή» πάντως απόπειρα εμπλοκής του Κοινοβουλίου στις διαδικασίες επιλογής της ηγεσίας των τριών ανώτατων δικαστηρίων της χώρας έχει τη χρησιμότητά της, καθώς η ατυχής εμπειρία από την εφαρμογή της θα καταστήσει πιο προσεκτικό τον επόμενο αναθεωρητικό νομοθέτη στο να αναθέσει στη Βουλή αποφασιστική αρμοδιότητα στο θέμα αυτό και ακόμη περισσότερο να απαιτήσει αυξημένη πλειοψηφία για κάτι τέτοιο.

Μέχρι τότε, η Διάσκεψη των Προέδρων, αλλά και οι δικαστικοί που προσέρχονται στις σχετικές συνεδριάσεις, θα έχουν να κερδίσουν αρκετά σαν μια πρώτη θεσμικά οργανωμένη διαδικασία ανταλλαγής απόψεων νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας της Δικαιοσύνης, τα προβλήματά της και τους τρόπους με τους οποίους αυτά μπορούν να αντιμετωπισθούν.

Πέραν αυτών των τριών ζητημάτων που επισημάναμε, σε επίπεδο συνολικής αξιολόγησης, δε θα πρέπει να υπάρχει αμφιβολία για τον θετικό ρόλο, που ο θεσμός της Διάσκεψης των Προέδρων διαδραματίζει. Είναι ίσως ο μόνος κοινοβουλευτικός θεσμός, που από την ίδια τη φύση του, επιδιώκει τη συναίνεση και προς το σκοπό αυτό έχει μια ειδική σύνθεση, όπου μετέχουν οι, κατά τεκμήριο, πιο έμπειροι κοινοβουλευτικοί και από όλες τις

παρατάξεις. Αυτή η αναζήτηση, βέβαια, γίνεται, συνήθως, μακριά από τα φώτα της δημοσιότητας αλλά αυτό ίσως είναι το αναγκαίο τίμημα για την επίτευξη της συναίνεσης.⁸²² Εξ άλλου, το αποτέλεσμα των συζητήσεων στη Διάσκεψη των Προέδρων έρχεται πάντα στη δημοσιότητα, αφού οι αποφάσεις, οι γνώμες και οι εισηγήσεις γνωστοποιούνται και, σπανιότερα, αναιρούνται στην Ολομέλεια.

Το όφελος από τη λειτουργία της Διάσκεψης των Προέδρων είναι διττό. Αφενός περιορίζει τον χρόνο που αναλώνει η Ολομέλεια της Βουλής σε διαδικαστικά ζητήματα επιτρέποντας να γίνεται μια συζήτηση επί της ουσίας, ενώ ταυτόχρονα, προγραμματίζοντας τις εργασίες της Βουλής, επιτρέπει την πιο οργανωμένη και ορθολογική διεξαγωγή των συζητήσεων. Παράλληλα δε, δίνει και τη δυνατότητα στον Πρόεδρο να θέσει προς συζήτηση στο όργανο θέματα που τον απασχολούν σχετικά με τη λειτουργία του Κοινοβουλίου και που μπορεί να ανήκουν στην αποκλειστική αρμοδιότητά του αλλά εκείνος επιθυμεί να έχει τη γνώμη των κομμάτων και ει δυνατόν τη σύμφωνη γνώμη τους.⁸²³

Αφετέρου, και αυτό ίσως είναι το πιο σημαντικό, σε μία εποχή, όπου η συνεννόηση μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων έχει καταστεί δυσχερέστατο εγχείρημα, η λειτουργία της Διάσκεψης των Προέδρων αποτελεί μια ασφαλιστική δικλείδα εξάντλησης κάθε περιθωρίου συνεννόησης λειτουργώντας μερικές φορές και περιοριστικά προς τον Πρόεδρο της Βουλής.⁸²⁴ Όποτε αυτό δεν επιτυγχάνεται και η πολιτική διαμάχη επί της διαδικασίας μεταφέρεται στην Ολομέλεια, η εικόνα του Κοινοβουλίου στους πολίτες αμαυρώνεται. Και σε αυτή την περίοδο, το πολίτευμά μας δεν έχει αυτή την πολυτέλεια.

⁸²² Δεν είναι τυχαίο άλλωστε ότι στις λίγες -πρόσφατες όπως προαναφέραμε- περιπτώσεις, που οι συνεδριάσεις της Διάσκεψης ήταν δημόσιες, η λήψη της όποιας απόφασης ήταν ακόμη πιο δύσκολη και χρονοβόρα, καθώς δικαιολογημένα μπορεί να ειπωθεί ότι οι περισσότερες τοποθετήσεις γίνονταν με πρώτο κριτήριο το τηλεοπτικό ακροατήριο και όχι την αναζήτηση λύσεων. Η δημοσιότητα μάλιστα αυτή, όταν αφορούσε στην αναζήτηση προσώπων για τη στελέχωση του Ε.Σ.Ρ., λειτούργησε βλαπτικά για το κύρος και την αξιοπρέπεια διαφόρων παραγόντων του δημοσίου βίου, αφού τα ονόματά τους προτεινόνταν και μέσα σε λίγη ώρα αποσύρονταν για να επανέλθουν λίγο αργότερα, διαδικασία που δεν τιμούσε ούτε τα προτεινόμενα πρόσωπα ούτε τους προτείνοντες.

⁸²³ Βλ. Δ. Σιούφα (συνέντευξη 24/11/2015), που είπε ως προς το θέμα αυτό: «Στις συνεδριάσεις της Διάσκεψης των Προέδρων δίνεται η δυνατότητα στον Πρόεδρο της Βουλής να καταθέσει σκέψεις και προτάσεις γενικότερα για τη λειτουργία του Κοινοβουλίου, αλλά και στα μέλη της να εκφράσουν τις δικές τους ιδέες και προβληματισμούς και να σχεδιάσουν πρωτοβουλίες για τον κοινοβουλευτισμό και τη δημοκρατία και για την πραγματοποίησή τους.».

⁸²⁴ Ο Αλ. Αλαβάνος (συνέντευξη 01/10/2015) μας είπε σχετικά: «... η Διάσκεψη Προέδρων έχει τη δυνατότητα να ελέγξει τις εξουσίες, που έχει ένα πρόσωπο ως Πρόεδρος της Βουλής. Στην προηγούμενη Βουλή το είδαμε αυτό. Τη σύγκρουση της Προέδρου της Βουλής με τη Διάσκεψη Προέδρων.».

ο Αξιολόγηση ως πεδίου συναίνεσης συμπολίτευσης/αντιπολίτευσης

Η Διάσκεψη έχει μεγάλη σημασία και από την ειδικότερη σκοπιά της αντιπολίτευσης και της σχέσης της με τη συμπολίτευση. Ο ίδιος ο λόγος ύπαρξης του θεσμού, δηλαδή η επίτευξη συναινετικών λύσεων στα διαδικαστικά και λειτουργικά θέματα του Κοινοβουλίου διευκολύνει την αντιπολίτευση στην άσκηση του έργου της. Η Διάσκεψη αποτελεί ένα ευέλικτο κοινοβουλευτικό όργανο, που επιτρέπει την επίλυση των διαφωνιών μεταξύ των κοινοβουλευτικών ομάδων χωρίς την παρουσία της εκτελεστικής εξουσίας. Οι συνήθειες ενστάσεις της αντιπολίτευσης για αδικαιολογήτως κατεπείγοντα νομοσχέδια, άσχετες τροπολογίες, απουσία των υπουργών από τις συνεδριάσεις κοινοβουλευτικού ελέγχου -για να αναφέρουμε μερικά μόνο από τα θέματα που συνήθως εγείρει η αντιπολίτευση στο πλαίσιο της Διάσκεψης- απευθύνονται στον Πρόεδρο της Βουλής και σε συνήθως έμπειρα κοινοβουλευτικά στελέχη της συμπολίτευσης, που μετέχουν στο όργανο και είναι βέβαιο ότι δεν μπορούν να απορριφθούν αβασάνιστα. Το κοινοβουλευτικό πνεύμα του οργάνου πολλές φορές μειώνει τη σημασία της διάκρισης συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης και συχνά αναδεικνύει τη σημασία της διάκρισης νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.

Παράλληλα, οποιαδήποτε διαδικαστικά ζητήματα μπορεί να διευθετήσει η αντιπολίτευση εντός της Διάσκεψης, της δίνουν μεγαλύτερα χρονικά περιθώρια ανάπτυξης των ουσιαστικών επιχειρημάτων της εντός της Ολομέλειας. Βέβαια, αυτό είναι όφελος και για τη συμπολίτευση αλλά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι βασικά ωφελούμενη από αυτή την εξοικονόμηση χρόνου είναι η αντιπολίτευση, αφού η ύπαρξη πολλών κομμάτων στο χώρο της δημιουργεί μεγαλύτερες ανάγκες σε χρόνο ομιλίας προκειμένου να ακουστούν όλες οι απόψεις.

Και φυσικά, μεγάλη σημασία για τον ρόλο της αντιπολίτευσης έχει το ουσιαστικό βέτο, που διαθέτει στην επιλογή της ηγεσίας των Ανεξάρτητων Αρχών. Στην πραγματικότητα, αυτός είναι και ο μόνος θεσμικός τρόπος που έχει η αντιπολίτευση να ορίσει δημόσιους αξιωματούχους, αφού συχνά -τουλάχιστον την εποχή που υπήρχε πνεύμα συναντίληψης μεταξύ των κομμάτων- η επίτευξη της αναγκαίας συναίνεσης για τις επιλογές της κυβέρνησης περνούσε και μέσα από τον ορισμό μελών των Αρχών, που υποδεικνύονταν από την πλευρά της αντιπολίτευσης.

Καταλήγοντας, η συμμετοχή της αντιπολίτευσης στη Διάσκεψη των Προέδρων, έστω και εάν δε γίνεται δημόσια και συνεπώς δεν επηρεάζει την κοινή γνώμη, έχει ιδιαίτερη

σημασία τόσο κοινοβουλευτικά, αφού της δίνει τη δυνατότητα να επηρεάσει την κοινοβουλευτική διαδικασία, όσο και από πλευράς της δημόσιας εξουσίας, αφού συγκαθορίζει τη σύνθεση ενός πολύ σημαντικού διοικητικού οργάνου, τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Γ' ΜΕΡΟΣ



ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΘΕΩΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ (1975-2015)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6



ΔΙΑΧΡΟΝΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΔΟΛΟΓΗΣΗ

Οι τέσσερις και πλέον δεκαετίες, που μεσολάβησαν από την αποκατάσταση της δημοκρατίας και την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 στην Ελλάδα, αποτελούν μια σχετικά σύντομη χρονική περίοδο, εάν ιδωθούν από τη μακροσκοπική ματιά της ιστορικής μελέτης και αξιολόγησης. Για ένα κράτος όμως με λιγότερους από δύο αιώνες ύπαρξης και με τη συγκεκριμένη θυελλώδη πολιτική ιστορία, τα 42 αυτά χρόνια έχουν ξεχωριστή σημασία καθώς αποτελούν την πιο μακρά ειρηνική περίοδο, που έζησε η Ελλάδα από τη σύστασή της ως ελεύθερου κράτους μέχρι σήμερα. Η περίοδος αυτή είναι απαλλαγμένη από πολέμους, κατοχές ξένων στρατευμάτων, εμφύλιους πολέμους, επαναστάσεις, κινήματα, πραξικοπήματα και δικτατορίες.⁸²⁵ Η διαφορά όμως δεν έγκειται μόνο στη χρονική διάρκεια της πολιτικής σταθερότητας, αλλά και στην ποιότητα της δημοκρατίας αφού, για πρώτη φορά, λειτούργησαν οι δημοκρατικοί θεσμοί χωρίς παρεμβάσεις από παράγοντες που είτε δεν ήταν αιρετοί (βασιλιάς και «αυλή») είτε δεν προβλεπόταν θεσμικά γι αυτούς κανένας ρόλος στο πολιτικό πεδίο (ένοπλες δυνάμεις) είτε δεν ήταν καν ελληνικής προέλευσης (ο λεγόμενος «ξένος παράγοντας» κ.λπ.).⁸²⁶

Σε ό,τι αφορά τον αμιγώς κοινοβουλευτικό «βίο» της, είναι η ομαλότερη περίοδος από το 1844, που λειτούργησε για πρώτη φορά Κοινοβούλιο στην Ελλάδα μετά την αναγνώρισή της ως ανεξάρτητου κράτος. Η οριστική και με δημοκρατικό τρόπο επίλυση του πολιτειακού ζητήματος, η μέσω εκλογών εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία,⁸²⁷ η νομιμοποίηση του Κ.Κ.Ε., ο περιορισμός των ενόπλων δυνάμεων στα καθαρά στρατιωτικά

⁸²⁵ Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 489 επ. και Δερτιλής, Γ. (2016), *Επτά πόλεμοι, τέσσερις εμφύλιοι, επτά πτωχεύσεις 1821-2016*, Αθήνα: Πόλις.

⁸²⁶ Βλ. Βούλγαρη, Γ. (2013), ό. π., σελ. 80 επ. Αντίθετα, για τον ρόλο των παραγόντων αυτών στη μετεμφυλιακή Ελλάδα, βλ. Μεσθανέως, Β. (2011), ό. π., σελ. 26.

⁸²⁷ Ο Κ. Σημίτης (συνέντευξη 20/05/2015) αναφέρει ότι η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία το 1981 και το 1989 αποτέλεσαν την απόδειξη της «ομαλοποίησης της πολιτικής ζωής στη χώρα μας και της ωρίμανσης της Δημοκρατίας».

τους καθήκοντα και οι αναθεωρήσεις του Συντάγματος του 1975 με πλήρη τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών⁸²⁸ αποτελούν μερικά μόνο από τα θετικά στοιχεία αυτής της περιόδου.

Το γεγονός, όμως, ότι η Μεταπολίτευση αποτελεί μια ενιαία περίοδο για την ιστορία του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα, δε σημαίνει ότι τα πολιτικά χαρακτηριστικά της έμειναν αναλλοίωτα στην πάροδο του χρόνου. Η λειτουργία του πολιτικού συστήματος υπέστη πολλές αλλαγές στην περίοδο αυτή, μέσα από σταδιακές διεργασίες, αλλά και ξαφνικές μεταβολές. Την εξέλιξη αυτή του πολιτικού συστήματος, με ιδιαίτερη έμφαση στον θεσμικό ρόλο της αντιπολίτευσης μέσα στο Κοινοβούλιο και τη σχέση συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης θα εξετάσουμε στο παρόν κεφάλαιο. Σκοπός μας είναι να γίνει μία αποτίμηση της διαχρονικής εξέλιξης, που είχε η πολιτική πρακτική της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης κατά την περίοδο αυτή που, σε συνδυασμό με τα ευρήματα του Β' Μέρους, θα επιτρέψει την κατάθεση ολοκληρωμένων θεσμικών προτάσεων.

Είναι προφανές ότι κάθε προσπάθεια καταγραφής της εξέλιξης των ιδιαίτερων πολιτικών χαρακτηριστικών μιας χρονικής περιόδου παρουσιάζει σημαντικές δυσκολίες, ιδίως όταν είναι σχετικά σύντομη και υπάρχει μικρή χρονική απόσταση του αναλυτή από αυτή. Κάθε απόπειρα χρονικής κατάτμησης ενέχει στοιχεία υποκειμενισμού και επιδέχεται αντιλόγου.⁸²⁹ Για τους λόγους που εξηγήσαμε στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης⁸³⁰ επιλέξαμε να εξετάσουμε την περίοδο της Μεταπολίτευσης στις εξής τρεις χρονικές ενότητες: 1975-1987, 1988-2008 και 2009-2015. Όπως θα διαπιστώσουμε όμως, οι τρεις αυτές περιόδους έχουν διακριτά πολιτικά χαρακτηριστικά και συμπίπτουν με σημαντικές μεταβολές του πολιτικού και κοινοβουλευτικού σκηνικού, έστω και εάν δεν συμπίπτουν χρονικά με την πτώση μιας κυβέρνησης και την άνοδο μιας άλλης στην εξουσία. Γι αυτό, άλλωστε, η μελέτη των χρονικών ενότητων, που ακολουθεί θα πρέπει να γίνει όχι με αυστηρή προσήλωση στα χρονικά σημεία έναρξης και τερματισμού της κάθε περιόδου, αλλά με έμφαση στα βασικά χαρακτηριστικά της κάθε μίας, τα οποία βεβαίως εξελίσσονταν όσο μια περίοδος έφθανε στο τέλος και μια άλλη άρχιζε.

⁸²⁸ Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 89 επ. και ανωτέρω σελ. 247 επ.

⁸²⁹ Αναστασιάδης, Γ. (1993), ό. π., σελ. 46 επ. Βλ. και Βερναρδάκη, Χ. (2011), *Πολιτικά κόμματα, εκλογές και κομματικό σύστημα: Οι μετασχηματισμοί της πολιτικής αντιπροσώπευσης 1990-2010*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. xxί.

⁸³⁰ Βλ. ανωτέρω σελ. 17-19.

6.1 1975-1987: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΙΔΕΟΛΟΓΙΚΗΣ ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΗΣ

ο Το πολιτικό πλαίσιο

Στην πρώτη φάση της Μεταπολίτευσης οι πολιτικές φυσιογνωμίες των Κ. Καραμανλή, Α. Παπανδρέου, Γ. Ράλλη, Ε. Αβέρωφ και Κ. Μητσοτάκη πρωταγωνιστούν σε ένα τελείως διαφορετικό πλαίσιο από αυτό στο οποίο έδρασαν κατά την προδικτατορική περίοδο: οι νωπές μνήμες από τη δικτατορία, η σχετική εξασθένιση των εμφυλιοπολεμικών παθών, η είσοδος του Κ.Κ.Ε. στη Βουλή για πρώτη φορά από τη δεκαετία του 1930, τα εκσυγχρονιστικά ανοίγματα της Ν.Δ. σε σημαντικούς τομείς (π.χ. γλωσσικό ζήτημα) και βέβαια, η απαλλαγή της πολιτικής ζωής από τις ανακτορικές συνωμοσίες με το δημοψήφισμα του 1974 και η εκκαθάριση των θυλάκων παρακράτους, δίνουν ένα ιδιαίτερο, σε σχέση με το παρελθόν, τόνο στις πολιτικές διαδικασίες.⁸³¹ Παράλληλα, κατά την περίοδο αυτή και ιδιαίτερα μετά το 1977, σχηματίζεται σταδιακά το δικομματικό σκηνικό της Μεταπολίτευσης, που θα κυριαρχήσει μέχρι το 2012. Στο σκηνικό αυτό κυριαρχούν ένα κεντροδεξιό και ένα κεντροαριστερό κόμμα με μία σταθερή κοινοβουλευτική παρουσία ενός ή δύο μικρότερων κομμάτων στα αριστερά του δεύτερου και με πρόσκαιρες κοινοβουλευτικές παρουσίες στα δεξιά του πρώτου.

Σε ιδεολογικό επίπεδο, η αντιπαράθεση στο Κοινοβούλιο έχει τις ρίζες της στην προδικτατορική πόλωση Δεξιάς και Κέντρου,⁸³² με την κρίσιμη, όμως, διαφορά ότι το πολιτικό κέντρο βάρους έχει μετακινηθεί προς τα αριστερά: η προδικτατορική Δεξιά έχει μετατοπισθεί προς το Κέντρο και το προδικτατορικό Κέντρο προς τα αριστερά.⁸³³ Στο πλαίσιο αυτό, εξαλείφεται από τον δημόσιο πολιτικό διάλογο ο «κομμουνιστικός κίνδυνος» και η συναφής «κατηγορία», που παραδοσιακά απηύθυνε η Δεξιά προς τις κεντρώες

⁸³¹ Βούλγαρης, Γ. (2013), ό. π. σελ. 184 επ.

⁸³² Ο Κ. Σημίτης (συνέντευξη 20/05/2015) επισημαίνει: «Την πρώτη περίοδο μετά την κατάρρευση της δικτατορίας η πολιτική έκφραση και ο τρόπος άσκησης πολιτικής επηρεάζονται από προδικτατορικά γεγονότα.».

⁸³³ Διακριτό είναι το θέμα των βαθύτερων αλλαγών που αφορούσαν στην ιδεολογία της ίδιας της κοινωνίας. Για μια ενδιαφέρουσα ανάγνωσή τους, βλ. Παπασαραντόπουλο (2010: 239 επ.), ο οποίος εντοπίζει ως εξής τα νέα ιδεολογικά χαρακτηριστικά της κοινωνίας: «α) επικράτηση ενός ακραίου ατομικισμού και συντεχνιασμού, (...) β) απαξίωση της εργασίας ως κοινωνικής αξίας και υποκατάστασή της με τη βολική του βολέματος, κυρίως στο δημόσιο τομέα (...) και γ) μετάθεση των ευθυνών στους άλλους, ιδίως τους ξένους, για τα όποια προβλήματα παρουσιάζονταν.».

δυνάμεις, περί σύμπλευσης («συνοδοιοπορίας») με την Αριστερά.⁸³⁴ Παρά την ιδεολογικο-πολιτική πόλωση και αντιπαράθεση, η εκάστοτε αντιπολιτευτική τακτική που ασκείται είναι ήπια, χωρίς να λείπουν φυσικά οι λεκτικές εξάρσεις και οξύτητες. Απουσιάζουν όμως, συνήθως, οι επιθέσεις προσωπικού χαρακτήρα και η αμφισβήτηση της εντιμότητας του αντιπάλου.

Στο πλαίσιο αυτής της αντιπαράθεσης, τα κόμματα της Αριστεράς δείχνουν να στοιχίζονται μαζί με το ΠΑ.ΣΟ.Κ., το οποίο μάλιστα τα πρώτα χρόνια συχνά τα υπερκεράζει σε αριστερές θέσεις αντιμετωπίζοντας αντικειμενικές δυσχέρειες να αποτελέσουν έναν τρίτο, αυτόνομο πόλο, τουλάχιστον μέχρι τις δημοτικές εκλογές του 1986.⁸³⁵

ο **Η κοινοβουλευτική πρακτική της αντιπολίτευσης**

Η τακτική της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου, είτε της αξιωματικής (Ε.Κ.-Ν.Δ. για την περίοδο 1974-77, ΠΑ.ΣΟ.Κ. για την περίοδο 1977-1981 και Ν.Δ. για την περίοδο 1981-1987) είτε των μικρότερων κομμάτων, που προέρχονταν κυρίως από την Αριστερά, είχε αρκετά κοινά χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα, τα εκάστοτε κόμματα της αντιπολίτευσης επέλεξαν να ασκήσουν τα «ήπια» κοινοβουλευτικά «εργαλεία», όπως ήταν:

- ο τακτικός κοινοβουλευτικός έλεγχος (ερωτήσεις, επερωτήσεις, αναφορές, ΑΚΕ),⁸³⁶
- η καθυστέρηση της ψήφισης κρίσιμων νομοσχεδίων μέσα από παρελκυστικές τακτικές, που επέτρεπε ακόμη ο ΚτΒ (π.χ. απουσία χρονικού περιορισμού στις ομιλίες) και
- η αξιοποίηση των λίγων σχετικά συζητήσεων στην Ολομέλεια, που διεξάγονταν με τη συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων μόνο με πρωτοβουλία της κυβέρνησης και συνέβαλαν στην ανάδειξη του εναλλακτικού λόγου της αντιπολίτευσης. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις πρώτες τρεις κοινοβουλευτικές περιόδους (επταετία Ν.Δ. και

⁸³⁴ Βλ. Βούλγαρη (2013), ό.π. σελ. 88: «[Στη μεταπολίτευση] το άγραφο μετεμφυλιακό δόγμα σύμφωνα με το οποίο οι μη δεξιές πολιτικές δυνάμεις (π.χ. του Κέντρου) ήταν “μειωμένης εθνικής αξιοπιστίας” έδωσε τη θέση του στον “αντιδεξιισμό”».

⁸³⁵ Βλ. Βούλγαρη (2013), ό.π., σελ. 272, που κάνει λόγο για «δεσμούς αλληλεγγύης έναντι της Δεξιάς».

⁸³⁶ Βλ. γράφημα 1 σελ. 114.

πρώτη τετραετία ΠΑ.ΣΟ.Κ.), όπως είδαμε, διεξήχθησαν μόλις επτά τέτοιες συζητήσεις.⁸³⁷

Αντίθετα, «επιθετικά εργαλεία» αντιπολιτευτικής τακτικής, όπως η πρόταση δυσπιστίας,⁸³⁸ η πρόταση για τη σύσταση εξεταστικών ή και προανακριτικών επιτροπών άρχισαν να ενεργοποιούνται ή να απειλείται η χρήση τους, μόνο προς το τέλος αυτής της περιόδου (1985-1987).⁸³⁹

Η οξύτερη αντιπολιτευτική κίνηση, που ασκούσαν τα κόμματα της μειοψηφίας εντός του Κοινοβουλίου αυτή την περίοδο, ήταν η αποχώρηση βουλευτών της αντιπολίτευσης από την αίθουσα της Ολομέλειας κατά τη συζήτηση ή την ψήφιση νομοθετημάτων στα οποία, ήθελαν να δείξουν την έντονη αντίθεσή τους. Χαρακτηριστικά ήταν τα παραδείγματα της αποχώρησης σύσσωμης της αντιπολίτευσης κατά την ψήφιση του Συντάγματος το 1975,⁸⁴⁰ του ΠΑ.ΣΟ.Κ. και του Κ.Κ.Ε. στη συζήτηση της κύρωσης του νομοσχεδίου για την ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1979)⁸⁴¹ και της Ν.Δ. κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου για την αναγνώριση της Εθνικής Αντίστασης (1982).⁸⁴²

Βέβαια, η μη άσκηση τέτοιων «επιθετικών εργαλείων» δε σημαίνει ότι ήταν μικρές οι διαφορές μεταξύ των κομμάτων ή μικρότερη η επιδίωξη της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης να ανέλθει στην εξουσία.⁸⁴³ Ενδεικτικά, θα μπορούσε κανείς να αναφέρει ότι την περίοδο εκείνη υπήρχε μεγάλη απόσταση μεταξύ των θέσεων των κομμάτων ακόμη και σε θέματα εξωτερικής πολιτικής,⁸⁴⁴ όπως η ένταξη στην Ε.Ο.Κ. ή η επανένταξη της Ελλάδας στο στρατιωτικό σκέλος του ΝΑΤΟ, που υποχώρησε σταδιακά μόνο μετά την άνοδο του

⁸³⁷ Βλ. πίνακα 8, σελ. 220. Για λόγους ενδεικτικής σύγκρισης αναφέρουμε ότι μόνο στη Ζ' κοινοβουλευτική περίοδο (πρωθυπουργία Κων/νου Μητσοτάκη) διεξήχθησαν δώδεκα προ ημερησίας συζητήσεις και στην ΙΑ' περίοδο (πρώτη πρωθυπουργική θητεία Κ. Καραμανλή) επτά.

⁸³⁸ Αναλυτικά στοιχεία για τις προτάσεις δυσπιστίας βλ. ανωτέρω πίνακα 2, σελ. 136. Βλ. επίσης, Alivizatos, N. (1990), ό. π., σελ. 144.

⁸³⁹ Βλ. πίνακα 3, σελ. 159 και πίνακα 4, σελ. 182 με τις προτάσεις για σύσταση εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών αντίστοιχα.

⁸⁴⁰ Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΡΓ' (07.06.1975), σελ. 1089 επ.

⁸⁴¹ Βουλή των Ελλήνων (1979), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλειας*, Περίοδος Β', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΜΒ' (28.06.1979), Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 5634 επ.

⁸⁴² Βουλή των Ελλήνων (1982), *Πρακτικά Βουλής: Τμήμα θερινών Διακοπών 1982*, Περίοδος Γ', Τμήμα Διακοπής Εργασιών (Θέρος '82), Συνεδρίαση Κ' (17.08.1982), Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο, σελ. 635 επ.

⁸⁴³ Κατσούδας, Δ. (1990), «Ψήφος και ιδεολογία», στο συλλογικό τόμο Νικολακόπουλος, Η. και Λυριντζής, Χ. (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 241 επ.

⁸⁴⁴ Ρωμιάος, Γ. (2013), *Η περιπέτεια του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα: τόμος Δ' (1974-2009)*, Αθήνα: Πατάκης, σελ. 101.

ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην εξουσία. Η σημαντική αυτή διαφοροποίηση σε θέματα εξωτερικής πολιτικής μεταξύ των δύο τότε πρώτων κομμάτων ήταν κάτι που πρώτη φορά συνέβη στη χώρα μας μετά την περίοδο 1915-1922.⁸⁴⁵

Παρ' όλα αυτά όμως, η σχετική αυτοσυγκράτηση της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου σε θέματα αντιπολιτευτικής τακτικής θα πρέπει να αποδοθεί αφενός στην εμπειρία από τις δραματικές συνέπειες της προδικτατορικής πύλωσης στη δεκαετία του 1960 και αφετέρου στις σημαντικές ιδεολογικές αντιθέσεις, με την έννοια ότι όταν οι διαφορές δύο παρατάξεων είναι βαθιές και πολιτικές, οι εντυπωσιακές τακτικές κινήσεις, όπως προτάσεις δυσπιστίας ή η απειλή ποινικών διώξεων, για τις οποίες θα κάνουμε λόγο κατωτέρω, έχουν δευτερεύουσα σημασία.

Όσον δε αφορά στην επιδίωξη της αξιωματικής αντιπολίτευσης να ανέλθει στην εξουσία, θα πρέπει να αναλογιστεί κανείς ότι τόσο το ΠΑ.ΣΟ.Κ. του Α. Παπανδρέου όσο και η Ν.Δ. του Ευ. Αβέρωφ και εν συνεχεία του Κ. Μητσοτάκη διεκδικούσαν την προκήρυξη πρόωγων εκλογών 2-3 χρόνια πριν τη λήξη της τετραετίας, διοργανώνοντας ογκωδέστατες συγκεντρώσεις, που πύλωναν το πολιτικό κλίμα.⁸⁴⁶ Μάλιστα, οι συγκεντρώσεις αυτές αποτελούσαν βασικό παράγοντα διαμόρφωσης του πολιτικού κλίματος, σε μια εποχή, που η τηλεοπτική προβολή των διαδραματιζόμενων στο εσωτερικό του Κοινοβουλίου περιοριζόταν στις προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις και τις προγραμματικές δηλώσεις (1974-1981) ή και σε ορισμένα σημαντικά νομοσχέδια (1981 και μετά).

Παρ' όλα αυτά όμως, εκείνο που διέκρινε, ως προς τα θέματα που απασχολούν τη μελέτη αυτή, την περίοδο εκείνη από όσες ακολούθησαν, ήταν δύο βασικά στοιχεία:

i) Οι πολιτικοί πρωταγωνιστές της -Κ. Καραμανλής και Α. Παπανδρέου- δεν θεωρούσαν ότι το Κοινοβούλιο ήταν ο προνομιακός γι αυτούς χώρος άσκησης της πολιτικής τους δράσης και λόγου, εξ ου και η απουσία προτάσεων δυσπιστίας και πολλών συζητήσεων με τη συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων, όπως είδαμε. Κατά συνέπεια, την περίοδο

⁸⁴⁵ Για τα αίτια, τις διαστάσεις και τις συνέπειες του εθνικού διχασμού βλ. ενδεικτικά Μαυρογορδάτο, Γ. (2015), *1915 Ο εθνικός διχασμός*, Αθήνα: Πατάκης και Διαμαντόπουλο, Θ. (2017), *10 και μία δεκαετίες πολιτικών διαιρέσεων. Οι διαιρετικές τομές στην Ελλάδα την περίοδο 1910-2017: Η δεκαετία του 1910, Εθνικός διχασμός (τεύχος 1^ο)*, Αθήνα: Επίκεντρο.

⁸⁴⁶ Για το πολωμένο κλίμα της περιόδου 1981-1985 βλ. Kalyvas, St. (1997), «Polarisation in Greek Politics: PASOK's First Four Years, 1981-1985», *Journal of the Hellenic Diaspora*, **23** (1), σελ. 83-104, στο http://stathis.research.yale.edu/documents/JHD_Kalyvas.pdf, [πρόσβαση: 11.04.2017] και Σακελλαρόπουλο, Σ. (2001), *Η Ελλάδα στη Μεταπολίτευση – Πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις 1974-1988*, Αθήνα: εκδ. Α.Α. Λιβάνη, σελ. 400 επ.

κατά την οποία ήταν Πρωθυπουργοί δεν επιδίωκαν συχνά κοινοβουλευτικές αναμετρήσεις και, δεδομένου ότι ο ΚτΒ του 1975 έδινε λίγα σχετικά δικαιώματα στην αντιπολίτευση, δε διεξάγονταν συχνά συζητήσεις σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων.

ii) Η προσωπική εντιμότητα του εκάστοτε πολιτικού αντιπάλου δεν τελούσε υπό αμφισβήτηση με αποτέλεσμα να μην τίθεται ζήτημα σύστασης εξεταστικών ή προανακριτικών επιτροπών. Το μόνο θέμα για το οποίο η αντιπολίτευση, πριν το 1981, ζητούσε επίμονα τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής ήταν ο λεγόμενος «φάκελος της Κύπρου», που αφορούσε στο πραξικόπημα κατά του Μακαρίου και την τουρκική εισβολή στην Κύπρο.⁸⁴⁷

Τέλος, σε ό,τι αφορά τα αριστερά κόμματα, είναι ορατή, κατά την περίοδο 1977-1985, η δυσχέρειά τους να διαφοροποιηθούν από το ΠΑ.ΣΟ.Κ. στην πολιτική ζωή, τόσο όταν αυτό ήταν στην αντιπολίτευση όσο και κατά τα πρώτα χρόνια της διακυβέρνησής του.⁸⁴⁸ Έτσι, για παράδειγμα, το Κ.Κ.Ε. στήριξε την εκλογή Χρ. Σαρτζετάκη στην Προεδρία της Δημοκρατίας και υπερψήφισε τις προτάσεις του ΠΑ.ΣΟ.Κ. για αναθεώρηση του Συντάγματος (1986).

Με την έναρξη όμως της δεύτερης κυβερνητικής θητείας του ΠΑ.ΣΟ.Κ., το σκηνικό άρχισε σταδιακά να αλλάζει. Με αφετηρία την εκλογή του Κ. Μητσοτάκη στην ηγεσία της Ν.Δ. (Σεπτέμβριος 1984), την αποχώρηση Κ. Καραμανλή από την Προεδρία της Δημοκρατίας και την επεισοδιακή εκλογή σε αυτήν του Χρ. Σαρτζετάκη (Μάρτιος 1985), την επανεκλογή του ΠΑ.ΣΟ.Κ. τον Ιούνιο του 1985⁸⁴⁹ και τις δημοτικές εκλογές του 1986 (Οκτώβριος 1986), ξεκίνησε μια ανατροπή του πολιτικού σκηνικού και μία δραστική μεταβολή της αντιπολιτευτικής τακτικής.⁸⁵⁰

Ήδη το 1987, όταν ψηφίσθηκε και ο νέος ΚτΒ, που έδινε -όπως είδαμε στα επί μέρους κεφάλαια- σημαντικά νέα δικαιώματα στην αντιπολίτευση, είχαν αρχίσει να γίνονται ορατά τα χαρακτηριστικά της επόμενης περιόδου. Από τη μία μεριά, η αξιωματική αντιπολίτευση, υπό τον Κ. Μητσοτάκη, άρχισε να εστιάζει με εντεινόμενο ρυθμό την κριτική

⁸⁴⁷ Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. ικανοποίησε το αίτημα αυτό πέντε χρόνια μετά την άνοδό του στην εξουσία (βλ. υποσημ. 404, σελ. 162). Για το θέμα του «φακέλου της Κύπρου» βλ. ενδεικτικά Ψυράκη, Ν. (1984), *Ο ανοικτός φάκελος της Κύπρου: περίοδος 1974-1984*, Λευκωσία: Αιγαιο και Κακαρά, Α. (2006), *Οι Έλληνες στρατιωτικοί (αξιωματικοί και υπαξιωματικοί στην μεταπολεμική Ελλάδα)*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 183 επ.

⁸⁴⁸ Καρπόζηλος, Κ. (2017), «Η Αριστερά στη δεκαετία του '80: ενσωμάτωση και αμηχανία», *Η Καθημερινή* (20.3.2017).

⁸⁴⁹ Clive, N. (1985), ό. π., σελ. 488 επ.

⁸⁵⁰ Βούλγαρης (2013), ό.π., σελ. 321.

της σε θέματα διαχειριστικής εντιμότητας της κυβέρνησης. Από την άλλη, η κοινοβουλευτική Αριστερά αναδείχθηκε σε πόλο έντονης εξ αριστερών αντιπολιτευτικής κριτικής⁸⁵¹ εκμεταλλευόμενη την πολιτική λιτότητας που ακολούθησε το ΠΑ.ΣΟ.Κ. την περίοδο 1985-1987.⁸⁵² Ταυτοχρόνως, η Ν.Δ. και τα δύο τότε κοινοβουλευτικά κόμματα της Αριστεράς (Κ.Κ.Ε. και Κ.Κ.Ε. Εσωτ.) άρχισαν, από διαφορετική ιδεολογική σκοπιά το καθένα, να συντονίζουν την αντιπολιτευτική τακτική τους εντός του Κοινοβουλίου με στόχο το ΠΑ.ΣΟ.Κ.⁸⁵³

⁸⁵¹ Ibid, σελ. 115. Βλ. και Λυγερό, Στ. (1996), *Το παιχνίδι της εξουσίας*, Αθήνα: Νέα Σύνορα-Α.Α. Λιβάνη, σελ. 34 επ.

⁸⁵² Για την αλλαγή της οικονομικής πολιτικής του ΠΑ.ΣΟ.Κ. τη διετία 1985-1987 βλ. Σακελλαρόπουλο, Σ. (2001), ό. π. σελ. 411 επ.

⁸⁵³ Ενδεικτική ειδησεογραφία: «Οι τέσσερις αρχηγοί στον Πρόεδρο: θα εκθέσουν την κρισιμότητα της κατάστασης που επιδεινώνεται καθημερινά», *Η Καθημερινή* (03/01/1989), «Πρόεδρος και “4”»: Υπάρχει κρίση...», *Ελευθεροτυπία* (04/01/1989) και «Μετά το διάβημα στον Πρόεδρο: Χάσμα Ανδρέα και “4”», *Τα Νέα* (04/01/1989). Με τον όρο «τέσσερις αρχηγοί» οι εφημερίδες αναφέρονταν στους ηγέτες των τεσσάρων, τότε, κοινοβουλευτικών κομμάτων της αντιπολίτευσης (Κ. Μητσοτάκη, Χ. Φλωράκη, Λ. Κύρκο και Κ. Στεφανόπουλο).

6.2 1988-2008: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΔΙΑΜΑΧΗΣ ΚΑΙ ΑΜΦΙΣΒΗΤΗΣΗΣ ΤΗΣ ΗΘΙΚΗΣ ΤΟΥ ΑΝΤΙΠΑΛΟΥ

ο Το πολιτικό πλαίσιο

Η πολιτική διαμάχη αρχίζει σταδιακά να αποκτά τελείως διαφορετικά χαρακτηριστικά από την προηγούμενη περίοδο. Μολονότι, ο Κ. Μητσοτάκης εισάγει αρκετά στοιχεία νεοφιλελευθερισμού στην πολιτική του κόμματός του (π.χ. ιδιωτικοποιήσεις), συνεχίζουν να έχουν έντονη επιρροή στο κόμμα της Ν.Δ. στελέχη με κρατικιστικές αντιλήψεις, ιδιαίτερα μετά την αποχώρηση του ίδιου από την ηγεσία του κόμματος.⁸⁵⁴ Από την άλλη, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., ήδη από την επάνοδο του Α. Παπανδρέου στην πρωθυπουργία (1993) και ακόμη περισσότερο από την ανάληψη της πρωθυπουργίας από τον Κ. Σημίτη (1996) μετριάζει, σε ένα βαθμό, τις κρατικιστικές του αντιλήψεις και αρχίζει να επιδίδεται σε μια σειρά ιδιωτικοποιήσεων.

Οι εξελίξεις αυτές έχουν ως αποτέλεσμα να γίνουν λιγότερο ορατές οι ιδεολογικές και πολιτικές διαφορές των δύο τότε κομμάτων εξουσίας, αφού και τα δύο πίστευαν σε μία μεικτή οικονομία, όπου το κράτος θα διαδραμάτιζε σημαντικό ρόλο, μειωμένο όμως σε σχέση με το παρελθόν.⁸⁵⁵ Όπως ήταν φυσικό, η ιδεολογική αυτή σύγκλιση οδήγησε στη μετατόπιση του πεδίου αντιπαράθεσης από το δίπολο Δεξιάς-Αριστεράς στη διαμάχη γύρω από το ποιος είναι καλύτερος και εντιμότερος διαχειριστής της εξουσίας. Η διαμάχη αυτή αποτυπώνεται και στην οξύτατη αντιπαράθεση προσώπων. Και εάν η σύγκρουση Α. Παπανδρέου - Κ. Μητσοτάκη είχε τις ρίζες της στην προδικτατορική περίοδο, η αποχώρησή τους από την πολιτική ζωή δε μείωσε τις προσωπικές αντιπαραθέσεις, αφού έδωσε τη θέση της στις μετωπικές συγκρούσεις Κ. Σημίτη - Μ. Έμπερτ, Κ. Σημίτη - Κ. Καραμανλή και Κ. Καραμανλή - Γ. Παπανδρέου. Η άνοδος, στην ηγεσία των κομμάτων, πολιτικών (Κ. Σημίτης, Κ. Καραμανλής, Α. Παπαρήγα, Ν. Κωνσταντόπουλος και αργότερα Γ. Παπανδρέου και Α.

⁸⁵⁴ Αλεξιάκης, Μ. (2001), «Κεντροδεξιά ιδεολογία και Νέα Δημοκρατία: Η πρόκληση και οι προοπτικές της συντηρητικής παράταξης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (17), σελ. 103-139 και Κατσούδας, Δ. (1991), «Συντηρητισμός και φιλελευθερισμός: Η ιδεολογική εξέλιξη της Νέας Δημοκρατίας», στο συλλογικό τόμο Αραμπατζή, Ευ., κ. συν. (επιμ.), *Ο φιλελευθερισμός στην Ελλάδα: Φιλελεύθερη θεωρία και πρακτική στην πολιτική και την κοινωνία της Ελλάδος*, Αθήνα: Εστία, σελ. 215-230.

⁸⁵⁵ Βούλγαρης (2013), ό. π. σελ. 141 επ., Σπουρδαλάκης, Μ., (1998), «Από το “Κίνημα διαμαρτυρίας” στο “Νέο ΠΑΣΟΚ”», στο συλλογικό τόμο Σπουρδαλάκη, Μ. (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κράτος – Κόμμα – Κοινωνία*, Αθήνα: Πατάκης, σελ. 15-74, Λούλης, Γ., (2004), *Το τέλος μιας κυριαρχίας. Πώς και γιατί το ΠΑΣΟΚ έχασε τις εκλογές*, Αθήνα: Λιβάνης και Βερναρδάκης, Χ. (2011), ό. π., σελ. 333.

Αλαβάνος), με μη εμφυλιοπολεμικά ή έστω προδικτατορικά βιώματα, που είχαν αναδειχθεί μετά τη δικτατορία και θεωρούνταν απαλλαγμένοι από τους αναχρονισμούς, που συνεπάγεται η μακρά παραμονή στην ενεργό πολιτική, δε συνέβαλε, όπως αναμενόταν, στον εκσυγχρονισμό της πολιτικής αντιπαράθεσης, αλλά αντίθετα συνοδεύτηκε από υποβάθμιση του επιπέδου του δημόσιου διαλόγου.

Ένα άλλο σημείο διαφοροποίησης της περιόδου αυτής από την προηγούμενη είναι η ανάδειξη της (αν)εντιμότητας της κυβέρνησης σε κυρίαρχο στοιχείο της αντιπολιτευτικής τακτικής και η προσπάθεια ποινικής αντιμετώπισης του αντιπάλου. Η εξέλιξη αυτή ξεκίνησε ήδη από το 1988 με στόχο τον Α. Παπανδρέου και αφορμή την υπόθεση της «Τράπεζας Κρήτης» και συνεχίστηκε επί κυβερνήσεως Κ. Μητσοτάκη, όταν η πολιτική των ιδιωτικοποιήσεων χαρακτηρίστηκε από την αντιπολίτευση ως εκποίηση δημόσιας περιουσίας σε «ημετέρους».⁸⁵⁶ Μια τέτοια άλλωστε υπόθεση, η απόπειρα ανάθεσης της διαχείρισης του ΟΤΕ σε στρατηγικούς επενδυτές, επέφερε και την πτώση της κυβέρνησης Κ. Μητσοτάκη, όταν οι προσκείμενοι στον Α. Σαμαρά βουλευτές απέσυραν την εμπιστοσύνη τους από την κυβέρνηση.⁸⁵⁷ Αλλά και όταν ο Α. Παπανδρέου επανήλθε στην εξουσία μετά τις εκλογές του 1993,⁸⁵⁸ κυριάρχησαν οι καταγγελίες για σκάνδαλα, με χαρακτηριστικό παράδειγμα την αδειοδότηση λειτουργίας καζίνο ή το δάνειο για την αγορά της νέας προσωπικής κατοικίας του τότε Πρωθυπουργού. Οι επιθέσεις στην προσωπική εντιμότητα των μελών της εκάστοτε κυβέρνησης συνεχίστηκαν σε όλη τη διάρκεια αυτής της περιόδου παρά την επίκληση της ανάγκης εκσυγχρονισμού και από τα δύο μεγάλα κόμματα.⁸⁵⁹

Η μείωση, συνεπώς, των ιδεολογικο-πολιτικών διαφορών μεταξύ ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ.,⁸⁶⁰ που εντασσόταν και στη μετά Μάαστριχτ πραγματικότητα, οδήγησε στη διόγκωση

⁸⁵⁶ Σακελλαρόπουλος, Σ. (2001), ό. π. σελ. 489 επ. και Ρωμαίος, Γ. (2013), ό. π., σελ. 19 επ.

⁸⁵⁷ Ραβανός, Α. (2008), «Η κατάρα που καταδιώκει τη ΝΔ: πώς έπεσε ο Μητσοτάκης», *Το Βήμα* (27.04.2008), στο www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=188427 [πρόσβαση: 06.03.2017]. Σημειώνεται ότι η διαφωνία του Σαμαρά με τον Μητσοτάκη, που οδήγησε στην αποπομπή του πρώτου από τη θέση του υπουργού εξωτερικών και τη μετέπειτα παραίτησή του από τη βουλευτική έδρα, αφορούσε στο θέμα της ονομασίας των Σκοπίων. Η κρίσιμη όμως αποχώρηση βουλευτή που μείωσε την κοινοβουλευτική δύναμη της Ν.Δ. σε 150 έδρες έγινε με αφορμή την απόπειρα εύρεσης στρατηγικού επενδυτή για τον ΟΤΕ.

⁸⁵⁸ Mavrogordatos, G. (1994), «Greece», *European Journal of Political Research*, **26** (3-4), σελ. 313-318.

⁸⁵⁹ Σακελλαρόπουλος, Σ. και Σωτήρης, Π. (2003), *Η Ελλάδα του εκσυγχρονισμού: Καπιταλιστική αναδιάρθρωση και μετασχηματισμοί του πολιτικού συστήματος στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1990*, Αθήνα: [χ.ε.]. Βλ. και Κ. Σημίτη (συνέντευξη 20/05/2015): «Στην περίοδο αυτή, η επίθεση στην προσωπική εντιμότητα του αντιπάλου που είχε ξεκινήσει βέβαια από παλαιότερα, έλαβε πλέον μόνιμες διαστάσεις.»

⁸⁶⁰ Κοντιάδης, Ξ. (2002), ό. π., σελ. 114.

της προσωπικής αντιπαράθεσης μεταξύ των εκάστοτε αρχηγών των δύο κομμάτων.⁸⁶¹ Το ζητούμενο πλέον έδειχνε να μην είναι η καλύτερη πολιτική, αλλά ο αποτελεσματικότερος και πιο έντιμος διαχειριστής. Επιπλέον, η συνεχής καταγγελία σκανδάλων -υπαρκτών και ανύπαρκτων-⁸⁶² συνοδεύθηκε την περίοδο αυτή από δικαστικές διαδικασίες, που είτε δεν ολοκληρώθηκαν είτε δεν έπεισαν ότι ήταν απαλλαγμένες από πολιτικές επιρροές, με αποτέλεσμα να εμπεδωθεί στην κοινή γνώμη η αίσθηση ότι όχι μόνο «όλοι είναι κλέφτες», αλλά και ότι υπάρχει ένα καθεστώς ατιμωρησίας.⁸⁶³ Όπως είδαμε στο οικείο κεφάλαιο για τις προανακριτικές επιτροπές, η περίοδος 1990-1995 βρίθεται από υποθέσεις στις οποίες ξεκίνησε η διερεύνηση τυχόν ποινικών ευθυνών υπουργών που για διάφορους λόγους δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ.

Την ίδια περίοδο, μονιμοποιείται ο δικομματικός χαρακτήρας του ελληνικού πολιτικού συστήματος, που είχε αρχίσει να μορφοποιείται το 1977⁸⁶⁴ και έλαβε σαφέστερη μορφή από τις εκλογές του 1981, διατηρούμενος αναλλοίωτος ως και τη δεκαετία του 2000. Η απόπειρα του Συνασπισμού της Αριστεράς,⁸⁶⁵ που φιλοδοξούσε να αποτελέσει τον τρίτο πόλο και να υποκαταστήσει το ΠΑ.ΣΟ.Κ. έμεινε μια σύντομη παρένθεση για πολλούς λόγους, μεταξύ των οποίων η οξύτατη πόλωση ΠΑ.ΣΟ.Κ.-Ν.Δ., η αποτυχημένη απόπειρα ποινικής αντιμετώπισης του Α. Παπανδρέου και η βαθιά ριζωμένη διαμάχη Κ.Κ.Ε. και Κ.Κ.Ε. Εσωτ. Τα δύο μεγάλα κόμματα συνέχισαν να λαμβάνουν ποσοστά, που αθροιζόμενα

⁸⁶¹ Πρβλ. Papas, T. (2013), «Why Greece Failed», *Journal of Democracy*, 24 (2), σελ. 40.

⁸⁶² Ο Βερναρδάκης (2011: 366), αναφερόμενος στην περίοδο 1996-2010, απαριθμεί 15 υποθέσεις πολιτικο-οικονομικών σκανδάλων, τις οποίες χαρακτηρίζει «τεράστιας εμβέλειας». Μολονότι δεν είναι βέβαιο ότι όλες αυτές οι υποθέσεις ήταν σκάνδαλα με συμμετοχή πολιτικών προσώπων, εκείνο που έχει σημασία είναι ότι από την εκάστοτε αντιπολίτευση και τα Μ.Μ.Ε. καταγγέλλθηκαν ως τέτοια.

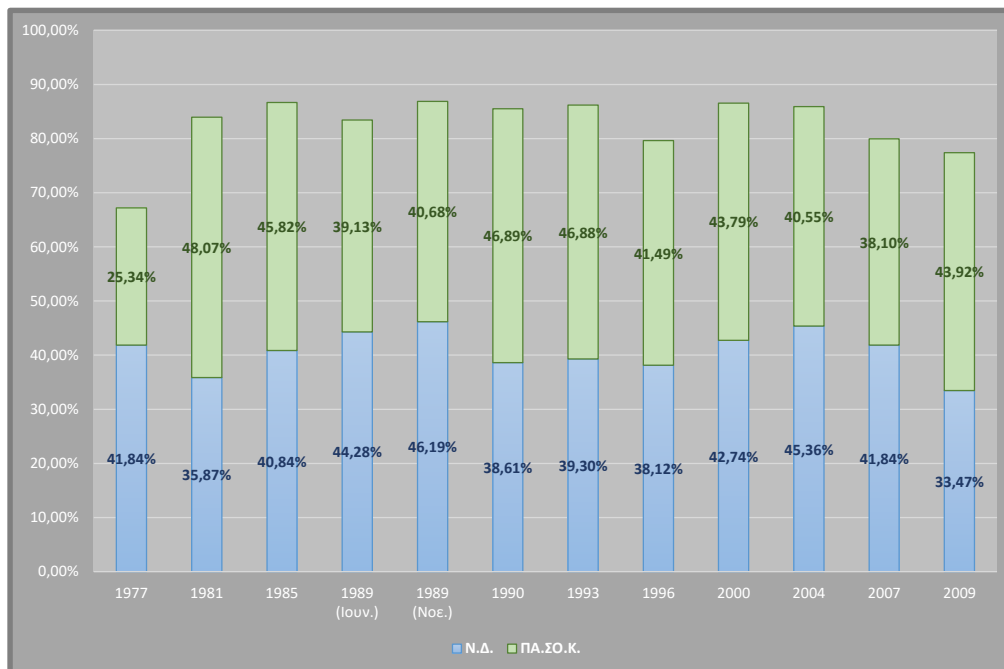
⁸⁶³ Στις μοναδικές περιπτώσεις που λειτούργησε το Ειδικό Δικαστήριο και υπήρξαν καταδίκες είτε ήταν δευτερεύουσας σημασίας («υπόθεση καλαμποκιού») είτε δεν έπεισαν για την αντικειμενικότητα της δίωξης κατά του πρώην, τότε Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου («Τράπεζα Κρήτης»), αλλά αντίθετα ενίσχυσαν πολιτικά την παράταξη της οποίας ο ηγέτης edιώκετο ποινικά. Βλ. Βούλγαρη (2013: 122-123), ο οποίος χαρακτηρίζει την «υπόθεση καλαμποκιού» ως «μια τρέχουσα “εθνική απάτη” σε βάρος της ΕΟΚ που μόνο η πολιτική αδεξιότητα των υπευθύνων και το κλίμα της εποχής ανήγαγαν σε σκάνδαλο.»

⁸⁶⁴ Ρωμαίος, Γ. (2013), ό. π., σελ. 91.

⁸⁶⁵ Ο Συνασπισμός της Αριστεράς και της Προόδου εμφανίζεται στο ελληνικό πολιτικό σκηνικό το 1989, αρχικά ως εκλογική συμμαχία του Κ.Κ.Ε. και της Ελληνικής Αριστεράς (Ε.ΑΡ. - μετεξέλιξη του Κ.Κ.Ε. Εσωτ.). Το 1991, μετά την αποχώρηση του Κ.Κ.Ε., αποφασίστηκε η μετεξέλιξή του σε ενιαίο κόμμα και από το 2003 μετονομάστηκε σε Συνασπισμό της Αριστεράς, των Κινήσεων και της Οικολογίας. Το κόμμα αυτό μαζί με άλλα μικρότερα της Αριστεράς θα συγκροτήσουν τη συμμαχία «Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς» (ΣΥΡΙΖΑ), που τον Μάιο του 2012 θα συμμετάσχει στις εθνικές εκλογές ως ενιαίο κόμμα και όχι ως συνασπισμός κομμάτων διεκδικώντας πλέον την εξουσία. Για την πορεία του Συνασπισμού και μετέπειτα ΣΥΡΙΖΑ κατά την περίοδο 1992-2012 βλ. Μπαλάφα, Γ. (2012), *20 χρόνια χρειάστηκαν: Το χρονικό του εγχειρήματος του Συνασπισμού*, Αθήνα: Νήσος. Επίσης, για μία συγκριτική προσέγγιση του ευρωκομμουνισμού ως πολιτικού ρεύματος βλ. Μπαλαμπανίδη, Ι. (2015), *Ευρωκομμουνισμός: Από την κομμουνιστική στη ριζοσπαστική ευρωπαϊκή Αριστερά*, Αθήνα: Πόλις.

ξεπερνούσαν το 80%, και μόνο το 2009 έπεσαν κάτω από το όριο αυτό λόγω της μεγάλης πτώσης της Ν.Δ.⁸⁶⁶ (βλ. γράφημα 9).

Γράφημα 9:
Αθροιστικά ποσοστά εκλογών περιόδου 1977-2009 των δύο πρώτων κομμάτων (Ν.Δ. & ΠΑ.ΣΟ.Κ.)



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών & Βουλή των Ελλήνων

Στο πλαίσιο αυτό, το κόμμα που βρισκόταν κάθε φορά στην αξιωματική αντιπολίτευση στήριζε όλα τα αιτήματα των κοινωνικών ομάδων πιέζοντας την κυβέρνηση να τα αποδεχθεί, κάτι βέβαια όχι ασυνήθιστο για τα ελληνικά δεδομένα, αλλά η διαιώνισή του, ακόμη και σε μια περίοδο, που όλοι όμνυαν στην ανάγκη εκσυγχρονισμού της χώρας, προκαλεί εύλογο προβληματισμό.

Παράλληλα, την περίοδο αυτή μεταβάλλεται η στάση της Αριστεράς έναντι του ΠΑ.ΣΟ.Κ., κάτι που όπως είδαμε είχε αρχίσει να διαφαίνεται από τα τελευταία χρόνια της προηγούμενης περιόδου. Με αφετηρία τις δημοτικές εκλογές του 1986, η Αριστερά άρχισε να συμπίπτει σε θέματα πολιτικής τακτικής με τη Ν.Δ., συνειδητοποιώντας ότι το ΠΑ.ΣΟ.Κ. είχε αρχίσει να καταλαμβάνει σε μόνιμη βάση ζωτικό πολιτικό της χώρας.⁸⁶⁷ Αποκορύφωμα αυτής της μεταβολής ήταν βέβαια ο σχηματισμός κυβέρνησης μεταξύ της Ν.Δ. και του

⁸⁶⁶ Βλ. Georgopoulou, Β. (2017), «Les dimensions et les conséquences de la crise de représentation politique dans le système parlementaire grec», *European Review of Public Law*, (υπό δημοσίευση).

⁸⁶⁷ Νικολακόπουλος, Η. (1990), «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», στο συλλογικό τόμο Νικολακόπουλος, Η. και Λυριντζής, Χ. (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 211-212.

Συνασπισμού⁸⁶⁸ με Πρωθυπουργό τον Τζ. Τζαννετάκη, το καλοκαίρι του 1989. Παρά το ότι αυτή η συνεργασία δεν επαναλήφθηκε στα χρόνια που ακολούθησαν, δεδομένου άλλωστε ότι κόστισε πολιτικά στην Αριστερά,⁸⁶⁹ είναι γεγονός ότι πλέον ο κύριος πολιτικός στόχος της ήταν το ΠΑ.ΣΟ.Κ. με το οποίο θεωρούσε ότι είχε κοινή «δεξαμενή» ψηφοφόρων.

Τέλος, δεν πρέπει να παραβλεφθούν και ορισμένες εξελίξεις, που έλαβαν χώρα παράλληλα με τα πολιτικά δρώμενα και που είχαν καθοριστική επίδραση τόσο στην πολιτική ζωή όσο και την κοινοβουλευτική διαδικασία:

- i) Γιγαντώθηκε ο ρόλος της τηλεόρασης,⁸⁷⁰ ως κύριου μέσου διεξαγωγής του πολιτικού διαλόγου, σε βαθμό μάλιστα που υποβάθμισε το Κοινοβούλιο. Όχι μόνο οι από τηλεοράσεως συζητήσεις είχαν πολύ μεγαλύτερη τηλεθέαση από αυτές της Βουλής, αλλά και όσα συνέβαιναν στη Βουλή μεταδίδονταν τηλεοπτικά μόνο στο βαθμό, που είχαν το στοιχείο του εντυπωσιασμού και της οξύτητας.
- ii) Έκαναν την εμφάνισή τους μικρά κόμματα, που ο «βίος» τους ξεπερνούσε τις επόμενες της ίδρυσής τους εθνικές εκλογές. Ιδιαίτερα, ο ΛΑ.Ο.Σ. ανέδειξε τη δυναμική, που σιγά-σιγά είχε αρχίσει να δημιουργείται στα δεξιά της Ν.Δ., δυναμική που συνεχίστηκε και εντάθηκε ακόμη και σε βάρος του ίδιου.⁸⁷¹
- iii) Άρχισαν να γίνονται αισθητοί στον δημόσιο διάλογο, αλλά και πρακτική, οι περιορισμοί που επιβάλλονται στην ελευθερία άσκησης πολιτικής από την ένταξη της Ελλάδας στην Ε.Ε. Η προσπάθεια ένταξης στην Ο.Ν.Ε. στη δεκαετία του 1990 και η

⁸⁶⁸ Βλ. και ανωτέρω υποσημ. 865, σελ. 343.

⁸⁶⁹ Βλ. Dimitras, P.E. (1990), «The Greek parliamentary election of November 1989», *Electoral Studies*, 9 (2), σελ. 159-163 και Manogordatos, G. (1994), ό. π., σελ. 313-318.

⁸⁷⁰ Το 1989 (επί κυβέρνησης Τζ. Τζαννετάκη), η ψήφιση του ν. 1866/1989 περί ίδρυσης του Ε.Σ.Ρ. και παροχής αδειών για την ίδρυση και λειτουργία τηλεοπτικών σταθμών (ΦΕΚ 222Α/06.10.1989) εγκαινίασε την εποχή της ιδιωτικής τηλεόρασης στην Ελλάδα και την κυριαρχία της στο πολιτικο-επικοινωνιακό σκηνικό της χώρας. Βλ. Κομνηνού, Μ. (1996), «Ο ρόλος των ΜΜΕ στην Γ' Δημοκρατία: 1974-1994», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), ό. π., σελ. 219-246. Για τη σχέση Μ.Μ.Ε. και απαξίωσης της πολιτικής στα μάτια των πολιτών βλ. Δεμερτζή, Ν. και Καφετζή, Π. (1996), «Πολιτικός κυνισμός, πολιτική αλλοτρίωση και ΜΜΕ: η περίπτωση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), ό. π., σελ. 174-218.

⁸⁷¹ Βλ. ενδεικτικά Ζαφειρόπουλο, Κ. (2008), «Ν.Δ.-ΛΑ.Ο.Σ.: Αλληλεξάρτηση και ποικιλομορφία της εκλογικής τους απήχησης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (21), σελ. 82-99 και Γεωργιάδου, Β. (2008), «Ψηφίζοντας την άκρα δεξιά. Η εκλογική επιλογή του ΛΑ.Ο.Σ.», *Επιστήμη και Κοινωνία*, (19), σελ. 243-256 και Χατζηπαντελή, Θ. & Ανδρεάδη, Γ. (2004), «Η ανάλυση των εκλογικών αποτελεσμάτων. Η περίπτωση του Λαϊκού Ορθόδοξου Συναγερμού. Το προφίλ των ψηφοφόρων του ΛΑ.Ο.Σ.», στο συλλογικό τόμο Βερναρδάκη, Χ., Γεωργαντά, Η. Γράβαρη, Δ., Κοντρογιάννου, Δ. (επιμ.), *Πρακτικά Συνεδρίου, Τριάντα χρόνια δημοκρατία: το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004, Α' τόμος*, Αθήνα: Κριτική, σελ. 176-195.

επιτήρηση στη δεκαετία του 2000 έκαναν σαφές σε ένα σημαντικό τμήμα της κοινής γνώμης, πως οι αποφάσεις δε λαμβάνονται μόνο στην Αθήνα, αλλά και στις Βρυξέλλες, αν όχι κυρίως στις Βρυξέλλες.

ο **Η κοινοβουλευτική πρακτική της αντιπολίτευσης**

Η οξύτητα στην πολιτική αντιπαράθεση, η μείωση των ιδεολογικών διαφορών και η ανάδειξη των προσωπικών αντιπαραθέσεων οδήγησε στην αξιοποίηση για πρώτη φορά των λεγόμενων «επιθετικών» αντιπολιτευτικών μέσων: στην περίοδο αυτή κατατέθηκαν, όπως είδαμε, 9 προτάσεις δυσπιστίας, 37 προτάσεις για τη σύσταση εξεταστικών (που οδήγησαν στη σύσταση 13 εξεταστικών) και 13 για τη σύσταση προανακριτικών επιτροπών (που οδήγησαν σε σύσταση τέτοιων επιτροπών σε 7 περιπτώσεις), πολλές εκ των οποίων μάλιστα στρέφονταν κατά πρώην Πρωθυπουργών, με κορυφαία περίπτωση την παραπομπή και δίκη του Α. Παπανδρέου για την «Τράπεζα Κρήτης». Παράλληλα, άρχισε να αξιοποιείται ως «αντιπολιτευτικό εργαλείο» μία διαδικασία που προβλέπεται, όπως είδαμε, από το Σύνταγμα ως πεδίο συναίνεσης: η διαδικασία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας -ή της προοπτικής έναρξης της διαδικασίας αυτής- με σκοπό την επίσπευση των εκλογών (2000 και 2009).

Η μόνη ίσως κοινοβουλευτική διαδικασία, που διεξήχθη σε συναινετικό κλίμα, λόγω της ιδεολογικής σύγκλισης των δύο τότε πρώτων κομμάτων, ήταν η αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001,⁸⁷² όπου πράγματι πολλά άρθρα αναθεωρήθηκαν με ευρεία πλειοψηφία, χωρίς βέβαια αυτό να σημαίνει ότι η αναθεώρησή τους ήταν πάντοτε αναγκαία ή αποδείχθηκε αποτελεσματική.⁸⁷³ Μεταξύ των αλλαγών που επήλθαν, κορυφαίο εκσυγχρονιστικό βήμα για την καθιέρωση ίσων όρων διεξαγωγής του πολιτικού παιχνιδιού ήταν, όπως διαπιστώσαμε (ενότητα 5.3), η διάταξη με την οποία η εφαρμογή κάθε εκλογικού νόμου μπορεί να αρχίσει μετά τις μεθεπόμενες εκλογές εκτός εάν ψηφιστεί από τα 2/3 των βουλευτών.⁸⁷⁴

Και ενώ όλα αυτά συνέβαιναν στο θεσμικό επίπεδο, στο επίπεδο της κοινοβουλευτικής καθημερινότητας, έλαβαν χώρα δύο εξελίξεις, που θα μπορούσαν να έχουν θετική επίδραση στην ποιότητα του κοινοβουλευτικού λόγου.

⁸⁷² Κοντιάδης, Ξ. (2008), «Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική. Παρατηρήσεις για την πολιτική και τη συνταγματική μηχανική της αναθεωρητικής διαδικασίας», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), ό. π., σελ. 67-95.

⁸⁷³ Αλιβιζάτος, Ν. (2011), ό. π., σελ. 551.

⁸⁷⁴ Βούλγαρης, Γ. (2013), ό. π., σελ. 193.

Η πρώτη ήταν το ότι η εξουκείωση των Κ. Μητσοτάκη, Μ. Έμπερτ και Κ. Καραμανλή (νεότερου) με τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και η ικανότητά τους στον κοινοβουλευτικό λόγο, έφερε τη Βουλή στο προσκήνιο των πολιτικών εξελίξεων και της κομματικής αντιπαράθεσης.

Η δεύτερη εξέλιξη ήταν η εφαρμογή στην πράξη των αλλαγών του ΚτΒ του 1987.⁸⁷⁵ Στα αντίστοιχα κεφάλαια εξετάσαμε τις σημαντικές αυτές αλλαγές που, μεταξύ άλλων, αφορούσαν στην καθιέρωση της δυνατότητας της αντιπολίτευσης να προτείνει προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις με τη συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων και στη θέσπιση των επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων, που έδωσε τη δυνατότητα στην αντιπολίτευση να ελέγχει την κυβέρνηση για ένα θέμα όσο αυτό είναι επίκαιρο⁸⁷⁶ και μάλιστα να καλεί τον ίδιο τον Πρωθυπουργό να απαντά σε τέτοιου είδους ερωτήσεις.⁸⁷⁷

Παρά ταύτα, το ύφος του πολιτικού διαλόγου εντός και εκτός του Κοινοβουλίου επιδεινώθηκε δραματικά, προσαρμοζόμενο στις απαιτήσεις της ιδιωτικής τηλεόρασης. Η είσοδος στη Βουλή νέων βουλευτών, δημιουργημάτων της τηλεοπτικής εποχής, δεν εμπλούτισε την πολιτική ζωή, αλλά το αντίθετο.⁸⁷⁸ Η ελληνική κοινοβουλευτική πραγματικότητα έζησε, με καθυστέρηση είναι αλήθεια αρκετών δεκαετιών, αυτό για το οποίο ο Γάλλος πολιτικός Pierre Mendès France στη δεκαετία του 1960 εξέφραζε την ανησυχία του δηλαδή την κατάληψη των βουλευτικών εδρών από τηλεοπτικούς αστέρες, αθλητές, αθλητικογράφους, αστρολόγους και άλλα υπερπροβαλλόμενα πρόσωπα.⁸⁷⁹

Σε αυτή την πολιτική πραγματικότητα και παρ' ότι η αντιπολίτευση στα χρόνια αυτά είχε ένα διευρυμένο θεσμικό πλαίσιο παρέμβασης, λόγω της μεταβολής του ΚτΒ του 1987 και της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001, δεν μπόρεσε ή δεν θέλησε να το αξιοποιήσει

⁸⁷⁵ Βλ. Παπαδημητρίου, Γ. (1995β), «Η περιθωριοποίηση της Βουλής», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), ό. π., σελ. 34, ο οποίος κρίνει αξιόλογες τις καινοτομίες του νέου ΚτΒ, αλλά προσθέτει ότι δεν ξέφυγαν από τα όρια ενός «ελεγχόμενου κοινοβουλευτικού εκσυγχρονισμού».

⁸⁷⁶ Βολουδάκης, Β. (1987), ό. π., σελ. 54.

⁸⁷⁷ Την περίοδο αυτή σημειώθηκε η μεγαλύτερη συχνότητα μέχρι και σήμερα διεξαγωγής προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων (βλ. πίνακα 8, σελ. 220) και επίκαιρων ερωτήσεων που απαντήθηκαν από τον εκάστοτε Πρωθυπουργό (βλ. γράφημα 3, σελ. 116).

⁸⁷⁸ Δεν πρέπει να διαφύγει της προσοχής μας και μια άλλη διάσταση στο ζήτημα της ποιότητας του κοινοβουλευτικού διαλόγου και ιδιαίτερα του ελέγχου, που μας έθεσε στη συνέντευξη, που μας παραχώρησε για τις ανάγκες της παρούσας μελέτης ο Κ. Σημίτης (συνέντευξη 20/05/2015): «Συχνά η αντιπολίτευση αντέγραφε κείμενα διαμαρτυρίας επιχειρηματικών κύκλων. Υπάρχει ένα πλέγμα συμφερόντων εκτός της Βουλής που έρχεται εντός του Κοινοβουλίου με τη σύμπραξη κάποιων βουλευτών.».

⁸⁷⁹ Βλ. Διαμαντόπουλο (2015), ό. π., σελ. 112. Ανάλογη παρατήρηση με αυτή του Γάλλου πολιτικού έχει διατυπωθεί και για το Βρετανικό Κοινοβούλιο του 21^{ου} αιώνα. Βλ. McEldowney, J. (2014) «J. A. G. Griffith: parliament and legislation», *Public Law*, (1), σελ. 85.

για να προβάλλει μια ποιοτικά αναβαθμισμένη εναλλακτική πρόταση, που θα μπορούσε να υλοποιήσει ερχόμενη στην εξουσία. Αντίθετα, η απλή προβολή της αντίθεσης στα κυβερνητικά μέτρα -παρά τη γενικότερη ιδεολογική σύγκλιση, όπως προαναφέρθηκε- και η υπόσχεση ικανοποίησης όλων των αιτημάτων από όλους τους φορείς οδήγησε στο να πληγεί καίρια η αξιοπιστία των δύο τότε μεγάλων κομμάτων, αφού όταν ήλθαν στην εξουσία, η Ν.Δ. το 2004 και το ΠΑ.ΣΟ.Κ. το 2009, δεν μπόρεσαν να υλοποιήσουν τα όσα εξήγγειλαν.

6.3 2009-2015: Η ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΩΠΙΚΗΣ ΣΥΓΚΡΟΥΣΗΣ ΓΙΑ ΤΑ ΜΝΗΜΟΝΙΑ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

ο Το πολιτικό πλαίσιο

Οι εξελίξεις που αναφέρθηκαν για την αμέσως προηγούμενη περίοδο προλείαναν το έδαφος για τα όσα επακολούθησαν. Καμία όμως από αυτές τις εξελίξεις δε θα οδηγούσε στις καταλυτικές μεταβολές που επήλθαν από το 2009 και μετά, εάν δεν είχε μεσολάβησει η οικονομική κρίση που ξέσπασε τη χρονιά εκείνη και στα επόμενα έτη έκανε φανερό το βάθος και το εύρος της.

Η οξεία και αποϊδεολογικοποιημένη αντιπαράθεση σε επίπεδο προσώπων και εντιμότητας δεν επέτρεψε την επίδειξη συναίνεσης, όταν έγινε ορατή η κρίση το 2009 και διεξήχθησαν εκλογές μόλις δύο χρόνια μετά τις εκλογές του 2007. Η περίοδος «ήπιας» αντιπολίτευσης, που παραδοσιακά ακολουθεί την ανάδειξη μιας νέας κυβέρνησης (ο λεγόμενος «πολιτικός μήνας του μέλιτος»), αποδείχθηκε εξαιρετικά σύντομη και έδωσε τη θέση της στην οξύτερη πολιτική αντιπαράθεση της μεταπολιτευτικής περιόδου εντός και εκτός Κοινοβουλίου. Οι επιθέσεις της αντιπολίτευσης, στην οποία σταδιακά εντάχθηκαν και στελέχη της συμπολίτευσης, ήταν καθολικές και αφορούσαν πλέον όχι μόνο τα πρόσωπα και τις πρακτικές, αλλά και τον τρόπο αντιμετώπισης της ίδιας της κρίσης, που ήταν μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για τον πολιτικό κόσμο της χώρας μετά τη λήξη του εμφυλίου πολέμου και σίγουρα η μεγαλύτερη πρόκληση μετά την πτώση της δικτατορίας.

Η αδυναμία της χώρας να δανειστεί από τις διεθνείς αγορές για να καλύψει τα τεράστια δημοσιονομικά ελλείμματα και το διογκούμενο δημόσιο χρέος της, οδήγησε στο πρώτο Μνημόνιο με την Τρόικα (Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο) και την επεισοδιακή κύρωσή του από το ελληνικό Κοινοβούλιο με διαδικασίες κατεπείγοντος, σε μόλις 48 ώρες,⁸⁸⁰ οπότε και άρχισε να αλλάζει άρδην ο συσχετισμός πολιτικών δυνάμεων.⁸⁸¹

Κύρια πλέον διαχωριστική γραμμή μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης δεν ήταν η διάκριση Δεξιάς-Αριστεράς, αλλά το Μνημόνιο και οι πολιτικές που αυτό

⁸⁸⁰ Βλ. Παπαϊωάννου, Αθ. (2014), «Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια», *Το Βήμα* (11.06.2014), στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=604703> [πρόσβαση: 31.01.2016].

⁸⁸¹ Mavrogordatos, G. & Marantzidis, N. (2010), «Greece», *European Journal of Political Research*, **49** (7-8) σελ. 991-1000.

συνεπαγόταν. Αρχικά, από τη μια πλευρά ήταν μόνο το ΠΑ.ΣΟ.Κ. και από την άλλη η Ν.Δ. μαζί με τα τότε μικρότερα κόμματα της αντιπολίτευσης (Κ.Κ.Ε., ΛΑ.Ο.Σ. και ΣΥΡΙΖΑ), ακολουθώντας μια καταγγελτική πολιτική. Οι ισορροπίες άρχισαν να αλλάζουν το καλοκαίρι του 2011, όταν η προοπτική επανόδου στην εξουσία οδήγησε τη Ν.Δ. σε ένα μετριασμό των αντιπολιτευτικών τόνων και εν τέλει στη στήριξη της κυβέρνησης Α. Παπαδήμου.

Από την ολιγόμηνη θητεία της κυβέρνησης Παπαδήμου θα πρέπει να σημειώσουμε τρία ενδιαφέροντα από κοινοβουλευτικής σκοπιάς στοιχεία: α) ο Πρωθυπουργός Α. Παπαδήμος ήταν το δεύτερο εξωκοινοβουλευτικό πρόσωπο στη μεταπολιτευτική ιστορία της χώρας (προηγείτο ο Ξ. Ζολώτας το 1990), που έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης, β) η κυβέρνηση υποστηρίχθηκε και από τα δύο τότε μεγάλα κόμματα (αρχικά μάλιστα και από τον ΛΑ.Ο.Σ.) λαμβάνοντας ψήφο εμπιστοσύνης από 255 βουλευτές και γ) για πρώτη φορά στη μεταδικτατορική Ελλάδα προέκυψε κατά τη διάρκεια της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου κυβέρνηση άλλη από αυτή που είχε προέλθει από τις εκλογές.

Τελικά, το σκηνικό του νέου διπολισμού αναδείχθηκε μετά τις εκλογές του 2012,⁸⁸² οπότε από τη μία πλευρά συντάχθηκαν Ν.Δ. και ΠΑ.ΣΟ.Κ., ως συγκυβέρνηση, και από την άλλη σχηματίστηκε ένα ετερόκλητο ιδεολογικο-πολιτικά μέτωπο, αφού αντικειμενικά βρέθηκαν μαζί ΣΥΡΙΖΑ, Κ.Κ.Ε., ΑΝ.ΕΛ. και Χ.Α., με κοινό σημείο αναφοράς τους την αντίθεση στο Μνημόνιο. Κάπου ανάμεσα στα δύο αυτά μέτωπα κινήθηκε η ΔΗΜ.ΑΡ.

Η πλήρης, όμως ανατροπή του πολιτικού σκηνικού επήλθε με τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015, όταν για πρώτη φορά κόμμα άλλο από τα δύο παραδοσιακά κόμματα εξουσίας στην περίοδο της Μεταπολίτευσης, ο ΣΥΡΙΖΑ, ήρθε στην εξουσία, έστω και χωρίς απόλυτη πλειοψηφία, κάτι που τον έκανε να σχηματίσει κυβέρνηση συνασπισμού με τους ΑΝ.ΕΛ., με κοινό συγκολλητικό στοιχείο τη μέχρι τότε αντίθεσή τους στο Μνημόνιο.

Παράλληλα όμως με αυτή τη δραματική αλλαγή των εκλογικών συσχετισμών, μια άλλη αλλαγή, πολύ βαθύτερη, και ενδεχομένως με μεγαλύτερη αντοχή στο χρόνο, είναι η απαξίωση των κομμάτων συνολικά και του Κοινοβουλίου στα μάτια των πολιτών.⁸⁸³ Η κρίση βρήκε το ελληνικό πολιτικό σύστημα πιο ευάλωτο από ποτέ με αποτέλεσμα να πληγεί καίρια η αξιοπιστία όχι μόνο μεμονωμένων κομμάτων αλλά συνολικά του πολιτικού κόσμου και του

⁸⁸² Βλ. Georgopoulou, B. (2017), ό. π., (υπό δημοσίευση).

⁸⁸³ Βλ. Vasilopoulou, S. & Halikiopoulou, D. (2013), «In the Shadow of Grexit: The Greek election of 17 June 2012», *South European Society and Politics*, 18 (4), σελ. 523-542.

Κοινοβουλίου.⁸⁸⁴ Ενδεικτικό είναι ότι πλέον οι διαδηλώσεις δεν κατευθύνονταν, όπως γινόταν μέχρι τότε, στα επί μέρους υπουργεία, των οποίων η πολιτική προκαλούσε δυσαρέσκεια (ή παλαιότερα στην πρεσβεία των Η.Π.Α.), αλλά προς το ίδιο το Κοινοβούλιο και το μένος στρεφόταν συνολικά κατά των «πολιτικών», όρος που απέκτησε απαξιωτικό περιεχόμενο και κάλυπτε το σύνολο των αιρετών εκπροσώπων του λαού.

ο **Η κοινοβουλευτική πρακτική της αντιπολίτευσης**

Όταν το καλοκαίρι του 2008 ψηφιζόταν η τελευταία τροποποίηση του ΚτΒ στην προ του Μνημονίου περίοδο,⁸⁸⁵ τίποτε δεν προμήνυε τις ραγδαίες αλλαγές, που θα επέρχονταν στο Κοινοβούλιο τα επόμενα χρόνια, αλλαγές τόσο στη σύνθεσή του όσο και στις σχέσεις μεταξύ των κομμάτων, αλλά και των βουλευτών. Οι αλλαγές που επήλθαν⁸⁸⁶ τότε, ψηφίσθηκαν με ευρεία πλειοψηφία και σε ένα συναινετικό κλίμα, ενώ δεν έλειψε και μία ρύθμιση, συνηθισμένη στην προ της κρίσης εποχή, που μονιμοποιούσε στη Βουλή όλους όσους είχαν υπηρετήσει ως μετακλητοί υπάλληλοι στο Κοινοβούλιο την περίοδο 2004-2009.⁸⁸⁷ Στα χρόνια που ακολούθησαν, η αίθουσα της Ολομέλειας, αλλά και εκείνες των επιτροπών, δε θύμιζαν σε τίποτε την προηγούμενη περίοδο, όπως εξάλλου και ολόκληρη η πολιτική ζωή.

Κατά την πρώτη φάση αυτής της περιόδου (2009-2012), το ΠΑ.ΣΟ.Κ. έχασε πολύ γρήγορα μεγάλο μέρος από την πολιτική νομιμοποίηση του 44% των εκλογών του 2009 και βρέθηκε να κυβερνά με ένα εντελώς διαφορετικό πρόγραμμα από εκείνο που είχε προεκλογικά υποσχεθεί. Αυτό είχε καταλυτικές επιπτώσεις στην κομματική πειθαρχία της κοινοβουλευτικής ομάδας του, εντός της οποίας αναπτύχθηκε έντονη εσωτερική

⁸⁸⁴ Χρυσόγονος, Κ. (2011) «Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. και Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Αθήνα: Ι.Σιδέρης, σελ. 85-95.

⁸⁸⁵ Γεραπετρίτης Γ. (2008), «Οι νέες ρυθμίσεις του Κανονισμού της Βουλής: κριτική αποτίμηση», *Το Σύνταγμα*, **34** (4), σελ. 789-812.

⁸⁸⁶ Ενδεικτικά αναφέρεται ότι με τις αλλαγές αυτές αυξήθηκαν κατά δύο οι θέσεις Αντιπροέδρων της Βουλής, διευρύνθηκαν οι αρμοδιότητες ορισμένων κοινοβουλευτικών επιτροπών, προβλέφθηκε η δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου και των γραπτών απαντήσεων κ.λπ. (ΦΕΚ 126Α/02.07.2008).

⁸⁸⁷ Η ρύθμιση αυτή πέρασε απαρατήρητη, καθώς αντέδρασε μόνο το Κ.Κ.Ε. και μόλις το 2010 ξέσπασε σάλος, όταν έγινε ευρύτερα γνωστή μέσα στον «Αρμαγεδώνα» της κρίσης. Βλ. ενδεικτικά: Νώτης, Ν. (2010), «Βουλή: Μονιμοποιήσεις με προϋπηρεσία ... έξι ημερών», *Capital.gr* (21/05/2010), στο <http://www.capital.gr/forum/thread/1699413>, «Το φρένο στις προσλήψεις δεν ίσχυσε στη Βουλή: “Άγος του παρελθόντος” χαρακτήρισε ο κ. Φ. Πετσάλνικος τις μονιμοποιήσεις 232 υπαλλήλων και τις χρέωσε στον κ. Δ. Σιούφα», *Το Βήμα* (05/03/2010), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=318457> [πρόσβαση: 01.09.2016].

αντιπολίτευση.⁸⁸⁸

Η Ν.Δ., ως αξιωματική αντιπολίτευση, δεν μπόρεσε να επωφεληθεί άμεσα από την απώλεια της αξιοπιστίας του ΠΑ.ΣΟ.Κ., αφού μέχρι πριν από λίγους μήνες κυβερνούσε και η ίδια και συνεπώς έφερε, στα μάτια της κοινής γνώμης, μεγάλο μέρος της ευθύνης για όσα συνέβησαν.

Όσο για τα κόμματα της Αριστεράς, θεώρησαν ότι δικαιώθηκαν στην κριτική τους απέναντι στα μεγάλα κόμματα και εξαπέλυσαν οξύτατη κριτική κατά των υποστηρικτών του Μνημονίου, με πρωταγωνιστή τον Πρόεδρο του ΣΥΡΙΖΑ, που αξιοποίησε τις επίκαιρες ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό, καθώς και τις συζητήσεις για κρίσιμα νομοσχέδια, και κυριάρχησε στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, που μεταδίδονταν από την τηλεόραση. Την περίοδο αυτή (2009-2012) συζητήθηκαν, όπως είδαμε, 121 ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό (επί συνόλου 290 που κατατέθηκαν), οι περισσότερες από τις οποίες ασκήθηκαν από τον Πρόεδρο του ΣΥΡΙΖΑ.

Οι εξελίξεις αυτές συνοδεύθηκαν από τις μαζικές διαδηλώσεις των λεγόμενων «αγανακτισμένων» στην πλατεία Συντάγματος, οι οποίες αποτέλεσαν ένα σημαντικό «εργαλείο» για την αποδυνάμωση της κυβέρνησης, υπονομεύοντας, όμως, και το κύρος του Κοινοβουλίου.⁸⁸⁹

Εκείνοι όμως που αποτέλεσαν κύριο παράγοντα αντίδρασης στην κυβερνητική πολιτική ήταν πολλοί βουλευτές του ίδιου του τότε κυβερνώντος κόμματος, του ΠΑ.ΣΟ.Κ.,

⁸⁸⁸ Για την έννοια της εσωκομματικής αντιπολίτευσης βλ. Τσάτσο, Δ. (1983), *Ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας. Πάντως, η χαλάρωση της κομματικής πειθαρχίας ως σχετικά πρόσφατο φαινόμενο δεν είναι αποκλειστικά ελληνικό. Για μια μελέτη των παραγόντων που επηρεάζουν το βαθμό κομματικής πειθαρχίας σε 11 ευρωπαϊκές χώρες, βλ. Sieberer, U. (2006), Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis, *The Journal of Legislative Studies*, 12 (2), σελ. 150-178. Βλ. και τη μελέτη που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της Διακοινοβουλευτικής Ένωσης (IPU) από τους Kędzia, Z. And Hauser, A. (2009), «The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate», *IPU*, study, στο <http://www.vipu.org/conf-e/129/control-study.pdf> [πρόσβαση: 28.08.2016], στην οποία διαπιστώνεται ότι στο 1/4 από τις 162 χώρες, που ερευνήθηκαν, υπάρχουν θεσμικές κυρώσεις -συνήθως συνταγματικές- κατά των βουλευτών που διαφοροποιούνται σε σχέση με την κομματική γραμμή. Από αυτές, το Μαυροβούνιο και η Ουκρανία είναι οι μόνες ευρωπαϊκές χώρες που προβλέπουν τέτοιες κυρώσεις.

⁸⁸⁹ Για το φαινόμενο των «αγανακτισμένων», βλ. ενδεικτικά: «Χιλιάδες “Αγανακτισμένοι” και πάλι στο Σύνταγμα, πανευρωπαϊκή κινητοποίηση την Κυριακή», *Το Βήμα* (28/05/2011), στο <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=403370&h1=true> και Βοσινάκη, Δ. (2012), *Η μάχη του Συντάγματος*, Αθήνα: [αυτοέκδοση] στο <http://www.ebooks4greeks.gr> [πρόσβαση: 10.08.2016]. Σημειωτέον ότι υπήρξαν και περιστατικά συντονισμού της δράσης της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου με τις διαδηλώσεις της πλατείας Συντάγματος, βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία: «Το πανό των βουλευτών του ΣΥΡΙΖΑ», *Enikos.gr* (07/11/2012), στο http://www.enikos.gr/society/94739,To_pano_twn_voyleytw_n_toy_SYRIZA.html και «Νέα ανάρτηση στη Βουλή από βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ», *Έθνος on-line* (16.07.2013), στο <http://www.ethnos.gr/article.asp?Catid=22767&subid=2&pubid=63859413> [πρόσβαση: 11.08.2016].

οι οποίοι βρέθηκαν να απολογούνται για πολιτικές, που δεν είχαν καν διανοηθεί, όταν έθεταν υποψηφιότητα. Αποδυναμώθηκε η έννοια της κομματικής πειθαρχίας, πάγιο χαρακτηριστικό του ελληνικού πολιτικού συστήματος μετά το 1974,⁸⁹⁰ και έτσι κάθε κρίσιμο νομοσχέδιο μεταβαλλόταν σε αφορμή για να δοκιμασθεί εκ νέου η πλειοψηφία του ΠΑ.ΣΟ.Κ., χάρη και στην επανειλημμένη χρήση του «όπλου» της ονομαστικής ψηφοφορίας.

Όσο για την ποιότητα του κοινοβουλευτικού λόγου, υπήρξε μια δραματική εξέλιξη: πλέον δεν αμφισβητείτο μόνο η εντιμότητα του αντιπάλου, αλλά και ο ίδιος ο πατριωτισμός του. Θεωρίες συνομοσίας γύρω από τα κίνητρα της άλλης παράταξης μεταφέρθηκαν στην αίθουσα της Ολομέλειας, όπου οι αναφορές περί προδοσίας εις βάρος της χώρας και οι παραλληλισμοί με τις κατοχικές κυβερνήσεις εντάχθηκαν στο καθημερινό λεξιλόγιο του κοινοβουλευτικού διαλόγου.⁸⁹¹

Το κλίμα αυτό κορυφώθηκε μετά την παραίτηση του Γ. Παπανδρέου, εν όψει της επικείμενης απώλειας από μέρους του της εμπιστοσύνης της Βουλής, όταν η Ν.Δ. αποφάσισε να μετάσχει στην κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου, με αποτέλεσμα 21 βουλευτές της να μην συμμεριστούν τους λόγους, που επέβαλαν την κίνηση αυτή, να αποστασιοποιηθούν με την πρώτη ευκαιρία (ψήφιση δεύτερου Μνημονίου) και να διαγραφούν μαζικά από το κόμμα, στην πιο μαζική διαγραφή βουλευτών από το 1974 μέχρι σήμερα.⁸⁹² Το κόμμα των ΑΝ.ΕΛ. του Π. Καμμένου και η ρητορική του αποτελεί απόρροια της εξέλιξης αυτής.

Κατά τη δεύτερη φάση αυτής της περιόδου (Ιούνιος 2012 – Ιανουάριος 2015) η κατάσταση στο Κοινοβούλιο, σε σχέση με τον τρόπο άσκησης της αντιπολίτευσης, επιδεινώθηκε μέσα σε ένα πρωτοφανές σκηνικό συμμαχικής κυβέρνησης και επτακομματικής Βουλής, που προέκυψε μετά τις εκλογές του Ιουνίου του 2012.⁸⁹³

Από τη μία μεριά, στη συμπολίτευση βρισκόταν η Ν.Δ. υποστηριζόμενη από το τρίτο πλέον, σε κοινοβουλευτική δύναμη, κόμμα, το ΠΑ.ΣΟ.Κ., και από την άλλη, στην

⁸⁹⁰ Βλ. Ανθόπουλο, Χ. (2008), «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), ό. π., σελ. 116, ο οποίος αναφέρει ότι η κομματική πειθαρχία στην περίοδο της Μεταπολίτευσης επιβαλλόταν ακόμη και σε ζητήματα, όπου δεν διακυβευόνταν οι βασικές αρχές των κομμάτων.

⁸⁹¹ Χαρακτηριστικές είναι οι ομιλίες των Κ. Κυλιθή και Π. Καμμένου, βλ. πρακτικά Ολομέλειας της Βουλής, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Γ', Συνεδρίαση ΙΓ' (19.11.2011) στο [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es_20111019_\(prwi\).pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/a08fc2dd-61a9-4a83-b09a-09f4c564609d/es_20111019_(prwi).pdf) [πρόσβαση: 11.08.2016].

⁸⁹² Βλ. ανωτέρω υποσημ. 806, σελ. 321, καθώς και Τζιοβάρια, Γ. & Χιώτη, Β. (2006), *Ο πολιτικός χάρτης της Μεταπολίτευσης: 1974-2006*, Αθήνα: Α.Α.Λιβάνη, σελ. 33 επ., Φουντεδάκη, Π. (1987α), ό. π., σελ. 163 επ.

⁸⁹³ Vasilopoulou, S. & Halikiopoulou, D. (2013), ό. π., σελ. 523-542.

αντιπολίτευση ήταν επικεφαλής με 27% των ψήφων, ο ΣΥΡΙΖΑ, ένα κόμμα που μέχρι τότε δεν είχε λάβει σε κοινοβουλευτικές εκλογές πάνω από το 5% των ψήφων.

Επίσης, η προϊούσα απογοήτευση από την ίδια τη λειτουργία της δημοκρατίας και των πολιτικών θεσμών της οδήγησε στην εμφάνιση, για πρώτη φορά, ενός ακροδεξιού εξτρεμιστικού κόμματος στο ελληνικό Κοινοβούλιο, της Χ.Α., γεγονός τεράστιας σημασίας. Φυσικά δεν ήταν η πρώτη φορά που εισήλθε στη μεταδικτατορική Βουλή ακροδεξιό κόμμα, αφού υπάρχει και το παράδειγμα της Εθνικής Παράταξης το 1977, αλλά οι δύο περιπτώσεις δεν είναι συγκρίσιμες.⁸⁹⁴ Το 1977 δεν έχει καμία σχέση με το 2012, καθώς το κοινοβουλευτικό σύστημα είχε μεγάλη δυναμική και η ψήφος προς την Εθνική Παράταξη δεν ήταν παρά μία ψήφος συντηρητικής διαμαρτυρίας προς τα φιλελεύθερα «ανοίγματα» του Κων/νου Καραμανλή (νομιμοποίηση του Κ.Κ.Ε., κατάργηση της βασιλείας, ευρωπαϊκός προσανατολισμός κ.λπ.). Αντίθετα, η Χ.Α. έχει αυτόνομα ιδεολογικά χαρακτηριστικά με άμεσες αναφορές στη ναζιστική ιδεολογία του Μεσοπολέμου και έχει συγκεκριμένη αντικοινοβουλευτική συμπεριφορά εντός και εκτός της Βουλής. Και όπως αποδείχθηκε στις εκλογές του 2015 δε φαίνεται να έχει προσωρινό χαρακτήρα η παρουσία της στη Βουλή.⁸⁹⁵

Παράλληλα, η κομματική αυτή ανασύνθεση της Βουλής συνοδεύθηκε και από μια τεράστια αλλαγή στα πρόσωπα,⁸⁹⁶ με αποτέλεσμα να εισέλθουν σε αυτήν άτομα ελάχιστα εξοικειωμένα με τις κοινοβουλευτικές παραδόσεις και με μεγάλη δυσχέρεια συνεννόησης μεταξύ τους.⁸⁹⁷ Οι αλλαγές αυτές επέτειναν το χαρακτηριστικό της περιόδου 2009-2012, να

⁸⁹⁴ Βούλγαρης, Γ. (2013), ό. π., σελ. 333, Γεωργιάδου, Β. (2014), «Από την Εθνική Παράταξη, στη Χρυσή Αυγή, Δεξιός λαϊκισμός και εξτρεμισμός στην Ελλάδα της κρίσης, στο συλλογικό τόμο Melzer, R. & Serafin, S. (eds.), *Ο δεξιός εξτρεμισμός στην Ευρώπη*, Αθήνα: Πόλις, σελ. 81-115 και Θεοτόκης, Σπ. (1986), *Πολιτικά αναμνήσεις*, Αθήνα: [χ.ε.], σελ. 256 επ.

⁸⁹⁵ Εξ ίσου διακριτή από την περίπτωση της Χ.Α. είναι και αυτή του ΛΑ.Ο.Σ. Ο αρχηγός του ήταν «γέννημα θρέμμα» της Νέας Δημοκρατίας, που βρέθηκε εκτός κόμματος το 2000 για συγκυριακούς λόγους. Παράλληλα, το κόμμα αυτό διακρίθηκε περισσότερο για τον λαϊκιστικό λόγο του παρά για ένα αμιγώς ιδεολογικό ακροδεξιό, ναζιστικό λόγο. Βλ. Χατζηπαντελή & Ανδρεάδη (2004), ό. π., σελ. 176-195 και Πανταζόπουλο, Α. (2005), «Ο λαϊκισμός της δεξιάς. Το φαινόμενο της αποχής, η Νέα Δημοκρατία και ο ΛΑΟΣ πριν και μετά τις ευρωεκλογές», στο συλλογικό τόμο Βερναρδάκη, Χ., (επιμ.), *VPRC Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2004: Εκλογές, κόμματα, ομάδες συμφερόντων, χάρος και κοινωνία* Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 141-163. Επίσης και Γεωργιάδου, Β. (2014), ό. π., σελ. 91 επ.

⁸⁹⁶ Η ανανέωση της σύνθεσης της Βουλής στις εκλογές του Μαΐου του 2012 ήταν η μεγαλύτερη (148 πρωτοεκλεγέντες βουλευτές) μετά το 1974. Για λόγους σύγκρισης, σημειώνουμε ότι το 1981, όταν επήλθε η πρώτη αλλαγή κόμματος στην εξουσία κατά τη Μεταπολίτευση, εξελέγησαν για πρώτη φορά 123 βουλευτές και στις εκλογές του Ιουνίου του 1989 οι πρωτοεκλεγέντες βουλευτές ήταν 139, λόγω της κυβερνητικής αλλαγής, αλλά και της επαναφοράς του σταυρού προτίμησης (Τζιοβάρας και Χιώτης, 2006: 22-23). Βλ. και στατιστικά στοιχεία της Βουλής των Ελλήνων, στο <http://www.hellenicparliament.gr/Vouleftes/Statistika-Stoicheia/> [πρόσβαση: 11.04.2017].

⁸⁹⁷ Για την ευκολότερη συνεννόηση μεταξύ των βουλευτών, όταν εκλέγονται επί σειρά ετών βλ. Griffith, J., Ryle, M. & Wheeler-Booth, M. (1989), ό. π., σελ. 298.

αμφισβητεί δηλαδή η αντιπολίτευση όχι απλώς την ικανότητα της κυβέρνησης και την εντιμότητα των στελεχών της, αλλά και τον ίδιο τον πατριωτισμό τους. Έτσι, δημιουργήθηκε το οξύμωρο για τα μετεμφυλιακά δεδομένα φαινόμενο να αμφισβητεί η Αριστερά το εθνικό φρόνημα της Δεξιάς.

Ως προς την κοινοβουλευτική πρακτική της αντιπολίτευσης, θα πρέπει να τονιστεί πως αξιοποιήθηκαν στο έπακρο τα «επιθετικά εργαλεία», που της παρέχει το θεσμικό πλαίσιο. Μάλιστα, στην περίπτωση της υπόθεσης της «λίστας Λαγκάρντ», για πρώτη φορά μετά την υπόθεση της «Τράπεζας Κρήτης», παραπέμφθηκε τέως υπουργός για δίκη από το Ειδικό Δικαστήριο. Παράλληλα, επιχειρήθηκαν και ορισμένες καινοφανείς ενέργειες από την αντιπολίτευση: κατάθεση πρότασης δυσπιστίας με σκοπό την αναβολή ψήφισης ενός κατεπείγοντος νομοσχεδίου⁸⁹⁸ και κατάθεση πρότασης μομφής κατά του Προέδρου της Βουλής,⁸⁹⁹ όταν αυτός δεν υιοθέτησε την ερμηνεία του ΚτΒ, που έκανε η αξιωματική αντιπολίτευση (Μάρτιος 2014). Γενικότερα, ό,τι είχε απομείνει από τον κοινοβουλευτικό λόγο ουσίας της προηγούμενης Βουλής χάθηκε σε μια ανεξάντλητη διαδικασιολογία και εκατέρωθεν καταγγελία προθέσεων.

Χαρακτηριστικό των αντιπολιτευτικών κινήσεων, στη φάση αυτή, ήταν ότι τα μικρότερα κόμματα της αντιπολίτευσης στήριζαν τις κινήσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης ασχέτως πολιτικών διαφορών. Ακόμη και το Κ.Κ.Ε., που πάντα φρόντιζε και φροντίζει να κρατά αποστάσεις από τον ΣΥΡΙΖΑ, υπερψήφισε την πρόταση δυσπιστίας του δεύτερου, τον Νοέμβριο του 2013.

Τέλος, ενδεικτικό της αποϊδεολογικοποίησης σημαντικού τμήματος βουλευτών και κατάργησης των παραταξιακών διαχωριστικών γραμμών αποτέλεσε και η πρωτοβουλία έντεκα -αρχικά- ανεξάρτητων βουλευτών, διαφορετικής ιδεολογίας και κομματικής προέλευσης, να συστήσουν κοινοβουλευτική ομάδα (άρθρα 15 & 16 ΚτΒ), χωρίς κανένα συνεκτικό στοιχείο, αποκλειστικά και μόνο για να απολαύουν τα δικαιώματα, που τους δίδονταν από το Κοινοβούλιο (π.χ. εκπροσώπηση στις αντιπροσωπείες των κοινοβουλευτικών συνελεύσεων διεθνών οργανισμών, συμμετοχή σε επιτροπές, γραφειακή υποδομή, πρόσληψη μετακλητών υπαλλήλων κ.ά.).⁹⁰⁰

⁸⁹⁸ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 349, σελ. 143.

⁸⁹⁹ Για τις περιπτώσεις κατάθεσης πρότασης μομφής κατά μέλους του Προεδρείου της Βουλής βλ. ανωτέρω υποσημ. 312, σελ. 128.

⁹⁰⁰ Βλ. ανωτέρω σελ. 86 επ.

Η οξύτητα της πολιτικής αντιπαράθεσης στο Κοινοβούλιο δε μεταβλήθηκε ούτε μετά τις εκλογές του Ιανουαρίου του 2015 με τη διαφορά ότι τώρα τον πλέον καταγγελλικό λόγο είχε η ίδια η συμπολίτευση, ενώ η αντιπολίτευση και ιδιαίτερα η Ν.Δ. και το ΠΑ.ΣΟ.Κ., που είχαν κυβερνήσει το προηγούμενο διάστημα, εύλογα κινήθηκαν αμήχανα την περίοδο μέχρι και το δημοψήφισμα του Ιουλίου του 2015.

Η σύντομη αυτή κοινοβουλευτική περίοδος είχε, μεταξύ πολλών άλλων, και δύο πρωτόγνωρα για τη Μεταπολίτευση χαρακτηριστικά: Το πρώτο ήταν ότι, το καλοκαίρι του 2015 ψηφίσθηκαν στη Βουλή τρία νομοσχέδια μνημονιακού περιεχόμενου, που μολονότι είχαν κρίσιμο χαρακτήρα, καταψηφίσθηκαν από μεγάλο αριθμό βουλευτών της συμπολίτευσης, ενώ υπερψηφίσθηκαν από τρία κόμματα της αντιπολίτευσης (Ν.Δ., ΠΟΤΑΜΙ, ΠΑ.ΣΟ.Κ.). Και είναι χαρακτηριστικό της μοναδικότητας αυτής της περιόδου ότι όσοι καταψήφισαν, δεν διαγράφηκαν από το κυβερνητικό κόμμα, αλλά παρέμειναν μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΣΥΡΙΖΑ μέχρι τη σύσταση της Λαϊκής Ενότητας (ΛΑ.Ε.).⁹⁰¹

Το δεύτερο καινοφανές χαρακτηριστικό αυτής της περιόδου ήταν η τακτική που ακολούθησε η τότε Πρόεδρος της Βουλής Ζ. Κωνσταντοπούλου και ιδιαίτερα μετά το δημοψήφισμα και την αλλαγή στάσης της κυβέρνησης έναντι των δανειστών. Για πρώτη φορά στα μεταπολιτευτικά τουλάχιστον χρόνια, Πρόεδρος της Βουλής μεταβλήθηκε σε αντιπολιτευτικό πόλο εντός του Κοινοβουλίου, ασκώντας όλες τις ευρείες εξουσίες, που διαθέτει από τον ΚτΒ, σε μια απόπειρα να ανατρέψει ή έστω να δυσχεράνει τις κυβερνητικές επιλογές.⁹⁰² Η ρευστή αυτή κατάσταση ξεκαθάρισε στις πρόωρες εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015.

⁹⁰¹ Βλ. ενδεικτική αρθρογραφία: «Λαφαζάνης: Εμείς δεν ψηφίζουμε, να ψηφίσουν οι άλλοι», *iefimerida* (15/07/2015), στο <http://www.iefimerida.gr/news/217382/lafazanis-emeis-den-psifizoume-na-psifisoun-oi-alloi>, «Επεσε από το αποδεκτό όριο των 120 βουλευτών η κυβέρνηση: 47 οι απώλειες», *Πρώτο Θέμα* (14/08/2015), στο <http://www.protothema.gr/politics/article/500608/deite-live-tin-psifoforia-gia-to-mnimonio> και «Ανεξαρτητοποιήθηκαν 25 βουλευτές της Αριστερής πλατφόρμας – “Λαϊκή Ενότητα” η νέα κοινοβουλευτική ομάδα», *Το Βήμα* (21/08/2015), <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=730891> [πρόσβαση: 19.08.2016].

⁹⁰² Βλ. ενδεικτικά: Στεργίου, Ε. (2015), «Δεν ψήφισε η Ζωή Κωνσταντοπούλου στην ονομαστική ψηφοφορία για τις 15 τροπολογίες», *Πρώτο Θέμα* (06.05.2015), στο <http://www.protothema.gr/politics/article/473717/psifistikan-oi-15-tropologies-gia-ti-dimosia-dioikisi/>, «Τραβάει στα άκρα την κόντρα η Ζωή Κωνσταντοπούλου εναντίον του Αλέξη Τσίπρα - Δημιουργεί μηχανισμό για τις επιπτώσεις των Μνημονίων», *Newsit* (29.07.2015), στο <http://www.newsit.gr/politikh/Travaei-sta-akra-tin-kontra-i-Zoi-Konstantopoyloy-enantion-toy-Aleksi-Tsipra-Dimioyrgei-mixanismo-gia-tis-epitposeis-ton-Mnimonion/420869> και «Ζ. Κωνσταντοπούλου: Κακώς είχα δηλώσει πως αυτή η Βουλή μνημόνιο δεν θα ψηφίσει», *Ναυτεμπορική* (14.08.2015), στο <http://www.naftemporiki.gr/story/989356/z-konstantopoulou-kakos-eixa-dilosei-pos-auti-i-bouli-mnimonio-den-tha-psifisei>, [πρόσβαση: 19.08.2016].

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 7



ΚΡΙΤΙΚΗ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΚΑΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Όταν κανείς αξιολογεί τον θεσμό της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης σε μια χώρα και σε μια δεδομένη χρονική περίοδο διαπιστώνοντας ελλείμματα και στη συνέχεια αποπειράται να καταθέσει προτάσεις για την αντιμετώπιση των ελλειμμάτων αυτών, είναι αναγκασμένος να κινηθεί σε ένα επικίνδυνα στενό πέρασμα ανάμεσα στη Σκύλλα της παρεμπόδισης της αποτελεσματικής λειτουργίας του κράτους και τη Χάρυβδη της ανελεύθερης λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Το εγχείρημα μάλιστα γίνεται ακόμη πιο περίπλοκο από το γεγονός ότι και οι δύο αυτές προοπτικές διασταυρώνονται προοπτικά: η αναποτελεσματική λειτουργία του κράτους μπορεί να οδηγήσει στην απογοήτευση των πολιτών και να τους κάνει πιο ευάλωτους στις Σειρήνες για την «ανάγκη» αυταρχικοποίησης του δημοκρατικού πολιτεύματος, εάν όχι κατάργησής του. Από την άλλη, η ανελεύθερη λειτουργία του πολιτεύματος μετά βεβαιότητας θα οδηγήσει, προϊόντος του χρόνου, στην απολυτοποίηση της εξουσίας των κυβερνώντων κάτι που θα τους καταστήσει αναποτελεσματικούς στην διακυβέρνηση, αφού θα χάσουν την επαφή με την κοινωνική πραγματικότητα και την ικανότητα αποφυγής ή έγκαιρης διόρθωσης των λαθών, που προσφέρει η κριτική και ο έλεγχος μιας ελεύθερης αντιπολίτευσης.

Τα διλήμματα αυτά έχουν τεθεί κατ' επανάληψη στην ιστορία κάθε κράτους και φυσικά και στη χώρα μας. Περισσότερο ίσως από όλους τα εξέφρασε κατά καιρούς με τον πολιτικό του λόγο, αλλά και την ίδια την ταραχώδη πολιτική σταδιοδρομία του, ο Ελ. Βενιζέλος, ο οποίος υπήρξε κατ' επανάληψη επαναστάτης, αλλά και οπαδός της ισχυρής διακυβέρνησης. Είναι ο Πρωθυπουργός, ο οποίος, το 1911 κατά τις συζητήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος, είχε δηλώσει τα εξής:

«Και δεν σας πτοεί ακριβώς το εντελώς απεριόριστον μιας κυβερνήσεως συρούσης όπισθεν αυτής κραταιάν πλειοψηφίαν και μη εχούσης τίποτ' αντίρροπον, δεν σας πτοεί ότι εντεύθεν δύναται να καταπατή τα δικαιώματα των πολιτών και τα συμφέροντα αυτών;».⁹⁰³

Και είναι ο ίδιος άνθρωπος που, όντας πάλι Πρωθυπουργός και αγορεύοντας για τη δημοκρατία στη Βουλή 20 χρόνια μετά (1931) για να απαντήσει στην περί αυταρχισμού του κριτική της αντιπολίτευσης και ιδιαίτερα του Αλέξανδρου Παπαναστασίου, είχε δηλώσει: «...το να είμαι ένας άνθρωπος, ο οποίος έχων την εμπιστοσύνην της Χώρας, έχων την εμπιστοσύνην του Κοινοβουλίου, εννοώ να ασκώ την αρχήν, δεχόμενος ελευθέρως πάσαν συζήτησιν έτοιμος να ανταλλάξω σκέψεις με κάθε έναν, έτοιμος να προσπαθήσω να πεισθώ εάν είναι δυνατόν να μεταβάλλω γνώμην, αλλά και αποφασισμένος, εφόσον δεν μεταπεισθώ, να επιβάλλω τας ιδικάς μου αντιλήψεις, αυτό κατά τους αντιπάλους μου αποτελεί τον αυταρχισμόν, και αυτό κατ' εμέ αποτελεί το κοινοβουλευτικόν πολίτευμα, από το οποίον κάθε παρέκκλισις αποτελεί νόθευσιν του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.».⁹⁰⁴

Αυτή τη δύσκολη πορεία ανάμεσα στα δύο εξ ίσου σημαντικά ζητούμενα που καλείται να χαράξει κάθε δημοκρατικό πολίτευμα, την επίλυση, δηλαδή, των προβλημάτων της κοινωνίας και της χώρας και τη διασφάλιση της ελευθερίας των πολιτών στο πλαίσιο της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας προσπαθήσαμε να χαράξουμε στα κεφάλαια που προηγήθηκαν.

⁹⁰³ Βουλή των Ελλήνων (1911), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Β' Διπλής Αναθεωρητικής Βουλής, τόμος Α'*, (Συνεδρίαση της 30.04.1911), εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου, σελ. 1937-8. Η παρέμβαση του αυτή είχε να κάνει με την ανάγκη θέσπισης του Συμβουλίου της Επικρατείας ως θεσμικού αντίβαρου της εκτελεστικής εξουσίας. Αλιβιζάτος, Ν. (2008), «Εξουσίες και αντίβαρα στη συνταγματική σκέψη του Ελευθερίου Βενιζέλου», στο συλλογικό τόμο Βατσάκη, Α. & Τσαπόγα, Μ. (επιμ.), ό. π., σελ. 75-76.

⁹⁰⁴ Σβολόπουλος, Κ. (2013), ό. π., σελ. 33. Την ίδια περίπου εποχή με τον Ελ. Βενιζέλο, ο Burdeau (1932: 295) τονίζει ότι: «το θεμελιώδες πρόβλημα κάθε συνταγματικής οργάνωσης -συντακτικής ή αναθεωρητικής- εντοπίζεται στον τρόπο με τον οποίο τοποθετείται ο συνταγματικός νομοθέτης απέναντι στο καθεστώς της εκτελεστικής εξουσίας, τη θέση της και τον ρόλο της εντός των εθνικών θεσμών». Ακολούθως, ο ίδιος συγγραφέας (1932: 299) αποφαινεται ότι: «Από συνταγματικής απόψεως και ειδικότερα από την άποψη των θεσμών, ο κοινοβουλευτισμός απαιτεί να μην κυριαρχεί καμία εξουσία από αυτές τις δύο έναντι της άλλης. Από πολιτικής απόψεως και ειδικότερα από την άποψη της λειτουργίας των θεσμών, που σχετίζεται με την καθημερινή ζωή της χώρας, οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει μία κυβέρνηση -όποια και αν είναι αυτή- επιβάλλουν την υπέρτερη ισχύ της εκτελεστικής εξουσίας. Και αυτές οι προκλήσεις είναι τόσο ισχυρές, ώστε αυτή η υπέρτερη ισχύς υπάρχει ακόμη και αν τα κείμενα προβλέπουν την πλήρη υποταγή της κυβέρνησης». Λακωνικότερος από το Βενιζέλο, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής, αγορεύοντας στις συζητήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975, σημείωνε ότι: «Ένα από τα αρχαιότερα και δυσκολότερα [sic] προβλήματα εις την πολιτικήν είναι ο ισόρροπος συνδυασμός μιας ισχυράς και σταθεράς Κυβερνήσεως, απαραίτητου δια την ασφάλειαν και την προκοπήν της χώρας, με την πραγματικήν ελευθερίαν». Βουλή των Ελλήνων (1975γ), ό. π., Συνεδρίαση ΙΓ', 08.01.1975, σελ. 17.

Συγκεκριμένα, επιχειρήσαμε να δώσουμε απάντηση στα τρία ερωτήματα που είχαμε θέσει στην εισαγωγή της μελέτης μας και ειδικότερα:

α) ποια είναι και πώς αξιολογούνται τα κοινοβουλευτικά «εργαλεία» άσκησης αντιπολιτευτικής δράσης, αλλά και τα πεδία εν δυνάμει συναίνεσης που παρέχουν το Σύνταγμα και ο ΚτΒ,

β) ποια από τα προβλήματα που διαπιστώνονται οφείλονται σε θεσμικές αστοχίες και ποιες πολιτικές στρεβλώσεις διαπιστώθηκαν και διαπιστώνονται κατά την εφαρμογή τους και

γ) πώς θα μπορούσε να βελτιωθεί το θεσμικό πλαίσιο προς την κατεύθυνση μιας πιο αποτελεσματικής λειτουργίας της αντιπολίτευσης, χωρίς να παραλύει η ομαλή λειτουργία της Βουλής.

Και όλα αυτά, έχοντας επίγνωση ότι τα διλήμματα που τίθενται θα πρέπει να μην απαντώνται με μονομερή τρόπο αφού, όπως είπαμε, η ελευθερία είναι ευάλωτη, όταν δεν υπάρχει αποτελεσματικότητα και η αποτελεσματικότητα -εάν υφίσταται- είναι πρόσκαιρη, όταν δεν υπάρχει ελευθερία.

Στο κεφάλαιο αυτό, θα αξιοποιήσουμε τη μέχρι τώρα ανάλυση προκειμένου να κάνουμε μια συνολική και συνθετική παρουσίαση των απαντήσεων που δώσαμε στα ερωτήματα αυτά, ξεκινώντας με τις διαπιστώσεις ως προς τα προβλήματα και τα αίτιά τους (ενότητα 7.1). Στη συνέχεια, θα παρουσιάσουμε τις προτάσεις μας για τη βελτίωση του θεσμικού πλαισίου, όπως αυτές αναδύθηκαν κατά τη μελέτη των επί μέρους «εργαλείων» και πεδίων στα κεφάλαια που προηγήθηκαν και θα ολοκληρώσουμε με τη στοιχειοθέτηση της ανάγκης για μια συνταγματική αναγνώριση του θεσμού της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης (ενότητα 7.2).

7.1 Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΤΟΥ 21^{ΟΥ} ΑΙΩΝΑ: ΘΕΣΜΙΚΑ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΤΡΕΒΛΩΣΕΙΣ

Βασικό ποιοτικό στοιχείο ενός κοινοβουλευτικού πολιτεύματος είναι προφανώς, η διασφάλιση της δυνατότητας εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία. Ακόμη και εάν η εναλλαγή στην εξουσία ή η ανανέωση δεν συμβαίνει συχνά, όπως για παράδειγμα συνέβαινε επί δεκαετίες στις σκανδιναβικές χώρες όπου κυριαρχούσαν τα σοσιαλδημοκρατικά κόμματα⁹⁰⁵ εκείνο που έχει σημασία είναι να υπάρχουν οι μηχανισμοί εκείνοι που επιτρέπουν την ελεύθερη έκφραση της λαϊκής βούλησης και επιβεβαίωσης ή αλλαγής των προτιμήσεων του εκλογικού σώματος σε σχέση με αυτές που είχαν εκφραστεί στην προηγούμενη εκλογική αναμέτρηση.

Από αυτή την άποψη, το ελληνικό πολιτικό σύστημα από το 1975 και μετά λειτούργησε ικανοποιητικά. Ο μέσος όρος κυβερνητικής θητείας κυμάνθηκε στα 3 περίπου χρόνια. Ο ρυθμός αυτός εναλλαγής Πρωθυπουργών μπορεί να μην είναι ιδανικός, αλλά σε κάθε περίπτωση είναι ο καλύτερος από πλευράς σταθερότητας σε σύγκριση με κάθε άλλη περίοδο της νεοελληνικής ιστορίας, αφού ποτέ άλλοτε ο μέσος όρος παραμονής ενός Πρωθυπουργού στην εξουσία δεν ξεπέρασε τον ένα χρόνο.⁹⁰⁶

Δεν ήταν όμως μόνο η ομαλή εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία που χαρακτήρισε τη Μεταπολίτευση. Επίσης, σημαντικό είναι ότι υπήρξε, δύο φορές ανανέωση του πολιτικού σκηνικού, με αλλαγή του «ζεύγους» των κομμάτων, που διεκδικούσαν κάθε φορά την εξουσία: η πρώτη το 1977, όταν από το δίπολο Ν.Δ. – Ε.Κ.-Ν.Δ. περάσαμε στη μακρά περίοδο του δίπολου Ν.Δ. – ΠΑ.ΣΟ.Κ. και η δεύτερη φορά το 2012, όταν αναδείχθηκε το δίπολο Ν.Δ. – ΣΥΡΙΖΑ.

⁹⁰⁵ Βλ. Sejersted, F. (2011), *The Age of Social Democracy. Norway and Sweden in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press, Nyblade, B. (2004), «The dynamics of Dominance», στο <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Nyblade.Ben.pdf> [πρόσβαση: 10.05.2017] και Taylor, R. (2005), *Sweden's new social democratic model: Proof that a better world is possible*, London: Compass.

⁹⁰⁶ Ειδικότερα, η ανά ιστορική περίοδο μέση πρωθυπουργική θητεία ήταν η εξής: α) 1843-1864: 11,5 μήνες (21 Πρωθυπουργοί σε 21 περίπου χρόνια), β) 1864-1924: 8,5 μήνες (77 Πρωθυπουργοί σε 60 περίπου χρόνια), 1924-1935: 9,5 μήνες (14 Πρωθυπουργοί σε 11,5 περίπου χρόνια), 1944-1967: 8,5 μήνες (30 Πρωθυπουργοί σε 22,5 περίπου χρόνια), 1974-σήμερα: 3,1 χρόνια (14 Πρωθυπουργοί σε 43,5 περίπου χρόνια). Αυτονόητο είναι ότι, όπως συμβαίνει πάντα με τις περιοδολογήσεις, τα σημεία έναρξης και τερματισμού επιδέχονται εναλλακτικών προσεγγίσεων (π.χ. το 1864 ή 1862, το 1944 ή το 1946), αλλά αυτές οι μικρο-αλλαγές δεν αλλάζουν το στατιστικό αποτέλεσμα. Βλ. αναλυτικά κατωτέρω παράρτημα ΣΤ με τις πρωθυπουργικές θητείες από το 1843 έως σήμερα.

Στα θετικά επίσης της λειτουργίας του πολιτεύματος και του πολιτικού συστήματος μπορεί κανείς να περιλάβει και το ότι, με μία εξαίρεση (κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου που προέκυψε μετά από την παραίτηση της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου), όλες οι εναλλαγές των κομμάτων στην εξουσία προέκυψαν μετά από εκλογές και όχι από την ανατροπή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών εντός της ίδιας κοινοβουλευτικής περιόδου (βλ. πίνακα 12).

Πίνακας 12
Λόγοι διάλυσης της Βουλής⁹⁰⁷

ΗΜ/ΝΙΑ ΕΚΛΟΓΩΝ	ΠΡΩΡΕΣ ΕΚΛΟΓΕΣ (λόγοι διάλυσης Βουλής)	ΕΞΑΝΤΛΗΣΗ ΤΕΤΡΑΕΤΙΑΣ	ΑΠΕΡΧΟΜΕΝΟΣ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ
20.11.1977	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Κ. Καραμανλής
18.10.1981		✓	Γ. Ράλλης
02.06.1985	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Α. Παπανδρέου
18.06.1989		✓	Α. Παπανδρέου
05.11.1989	Προσυμφωνημένη απόφαση για κυβέρνηση περιορισμένης θητείας		Τζ. Τζαννετάκης
08.04.1990	Προσυμφωνημένη απόφαση για κυβέρνηση περιορισμένης θητείας		Ξ. Ζολώτας*
10.10.1993	Αποχώρηση ικανού αριθμού βουλευτών της συμπολίτευσης		Κ. Μητσοτάκης
22.09.1996	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Κ. Σημίτης
09.04.2000	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Κ. Σημίτης
16.03.2004		✓	Κ. Σημίτης
22.09.2007	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Κ. Καραμανλής
04.10.2009	Κυβερνητική πρωτοβουλία		Κ. Καραμανλής
06.05.2012	α) Παραίτηση της κυβέρνησης & β) Προσυμφωνημένη απόφαση για κυβέρνηση περιορισμένης θητείας		α) Γ. Παπανδρέου & β) Λ. Παπαδόπουλος
17.06.2012	Αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης		Π. Πικραμμένος
25.01.2015	Μη εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας		Α. Σαμαράς
20.09.2015	Αποχώρηση ικανού αριθμού βουλευτών της συμπολίτευσης		Α. Τσίπρας*

*Αναγράφεται το όνομα του Πρωθυπουργού που παραιτήθηκε και όχι του υπηρεσιακού Πρωθυπουργού.

⁹⁰⁷ Αθροιστικά, από τις 16 εκλογικές αναμετρήσεις που διενεργήθηκαν μετά τις εκλογές του 1974: α) 3 κυβερνήσεις εξάντλησαν την τετραετία, β) 6 κυβερνήσεις εισηγήθηκαν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη διάλυση της Βουλής παρά το ότι διέθεταν την αναγκαία κοινοβουλευτική πλειοψηφία, γ) 1 φορά δεν κατέστη δυνατό να προκύψει κυβέρνηση που να διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών, δ) 3 φορές διενεργήθηκαν πρόωρες εκλογές γιατί τα κόμματα που μετείχαν στις συμμαχικές κυβερνήσεις είχαν συμφωνήσει εξ αρχής πως η κυβέρνηση θα είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας, ε) 2 φορές η πρόωρη διάλυση της Βουλής οφειλόταν στην αποχώρηση αριθμού βουλευτών ικανού να στερήσει από την κυβέρνηση την κοινοβουλευτική πλειοψηφία σε περίπτωση πρότασης δυσπιστίας, στ) σε 1 περίπτωση η Βουλή διαλύθηκε γιατί δεν κατόρθωσε να εκλέξει Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την απαιτούμενη από το Σύνταγμα πλειοψηφία. Σημειώνεται ότι η διάλυση της Βουλής τον Σεπτέμβριο του 1981 ήταν, από καθαρά τυπική άποψη πρόωρη, αφού οι προηγούμενες εκλογές είχαν γίνει τον Νοέμβριο του 1977. Βλ. Μαυριά, Κ. (1992), «Δημοκρατία και Κοινοβουλευτισμός», *Το Σύνταγμα*, **18** (2), σελ. 260. Σε επίπεδο όμως πολιτικής ανάλυσης δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η περίπτωση αυτή θα πρέπει να περιληφθεί στις περιπτώσεις εξάντλησης της τετραετίας. Με παρόμοιο πολιτικό σκεπτικό εντάξαμε την περίπτωση των πρόωρων εκλογών του 1990 στην κατηγορία της προσυμφωνημένης απόφασης για κυβέρνηση περιορισμένης θητείας, αφού όπως προαναφέραμε (υποσημ. 679, σελ. 270), πάνω σε αυτή την απόφαση στηρίχθηκε ο σχηματισμός της οικουμενικής κυβέρνησης Ξ. Ζολώτα. Από τυπικής άποψης, βέβαια, η διάλυση της Βουλής έγινε λόγω μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας.

Όπως προκύπτει από τον ανωτέρω πίνακα, ακόμη και τις λίγες φορές που άλλαξαν ριζικά οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί κατά τη διάρκεια μιας κοινοβουλευτικής περιόδου, η λύση που δόθηκε ήταν η διάλυση της Βουλής⁹⁰⁸ και η προσφυγή σε πρόωρες εκλογές,⁹⁰⁹ κάτι που κάθε άλλο παρά δεδομένο ήταν σε άλλες περιόδους της πολιτικής ιστορίας μας.

Και αυτό το τελευταίο στοιχείο, θα πρέπει, βέβαια, να καταγραφεί στα θετικά της περιόδου αυτής αφού, όταν η αλλαγή των κοινοβουλευτικών συσχετισμών δε γίνεται από το εκλογικό σώμα αλλά εντός του Κοινοβουλίου, αποτελεί μία θεσμικά προβληματική κατάσταση ιδιαίτερα μάλιστα όταν δεν ακολουθήσει αμέσως διάλυση της Βουλής και πρόωρες εκλογές.⁹¹⁰

Η ποιότητα όμως μιας κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και ενός πολιτικού συστήματος δεν κρίνεται μόνο από τη δυνατότητα εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία μέσα από ελεύθερες εκλογές σε τακτά χρονικά διαστήματα, κάτι που στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης δείχνει να είναι εξασφαλισμένο. Εξαρτάται εξ ίσου και από τον τρόπο λειτουργίας της στο διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ των εκλογικών αναμετρήσεων.⁹¹¹

Κορυφαία παράμετρος αξιολόγησης του κοινοβουλευτικού πολιτικού συστήματος σε μια δεδομένη χώρα και σε μια δεδομένη χρονική περίοδο είναι ο τρόπος λειτουργίας της αντιπολίτευσης. Αυτή την αποτίμηση του αντιπολιτευτικού φαινομένου, όπως φαίνεται να έχει διαμορφωθεί στην Ελλάδα των αρχών του 21^{ου} αιώνα και της οικονομικής κρίσης, θα επιχειρήσουμε στην ενότητα αυτή, αξιοποιώντας τα ευρήματα των προηγούμενων κεφαλαίων.

Η αποτίμηση αυτή θα αρθρωθεί, όπως άλλωστε και όλη η μελέτη μας με άξονες τις τρεις βασικές λειτουργίες που επιτελεί η αντιπολίτευση στο πλαίσιο της αποστολής της σε ένα σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα: α) τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, β) την

⁹⁰⁸ Για τον θεσμό της διάλυσης του Κοινοβουλίου βλ. Τσάτσο, Δ. (1993), ό. π., σελ. 237 επ., Χρυσόγονο, Κ. (2003α), ό. π., σελ. 503 επ., Βενιζέλο, Ε. (1986), *Η διάλυση της Βουλής: από το Σύνταγμα του 1975 στην αναθεώρηση του 1986*, Αθήνα: Παρατηρητής, Δημητρόπουλο, Α. (1992), ό. π. και Τσίρη, Π. (1983), ό. π.

⁹⁰⁹ Μοναδική εξαίρεση αποτελεί ενδεχομένως αυτό που συνέβη τον Νοέμβριο του 2011, όταν ο τότε πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου παραιτήθηκε γιατί οι περιστάσεις απαιτούσαν κυβέρνηση ευρύτερης αποδοχής, αλλά και γιατί διαφάνηκε ότι δύσκολα θα διατηρήσει την εμπιστοσύνη της Βουλής.

⁹¹⁰ Η περίπτωση της ανατροπής της κυβέρνησης Γ. Παπανδρέου το 1965 αποτελεί το κορυφαίο παράδειγμα που έχει σημαδέψει και τη θεσμική συνταγματική μνήμη της χώρας.

⁹¹¹ Βλ. Κοντιάδη, Ε. & Ανθόπουλο, Χ. (2008), «Κρίση, παρακμή ή αναξιοπιστία των πολιτικών θεσμών;», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ε. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), ό. π., σελ. 18-19.

παρουσίαση των θέσεων της αντιπολίτευσης στην κοινή γνώμη, και γ) τη σύμπραξη με την κυβέρνηση σε όσα θέματα προβλέπει το Σύνταγμα.⁹¹²

(α) Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ξεκινώντας από τον βασικό και πιο παραδοσιακό ρόλο, αυτό του ελέγχου της κυβερνητικής πολιτικής και των πράξεων και παραλείψεων των μελών της κυβέρνησης, τα αποτελέσματα της κοινοβουλευτικής διαδικασίας κατά την περίοδο 1975-2015 δεν ήταν ικανοποιητικά.

Η αυτοπρόσωπη παρουσία του Πρωθυπουργού κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου ήταν στις περισσότερες περιόδους η εξαίρεση, ενώ με την πάροδο των ετών ακόμη και η παρουσία των ίδιων των υπουργών άρχισε σταδιακά να γίνεται ζητούμενο. Για να μείνουμε μόνο στο επίπεδο της παρουσίας του Πρωθυπουργού, αρκεί να υπενθυμίσουμε ότι στην ΙΕ΄ περίοδο, ο τότε Πρωθυπουργός δεν απάντησε αυτοπροσώπως σε καμία από τις 63 επίκαιρες ερωτήσεις που του υποβλήθηκαν, ενώ χαμηλά ήταν τα ποσοστά και σε αρκετές άλλες περιόδους.⁹¹³ Και όλα αυτά, στο πλαίσιο του ίδιου Συντάγματος και του ίδιου ΚτΒ. Είναι σαφές ότι η εκπλήρωση της στοιχειώδους υποχρέωσης της εκάστοτε κυβέρνησης να παρίσταται στη Βουλή για να απαντά στις ερωτήσεις και τις αιτιάσεις της αντιπολίτευσης, παρέχοντας και την αιτούμενη πληροφόρηση, δεν εξαρτάται, στην πράξη, από τις ρυθμίσεις του ΚτΒ. Αντίθετα, είναι απόρροια της προσωπικότητας του κάθε μέλους της κυβέρνησης (ή και του Προέδρου της) ή και την εκτίμηση που εκείνη κάνει σχετικά με το εάν η διαδικασία ενώπιον της Ολομέλειας θα είναι πολιτικά επωφελής ή όχι.

Παράλληλα, και παρά τα θετικά βήματα, που έγιναν με τον θεσμό των επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων, η εκάστοτε κυβέρνηση εξακολουθεί να διαθέτει τρόπους αναβολής δύσκολων για αυτήν συζητήσεων κοινοβουλευτικού ελέγχου στη Βουλή, μέχρι να πάψει να απασχολεί την κοινή γνώμη το επίμαχο θέμα για το οποίο ελέγχεται.

Το μεγαλύτερο, όμως, έλλειμμα στον τομέα της εκπλήρωσης του ελεγκτικού ρόλου της αντιπολίτευσης παρατηρείται, όπως διαπιστώσαμε, στον τομέα των εξεταστικών και των προανακριτικών επιτροπών. Τα σχετικά αίτια, όπως είδαμε στα επί μέρους κεφάλαια, είναι πολλά. Κατ' αρχήν, η αντιπολίτευση δεν μπορεί να επιβάλει στην κυβέρνηση τη σύσταση

⁹¹² Αυτονόητο είναι βέβαια ότι η (γ) αποστολή της αντιπολίτευσης αφορά εξίσου και την κυβέρνηση.

⁹¹³ Για τα αναλυτικά στοιχεία ανά κοινοβουλευτική περίοδο βλ. ανωτέρω γράφημα 3, σελ. 116.

μιας εξεταστικής επιτροπής, σύμφωνα με την ερμηνεία του Συντάγματος, που έχει επικρατήσει στην πράξη. Αντίθετα μάλιστα, συχνότερο είναι το φαινόμενο να αποφασίζει η συμπολίτευση τη σύσταση επιτροπών για τον έλεγχο των πεπραγμένων της αξιωματικής αντιπολίτευσης, όταν το αντίστοιχο κόμμα ήταν στην εξουσία. Η σύσταση των εξεταστικών και προανακριτικών επιτροπών από καίριος μηχανισμός ελέγχου των πράξεων και παραλείψεων της κυβέρνησης από την αντιπολίτευση,⁹¹⁴ έχει μεταβληθεί στην πράξη σε μηχανισμό ελέγχου της προηγούμενης κυβέρνησης από την εκάστοτε κυβέρνηση.⁹¹⁵ Ακόμη χειρότερα, η προοπτική σύστασης τέτοιων επιτροπών σε βάρος των πεπραγμένων της προηγούμενης κυβέρνησης αξιοποιείται από το κόμμα ή τα κόμματα που βρίσκονται στην εξουσία ως μοχλός αλλαγής της ημερήσιας διάταξης στην πολιτική σκηνή.

Αλλά εάν για το πρόβλημα αυτό ευθύνεται το θεσμικό πλαίσιο (ή έστω η παγιωμένη πλέον ερμηνεία του στην κοινοβουλευτική πράξη), πολύ μεγαλύτερα προβλήματα δημιουργούνται από την ίδια την πρακτική των κομμάτων. Όποτε συστήνεται μια εξεταστική επιτροπή, όπως και προανακριτική, η κομματική προσέγγιση των εξεταζόμενων θεμάτων και η δυνατότητα του κάθε κόμματος να ορίζει τα μέλη που θα το εκπροσωπήσουν στις επιτροπές, με προφανές κριτήριο την τήρηση της κομματικής γραμμής, έχουν συμβάλει τα μέγιστα στην αναξιοπιστία των θεσμών αυτών ελέγχου, αφού ο αριθμός των πορισμάτων αντιστοιχεί στον εκάστοτε αριθμό των κομμάτων. Έτσι, η κοινή γνώμη καλείται να επιλέξει ανάμεσα σε εκδοχές των ίδιων γεγονότων, οι οποίες έχουν διαμορφωθεί με βάση τον κομματικό υποκειμενισμό, αν όχι τον κομματικό φανατισμό.

Ακόμη πιο ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι ο πολλαπλασιασμός του αριθμού των εξεταστικών επιτροπών από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μέχρι σήμερα κάθε άλλο παρά έχει συμβάλει στη διερεύνηση οποιασδήποτε υπόθεσης. Αντίθετα, όσο περισσότερο προβάλλεται το αίτημα για τη διαλεύκανση διαφόρων υποθέσεων τόσο μεγαλώνει η αίσθηση των πολιτών ότι η αλήθεια παραμένει το ζητούμενο. Αντίστοιχη βέβαια είναι η διαπίστωση και για το θεσμό της σύστασης επιτροπών διερεύνησης τυχόν ποινικών ευθυνών πολιτικών προσώπων που διετέλεσαν μέλη της κυβέρνησης.

⁹¹⁴ Kordeva (2014), ό.π., σελ. 181.

⁹¹⁵ Στρατηλάτης, Κ. (2017), ό.π., σελ. 35 επ.

Το μόνο «εργαλείο» που δε φαίνεται να παρουσιάζει ιδιαίτερα προβλήματα κατά την εφαρμογή του είναι η πρόταση δυσπιστίας.⁹¹⁶ Έχει αποτελέσει πράγματι ευκαιρία για εφ' όλης της ύλης συζήτηση και κριτική επί των πεπραγμένων της εκάστοτε κυβέρνησης και η δυνατότητα άσκησής της μόνο ανά εξάμηνο απέτρεψε την καταχρηστικά συχνή αξιοποίηση.⁹¹⁷ Ταυτοχρόνως, ακριβώς το γεγονός ότι κατά μέσο όρο ασκείται μία φορά ανά κοινοβουλευτική περίοδο (βλ. πίνακα 2, σελ. 136) και όχι σε τακτική βάση επιτρέπει στον θεσμό να διατηρεί τη μεγάλη σημασία του ως του κορυφαίου «εργαλείου» κοινοβουλευτικού ελέγχου.

(β) Η προβολή των θέσεων της αντιπολίτευσης στην κοινή γνώμη

Η συχνότητα με την οποία η εκάστοτε αξιωματική αντιπολίτευση επιτύγχανε τον στόχο της ανάληψης της εξουσίας, αλλά και το γεγονός ότι ένα κόμμα του 3-4% μπόρεσε να ανατρέψει πλήρως το πολιτικό σκηνικό και να ανέλθει στην εξουσία, θα πρέπει κατ' αρχήν να μας οδηγήσουν στο συμπέρασμα ότι οι θέσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης προβάλλονται ικανοποιητικά στην κοινή γνώμη.

Πράγματι, η συνολική παρουσία των κομμάτων της αντιπολίτευσης στα Μ.Μ.Ε., έντυπα και ηλεκτρονικά, στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης και η δυνατότητά της να επηρεάζει τον δημόσιο διάλογο είναι σημαντική, έστω και εάν ορισμένα μικρά κόμματα -και ιδίως το Κ.Κ.Ε.- βάσιμα αιτιώνται τα Μ.Μ.Ε. ότι η παρουσία τους είναι μικρότερη από αυτή που τους αναλογεί με βάση την πολιτική του επιρροή.

Από τη σκοπιά όμως της μελέτης αυτής που αφορά στη λειτουργία της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου, η πραγματικότητα απέχει από το να είναι ικανοποιητική. Κι αυτό γιατί το βήμα της Βουλής και γενικότερα οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες δεν αποτελούν το βασικό «εργαλείο» δημοσιοποίησης των θέσεων των κομμάτων και δη αυτών της αντιπολίτευσης. Σε αυτό συντείνουν μια σειρά από παράγοντες.

⁹¹⁶ Μοναδική φορά που υπήρξε δυσλειτουργία ήταν η υποβολή πρότασης δυσπιστίας προκειμένου να διακοπεί η συζήτηση νομοσχεδίου με τη διαδικασία του κατεπείγοντος. Βλ. ανωτέρω υποσημ. 349 σελ. 143. Είναι προφανές ότι η πρόταση δυσπιστίας δεν αποβλέπει στην παρεμπόδιση του νομοθετικού έργου της Βουλής, όταν αυτό έχει κριθεί κατεπείγον από την ίδια τη Βουλή.

⁹¹⁷ Για τη στάση της αντιπολίτευσης κατά τις συζητήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975 σχετικά με το όριο των 6 μηνών βλ. ανωτέρω υποσημ. 348 σελ. 143.

Κατ' αρχήν, οι κοινοβουλευτικές συζητήσεις έχουν μικρή σχετικά προβολή από τα Μ.Μ.Ε. Εάν εξαιρέσει κανείς τις ρητορικές κορώνες που κερδίζουν ελάχιστα δευτερόλεπτα δημοσιότητας και τα οποία ελάχιστα συμβάλλουν στην ολοκληρωμένη ενημέρωση και τον προβληματισμό της κοινής γνώμης, η ουσία των συζητήσεων και οι θέσεις των κομμάτων σπανίως φτάνουν μέχρι τον μέσο πολίτη.⁹¹⁸

Φυσικά, το πρόβλημα με την αναμετάδοση των κοινοβουλευτικών δρώμενων αφορά στις θέσεις τόσο της συμπολίτευσης όσο και της αντιπολίτευσης. Σε ό,τι αφορά, όμως, τη συμπολίτευση και ειδικότερα την κυβέρνηση, οι πολίτες μπορούν να κρίνουν οι ίδιοι καθώς βιώνουν το ίδιο το κυβερνητικό έργο και τα θετικά ή αρνητικά αποτελέσματά του. Αντίθετα, η αντιπολίτευση, δεδομένου ότι εκ της φύσης της παράγει λόγο και σπανίως έργο, κρίνεται αποσπασματικά και κατά τρόπο ανακλαστικό ως προς την αξιολόγηση της κυβέρνησης και του έργου της.

Κατ' αυτό τον τρόπο, οι πολίτες σπανίως έχουν γνώση του όποιου κυβερνητικού προγράμματος και των εναλλακτικών προτάσεων της αντιπολίτευσης, ακόμη και της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Έτσι, όταν το κόμμα αυτό αναλαμβάνει τη διακυβέρνηση, μόνο τότε αρχίζει να φαίνεται στην πράξη το πρόγραμμά του και βεβαίως όταν αυτό δεν αντιστοιχεί στις προσδοκίες, που είχαν δημιουργηθεί, αρχίζει ο κλονισμός της εμπιστοσύνης των πολιτών. Η επανάληψη αυτού του φαινομένου κατά τα χρόνια της Μεταπολίτευσης δημιούργησε το κατάλληλο έδαφος για το ξέσπασμα βαθιάς πολιτικής κρίσης, όταν προέκυψε η οικονομική κρίση με τις γνωστές συνέπειές της στο εισόδημα των πολιτών.

Παράλληλα, πρέπει να επισημανθεί και άλλη μία παρενέργεια της αποσπασματικής και εντυπωσιοθηρικής προβολής των συζητήσεων που διεξάγονται στη Βουλή. Ενώ οι πολίτες, εκ των πραγμάτων, είναι σε θέση να γνωρίζουν και να αξιολογούν τον λόγο και το έργο του συνόλου σχεδόν των μελών της κυβέρνησης, δε συμβαίνει το ίδιο με τους βουλευτές της αντιπολίτευσης. Με άλλα λόγια, ένας υπουργός ακόμη και εάν είναι χαμηλών τόνων και ο λόγος του αποσκοπεί στην ουσία και όχι στις εντυπώσεις, θα εκτεθεί στην κρίση της κοινής

⁹¹⁸ Πρβλ. Βενιζέλο, Ε. (2003β), *Το μέλλον της Δημοκρατίας και η αντοχή του Συντάγματος*, Αθήνα: Πόλις, σελ. 34: «*Η αμεσότητα της είδησης ή η “ειδίκευση” αυτού που εκφράζει τη γνώμη του είναι στοιχεία πολύ πιο ισχυρά από τη λειτουργία του κοινοβουλίου ως forum. Η λειτουργία αυτή επιτελείται, αλλά με καθυστέρηση και με “πολιτικά” κριτήρια τα οποία συνοδεύονται πολύ συχνά από ένα τεκμήριο αναξιοπιστίας.*». Γενικότερα για το πρόβλημα της ανεπαρκούς ενημέρωσης των πολιτών για δυσκολονόητα θέματα πολιτικής βλ. Curran, J., Iyengar, S., Brink Lund, A. & Salovaara-Moring, I. (2008), «*Media Systems, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study*», *European Journal of Communication*, στο <https://pcl.stanford.edu/research/2008/curran-mediasystems.pdf> [πρόσβαση: 11.09.2016].

γνώμης λόγω του έργου που επιτελεί ως υπουργός. Αντίθετα, στον χώρο της αντιπολίτευσης, θα έχουν δυσανάλογο μερίδιο προβολής οι βουλευτές εκείνοι που χρησιμοποιούν τον οξύτερο, ενίοτε και υβριστικό, πολιτικό λόγο, ενώ περνούν απαρατήρητοι οι βουλευτές που χρησιμοποιούν ήπιους τόνους, μελετούν προσεκτικά και αθόρυβα τα νομοσχέδια και τοποθετούνται επί της ουσίας διατυπώνοντας βελτιωτικές προτάσεις ή και καταθέτοντας εναλλακτικές προτάσεις. Η υπερπροβολή των πρώτων σε σχέση με την επικοινωνιακή έκλειψη της δεύτερης κατηγορίας βουλευτών έχει συχνά καθοριστικές επιπτώσεις στα αποτελέσματα των επόμενων εκλογών ως προς τους βουλευτές που αναδεικνύονται.

Το πρόβλημα όμως δεν έγκειται μόνο στον τρόπο αναμετάδοσης των κοινοβουλευτικών συζητήσεων από τα Μ.Μ.Ε., αλλά και στον ίδιο τον πολίτη.⁹¹⁹ Στην εποχή της ταχύτητας και της εικόνας, οι στατικές συζητήσεις στη Βουλή σπανίως θα κρατήσουν το ενδιαφέρον του πολίτη σε όλη τους της διάρκεια. Εθισμένος να ενημερώνεται από τα αποσπάσματα των δελτίων ειδήσεων και από τα σύντομα και εντυπωσιοθηρικά κείμενα και βίντεο των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, δεν έχει το χρόνο, την υπομονή, αλλά και τη διάθεση να παρακολουθήσει τις πολύωρες συζητήσεις στη Βουλή -που έτσι και αλλιώς μεταδίδονται μόνο από το Κανάλι της Βουλής ή έστω από την κρατική τηλεόραση-⁹²⁰ ακόμη και όταν οι συζητήσεις αυτές διεξάγονται σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων ή αφορούν σε νομοσχέδια κρίσιμα για τη ζωή του ίδιου και τις τύχες της χώρας. Αποτελεί έτσι παρελθόν η εποχή των δεκαετιών του 1970 και του 1980, όταν οι προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις στη Βουλή αποτελούσαν μείζον μέσο ενημέρωσης των πολιτών για τις θέσεις των κομμάτων της αντιπολίτευσης, δεδομένου ότι για τις απόψεις της συμπολίτευσης τα μονοπωλιακά κρατικά μέσα αφιέρωναν τεράστιο ποσοστό του χρόνου των ενημερωτικών εκπομπών τους.

Όπως διαπιστώσαμε στα οικεία κεφάλαια, τις τελευταίες δεκαετίες, παράλληλα -και εξαιτίας ίσως- με την ένταση αυτών των απαξιωτικών φαινομένων, υπήρξαν προσπάθειες προσαρμογής των κοινοβουλευτικών συζητήσεων στη νέα πραγματικότητα. Η δημιουργία νέων κοινοβουλευτικών «εργαλείων», όπως οι επίκαιρες ερωτήσεις και επερωτήσεις με κορυφαία τη λεγόμενη «ώρα του Πρωθυπουργού», είναι μερικές από τις θεσμικές

⁹¹⁹ Sartori, G. (2007), ό. π., σελ. 228 επ.

⁹²⁰ Για τα ζητήματα που τίθενται σχετικά με την τηλεοπτική κάλυψη των κοινοβουλευτικών συζητήσεων βλ. ενδεικτικά την ομιλία του Προέδρου του βελγικού κοινοβουλίου André Flahaut κατά τη Διάσκεψη των Προέδρων των κρατών-μελών του Ε.Ε. στη Βαρσοβία το 2012: Flahaut, A. (2012), «The parliament, public opinion and the media», *Conference of Speakers of the European Union Parliaments*. Βλ. Επίσης και IPU, EBU (European Broadcasting Union), ASGP (2006), «The challenge of broadcasting parliamentary proceedings» στο http://www.ipu.org/pdf/publications/ebu_en.pdf [πρόσβαση: 02.09.2016].

απαντήσεις, που επιχειρήθηκε να δοθούν, προκειμένου να κεντρισθεί το ενδιαφέρον του πολίτη στα κοινοβουλευτικά δρώμενα. Στην ίδια κατεύθυνση μπορεί να ενταχθεί και η δημιουργία στις αρχές της δεκαετίας του 2000 και αργότερα η αναβάθμιση του τηλεοπτικού σταθμού της Βουλής, που είναι το μόνο μέσο που μεταδίδει άμεσα και πλήρως τις συζητήσεις.

Και πάλι όμως, τα κέρδη για τον θεσμικό ρόλο της αντιπολίτευσης να ενημερώνει την κοινή γνώμη για τις θέσεις και τις προτάσεις της είναι μικρά. Όπως είδαμε, αναφερόμενοι στα ελλείμματα του κοινοβουλευτικού ελέγχου, οι νέες αυτές διαδικασίες εξαρτώνται από την καλή θέληση του Πρωθυπουργού και του υπουργού, ως προς εάν και πόσο επίκαιρα θα διεξαχθούν. Εξ άλλου, η «ώρα του Πρωθυπουργού» δεν επιτρέπει τη συμμετοχή όλων των κομμάτων παρά μόνο του βουλευτή ή του αρχηγού που κατέθεσε τη συγκεκριμένη επίκαιρη ερώτηση προς τον Πρωθυπουργό.

Τα ελλείμματα, όμως, στον τομέα της προβολής των θέσεων της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου δεν περιορίζονται μόνο στην ενημέρωση των πολιτών. Η ίδια η δομή του ΚτΒ, όπως είδαμε, ενώ χορηγεί στην αντιπολίτευση ικανά περιθώρια ανάπτυξης της κριτικής της στην κυβέρνηση αντανακλά ιδιαίτερη δυσπιστία απέναντι στη δυνατότητα της αντιπολίτευσης να καταθέσει τις δικές της νομοθετικές προτάσεις, όπως διαπιστώσαμε στο κεφάλαιο για τις προτάσεις νόμων. Η πρόβλεψη για συζήτηση μόνο μια φορά το μήνα των νομοθετικών προτάσεων που προέρχονται από την αντιπολίτευση (άρθρο 74 παρ. 6 του Συντάγματος), αλλά και οι περιορισμοί που, όπως είδαμε, επιβάλλονται από το Σύνταγμα και την κοινοβουλευτική πρακτική στη συζήτηση προτάσεων νόμων που συνεπάγονται δημοσιονομικής φύσης επιβαρύνσεις είναι τέτοιοι που λειτουργούν περιοριστικά στη δυνατότητα προβολής των εναλλακτικών προτάσεων της αντιπολίτευσης.

Εάν σκεφτεί κανείς ότι, ιστορικά, η ίδια η ύπαρξη του Κοινοβουλίου συνδέθηκε με την απαίτηση των εκπροσώπων του λαού να έχουν λόγο στα καθαρά δημοσιονομικής φύσης ζητήματα προκειμένου να μειώσουν τη δυνατότητα του μονάρχη, δηλαδή της τότε εκτελεστικής εξουσίας να επιβάλλει φόρους και να δημιουργεί δαπάνες κατά την απόλυτη κρίση του,⁹²¹ φαντάζει σήμερα σχήμα οξύμωρο η δυσπιστία του συνταγματικού νομοθέτη

⁹²¹ Ιστορικά, ο λόγος ύπαρξης του βρετανικού Κοινοβουλίου ήταν η απαίτηση των άγγλων ευγενών -που αποτελούσαν εκείνη την εποχή τα μέλη του- να ζητείται η γνώμη τους πριν επιβληθούν φόροι από τον βασιλιά για τη διεξαγωγή πολέμων και εν γένει για να καλύψει τις δαπάνες του. Βλ. Bryant, Chr. (2014), ό.π. σελ. 53, ο οποίος αναφέρεται στις προσπάθειες του Ερρίκου Γ' το 1268 να πείσει τα μέλη που τότε αποτελούσαν το Κοινοβούλιο της εποχής να εγκρίνουν την επιβολή φόρου για τη διενέργεια σταυροφορίας.

απέναντι στη δυνατότητα των βουλευτών να αναλάβουν πρωτοβουλίες στον τομέα αυτό και να καταθέσουν προτάσεις νόμων με δημοσιονομικές συνέπειες.

Το υπαρκτό όμως αυτό πρόβλημα στο συνταγματικό πλαίσιο και την ερμηνεία του συνυπάρχει σε μία διαλεκτική σχέση με την παραδοσιακή τάση των κομμάτων της αντιπολίτευσης να αποφεύγουν να καταθέτουν λεπτομερώς επεξεργασμένες προτάσεις για την αντιμετώπιση των οικονομικών και κοινωνικών ζητημάτων της χώρας. Και αυτό το φαινόμενο δεν είναι άσχετο με τον φόβο του πολιτικού κόστους, αφού η σύνταξη και η κατάθεση κάθε νομοθετήματος απαιτεί να δώσει ο νομοθέτης απαντήσεις σε διλήμματα πολιτικής και οι απαντήσεις αυτές σημαίνουν ότι κάποιες πληθυσμιακές ομάδες -ή και όλες- θα δυσανεστηθούν. Όσο ευεξήγητη και εάν είναι αυτή η τάση των κομμάτων της αντιπολίτευσης να αποφεύγουν τις επεξεργασμένες προτάσεις νόμων, είναι ένα φαινόμενο που εξηγεί σε μεγάλο βαθμό τη δυσανεσκεια των πολιτών, όταν σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά την ανάληψη της εξουσίας από ένα κόμμα που ήταν στην αντιπολίτευση, αρχίζει να γίνεται σαφές ότι δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν οι προσδοκίες που έντεχνα καλλιεργούνταν μέσα από την ασάφεια του πολιτικού λόγου.

(γ) Τα πεδία συναίνεσης συμπολίτευσης / αντιπολίτευσης σε κρίσιμα θέματα λειτουργίας του πολιτεύματος

Εάν υπάρχει ένα θεσμικό και πολιτικό ζήτημα, από αυτά που μας απασχολούν στην παρούσα μελέτη μας, στο οποίο οι επιδόσεις του πολιτικού μας συστήματος είναι απολύτως απογοητευτικές και η τάση τα τελευταία χρόνια είναι αυξανόμενα αρνητική, αυτό είναι η αδυναμία και η απροθυμία κυβέρνησης και αντιπολίτευσης να συμπράξουν στα πεδία εκείνα που, όπως διαπιστώσαμε, το ίδιο το Σύνταγμα το επιβάλλει, απαιτώντας αυξημένες πλειοψηφίες λήψης αποφάσεων.

Για να είμαστε δίκαιοι με τις πολιτικές δυνάμεις του σήμερα, θα πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι η εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας, και ιδιαίτερα η συνδεόμενη με

Ο ίδιος συγγραφέας περιγράφει τη σταδιακή επέκταση της εξουσίας της Βουλής των Κοινοτήτων στους επόμενους αιώνες με σημείο αναφοράς την επιθυμία πολλών μοναρχών να επιβάλλουν φόρους, που θα έχουν πολιτική νομιμοποίηση μέσα από την έγκρισή τους από τους βουλευτές. Διαφορετική βέβαια τύχη είχε στη Γαλλία ο θεσμός των «États Généraux du Royaume», που συγκαλούσαν σπανιότατα οι γάλλοι μονάρχες για να νομιμοποιήσουν την επιβολή φόρων. Η τελευταία και μοιραία για τον Λουδοβίκο ΙΣΤ΄ σύγκληση του ιδιόρρυθμου αυτού νομοθετικού οργάνου αποτέλεσε την αφετηρία που οδήγησε στη Γαλλική Επανάσταση. Βλ. Carlyle, Th. (2002), *The French Revolution: a history*, New York/Toronto: Modern Library, σελ. 98 επ.

αυτήν προοπτική πρόωρης διάλυσης της Βουλής είχε και στο παρελθόν προκαλέσει τριβές και εντάσεις⁹²² πλην όμως μόνο το 2015 οι δυσχέρειες αυτές υπήρξαν ανυπέρβλητες και οδήγησαν σε διάλυση της Βουλής και διεξαγωγή πρόωρων εκλογών. Γενικότερα, τα τελευταία χρόνια, και οι άλλες διαδικασίες που εξετάσαμε (αναθεώρηση του Συντάγματος, επιλογή ηγεσίας Ανεξάρτητων Αρχών, εκλογικό σύστημα) αποτέλεσαν αφορμή για εντονότερες αντιπαραθέσεις όχι μόνο εξαιτίας διαφορών επί της ουσίας του κάθε θέματος, αλλά και για λόγους τακτικής, επιλογής της χρονικής συγκυρίας, εκατέρωθεν καταλογισμού προθέσεων και τελικά πλήρους αδυναμίας συνεννόησης.

Η μετατροπή των θεσμικών αυτών ζητημάτων, που κανονικά προβλέπονται ως πεδία συνεργασίας συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, σε πεδία οξύτατης αντιπαραθέσεως έχει την πολιτική της εξήγηση.

Παρακολουθώντας την εξέλιξη της πολιτικής ζωής στα χρόνια της Μεταπολίτευσης διαπιστώσαμε ότι η όξυνση της προσωπικής αντιπαραθέσεως και της έμφασης στην κοινοβουλευτική τακτική παρά στην πολιτική ουσία, που σημειώθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1990 και στη δεκαετία του 2000, συνδεόταν με την άμβλυνση των ιδεολογικών διαφορών μεταξύ των δύο τότε μεγάλων κομμάτων, της Ν.Δ. και του ΠΑ.ΣΟ.Κ.

Τα τελευταία χρόνια, βέβαια, και συγκεκριμένα από τότε που αναδείχθηκε σε έναν από τους δύο πόλους εξουσίας ο ΣΥΡΙΖΑ, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι υφίστανται σημαντικότερες ιδεολογικές διαφορές μεταξύ των δύο μεγάλων κομμάτων (Ν.Δ. & ΣΥΡΙΖΑ) της τρέχουσας περιόδου. Η επανεμφάνιση όμως των ιδεολογικών διαφορών μεταξύ κυβέρνησης και αξιωματικής αντιπολίτευσης δεν οδήγησε, όπως θα περίμενε κανείς, σε μείωση του πολιτικού τακτικισμού και σε επικέντρωση του δημόσιου διαλόγου σε θέματα ουσίας. Και αυτό θα πρέπει να αποδοθεί στην αδυναμία άσκησης από οποιοδήποτε κυβερνητικό κόμμα πολιτικής ανεξάρτητης από όσα προβλέπονται στο Μνημόνιο. Η αδυναμία αυτή οδηγεί εξ αντικειμένου στη μείωση των διαφορών στις ακολουθούμενες πολιτικές από τις διαδοχικές κυβερνήσεις ΠΑ.ΣΟ.Κ., Ν.Δ.-ΠΑ.ΣΟ.Κ. (και ΔΗΜ.ΑΡ. για ένα διάστημα) και ΣΥΡΙΖΑ-ΑΝ.ΕΛ. Έτσι, η αντιπαραθέση μεταφέρεται στα θεσμικά θέματα που, σε μία επιφανειακή ανάγνωση, δεν έχουν δημοσιονομικό κόστος,⁹²³ και η οξύτητα που

⁹²² Βλ. ανωτέρω σελ. 268 επ. για τέτοια παραδείγματα.

⁹²³ Καμία αστοχία στην αποτελεσματικότητα του πολιτικού μας συστήματος δεν είναι άμοιρη επιπτώσεων στην οικονομία και τη δημοσιονομική κατάσταση της χώρας.

επικρατεί στην αντιπαράθεση αυτή εκμηδενίζει οποιοδήποτε περιθώριο συνεννόησης σε θέματα, που συνταγματικά αλλά και πολιτικά, επιβάλλεται να υπάρχει συνεννόηση.

Η διαιώνιση αυτής της κατάστασης όπου η τακτική και οι εντυπώσεις επισκιάζουν την ουσία της πολιτικής έχει μεγάλο κόστος και για τη χώρα και για τη δημοκρατία. Η ζημία για τη χώρα είναι πολύπλευρη. Η αναζήτηση λύσεων για τα σημαντικά οικονομικά και κοινωνικά ζητήματα βρίσκεται στο περιθώριο του δημόσιου πολιτικού διαλόγου. Επιπρόσθετα, η οξύτητα που κυριαρχεί σε αυτά τα πεδία θεωρητικής συναίνεσης, που κανονικά θα έπρεπε να αποτελούν καταλύτη για τη δημιουργία ενός ήπιου πολιτικού κλίματος και θα επέτρεπε τη δημιουργική συζήτηση των ουσιαστικών προβλημάτων της χώρας, έχει το ακριβώς αντίθετο αποτέλεσμα: οι διαφωνίες σε αυτά τα διαδικαστικά θέματα δημιουργούν ένα κλίμα πόλωσης και καχυποψίας που υπονομεύει κάθε δυνατότητα συνεννόησης και για τα ζητήματα ουσίας. Ακόμη και όταν τελικά εξευρίσκεται λύση, όπως έγινε στην περίπτωση των Ανεξάρτητων Αρχών μετά από μακρά υποστελέχωσή τους λόγω μη επίτευξης της συνταγματικά απαιτούμενης πλειοψηφίας, το κενό που μεσολάβησε έχει αναπόφευκτα αρνητικές επιπτώσεις στη λειτουργία τους.⁹²⁴

Αλλά εξ ίσου επιβλαβής είναι αυτή η κατάσταση και για τη δημοκρατία. Απαραίτητη προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, και ιδιαίτερα της αντιπροσωπευτικής μορφής του, είναι η εμπιστοσύνη των πολιτών στους θεσμούς και στην ικανότητα του πολιτεύματος να παράγει λύσεις για τα προβλήματά τους. Η ανάμειξη θεσμών όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή οι Ανεξάρτητες Αρχές ή το ίδιο το Σύνταγμα στην καθημερινή πολιτική διαμάχη χάριν πρόσκαιρων ή και αμφίβολων πολιτικών ωφελημάτων αποδυναμώνει την αξιοπιστία και τη σημασία τους στα μάτια των πολιτών. Παράλληλα, η παρατεινόμενη ενασχόληση των κομμάτων, συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, με τα ζητήματα αυτά, που βρίσκονται στο περιθώριο των ενδιαφερόντων των πολιτών σε συνδυασμό με τη συνέχιση της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης, οδηγούν στην προϊούσα αίσθηση των πολιτών ότι το πολιτικό σύστημα δεν ασχολείται κατά προτεραιότητα με τα πραγματικά προβλήματα είτε από λάθος ιεράρχηση είτε από ανικανότητα. Αναπόφευκτη συνέπεια είναι είτε να στρέφεται η κοινή γνώμη σε δυνάμεις που δεν άσκησαν ποτέ την εξουσία (ακόμη και εάν αυτές κινούνται εκτός των αρχών του κοινοβουλευτικής

⁹²⁴ Για σχετικές αναφορές στο ζήτημα βλ. τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων του Ε.Σ.Ρ. (σελ. 4) στο <http://www.esr.gr/>, της Α.Δ.Α.Ε. (σελ. 3) στο <http://www.adae.gr/> για το 2015 και του Α.Σ.Ε.Π. (σελ. 7 & 31) στο <http://www.asep.gr/> για το 2016 [πρόσβαση: 31.05.2017].

δημοκρατίας) είτε να παύει να μετέχει στην πολιτική διαδικασία και ειδικότερα στις εκλογές, φαινόμενο που μακροπρόθεσμα αποτελεί τον σημαντικότερο κίνδυνο για τη δημοκρατία στη χώρα μας.⁹²⁵

Συνοψίζοντας τις διαπιστώσεις αυτές, μπορούμε επιγραμματικά να πούμε ότι η αντιπολίτευση: α) δεν μπόρεσε να ασκήσει αποτελεσματικά τον ελεγκτικό της ρόλο αδυνατώντας να επηρεάσει ή να αποτρέψει με κοινοβουλευτικά μέσα τις κυβερνητικές πολιτικές, β) δεν προέβαλε με σαφήνεια τις εναλλακτικές προτάσεις πολιτικής, προτιμώντας τον καταγγελτικό λόγο και γ) πολύ δύσκολα κατέστη δυνατό να συμπράξει με την κυβέρνηση στα πεδία που προβλέπει το Σύνταγμα ότι απαιτείται η δημιουργία ευρύτερων συναινέσεων. Και βεβαίως, εντοπίσαμε ότι τα ελλείμματα αυτά δεν οφείλονται μόνο σε αστοχίες του θεσμικού πλαισίου, αλλά και στην πολιτική πρακτική των κομμάτων που τα διαιωνίζουν, αφού όντας στην κυβέρνηση πράττουν αυτά που προηγουμένως είχαν στηλιτεύσει ως αντιπολίτευση και αργότερα θα καταγγείλουν όταν βρεθούν εκτός εξουσίας.⁹²⁶

⁹²⁵ Βλ. Georgopoulou, B. (2017), ό. π., (υπό δημοσίευση).

⁹²⁶ Το φαινόμενο πάντως δεν είναι μόνο ελληνικό. Πρβλ. Bryant, Chr. (2014), ό.π. σελ. 389: «Μία από τις ειρωνείες του να είναι κανείς στην αντιπολίτευση είναι πολύ συχνά οι κυβερνητικές πολιτικές που απεχθάνεσαι περισσότερο και καταδικάζεις με τον εντονότερο αποτροπιασμό να είναι οι ίδιες οι πολιτικές που επιστρέφουν και σε φέρνουν σε αμηχανία (όταν είσαι στην κυβέρνηση)».

7.2 ΟΙ ΘΕΣΜΙΚΕΣ ΒΕΛΤΙΩΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΓΝΩΡΙΣΗ ΤΗΣ ΑΝΤΙΠΟΛΙΤΕΥΣΗΣ

Οι διαπιστώσεις που κάναμε μέχρι τώρα υπογραμμίζουν την ανάγκη να γίνουν διορθωτικές παρεμβάσεις στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο προς δύο αντίθετες, αλλά καθόλου αντιφατικές, κατευθύνσεις. Από τη μια πλευρά, πρέπει να ενισχυθεί η δυνατότητα της αντιπολίτευσης να ασκεί αποτελεσματικό έλεγχο στην κυβέρνηση και να προβάλλει τις εναλλακτικές της προτάσεις για την ακολουθητέα πολιτική. Από την άλλη, είναι ανάγκη να περιορισθούν, στο μέτρο του δυνατού, τα λίγα αλλά υπαρκτά περιθώρια, που έχει η αντιπολίτευση να καταστρατηγήσει τις διατάξεις του Συντάγματος και του ΚτΒ δυσχεραίνοντας την ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος. Αναμφίβολα, οι θεσμικές αλλαγές που πρέπει να γίνουν προς την πρώτη κατεύθυνση είναι πολύ περισσότερες από αυτές που πρέπει να γίνουν προς τη δεύτερη. Σε καμία όμως περίπτωση δεν πρέπει να παραβλεφθεί η σημασία που έχουν και οι δεύτερες, με κορυφαίο παράδειγμα αυτό της πρόκλησης πρόωρων εκλογών κατά τη διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας.

Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρήσουμε να κωδικοποιήσουμε τις μέχρι τώρα προτάσεις μας με βάση (α) τη διεύρυνση των θεσμικών δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης και (β) τον περιορισμό των περιθωρίων καταστρατήγησης του Συντάγματος και του ΚτΒ.

Δε θα σταματήσουμε όμως μόνο σε αυτές τις επί μέρους παρεμβάσεις στο ισχύον ρυθμιστικό πλαίσιο. Μία διατριβή με θέμα την αντιπολίτευση δεν μπορεί παρά να έρθει αντιμέτωπη και με το καίριο ερώτημα εάν θα είχε προστιθέμενη αξία μία ενσωμάτωση στο Σύνταγμα διάταξης, που θα αναφερόταν άμεσα στην αντιπολίτευση και τη θέση της εντός του πολιτεύματος. Το ερώτημα αυτό θα εξετάσουμε στο τρίτο (γ) και τελευταίο μέρος της ενότητας αυτής και θα δώσουμε θετική απάντηση κλιμακώνοντάς έτσι τις προτάσεις μας -που μέχρι τώρα αφορούν σε επί μέρους λειτουργίες της αντιπολίτευσης- με την ανάδειξη της ανάγκης για μία συνταγματική διάταξη που θα αναφέρεται άμεσα και συνολικά στη θέση και τον γενικότερο ρόλο της αντιπολίτευσης στην κοινοβουλευτική μας δημοκρατία.

(α) Για μια διεύρυνση των θεσμικών δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης

Η διαπίστωσή μας για τα εμπόδια που αντιμετωπίζει η αντιπολίτευση στο να φέρει σε πέρας το έργο της και ειδικότερα τον ελεγκτικό της ρόλο και της δυνατότητάς της να προβάλλει τον εναλλακτικό της λόγο μας οδήγησε σε μια σειρά από προτάσεις που μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

Σε ό,τι αφορά τον ελεγκτικό ρόλο, επισημάναμε την ανάγκη ουσιαστικοποίησης της άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου μέσω της μεταφοράς του μεγαλύτερου μέρους του στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, όπου ο διάλογος είναι πιο άνετος και πιο ουσιαστικός από πολλές απόψεις.

Διαπιστώνοντας την ανάγκη λήψης μέτρων για την αντιμετώπιση του φαινομένου της μη εμφάνισης του υπουργού για να απαντήσει στα θέματα που θέτουν οι βουλευτές στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου προτείναμε όποια ερώτηση δεν απαντάται από τον υπουργό να εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της επόμενης συνεδρίασης της αρμόδιας κοινοβουλευτικής επιτροπής, όπου δεν θα είναι δυνατόν να συζητηθούν άλλα θέματα, και ιδιαίτερα νομοσχέδια, εάν προηγουμένως δεν απαντηθεί η εκκρεμής ερώτηση.

Για τις εξεταστικές επιτροπές καταγράψαμε την αναγκαιότητα να ερμηνευθεί ορθά το Σύνταγμα -με τροποποίηση του ΚτΒ- και να δοθεί στην αντιπολίτευση το δικαίωμα να επιβάλει τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών εφ' όσον αυτό υπερψηφίζεται από τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών με ένα βέβαια ανώτατο όριο ανά σύνοδο για να αποφεύγονται καταχρήσεις. Αναγκαίο συμπλήρωμα μιας τέτοιας πρότασης θα είναι να προεδρεύει στις εν λόγω επιτροπές βουλευτής της αντιπολίτευσης.

Παράλληλα, επισημάναμε ότι θα πρέπει να διευκολυνθεί και να ουσιαστικοποιηθεί η λειτουργία των εξεταστικών εκείνων επιτροπών που δε συνδέονται με αμιγώς πολιτικά ζητήματα αλλά π.χ. με τη διερεύνηση των αιτιών ενός πολύνεκρου δυστυχήματος. Αυτό μπορεί να γίνει με τη θέσπιση ελαστικότερων προϋποθέσεων για τη σύστασή τους και με τη συμμετοχή, στη σύνθεση των επιτροπών, εμπειρογνομόνων.

Ως προς τις λεγόμενες προανακριτικές επιτροπές, το πιο «επιθετικό» μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου -με την εξαίρεση της πρότασης δυσπιστίας- καταλήξαμε στο συμπέρασμα ότι ο έλεγχος θα πρέπει να διευρυνθεί μέσω της κατάργησης της ειδικής παραγραφής, που προβλέπεται στο άρθρο 86 του Συντάγματος. Από την άλλη,

επιβεβαιώσαμε την ανάγκη να υπάρχει έγκριση της Βουλής και να συστήνεται ειδικό δικαστήριο για την εκδίκαση των υποθέσεων αυτών. Παράλληλα, επισημάναμε ότι θα συνέβαλλε στην αποφορτισμένη διερεύνησή τους εάν, μετά την κατ' αρχήν απόφαση της Βουλής, τη σχετική έρευνα διεξήγε ειδικό δικαστικό όργανο και όχι ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή, κάτι που σήμερα προβλέπεται δυνητικά και όχι κατ' αποκλεισμόν της κοινοβουλευτικής επιτροπής.

Σε ό,τι αφορά την προβολή των εναλλακτικών θέσεων της αντιπολίτευσης διατυπώσαμε την άποψη ότι θα πρέπει: i) να αυξηθεί ο αριθμός των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων που δικαιούται να ζητήσει η αντιπολίτευση, με ένα παράλληλο περιορισμό της χρονικής διάρκειας της κάθε συζήτησης και ii) να διευκολυνθεί η συζήτηση των προτάσεων νόμου στην Ολομέλεια με μία συσταλτική ερμηνεία των σχετικών περιοριστικών διατάξεων του Συντάγματος ως προς τη δυνατότητα συζήτησης προτάσεων με δημοσιονομικό χαρακτήρα.

Αντίθετα, πιο περιορισμένες ήταν οι προτάσεις μας ως προς τη διεύρυνση του ρόλου της αντιπολίτευσης στα σημεία εκείνα που το Σύνταγμα παρακινεί σε συναίνεση τη συμπολίτευση και αντιπολίτευση. Ειδικότερα, προτείναμε να αυξηθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή που προκύπτει μετά τις εκλογές, ανεξάρτητα από την πλειοψηφία που επιτεύχθηκε στην πρώτη Βουλή. Κι αυτό γιατί εφ' όσον στην πρώτη φάση έχει επιτευχθεί η πλειοψηφία των 3/5, η πλειοψηφία που θα προκύψει μετά τις εκλογές θα έχει λυμένα τα χέρια της να προσδιορίσει το περιεχόμενο των αναθεωρητέων διατάξεων κατά το δοκούν, ακόμη και προς αντίθετη κατεύθυνση από αυτήν που έχει υπ' όψιν της η πλειοψηφία της προηγούμενης Βουλής.

(β) Για τον περιορισμό των περιθωρίων καταστρατήγησης του Συντάγματος και του ΚτΒ

Η ανάγκη βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου προς την κατεύθυνση μιας αποτελεσματικότερης αντιπολίτευσης, δεν μας έκανε να παραβλέψουμε και την ανάγκη θεσμικών βελτιώσεων στις διατάξεις εκείνες του Συντάγματος και του ΚτΒ, που επέτρεψαν στην εκάστοτε αντιπολίτευση να παρακωλύσει την άσκηση του κυβερνητικού και νομοθετικού έργου καταστρατηγώντας διατάξεις που δεν είχαν ποτέ τέτοιο σκοπό.

Η πρώτη, και πιο σημαντική πρόταση, αφορά στην αποσύνδεση της διαδικασίας εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας από το ενδεχόμενο πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Καταθέσαμε ορισμένες εναλλακτικές λύσεις (σταδιακή μείωση της απαιτούμενης πλειοψηφίας μέχρι την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών ή σύσταση ενός ειδικού εκλεκτορικού σώματος) αλλά εκείνο που έχει σημασία είναι να καταργηθεί η δυνατότητα της εκάστοτε αντιπολίτευσης να αξιοποιεί ως λόγο πρόωρης διάλυσης της Βουλής και διακοπής της τετραετούς κυβερνητικής θητείας μια διαδικασία που αποσκοπεί στην επίτευξη συναίνεσης για ένα πρόσωπο που συμβολίζει την ενότητα του κράτους.

Οι επόμενες δύο προτάσεις αφορούν στην πρόταση δυσπιστίας και τις σχετικές ρυθμίσεις του ΚτΒ. Θα πρέπει να αναδιατυπωθεί ο ΚτΒ, ώστε να μην επιτρέπει την αλλεπάλληλη κατάθεση προτάσεων δυσπιστίας στρεφόμενων κάθε φορά κατά διαφορετικού υπουργού και να διευκρινιστεί ότι η διακοπή της κοινοβουλευτικής διαδικασίας, όταν υποβάλλεται πρόταση δυσπιστίας προκειμένου να συζητηθεί αυτή κατά προτεραιότητα, δεν ισχύει σε περίπτωση συζήτησης νομοσχεδίων που έχουν χαρακτηριστεί κατεπείγοντα.

Σχετικές με την ανάγκη ομαλής λειτουργίας του κράτους ήταν και οι προτάσεις για την επιλογή των Ανεξάρτητων Αρχών, όπου διαπιστώθηκε ότι με κοινή ευθύνη συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης έχουν αυξηθεί τα τελευταία χρόνια οι περιπτώσεις μη επίτευξης της απαιτούμενης πλειοψηφίας των 4/5 στη Διάσκεψη των Προέδρων και συνεπώς υπολειτουργίας των τόσο σημαντικών αυτών οργάνων της πολιτείας. Μη αμφισβητώντας την ανάγκη να υπάρχει αυξημένη πλειοψηφία για την επιλογή των επικεφαλής των Αρχών προτείναμε είτε τη μεταφορά της αρμοδιότητας στις κατά περίπτωση αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές, όπου λόγω της διαφορετικής τους σύνθεσης μία πλειοψηφία των 3/5 θα ήταν πιο εφικτή αλλά ταυτόχρονα θα εξασφάλιζε και την αναγκαία ευρεία συναίνεση. Παράλληλα, προτείναμε να αναζητηθούν λύσεις και προς την κατεύθυνση της ανάθεσης αρμοδιότητας σε άλλα όργανα της Βουλής ή στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή στις ίδιες τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Η συγγραφέας της μελέτης αυτής δεν έχει την ψευδαίσθηση ότι η τυχόν υιοθέτηση των θεσμικών αυτών προτάσεων ή παρόμοιων θα οδηγήσει από μόνη της στην επίτευξη ενός πιο αποτελεσματικού, αλλά και πιο ελεύθερου τρόπου λειτουργίας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Εξετάζοντας τις επί μέρους λειτουργίες της αντιπολίτευσης διαπιστώσαμε μία σειρά από προβλήματα που αφορούν στη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος και που

δεν οφείλονται σε θεσμικές ατέλειες. Καμία αστοχία του Συντάγματος ή του ΚτΒ δεν ευθύνεται π.χ. για την αδυναμία σύνταξης κοινά αποδεκτών πορισμάτων στις εξεταστικές επιτροπές, τη συχνή προσφυγή στην κατάθεση προτάσεων για σύσταση προανακριτικών επιτροπών χωρίς τα παραπεμπτικά ή απαλλακτικά τους πορίσματα να πείθουν την πλειοψηφία των πολιτών ή τη χρήση ενός σοβαρού θεσμού, όπως η αναθεώρηση του Συντάγματος για λόγους πολιτικού τακτικισμού. Και βεβαίως, καμία θεσμική ρύθμιση δεν ευθύνεται για το ότι η εκάστοτε αντιπολίτευση (συχνά δε και η εκάστοτε συμπολίτευση) περιορίζονται σε ένα καταγγελτικό της άλλης πλευράς λόγο αγνοώντας την παράλληλη ανάγκη για προγραμματικό λόγο.

Οι αιτίες για τα φαινόμενα αυτά θα πρέπει να αναζητηθούν στα χαρακτηριστικά του πολιτικού ανταγωνισμού στη χώρα μας και σε μία νοοτροπία που διαπερνά οριζόντια την πολιτική ηγεσία αλλά και, σε ένα βαθμό, και την ίδια την κοινωνία. Σύμφωνα με τη νοοτροπία αυτή, ο αντίπαλος αντιμετωπίζεται ως ο απόλυτος εχθρός στη μάχη κατά του οποίου επιτρέπεται να χρησιμοποιήσει κανείς κάθε μέσο, ακόμη και αυτά που μέχρι προ ολίγου, όταν τα κόμματα ήταν σε αντίστροφη θέση ως προς το δίπολο συμπολίτευση-αντιπολίτευση, καταδίκασε με απόλυτο τρόπο. Και μολονότι αυτή η παθογένεια δεν είναι πρωτόγνωρη στη χώρα μας ούτε και μοναδική σε σχέση με άλλες χώρες⁹²⁷ στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία της τριγωνικής κρίσης, που περιλαμβάνει την οικονομική, την κοινωνική και την πολιτική ζωή του τόπου, αποκτά μοναδικά επικίνδυνη διάσταση. Όπως είπαμε και στην εισαγωγή, η όποια ωφέλεια της μελέτης αυτής ως προς τα προβλήματα που δεν οφείλονται σε ρυθμιστικές αστοχίες αλλά σε πολιτικές στρεβλώσεις έγκειται στη συνειδητοποίηση ότι η αντιμετώπισή τους δε διέρχεται μέσα από άστοχους συνταγματικούς πειραματισμούς ή και καιροσκοπισμούς, που στην καλύτερη περίπτωση δεν επιτυγχάνουν τον διακηρυσσόμενο στόχο, ενώ συνήθως προκαλούν σημαντικότερα προβλήματα.

⁹²⁷ Προφανώς, ο γνωστός βρετανός πολιτικός επιστήμων M. Vile (1998: 12) δεν είχε κατά νου την Ελλάδα, όταν έγραφε: «...πραγματικά, ο σύγχρονος φιλελεύθερος συνταγματιστής θα νιώσει πιθανότατα αμηχανία από την υποστήριξη που του παρέχουν όσοι θέλουν να χρησιμοποιήσουν την ταμπέλα της “συνταγματικής ελευθερίας” για να περιορίσουν την κυβερνητική δράση που συγκρούεται με τα πολιτικά τους προγράμματα, πλην όμως είναι διατεθειμένοι να χρησιμοποιήσουν την κυβερνητική εξουσία, όταν οι ίδιοι την ελέγχουν, για να επιτύχουν τους δικούς τους σκοπούς.». Είναι βέβαιο όμως ότι θα μπορούσε να έχει γραφεί και για την Ελλάδα.

(γ) Για μια συνταγματική αναγνώριση του θεσμού της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης

Ακόμη και εάν υλοποιούνταν όλες οι προαναφερθείσες προτάσεις βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου που διέπει την αντιπολίτευση, από το Σύνταγμά μας θα εξακολουθούσε να απουσιάζει οποιαδήποτε μνεία στον θεσμό της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης. Σε ένα Σύνταγμα αποτελούμενο από 120 άρθρα (με πολλές επί μέρους διατάξεις το καθένα) και στο οποίο γίνεται μνεία όλων των βασικών θεσμών της πολιτείας (ενίοτε δε και μη βασικών),⁹²⁸ απουσιάζει ο αμέσως βασικότερος πολιτικός θεσμός μετά από αυτόν της κυβέρνησης και της Βουλής, η αντιπολίτευση. Όπως ήδη αναφέραμε στην αρχή της μελέτης, ακόμη και όταν ο συνταγματικός νομοθέτης ρυθμίζει ζητήματα που κατ' εξοχήν αναφέρονται στην αντιπολίτευση, όπως η πρόταση δυσπιστίας, αναφέρεται σε βουλευτές και σε ελάχιστο αριθμό βουλευτών και όχι στην αντιπολίτευση.

Θα ήταν παράλειψη της μελέτης μας εάν δεν εξετάζαμε ένα σφαιρικότερο ερώτημα: πέραν των επί μέρους «εργαλείων», που διαθέτει η αντιπολίτευση και των πεδίων στα οποία απαιτείται η συναίνεσή της, θα είχε άραγε προστιθέμενη αξία για το κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα το να κάνει το Σύνταγμα ειδική μνεία στην αντιπολίτευση, τη θέση της εντός του πολιτεύματος και ενδεχομένως και σε ορισμένα βασικά δικαιώματά της;⁹²⁹

Η απάντηση δεν είναι αυτονόητη, δεδομένου μάλιστα ότι δεν πιστεύουμε πως το Σύνταγμα αποτελεί το κατάλληλο επίπεδο ρύθμισης κάθε πολιτικού ή θεσμικού ζητήματος. Για τον λόγο αυτό θα σταθούμε ιδιαίτερα στο ερώτημα αυτό, προκειμένου να στοιχειοθετήσουμε τη θετική απάντηση που πρόκειται να δώσουμε.

Όπως είδαμε στο κεφάλαιο 1, η διεθνής πρακτική δεν είναι ενιαία. Μία στις τέσσερις χώρες παγκοσμίως περιέχουν συνταγματικές διατάξεις για την αντιπολίτευση που είτε αναφέρονται γενικά σε αυτήν και τον ρόλο της είτε κατοχυρώνουν κάποια συγκεκριμένα

⁹²⁸ Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση του άρθρου 92 του Συντάγματος, που αναφέρεται στο καθεστώς των υπαλλήλων της γραμματείας των δικαστηρίων και των υποθηκοφυλακείων, καθώς επίσης και στους συμβολαιογράφους και τους άμισθους υποθηκοφύλακες.

⁹²⁹ Η Φουντεδάκη (1995: 126) επισημαίνει την απουσία «διάταξης ειδικής που να αναγνωρίζει άμεσα και να οργανώνει το θεσμό της αντιπολίτευσης». Καταλήγει όμως, τονίζοντας ότι σε κάθε περίπτωση, η αναγκαία αναβάθμιση του ρόλου της αντιπολίτευσης «μπορεί να επιτευχθεί πρωτίστως μέσω της εφαρμογής του Συντάγματος και του Κανονισμού και δευτερευόντως μέσω της θέσπισης νέων ή της τροποποίησης ισχυουσών διατάξεων.».

δικαιώματα. Η αναλογία είναι πολύ μικρότερη στην Ευρώπη όπου μία στις δέκα χώρες περιλαμβάνει τέτοιες συνταγματικές διατάξεις. Από αυτές, άλλες είναι γενικές και συνοπτικές και άλλες ειδικές και αναλυτικές.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκει από το 2008 η Γαλλία, όπου στη συνταγματική αναθεώρηση της χρονιάς εκείνης, προστέθηκε η εξής γενικού περιεχομένου διάταξη (άρθρο 51 παρ. 1): «Οι Κανονισμοί του κάθε νομοθετικού Σώματος θα καθορίσουν τα δικαιώματα των κοινοβουλευτικών ομάδων που λειτουργούν σε αυτό. Θα αναγνωρίσουν ότι οι κοινοβουλευτικές ομάδες της αντιπολίτευσης στα αντίστοιχα Σώματα, καθώς και οι μειοψηφικές ομάδες,⁹³⁰ έχουν ειδικά δικαιώματα». Παράλληλα, προβλέφθηκε και ένα ειδικό δικαίωμα της αντιπολίτευσης (άρθρο 48): «Μία ημέρα συνεδρίασης ανά μήνα σε κάθε νομοθετικό Σώμα θα έχει ημερήσια διάταξη που θα καθορίζεται με πρωτοβουλία των ομάδων της αντιπολίτευσης καθώς και των μειοψηφικών ομάδων.».

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκει η Μάλτα της οποίας το Σύνταγμα περιέχει εννέα άρθρα που προβλέπουν συγκεκριμένα δικαιώματα της αντιπολίτευσης και δη της αξιωματικής αντιπολίτευσης. Ειδικότερα προβλέπεται ότι i) ένας από τους δύο βουλευτές που μετέχουν σε ένα ανώτατο δικαστικό συμβούλιο ορίζεται από τον αρχηγό της αντιπολίτευσης (άρθρο 101Α, παρ. 1, περ. ε'), ii) σε περίπτωση που γεννάται ζήτημα αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο αναπληρωτής του ορίζεται από τον Πρωθυπουργό με τη σύμφωνη γνώμη του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης και εάν δεν υπάρξει συμφωνία τα καθήκοντα ασκεί ο Πρόεδρος του Ανωτάτου Δικαστηρίου (άρθρο 49), iii) θα πρέπει να λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη του αρχηγού της αξιωματικής αντιπολίτευσης κατά τον ορισμό των μελών της Εκλογικής Επιτροπής ή την αλλαγή από την Επιτροπή των ορίων των περιφερειών (άρθρα 60, 61), iv) ο αρχηγός της αξιωματικής αντιπολίτευσης (ως πολιτειακός θεσμός) ορίζεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και είναι ο αρχηγός του μεγαλύτερου κόμματος της αντιπολίτευσης, ενώ υπάρχουν και ρυθμίσεις για τις περιπτώσεις που στη δεύτερη θέση ισοδυναμούν σε έδρες δύο κόμματα της αντιπολίτευσης κ.λπ. (άρθρα 85 και 90), v) τα μέλη των Επιτροπής Δημοσίων Υπηρεσιών (ένα είδος Α.Σ.Ε.Π.), της Επιτροπής

⁹³⁰ Ως «μειοψηφικές ομάδες» νοούνται στο κοινοβουλευτικό σύστημα της Γαλλίας εκείνες οι κοινοβουλευτικές ομάδες που είτε είναι οι μικροί εταίροι σε μια συμμαχία κομμάτων που στηρίζουν την κυβέρνηση είτε δηλώνουν ότι δεν ανήκουν ούτε στη συμπολίτευση ούτε στην αντιπολίτευση. Herin, J.-L. (2013), «Les groupes minoritaires: Un nouveau concept entre droit et politique», *Pouvoirs*, (146), σελ. 57-69 και Monge, P. (2015), «Les groupes minoritaires de l'article 51-1 de la Constitution: de l'artifice juridique à la réalité politique d'un contre-pouvoir», *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, (103), σελ. 615-632.

Ραδιοτηλεόρασης και της Επιτροπής Απασχόλησης (ένα είδος ΟΑΕΔ) ορίζονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από εισήγηση του Πρωθυπουργού, ο οποίος έχει προηγουμένως διαβουλευτεί με τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης (άρθρα 109, 118 και 120 αντίστοιχα).⁹³¹

Όπως κάναμε σε όλα τα κεφάλαια της μελέτης αυτής, δε θα συνάγουμε συμπεράσματα περί του πρακτέου στο εγχώριο συνταγματικό και πολιτικό πλαίσιο με κύριο κριτήριο τα ισχύοντα σε άλλες χώρες. Αυτά αποτελούν απλώς το ερέθισμα για να επεξεργαστούμε τυχόν εναλλακτικές λύσεις σε περίπτωση που οι ελληνικές ρυθμίσεις (ή η απουσία ρυθμίσεων) κρίνεται ότι χρήζουν βελτίωσης ή και πλήρους αναθεώρησης.⁹³²

Καθοριστικό λοιπόν κριτήριο για να κρίνουμε εάν μια τέτοια προσθήκη στο Σύνταγμα θα είχε μια προστιθέμενη αξία, είτε νομική είτε πολιτική, είναι να διαπιστώσουμε ποιο είναι το πρόβλημα που θα ρυθμιζόταν με αυτήν και όταν το εντοπίσουμε να εξακριβώσουμε ποια είναι η ενδεδειγμένη λύση και εάν αυτή θα πρέπει να δοθεί σε επίπεδο Συντάγματος ή ΚτΒ.⁹³³

Μία διαπίστωση που κάναμε στην εισαγωγή, και που επιβεβαιώσαμε σχεδόν σε κάθε κεφάλαιο αυτής της μελέτης, είναι ότι το Σύνταγμά μας δείχνει να αγνοεί τη διάκριση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου. Οι συντάκτες του παρέμειναν πιστοί στην παραδοσιακή διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας αντιμετωπίζοντας την πρώτη ως ένα ενιαίο σύνολο, ένα θεσμό του οποίου η ύπαρξη και η λειτουργία εγγυώνται την εξισορρόπηση της ισχύος της εκτελεστικής εξουσίας. Με παρόμοιο πνεύμα, ο ΚτΒ, πέραν ορισμένων ελάχιστων διατάξεων ήσσονος σημασίας, όπου αναφέρεται ειδικά στην

⁹³¹ Πολλές από τις διατάξεις αποτυπώνουν και πρακτικές που ισχύουν στο Ηνωμένο Βασίλειο χωρίς όμως να είναι κατ' ανάγκην διατυπωμένες σε κάποιο νομοθετικό κείμενο.

⁹³² Ο Summers (1966), αμερικανός καθηγητής του συγκριτικού δικαίου, υποστηρίζει ότι: «*Η αξία του να μαθαίνουμε ότι άλλοι ακολουθούν άλλους δρόμους που οδηγούν σε άλλα συμπεράσματα δεν είναι για να αποδείξουμε ότι οι δικοί μας είναι λάθος, αλλά για να αναγκαστούμε να απαντήσουμε εάν οι δικοί μας είναι σωστοί... Κατ' ελάχιστον, ενθαρρυνόμαστε να σκεφτόμαστε το αδιανόητο και να εξετάζουμε το εφικτό αυτού που έχει θεωρηθεί ανέφικτο.*». Summers, Cl. (1966), «American and European Labor Law: The Use and Usefulness of Foreign Experience», *Buffalo Law Review*, (16), σελ. 210-223, στο http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4906&context=fss_papers [πρόσβαση: 13.04.2017].

⁹³³ Για τις αρχές που πρέπει να διέπουν τη νομοθετική διαδικασία βλ. ενδεικτικά: Zattoni, A. & Cuomo, F. (2008), «Why adopt codes of good governance? A comparison of constitutional and efficiency perspectives», *Corporate Governance*, 16 (1), σελ. 1-15, Μακρυδημήτρη, Α. (2011), «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), ό. π., σελ. 163-172, Καρκατσούλη, Π. (2011), «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), ό. π., σελ. 181-203, Ο.Κ.Ε. (2012), «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», *Γνώμη της Ο.Κ.Ε.*, (269), στο http://www.oke.gr/opinion/op_269.pdf [πρόσβαση: 08.05.2017].

αντιπολίτευση,⁹³⁴ δείχνει να υποκαθιστά τη διάκριση συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης από την έννοια των κοινοβουλευτικών ομάδων. Όταν, δηλαδή, θέλει να δώσει δικαιώματα σε κόμματα της αντιπολίτευσης δεν αναφέρεται άμεσα σε αυτήν αλλά στη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων, εκλαμβάνοντας σιωπηρά ότι το δεύτερο κόμμα θα κατέχει τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης και τα υπόλοιπα θα συναπαρτίζουν αυτό που έχει καθιερωθεί στην πολιτική ορολογία να αποκαλείται ελάσσων αντιπολίτευση (μολονότι ο όρος δεν χρησιμοποιείται στον ΚτΒ).

Η παραδοσιακή αυτή προσέγγιση ίσως ήταν επαρκής στην περίοδο που το εκάστοτε πρώτο κόμμα είχε την απόλυτη πλειοψηφία οπότε ήταν ξεκάθαρο ότι όλα τα άλλα κόμματα ανήκαν στην αντιπολίτευση.⁹³⁵ Το πέρασμα όμως στην εποχή των συμμαχικών κυβερνήσεων, που απαρτίζονται από 2-3 κόμματα, έχει δημιουργήσει μια πιο σύνθετη πραγματικότητα. Στις εκλογές του Ιουνίου του 2012 το τρίτο κόμμα αναδείχθηκε σε κόμμα της συμπολίτευσης και στις εκλογές του Ιανουαρίου και του Σεπτεμβρίου του 2015 το κόμμα των ΑΝ.ΕΛ., που ήρθε αντιστοίχως έκτο και έβδομο σε ψήφους και έδρες έγινε κυβερνητικός εταίρος.

Οι πρακτικές συνέπειες αυτής της εξέλιξης, σε συνδυασμό με την προτίμηση του ΚτΒ να αναφέρεται στις κοινοβουλευτικές ομάδες και την αριθμητική τους δύναμη παρά να κάνει τη διάκριση συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης, έχει ή μπορεί να έχει αρκετές επιπτώσεις στην κοινοβουλευτική πρακτική:

i) Κατά τις συζητήσεις στην Ολομέλεια και τις κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι κοινοβουλευτικές ομάδες λαμβάνουν τον λόγο με τη σειρά των εδρών που η κάθε μία διαθέτει. Έτσι, οι συζητήσεις των νομοσχεδίων και των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων στη Βουλή αντί να δομούνται γύρω από το δίπολο συμπολίτευση-αντιπολίτευση έχουν μία διασπασμένη δομή, όπου ο μικρός ή οι μικροί κυβερνητικοί εταίροι λαμβάνουν το λόγο ανάμεσα σε διάφορα κόμματα της αντιπολίτευσης και αντί να παραθέτουν το κυβερνητικό πρόγραμμα και έργο απαντούν στους ομιλητές της αντιπολίτευσης. Σε ένα πολιτικό σύστημα, που παραδοσιακά προτιμά τον επικριτικό σε σχέση με τον προγραμματικό λόγο, μία τέτοια δομή που ευνοεί τη διαιώνιση αυτής της αρνητικής νοοτροπίας θα πρέπει να επανεξετασθεί.

⁹³⁴ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 237 & 238, σελ. 93.

⁹³⁵ Ανθόπουλος Χ. (2016β), ό.π., σελ. 11.

ii) Η δεύτερη και πιο σοβαρή επίπτωση είναι ότι η απόδοση δικαιωμάτων στις κοινοβουλευτικές ομάδες με μόνο κριτήριο την αριθμητική τους δύναμη μπορεί να οδηγήσει σε αδιανόητα για μια κοινοβουλευτική δημοκρατία αποτελέσματα σε περίπτωση που δύο μεγάλα κόμματα ή και περισσότερα συμμαχήσουν προκειμένου να σχηματίσουν κυβέρνηση ευρείας συναίνεσης. Η άσκηση του δικαιώματος π.χ. για υποβολή προτάσεων δυσπιστίας, σύστασης εξεταστικών επιτροπών,⁹³⁶ αναθεώρησης του Συντάγματος, προϋποθέτει να υπογράφονται οι αντίστοιχες προτάσεις από έναν αριθμό βουλευτών που δεν είναι βέβαιο ότι θα διαθέτει η αντιπολίτευση σε περίπτωση μιας τέτοιας «μεγάλης συμμαχίας», για να χρησιμοποιήσουμε την ελληνική μετάφραση του γνωστού γερμανικού όρου «Großen Koalition». Σε τέτοιες περιπτώσεις, η αντιπολίτευση θα στερείται σημαντικών αρμοδιοτήτων να ασκεί καίρια «εργαλεία» κοινοβουλευτικού ελέγχου σε μία περίοδο που η μεγάλη κοινοβουλευτική στήριξη μιας τέτοιας κυβέρνησης καθιστά την πολιτική και θεσμική σημασία της πρώτης ακόμη πιο μεγάλη.

iii) Στο πλαίσιο του ίδιου σεναρίου μιας μεγάλης κυβερνητικής συμμαχίας, δημιουργούνται και άλλες παρενέργειες όπως το ότι ο καθαρά ποσοτικός τρόπος με τον οποίο κατανέμει τον χρόνο των κοινοβουλευτικών συζητήσεων ο ΚτΒ θα οδηγήσει σε μεγάλη ανισορροπία του χρόνου ομιλίας, που θα διαθέτει η αντιπολίτευση σε σχέση με αυτόν της συμπολίτευσης. Και πάλι, η ουσιαστική εκμηδένιση της προβολής του λόγου της αντιπολίτευσης σε μια τέτοια περίπτωση θα συμβεί σε μια εποχή υπέρμετρης διόγκωσης της δύναμης που διαθέτει η κυβέρνηση λόγω ακριβώς της τεράστιας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Και αυτό θα είναι πρόβλημα για κάθε κοινοβουλευτικό πολίτευμα.

Το σενάριο της «μεγάλης συμμαχίας» που περιγράψαμε δεν είναι καθαρά θεωρητικό. Έχει συμβεί δύο φορές στα χρόνια της Μεταπολίτευσης, επί πρωθυπουργίας Ξ. Ζολώτα (1989-1990) και Λ. Παπαδήμου (2011-2012). Για διαφορετικούς λόγους την κάθε φορά, οι αρνητικές συνέπειες δεν εμφανίστηκαν. Την πρώτη φορά, την κυβέρνηση στήριζαν όλες οι κοινοβουλευτικές ομάδες της Βουλής και έτσι δεν τέθηκε θέμα δικαιωμάτων της

⁹³⁶ Δεν περιλαμβάνουμε στην απαρίθμηση την περίπτωση της πρότασης για σύσταση προανακριτικής επιτροπής, δεδομένου ότι αρκεί για την υποβολή της να υπογράφεται από το 1/10 του όλου αριθμού των βουλευτών, αριθμός που είναι εξαιρετικά απίθανο να μην επιτευχθεί από την αντιπολίτευση ακόμη και στην περίπτωση μιας μεγάλης συμμαχίας. Πάντως, και σε αυτή την περίπτωση δεν αποκλείεται να υπάρξουν προβλήματα καθώς, εάν εκτός της κυβερνητικής συμμαχίας μείνουν τα κόμματα που βρίσκονται στα άκρα του πολιτικού φάσματος, θα είναι πολιτικά δυσχερές να συνυπογράψουν από κοινού μια τέτοια πρόταση έστω και εάν αυτό απαιτείται για να συγκεντρωθεί ο αντίστοιχος αριθμός βουλευτών.

αντιπολίτευσης.⁹³⁷ Τη δεύτερη φορά, ήταν τόσο γρήγορη η εξασθένηση της αρχικά τεράστιας κυβερνητικής πλειοψηφίας με τις μαζικές ανεξαρτητοποιήσεις και διαγραφές⁹³⁸ και τόσο σύντομο το διάστημα που μεσολάβησε μέχρι τη διάλυση της Βουλής (από τον Νοέμβριο του 2011 έως τον Απρίλιο του 2012), ώστε δεν πρόλαβαν να φανούν στην πράξη τέτοιου είδους προβλήματα.

Τα δύο αυτά, όμως, προηγούμενα κάθε άλλο παρά θα πρέπει να μας καθησυχάζουν για το τι θα συμβεί στο μέλλον σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο που κάθε άλλο παρά αδύνατο θα πρέπει να φαντάζει στην εποχή της παρατεινόμενης κρίσης. Πόσω μάλλον που στις μεθεπόμενες εκλογές, όπου θα ισχύσει το σύστημα της απλής αναλογικής,⁹³⁹ είναι πολύ πιθανό να απαιτηθεί συνεργασία των δύο μεγάλων κομμάτων για να σχηματισθεί κυβέρνηση, που θα απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής.

Έχοντας διαπιστώσει το πρόβλημα, θα πρέπει τώρα να εξετάσουμε την ενδεδειγμένη λύση και κυρίως εάν η παρέμβαση θα πρέπει να γίνει στο επίπεδο του ΚτΒ ή σε αυτό του Συντάγματος. Μολονότι η άποψη της συγγραφέως είναι να αποφεύγεται η αλλαγή του Συντάγματος για να επιλυθεί ένα πρόβλημα, όταν αυτό μπορεί να επιλυθεί σε επίπεδο ΚτΒ, στη συγκεκριμένη περίπτωση η λύση στο εν λόγω ζήτημα δεν μπορεί παρά να περνάει μέσα από την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Είναι βέβαια δυνατόν το ζήτημα της σειράς των ομιλητών ή της κατανομής του χρόνου ομιλίας μεταξύ συμπολίτευσης και αντιπολίτευσης να επιλυθεί μέσα από την τροποποίηση των διατάξεων του ΚτΒ, το μεγάλο όμως πρόβλημα του απαιτούμενου αριθμού για την άσκηση των κρίσιμων αντιπολιτευτικών δικαιωμάτων για τα οποία το ίδιο το Σύνταγμα θέτει ως προϋπόθεση την ύπαρξη ενός ελάχιστου αριθμού βουλευτών, δεν μπορεί παρά να αντιμετωπιστεί στο πλαίσιο μιας συνταγματικής αναθεώρησης, που θα αναγνωρίζει ρητά την αντιπολίτευση ως θεσμό του πολιτεύματος.

⁹³⁷ Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά την ψηφοφορία επί των προγραμματικών δηλώσεων της κυβέρνησης Ξ. Ζολώτα η μόνη βουλευτής που τις καταψήφισε ήταν η Μ. Δίζη-Πατσουρέα των Οικολόγων Εναλλακτικών (Ομοσπονδία Οικολογικών και Εναλλακτικών Οργανώσεων). Υπήρξαν, επίσης, δύο βουλευτές του ΠΑ.ΣΟ.Κ., που δήλωσαν «παρών». Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1992), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλεια*, τόμος πρώτος, Συνεδρίαση ΣΤ' (01.12.1989), Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σελ. 86 επ.

⁹³⁸ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 244, σελ. 95 και παράρτημα Δ (α) της παρούσας μελέτης.

⁹³⁹ Βλ. ανωτέρω σελ. 291.

Το επόμενο ερώτημα που τίθεται είναι τι περιεχόμενο θα πρέπει να έχει μια τέτοια διάταξη. Θα είναι μια γενικού περιεχομένου διάταξη που θα αναδεικνύει τη θεσμική σημασία και την αποστολή της αντιπολίτευσης ή μια περιπτωσιολογική ρύθμιση;

Θεωρούμε ότι θα ήταν σφάλμα να υπάρξει μια περιπτωσιολογική ρύθμιση των δικαιωμάτων της αντιπολίτευσης, κατά το πρότυπο π.χ. του Συντάγματος της Μάλτας. Η απαρίθμηση, πέραν των ερμηνευτικών προβλημάτων που μπορεί να δημιουργήσει, και μάλιστα σε μια χώρα όπως η Ελλάδα που δε διαθέτει όπως είπαμε Συνταγματικό Δικαστήριο για να τα επιλύει, μπορεί να συναντήσει σημαντικές αντιδράσεις από την ίδια την πλειοψηφία. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα είτε η πρόταση αναθεώρησης να μην υπερψηφισθεί είτε η περιπτωσιολογία να είναι εξαιρετικά περιορισμένη και έτσι να καταστούν ενδεχομένως πιο ευάλωτα όσα δικαιώματα μείνουν εκτός συνταγματικής κατοχύρωσης.

Πιο ενδεδειγμένη θα ήταν μια διάταξη που θα αναγνώριζε την πολιτειακή σημασία της αντιπολίτευσης προβλέποντας ότι με τον ΚτΒ διασφαλίζεται η δυνατότητά της να ασκεί ουσιαστικό κοινοβουλευτικό έλεγχο και να προβάλλει τις απόψεις της εντός του Κοινοβουλίου.

Σε μία τέτοια διάταξη θα μπορούσε να περιληφθεί και η πρόβλεψη πως όπου το Σύνταγμα απαιτεί έναν ελάχιστο αριθμό βουλευτών για την άσκηση ενός δικαιώματος κοινοβουλευτικού ελέγχου, ο ΚτΒ μπορεί να μειώσει τα όρια αυτά, όταν ο αριθμός των εδρών της αντιπολίτευσης είναι τέτοιος που αντικειμενικά είναι εξαιρετικά δυσχερής η άσκησή του. Με αυτό τον τρόπο, ο ΚτΒ θα μπορεί να επιλέξει διάφορες λύσεις ανάλογα με τα δεδομένα που θα προκύπτουν μετά τις εκάστοτε εκλογές, όπως να μειώσει τον απαιτούμενο αριθμό των βουλευτών που υπογράφουν μια αίτηση ή να προβλέψει πως τέτοιες προτάσεις μπορούν να υποβληθούν από το μεγαλύτερο σε έδρες κόμμα της αντιπολίτευσης ακόμη και εάν ο αριθμός τους δεν υπερβαίνει τον συνταγματικά προβλεπόμενο ελάχιστο αριθμό.

Ολοκληρώνοντας την πρότασή μας για τη συνταγματική αναγνώριση του θεσμού της αντιπολίτευσης με μια λιτή αλλά μεγάλης πρακτικής αξίας για τις περιπτώσεις που αναφέραμε, διάταξη πρέπει να προσθέσουμε ότι μια τέτοια συνταγματική ρύθμιση θα έχει επιπλέον και ιδιαίτερη αξία σε επίπεδο πολιτικής διακήρυξης και συμβολισμού. Η αξία αυτή θα έγκειται στην αναγνώριση ότι η ισορροπία του πολιτεύματος και η ποιότητα της δημοκρατίας συναρτάται και από το κατά πόσο στη μία από τις τρεις εξουσίες, τη νομοθετική, λειτουργεί αποτελεσματικά η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, διαφορετικά οι

τρεις εξουσίες ουσιαστικά μεταβάλλονται σε δύο, την εκτελεστική (στην οποία υποτάσσεται η νομοθετική) και τη δικαστική. Μια τέτοια συνταγματική διάταξη που θα διακηρύσσει την αυτοτελή θεσμική σημασία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης μπορεί να συμβάλει σε μια ταχύτερη και καθολικότερη αναγνώριση της ποιοτικής αυτής διάστασης της σύγχρονης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.⁹⁴⁰ Η αναγνώριση αυτή, με τη σειρά της μπορεί να έχει σημαντικές συνέπειες στη συμπεριφορά της εκτελεστικής εξουσίας -αλλά και της δημόσιας διοίκησης ως γραφειοκρατικού μηχανισμού- απέναντι στην αντιπολίτευση καθώς και στην εσωτερική λειτουργία της νομοθετικής εξουσίας προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των δικαιωμάτων των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Εξ άλλου, εάν στο πλαίσιο μιας συνταγματικής αναθεώρησης καθιερωθεί ο θεσμός του Συνταγματικού Δικαστηρίου ή αποκτήσει συναφείς αρμοδιότητες το Α.Ε.Δ., η συνταγματική αναγνώριση της αντιπολίτευσης ως πολιτειακού θεσμού θα συμβάλει στη δυνατότητα ένδικης προστασίας των κοινοβουλευτικών της δικαιωμάτων.

Τέλος, μια τέτοια εξέλιξη μπορεί να ευνοήσει τη δημιουργία συνθηκών για νέα πεδία συναίνεσης που, προς το παρόν, απουσιάζουν επιδεικτικά από το ελληνικό σύστημα οργάνωσης του κράτους όπως στην επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης, των υπηρεσιών πληροφοριών και ασφαλείας της χώρας ή και των ενόπλων δυνάμεων. Αναμφίβολα, η Ελλάδα του σήμερα δείχνει να απέχει πολύ από το σημείο που θα ήταν εφικτό να θεσπιστούν, και ακόμη πιο πολύ από το σημείο που θα ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν, τέτοιες διατάξεις. Γι αυτό άλλωστε, όπως θα πρόσεξε ίσως ο αναγνώστης, αποφύγαμε να καταθέσουμε προτάσεις για δημιουργία και άλλων πεδίων συναίνεσης με τη θέσπιση αυξημένων πλειοψηφιών. Η προσθήκη, όμως, μιας συνταγματικής διάταξης που θα αναγνώριζε την

⁹⁴⁰ Ο Γάλλος βουλευτής Jean-Luc Warsmann, καταθέτοντας στη Γαλλική Εθνοσυνέλευση την πρόταση της αρμόδιας επιτροπής για τη συνταγματική αναθεώρηση του 2008, τόνισε στο κεφάλαιο της εισήγησής του με τίτλο «Une place garantie à l'opposition»: «Η αναγνώριση μιας ειδικής θέσης στην αντιπολίτευση, αποτελεί απάντηση στις προκλήσεις μιας σύγχρονης και υπεύθυνης δημοκρατίας. Είναι επίσης ένα αποτελεσματικό μέσο αναβάθμισης του Κοινοβουλίου, ως προνομακού τόπου δημοκρατικής έκφρασης.». Και στη συνέχεια προσέθεσε: «Είναι σχεδόν κοινοτυπία να εξηγήσω ότι η πραγματική διάκριση των εξουσιών δεν πρέπει να αναζητηθεί μεταξύ του Κοινοβουλίου και της Κυβέρνησης αλλά ανάμεσα στην πλειοψηφία και την αντιπολίτευση.». Warsmann, J.-L. (2008), «Rapport fait au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration Générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République», *Assemblée Nationale*, no 892, στο <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp> [πρόσβαση: 16.06.2017].

αντιπολίτευση ως θεσμό του πολιτεύματος, θα μπορούσε να ανοίξει τον δρόμο για τη μελλοντική διαμόρφωση μιας άλλης κουλτούρας πιο συναινετικής, που κάποτε θα βρει την πιο εξειδικευμένη αποτύπωσή της και στο ίδιο το Σύνταγμα ή τον ΚτΒ σε νέα πεδία συναίνεσης. Μέχρι τότε, ευχή μόνο μπορεί να εκφράσει κανείς να αρχίσουν οι πολιτικές δυνάμεις, σε επίπεδο πολιτικής πρακτικής, να δημιουργούν διαύλους διαβούλευσης και συνεννόησης ως προς ορισμένες τοποθετήσεις προσώπων σε θέσεις-κλειδιά για τη λειτουργία του Κράτους που η στελέχωσή τους θα πρέπει να μένει εκτός του πεδίου του κομματικού ανταγωνισμού.

ΕΠΙΜΕΤΡΟ



Στη μελέτη αυτή εξετάσαμε τον θεσμό της αντιπολίτευσης στη χώρα μας, όπως αυτός καθορίζεται από το νομικό πλαίσιο που ορίζουν το Σύνταγμα και ο ΚτΒ και όπως εκδηλώνεται στην πολιτική πρακτική από την αποκατάσταση της δημοκρατίας και μετά.

Για κάθε επιστήμονα που μελετά έναν θεσμό με νομικό και πολιτικό περιεχόμενο υπάρχουν δύο κίνδυνοι:

α) Γνωρίζοντας ότι ασχολείται εξειδικευμένα με ένα θέμα που δεν έχει τύχει της δέουσας ακαδημαϊκής προσοχής, να προσεγγίσει, υποσυνείδητα, με μονομέρεια το μελετώμενο από αυτόν αντικείμενο και, διαπιστώνοντας τα όποια προβλήματα και ελλείμματα αυτό παρουσιάζει, να προτείνει λύσεις που θα έχουν αρνητικές παρενέργειες σε πεδία της πολιτικής και κοινωνικής διαδικασίας.

β) Να παρασυρθεί από τη γοητεία των νομικών πτυχών του μελετώμενου ζητήματος και να νομίσει ότι με μερικές θεσμικού χαρακτήρα παρεμβάσεις που θα προτείνει, εν προκειμένω στο Σύνταγμα και τον ΚτΒ, θα αντιμετωπισθούν τα ελλείμματα που διαπιστώνει στη λειτουργία του θεσμού.

Κατά της συγγραφή της μελέτης αυτής, η συγγραφέας είχε πλήρη επίγνωση του διπλού αυτού κινδύνου και προσπάθησε επιμελώς να τον αποφύγει. Κι αυτό γιατί, κατ' αρχήν, θεωρεί ότι η κυβερνησιμότητα μιας χώρας είναι μία από τις ύψιστες προτεραιότητες του πολιτικού της συστήματος και κατά συνέπεια δε θα πρέπει να θυσιάζεται σε μια απεριόριστη διεύρυνση των δυνατοτήτων της αντιπολίτευσης. Κατά συνέπεια, οδηγός μας ήταν η πεποίθηση ότι η αποστολή της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης είναι να ελέγχει την κυβέρνηση, να προβάλλει τον εναλλακτικό της λόγο, να συμμετέχει στις διαδικασίες εκείνες σύμπραξης που προβλέπονται για την ομαλή λειτουργία βασικών θεσμών και διαδικαστικών κανόνων του πολιτεύματος,⁹⁴¹ αλλά όχι να παρεμποδίζει το δικαίωμα της συμπολίτευσης να

⁹⁴¹ Βλ. Βενιζέλο (2008: 81-82), ο οποίος τονίζει ότι η σύγχρονη δημοκρατία πρέπει να είναι «*μεταπλειοψηφική*» και όχι «*αντιπλειοψηφική*» με την έννοια ότι οι αυξημένες πλειοψηφίες της μεταπλειοψηφικής δημοκρατίας μπορούν και πρέπει να αφορούν στους «*θεσμούς αναπαραγωγής*», όπως τις εκλογικές διαδικασίες, και τους «*θεσμούς ελέγχου*», όπως τα «*δικαιώματα ομαδικής δράσης των πολιτών και ανεξάρτητες αρχές*».

λαμβάνει και να υλοποιεί τις αποφάσεις της σε θέματα ουσιαστικής πολιτικής για τα οποία έχει εκλεγεί. Όπως είχε πει ο Alexander Hamilton, πριν από διακόσια και πλέον χρόνια: *«Αυτό που εκ πρώτης όψεως φαίνεται ως λύση είναι στην πραγματικότητα δηλητήριο. Το να δώσεις στη μειοψηφία ένα δικαίωμα βέτο επί της πλειοψηφίας (κάτι που συμβαίνει πάντα όταν για μια απόφαση απαιτείται κάτι περισσότερο από την πλειοψηφία) σημαίνει ότι εν δυνάμει καθιστάς την πλειοψηφία κατώτερη από τη μειοψηφία... Έτσι, στην πραγματικότητα δημιουργείς κουραστικές καθυστερήσεις, συνεχείς διαπραγματεύσεις και ίντριγκες, περιφρονητέους συμβιβασμούς του δημόσιου συμφέροντος.»*⁹⁴² Αλλά ακόμη και εάν υπήρχε αμοιβαία καλή διάθεση για λήψη από κοινού αποφάσεων της συμπολίτευσης με την αντιπολίτευση -κάτι εξαιρετικά αμφίβολο στην Ελλάδα του σήμερα- αυτό ενέχει τον κίνδυνο να απογοητευτούν οι πολίτες συνολικά από τις δημοκρατικές πολιτικές δυνάμεις και την πολιτική που θα ακολουθούν και να στραφούν μοιραία προς τις όποιες δυνάμεις μείνουν εκτός των κέντρων λήψης των αποφάσεων.

Και ως προς τον δεύτερο κίνδυνο ήμασταν σε εγρήγορση. Σε κάθε «εργαλείο», που εξετάσαμε και αξιολογήσαμε, προσπαθήσαμε να κάνουμε μια διεπιστημονική προσέγγιση συνδυάζοντας τις διαφορετικές οπτικές γωνίες της πολιτικής, της ιστορικής και της νομικής επιστήμης.⁹⁴³ Έτσι, όταν εντοπίζαμε ελλείμματα, προσπαθήσαμε να κάνουμε πάντα τη δυσχερή αλλά πολύτιμη διάκριση μεταξύ των νομικών αιτίων από τη μια και των πολιτικών παραγόντων που τα προκαλούν ή τα ευνοούν και έτσι περιορίσαμε τις νομικού χαρακτήρα προτάσεις εκεί που πράγματι το πρόβλημα αφορά στο θεσμικό πλαίσιο και όχι την πολιτική πραγματικότητα. Για τα άλλα ζητήματα, αυτά που έχουν πολιτικά αίτια, η θεραπεία, όπως τονίσαμε και σε άλλο σημείο της μελέτης, δεν μπορεί να επέλθει παρά με τη συνειδητοποίηση των προβλημάτων και την κατανόηση των πραγματικών αιτίων τους.

Έχοντας κάνει τις παραπάνω επισημάνσεις, νιώθουμε παρ' όλα αυτά την ανάγκη να τονίσουμε, μετά βεβαιότητας, ότι η διασφάλιση στην αντιπολίτευση ενός πλαισίου που να της επιτρέπει να ασκεί αποτελεσματικά την αποστολή της, όπως την περιγράψαμε στη μελέτη

⁹⁴² Το απόσπασμα αυτό από το Federalist Paper No. 22 παρατίθεται στο βιβλίο του Lijphart, A. (2008), *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, London-New York: Routledge, σελ. 126.

⁹⁴³ Ο Α-Ι. Μεταξάς (2012: 164) κάνει λόγο για την ανάγκη διακλαδικής και διεπιστημονικής εξέτασης της πολιτικής ζωής που «ενώ από χρόνια εξαγγέλλεται και χειροκροτείται, πολύ λιγότερο συχνά εφαρμόζεται, ακόμα και όταν διακηρύσσεται ότι αυτό συμβαίνει.». Μεταξάς, Α-Ι. (2012), «Από τη μονιστική επάρκεια στη διακλαδική διεπιστημονική προσέγγιση των πολιτικών φαινομένων», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ε., Σπυρόπουλου, Φ. & Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), ό. π., σελ. 163-178.

αυτή, έχει καίρια σημασία στην εποχή μας. Και αν, εξ ανάγκης δώσαμε έμφαση στην ελληνική πραγματικότητα, θα πρέπει στο σημείο αυτό, στο τέλος της παρούσας μελέτης, να επισημάνουμε ότι η σημασία της αντιπολίτευσης υπογραμμίζεται και από τις εξελίξεις και εκτός Ελλάδος.

Η πρώτη εξέλιξη αφορά στη μετατόπιση του πολιτικού κέντρου βάρους από το μέσον του ιδεολογικού φάσματος στα δύο άκρα του. Οι μεταπολεμικές δεκαετίες της ακλόνητης κυριαρχίας των σοσιαλδημοκρατικών και χριστιανοδημοκρατικών δυνάμεων έχουν παρέλθει και έχουν δώσει τη θέση τους σε μια περίοδο ανόδου της άκρας Δεξιάς⁹⁴⁴ και -σε μικρότερο βαθμό- της άκρας Αριστεράς, ενώ παράλληλα κάνουν αισθητή την παρουσία τους και λαϊκιστικές δυνάμεις, που αποφεύγουν επιμελώς να τοποθετηθούν με αναφορά στο δίπολο Αριστερά-Δεξιά, ισχυριζόμενες ότι αυτές οι διακρίσεις είναι ξεπερασμένες.⁹⁴⁵ Η άνοδος πολιτικών δυνάμεων που δεν θεωρούν ως αυτονόητη σταθερά του πολιτικού συστήματος την ελεύθερη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος και τη δυνατότητα εναλλαγής των κομμάτων στην εξουσία αποδυναμώνει στα μάτια της κοινής γνώμης τις αντιθέσεις και τις διαφορές μεταξύ των παραδοσιακά δημοκρατικών κομμάτων και επικρατεί η λογική ότι τα κόμματα αυτά «είναι όλα ίδια». Η δημιουργία ενός θεσμικού πλαισίου, όπου η αντιπολίτευση μπορεί να εκπληρώνει την αποστολή της ελέγχοντας και προβάλλοντας την εναλλακτική της πρόταση υπογραμμίζει τις ιδεολογικές και πολιτικές διαφορές μεταξύ των δημοκρατικών κομμάτων και μπορεί να συμβάλει στην αποδόμηση της λογικής πως η μόνη εναλλακτική λύση είναι οι μη κοινοβουλευτικές δυνάμεις.

Η δεύτερη εξέλιξη είναι η ανάδειξη ως μείζονος πολιτικού ζητήματος του λεγόμενου μεταναστευτικού, που πρόσφατα μετεξελίχθηκε σε προσφυγικό. Το πρόβλημα αυτό με τη μορφή είτε του μεταναστευτικού είτε του προσφυγικού, εν πολλοίς άγνωστο μέχρι τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και την κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων στις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης, έλαβε μεγάλες διαστάσεις στις δύο δεκαετίες που

⁹⁴⁴ Langenbacher N. & Schellenberg, B. (eds.) (2011), *Is Europe on the "Right" Path?*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung, Rydgren, J. (ed.) (2013), *Class Politics and the Radical Right*, London-New York: Routledge Studies in Extremism and Democracy και Norris, P. (2004), «The Rise of the Radical Right: Parties and electoral competition in postindustrial societies», *Harvard University*, στο <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Radical%20Right%20Chapter%201.pdf> [πρόσβαση: 10.09.2016].

⁹⁴⁵ Βλ. σχετικά: Prat de Seabra, L. (2016), «Marine Le Pen: "Nous sommes de droite et de gauche"», *Le Figaro* (20/09/2016), στο <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2016/09/20/25002-20160920ARTFIG00129-marine-le-pen-nous-sommes-de-droite-et-de-gauche.php>, Albertini, D. (2017), «Au Front national, le "ni droite, ni gauche", jusqu'à quand?», *Libération* (08/05/2017), στο http://www.liberation.fr/elections-presidentielle-legislatives-2017/2017/05/08/au-front-national-le-ni-droite-ni-gauche-jusqu-a-quand_1568032 [πρόσβαση: 10.05.2017].

ακολούθησαν. Τα τελευταία χρόνια έχει κυριαρχήσει όχι μόνο ως οικονομικό και κοινωνικό πρόβλημα, αλλά και ως μείζον πολιτικό ζήτημα, ικανό να αναδείξει στο πολιτικό στερέωμα νέες ακραίες δυνάμεις, να αποδυναμώσει τα παραδοσιακά κόμματα και -εξ ίσου σημαντικό- να επηρεάσει τον πολιτικό λόγο και την πολιτική των τελευταίων, εκμεταλλευόμενο το κλίμα ανασφάλειας των πολιτών που αντικειμενικά δημιουργείται.⁹⁴⁶

Στον ίδιο κρίσιμο τομέα της ανασφάλειας των πολιτών κινείται και το ζήτημα της διεθνούς τρομοκρατίας, που δείχνει να αποτελεί μία ακόμη σταθερά του εσωτερικού πολιτικού σκηνικού σε κάθε δυτική χώρα αφού, πέραν των τραγικών συνεπειών που έχει, οδηγεί σε κατασταλτικά και προληπτικά μέτρα, που περιορίζουν τα ατομικά δικαιώματα. Η κατάσταση αυτή έχει τρεις συνέπειες: i) αποδυναμώνει τη νομοθετική εξουσία έναντι της εκτελεστικής λόγω της επείγουσας ανάγκης λήψης μέτρων, ii) περιορίζει το περιθώριο άσκησης κριτικής στην κυβέρνηση από την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, αφού προέχει η αντιμετώπιση του κοινού εχθρού και iii) εξασθενίζει τις ευαισθησίες των πολιτών στα ατομικά δικαιώματα, ενισχύοντας τις πολιτικές δυνάμεις που πλειοδοτούν στην ανάγκη λήψης ολοένα και πιο περιοριστικών μέτρων.⁹⁴⁷ Και όσο μεν βρίσκονται στην εξουσία δυνάμεις που παραδοσιακά ασπάζονται τις αρχές του κοινοβουλευτισμού και της δημοκρατίας, μπορεί κανείς να ελπίζει ότι η κατάσταση αυτή θα είναι προσωρινή. Στον βαθμό όμως που σε ορισμένες χώρες υπάρχει ορατός ο κίνδυνος ανάληψης της εξουσίας από αντι-κοινοβουλευτικά κόμματα ή από αυταρχικές προσωπικότητες, κανείς δεν μπορεί να προδιαγράψει τις μακροπρόθεσμες συνέπειες του ζητήματος της τρομοκρατίας -όπως και του προσφυγικού- πάνω στα δημοκρατικά πολιτεύματα.⁹⁴⁸

⁹⁴⁶ Για τη σχέση του προσφυγικού και της ψήφου σε ακροδεξιά κόμματα βλ. Steinmayr, A. (2016), «Exposure to Refugees and Voting for the Far-right: (Unexpected) Results from Austria», *Institute of Labor Economics (IZA)*, discussion paper no. 9790, στο <http://ftp.iza.org/dp9790.pdf> [πρόσβαση: 09.09.2016]. Ο εν λόγω συγγραφέας διαπιστώνει (σελ. 23), αναφερόμενος στην Αυστρία, ότι η ψήφος προς την ακροδεξιά δε συνδέεται με την επαφή με τους πρόσφυγες αλλά με τον γενικότερο φόβο για το προσφυγικό. Επικαλείται σχετικά τα εκλογικά αποτελέσματα των περιφερειών, όπου η ακροδεξιά στροφή ήταν εντονότερη σε περιφέρειες με μικρό αριθμό προσφύγων και αντιστρόφως.

⁹⁴⁷ Για τη σχέση τρομοκρατίας και ανθρωπίνων δικαιωμάτων βλ. την έκθεση του Ύπατου Αρμοστή των Ηνωμένων Εθνών για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα, Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights (2008), «Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism», στο <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>, [πρόσβαση: 09.09.2016], Petropoulou, A. (2014), *Les mesures antiterroristes et la Cour européenne des droits de l'Homme*, Paris: Pedone, Παπαϊωάννου, Αθ. (2006), *Οι βρετανοί δικαστές και η τρομοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, και του ιδίου, (2004), *Οι αμερικανοί δικαστές και ο πόλεμος κατά της τρομοκρατίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

⁹⁴⁸ Το πιο πρόσφατο και πιο εντυπωσιακό παράδειγμα ήταν η εκλογή D. Trump στις Η.Π.Α., τον Νοέμβριο του 2016, ο οποίος είχε καταστήσει το μεταναστευτικό πρόβλημα και την απειλή της τρομοκρατίας από τους ισλαμιστές, κεντρικά θέματα στην προεκλογική εκστρατεία του. Χαρακτηριστική ήταν η ομιλία του, στο

Το τέταρτο δεδομένο, στενά συνδεδεμένο με τα προηγούμενα, είναι η εξασθένηση της πολιτικής συναίνεσης που υπήρχε -σε ποικίλο αλλά πάντως σημαντικό βαθμό- σε ό,τι αφορά την Ε.Ε. Εάν η Συνθήκη του Μάαστριχτ -σε συνδυασμό με τη μεταγενέστερη καθιέρωση του ευρώ- αποτέλεσε την κορυφαία στιγμή στην ενοποιητική πορεία των κρατών μελών στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και μετέπειτα της Ε.Ε.,⁹⁴⁹ οι δεκαετίες που ακολούθησαν διαμόρφωσαν ένα διαφορετικό πολιτικό σκηνικό: η Ευρώπη έπαψε να είναι το ενοποιητικό σημείο αναφοράς στο εσωτερικό πολιτικό γίνεσθαι της κάθε χώρας, είτε ήταν μέλος της είτε κράτος που επιθυμούσε να καταστεί μέλος της και οι πολίτες άρχισαν να εκδηλώνουν μια αυξανόμενη δυσαρέσκεια έναντι της Ε.Ε.⁹⁵⁰ Η διευρυνόμενη με τον χρόνο τάση πολλών ανεπαρκών πολιτικών ηγετών να υπερασπιστούν τα νομοθετικά μέτρα που λαμβάνονταν και η μετάθεση «των ευθυνών» στις απρόσωπες «Βρυξέλλες», τις οποίες ταυτόχρονα μέμφονταν για δημοκρατικό έλλειμμα,⁹⁵¹ μετέβαλε την Ε.Ε. σε εύκολο στόχο του εσωτερικού πολιτικού διαλόγου και εν τέλει δέκτη της λαϊκής δυσαρέσκειας.⁹⁵² Η τελευταία, κατέστη μέρος της εσωτερικής πολιτικής διαμάχης,⁹⁵³ με διαφορετικό βέβαια περιεχόμενο

Phoenix της Arizona στις 31/08/2016, η οποία ήταν αφιερωμένη στο θέμα της τρομοκρατίας: «...πρέπει να ακούσουμε τις ανησυχίες των εργαζόμενων πολιτών σχετικά με τον πρωτοφανή ρυθμό που έχει η μετανάστευση και τις επιπτώσεις της στις θέσεις εργασίας, τους μισθούς, τη στέγαση, τα σχολεία, τα εκκαθαριστικά της εφορίας και τις συνθήκες διαβίωσης... Αμέτρητες ζωές τίμιων Αμερικάνων κλάπηκαν [have been stolen] επειδή οι πολιτικοί μας απέτυχαν στο καθήκον τους να εξασφαλίσουν τα σύνορά μας και να εφαρμόσουν τους νόμους μας.». Βλ. «Full text: Donald Trump immigration speech in Arizona», *Politico* (31/08/2016), στο <http://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-immigration-address-transcript-227614> [πρόσβαση: 27.12.2016].

⁹⁴⁹ Runciman, D. (2013), *The Confidence Trap*, Princeton: Princeton University Press, σελ. 260.

⁹⁵⁰ Βλ. Commission Européenne, Direction Générale Communication (2015), «L'opinion publique dans l' Union Européenne», *Eurobaromètre Standard* 83 (Printemps), σελ. 101, όπου αναφέρεται ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες εμπιστεύονται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά 43% και την Επιτροπή κατά 40%. Στην Ελλάδα τα ποσοστά αυτά ήταν 32% και 22% αντίστοιχα.

⁹⁵¹ Για τις πραγματικές διαστάσεις του ζητήματος βλ. ενδεικτικά: Παπάζογλου, Μ. (2010), «Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της “κρίσης νομιμοποίησης”», *Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής*, κείμενο εργασίας 9/2010, Παπαιοαννου, Ath. (2014b), «The so called “democratic deficit” in the EU and the prospect of enlargement», στο συλλογικό τόμο Hellenic Parliament (ed.), *Parliaments in a changing Europe: Citizens and representative institutions in modern governance, Conference in Belgrade, 10th and 11th September 2013 (proceedings)*, Athens: Hellenic Parliament, Moravcsik, A. (2002), «In defence of the “democratic deficit”: reassessing legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, **40** (4), σελ. 603-624 και Lord, C. (1998), *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press.

⁹⁵² Βλ. Διαμαντόπουλο, Θ. (2015), ό. π. σελ. 226.

⁹⁵³ Για την άνοδο των ευρωσκεπτικιστικών κομμάτων πριν ακόμη από την οικονομική κρίση βλ. Taggart, P. & Szczerbiak, A. (2002), «The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States», *Sussex European Institute*, (51), και των ιδίων (2008), *Opposing Europe?: The Comparative Party Politics of Euroscepticism, vol. II: Comparative and Theoretical Perspectives*, Oxford: Oxford University Press. Για στοιχεία μετά την έναρξη της κρίσης, βλ. Torreblanca, J.I. & Leonard, M. (2013), «The continent-wide rise of Euroscepticism», *European Council of Foreign Relations*, στο <http://stat-athens.aueb.gr/~jpan/Torreblanca-Leonard-ECFR-17ma13.pdf>, [πρόσβαση: 09.09.2016], όπου για την Ελλάδα το ισοζύγιο

από χώρα σε χώρα, αλλά με κοινό χαρακτηριστικό ότι αποτέλεσε μια ακόμη διαχωριστική γραμμή των πολιτικών δυνάμεων, που διαπερνούσε τις κομματικές γραμμές, δημιουργώντας αντιθέσεις όχι μόνο μεταξύ κυβερνητικών και αντιπολιτευόμενων κομμάτων (παραδοσιακών και νέων), αλλά και στο εσωτερικό των κομμάτων. Η εξέλιξη αυτή αναδεικνύει τη σημασία ουσιαστικής αντιπαράθεσης του λόγου της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης εντός του Κοινοβουλίου για να αναδειχθούν οι αντιθέσεις και οι διαφορετικές εναλλακτικές προσεγγίσεις που υπάρχουν ανάμεσα στις φιλοευρωπαϊκές δυνάμεις. Με αυτό τον τρόπο θα γίνει σαφές ότι η απάντηση στα προβλήματα της χώρας ή στις αδυναμίες των όποιων κυβερνήσεων φιλοευρωπαϊκού προσανατολισμού δε βρίσκεται στις αντιευρωπαϊκές δυνάμεις αλλά στις πολλές εναλλακτικές προσεγγίσεις που μπορούν να υπάρξουν και υπάρχουν εντός του ευρωπαϊκού πλαισίου.

Μία πέμπτη τάση που πρέπει να λάβουμε υπ' όψιν μας αξιολογώντας τη σημασία της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης είναι, όπως είχαμε την ευκαιρία να αναφερθούμε σε προηγούμενα κεφάλαια για το εγχώριο πολιτικό σκηνικό, ότι τις τελευταίες δεκαετίες, αρχικά με την εξάπλωση της ιδιωτικής τηλεόρασης και στη συνέχεια με το πέρασμα στην εποχή των μέσων κοινωνικής δικτύωσης, οι διεργασίες εντός του Κοινοβουλίου καταλαμβάνουν ολοένα και μικρότερο ποσοστό του όγκου πληροφοριών, που λαμβάνει ο κάθε πολίτης με αποτέλεσμα να έχουν μικρότερη βαρύτητα στον σχηματισμό της λεγόμενης κοινής γνώμης. Και εάν αυτή η εξέλιξη έχει ποσοτικό χαρακτήρα, ποιοτική διάσταση έχει το γεγονός ότι ολοένα και περισσότερο η πληροφόρηση για το Κοινοβούλιο δε φθάνει με αδιαμεσολάβητο τρόπο στον πολίτη διερχόμενη από το φίλτρο, όπως ήδη αναφέραμε, του εντυπωσιασμού, αλλά και του υποκειμενισμού του μέσου που διαμεσολαβεί. Και, όπως είχαμε την ευκαιρία να τονίσουμε, στο κεφάλαιο για την προβολή των εναλλακτικών προτάσεων της αντιπολίτευσης, το πέρασμα στην εποχή του σύντομου και φιλτραρισμένου μηνύματος επηρεάζει την αντιπολίτευση περισσότερο από την κυβέρνηση γιατί η τελευταία έχει να προβάλλει προς αξιολόγηση όχι μόνο τον λόγο, αλλά και το έργο της, ενώ η αντιπολίτευση, εκ των πραγμάτων, δεν μπορεί να το κάνει, αφού κύριο «προϊόν» της είναι ο λόγος.

Τελευταία στη σειρά, αλλά σίγουρα όχι σε σημασία, εξέλιξη είναι κάτι που αποτελεί ταυτόχρονα συνέπεια αλλά και αιτία, των περισσότερων από τις προηγούμενες τάσεις των

θετικών-αρνητικών γνώμών μεταβλήθηκε από +26% το 2007 σε -63% το 2012 (σελ. 4). Με εξαίρεση τη Βουλγαρία, ανατροπή από θετικό σε αρνητικό ισοζύγιο -έστω και όχι τόσο δραματική όσο στην Ελλάδα- σημειώθηκε και σε όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (ibid, σελ. 3).

σημερινών δυτικού τύπου δημοκρατιών, που αναφέραμε μέχρι τώρα. Και αυτό είναι η προϊούσα απαξίωση του Κοινοβουλίου και των πολιτικών κομμάτων στα μάτια της κοινής γνώμης, απαξίωση που μπορεί να έχει εκρηκτικές συνέπειες σε περιόδους κρίσης.⁹⁵⁴ Η εναλλαγή των κομμάτων στην εξουσία δε φαίνεται να αποτελεί το στοιχείο εκτόνωσης της λαϊκής δυσαρέσκειας, η οποία δείχνει αφενός να στρέφεται κατά συνολικά του πολιτικού κόσμου και αφετέρου να αναζητά άλλες, βίαιες μορφές έκφρασης της δυσαρέσκειάς της πέραν της παραδοσιακής μεθόδου των εκλογών.⁹⁵⁵ Σε κάθε περίπτωση, υπάρχει μια αυξανόμενη αίσθηση των πολιτών ότι δεν αντιπροσωπεύονται επαρκώς οι απόψεις και οι προβληματισμοί τους στο πολιτικό επίπεδο, φαινόμενο που δημιουργεί αμφιβολίες για την αποτελεσματικότητα των σύγχρονων μηχανισμών αντιπροσώπευσης.⁹⁵⁶ Έτσι, η εκάστοτε κοινοβουλευτική αντιπολίτευση δεν μπορεί να ελπίζει -όπως συνέβαινε μέχρι σχετικά πρόσφατα- ότι η δυσαρέσκεια κατά της κυβερνητικής πολιτικής θα στρέψει αυτομάτως το εκλογικό σώμα προς τη δική της κατεύθυνση και θα πρέπει να επιλέξει εάν θα ακολουθήσει σε ύφος, αλλά και σε ουσία, την οργή των ψηφοφόρων ή θα δείξει αυτοσυγκράτηση αναλογιζόμενη το ενδεχόμενο να ανέλθει κάποια στιγμή στην εξουσία και να αντιμετωπίσει παρόμοια με τη σημερινή κυβέρνηση προβλήματα.

Οι εξελίξεις αυτές σημειώνονται στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες του δυτικού λεγόμενου κόσμου και θέτουν σε κίνδυνο, όχι βέβαια την ύπαρξη, αλλά την ποιότητα της δημοκρατίας. Και βέβαια, δεν χρειάζεται να επαναλάβουμε ότι στην Ελλάδα το πολιτικό-θεσμικό πλαίσιο είναι ακόμη πιο ευάλωτο σε κινδύνους αυταρχικοποίησης λόγω των

⁹⁵⁴ Όπως έχει χαρακτηριστικά ειπωθεί από τον J.M. Keynes σε μία περίοδο ανάλογης κρίσης με τη σημερινή «*Αυτή η αυξανόμενη έλλειψη σεβασμού [προς τους κατέχοντες την εξουσία], (...) είναι ένα από τα πιο σοβαρά πράγματα που μπορεί να πλήξουν μια δημοκρατία. Γιατί όταν προκύπτει μια πραγματικά επείγουσα κατάσταση ανάγκης, οι αρμόδιες αρχές καθώς δεν έχουν βαθιές ρίζες στην εμπιστοσύνη των πολιτών τους καταρρέουν ως πύργος από τραπεζολόχαρτα.*». Το απόσπασμα αυτό παρατίθεται στο βιβλίο του Runciman, D. (2013), ό. π., σελ. 103. Για δημοσκοπικά στοιχεία βλ. Commission Européenne, Direction Générale Communication (2015), ό. π., σελ. 66, όπου η εμπιστοσύνη των ευρωπαίων πολιτών προς τα εθνικά Κοινοβούλια ανέρχεται σε 31% (έναντι 59% που δηλώνουν ότι δεν έχουν εμπιστοσύνη) και στην Ελλάδα σε 25% (έναντι 73%)

⁹⁵⁵ Για τα επεισόδια στη Γαλλία με αφορμή τον νόμο για τα εργασιακά βλ. ενδεικτική ειδησεογραφία Mouillard, S. & Cailhol, A. (2016), «Nuit debout trouve son assise», *Libération* (06.04.2016), στο http://www.liberation.fr/france/2016/04/06/nuit-debout-trouve-son-assise_1444461 και Μαυραγάνη, Κ. (2016), «Νέες συγκρούσεις μεταξύ αστυνομίας και διαδηλωτών στο Παρίσι για τα εργασιακά», *The Huffington Post* (14.06.2016), στο http://www.huffingtonpost.gr/2016/06/14/paris-diadhlwseis- n_10455186.html [πρόσβαση: 18.08.2016].

⁹⁵⁶ Ο Βενιζέλος (2008: 19) κάνει λόγο για διαπιστούμενη «*ανεπάρκεια της αντιπροσωπευτικής / συνταγματικής δημοκρατίας να οργανώσει θεσμικά και να εκφράσει πολιτικά μια πολύπλοκη, κατακερματισμένη και αντιφατική μεταβιομηχανική και μετανεωτερική κοινωνία.*». Βλ. επίσης Torney, S. (2014), «The Contemporary Crisis of Representative Democracy», *School of Social and Political Sciences*, στο <http://www.aspg.org.au/conferences/sydney2014> [πρόσβαση: 02.09.2016] και τις εκεί παραπομπές στην πλούσια σχετική βιβλιογραφία.

περιορισμένων θεσμικών αντιβάρων που υπάρχουν, αφού απουσιάζουν για λόγους ιστορικούς και πολιτικούς⁹⁵⁷ οι θεσμοί εκείνοι, που προορίζονται από τη φύση τους να περιορίζουν τη δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να οικοδομεί ένα σύστημα διευρυνόμενης και αναπαραγόμενης εξουσίας.

Είναι, λοιπόν, ορατός ο κίνδυνος, όπως συνέβη και στο πεδίο της οικονομίας όπου η διεθνής κρίση βρήκε μια ευάλωτη οικονομία και κοινωνία στη χώρα μας και ξέσπασε με πολλαπλάσια ένταση από ό,τι σε άλλες χώρες, να λάβει χώρα κάτι παρόμοιο και στην πολιτική ζωή του τόπου. Οι διεθνείς εξελίξεις που υπονομεύουν την ποιότητα της δημοκρατίας σε όλες τις χώρες μπορεί να έχουν μεγαλύτερες επιπτώσεις στη δική μας κοινοβουλευτική δημοκρατία λόγω των ιδιαίτερων πολιτικών παθογενειών μας και των θεσμικών ελλειμμάτων μας.

Δεν πιστεύουμε ότι η δημιουργία ενός αποτελεσματικότερου πλαισίου λειτουργίας της αντιπολίτευσης θα μπορέσει, από μόνη της, να συμβάλει στην αποτροπή των κινδύνων που συσσωρεύονται για τη χώρα και το δημοκρατικό μας πολίτευμα. Υπάρχουν και μία σειρά από άλλα ζητήματα και προβλήματα όπως, για παράδειγμα, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία, η επεξεργασία των νομοσχεδίων κυβερνητικής προέλευσης από τη Βουλή, η εφαρμογή των νόμων, η λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που είναι επίσης σημαντικά και κρίσιμα και που προφανώς η εξέτασή τους ξεφεύγει από τους σκοπούς της μελέτης αυτής.

Όμως κάθε προσπάθεια ανάταξης της χώρας και ενδυνάμωσης της ποιότητας της δημοκρατίας προϋποθέτει και μια αντιπολίτευση που μπορεί να επιτελεί και επιτελεί την αποστολή της.

Μία κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, που ελέγχει, αντιπροτείνει και συνεργάζεται για την τήρηση των κανόνων του δημοκρατικού πολιτεύματος, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τους στόχους αυτούς.⁹⁵⁸

⁹⁵⁷ Ο Αλιβιζάτος (2011: 667) σημειώνει χαρακτηριστικά: «Από τη στιγμή που το προέχον για τη διακυβέρνηση της χώρας -και μάλιστα με απόσταση από κάθε άλλη πηγή νομιμοποίησης- ήταν οι κυβερνώντες να απολαμβάνουν την εμπιστοσύνη της δημοκρατίας και με πάνδημη συμμετοχή εκλεγμένης Βουλής, οι κάθε λογής έλεγχοι και τα άλλα αντισταθμίσιμα που θα μπορούσαν να ανακόψουν την ορμή των νικητών μετά τις εκλογές, αντιμετωπίζονταν με δυσπιστία.».

⁹⁵⁸ Rozenberg, O. & Surel, Y. (2011), «L'opposition parlementaire, un trésor démocratique», *Slate.fr* (08.12.2011): «Η ζωντάνια της αντιπολίτευσης δεν είναι μόνο μια δημοκρατική εγγύηση, είναι επίσης ένας φορέας πολιτικής και κοινωνικής σταθερότητας. Είναι σε κάθε περίπτωση, πιθανόν, ένα από τα ασφαλέστερα μέσα διαφύλαξης μερικών από τις πλέον πολύτιμες και σπάνιες ιδιότητες της δημοκρατίας.», στο <http://www.slate.fr/tribune/47225/opposition> [πρόσβαση: 08.04.2017].

Μία αντιπολίτευση, που ελέγχει αποτελεσματικά την κυβέρνηση, συμβάλλει στην καλύτερη απόδοση του κρατικού μηχανισμού και καθιστά την ίδια την κυβέρνηση πιο προσεκτική στην άσκηση της πολιτικής της.

Μια αντιπολίτευση, που αντιπροτείνει, δημιουργεί πολίτες, που είναι σε θέση να συγκρίνουν τις θέσεις των κομμάτων και να ψηφίζουν πιο ενημερωμένα και περισσότερο θετικά και όχι απλώς ανακλαστικά σε ανεπιθύμητες καταστάσεις.

Και μία αντιπολίτευση, που μαζί με τη συμπολίτευση συγκαθορίζουν τους κανόνες λειτουργίας του πολιτεύματος και των θεσμών, συμβάλλει στην αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος στα μάτια της κοινής γνώμης, ενώ παράλληλα επιτρέπει να διεξάγεται ο πολιτικός διάλογος για τα πραγματικά ζητήματα πολιτικής και δεν ανακυκλώνεται σε συγκρούσεις τακτικής, ηθικολογίας και προσωπικών αντιπαράθεσεων.

Αντίθετα, μια αναποτελεσματική και περιορισμένων δυνατοτήτων κοινοβουλευτική αντιπολίτευση σημαίνει ότι η τυχόν -και αναπόφευκτη κάποτε- δυσaréσκεια των πολιτών από την κυβερνητική πολιτική δε θα τους κάνει να στραφούν προς τα δημοκρατικά κόμματα της αντιπολίτευσης, αλλά προς αντικοινοβουλευτικές δυνάμεις. Όπως εύστοχα είχε τονίσει πριν από 42 χρόνια ο Δημήτρης Τσάτσος κατά την ομιλία του ως εισηγητής της αντιπολίτευσης για το Σύνταγμα του 1975: *«Η εξωκοινοβουλευτική αντιπολίτευση είναι υγιές πολιτικό φαινόμενο, όταν δεν διογκώνεται τόσο, ώστε να μην αφήνει περιθώρια στην λειτουργία της κοινοβουλευτικής αντιπολιτεύσεως. Αλλά για να συμβεί αυτό κύριοι, διαμορφώστε Σύνταγμα, όπου η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση να μπορεί να παίζει τόσο αποτελεσματικά τον ρόλο της, ώστε να αποτρέπονται υπέρμετροι και αντίθετοι προς το νόημα της ιστορίας διογκώσεις της εξωκοινοβουλευτικής αντιπολιτεύσεως.»*⁹⁵⁹

Η εμπειρία των τελευταίων ετών της κρίσης δικαίωσε την έκκληση εκείνη του διακεκριμένου συνταγματολόγου και πολιτικού ανδρός. Το εκρηκτικό μείγμα οικονομικής κρίσης, προϊούσας αναξιοπιστίας του πολιτικού συστήματος και μιας κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης που περιοριζόταν στον καταγγελτικό λόγο ή σε υποσχέσεις, που σύντομα αποδεικνύονταν ανεδαφικές, οδήγησαν ένα σημαντικό τμήμα του εκλογικού σώματος όχι απλώς σε εξωκοινοβουλευτικές κομματικές επιλογές, αλλά και αντικοινοβουλευτικές. Η πολιτική ζωή κατά τούτο μοιάζει με τη φύση: απεχθάνεται το κενό. Η ελλιπής λοιπόν εκπλήρωση της αποστολής της όχι απλώς δεν απέβη σε όφελος των εκάστοτε κυβερνήσεων,

⁹⁵⁹ Βλ. Βουλή των Ελλήνων (1975β), ό. π., Συνεδρίαση 5^η (13.02.1975), σελ. 58.

αλλά ενίσχυσε αρχικά την εξωκοινοβουλευτική αντιπολίτευση στους δρόμους και τις διαδηλώσεις και στη συνέχεια την οδήγησε στα έδρανα της Βουλής, αποσταθεροποιώντας τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες σε μία μελαγχολική και ανησυχητική δικαίωση των φόβων που είχε εκφράσει τότε ο Δ. Τσάτσος. Και μπορεί να είναι αλήθεια ότι η δημοκρατία έχει ιστορικά αποδειξει ότι στο τέλος επικρατεί των άλλων πολιτευμάτων⁹⁶⁰ και ότι συχνά έχουν αποδειχτεί υπερβολικοί οι φόβοι για την τύχη της,⁹⁶¹ όμως το πρόβλημα είναι ότι οι προσωρινές, πράγματι, ήττες της δημοκρατίας συνήθως συνοδεύτηκαν από πολέμους, εκατόμβες νεκρών, εθνικές τραγωδίες και ταπεινωμένους ανθρώπους. Το ότι στο τέλος επικρατεί η δημοκρατία είναι μικρή παρηγοριά για όσους υφίστανται τις αρνητικές συνέπειες των μη δημοκρατικών πολιτευμάτων. Και γι αυτό πρέπει να υπάρχουν έγκαιρα άμεσες και αποτελεσματικές απαντήσεις στις προκλήσεις των καιρών⁹⁶² πριν μεταβληθούν σημαντικά οι βασικές δημοκρατικές αξίες της πλειοψηφίας των πολιτών.⁹⁶³

⁹⁶⁰ Για μια ιστορία των δοκιμασιών, που πέρασε η δημοκρατία βλ. Gauchet, M. (2013), *La révolution modern: L'avènement de la démocratie I*, Paris: Galimard και του ίδιου (2014), *La crise du libéralisme 1870-1914: L'avènement de la démocratie II*, Paris: Galimard. Επίσης, ο Πάσχος (1991:193 επ.) αναφέρεται και στην ακαδημαϊκή αμφισβήτηση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας στα χρόνια του Μεσοπολέμου και ιδίως στον Carl Schmitt, τον θεωρητικό της στροφής προς το ολοκληρωτικό κράτος. Πάσχος, Γ. (1991), *Κράτος δικαίου και πολιτική: Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940*, Αθήνα: Ο Πολίτης.

⁹⁶¹ Χαρακτηριστικά ο Runciman (2013: xi-xii) επισημαίνει: «Παράλληλα όμως με το αφήγημα της επιτυχίας ("success story") υπάρχει και ένα άλλο που μπορεί να έχει ειπωθεί για τη δημοκρατία: αυτό της απαισιοδοξίας και του φόβου. Ανεξάρτητα πόσο επιτυχείς στην πράξη και διαχρονικά μπορεί να ήταν οι δημοκρατίες, πάντα έβριθαν από ανθρώπους που ανησυχούσαν ότι τα πράγματα θα πήγαιναν στραβά, ότι το σύστημα είναι σε κρίση και ότι οι αντίπαλοί του είναι έτοιμοι να χτυπήσουν. Η ανοδική πορεία της δημοκρατίας συνοδεύτηκε από συνεχείς τυμπανοκρουσίες πνευματικής ανησυχίας. Ίσως όλα τα καλά νέα να είναι υπερβολικά καλά για να είναι αληθινά. Ίσως η δημοκρατία πρόκειται να χάσει την καλή της τύχη. Η πολιτική ιστορία της δημοκρατίας είναι ένα αφήγημα επιτυχίας. Η πνευματική όμως ιστορία της δημοκρατίας είναι πολύ δύσκολο να συμβιβαστεί με αυτό. Είναι προσανατολισμένη προς την προοπτική της αποτυχίας.». Από τις πολλές προβλέψεις που έγιναν στη μεταπολεμική εποχή για το τέλος της δημοκρατίας, αξίζει να παραθέσουμε τι έλεγε το 1974 ο έγκριτος Αμερικανός αρθρογράφος των New York Times James Reston, σχολιάζοντας την ατολμία των πολιτικών να πάρουν σοβαρές αποφάσεις εν μέσω της πετρελαϊκής κρίσης: «Αυτή [η ατολμία] είναι απλώς ένα μέσο επιβίωσης και όχι η λύση για την αρρώστια της δημοκρατίας, είτε εδώ (στις Η.Π.Α.) είτε στον υπόλοιπο ελεύθερο κόσμο. Η πολιτική "παρακμή της Δύσης" δεν είναι πλέον θέμα μιας θεωρητικής συζήτησης αλλά μια απειλητική πραγματικότητα, ιδιαίτερα όταν η ηγετίδα δύναμη της Δύσης έχει τόσο προβλήματα η ίδια.». Βλ. Reston, J. (1974), «The Crisis of Democracy», *New York Times* (03.03.1974), στο <http://www.nytimes.com/1974/03/03/archives/the-crisis-of-democracy-london.html> [πρόσβαση: 02.09.2016].

⁹⁶² Πρβλ. Ferrara, A. (2013), «Judging democracy in the 21st Century», *No Foundations: An Interdisciplinary Journal of Law and Justice*, (10), στο <http://www.helsinki.fi/nofo/NoFo10FERRARA.pdf> [πρόσβαση: 02.09.2016], σελ. 18: «Η επιτυχής απάντηση της δημοκρατίας στο νέο πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να λειτουργήσει στον 21^ο αιώνα δεν μπορεί να στηριχτεί απλώς στην ποιότητα της θεωρητικής μας προσέγγισης. Απαιτεί θεσμικό σχεδιασμό και οικοδόμηση θεσμών, εναρμόνιση συμφερόντων, κοινωνικών ομάδων και ευνοϊκές ιστορικές διαδικασίες, που συνήθως βρίσκονται εκτός του ελέγχου της πολιτικής.».

⁹⁶³ Jacobs, K. (2013), «The impact of the economic crisis on democracy. Outlining the research agenda and first findings», *Institute for Management Research, working paper POL13-02*, σελ. 29: «Χρειάζεται χρόνος για να οικοδομηθεί μια μεσαία τάξη με αξίες αυτο-έκφρασης (...) και ομοίως χρειάζεται χρόνος για να καταστραφεί η τάξη και να αλλοιωθούν θεμελιωδώς οι αξίες της.».

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ



Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Ακριβοπούλου, Χ.Μ. & Γαρυπίδης, Ν. (2012), «Επανεξετάζοντας την αμεσότητα του δημοψηφίσματος στη θεωρία και την πράξη [Με αφορμή την ανάλυση του “Κώδικα Βέλτιστης Πρακτικής για τα Δημοψηφίσματα” της Επιτροπής της Βενετίας]», *Το Σύνταγμα*, **38** (2-3-4), σελ. 657-719.
- Αλεξιάκης, Μ. (2001), «Κεντροδεξιά ιδεολογία και Νέα Δημοκρατία: Η πρόκληση και οι προοπτικές της συντηρητικής παράταξης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (17), σελ. 103-139.
- Αλιβιζάτος, Ν. (1981), *Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία: τεύχος Α' 1821-1941*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1983), *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση (1922-1974): Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- (1988), «Το Σύνταγμα του 1975 και η εφαρμογή του: Ένας στρεβλός εκσυγχρονισμός», *Νομικό Βήμα*, **36** (3), σελ. 542-552.
- (2001α), *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα: Πόλις.
- (2001β), «Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001: προτάσεις για μία θεσμική αποτίμηση», *Το Σύνταγμα*, **27** (5), σελ. 949-966.
- (2004), «Από την ιστορία των Συνταγμάτων στην ιστορία των θεσμών», στο συλλογικό τόμο Κιτρομηλίδη, Π. & Σκλαβενίτη, Τ. (επιμ.), *Ιστοριογραφία της νεότερης και σύγχρονης Ελλάδας 1833-2002: Α' Διεθνές Συνέδριο Ιστορίας* (πρακτικά), τόμος Β', Αθήνα: Κέντρο Νεοελληνικών Ερευνών Εθνικού Ιδρύματος Ερευνών, σελ. 681-688.
- (2007), *Πέρα από το 16. Τα πριν και τα μετά*, Αθήνα: Μεταίχμιο.
- (2008), «Εξουσίες και αντίβαρα στη συνταγματική σκέψη του Ελευθερίου Βενιζέλου», στο συλλογικό τόμο Βατσάκη, Α. & Τσαπόγα, Μ. (επιμ.), *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και οι συνταγματικές αναθεωρήσεις από το χθες στο σήμερα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα, σελ. 69-78.
- (2011), *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία (1800-2010)*, Αθήνα: Πόλις.
- (2012), «Ο Δημήτρης Τσάτσος στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή (1974-75)», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., και Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), *Δημοκρατία*,

Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης: Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 19-28.

— (2017) «Ο Μακρόν και η ανάγκη αλλαγής πολιτεύματος στη Γαλλία», *Η Καθημερινή* (29-30.04.2017).

Αλιβιζάτος, Ν., Βουρλούμης, Γ., Γεραπετρίτης, Γ., Κτιστάκης, Γ., Μάνος, Στ. και Σπυρόπουλος, Φ. (2016), *Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα*, Αθήνα: Η Καθημερινή, στο http://s.kathimerini.gr/resources/toolip/doc/2016/06/08/syntagma_20160605.pdf [πρόσβαση: 21.07.2017].

Αναστασιάδης, Γ. (1981), *Ο διορισμός και η παύση των κυβερνήσεων στην Ελλάδα: από την «αρχή της δεδηλωμένης» στο Σύνταγμα του 1975*, Θεσσαλονίκη: University Studio Press.

— (1984), *Συνταγματικοί θεσμοί και λειτουργία του πολιτεύματος στην Ελλάδα: ιδιομορφίες της ιστορικής εξέλιξης και της σύγχρονης πολιτικής ζωής*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

— (1989), *Εκλογικός νόμος και Σύνταγμα: η επικαιρότητα της απλής αναλογικής και της εκλογικής ιστορίας μας*, Θεσσαλονίκη: University Studio Press.

— (1993), *Ιστορία των πολιτικών και συνταγματικών θεσμών*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

— (1998), *Σύγχρονη ελληνική πολιτική και συνταγματική ιστορία (1940-1986)*, 2^η έκδοση, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

— (2001), *Πολιτική και συνταγματική ιστορία της Ελλάδας (1821-1941)*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Ανθόπουλος, Χ. (2003), «Πολιτικά κόμματα και μη κυβερνητικές οργανώσεις», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ. και Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 177-191.

— (2008), «Το ελληνικό πολιτικό σύστημα ως κομματοκρατία», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 111-138.

— (2014), «Ο χρόνος εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), σελ. 295-307.

— (2015), «Ο έλεγχος συνταγματικότητας των εκλογικών νόμων στην Ελλάδα και η αντισυνταγματικότητα του ισχύοντος εκλογικού συστήματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (5), σελ. 559-574.

— (2016α), «Οι πολιτικές προϋποθέσεις της αναθεώρησης», *Έθνος* (12.10.2016), στο http://www.ethnos.gr/xaralampos_anthopoulos/arthro/oi_politikes_proupotheseis_tis_anatheorisis-64566957/ [πρόσβαση: 23.04.2017].

— (2016β), *Εκλογικά συστήματα και συνταγματικές δεσμεύσεις: Μία συγκριτική ανάλυση μεταξύ Ελλάδας και Ιταλίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Αντωνοπούλου, Μ. (1995), *Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Αριστοτέλης, *Πολιτικά*, Β' & Δ'.

Βαρβιτσιώτης, Ι. (2006), *Η αναγκαία αναθεώρηση: Για ένα σύγχρονο σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Βγόντζας, Α. (2010), *Η δίκη του Ανδρέα Παπανδρέου: 20 χρόνια μετά την παραπομπή*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνης.

Βεγλερής, Φ., Κασιμάτης, Γ., Κόρσος, Δ., Μάνεσης, Αρ., Μαυριάς, Κ., Παπαδημητρίου, Γ., Ράϊκος, Αθ., Σκουρής, Β. και Τσάτσος, Δ. (1988), «Γνωμοδοτήσεις για την έννοια του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα*, **14** (1), σελ. 35-101.

Βενιζέλος, Ε. (1984α), *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.

— (1984β), «Η προεκλογική χρήση του Συντάγματος: το Σύνταγμα ως προεκλογικό επιχείρημα», στο συλλογικό τόμο Διαμαντούρου, Ν., Κιτρομηλίδη, Π. και Μαυρογορδάτου, Γ. (επιμ.), *Οι εκλογές του 1981*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», σελ. 32-42.

— (1985α), *Ο χαρακτηρισμός του Πολιτεύματος μετά τη συνταγματική πρακτική 1975-1985 και την πρόταση για αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

— (1985β), «Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος και των εκλογικών περιφερειών: Τα συνταγματικά όρια», στο συλλογικό τόμο Αναστασιάδη, Γ. κ. συν. (επιμ.), *Εκλογικό σύστημα: Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής, σελ. 41-63.

— (1986), *Η διάλυση της Βουλής: από το Σύνταγμα του 1975 στην αναθεώρηση του 1986*, Αθήνα: Παρατηρητής.

— (1998α), «Η συναινετική και επιβεβαιωτική Αναθεώρηση του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα*, **24** (2), σελ. 309-321.

— (1998β), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνολικό σχέδιο για την Ελλάδα του 21^{ου} αιώνα. Συναινετική αναθεώρηση II*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

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

— (2003α), «Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 13-23.

— (2003β), *Το μέλλον της δημοκρατίας και η αντοχή του Συντάγματος*, Αθήνα: Πόλις.

— (2007), *“Ατζέντα 16”*: Για το Ελληνικό Πανεπιστήμιο του 21^{ου} αιώνα. Κείμενα παρέμβασης, Αθήνα: Πόλις.

— (2008), *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου: αναθεωρημένη έκδοση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Βερέμης, Θ. (1978), «Οι εσωτερικές πολιτικές εξελίξεις και οι διεθνείς σχέσεις της Ελλάδος από την αντεπανάσταση του 1923 ως την ανατροπή του Παγκάλου», στο συλλογικό τόμο *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: τόμος ΙΕ'*, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, σελ. 271-296.

Βερναρδάκης, Χ., Δημητρόπουλος, Α., Ζώρας, Κ., Κατρούγκαλος, Γ., Νικολόπουλος, Η. και Χρυσόγονος, Κ. (2017), *Συνοπτική παρουσίαση της πρότασης για μία προοδευτική αναθεώρηση*, στο http://www.syntagma-dialogos.gov.gr/wp-content/uploads/protasi_syntagmatikis_anatheorisis_katrougkalos.pdf [πρόσβαση: 21.07.2017].

Βλαχόπουλος, Σπ. (2012), *Η κρίση του κοινοβουλευτισμού στον μεσοπόλεμο και το τέλος της Β' Ελληνικής Δημοκρατίας [Οι θεσμικές όψεις μιας οικονομικής κρίσης;]*, Αθήνα: Ευρασία.

— (2013), «Η ποινική ευθύνη υπουργών», Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”, στο http://www.constitutionalism.gr/wp-content/uploads/2013/06/2013Istame_Vlahopoulos.pdf [πρόσβαση: 20.01.2015].

Βλάχος, Γ. (1985), *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και ο κοινοβουλευτισμός στο πολίτευμα της 5^{ης} Γαλλικής Δημοκρατίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Βολουδάκης, Β. (1987), *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987: Βασικά στοιχεία για τους Κανονισμούς των Ελληνικών Βουλών, Κείμενο - Θεματικό ευρετήριο*, Αθήνα: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (1992), *Οι κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991): τόμος Β', Οι κανονισμοί της Βουλής*, Αθήνα: Ινστιτούτο Ελληνικής Συνταγματικής Ιστορίας και Συνταγματικής Επιστήμης.

— (1996), *Σχεδίασμα για μια ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (2009), *Οι Κανονισμοί των ελληνικών πολιτικών αντιπροσωπευτικών σωμάτων (1821-1991), τόμος Α', Θεωρητικό θεμέλιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Βοσινάκης, Δ. (2012), *Η μάχη του Συντάγματος*, Αθήνα: [αυτοέκδοση], στο <http://www.ebooks4greeks.gr> [πρόσβαση: 10.08.2016].

Βούλγαρης, Γ. (2013), *Η Μεταπολιτευτική Ελλάδα 1974-2009*, Αθήνα: Πόλις.

Βουλή των Ελλήνων (1885), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής της Δ' Συνόδου της Θ' Βουλευτικής Περιόδου*, εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.

- (1911), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Β' Διπλής Αναθεωρητικής Βουλής, τόμος Α'*, εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1926-1927α), *Εισηγητικά Εκθέσεις της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Περίοδος Α' - Σύνοδος Α'*, εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1926-1927β), *Πρακτικά της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Περίοδος Α' - Σύνοδος Α'*, εν Αθήναις: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1930), *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής: Περίοδος Β' - Σύνοδος Α', Προεδρία Ιωάννου Δ. Τσιριμώκου, τόμος Β'*, εν Πειραιεί: εκ του Τυπογραφείου Ευθ. Ν. Προυκάκι.
- (1964), *Επίσημα Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Βουλής: Προεδρία Γ. Αθανασιάδη - Νόβα (τόμος Α')*, Περίοδος Η', Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις Α'-ΛΓ', Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1975α), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής: Προεδρία Α' Υποεπιτροπής Αθανασίου Σπυρ. Ταλιαδούρου, Προεδρία Β' Υποεπιτροπής Αθανασίου Ευαγγ. Μίχα, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α', Σύνοδος Α'*, Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1975β), *Επίσημα Εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975: Προεδρία Κωνσταντίνου Δ. Τσάτσου, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α', Σύνοδος Α'*, Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1975γ), *Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των Συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975: Προεδρία Κωνσταντίνου Ευστ. Παπακωνσταντίνου, Ε' Αναθεωρητική, Περίοδος Α', Σύνοδος Α'*, Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1976), *Σύνταγμα 1975: Διάταξις κατ'άρθρον επίσημων σχεδίων - τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, Προεδρία Κωνσταντίνου Ευστ. Παπακωνσταντίνου*, Αθήναι: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- (1977), *Μητρώον Γερουσιαστών ετών 1929-1935 και Βουλευτών από της Γ' Αναθεωρητικής Βουλής 1935 μέχρι της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής 1974*, Αθήναι: Εθνικό Τυπογραφείο.
- (1979), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλειας, Περίοδος Β', Σύνοδος Β', Συνεδρίαση ΡΜΒ' (28.06.1979)*, Αθήναι: Εθνικό Τυπογραφείο.
- (1982), *Πρακτικά Βουλής: Τμήμα θερινών Διακοπών 1982, Περίοδος Γ', Τμήμα Διακοπής Εργασιών (Θέρος'82), Συνεδρίαση Κ' (17.08.1982)*, Αθήναι: Εθνικό Τυπογραφείο.
- (1986), *Μητρώο Πληρεξουσίων, Γερουσιαστών και Βουλευτών 1822-1935*, Αθήναι: Τυπογραφείο της Βουλής των Ελλήνων.
- (1989), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλειας, Περίοδος Δ', Σύνοδος Δ', Συνεδρίαση ΡΙΣΤ' (10.04.1989)*, Αθήναι: Εθνικό Τυπογραφείο.

- (1992), *Πρακτικά Βουλής: Ολομέλεια*, τόμος πρώτος, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Βουρνάς, Τ. (1997), *Ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας*, 6^η έκδοση, Αθήνα: Πατάκης.
- Βούρος, Γ. (2014), *Παναγής Τσαλδάρης (1867-1936)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Γεραπετρίτης Γ. (2008), «Οι νέες ρυθμίσεις του Κανονισμού της Βουλής: κριτική αποτίμηση», *Το Σύνταγμα*, **34** (4), σελ. 789-812.
- Γερουσία των Ελλήνων (1930), *Εφημερίς των Συζητήσεων της Γερουσίας: Σύνοδος Β΄- έτος 1929-1930, Προεδρία Α. Ζαΐμη, Δ. Κάβουρα και Α. Παρασκευόπουλου, Μέρος Β΄, εν Αθήναις*: εκ του Εθνικού Τυπογραφείου.
- Γεωργακόπουλος, Γ. (1988) «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και ο τρόπος εκλογής των προεδρείων των ανωτάτων δικαστηρίων», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, **29**, (1), σελ. 229-231.
- Γεωργιάδου, Β. (2008), «Ψηφίζοντας την άκρα δεξιά. Η εκλογική επιλογή του ΛΑ.Ο.Σ.», *Επιστήμη και Κοινωνία*, (19), σελ. 243-256.
- (2014), «Από την Εθνική Παράταξη, στη Χρυσή Αυγή, Δεξιός λαϊκισμός και εξτρεμισμός στην Ελλάδα της κρίσης», στο συλλογικό τόμο Melzer, R. & Serafin, S. (eds.), *Ο δεξιός εξτρεμισμός στην Ευρώπη*, Αθήνα: Πόλις.
- Γεωργοπούλου, Β. (2015), «Ειδικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου της κυβέρνησης: εξεταστικές και “προανακριτικές” επιτροπές», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 128-138.
- (2016), «Η Διάσκεψη των Προέδρων: ένα άγνωστο, αλλά σημαντικό όργανο της Βουλής», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 110-123.
- Δαφνής, Γρ. (1955α), *Η Ελλάς μεταξύ δύο πολέμων 1923-1940, τόμος Α΄: Ο Βενιζελισμός κυβερνά*, Αθήνα: Ίκαρος.
- (1955β), *Η Ελλάς μεταξύ δύο πολέμων 1923-1940, τόμος Β΄: Η Άνοδος του Αντιβενιζελισμού*, Αθήνα: Ίκαρος.
- Δέδες, Σ. (1988), «Κίνδυνοι που απειλούν την προσωπική ανεξαρτησία του Δικαστικού λειτουργού», *Εταιρία Νομικών Βορείου Ελλάδος*, (1), σελ. 29-48.
- Δεμερτζής, Ν. (2002), *Πολιτική επικοινωνία-Διακινδύνευση, Δημοσιότητα, Διαδίκτυο*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Δεμερτζής, Ν. και Καφετζής, Π. (1996), «Πολιτικός κυνισμός, πολιτική αλλοτρίωση και ΜΜΕ: η περίπτωση της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 174-218.

- Δερβιτσιώτης, Α. (1994), *Οι εξεταστικές Επιτροπές του άρθρου 68 § 2 του Συντάγματος 1975/86*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1997), «Η αρχή της δημοσιότητας κατά τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών», *Το Σύνταγμα*, **23** (3), σελ. 543-558.
- (2014), «Το Σύνταγμα του 1827 ως συμβιβασμός μεταξύ αντιμαχομένων», *Το Σύνταγμα*, **40** (1-2), σελ. 3-14.
- Δερτιλής, Γ. (2016), *Επτά πόλεμοι, τέσσερις εμφύλιοι, επτά πτωχεύσεις 1821-2016*, Αθήνα: Πόλις
- Δημητρόπουλος, Α. (1988), *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης: Το κοινοβουλευτικό σύστημα και η ανάδειξη της κυβέρνησης στην Ελλάδα (1844-1875)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1991), *Η αρχή της δεδηλωμένης: γένεση και εφαρμογή (1875-1911)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1992), *Η διάλυση της Βουλής: μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1997), *Το δημοψήφισμα: ο ρόλος και η σημασία του θεσμού στη σύγχρονη δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Διαμαντόπουλος, Θ. (2001), *Εκλογικά συστήματα: θεωρία και πρακτικές εφαρμογές*, Αθήνα: Πατάκης.
- (2012α), *Το πολιτικό σύστημα των Η.Π.Α.: Ένας ιδιόρρυθμος δικομματισμός*, Αθήνα: Πατάκης.
- (2012β), «Σύνταγμα και εκλογικό σύστημα», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (4), σελ. 442-449.
- (2015), *Το λυκόφως της δημοκρατίας; Ο κοινοβουλευτισμός της συγκυβέρνησης: Θεσμικό υπόστρωμα, λειτουργικές ιδιαιτερότητες και είδη*, Αθήνα: Πατάκης.
- (2017), *10 και μία δεκαετίες πολιτικών διαιρέσεων. Οι διαιρετικές τομές στην Ελλάδα την περίοδο 1910-2017: Η δεκατία του 1910, Εθνικός διχασμός (τεύχος 1^ο)*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- ΔιαΝΕΟσις (2015), «Θεσμοί, πολίτευμα, πολιτικό σύστημα: Τι πιστεύουν οι Έλληνες, πανελλαδική έρευνα – έκθεση αποτελεσμάτων» (Απρίλιος 2015), στο http://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2016/02/ti_pistevoun_oi_ellines_spreads_D.pdf [πρόσβαση: 13.04.2017].
- Δρόσος, Γ. (1990), *Το δικαίωμα ψήφου των εκτός επικρατείας Ελλήνων εκλογέων: η δυνατότητα μιας νομοθετικής ρύθμισης*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Duverger, M. (1960), *Τα πολιτικά καθεστάτα*, Αθήνα: [χ.ε.].

— (1964), «Προεδρικών σύστημα και νεοκοινοβουλευτισμός: μετάφρασις Μ. Στασινόπουλου», *Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, **8** (2), σελ. 113-124.

Ζακάλκας, Δ. (1996), *Το αίτημα για εσωκομματική δημοκρατία μεταξύ συνταγματικής επιταγής και πολιτικής πραγματικότητας*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Ζαφειρόπουλος, Κ. (2008), «Ν.Δ.-ΛΑ.Ο.Σ.: Αλληλεξάρτηση και ποικιλομορφία της εκλογικής τους απήχησης», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, (21), σελ. 82-99.

Ζαχαριάδης, Αδ. (2017), «Ερντογάν: Ένας “Σουλτάνος με πήλινα πόδια”, *CNN Greece* (17.04.2017), στο <http://www.cnn.gr/focus/editorial/story/76927/erntogan-enas-soyltanos-me-pilina-podia> [πρόσβαση: 17.04.2017].

Ζέγγελης, Η. (1912), *Το εν Ελλάδι κρατούν Κοινοβουλευτικόν Δίκαιον: έκδοσις δευτέρα*, Αθήναι: Τυπογραφείον «Εμπρός».

Ζολώτας, Ξ. (1929), *Νομισματική σταθεροποίησις*, Αθήναι: Γκρέκα.

Ζώη, Κ., Λασιθιωτάκης, Γ. και Γιαννόπουλος, Π. (επιμ.) (2003), *Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων του Συντάγματος (1822-2001)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Ηλιάδου, Α. (2001), «Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ., Βενιζέλου, Ευ. & Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα: πρακτικά συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 387-404.

Ηλιοπούλου-Στράγγα, Τζ. (2006), «Αναθεώρηση του Συντάγματος από μία Βουλή», *Το Σύνταγμα*, **32** (3), σελ. 769-774.

Hague, R. & Harrop, M. (2005), *Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση*, Αθήνα: Κριτική.

Θεοτόκης, Σπ. (1986), *Πολιτικά αναμνήσεις*, Αθήνα: [χ.ε.].

«Η θέση του Αρείου Πάγου για τον τρόπο επιλογής της ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων εν όψει της συνταγματικής αναθεώρησης: Πρακτικό 14/9.4.1998 της Διοικητικής Ολομέλειας ΑΠ», *Το Σύνταγμα*, **24** (5), σελ. 920-1.

Ιωάννου, Κ. (επιμ.) (1998), *Νομικό Εγκυκλοπαιδικό Λεξικό*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Ιωσηφίδης, Θ., (2008), *Ποιοτικές μέθοδοι έρευνας στις κοινωνικές επιστήμες*, Αθήνα: Κριτική.

Κακαράς, Α. (2006), *Οι Έλληνες στρατιωτικοί (αξιωματικοί και υπαξιωματικοί στην μεταπολεμική Ελλάδα)*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Καλογήρου, Ν. και Γαλετσέλλης, Π. (2009), *Πολιτική και ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης: Μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και το Ν. 3126/2003*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

- Καλτσόγια-Τουρναβίτη Ν. (1987), *Μαθήματα ελληνικής συνταγματικής ιστορίας 1821-1986*, Αθήνα: Πάντειος Ανώτατη Σχολή Πολιτικών Επιστημών.
- (2005), «Η κρίση του κοινοβουλευτισμού και τα φαινόμενα της διαφθοράς», στο συλλογικό τόμο Κουτσούκη Κ. & Σκλια, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα: στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 215-244.
- Καλυβιώτου, Μ. (2015), *Κοινοβουλευτικός έλεγχος: συνταγματικό πλαίσιο και όρια*, Διδακτορική Διατριβή, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Καμίνης, Γ. (2006), «Οι ανεξάρτητες αρχές πέντε χρόνια μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος Β', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 813-838.
- Καμτσίδου, Ι. (2003), «Σκέψεις σχετικά με τις θεσμικές και πολιτικές διαστάσεις της ανεξαρτησίας των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 141-147.
- (2010), «Η διαρρύθμιση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας στο ισχύον Σύνταγμα και η θεσμική σημασία της» στο συλλογικό τόμο Καμτσίδου, Ι., Μανιτάκη, Α., Γεραπετρίτη, Γ., Κατρούγκαλου, Γ., Βλαχόπουλου, Σπ., Ανθόπουλου, Χ. και Χρυσόγονου, Κ. (επιμ.), *Η διαδικασία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 15-37.
- (2011), *Το κοινοβουλευτικό σύστημα: Δημοκρατική αρχή και κυβερνητική ευθύνη*, Αθήνα: Σαββάλας.
- Καρκατσούλης, Π. (2011), «Η πολιτική καλής νομοθέτησης στην Ελλάδα», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 181-203.
- Καρράς, Α. (1994), «Αναμόρφωση του θεσμού της ασυλίας βουλευτών και του νόμου περί ευθύνης υπουργών», *Ποινικά Χρονικά*, σελ. 577-584.
- Κασιμάτης, Γ. (1980), *Συνταγματικό Δίκαιο II: Οι λειτουργίες του κράτους*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- (2005), *Η μετάβαση στη Δημοκρατία και το Σύνταγμα του 1975*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- (2006), «Αρχές και σκέψεις για την ποιότητα άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας», *Το Σύνταγμα*, **32** (3), σελ. 749-768.
- Κατραμάδος, Δ.-Μ. (2013), *Όψεις της λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος στην Ελλάδα στο πλαίσιο του πολιτεύματος της βασιλευομένης δημοκρατίας κατά την περίοδο 1864-1895*, Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.

- Κατρούγκαλος, Γ. (2008), «Η κρίση (;) της Δικαιοσύνης. Προβλήματα νομιμοποίησης της δικαστικής εξουσίας», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 195-211.
- Κατσούδας, Δ. (1990), «Ψήφος και ιδεολογία», στο συλλογικό τόμο Νικολακόπουλος, Η. και Λυριντζής, Χ. (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 238-248.
- (1991), «Συντηρητισμός και/ή φιλελευθερισμός; Η ιδεολογική εξέλιξη της Νέας Δημοκρατίας», στο συλλογικό τόμο Αραμπατζή, Ευ., κ. συν. (επιμ.), *Ο φιλελευθερισμός στην Ελλάδα: Φιλελεύθερη θεωρία και πρακτική στην πολιτική και την κοινωνία της Ελλάδος*, Αθήνα: Εστία, σελ. 215-230.
- Κιουπκιολής, Κ. (2009), *Θεσμοί και πρόσωπα της αθηναϊκής δημοκρατίας: ο Αριστοτέλης και η δημοκρατία*, Αθήνα: Ινφογνώμων.
- Κλαμαρής, Ν. (1986), «Η ανεξαρτησία της δικαιοδοτικής λειτουργίας έναντι επεμβάσεων της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας», *Ελληνική Δικαιοσύνη*, **27** (1/2), σελ. 19-35.
- Κοινοβουλευτική Ομάδα Ν.Δ. (2014), «Πρόταση των βουλευτών της Νέας Δημοκρατίας (Ν.Δ.) για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής», *Βουλή των Ελλήνων*, στο http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Katatethenta-Nomosxedia?law_id=f0dca1bc-b431-4198-a47a-a3f9014298d3 [πρόσβαση: 21.07.2017]
- Κομνηνού, Μ. (1996), «Ο ρόλος των ΜΜΕ στην Γ' Δημοκρατία: 1974-1994», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 219-246.
- Κοντιάδης, Ξ. (1996), *Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων: μια πολιτειολογική θεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- (1999), «Δεσμεύσεις και αυτοπεριορισμός της δεύτερης αναθεωρητικής Βουλής: Οριοθέτηση και διαδικαστικές εγγυήσεις της αναθεωρητικής λειτουργίας», *Το Σύνταγμα*, **25** (6), σελ. 1055-1070.
- (2000), «Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού ως ιδιότυπη πρόταση δυσπιστίας ή ως μέσο πρόληψης κρίσεων; Σκέψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 38 παρ. 2 Συντ.», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 189-207.
- (2002), *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (2006), «Ζητήματα αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (31), σελ. 899-919.

- (2007), «Οι συνταγματικές εγγυήσεις της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης ενόψει της μεταρρύθμισης του “νόμου-πλαίσιου” και της αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος», στο συλλογικό τόμο Κλάδη, Δ., Κοντιάδη, Ξ. και Πανούση, Γ. (επιμ.), *Η μεταρρύθμιση του ελληνικού πανεπιστημίου*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- (2008), «Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική. Παρατηρήσεις για την πολιτική και τη συνταγματική μηχανική της αναθεωρητικής διαδικασίας», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 67-95.
- (2009), *Ελλειμματική δημοκρατία: Κράτος και κόμματα στη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- (2011), «Η αναθεωρητική λειτουργία σήμερα και η αναθεώρηση της διαδικασίας αναθεώρησης», *Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, 24 (1), σελ. 1-7.
- (2012), «Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή – Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., και Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης: Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 44-64.
- (2013), «Η αναθεωρητική λειτουργία σήμερα και η αναθεώρηση της διαδικασίας αναθεώρησης», στο συλλογικό τόμο Αλιβιζάτου κ. συν. (επιμ.), *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί: Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 217-234.
- (2014), «Η παρέλευση εξαμήνου ως προϋπόθεση για την υποβολή πρότασης δυσπιστίας. Διαδικαστικός κανόνας ή κριτήριο στάθμισης;», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 2-9.
- (2015), *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα: Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κοντιάδης, Ξ. & Ανθόπουλος, Χ. (2008), «Κρίση, παρακμή ή αναξιοπιστία των πολιτικών θεσμών;», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 13-29.
- (2014), «Αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης, διάλυση της Βουλής και εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας: Η σχέση των άρθρων 37 παρ. 3 και 32 παρ. 4 του Συντάγματος», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (6), σελ. 698-704.
- Κοντιάδης, Ξ. & Φωτιάδου, Α. (2015), «Το αντισυνταγματικό δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου ως επιστέγασμα της κρίσης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (5), σελ. 552-558.
- (2016), *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος: συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Κουλουμπής, Θ. & Κώνστας, Δ. (επιμ.) (1986), *Το Ελληνικό Κοινοβούλιο στην εξωτερική πολιτική 1974-1984*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

- Κούμας, Μ. (2012), *Γεώργιος Καφαντάρης*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Κουρουνδής, Χ. (2013), «Η “βαθεία τομή” του 1963 και το “Σύνταγμα” του 1973: σκέψεις για μια επίκαιρη διπλή συνταγματική επέτειο», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (1), σελ. 148-156.
- Κουταλάκης, Χ. (1994), «Η ώρα του Πρωθυπουργού ως μέσο άσκησης επίκαιρου κοινοβουλευτικού ελέγχου», *Το Σύνταγμα*, **20** (3), σελ. 599-619.
- Κουτσουμπίνας, Στ. (2006), «Η λειτουργία της Βουλής μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος και την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής – Πρώτες παρατηρήσεις», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τόμος Β΄, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας, σελ. 701-720.
- Κρητικός, Π. (1990), *Ο Κανονισμός της Βουλής: ανάλυση, ερμηνεία, σχόλια*, Αθήνα: εκδ. Καμαρινόπουλου.
- Κρουσταλάκης, Ε. (2006), «Ο διάχυτος και παρεμπόδιος έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων: ένα σύστημα που έχει καθιερωθεί. Προς τι η κατάργηση ή η μεταβολή του;», *Το Σύνταγμα*, **32** (3), σελ. 775-782.
- Κυριακόπουλος, Η. (1960), *Τα Συντάγματα της Ελλάδος*, Αθήνα: Εθνικόν Τυπογραφείον.
- Κυριακός, Δ. (1904), *Ερμηνεία του ελληνικού Συντάγματος, τόμος δεύτερος*, Αθήνα: Τύποις Π.Δ. Σακελλαρίου.
- Κυριτσάκης, Δ. (1998), «Επιλογή ηγεσίας των Ανωτάτων Δικαστηρίων», στο συλλογικό τόμο Εταιρίας Δικαστικών Μελετών (επιμ.), *Συμβολές II: (Εισηγήσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος: Συνταγματικό Δικαστήριο – Δικαστική Εξουσία)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 19-37.
- Λαζαράκος, Γρ. (2010), *Ανεξάρτητες Αρχές: ο ρόλος και η σημασία τους στην ελληνική έννομη τάξη*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Λιναρδάτος, Σπ. (1977), *Σύγχρονη Ελληνική Ιστορία: Από τον Εμφύλιο στη Χούντα, τόμος Ε΄ (1964-1967)*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λοβέρδος, Α. (1991), *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη: Συμβολή στην ερμηνεία των άρθρων 82, 84 και 85 του Συντάγματος, με βάση την εμπειρία 1974-89*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1995), *Η ποινική ευθύνη των μελών της κυβέρνησης και των υφυπουργών στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Λουκάκος, Π. (2013), *Η αθέατη όψη: Τύπος και πολιτική στη Μεταπολίτευση*, Αθήνα: Βιβλιοπωλείον της «Εστίας».
- Λούκος, Χ. (1988), *Η αντιπολίτευση κατά του κυβερνήτη Ιω. Καποδίστρια 1828-1831*, Αθήνα: Θεμέλιο.

- Λούλης, Γ., (2004), *Το τέλος μιας κυριαρχίας. Πώς και γιατί το ΠΑΣΟΚ έχασε τις εκλογές*, Αθήνα: Λιβάνης.
- Λυγερός, Στ. (1996), *Το παιχνίδι της εξουσίας*, Αθήνα: Νέα Σύνορα-Α.Α. Λιβάνη.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2011), «Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν: Βουλή, Κυβέρνηση ή και ένα Σώμα Προβούλων;», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 163-172.
- (2016), «Ποιό είναι το ακεσώδικο; (Εν Ελλάδι 2016 μ.Χ.)», στο συλλογικό τόμο Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες & Προτάσεις, Πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σελ. 101-108.
- Μανδραβέλης, Π. (2014), «Η προμνησία της προεδρολογίας», *Η Καθημερινή* (14.09.2014), στο <http://www.kathimerini.gr/783792/opinion/epikairothta/politikh/h-promnhsia-ths-proedrologias> [πρόσβαση: 14.06.2016].
- Μάνεσης, Αρ. (1965), *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τόμος II (τεύχος β), Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Αφοί Π. Σάκκουλα
- (1967), *Συνταγματικόν Δίκαιον, τ.Α': Πανεπιστημιακαί παραδόσεις*, Θεσσαλονίκη: Αφοί Π.Σάκκουλας
- (1975), «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος», *Νομικό Βήμα*, **23** (5), σελ. 449-464.
- (1980α), *Ελληνική Συνταγματική Ιστορία: πανεπιστημιακές παραδόσεις 1966-1967*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- (1980β), *Συνταγματικό Δίκαιο*, τόμος I, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- (1989), *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986: μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της*, Θεσσαλονίκη: Παρατηρητής.
- Μανιτάκης, Α. (1982), «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού», *Το Σύνταγμα*, **8** (3), σελ. 370-403.
- (2006), *Ο ελληνικός συνταγματισμός αντιμέτωπος με το συναινετικό αναθεωρητισμό*, Αθήνα: Ινστιτούτο Ν. Πουλαντζάς.
- (2008α), «Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου: απόπειρα πολιτικοποίησης του Συντάγματος δια της συνταγματοποίησης της πολιτικής», *Το Σύνταγμα*, **34** (1), σελ. 3-28.
- (2008β), *Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- (2008γ), «Οι αναθεωρήσεις του 1911 και του 1975: Μεταξύ συνταγματικής συνέχειας και πολιτικής ασυνέχειας», στο συλλογικό τόμο Βατσάκη, Α. & Τσαπόγα, Μ.

(επιμ.), *Ο Ελευθέριος Βενιζέλος και οι συνταγματικές αναθεωρήσεις από το χθες στο σήμερα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 39-50.

— (2009), *Συνταγματική οργάνωση του κράτους: με στοιχεία πολιτειολογίας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

— (2010α), «Παραβίαση του Συντάγματος, καταστρατήγησή του ή απλώς συνταγματική απρέπεια;» στο συλλογικό τόμο Καμτσίδου, Ι., Μανιτάκη, Α., Γεραπετρίτη, Γ., Κατρούγκαλου, Γ., Βλαχόπουλου, Σπ., Ανθόπουλου, Χ. και Χρυσόγονου, Κ. (επιμ.), *Η διαδικασία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 39-59.

— (2010β), «Η ατυχής νομοθετική τροποποίηση της διαδικασίας επιλογής των Προεδρείων των Ανωτάτων Δικαστηρίων», *Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”*, στο <http://www.constitutionalism.gr/1645-i-atyhis-nomotetiki-tropopoiisi-tis-diadikasias-ep/> [πρόσβαση: 17.01.2016].

Μαντζούφας, Π. (2012), «Ο λόγος περί διαφθοράς και η ποινική ευθύνη των υπουργών», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ., και Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης: Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 220-233.

Μανωλεδάκης, Ι. (1993), «Προβλήματα από τις ουσιαστικές ποινικές διατάξεις του νόμου περί ευθύνης υπουργών», στο συλλογικό τόμο Μανωλεδάκη, Ι., Βενιζέλου, Ε. (επιμ.), *Η ποινική ευθύνη των Υπουργών: μειονεκτήματα της ισχύουσας ρύθμισης - προτάσεις για την τροποποίησή της*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 9-27.

Μανωλεδάκης, Ι. & Βενιζέλος, Ε. (επιμ.) (1993), *Η ποινική ευθύνη των Υπουργών: μειονεκτήματα της ισχύουσας ρύθμισης - προτάσεις για την τροποποίησή της*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Μαυριάς, Κ. (1987), «Η δυνατότητα αναθεώρησης των παρ. 2-6 του άρθρου 110 του Συντάγματος, προς τον σκοπόν της απλούστευσης της διαδικασίας και σύντμησης του χρόνου αναθεώρησης: (η αναθεώρηση που δεν έγινε)», *Δίκαιο και Πολιτική*, (13-14), σελ. 211-224.

— (1992), «Δημοκρατία και Κοινοβουλευτισμός», *Το Σύνταγμα*, **18** (2), σελ. 251-264.

— (2014), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα: Π.Ν. Σάκκουλας.

Μαυριάς, Κ. & Παντελής, Α. (επιμ.) (2007), *Συνταγματικά κείμενα*, δ' έκδοση, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Μαυρογορδάτος, Γ. (2015), *1915 Ο εθνικός διχασμός*, Αθήνα: Πατάκης.

Μαυρομούστακου, Η. (2013), «Οι διαδρομές από την αμφισβήτηση στην καθολική αποδοχή μιας νέας μορφής διοίκησης: οι ελληνικές Ανεξάρτητες Αρχές» στο συλλογικό τόμο Αλιβιζάτου κ. συν. (επιμ.), *Σύνταγμα, Δημοκρατία και Πολιτειακοί Θεσμοί: Μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 235-256.

- Mazower, M. (2002), *Η Ελλάδα και η οικονομική κρίση του Μεσοπολέμου*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Μεσθανέως, Β. (2011), *Η αντιπολίτευση στη μετεμφυλιακή Ελλάδα, 1949-1963*, Αθήνα: Επίκεντρο
- Μεταξάς, Α-Ι. (2012), «Από τη μονιστική επάρκεια στη διακλαδική διεπιστημονική προσέγγιση των πολιτικών φαινομένων», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. & Τσουκαλά, Κ. (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης: Μελέτες στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου*, Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 163-178.
- Μηναΐδης, Σ. (1990), *Ο επίκαιρος κοινοβουλευτικός έλεγχος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μπακογιάννης, Κ. (1995), «Η αναθεώρηση του Συντάγματος: αποτέλεσμα σταθερού αποπροσανατολισμού δύο διαδχικών Βουλών;», *Το Σύνταγμα*, **21** (1), σελ. 3-30.
- (1997), «Η κοινοβουλευτική πρακτική των προτάσεων μομφής και εμπιστοσύνης», *Το Σύνταγμα*, **23** (3), σελ. 603-681.
- Μπαλαμπανίδης, Ι. (2015), *Ευρωκομμουνισμός: Από την κομμουνιστική στη ριζοσπαστική ευρωπαϊκή Αριστερά*, Αθήνα: Πόλις.
- Μπαλάφας, Γ. (2012), *20 χρόνια χρειάστηκαν: Το χρονικό του εγχειρήματος του Συνασπισμού*, Αθήνα: Νήσος.
- Μπαμπινιώτης, Γ. (2008), *Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας*, Αθήνα: Κέντρο Λεξικολογίας ΕΠΕ.
- Μπαμπούνης, Χ., *Η κυβερνώσα Βουλή κατά την ελληνική μεσοβασιλεία*, Αθήνα: Στοχαστής.
- Μπότσης, Φ. (2007), «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των συνταγματοποιημένων Ανεξάρτητων Αρχών», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (3), σελ. 361-367.
- Νικόλα, Ιφ. (2013), «Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές ως αρμοί της πρακτικής συμμετοχικής δημοκρατίας», *Το Σύνταγμα*, **39** (3-4), σελ. 457-488.
- Νικολακόπουλος, Η. (1989), *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1990), «Η εκλογική επιρροή των πολιτικών δυνάμεων», στο συλλογικό τόμο Νικολακόπουλου, Η. και Λυριντζή, Χ. (επιμ.), *Εκλογές και κόμματα στη δεκαετία του '80: εξελίξεις και προοπτικές του πολιτικού συστήματος*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 202-237.
- (2000), *Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964: η εκλογική γεωγραφία των πολιτικών δυνάμεων (γ' έκδοση)*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών.
- (2012), *Των εκλογών τα πάθη: ψηφίδες της ελληνικής εκλογικής ιστορίας του 20^{ου} αιώνα*, Αθήνα: Δημοσιογραφικός Οργανισμός Λαμπράκη / Το Βήμα.

Νικολόπουλος, Η. (1987), *Ο θεσμός του Προέδρου της Βουλής*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (1997), *Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Ντε Τοκεβίλ, Α. (1996), *Η Δημοκρατία στην Αμερική*, Αθήνα: Στοχαστής.

Ο.Κ.Ε. (2002), «Κοινωνικός Διάλογος στην Ελλάδα. Αποτίμηση - Τάσεις - Προοπτικές», *Γνώμη της Ο.Κ.Ε.*, (86), στο http://www.oke.gr/opinion/op_86.pdf [πρόσβαση: 08.09.2015].

— (2012), «Ρυθμιστική Διακυβέρνηση: Αρχές, Διαδικασίες και Μέσα Καλής Νομοθέτησης», *Γνώμη της Ο.Κ.Ε.*, (269), στο http://www.oke.gr/opinion/op_269.pdf [πρόσβαση: 08.05.2017].

Οικονόμου, Γ. (2007), *Η άμεση δημοκρατία και η κριτική του Αριστοτέλη*, Αθήνα: Παπαζήσης.

Οικονόμου, Ν. (1978), «Η περίοδος από το Σεπτέμβριο του 1926 ως το Φεβρουάριο του 1935», σε *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους: τόμος ΙΕ'*, Αθήνα: Εκδοτική Αθηνών, σελ. 304-310.

Πανταζόπουλος, Α. (2005), «Ο λαϊκισμός της δεξιάς. Το φαινόμενο της αποχής, η Νέα Δημοκρατία και ο ΛΑΟΣ πριν και μετά τις ευρωεκλογές», στο συλλογικό τόμο Βερναρδάκη, Χ., (επιμ.), *VPRC Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα 2004: Εκλογές, κόμματα, ομάδες συμφερόντων, χώρος και κοινωνία* Αθήνα: Σαββάλας, σελ. 141-163.

Πανταζόπουλος, Π. (2004), *Ανεξάρτητες Αρχές*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παντελής, Α. (1981), «Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: ο διορισμός του Πρωθυπουργού, η παύση της κυβερνήσεως και η κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας», *Το Σύνταγμα*, 7 (2), σελ. 242-260.

— (1988), *Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές (1926-1985) στον ηλεκτρονικό υπολογιστή*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνης.

— (2007), *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου: Βασικές έννοιες, συνταγματική ιστορία, οργάνωση του κράτους*, Αθήνα: Α.Α.Λιβάνης.

Παντελής, Α., Κουτσουμπίνας, Στ., Γεροζήσης Τρ. (επιμ.) (1993), *Κείμενα συνταγματικής ιστορίας*, τόμοι Α' & Β', Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Παπαδημητρίου, Γ. (1980), *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (1993), «VIII. Επικαιρότητα: Κοινοβουλευτική επιθεώρηση», *Το Σύνταγμα*, 19 (2), σελ. 447.

- (1995α), «Το Σύνταγμα και το εκλογικό νομοσχέδιο», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), *Συνταγματικά Επίκαιρα 1992-1993*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 44-47.
- (1995β), «Η περιθωριοποίηση της Βουλής», στο συλλογικό τόμο Παπαδημητρίου, Γ. (επιμ.), *Συνταγματικά Επίκαιρα 1992-1993*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 33-37.
- (1996), «Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Μηχανισμός θεσμικού εκσυγχρονισμού ή πεδίο κομματικών ελιγμών;», στο συλλογικό τόμο Λυριντζή, Χρ., Νικολακόπουλου, Η. και Σωτηρόπουλου, Δ. (επιμ.), *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 161-173.
- Παπάζογλου, Μ. (2010), «Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της “κρίσης νομιμοποίησης”», *Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής*, κείμενο εργασίας 9/2010.
- Παπαϊωάννου, Αθ. (2004), *Οι αμερικανοί δικαστές και ο πόλεμος κατά της τρομοκρατίας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (2006), *Οι βρετανοί δικαστές και η τρομοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (2014), «Σκέψεις και προβληματισμοί για τα κατεπείγοντα νομοσχέδια», *Το Βήμα* (11.06.2014), στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=604703> [πρόσβαση: 12.06.2016].
- Παπακωνσταντίνου, Απ. (2005), «Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική: οι συνταγματικές πτυχές», στο συλλογικό τόμο Κουτσούκη, Κ., Σκλια, Π. (επιμ.), *Διαφθορά και σκάνδαλα στη Δημόσια Διοίκηση και την Πολιτική*, Αθήνα: Σιδέρης, σελ. 245-281.
- Παπασαραντόπουλος, Π. (2010), *Πολιτικό Τραβέρσο στην Υστερη Μεταπολίτευση*, Θεσσαλονίκη: Επίκεντρο
- Παπασπύρου, Ν. (2016), *Τα μονοπάτια του ευρωπαϊκού συνταγματισμού: Διαδρομές και συναντήσεις της αγγλικής, γαλλικής και γερμανικής παράδοσης πριν από τον Μεγάλο Πόλεμο*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- Παπαστυλιανός, Χρ. (2011), «Ανεξάρτητες αρχές και Κοινοβούλιο», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 331-343.
- Παραράς, Π. (1993), «Οι περιορισμένες (sic) εξουσίες της αναθεωρητικής Βουλής», *Το Σύνταγμα*, **19** (2), σελ. 311-328.
- Πάσχος, Γ. (1991), *Κράτος δικαίου και πολιτική: Πολιτειολογικές θεωρίες 1900-1940*, Αθήνα: Ο Πολίτης.

- Παυλόπουλος, Πρ. (2011), «Αναθεώρηση του Συντάγματος μέσω δημοψηφίσματος;», *Η Καθημερινή* (26.06.2011), στο <http://www.kathimerini.gr/725740/opinion/epikairoτητα/arxeio-monimes-sthles> [πρόσβαση: 10.04.2016].
- Πεντζοπούλου-Βαλαλά, Τ. (2014), *Σωτηρία και φθορά της δημοκρατίας: Ξαναδιαβάζοντας τα Πολιτικά του Αριστοτέλη*, Θεσσαλονίκη: Εταιρεία Μακεδονικών Σπουδών, στο http://media.ems.gr/ekdoseis/ektos_seiras/ekd_eksi_valala_aristotelis-politika.pdf [πρόσβαση: 29.01.2017]
- Περράκης, Στ., Μπρεδήμας, Α., Καραμπαρμπούνης, Χ. (επιμ.) (2004), *Κοινοβουλευτική διπλωματία και η Βουλή των Ελλήνων*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Πετρίδης, Π. (1984), *Πολιτικές Δυνάμεις και Συνταγματικοί Θεσμοί στη Νεώτερη Ελλάδα 1844-1936*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Πετρουλάκος, Π. (1982), *Οι πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις που οδήγησαν στο Σύνταγμα του 1952 (1944-1952)*, Αθήνα: [χ.ο.].
- Πετσάλνικος, Φ. (2011), «Το παρόν και το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 17-24.
- Πικραμένος, Μ. (1987), *Ο θεσμός της υπηρεσιακής-εκλογικής κυβέρνησης: από την εμφάνιση έως τη συνταγματική καθιέρωσή του*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Ραβανός, Α. (2008), «Η κατάρα που καταδιώκει τη ΝΔ: πώς έπεσε ο Μητσοτάκης», *Το Βήμα* (27.04.2008), στο www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=188427 [πρόσβαση: 06.03.2017].
- Ραΐκος, Αθ. (1990), *Συνταγματικό Δίκαιο: εισαγωγή-οργανωτικό μέρος, τόμος Β'*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- (2002), *Συνταγματικό Δίκαιο: τόμος Ι, Εισαγωγή Οργανωτικό μέρος*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- Ράλλης, Γ. (1983), *Ωρες ευθύνης*, Αθήνα: Ευρωεκδοτική.
- Ράλλης, Κ. (1969), *Ψήφος: εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα*, Αθήνα: [χ.ε.].
- Ρίζας, Σ. (1992), *Η θέση και ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας στην ελληνική πολιτική (1924-1935 και 1974-1985)*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Ρόζος, Ν. (2017), «Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, (3-4), σελ. 209-219.
- Ροκόφυλλος, Χ. (1997), «Κοινοβουλευτική διπλωματία», *Το Βήμα* (21.12.1997), στο <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=94254> [πρόσβαση: 30.11.2015].

- Ρωμαίος, Γ. (2013), *Η περιπέτεια του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα: τόμος Δ' (1974-2009)*, Αθήνα: Πατάκης.
- Σακελλαρόπουλος, Σ. (2001), *Η Ελλάδα στη μεταπολίτευση: πολιτικές και κοινωνικές εξελίξεις, 1974-1988*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνης.
- Σακελλαρόπουλος, Σ. & Σωτήρης, Π. (2003), *Η Ελλάδα του εκσυγχρονισμού: Καπιταλιστική αναδιάρθρωση και μετασχηματισμοί του πολιτικού συστήματος στην Ελλάδα της δεκαετίας του 1990*, Αθήνα: [χ.ε.].
- Σαρίπολος, Ν.Ι. (1851), *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου: τόμος πρώτος*, Αθήνησι: Τύποις Χ. Νικολαΐδου Φιλαδελφείως.
- (1874), *Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου: τόμος δεύτερος*, Αθήνησι: Τυπογραφείον Μιχαήλ. Ν. Αγγελίδου.
- Σαρίπολος, Ν.Ν. (1903), *Σύστημα Συνταγματικού και Γενικού Δημοσίου Δικαίου: τόμ. Αα*, εν Αθήναις: Τυπογραφείον της Βασιλικής Αυλής Ραφτάνη-Παπαγεωργίου.
- Sartori, G. (2007), *Συγκριτική Συνταγματική Μηχανική: Μια διερεύνηση των δομών, των κινήτρων και των αποτελεσμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σβολόπουλος, Κ. (επιμ.) (2013), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου II: τομίδιο 6, Ελευθέριος Βενιζέλος – Περί δημοκρατίας (1931)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία
- Σβώλος, Α. (1943α), *Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ.Α'(1934): Τρίτην ανατύπωσις προς αποκλειστικήν χρήσιν των φοιτητών*, Αθήναι: Βιβλιοπωλείον Αργύρη Παπαζήση.
- (1943β), *Συνταγματικόν Δίκαιον, τόμ.Β': Πανεπιστημιακαί παραδόσεις προς αποκλειστικήν χρήσιν των φοιτητών*, Αθήναι: Βιβλιοπωλείον Αργύρη Παπαζήση.
- (1958), *Νομικαί Μελέται Α.Ι. Σβώλου: αναδημοσιευμένη επιμέλεια Θ. Τσάτσου, Φ. Βεγλερή, Α. Ρουσοπούλου, τόμος δεύτερος*, εν Αθήναις: εκδοτικός οίκος Ιωαν.Ν. Ζαχαρόπουλου.
- (1972), *Τα “Ελληνικά” Συντάγματα 1822-1952: η συνταγματική ιστορία της Ελλάδος, (β' έκδοση περιέχουσα και τα συνταγματικά κείμενα 1822-1952)*, Αθήνα: Στοχαστής.
- Σβώλος, Α. & Βλάχος, Γ. (1954), *Το Σύνταγμα της Ελλάδος: Ερμηνεία – Ιστορία – Συγκριτικόν Δίκαιον, τόμος Α'*, Αθήνα: εκδ. Μ. Παπαδημητρόπουλος.
- Σγουρίτσας, Χ. (1959), *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τόμος Α', Αθήναι: Ι. Ν. Ζαχαρόπουλου.
- Σημίτης, Κ. (1979), *Η δομική αντιπολίτευση*, Αθήνα: Καστανιώτης.
- Σιούφας, Δ. (2009), «Η κοινοβουλευτική διπλωματία», στο [www.sioufas.gr.press/arthra/arthra/2009/a-\(04-02-2009\).gr](http://www.sioufas.gr.press/arthra/arthra/2009/a-(04-02-2009).gr), [πρόσβαση: 30.11.2015].

- Σκουρή, Β. (1982), «Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων», *Το Σύνταγμα*, 8 (4), σελ. 507-545.
- Σπανού, Κ. (2016), «Η πολιτική ανθρώπινου δυναμικού στην ελληνική δημόσια διοίκηση: διαχρονικές επιλογές, διαχρονικά προβλήματα», στο συλλογικό τόμο Γραφείου Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή (επιμ.), *Μεταρρυθμίσεις στη Δημόσια Διοίκηση και Ανάπτυξη: Εμπειρίες & Προτάσεις, Πρακτικά Συνεδρίου*, Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων, σελ. 57-65.
- Σπουρδαλάκης, Μ., (1998), «Από το “Κίνημα διαμαρτυρίας” στο “Νέο ΠΑΣΟΚ”», στο συλλογικό τόμο Σπουρδαλάκη, Μ. (επιμ.), *ΠΑΣΟΚ. Κράτος – Κόμμα – Κοινωνία*, Αθήνα: Πατάκης.
- Σπουρδαλάκης, Μ. & Ελευθερίου, Κ. (επιμ.) (2013), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου II: τομίδιο 9, Ιωάννης Πασσαλίδης – Ομιλία κατά τη συζήτηση των προγραμματικών δηλώσεων (1958)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Σπυρόπουλος, Φ. (1997), «Η σύσταση των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής», *Το Σύνταγμα*, 23 (3), σελ. 535-541.
- (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Σπυρόπουλος, Φ., Κοντιάδης, Ξ., Ανθόπουλος, Χ. και Γεραπετρίτης, Γ. (επιμ.) (2017), *Σύνταγμα: κατ' άρθρο ερμηνεία*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Σταθόπουλος, Μ. (2009), «Επιλογή της ηγεσίας και ανεξαρτησία», *Το Βήμα* (05.07.2009), στο <http://www.tovima.gr/opinions/article/?aid=277079> [πρόσβαση: 13.04.2017].
- Στεφανίδης, Μ. (1987), *Εκλογή του Προέδρου της Ελληνικής δημοκρατίας Χρήστου Σαρτζετάκη (19, 23, 29 Μαρτίου 1985), Πρόταση Μομφής κατά του αναπληρωτού Προέδρου της Βουλής Μιχαήλ Στεφανίδη (1, 2 Απριλίου 1985): Αναδημοσίευση από τα επίσημα πρακτικά της Βουλής*, Αθήνα: [χ.ε.].
- Στρατηλάτης, Κ. (2017), «Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών κατά το άρθρο 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος», *Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, (93), σελ. 15-39.
- Σωτηρέλης, Γ. (1991), *Σύνταγμα και εκλογές στην Ελλάδα 1864-1909: Ιδεολογία και πράξη της καθολικής ψηφοφορίας*, Αθήνα: Θεμέλιο, σελ. 123.
- (2008), «Η αναβάθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως απάντηση στην κρίση του πολιτικού συστήματος», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ. & Ανθόπουλου, Χ. (επιμ.), *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 257-269.
- (2015), «Η αλλαγή του εκλογικού συστήματος ως κριτήριο δημοκρατικής και συνταγματικής αξιοπιστίας», *Όμιλος “Αριστόβουλος Μάνεσης”*, στο www.constitutionalism.gr/η-αλλαγή-του-εκλογικού-συστήματος-ως-κ/ [πρόσβαση: 16.07.2016].

- (2016), «Το σύνταγμα στην εποχή της κρίσης. - Προς έναν νέο συνταγματισμό;», στο συλλογικό τόμο Α-Ι. Δ. Μεταξά (επιμ.), *Πολιτική Επιστήμη. Διακλαδική και Συγχρονική Διερεύνηση της Πολιτικής Πράξης: V. Πολιτικοί θεσμοί: Δομές και Λειτουργίες*, Αθήνα: Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου & εκδόσεις Σιδέρη, σελ. 131-158.
- Σωτηρέλης, Γ. & Ξηρός, Θ. (2001), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001)*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλα
- Τάκης, Α., & Χατζή, Χ. (1993), «Σκέψεις σχετικά με την πρόταση δημιουργίας Συνταγματικού Δικαστηρίου στη χώρα μας», στο συλλογικό τόμο Θεοδόσης, Γ., Τάκης, Α., Χατζή, Χ., Πικραμένος, Μ., Παπαδαμάκης, Α. και Χρυσανθάκης, Χ. (επιμ.), *Η Δικαιοσύνη και το Σύνταγμα: ορισμένα κρίσιμα προβλήματα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 53-80.
- Τασόπουλος, Γ. (2007), *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 99 επ.
- (2011), «Το νέο σύστημα επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης: θεσμική βελτίωση με απροσδόκητη συνέπεια νέων ρηγμάτων», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 314-315.
- Τζέμος, Β. (2011), «Η κοινοβουλευτική αντιπολίτευση», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδη, Ξ., Σπυρόπουλου, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 211-224.
- Τζιοβάρης, Γ. & Χιώτης, Β. (2006), *Ο πολιτικός χάρτης της Μεταπολίτευσης: 1974-2006*, Αθήνα: Α.Α.Λιβάνης.
- Τόμπρος, Ν. (επιμ.) (2015), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου III: τομίδιο Ι, Θεόδωρος Δηλιγιάννης – Επί του προϋπολογισμού (1893)*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.
- Τρίχα, Λ. (2016), *Χαρίλαος Τρικούπης: Ο πολιτικός του “Τις πταίει;” και του “Δυστυχώς επτωχεύσαμεν”*, Αθήνα: Πόλις.
- Τσακυράκης, Στ. (2014), «Ο φαύλος κύκλος της δυσπιστίας: τα λανθασμένα επιχειρήματα στην πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ κατά του Γιάννη Στουρνάρα», *Τα Νέα* (01.04.2014), στο <http://www.tanea.gr/opinions/all-opinions/article/5103775/o-faylos-kyklos-ths-dyspistias/> [πρόσβαση: 20.05.2015].
- Τσάτσος, Δ. (1982), *Συνταγματικό Δίκαιο: τόμος Α΄, Θεωρητικό θεμέλιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (1983), *Ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (1993), *Συνταγματικό δίκαιο: τόμος Β΄, Οργάνωση & Λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

— (2006), *Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Τέσσερα Κείμενα*, Αθήνα: Α. Α. Λιβάνη.

Τσιλιώτης, Χ. (2006), «Απολογισμός της υπερεκατονταετούς εφαρμογής του ελληνικού συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ενόψει της συζήτησης για την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου - Quo vadis?», *Το Σύνταγμα*, **32** (4), σελ. 1117-1156.

— (2014), «Συνταγματική Αναθεώρηση: Αναμόρφωση του πολιτικού συστήματος ή υπέρβαση του πολιτεύματος;», *Δικαιώματα του Ανθρώπου*, (62), σελ. 895-931.

Τσίρης, Π. (1983), *Ο θεσμός της διαλύσεως του Κοινοβουλίου. Συμβολή στο ελληνικό και συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο*, Διδακτορική Διατριβή, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.

Van Evera, S. (2010), *Εισαγωγή στη μεθοδολογία της πολιτικής επιστήμης* (β΄ έκδοση), Αθήνα: Ποιότητα.

Winkler, H. (2012), *Βαϊμάρη: Η ανάπηρη δημοκρατία 1918-1933*, Αθήνα: Πόλις.

Φιλίππου Δ. (1990), *Η πρόταση δυσπιστίας ως μέσον άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου*, Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.

Φλογαΐτης, Θ. (1895), *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου: έκδοσις δευτέρα, ηυξημένη και διωρθωμένη [sic]*, Αθήνα: Τυπογραφείον «Παλιγγενεσίας».

Φουντεδάκη, Π. (1987α), *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

— (1987β), «Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρ. 68 παρ. 2 εδ. α του Συντάγματος», *Αρμενόπουλος*, **41** (8), σελ. 641-649

— (1995), «Ο θεσμός της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης», *Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση*, (23-24), σελ. 117-129.

— (2000), «Η Βουλή στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος - Ενόψει της Ολομέλειας της Αναθεωρητικής Βουλής», *Το Σύνταγμα*, **26** (6), σελ. 1177-1204.

— (2002), *Το τουρκικό πολίτευμα: το χαλό δημοκρατικό πρότυπο και οι θεσπισμένες παρεκκλίσεις του*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Φραγκάκης, Ν. (επιμ.) (2008), *Οι Ανεξάρτητες Αρχές στη σύγχρονη δημοκρατία*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.

Χατζηβασιλείου, Ευ. (επιμ.) (2015), *Τετράδια Κοινοβουλευτικού Λόγου III: τομίδιο 8, Κωνσταντίνος Τσάτσος, Το νέο Σύνταγμα 1975*, Αθήνα: Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία.

- Χατζηεμμανουήλ, Χ. (2008), «Η απόπειρα συνταγματικής αναθεώρησης του 1963», στο συλλογικό τόμο Σβολόπουλου, Κ., Μπότσιου, Κ., Χατζηβασιλείου, Ευ. (επιμ.), *Ο Κωνσταντίνος Καραμανλής στον εικοστό αιώνα: Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο (5-9 Ιουνίου 2007)*, τ. Ι, Αθήνα: Ίδρυμα «Κωνσταντίνος Γ. Καραμανλής», σελ. 391-413.
- Χατζηπαντελής, Θ. & Ανδρεάδης, Γ. (2004), «Η ανάλυση των εκλογικών αποτελεσμάτων. Η περίπτωση του Λαϊκού Ορθόδοξου Συναγερμού. Το προφίλ των ψηφοφόρων του ΛΑ.Ο.Σ.», στο συλλογικό τόμο Βερναρδάκη, Χ., Γεωργαντά, Η. Γράβαρη, Δ., Κοντρογιάννος, Δ. (επιμ.), *Πρακτικά Συνεδρίου, Τριάντα χρόνια δημοκρατία: το πολιτικό σύστημα της τρίτης ελληνικής δημοκρατίας 1974-2004, Α' τόμος*, Αθήνα: Κριτική, σελ. 176-195.
- Χέρινγκ, Γκ. (2008), *Τα πολιτικά κόμματα στην Ελλάδα (1831-1936)*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα της Εθνικής Τραπέζης.
- Χρυσανθάκης, Χ. (2002), «Η δικαιοσύνη στο αναθεωρημένο Σύνταγμα 1975/1986/2001», *Νομικό Βήμα*, **50** (1), σελ. 69-83.
- Χρυσανθάκης, Χ. και Πανταζόπουλος, Π. (2004), *Ανεξάρτητες Αρχές*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χρυσόγονος, Κ. (1990), «Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού Πρωθυπουργού», *Το Σύνταγμα*, **16** (4), σελ. 567-597.
- (1996), *Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας.
- (2003α), *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- (2003β), «Σύνταγμα και πολιτικά κόμματα: όψεις του ελλείμματος δημοκρατικής αντιπροσώπευσης», στο συλλογικό τόμο Τσάτσου, Δ. και Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.), *Το μέλλον των πολιτικών κομμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης, σελ. 85-120.
- (2003γ), «Συμπερασματικές παρατηρήσεις», στο συλλογικό τόμο Κοζύρη, Φ. & Μεγγλίδου, Σ. (επιμ.), *Η «ανεξαρτησία» των ανεξάρτητων αρχών: προβληματισμοί και ελπίδες ενός νέου θεσμού*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν.Σάκκουλας, σελ. 233-236.
- (2008), «Η νέα συνταγματική αναθεώρηση και το ζήτημα της συνταγματικής δικαιοσύνης», στο συλλογικό τόμο Μανιτάκη, Α. Φωτιάδου, Α. (επιμ.), *Το Συνταγματικό Δικαστήριο: Σε ένα σύστημα παρεμπόπτοντος ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας, σελ. 47-65.
- (2009), «Η έκπτωση της υπουργικής ευθύνης», *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, (4), σελ. 442-451.
- (2011), «Κοινοβούλιο και κρίση αντιπροσώπευσης», στο συλλογικό τόμο Κοντιάδης, Ξ. και Σπυρόπουλος, Φ. (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου: Συνταγματικές και πολιτικές διαστάσεις*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης, σελ. 85-95.
- Ψυράκης, Ν. (1984), *Ο ανοικτός φάκελος της Κύπρου: περίοδος 1974-1984*, Λευκωσία: Αιγαίο.

Ξενογλώσση βιβλιογραφία

- Ackerman, B. (2000), «The New Separation of Powers», *Harvard Law Review*, **113** (3), σελ. 634-725.
- Adams, J., Merrill, S. III & Grofman, B. (2005), «Does France's Two-Ballot Presidential Election System Alter Candidates' Policy Strategies? A Spatial Analysis of Office-Seeking Candidates in the 1988 Presidential Election», *French Politics*, **3** (2), σελ. 98-123.
- Albert, R. (2010), «Constitutional Handcuffs», *Arizona State Law Journal*, **42** (3), σελ. 663-715.
- (2011), «The Constitutional Politics of the Tea Party Movement», *Northwestern University Law Review Colloquy*, **105** (March 27), σελ. 267-270.
- (2015), «Amending Constitutional Amendment Rules», *International Journal of Constitutional Law*, στο <http://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1923&context=lsfp2015> [πρόσβαση: 18.08.2016].
- Albertini, D. (2017), «Au Front national, le “ni droite, ni gauche”, jusqu'à quand?», *Libération* (08/05/2017), στο http://www.liberation.fr/elections-presidentielle-legislatives-2017/2017/05/08/au-front-national-le-ni-droite-ni-gauche-jusqu-a-quand_1568032 [πρόσβαση: 10.05.2017].
- Alexopoulos, A. (2005), «How the Greek executive controls the legislative agenda; but is that always the case?», E.C.P.R. Joint session of workshops: “The Role of Governments in Legislative Agenda Setting” (Granada, 14-19/4/2005), στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/6c636d80-919b-4176-bf9d-e3f9562bf91a.pdf>, [πρόσβαση: 16.05.2016], σελ. 1-13.
- Alivizatos, N. (1990), «The difficulties of “rationalization” in a polarized political system: the Greek Chamber of Deputies», στο συλλογικό τόμο Liebert, U. & Cotta, M. (eds.), *Parliament and democratic consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Turkey*, London-New York: Pinter Publishers, σελ. 131-153.
- Ameller, M. (1964), *Les questions, instruments du contrôle parlementaire*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.Dr.J.).
- Anastaplo, G. (2004), «Loyal Opposition in a Modern Democracy», *Loyola University Chicago Law Journal*, **35** (4), σελ. 1009-1020.
- Arzheimer, K. & Carter, E. (2004), «Political Opportunity Factors and Right-Wing Extremist Party Success», στο <http://www.kai-arzheimer.com/Political-Opportunity-Structures/Right-Wing-Extremist-Party-Success.pdf> [πρόσβαση 03.04.2015].
- Assemblée Nationale (2012), «L'Assemblée Nationale dans les institutions françaises», fiche no.34, στο http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiches_synthese1211.pdf [πρόσβαση: 12.6.2016].

- Avril, P. (1964), *Le regime politique de la Ve Republique*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (L.G.Dr.J.).
- Avril, P. & Gicquel, J. (2004), *Droit parlementaire*, Paris: Montchrestien.
- Bagehot, W. (1867/1993), *The English Consttution*, London: The Fontana Library.
- Baiôa, M., Fernandes, P.J., Ribeiro de Meneses, F. (2003), «The Political History of Twentieth-Century Portugal», *e-Journal of Portuguese History (e-JPH)*, **1** (2), σελ. 1-18.
- Bastid, P. (1956), *Le régime d'assemblée*, Paris: Cujas.
- Benoit, K. (2006), «Duverger's Law and the Study of Electoral Systems», *French Politics*, (4), σελ. 69-83.
- Blackburn, R. (2013), «Constitutional amendment in the United Kingdom», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), *Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada and USA*, London & New York: Routledge, σελ. 359-388.
- Blackburn, R., Kennon, A. & Wheeler-Booth, M. (2003), *Griffith & Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell.
- Blockmans, St. & Yilmaz, S. (2017), «Turkey and the Codification of Autocracy», *CEPS: Policy Insights*, No. 2017/10 March 2017, στο https://www.ceps.eu/system/files/PI2017-10_SB%2BSY_Turkey%20final_0.pdf [πρόσβαση: 15.03.2017].
- Bock F. (2006), «Les commissions d'enquête dans la tradition parlementaire française», communication au colloque du CIHAE, στο http://www.parlements.org/publications/congres_CIHAE_2006_Fabienne_Bock.pdf σελ. 608 επ. [πρόσβαση: 16.5.2016].
- Brack, N. & Weinblum, S. (2011), «“Political Opposition”: Towards a Renewed Research Agenda», *Interdisciplinary Political Studies*, **1** (1), σελ. 69-79
- Brauninger, T. & Debus, M. (2009), «Legislative agenda-setting in parliamentary democracies», *European Journal of Political Research*, **48** (6), σελ. 804-839.
- Brunner, M. (2013), *Parliaments and Legislative Activity: Motivations for Bill Introduction*, Wiesbaden: Springer VS.
- Bryant, Chr. (2014), *Parliament: The biography, Volume 1: Ancestral voices*, London: Black Swan.
- Buis, C.-L. (2001), *L'Extrême Droite en Allemagne, figure de l'ennemi intérieur? L'interdiction du NPD et la question du pluralisme dans un cadre démocratique*, Mémoire de DEA, Institut d'études politiques de Paris.
- Burdeau, G. (1932), *Le Régime Parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre*, Paris: Les Éditions Internationales.

- Busch, A. (2000), «The grundgesetz after 50 Years: Analyzing changes in the German constitution», *German Politics*, **9** (1), σ. 41-60.
- Călin-Mihalcea, S.-C. (2015), «Particularities of parliamentary oversight in different political regimes», *Challenges of the Knowledge Society*, **5** (1), σελ. 384-388.
- Carcassonne, G. (2013), «L'opposition parlementaire comme objet juridique: une reconnaissance progressive», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 85-91.
- (2004), «Le bonheur de l'opposition», *Pouvoirs*, (108), σελ. 145-155.
- Carlyle, Th. (2002), *The French Revolution: a history*, New York/Toronto: Modern Library.
- Castanheira, M. & Crutzen, B. (2010), «Comparative Politics with Endogenous Intra-Party Discipline», στο <http://www.lse.ac.uk/government/research/resgroups/PSPE/pdf/Castanheira.pdf> [πρόσβαση: 03.04.2015].
- Chau, P.-K. (2002), «The Relationship between the Government and the Opposition or Minority Parties in Selected Places», *Research and Library Services Division, Legislative Council Secretariat*, σελ. 1-34, στο <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp01e.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017].
- Ciddi, S. & Esen, B. (2014), «Turkey's Republican People's Party: Politics of Opposition under a Dominant Party System», *Turkish Studies*, **15** (3), σελ. 419-441.
- Clive, N. (1985), «The 1985 Greek Election and its Background», *Government and Opposition*, **20** (4), σελ. 488-503.
- Colliard, J.-C. (1976), «L'opposition parlementaire», *Les cahiers français*, (174), σελ. 53-64.
- Commission Européenne, Direction Générale Communication (2015), «L'opinion publique dans l'Union Européenne», *Eurobaromètre Standard 83* (Printemps).
- Contiades, X. & Tassopoulos, I. (2013), «Constitutional Change in Greece», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), *Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada and USA*, London & New York: Routledge, σελ. 151-177.
- Costa, O. (2013), «Introduction: Parliamentary Representation in France», *Journal of Legislative Studies*, (06), σελ. 129-140.
- Covington, M. (2012), «Executive Legislation and the Expansion of Presidential Power», *Vanderbilt University Board of Trust*, **8** (Spring), στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/3556-13861-1-PB.pdf> [πρόσβαση: 17.03.2017].
- Creswell, J. W., (2014), *Research Design: qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*, 4rd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- Curran, J., Iyengar, S., Brink Lund, A. & Salovaara-Moring, I. (2008), «Media Systems, Public Knowledge and Democracy: A Comparative Study», *European Journal of*

- Communication*, στο <https://pcl.stanford.edu/research/2008/curran-mediasystems.pdf> [πρόσβαση: 11.09.2016].
- Dahl R. (1966), *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Paris: Futuribles - S.É.D.É.I.S.
- Dandoy, R. & Schakel A. (2013), *Regional and National Elections in Western Europe: Territoriality of the Vote in Thirteen Countries*, London - New York: Palgrave Macmillan.
- De Giorgi, E. (2007), «Parliamentary opposition in Western European Democracies Today: Systemic or Issue Oriented? A Comparative Study of Two Parliamentary Systems», paper, ECPR Joint Session of Workshops (Helsinki, 7-12/5/2007), στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/699ea09a-069a-46dd-8477-f8fd3168f786.pdf> [πρόσβαση: 10/02/2017]
- De Vergottini, G. (1980), «Opposizione parlamentare», *Enciclopedia del diritto*, **30**, σελ. 532-561.
- (2003), «L'opposition nel parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello», στο http://www.societalibera.org/it/documdi/documdi_2003_06_3_4017.html [πρόσβαση: 14.02.2017].
- (2008), «Revisione dei regolamenti parlamentari e istituzionalizzazione dell'opposizione», στο <http://archivio.rivistaaic.it/dottrina/fontidiritto/devergottini.html> [πρόσβαση: 14.02.2017].
- Della Porta, D. (2004), *Social movements, political violence and the state: a comparative analysis of Italy and Germany*, Cambridge: University Press.
- Desrosiers, J.-P. (2011), «Droit parlementaire. Réflexions sur les possibilités de création d'une commission d'enquête parlementaire. L'exemple de la commission d'enquête sur les sondages de l'Elysée», *Revue française de droit constitutionnel*, **85** (1), σελ. 175-186.
- Dicey, A. V. (1950), *Introduction to the study of the Law of the Constitution*, 9th edition, London: MacMillan and Co. Ltd.
- Dimitras, P.E. (1990), «The Greek parliamentary election of November 1989», *Electoral Studies*, **9** (2), σελ. 159-163.
- Dixon, R. (2011), «Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective», *Chicago Public Law and Legal Theory*, Working Paper no. 347, σελ. 96-111, στο <http://www.law.uchicago.edu/files/file/347-rd-comparative.pdf> [πρόσβαση: 18.08.2016].
- Drago, R. (1960), «General Comparative View of the French Constitution», *Ohio State Law Journal*, **21** (4), σελ. 535-558.
- Drexhage, B. (2015), *Bicameral Legislatures – An International Comparison*, The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations Directorate of Constitutional Affairs and Legislation, σελ. 3 επ., στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/bicameral-parliamentary-new.pdf> [πρόσβαση: 10.02.2017].

- Ducoulombier, P. (2010), «Rebalancing the power between the Executive and the Parliament: the experience of the French constitutional reform», *Public Law*, (4), σελ. 688-708.
- Duhamel O. & Meny Y. (1992), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris: PUF.
- Duhamel, O. & Tusseau, G. (2013), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris: Seuil.
- Duncan, J. Jr. (2010), «A Critical Consideration of Executive Orders: Glimmerings of Autopoiesis in the Executive Role», *Vermont Law Review*, **35**, σελ. 333-411.
- Dupoirier, E. & Sauger, N. (2010), «Four rounds in a row: The impact of presidential election outcomes on legislative elections in France», *French Politics*, **8** (1), σελ. 21-41.
- Duranti, F. (2015), «Constitutional Dialogues on Electoral Law», *Comparative Law Review*, **VI** (1), σελ. 1-10.
- Duverger, M. (1951), *Les partis politiques*, Paris: A. Collin.
- (1965), «Les différents systèmes électoraux», στο συλλογικό τόμο Montminy, J.P. (ed.), *L'étude de la société*, Québec: Les Presses de l'Université Laval, σελ. 307-314.
- (1972), *Party Politics and Pressure Groups: a Comparative Introduction*, New York, MW Books.
- (1973), *Institutions politiques et droit constitutionnel: 2 – Le système politique français*, Paris: Presses Universitaires de France.
- (1980), «A new Political System Model: Semi-Presidential Government», *European Journal of Political Research*, **8** (2), σελ. 165-187.
- Edwards III, G.C. (2011), *Why the Electoral College is Bad for America*, New Haven-London: Yale University Press.
- Eggers, A. & Spirling, A. (2015), «The Shadow Cabinet in Westminster Systems: Modeling Opposition Agenda Setting in the House of Commons, 1832-1915», Audiences at the American Political Science Association, Midwest Political Science Association, the Princeton Political Methodology seminar, New York University and Nuffield College, σελ. 2-3, στο <http://www.nyu.edu/projects/spirling/documents/bursty.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017].
- Ehrmann, H.W. (1944), «The Duty of Disclosure in Parliamentary Investigation: A Comparative Study», *University of Chicago Law Review*, **11** (2), σελ. 117-153.
- (the) Electoral Commission (2011), «Referendum on the voting system for UK parliamentary elections», Report on the May 2011 referendum, στο http://www.electoralcommission.org.uk/_data/assets/pdf_file/0019/141328/Final-PVS-report.pdf [08.09.2015].
- Eleftheriadis, P. (2005), «Constitutional reform and the rule of law in Greece», *West European Politics*, **28** (2), σελ. 317-334.

Elgie, R. (2001), *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford: Oxford University Press.

— (2006), «Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of Independent Administrative Authorities in France», στο www.regulation.upf.edu/ecpr-05-papers/relgie.pdf, [πρόσβαση: 28.01.2016].

European Centre for Parliamentary Research & Documentation (ECPRD) (2012), «Number of written questions put forward to their respective Governments by National Parliamentary Chambers of the European Union Member States», request 1981.

— (2015), «Questions to the Government members at the Plenary», request 2699.

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) (2006), «Report on Second Chambers in Europe, “Parliamentary complexity or democratic necessity?”» (study no 335/2005), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2006\)059rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2006)059rev-e) [πρόσβαση: 10.02.2017].

— (2008), «Report on Legislative Initiative» (study no 446/2007), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2008\)035-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2008)035-e) [πρόσβαση: 16.03.2016].

— (2010α), «Report on the Role of the Opposition in a Democratic Parliament» (study no 497/2008), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)025-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)025-e) [πρόσβαση: 20.07.2015].

— (2010β), «Report on Constitutional Amendment» (study no 469/2008), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-e) [πρόσβαση: 29.05.2016].

— (2013), «Report on the Relationship between Political and Criminal Ministerial Responsibility» (study no 682/2012), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2013\)003-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2013)003-e) [πρόσβαση: 08.03.2015].

— (2014), «Report on Proportional electoral systems: The allocation of seats inside the lists (open-closed lists)» (study no 764/2014), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)001-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)001-e) [πρόσβαση: 04.03.2017].

— (2015), «Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice» (CDL-PI 2015-002), Strasbourg: Council of Europe / Venice Commission, στο [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2015\)002-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2015)002-e) [πρόσβαση: 05.09.2016].

Eyck, E. (1962-3), *History of the Weimar Republic*, τόμος I, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

- Evans, E.J. (2004), *Thatcher and Thatcherism*, London: Rutledge.
- Evans, R.J. (2004), *The Coming of the Third Reich*, New York: Penguin.
- Fabbrini, S. (2009), «The Transformation of Italian Democracy», *Bulletin of Italian Politics*, **1** (1), σελ. 29-47.
- Ferrara, A. (2013), «Judging democracy in the 21st Century», *No Foundations: An Interdisciplinary Journal of Law and Justice*, (10), στο <http://www.helsinki.fi/nofo/NoFo10FERRARA.pdf> [πρόσβαση: 02.09.2016].
- Ferretti, R. (2013), «La Revision de la Constitution: Mode d' Emploi et Bilan», *CNPFT*, στο http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/La_revisiondelaConstitutionmoded_emploi_et_bilan [πρόσβαση: 06.07.2016].
- Fisher, L. (2007), «The Law: Presidential Inherent Power: The “Sole Organ” Doctrine», *Presidential Studies Quarterly*, **37** (1), σελ. 139-152.
- Flahaut, A. (2012), «The parliament, public opinion and the media», *Conference of Speakers of the European Union Parliaments*.
- Flaherty, M.S. (1996), «The Most Dangerous Branch», *Yale Law Journal*, **105** (7), σελ. 1725-1840.
- Fondation Robert Schuman (2010), *Presidential Election in Germany – 30th June 2010: Christian Wulff, the new German President*, στο <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/oeef/oeef-648-en.pdf> [πρόσβαση: 17.06.2016].
- Fusaro, C., Oliver, D. (2011), «Towards a Theory of Constitutional Change», στο συλλογικό τόμο Fusaro, C. & Oliver, D. (eds.), *How Constitutions Change – A Comparative Study*, Oxford: Hart Publishing.
- Gallagher, M. (1991), «Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems», *Electoral Studies*, **10** (1), σελ. 33-51.
- Garrigues, J. (2013), «L’opposition parlementaire: deux siècles d’hésitations», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L’opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 49-69.
- Garlicki, L. (2007), «Constitutional Courts versus Supreme Courts», *International Journal of Constitutional Law*, **5** (1), σελ. 44-68, στο <http://icon.oxfordjournals.org/content/5/1/44.full> [πρόσβαση: 02.09.2016].
- Gauchet, M. (2013), *La révolution moderne: l’avènement de la démocratie I*, Paris: Galimard.
- (2014), *La crise du libéralisme 1870-1914: l’avènement de la démocratie II*, Paris: Galimard.

- Gay, O. (1998), «Voting Systems: The Jenkins Report», research paper 98/112, *Library of the House of Commons*, στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/RP98-112%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/RP98-112%20(1).pdf) [πρόσβαση: 13.04.2017].
- Gelblat, A. (2014), «De l'opposition constituante à l'opposition constitutionnelle: réflexion sur la constitutionnalisation de l'opposition parlementaire à partir des cas tunisien et marocain», *La revue des droits de l'homme (en ligne)*, (6), 21 p., στο <https://revdh.revues.org/914> [πρόσβαση: 26.10.2015].
- Gel'man, Vl. (2005), «Political Opposition in Russia: A Dying Species?», *Post-Soviet Affairs*, **21** (3), σελ. 226-246.
- Georgopoulou, B. (2017), «Les dimensions et les conséquences de la crise de représentation politique dans le système parlementaire grec», *European Review of Public Law*, (υπό δημοσίευση).
- Giulj, S. (1980), *Le statut de l'opposition en Europe*, Paris: La Documentation Française.
- Goetschel, P. & Toucheboeuf, B. (2004), *La Quatrième République: La France de la libération à 1958*, Paris: Le Livre de Poche.
- Gold, M.B. & Gupta, D. (2004), «The Constitutional Option to Change Senate Rules and Procedures: A Majoritarian Means to Overcome the Filibuster», *Harvard Journal of Law & Public Policy*, **28** (1), σελ. 205-272.
- Goldey, D.B. (1968), «The events of May and the French General Election of June 1968», *Parliamentary Affairs*, (21), σελ. 307-337.
- Goldstein, J.A. (2011), «The Tea Party Movement and the Perils of Popular Originalism», *Arizona Law Review*, **53** (3), σελ. 827-866.
- Goldsworthy, J. (1999), *The sovereignty of Parliament: history and philosophy*, Oxford: Oxford University Press.
- Gouiffes, P.-F. (2009), *Margaret Thatcher & the miners: 1972-1985 Thirteen years that changed Britain*, e-book (english translation), στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/091231%20Margaret%20Thatcher%20and%20the%20miners%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/091231%20Margaret%20Thatcher%20and%20the%20miners%20(1).pdf) [πρόσβαση: 05.06.2015].
- Greene, A.S. (1994), «Checks and Balances in an Era of Presidential Law making», *The University of Chicago Law Review*, **61** (1), σελ. 123-196.
- Grewe, C. & Ruiz-Fabri, H. (1995), *Droits constitutionnels européens*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Griffith, J., Ryle, M. & Wheeler-Booth, M. (1989), *Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London: Sweet & Maxwell.
- Grosser, A. (1985), *L'Allemagne en Occident*, Paris: Fayard.

- Hainsworth, P. (2004), «The extreme right in France: The rise and rise of Jean-Marie Le Pen's Front National», *Representation*, (40), σελ. 101-114.
- Hamill, H.M. (ed.) (1992), *Caudillos: Dictators in Spanish America*, Norman & London: University of Oklahoma Press.
- Hamman, K., Johnston, A. & Kelly, J. (2013), «Unions against Governments: Explaining General Strikes in Western Europe (1980-2006)», *Comparative Political Studies*, **46** (9), σελ. 1030-1057.
- Hansen, M.H. (2014), «Political Parties in Democratic Athens?», *Greek, Roman and Byzantine Studies*, **54** (3), σελ. 379-403.
- Hayward, J. (2006), «Parliament and the French Government's Domination of the Legislative Process», στο συλλογικό τόμο Baldwin, N. (ed.), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, London & New York: Routledge, σελ. 79-97.
- Helms, L. (2005), *Presidents, Prime Ministers, and Chancellors: Executive Leadership in Western Democracies*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Herin, J.-L. (2013), «Les groupes minoritaires: Un nouveau concept entre droit et politique», *Pouvoirs*, (3) (146), σελ. 57-69.
- Hobsbaum, E.J. (2000), *Η εποχή των αυτοκρατοριών 1875-1914*, Αθήνα: Μορφωτικό Ίδρυμα Εθνικής Τραπέζης.
- Hockin, Th. (1971), «The Role of the Loyal Opposition in Britain's House of Commons: Three Historical Paradigms», *Parliamentary Affairs*, **25** (1), σελ. 50-68.
- Hoxhaj, E. & Bjanku, F. (2013), «The Basic Principles as Limits of Constitutional Revision in the Constitutional Jurisprudence and Doctrine in Europe», *Global Journal of Arts and Social Sciences*, **1** (3), σελ. 47-57.
- Huber, J. (1996), «The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies», *American Political Science Review*, **90** (2), σελ. 269-282.
- Huber, J. & Martinez-Gallardo, C. (2004), «Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective», *British Journal of Political Science*, **34** (1), σελ. 27-48.
- Huliaras, A. (2015), «Greek Civil Society: The Neglected Causes of Weakness», στο συλλογικό τόμο Clarke, J., Huliaras, A. and Sotiropoulos, D.A. (eds.), *Austerity and the Third Sector in Greece: Civil Society at the European Frontline*, London-New York: Routledge, σελ. 9-27.
- Inter-Parliamentary Union (IPU), European Broadcasting Union (EBU), Association of Secretaries General of Parliaments (ASGP) (2006), «The challenge of broadcasting parliamentary proceedings» στο http://www.ipu.org/pdf/publications/ebu_en.pdf [πρόσβαση: 02.09.2016].

- Irving, R.E.M. & Paterson, W.E. (1983), «The Machtwechsel of 1982-83: A Significant Landmark in the Political and Constitutional History of West Germany», *Parliamentary Affairs*, **36** (1), σελ. 417-435.
- Jacobs, K. (2013), «The impact of the economic crisis on democracy. Outlining the research agenda and first findings», *Institute for Management Research*, working paper POL13-02.
- Jenkins, R. (2002), *Churchill –A biography*, London: Penguin Books.
- Jones, A.H.M. (1958), *Athenian Democracy*, New York: Frederic A. Praeger Publishers.
- Kalyvas, St. (1997), «Polarisation in Greek Politics: PASOK's First Four Years, 1981-1985», *Journal of the Hellenic Diaspora*, **23** (1), σελ. 83-104, στο http://stathis.research.yale.edu/documents/JHD_Kalyvas.pdf, [πρόσβαση: 11.04.2017].
- Kasapovic, M. (1996), «Parliamentarism and Presidentialism in Eastern Europe», *Politička missao*, **XXXIII** (5), σελ. 120-135.
- Kaufmann, B. & Waters, M. D. (2004), *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*, Durham: Carolina Academic Press, σελ. 63 επ.
- Kędzia, Z. and Hauser, A. (2009), «The impact of political party control over the exercise of the parliamentary mandate», *IPU*, (study), στο <http://www.Vipu.org/conf-e/129/control-study.pdf> [πρόσβαση: 28.08.2016].
- Kelly, R. (2013), «Confidence Motions», *House of Commons Library*, Standard Note SN/PC/2873, στο <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN02873.pdf> [πρόσβαση: 03.04.2016].
- (2015), «House Business Committee», *House of Commons Library*, briefing papaer nr. 06394, στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN06394%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN06394%20(1).pdf) [πρόσβαση: 04.01.2016]
- Kelly, R. & White, I. (2016), «Fixed-term Parliaments Act 2011», *House of Commons*, Briefing Paper, nr. 6111, στο <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06111/SN06111.pdf> [πρόσβαση: 01.08.2016].
- Kelsen, H. (2004), *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Paris: Dalloz.
- Kershaw, I. (1998), *Hitler: 1889-1936 Hubris*, New York: Penguin.
- Kim, Y. (2011), *The Unveiled Power of NGOs: How NGOs Influence States' Foreign Policy Behaviors*, Thesis, University of Iowa, στο <http://ir.uiowa.edu/etd/1153/> [πρόσβαση: 02.09.2015].
- Kishner, A. (2016), «Legitimate Opposition, Ostracism and the Law of Democracy in Ancient Athens», *Journal of Politics The Journal of Politics*, **78** (4), σελ. 1094-1106.

- Kolinsky, E. (2016), «Introduction», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), *Opposition in Western Europe*, Oxon & New York: Routledge Revivals, σελ. 1-7.
- Kommers, D. (1997), *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham and London: Duke University Press.
- Kordeva, M. (2014), *Le principe de la separation des pouvoirs en droit allemand: étude doctrinale et jurisprudentielle*, Thèse, Université de Strasbourg, σελ. 388-389.
- Kotzur, M. (2013), «Constitutional amendment and constitutional changes in Germany», στο συλλογικό τόμο Contiades, X. (ed.), *Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada and USA*, London & New York: Routledge, σελ. 125-150.
- Krippendorff, Kl. (2003), *Content Analysis: An introduction to Its Methodology*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Krouwel, A. (2000), «The presidentialisation of East-Central European countries», paper, ECPR Joint Session of Workshops (Copenhagen, 14-19/04/2000), σελ. 1-21, στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/b736a5ff-ab2b-4d45-ac21-43c325e42610.pdf> [πρόσβαση: 10/02/2017].
- Krutz, G.S. & Peake, J.S. (2009), *Treaty Politics and the Rise of Executive Agreements*, Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Langenbacher N. & Schellenberg, B. (eds.) (2011), *Is Europe on the “Right” Path?*, Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Langford, P. (2006), «Prime Ministers and Parliaments: The Long View, Walpole to Blair», *Parliamentary History*, **25** (3), σελ. 382-394.
- Law, D.S. (2005), «Appointing Federal Judges: The President, the Senate, and the Prisoner’s Dilemma», *Cardozo Law Review*, (26), σελ. 479-523.
- Lazardeux, S.G. (2015), *Cohabitation and conflicting politics in French policy-making*, New York: Palgrave MacMillan.
- Le Divellec, A. (1999), *Le parlementarisme allemand*, Thèse, Université Panthéon-Assas (Paris II).
- Le Pillouer, A. (2004), «La notion de “régime d’assemblée” et les origines de la classification des régimes politiques», *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, (58), σελ. 305-333.
- Le Quinio, A. (2011), «Commissions d’enquête parlementaires et autorité judiciaire», document de travail provisoire, στο <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/lequinioT6.pdf>, [πρόσβαση 16.5.2016].
- Lever, M. (2008), «Legislatures and Parliaments in Comparative Context», στο συλλογικό τόμο Wittman, A. & Weingast B. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Economy*, σελ. 121-140.

- Levinson, D. & Pildes, R. (2006), «Separation of Parties, Not Powers», *Harvard Law Review*, **119** (8), σελ. 2311-2386.
- Lijphart, A. (2012), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven & London: Yale University Press.
- (2008), *Thinking About Democracy: Power sharing and majority rule in theory and practice*, London-New York: Routledge.
- Linn, S. & Sobolewski, F. (2010), *The German Bundestag - Functions and procedures: Organisation and working methods. The legislation of the Federation*, Darmstad: Neue Darmstaedter Verlagsanstalt.
- Locke, J. (1690/1947), *Two treatises of government*, New York: Hafner Publishing Company.
- Lord, C. (1998), *Democracy in the European Union*, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Loughlin, M. (2013), *The British Constitution: a very short introduction*, Oxford: Oxford University Press.
- Lupia, A. & Strom, K. (1995), «Coalition termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections», *The American Political Science Review*, **89** (3), σελ. 648-665.
- Madsen, D. (1992), *Successful Dissertations and Theses: a guide to graduate student research from proposal to completion*, (2nd edition), San Francisco: Jossey-Bass.
- Makovsky, A. (2017), «Erdogan's Proposal for an Empowered Presidency», *Center for American Progress* (22.03.2017), στο <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2017/03/22/428908/erdogans-proposal-empowered-presidency/> [πρόσβαση: 23.04.2017]
- Mandak, F. & Smuk, P. (2012), «Institutionalization of Parliamentary Opposition – Comparative Analysis of European Case Studies», paper, 22nd IPSA World Congress (Madrid, 8-12/7/2012), στο http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_14594.pdf [πρόσβαση: 28.02.2017].
- March, L. (2008), «Contemporary Far Left Parties in Europe: From Marxism to the Mainstream?», *International Policy Analysis: Friedrich Ebert Stiftung*, σελ. 1-24, στο <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05818.pdf> [πρόσβαση: 11.01.2017]
- Marshall, W.P. (2008), «Eleven Reasons Why Presidential Power Inevitable Expands and Why It Matters», *Boston University Law Review*, **88** (2), σελ. 505-522.
- Martens, K. (2002), «Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations», *International Journal of Voluntary and Non-Profit Organisations*, **13** (3), σελ. 271-285.
- Martinez, J. (2006), «Inherent Executive Power: A comparative Perspective», *The Yale Law Journal*, **115** (9), σελ. 2480-2511.

- Marziani, M. (2010), «Filibuster Abuse», *Brennan Center for Justice – New York University School of Law*, στο <http://www.brennancenter.org/sites/default/files/legacy/Filibuster%20Abuse%20Online%20Version.pdf> [26.10.2015].
- Mastor, W. & Icher, L. (2013), «Constitutional amendment in France», στο συλλογικό τόμο Contiades X. (ed.), *Engineering Constitutional Change: a comparative perspective on Europe, Canada and USA*, London & New York: Routledge, σελ. 115-124.
- Mavrogordatos, G. (1994), «Greece», *European Journal of Political Research*, **26** (3-4), σελ. 313-318.
- Mavrogordatos, G. & Marantzidis, N. (2010), «Greece», *European Journal of Political Research*, **49** (7-8), σελ. 991-1000.
- Mayer, K. (1999), «Executive Orders and Presidential Power», *The Journal of Politics*, **61** (2), σελ. 445-466.
- McEldowney, J. (2014) «J. A. G. Griffith: parliament and legislation», *Public Law*, (1), σελ. 85-99.
- McQuire, A.K. (2012), «President-Prime Ministers Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-Presidential Regimes: Comparing the French and Russian Models», *Texas International Law Journal*, **47** (2), σελ. 427-454.
- Meadowcroft, M. (2011), «The politics of electoral reform» (fourth edition), στο <http://www.electoral-reform.org.uk/sites/default/files/Michael%20Meadowcroft%20Politics%20of%20Electoral%20Reform%204th%20edition.pdf> [πρόσβαση: 13.04.2017].
- Mill, J.-S. (2001), *Representative Government: John Stuart Mill 1861*, Kitchener: Batoche Books
- Molenaar, F. (2010), «The development of european standards on political parties and their regulation», *Legal Regulation of Political Parties*, working paper no. 4, στο <http://www.partylaw.leidenuniversity.nl/uploads/wp0410.pdf> [πρόσβαση: 03.09.2015].
- Monge, P. (2015), «Les groupes minoritaires de l’article 51-1 de la Constitution: de l’artifice juridique à la réalité politique d’un contre-pouvoir», *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, (3) (103), σελ. 615-632.
- Montesquieu (1748/1869), *De l’esprit des lois : avec des notes de Voltaire, de Crevier, de Mably, de la Harpe, etc.*, Paris: Garnier Frères, Libraires-Éditeurs.
- Moravcsik, A. (2002), «In defence of the “democratic deficit”: reassessing legitimacy in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, **40** (4), σελ. 603-624.
- Morgenstern, S., Negri, J.J., Perez-Linan, A. (2008), «Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary Regimes: Latin America», *Journal of Legislative Studies*, **14** (1), σελ. 160-189.

- Moriarty, C.E. (2013), *Electoral Authoritarianism in Putin's Russia*, Honors Theses, Dickinson College, στο http://scholar.dickinson.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1027&context=student_honors [πρόσβαση: 15.03.2017].
- Muller, R. (2012), «Un nouveau rôle pour l'opposition dans la procédure législative ?», *CRDF*, (10), σελ. 97-105.
- Munck, R. (1985), «The “Modern” Military Dictatorship in Latin America: The case of Argentina (1976-1982)», *Latin America Perspectives*, **12** (4), σελ. 41-74.
- Nay, O. (2003), «La vie à l'assemblée, angle morte de la science politique française», *Revue Suisse de Science Politique*, (3), σελ. 83-96.
- Newell, J.L. (2010), *The Politics of Italy: Governance in a Normal Country*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nguyen-Duy, I. (2011), «Governmental Investiture in Parliament: The French example», *International Workshop on Democracy 7-9 November 2011, Oslo-Rome*, στο <https://www.uio.no/english/research/interfaculty-research-areas/democracy/news-and-events/events/seminars/2011/papers-roma-2011/Roma-NguyenDuy.pdf> [πρόσβαση: 30.06.2016].
- Nohlen, D. (2000), *Κομματικό σύστημα και εκλογικά συστήματα*, Αθήνα: Επίκεντρο.
- Nohlen, D. & Stoeber, Ph. (2010), *Elections in Europe: a data handbook*, Baden-Baden: Nomos
- Norris, P. (1997), «Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems», *International Political Science Review*, **18** (3), σελ. 297-312.
- (2004), «The Rise of the Radical Right: Parties and electoral competition in postindustrial societies», *Harvard University*, στο <https://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/Radical%20Right%20Chapter%201.pdf> [πρόσβαση: 10.09.2016].
- Norton, P. (2013), «L'opposition parlementaire dans une perspective politique», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 71-83.
- Novak, P. (2014), «Parliamentary questions in selected legislative chambers», *Directorate-General for Internal Policies - European Parliament*, note, στο [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT\(2014\)493044_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/493044/IPOL-AFCO_NT(2014)493044_EN.pdf) [πρόσβαση: 04.02.2017].
- Nyblade, B. (2004), «The dynamics of Dominance», στο <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scretreat/Nyblade.Ben.pdf> [πρόσβαση: 10.05.2017].
- Ober, J. (2007), «The original meaning of “democracy”: Capacity to do things, not majority rule», *Princeton/Stanford working papers in Classics*, στο <https://www.princeton.edu/~pswpc/pdfs/ober/090704.pdf> [πρόσβαση: 27.12.2016].

- OECD (2005), *Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation: Proceedings of an Expert Meeting in London/UK* (10-11 January 2005), London: OECD, στο <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35028836.pdf> [πρόσβαση: 10.08.2015].
- Office of the United Nations High Commissioner of Human Rights (2008), «Human Rights, Terrorism and Counter-terrorism», fact sheet no. 32, στο <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf>, [πρόσβαση: 09.09.2016],
- Pacileo IV, V.A. (2011), *The Freedom of the Lame Duck: Presidential Effectiveness in the Post Twenty Second Amendment Era*, στο http://cspc.nonprofitsoapbox.com/storage/Fellows2011/Pacileo-Final_Paper.pdf [πρόσβαση: 01.10.2015].
- Page, B.I. (1996), «The Mass Media as Political Actors», *Political Science and Politics*, **29** (1), σελ. 20-24.
- Papaioannou, Ath. (2014a), «Legislating at a time of economic crisis», *Constitutional and Parliamentary Information* (review of the ASGP), (207), σελ. 18-25.
- (2014b), «The so called “democratic deficit” in the EU and the prospect of enlargement», στο συλλογικό τόμο Hellenic Parliament (ed.), *Parliaments in a changing Europe: Citizens and representative institutions in modern governance, Conference in Belgrade, 10th and 11th September 2013 (proceedings)*, Athens: Hellenic Parliament.
- Papas, T. (2013), «Why Greece Failed», *Journal of Democracy*, **24** (2), σελ. 31-45.
- Pararas, I. (2002), *La responsabilité du Gouvernement en Grèce*, Βρυξέλλες: Brulant.
- Parau, Chr. (2013), «Core Principles of the Traditional British Constitutions», στο http://www.politics.ox.ac.uk/materials/Core_Principles_of_the_British_Constitutions.pdf [πρόσβαση: 27.02.2017].
- Parry, G. (1997), «Opposition questions», *Government and Opposition*, (32), σελ. 457-461.
- Pegoraro, L. & Rinella, A. (2000), «Le gouvernement au Parlement selon le modèle semi-présidentiel: l'expérience française et les propositions de la Commission parlementaire pour les réformes constitutionnelles en Italie», *La Revue Juridique Thémis*, **34** (1), σελ. 275-284.
- Pelizzo, R., Stapenhurst, R., Olson, D. (2006), «Parliamentary Oversight for Government Accountability», *Research Collection School of Social Sciences*, paper 137.
- Petropoulou, A. (2014), *Les mesures antiterroristes et la Cour européenne des droits de l'Homme*, Paris: Pedone.
- Pimentel, C.-M. (2004), «L'opposition ou le procès symbolique du pouvoir», *Pouvoirs*, (108), σελ. 45-61.

- Poguntke, Th. (2001), «The German Party System: Eternal Crisis?», *Keele European Parties Research Unit (KEPRU)*, working paper 2, στο <https://www.keele.ac.uk/media/keeleuniversity/group/kepru/KEPRU%20WP%202.pdf>, [πρόσβαση: 16.02.2017]
- Polybius (1839), *Polybii et Appiani quae supersunt (Πολύβιου και Αππιάνου τα Σωζόμενα): Graece et latine cum indicibus*, tomus primus, Parisiis: A.F.Didot.
- Ponthoreau, M.-C. (2014), «Les droits de l'opposition en France: penser une opposition présidentielle», *Pouvoirs*, (108), σελ. 101-114.
- Poulard, J.V. (1990), «The French Double-Executive and the Experience of Cohabitation», *Political Science Quarterly*, **105** (2), σελ. 243-267.
- Protsyk, O. (2005), «Prime minister's identity in semi-presidential regimes: constitutional norms and cabinet formation outcomes», *European Journal of Political Research*, **44** (5), σελ. 721-748.
- Psimitis, M. (2011), «The Protest Cycle of Spring 2010 in Greece», *Social Movement Studies*, **10** (2), σελ. 191-197.
- Qvortrup, M. (2012), «Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom», *The Political Quarterly*, **83** (1), σελ. 108-116.
- Raabe, J. (2015), «Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems», *International Political Science Review*, **36** (5), σελ. 578-592.
- Rasch, B.E. (2008), «Foundations of Constitutional Stability: Veto Powers, Qualified Majorities, and Agenda Setting Rules in Amendments Procedures», *European Consortium for Political Research*, στο <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/d634bfdc-6239-40a0-98b6-38b5fba9f43.pdf> [πρόσβαση: 13.07.2016].
- Renka, R. (2010), «Party Control of the Presidency and Congress: 1933-2010», *Southeast Missouri State University*, στο <http://cstl-cla.semo.edu/rdrenka/ui320-75/presandcongress.asp> [πρόσβαση: 01.10.2015].
- Renwick, A. & Lamb, M. (2011), «The 2011 Electoral System Referendum in the UK: The Quality of the Debate in the Print Media», paper, Annual Meeting of the American Political Science Association (Seattle, 1-4/9/2011) <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SSRN-id1913356.pdf> [πρόσβαση: 13.04.2017]
- Reston, J. (1974), «The Crisis of Democracy», *New York Times* (03.03.1974), στο <http://www.nytimes.com/1974/03/03/archives/the-crisis-of-democracy-london.html> [πρόσβαση: 02.09.2016].

- Ridard, B. (2011), «La définition juridique de l'opposition parlementaire en France et au Royaume-Uni», VIIIe Congrès français de droit constitutionnel (Nancy, 16-18/6/2011), σελ. 3-4, στο <http://www.droitconstitutionnel.org/congresNancy/comN6/ridardT6.pdf>, [πρόσβαση: 01.02.2017].
- Ridley, F.F. (1966), «Chancellor Government as a Political System and the German Constitution», *Parliamentary Affairs*, (19), σελ. 446-461.
- Robinson, J.P. (1974), «Public Opinion during the Watergate Crisis», *Communication Research*, 1 (4), σελ. 391-405.
- Rogof, M. (2011), «Fifty years of constitutional evolution in France: the 2008 amendments and beyond», *Jus Politicum*, (6), στο <http://juspoliticum.com/article/Fifty-years-of-constitutional-evolution-in-France-The-2008-amendments-and-beyond-373.html> [πρόσβαση: 06.07.2016].
- Roques, X. (2005), «L'initiative financière des députés français », *Association des Secretaires Generaux des Parlements Francophones*, http://www.asgpf-francophonie.org/Documents/Doc_relies_aux_travaux/Autres_doc/Rapports/rapportroquesinitiativefinanciere.pdf [πρόσβαση: 12.06.2016].
- Rozenberg, O. & Thiers, E. (2013), «Enquête sur l'opposition parlementaire», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 9-27.
- Rozenberg, O. & Surel, Y. (2011), «L'opposition parlementaire, un trésor démocratique», *Slate.fr* (08.12.2011), στο <http://www.slate.fr/tribune/47225/opposition> [πρόσβαση: 08.04.2017].
- Roznai, Y. (2014), *Unconstitutional Constitutional Amendments: A Study of the Nature and Limits of Constitutional Amendment Powers*, Thesis, London School of Economics and Political Science, στο http://etheses.lse.ac.uk/915/1/Roznai_Unconstitutional-constitutional-amendments.pdf [πρόσβαση: 16.06.2016].
- (2015), «Unamendability and the Genetic Code of the Constitution», *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper 514.
- Runciman, D. (2013), *The Confidence Trap*, Princeton: Princeton University Press.
- Russell, M. & Benton, M. (2011), *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, London: The Constitution Unit, στο <https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/tabs/unit-publications/153.pdf> [πρόσβαση 14.05.2016].
- Rydgren, J. (ed.) (2013), *Class Politics and the Radical Right*, London - New York: Routledge Studies in Extremism and Democracy.
- Saalfeld, T. (1990), «The West German Bundestag after 40 years: The Role of Parliament in a “Party Democracy”», στο συλλογικό τόμο Norton, P. (ed.), *Parliaments in Western Europe*, London: Frank Cass & Co.Ltd, σελ. 68-89.

- (2000α), «Coalition Politics and Management in the Kohl Era, 1982-98», στο συλλογικό τόμο Padgett, S. & Saalfeld, T. (eds), *Bundestagswahl '98: End of an Era?*, London, Portland, Or: Franc Cass, σελ. 141-173.
- (2000β), «Court and Parties: Evolution and problems of political funding in Germany», στο συλλογικό τόμο Williams, R. (ed.), *Party Finance and Political Corruption*, London: Palgrave Macmillan, σελ. 89-122.
- (2013), «L'opposition au Bundestag allemand, entre negotiation et rhétorique», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 153-171.
- Sadoun, M. (2004), «Opposition et démocratie», *Pouvoirs*, (108), σελ. 5-21.
- Samuels, D.J. & Shugart, M. (2010), «La nomination et la révocation du Premier ministre en régime semi-présidentiel: l'impact de la présidentialisation des partis», *Revue internationale de politique comparée*, 17 (1), σελ. 67-91, στο www.cairn.info/revue-internationale-de-politique-comparee-2010-1-page-67.htm [πρόσβαση: 03.04.2015].
- Sandford, M. (2013), «Opposition parties in the House of Commons», standard note SN/PC/06057, *Library of the House of Commons*, σελ. 1-12, στο <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN06057/SN06057.pdf> [πρόσβαση: 01.03.2017].
- (2015), «Parliamentary Questions: recent issues», briefing paper nr. 04148 (6/5/2015), *Library of the House of Commons*, σελ. 1-18, στο [file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN 04148.pdf](file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SN%2004148.pdf) [πρόσβαση: 04.04.2016].
- Sartori, G. (1976), *Parties and Political Systems: A Framework for analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (1966), «Opposition and Control Problems and Prospects», *Government and Opposition*, 1 (2), σελ. 149-154.
- Schöller, U. (2008), «An example of well developed parliamentary minority rights: the rules of procedure of the German Bundestag», *Constitutional & Parliamentary Information*, (195), σελ. 67-74.
- Scholleberger, M. (2004), «Congressional Override of Presidential Vetoes», *Congressional Research Service*, Report, σελ. 98-157, στο <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/98-157.pdf> [πρόσβαση: 04.09.2015].
- Schmitz, G. (1988), «The opposition in a Parliamentary System», *Parliamentary Research Branch, Library of Parliament of Canada*, report, στο <http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/researchpublications/bp47-e.htm> [πρόσβαση: 20.07.2015].
- Sejersted, F. (2011), *The Age of Social Democracy. Norway and Sweden in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton University Press.

- Select Committee on the Constitution (2010), «Referendums in the United Kingdom», *House of Lords*, paper 99, στο <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf> [πρόσβαση: 08.09.2015].
- Sellinger, W. (2015), «Philosophers in Parliament: The Crises of Eighteenth Century Constitutionalism and the Nineteenth Century Liberal Parliamentary Tradition», Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences, σελ. 36, στο <https://dash.harvard.edu/handle/1/23845479>, [πρόσβαση: 02.03.2017].
- Shepherd, J. (2009), «Labour wasn't working», *History today*, **59** (1), σελ. 43-49.
- (2013α), *Crisis? What crisis? The Callaghan government and the British "winter of discontent"*, Manchester: Manchester University Press.
- (2013β), «The Fall of the Callaghan Government», στο συλλογικό τόμο Heppel, T. & Theakston, K. (eds), *How Labour Governments Fall: From Ramsay MacDonald to Gordon Brown*, Hampshire: Palgrave MacMillan, σελ. 113-140.
- Shirer, W. (1981), *The Rise and Fall of the 3rd Reich*, New York: Touchstone Books (Simon and Schuster).
- Shugart, M. & Carey, J. (1993), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York: Cambridge University Press.
- Sieberer, U. (2006), Party Unity in Parliamentary Democracies: A Comparative Analysis, *The Journal of Legislative Studies*, **12** (2), σελ. 150-178.
- Sigmund, P. (1980), *The overthrow of Allende and the politics of Chile (1964-1976)*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Skach, C. (2007), «The "Newest" Separation of Powers: Semi-presidentialism», *International Journal of Constitutional Law*, **5** (1), σελ. 93-121.
- Smith, G. (2016), «Party and Protest: The Two Faces of Opposition in Western Europe», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), *Opposition in Western Europe*, Oxon & New York: Routledge Revivals, σελ. 49-71.
- Sotiropoulos, D.A. (2014), «Civil society in Greece in the Wake of the Economic Crisis», *Ινστιτούτο Αντενάουερ, ΕΛΙΑΜΕΠ*, στο <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2014/05/kas.pdf> [πρόσβαση: 06.09.2015].
- Steinack, K. (2012), «Opposition in a consensual system. The case of Germany», στο <file:///C:/Users/Sony%20Vaio/Downloads/SSRN-id2124317.pdf> [πρόσβαση: 08.03.2017].
- Steinmayr, A. (2016), «Exposure to Refugees and Voting for the Far-right: (Unexpected) Results from Austria», *IZA*, discussion paper no. 9790, <http://ftp.iza.org/dp9790.pdf> [πρόσβαση: 09.09.2016].
- Surel, Y. (2004), «Le chef de l'opposition», *Pouvoirs*, (108), σελ. 63-80.

- (2011), «L'opposition au Parlement: quelques éléments de comparaison», *Revue Internationale de Politique Comparée*, **18** (2), σελ. 115-129.
- Taagepera, R. & Grofman, B. (1985), «Rethinking Duverger's Law: Predicting the Effective Number of Parties in Plurality and PR Systems - Parties Minus Issues Equals One», *European Journal of Political Research*, **13** (4), σελ. 341-352.
- Taggart, P. & Szczerbiak, A. (2002), «The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States», *Sussex European Institute*, (51),
- (2008), *Opposing Europe?: The Comparative Party Politics of Euroscepticism, vol. II: Comparative and Theoretical Perspectives*, Oxford: Oxford University Press.
- Tangian, A. (2013), «Revival of Democracy in Italian Medieval City-Republics», στο συλλογικό τόμο Tangian, A. (ed.), *Mathematical Theory of Democracy*, Berlin / New York: Springer, σελ. 57-94.
- Tarrow, S. (1993), «Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the “Loi d'Orientation” in France», *Comparative Political Studies*, **25** (4), σελ. 579-607.
- Taylor, R. (2005), *Sweden's new social democratic model: Proof that a better world is possible*, London: Compass.
- Thiers, E. (2010), «Le contrôle parlementaire et ses limites juridiques: un pouvoir presque sans entraves», *Pouvoirs*, (134), σελ. 71-81.
- (2013), «L'opposition sous la protection du droit parlementaire: une vieille idée neuve», στο συλλογικό τόμο Rozenberg, O. & Thiers, E. (eds.), *L'opposition parlementaire*, Paris: La Documentation Française, σελ. 31-47.
- Thomas, G. (2006), «United Kingdom: the Prime Minister and Parliament», στο συλλογικό τόμο Baldwin, N. (ed.), *Executive Leadership and Legislative Assemblies*, London and New York: Routledge, σελ. 4-37.
- Torney, S. (2014), «The Contemporary Crisis of Representative Democracy», *School of Social and Political Sciences*, στο <http://www.aspg.org.au/conferences/sydney2014> [πρόσβαση: 02.09.2016].
- Torreblanca, J.I. & Leonard, M. (2013), «The continent-wide rise of Euroscepticism», *European Council of Foreign Relations*, στο <http://stat-athens.aueb.gr/~jpan/Torreblanca-Leonard-ECFR-17ma13.pdf> [πρόσβαση: 09.09.2016]
- Turpin, C. & Tomkins, A. (1999), *British Government and the Constitution: Text, Cases and Materials*, 4th ed., London: Butterworths.
- Tuttnauer, O. (2015), «To Oppose or Not to Oppose: Comparing Parliamentary Oppositions and Their Behavior», paper, 11th Annual Graduate Conference in Political Science, International Relations and Public Policy in memory of Yitzhak Rabin (8-11/12/2015), στο <http://gradcon.huji.ac.il/Year/2015/or.pdf> [πρόσβαση: 08.03.2017].

- Urvoas, J.J. (2008), *Réforme constitutionnelle: De nouveaux droits pour l'opposition*, Paris: Les notes de la Fondation Jean-Jaurès.
- Van Biezen, I., Mair, P. & Poguntke, Th. (2012), «Going, going, ... gone? The decline of party membership in contemporary Europe», *European Journal of Political Research*, **51** (1), σελ. 24-56.
- Varol, O. (2012), «The Democratic Coup d'État», *Harvard International Law Journal*, **53** (2), σελ. 292-356.
- Vasarri, Ch. (2013), «Italy Presidential election set to begin amid political crisis», *Bloomberg* (17.04.2013), στο <http://www.bloomberg.com/news/articles/2013-04-17/italy-presidential-election-set-to-begin-amid-political-crisis> [πρόσβαση: 26.06.2016].
- Vasilopoulou, S. & Halikiopoulou, D. (2013), «In the Shadow of Grexit: The Greek Election of 17 June 2012», *South European Society and Politics*, **18** (4), σελ. 523-542.
- (2015), *The Golden Dawn's "Nationalist Solution": explaining the rise of the far right in Greece*, New York: Palgrave Macmillan.
- Vermeil, E. (1956), *Germany in the Twentieth Century: a political and cultural history of the Weimar Republic and the Third Reich*, New York: Frederic Praeger.
- Vidal-Naquet, A. (2009), «L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition?», *Revue française de droit constitutionnel*, **77** (1), σελ. 153-173.
- Vile, M.J.C. (1998), *Constitutionalism and the Separation of Powers*, 2nd edition, Indianapolis: Liberty Fund.
- Von Beyme, K. (2016), «Parliamentary Oppositions in Europe», στο συλλογικό τόμο Kolinsky, E. (ed.), *Opposition in Western Europe*, Oxon & New York: Routledge Revivals, σελ. 30-48.
- Von Munchow, S. (2013), «Security Agencies and Parliamentary Committees of Inquiry in Germany: Transparency v. Confidentiality», *The Quarterly Journal* (Fall 2013), σελ. 51-75.
- Waldron, J. (2012), «The Principle of Loyal Opposition», *New York University Public Law and Legal Theory Working Papers*, paper 328, σελ. 9-16, στο https://lsr.nellco.org/nyu_plltwo/328 [πρόσβαση: 14.11.2015].
- (2013), «Separation of Powers in Thought and Practice», *Boston College Law Review*, **54** (2), σελ. 433-464.
- Warsmann, J.-L. (2008), «Rapport fait au nom de la Commission des Lois Constitutionnelles, de la Législation et d l'Administration Générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République», *Assemblée Nationale*, no 892, στο <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r0892.asp> [πρόσβαση: 16.06.2017].

- Weber, R.-Ph. (1990), *Basic Content Analysis (second edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- White, H. (2015), «Select Committees under Scrutiny», *Institute for Government*, case study, στο <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Under%20scrutiny%20final.pdf> [πρόσβαση: 14.05.2016].
- Wiberg, M. (1995), «Parliamentary Questioning: Control by Communication?», στο συλλογικό τόμο Döring, H. (ed.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Mannheim: Mannheim Centre for European Social Research, σελ. 179-222, στο <http://allman.rhon.itam.mx/~emagar/ep3/rules/doring.ed.parliamentsAndMajRule1995.pdf> [πρόσβαση: 13.04.2017].
- W.I.J. (1937), «Ministers of the Crown Act, 1937», *Modern Law Review*, **1** (2), σελ. 145-148, στο <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.1937.tb00014.x/pdf> [πρόσβαση: 02.02.2017].
- Williams, Ph. (1964), *Crisis and Compromise: Politics in the Fourth Republic*, third edition, London: Longmans.
- Wilson, G.K. (2009), «Congress in Comparative Perspective», *Boston University Law Review*, **89** (2), σελ. 827-845.
- Yamamoto, H. (2007), *Tools for parliamentary oversight - A comparative study of 88 national parliaments*, Geneva: IPU, στο <http://www.ipu.org/PDF/publications/oversight08-e.pdf> [πρόσβαση: 16.05.2016].
- Zattoni, A. & Cuomo, F. (2008), «Why adopt codes of good governance? A comparison of constitutional and efficiency perspectives», *Corporate Governance*, **16** (1), σελ. 1-15.

Ειδησεογραφία **(ελληνόγλωσση & ξενόγλωσση)**

- Αντωνίου, Δ. (2016), «Η πρόταση Τσίπρα για τη συνταγματική αναθεώρηση», *Η Καθημερινή* (25.07.2016), στο <http://www.kathimerini.gr/868777/article/epikairothta/politikh/h-protash-tsipra-gia-th-syntagmatikh-anaθewrhsh> [πρόσβαση: 13.06.2017].
- Brézet, A. (2017), «Majorité absolue, responsabilité absolue», *Le Figaro* (18.06.2017), στο <http://www.lefigaro.fr/vox/politique/2017/06/18/31001-20170618ARTFIG00224-l-editorial-du-figaro-majorite-absolue-responsabilite-absolue.php> [πρόσβαση: 25.06.2017].
- Bouthier, B. (2017), «7,7 millions de voix pour Le Pen, record absolu du FN» *Libération* (24.04.2017), στο http://www.liberation.fr/elections-presidentielle-legislatives-2017/2017/04/24/77-millions-de-voix-pour-le-pen-record-absolu-du-fn_1564911 [πρόσβαση: 26.04.2017]
- Diamond, J. & Bash, D. (2017), «Trump’s art of no deal: Find someone to blame», *CNN politics* (26.03.2017), στο <http://edition.cnn.com/2017/03/24/politics/donald-trump-health-care-blame/> και [πρόσβαση: 04.04.2017].
- Καλλίρη, Φ. (2010), «Σύγκρουση δικαστικών - υπουργείου Δικαιοσύνης», *Η Καθημερινή* (06.02.2010) στο <http://www.kathimerini.gr/384238/article/epikairothta/politikh/sygkroysh-dikastikwn---ypourgeioy-dikaiosynhs> [πρόσβαση: 24.01.2016].
- Maidment, J. (2017), «General Election 2017: MPS back Theresa May’s plan for a snappoll on June 8», *The Telegraph* (19.04.2017), στο <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/19/mps-due-vote-triggering-snap-general-election/> [πρόσβαση: 21.05.2017].
- Μαυραγάνης, Κ. (2016), «Νέες συγκρούσεις μεταξύ αστυνομίας και διαδηλωτών στο Παρίσι για τα εργασιακά», *The Huffington Post* (14.06.2016), στο http://www.huffingtonpost.gr/2016/06/14/paris-diadhlwseis-_n_10455186.html [πρόσβαση: 18.08.2016].
- Mouillard, S. & Cailhol, A. (2016), «Nuit debout trouve son assise», *Libération* (06.04.2016), στο http://www.liberation.fr/france/2016/04/06/nuit-debout-trouve-son-assise_1444461, [πρόσβαση: 18.08.2016].
- Μπουρδάρης, Γ. (2015), «Σε ζωντανή μετάδοση η Εξεταστική Βουλής», *Η Καθημερινή*, (06.05.2015), στο <http://www.kathimerini.gr/814024/article/epikairothta/politikh/se-zwntanh-metadosh-h-e3etastikh-voylhs> [πρόσβαση: 18.05.2016].
- Nabli, B. (2017), «Défaite électorale et victoire culturelle du Front national», *Libération* (08.05.2017), στο http://www.liberation.fr/debats/2017/05/08/defaite-electorale-et-victoire-culturelle-du-front-national_1568062 [πρόσβαση: 09.05.2017].
- Νώτης, Ν. (2010), «Βουλή: Μονιμοποιήσεις με προϋπηρεσία ... έξι ημερών», *Capital.gr* (21.05.2010), στο <http://www.capital.gr/forum/thread/1699413> [πρόσβαση: 01.09.2016].

- Παπαδάκου, Γ. (2014), «Πολιτική θύελλα μετά τις καταγγελίες Χαϊκάλη: Μου έδιναν €2-3 εκατ. για να ψηφίσω Πρόεδρο», *Το Βήμα* (19.12.2014), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=660888> [πρόσβαση: 14.06.2017].
- Prat de Seabra, L. (2016), «Marine Le Pen: “Nous sommes de droite et de gauche”», *Le Figaro* (20.09.2016), στο <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/citations/2016/09/20/25002-20160920ARTFIG00129-marine-le-pen-nous-sommes-de-droite-et-de-gauche.php> [πρόσβαση: 10.05.2017].
- Σιωμόπουλος, Ντ. (2011), «Στη δημοσιότητα η λίστα με τους μεγαλοφειλέτες του Δημοσίου: 6.000 επιχειρήσεις χρωστούν στο Δημόσιο 30 δισ. ευρώ», *Το Βήμα Online* (08.09.2011), στο <http://www.tovima.gr/finance/article/?aid=418581> [πρόσβαση: 03.03.2017]
- Smith, D. (2017), «Move fast and break things’: Trump’s Obamacare failure and the backlash ahead», *The Guardian* (25.03.2017) στο <https://www.theguardian.com/us-news/2017/mar/25/donald-trump-healthcare-deal-republicans-obamacare> [πρόσβαση: 04.04.2017]
- Στεργίου, Ε. (2015), «Δεν ψήφισε η Ζωή Κωνσταντοπούλου στην ονομαστική ψηφοφορία για τις 15 τροπολογίες, *Πρώτο Θέμα* (06.05.2015), στο <http://www.protothema.gr/politics/article/473717/psifistikan-oi-15-tropologies-gia-ti-dimosia-dioikisi/> [πρόσβαση: 19.08.2016].
- Tabard, G. (2015), «Le choc du Front national: ça devient une habitude», *Le Figaro* (07.12.2015), στο <http://www.lefigaro.fr/elections/regionales-2015/2015/12/07/35002-20151207ARTFIG00008-le-choc-du-front-national-ca-devient-une-habitude8230.php> [πρόσβαση: 15.10.2016].
- Veli, Y. (2011), «Senat: Une victoire historique de la Gauche», *Paris Match* (25.09.2011), στο <http://www.parismatch.com/Actu/Politique/Senat-Une-victoire-historique-de-la-gauche-149421> [πρόσβαση: 04.04.2015].
- Χατζόπουλος, Αχ. (1988), «Έντρομος εκλιπαρεί για το φιλί της ζωής», *Έθνος της Κυριακής* (18.12.1988).
-
- «Ανεξαρτητοποιήθηκαν 25 βουλευτές της Αριστερής πλατφόρμας – “Λαϊκή Ενότητα” η νέα κοινοβουλευτική ομάδα», *Το Βήμα* (21.08.2015), <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=730891>, [πρόσβαση: 19.08.2016].
- «Η αντιπολίτευση ζητεί αληθινή κάθαρση δίωξη για την Κύπρο», *Τα Νέα* (17.10.1975).
- «Απευθείας μετάδοση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής από τον τηλεοπτικό σταθμό της Βουλής», *Βουλή των Ελλήνων* (31.10.2016), στο <http://www.hellenicparliament.gr/Enimerosi/Grafeio-Typou/Deltia-Typou/?press=730d5d7d-3649-458c-a8a0-a6b000c0256f> [πρόσβαση: 14.11.2016].

- «Βουδούρης και Παραστατίδης υπονοούν ότι εξαγοράστηκαν οι ανεξάρτητοι βουλευτές που ψήφισαν Δήμα», *Τα Νέα* (19.12.2014), στο <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5192110> [πρόσβαση: 14.06.2017]
- «Βουλή: πρόωρη λήξη των εργασιών της Ολομέλειας “εδώ και τώρα”», *Το Βήμα* (04.06.2014), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=602988> [πρόσβαση: 17.01.2015].
- «Εκλείσει νύχτα η Βουλή: παραγράφονται όλες οι υποθέσεις των σκανδάλων της περιόδου 2004-2007», *Ελευθεροτυπία - Enet* (08.05.2009) <http://www.enet.gr/?i=news.el.article&id=42521>), [πρόσβαση: 17.01.2015].
- «Οι ένοχοι και οι ήρωες», *Το Έθνος* (28.09.2000).
- «Έπεσε από το αποδεκτό όριο των 120 βουλευτών η κυβέρνηση: 47 οι απώλειες», *Πρώτο Θέμα* (14.08.2015), στο <http://www.protothema.gr/politics/article/500608/deite-live-tin-psifoforia-gia-to-mnimonio/> [πρόσβαση: 19.08.2016].
- «Επίθεση Καραμανλή κατά της κυβέρνησης για το ναυάγιο του Σάμινα, την ακτοπλοΐα και τη διαπλοκή», *In.gr* (05.10.2000), στο <http://news.in.gr/greece/article/?aid=247490> [πρόσβαση: 13.04.2017].
- «Full text: Donald Trump immigration speech in Arizona», *Politico* (31/08/2016), στο <http://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-immigration-address-transcript-227614> [πρόσβαση: 27.12.2016].
- «Ζ. Κωνσταντοπούλου: Κακώς είχα δηλώσει πως αυτή η Βουλή μνημόνιο δεν θα ψηφίσει», *Ναυτεμπορική* (14.08.2015), στο <http://www.naftemporiki.gr/story/989356/z-konstantopoulou-kakos-eixa-dilosei-pos-auti-i-bouli-mnimonio-den-tha-psifisei> [πρόσβαση: 19.08.2016].
- «“Her Majesty’s Opposition” – History of a Correct but Illogical Phrase in Frequent Use», *The New York Times* (20.12.1897).
- «Θρίλερ στη Διάσκεψη των Προέδρων για τη διαδικασία στην Ολομέλεια της Βουλής», *Το Βήμα* (14.08.2015), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=729369>, [πρόσβαση: 04.02.2016].
- «Ιστορικό δημοψήφισμα στην Τουρκία σήμερα – Υπερεξουσίες Ερντογάν», *iefimerida* (16.04.2017), στο <http://www.iefimerida.gr/news/331500/istoriko-dimopsifisma-stin-toyrkia-simera-yperexousies-erntogan> [πρόσβαση: 17.04.2017].
- «Στις κάλπες: τι αναφέρουν οι επιστολές Σαρτζετάκη Παπανδρέου», *Τα Νέα* (23.04.1985).
- «Από το Κανάλι της Βουλής θα μεταδίδονται οι συνεδριάσεις της Εξεταστικής για το Μνημόνιο», *Τα Νέα* (14.05.2015), στο <http://www.tanea.gr/news/politics/article/5238871/apo-to-kanali-ths-boylhs-tha-metadidontai-oi-synedriaseis-ths-eksetastikhsgia-to-mnhmonio/> [πρόσβαση: 18.05.2015].

- «Το Κογκρέσο απέρριψε το βέτο του Ομπάμα για τις μηνύσεις κατά της Σαουδικής Αραβίας», *CNN Greece* (29.09.2016), στο <http://www.cnn.gr/news/kosmos/story/48221/to-kogkreso-aperripse-to-veto-toy-ompama-gia-tis-minyseis-kata-tis-saoydikis-aravias?v9> [πρόσβαση: 30.09.2016]
- «Κόντρες κορυφής για τον εκλογικό νόμο», *Έθνος* (22.07.2016).
- «Λαφαζάνης: Εμείς δεν ψηφίζουμε, να ψηφίσουν οι άλλοι», *iefimerida* (15.07.2015), στο <http://www.iefimerida.gr/news/217382/lafazanis-emeis-den-psifizoume-na-psifisoyn-oi-alloi>, [πρόσβαση: 19.08.2016].
- «Η μεγάλη εκδίκηση της κεντροαριστεράς», *Τα Νέα* (22.07.2016)
- «Μετά το διάβημα στον Πρόεδρο: Χάσμα Ανδρέα και “4”», *Τα Νέα* (04/01/1989).
- «Μήνυμα διχασμού και εκβιασμών», *Η Καθημερινή* (18/12/1988).
- «Νέα ανάρτηση στη Βουλή από βουλευτές του ΣΥΡΙΖΑ», *Έθνος on-line* (16.07.2013), στο <http://www.ethnos.gr/article.asp?Catid=22767&subid=2&pubid=63859413> [πρόσβαση: 11.08.2016]
- «Νέο ναυάγιο στη Διάσκεψη των Προέδρων για το ΕΣΡ», *CNN Greece* (04.02.2016). <http://www.cnn.gr/news/politiki/story/20244/neo-nayagio-sti-diaskepsi-ton-proedron-gia-to-esr> [πρόσβαση: 04.02.2016].
- «Από την οικονομία στη ... χωροφυλακή: προεκλογική σύγκρουση στη Βουλή», *Η Καθημερινή* (30.05.2002).
- «Το πανό των βουλευτών του ΣΥΡΙΖΑ», *Enikos.gr* (07/11/2012), στο http://www.enikos.gr/society/94739/To_pano_twn_voyleytwn_toy_SYRIZA.html [πρόσβαση: 11.08.2016].
- «Πολιτική ήττα Τσίπρα στη Βουλή», *Η Καθημερινή* (22.07.2016).
- «Πρόεδρος και “4”: Υπάρχει κρίση...», *Ελευθεροτυπία* (04/01/1989).
- «Shock result as UK election returns hung parliament - as it happened», *The Guardian* (08.06.2017), στο <https://www.theguardian.com/politics/live/2017/jun/08/general-election-results-2017-uk-live-labour-tories-corbyn-may-election-results-live-news-line> [πρόσβαση: 15.06.2017].
- «Η σύγκλιση απέτρεψε σύγκρουση», *Η Καθημερινή* (06.12.1992).
- «Σφυροκόπημα 9 ώρες στη Βουλή: Δεν άντεξε ο Ανδρέας», *Η Βραδυνή* (07.12.1985).
- «Οι τέσσερις αρχηγοί στον Πρόεδρο: θα εκθέσουν την κρισιμότητα της κατάστασης που επιδεινώνεται καθημερινά», *Η Καθημερινή* (03/01/1989).
- «Τραβάει στα άκρα την κόντρα η Ζωή Κωνσταντοπούλου εναντίον του Αλέξη Τσίπρα - Δημιουργεί μηχανισμό για τις επιπτώσεις των Μνημονίων», *Newsit* (29.07.2015), στο <http://www.newsit.gr/politikh/Travaei-sta-akra-tin-kontra-i-Zoi-Konstantopoyloy-enantion>

[-toy-Aleksi-Tsipra-Dimioygei-mixanismo-gia-tis-epitposeis-ton-Mnimonion/420869](#)
[πρόσβαση: 19.08.2016].

«Τσίπρας σε Süddeutsche Zeitung: Σπίθα για την μεγάλη πολιτική αλλαγή οι εκλογές του Μαΐου», *Αυγή* (15/02/2014), στο <http://www.avgi.gr/article/1881504/tsipras-se-sueddeutsche-zeitung-spitha-gia-tin-megali-politiki-allagi-oi-ekloges-tou-maiou> [πρόσβαση: 15.06.2016].

«Δεν υπάρχει φιλότιμο ούτε για μία παραίτηση: Καραμανλής: υπεύθυνη είναι μόνο η κυβέρνηση», *Απογευματινή* (29.09.2000)

«Victoire historique de la gauche au Senat», *Le Figaro* (25.09.2011), στο <http://www.lefigaro.fr/politique/2011/09/25/01002-20110925ARTFIG00059-les-grands-electeurs-elisent-les-nouveaux-senateurs.php> [πρόσβαση: 04.04.2015].

«Το φρένο στις προσλήψεις δεν ίσχυσε στη Βουλή: “Άγος του παρελθόντος” χαρακτήρισε ο κ. Φ. Πετσάλνικος τις μονιμοποιήσεις 232 υπαλλήλων και τις χρέωσε στον κ. Δ. Σιούφα», *Το Βήμα* (05.03.2010), στο <http://www.tovima.gr/politics/article/?aid=318457> [πρόσβαση: 01.09.2016].

«Χιλιάδες “Αγανακτισμένοι” και πάλι στο Σύνταγμα, πανευρωπαϊκή κινητοποίηση την Κυριακή», *Το Βήμα* (28/05/2011), στο <http://www.tovima.gr/society/article/?aid=403370&h1=true>, [πρόσβαση: 11.08.2016].

«Ψήφος ή Πέφτω», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία* (18/12/1988).

Διαδικτυακοί τόποι / Ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων

American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/>

Αναθεώρηση του Συντάγματος: <http://anatheorisi.parliament.gr/>

Βουλή των Ελλήνων: <http://www.hellenicparliament.gr/el/>

Democracia Real Ya (Αληθινή Δημοκρατία Τώρα): <http://www.democraciarealya.es/>

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (ΕΚΤ): <http://www.ekt.gr>

Élections Présidentielles / France (Προεδρικές εκλογές / Γαλλία):

<http://www.france-politique.fr/elections-presidentielles.htm>

Élections Régionales / France (Περιφερειακές εκλογές / Γαλλία):

<http://election-regionale.linternaute.com/>

Elections to the German Bundestag (Προεδρικές εκλογές / Γερμανία):

<http://www.electionresources.org/de/>

European Centre for Parliamentary Research & Documentation (ECPRD):

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu>

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission):

<http://www.venice.coe.int/webforms/events/>

Eurovoc Thesaurus: <http://eurovoc.europa.eu>

Institute of Advanced Legal Studies (IALS) Library / University of London:

<http://ials.sas.ac.uk/library>

Inter-Parliamentary Union (IPU): <http://www.ipu.org/english/home.htm>

London School of Economics (LSE) Library Services: <http://eprints.lse.ac.uk>

Προεδρία της Δημοκρατίας: <http://www.presidency.gr/>

Social Science Research Network (SSRN): <http://www.ssrn.com/en>

Συλλογικός Κατάλογος Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών: <http://www.unioncatalog.gr>

Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (Heal-link): <http://www.heal-link.gr>

Υπουργείο Εσωτερικών (αποτελέσματα εκλογών): <https://www.ypes.gr/el/Elections>

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Α

Κοινοβουλευτικές περιόδους και Πρωθυπουργοί

ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΣ
Α'	Ν.Δ.	Κ. Καραμανλής
Β'	Ν.Δ.	Κ. Καραμανλής Γ. Ράλλης (από 10.05.1980)
Γ'	ΠΑΣΟ.Κ.	Α. Παπανδρέου
Δ'	ΠΑΣΟ.Κ.	Α. Παπανδρέου
Ε'	Ν.Δ. - ΣΥΝ	Τζ. Τζανετάκης
Στ'	Ν.Δ. - ΠΑΣΟ.Κ. - ΣΥΝ	Ξ. Ζολώτας
Ζ'	Ν.Δ.	Κ. Μητσοτάκης
Η'	ΠΑΣΟ.Κ.	Α. Παπανδρέου Κ. Σημίτης (από 22.01.1996)
Θ'	ΠΑΣΟ.Κ.	Κ. Σημίτης
Ι'	ΠΑΣΟ.Κ.	Κ. Σημίτης
ΙΑ'	Ν.Δ.	Κ. Καραμανλής
ΙΒ'	Ν.Δ.	Κ. Καραμανλής
ΙΓ'	ΠΑΣΟ.Κ. ΠΑΣΟ.Κ. - Ν.Δ. - ΛΑ.Ο.Σ.	Γ. Παπανδρέου Λ. Παπαδήμος (από 11.11.2011)
ΙΔ'	Υπηρεσιακή	Π. Πικραμμένος
ΙΕ'	Ν.Δ. - ΠΑΣΟ.Κ.	Α. Σαμαράς
ΙΣΤ'	ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝ.ΕΛ.	Α. Τσίπρας
ΙΖ'	ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝ.ΕΛ.	Α. Τσίπρας

Ως ημερομηνία έναρξης της κοινοβουλευτικής περιόδου λαμβάνεται εκείνη της ορκωμοσίας των μελών της Βουλής, που προέκυψε μετά από εθνικές εκλογές και ως ημερομηνία λήξης εκείνη της δημοσίευσης του Προεδρικού Διατάγματος για τη διάλυση της Βουλής. Ως εκ τούτου, οι θητείες των παραπλεύρως αναφερόμενων Πρωθυπουργών δεν συμπίπτουν.

* Στη λήξη των περιόδων Ε' και ΙΣΤ' ανέλαβαν υπηρεσιακοί Πρωθυπουργοί οι Ι. Γρίβας και Β. Θάνου αντίστοιχα. Ο Π. Πικραμμένος διεξήγαγε ως υπηρεσιακός Πρωθυπουργός δύο εθνικές εκλογές (Μάιος και Ιούνιος 2012).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Β

Συγκριτική έρευνα

B.1. Ερωτηματολόγιο

QUESTIONNAIRE: “Issues of Parliamentary Procedures”

Creation of a special fact finding committee

If a proposal is made for the creation of a special fact finding committee, is it necessary for the proposal to be voted:

by the simple majority of the MPs

or

is it enough for a minority to vote for its creation?

Criminal procedures against Ministers

a. For a Minister to be prosecuted is it necessary for the Justice to obtain permission by the Parliament?

Yes / No

b. If permission is indeed necessary and it is granted, are:

the regular courts authorized to adjudicate the case

or

a special court is set up for this purpose

c. The statute of limitations:

is the same for the Ministers as for other citizens

or

is it shorter?

Prime Minister's Question Time

a. Is there in your Parliament a weekly Prime Minister's Question Time or a similar procedure?

Yes / No

b. If yes, can the Prime Minister ask to be represented in the debate by a Minister?

Yes / No

c. In practice, in what percentage of the questions does the Prime Minister come to answer himself/herself to the questions?

.....

Election of the President of the Republic (if applicable)

a. Is the President elected:

directly by the people
or

by some parliamentary body (parliament, senate or a joint session)

b. If he/she is elected by some parliamentary body, which majority is necessary?

Please specify:

.....
.....

c. If an increased majority is required, is there a number of repeated unsuccessful votes, at which the Constitution requires that the parliament is dissolved and national elections are held?

Yes / No

Vote of confidence / no-confidence

- a. For a government to obtain a vote of confidence, what is required:
- obtain the absolute majority of the votes, including in the count those who have not voted?
 - obtain the absolute majority of the votes, excluding those who have not participated in the vote?
 - obtain more “yes” votes than “no” votes?
- b. For the opposition to succeed in its motion of no-confidence against the government, what is required:
- obtain the absolute majority of the votes, including in the count those who have not voted?
 - obtain the absolute majority of the votes, excluding those who have not voted?
 - obtain more “yes” for its motion of no confidence votes than “no” votes.

B.2 (α) Απαντήσεις στις ερωτήσεις περί σύστασης εξεταστικών επιτροπών & άσκησης ποινικής δίωξης κατά υποργών

Α/Α	ΧΩΡΑ	ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΣΩΜΑ (ΒΟΥΛΗ / ΓΕΡΟΥΣΙΑ)	Σύσταση Εξεταστικής Επιτροπής:		Άσκηση ποινικής δίωξης κατά Υπουργών		
			αν κατατεθεί πρόταση για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής, θα πρέπει αυτή να ψηφιστεί από την πλειοψηφία του βουλευτικού σώματος	αν κατατεθεί πρόταση για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής, θα πρέπει αυτή να ψηφιστεί από μια συγκεκριμένη πλειοψηφία του βουλευτικού σώματος για τη σύστασή της	Για να διεγείρει ποινική άσκηση Υπουργός, θα πρέπει η Δικαιοσύνη να ζητήσει άδεια από το Κατασφάκιο	Εάν η άδεια είναι άρνηση, απαιτείται και άδεια για την εκδίκαση της υπόθεσης ή απαιτείται ειδικό δικαστήριο	Ο Υπουργός απαιτείται για να εκδίκαζονται οι Υπουργοί είναι ο ίδιος ή κάποιος από τους άλλους παρόντων ή είναι αναπληρωτής
1	Αυστρία	Nationalrat (Βουλή) Bundesrat (Γερουσία)	✓	-	OXI	Δ/Α	Ο ίδιος
2	Βέλγιο	Chambre des Représentants (Βουλή) Sénat (Γερουσία)	✓	-	ΝΑΙ	Ειδικά δικαστήρια	Ο ίδιος
3	Γαλλία	Assemblée Nationale (Βουλή)	✓	-	OXI	Ειδικά δικαστήρια	Ο ίδιος
4	Γερμανία	Bundesrat (Γερουσία) Bundestag (Βουλή)	-	✓	OXI	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
5	Δανία	Folketing (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Ειδικά δικαστήρια	Συντομότερος
6	Ελλάδα	Βουλή των Ελλήνων	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
7	Εσθονία	Riigikogu (Βουλή)	✓	-	OXI	Δ/Α	Ο ίδιος
8	Ηνωμένο Βασίλειο	House of Commons (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Ειδικά δικαστήρια	Συντομότερος
9	Ισπανία	Aliingti (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
10	Ιταλία	Congresso de los Deputados (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Δ/Α
11	Ιταλία	Camera dei Deputati (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
12	Καναδάς	Senato della Repubblica (Γερουσία)	✓	-	OXI	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
13	Κατορία	House of Commons (Βουλή)	✓	-	OXI	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
14	Κίπρος	Hrvatski Sabor (Βουλή)	Δ/Α	Δ/Α	OXI	To Ανώτατο Δικαστήριο δίνει άδεια για να γίνει η δίωξη	Ο ίδιος
15	Λιθουανία	Seimas (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
16	Μαροκόκιο	Skupština Crne Gore (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
17	Ουγγαρία	Országgyűlés (Βουλή)	-	✓	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
18	Πολωνία	Sejm (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά ή/και ειδικά δικαστήρια	Συντομότερος
19	Πορτογαλία	Senato (Γερουσία)	Δεν υποβλήθηκαν τέτοια διωκτικά	✓	OXI	Δ/Α	Δ/Α
20	Πορτογαλία	Assembleia da República (Βουλή)	-	✓	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Συντομότερος
21	Σερβία	Camera Deputatilor (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Δ/Α
22	Σλοβενία	Dom Narodne Skupštine (Βουλή)	✓	-	OXI	Taktικά δικαστήρια	Συντομότερος
23	Σλοβενία	Nikolinski sodni (Βουλή)	Δεν υποβλήθηκαν τέτοια διωκτικά	-	ΝΑΙ	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
24	Τσεχία	Riksdag (Βουλή)	✓	-	OXI	Taktικά δικαστήρια	Ο ίδιος
25	Φινλανδία	Parliament České Republiky (Βουλή) Eduskunta (Βουλή)	✓	-	ΝΑΙ	Ειδικά δικαστήρια	Ο ίδιος

B.2 (γ) Απαντήσεις στις ερωτήσεις περί γήφου εμπιστοσύνης – δημοσιότητας

		Γήφου εμπιστοσύνης - δημοσιότητας						
		Τι απαιτείται για να ληφεί μια κοινή γνώμη γήφου εμπιστοσύνης:		Τι απαιτείται για να υπεργηγηθεί μια γήφου δημοσιότητας κατά της κυβέρνησης:				
		να ψηφισθεί από την εκτελεστική εξουσία του ίδιου κράτους του βαθύστερου:	να ψηφισθεί από την εκτελεστική εξουσία των βαθύστερων που μετέχουν στην ψηφοφορία:	α γήφου «απλά» της κυβέρνησης να είναι ανάλογη με τον αριθμό των ψηφιστών (ή/και να είναι να μετράνε αναμεταξύ τους της κυβέρνησης)	να ψηφισθεί από την εκτελεστική εξουσία του ίδιου κράτους του βαθύστερου:	να ψηφισθεί από την εκτελεστική εξουσία των βαθύστερων που μετέχουν στην ψηφοφορία:	α γήφου «απλά» της κυβέρνησης να είναι ανάλογη με τον αριθμό των ψηφιστών και να μετράνε αναμεταξύ τους της κυβέρνησης δημοσίως)	
N/A	ΧΩΡΑ ΚΟΙΝΩΝΟΔΕΛΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ (ΒΟΥΛΗ / ΠΕΡΟΣΥΛΙΑ)	1	Αυστρία	Nationalrat (Βουλή) Bundesrat (Γερουσία)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου	-	-	✓
		2	Βέλγιο	Chambre des Représentants (Βουλή) Sénat (Γερουσία)	-	✓	-	-
		3	Γαλλία	Assemblée Nationale (Βουλή) Bundesrat (Βουλή)	✓	-	✓	-
		4	Γερμανία	Bundesrat (Γερουσία)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου	-	-	-
		5	Αντα	Folketing (Βουλή)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου	-	-	✓
		6	Ελλάδα	Βουλή των Ελλήνων	✓	-	✓	-
		7	Εσθονία	Riigikogu (Βουλή)	-	-	✓	-
		8	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό	House of Commons (Βουλή)	A/A	-	A/A	-
		9	Εσθονία	Aiuhing (Βουλή)	-	✓	-	✓
		10	Γερμανία	Congress der Abgeordneten (Βουλή)	-	-	✓	-
		11	Γαλλία	Assemblée Nationale (Βουλή) Sénat de la République (Γερουσία)	✓	-	✓	-
		12	Καναδάς	House of Commons (Βουλή)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου - Εάν ένα κομμάτι μετά τις εκλογές έχει λιγότερες από 155 κοινοβουλευτικές έδρες (η πλειοψηφία είναι 50% των 308 κοινοβουλευτικών έδρων + 1) τότε μπορεί να σχηματιστεί μια κυβέρνηση με την υποστήριξη άλλων κομμάτων και να παραμείνει στην εξουσία όσο θα έχει την υποστήριξη η έδρα της πλειοψηφίας της Βουλής	✓	-	-
		13	Κροατία	Hrvatski Sabor	✓	-	✓	-
		14	Κίπρος	House of Representatives (Βουλή) των Αντιπροσώπων)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου - Η κυβέρνηση διορίζεται και υπογράφεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας χωρίς την έγκρισή από τη Βουλή	✓	-	-
		15	Λιθουανία	Seimas	-	✓	-	-
		16	Μαροκκίονο	Skupština Crne Gore (Βουλή)	✓	-	✓	-
		17	Ουγγαρία	Országgyűlés (Βουλή)	✓	-	✓	-
		18	Πολωνία	Sejm (Βουλή)	✓	-	✓	-
		19	Πορτογαλία	Assembleia da República (Βουλή)	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου	-	Ανν ηροβλήνται τρίτου βαθύστερου	✓
		20	Ρουμανία	Camera Deputaţilor (Βουλή)	✓ (από την εκτελεστική Βουλή & Γερουσία σε κοινή συνεδρίαση τους)	-	✓ (από την εκτελεστική Βουλή & Γερουσία σε κοινή συνεδρίαση τους)	-
		21	Σλοβενία	Dan Narodne Skupštine	-	✓	-	-
		22	Σλοβακία	Národná rada (Βουλή)	-	✓	-	✓
		23	Σουηδία	Riksdag (Βουλή)	A/A	-	-	-
		24	Τσεχία	Parlament České republiky	-	✓	-	-
		25	Φινλανδία	Eduskunta (Βουλή)	-	✓	-	✓

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ

Συνεντεύξεις με πολιτικά πρόσωπα: Θεματικό ερωτηματολόγιο

ΤΑΚΤΙΚΑ ΜΕΣΑ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, την περίοδο της Μεταπολίτευσης, τα τακτικά μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου ασκούνται με μαζικούς ρυθμούς, κάτι που ενδεχομένως μειώνει την πολιτική σημασία για παράδειγμα της κατάθεσης μιας ερώτησης ή μιας αναφοράς.

- *Θεωρείτε ότι ωφελείται σημαντικά η λειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας με το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο όσον αφορά στα συνήθη μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου; Θα αλλάζατε κάτι και προς ποια κατεύθυνση;*

Με τροποποίηση του ΚτΒ προβλέφθηκε η δυνατότητα άσκησης ορισμένων τακτικών μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου τόσο από τις διαρκείς επιτροπές (άρθρο 32 παρ. 3) όσο και από τα θερινά τμήματα της Βουλής (άρθρο 29).

- *Θα ήθελα την άποψή σας γι αυτήν τη «διεύρυνση» του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Μπορεί ο έλεγχος να γίνει στις Επιτροπές πιο αποτελεσματικά;*

Ειδικότερα ως προς την “ώρα του Πρωθυπουργού”, σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία, υπάρχουν χρονικοί περίοδοι (π.χ. 1997-2004), που σημειώνεται ρεκόρ επίκαιρων ερωτήσεων προς τον εκάστοτε Πρωθυπουργό.

- *Από την εμπειρία σας, το μέσο αυτό κοινοβουλευτικού ελέγχου ωφελεί μία αντιπολιτευτική πολιτική σας ή τελικά ευνοεί περισσότερο την εκάστοτε κυβέρνηση; Πώς αξιολογείτε αυτό το θεσμό;*

ΠΡΟΤΑΣΗ ΔΥΣΠΙΣΤΙΑΣ

Οι προτάσεις δυσπιστίας δεν επέφεραν ποτέ στην Ελλάδα ανατροπή της κυβέρνησης. Όποτε συζητείται το ενδεχόμενο υποβολής πρότασης δυσπιστίας λέγεται ότι αυτή δεν συμφέρει την αντιπολίτευση γιατί συσπειρώνει την αντιπολίτευση. Άλλοι λένε ότι η πρόταση αυτή προσφέρει την ευκαιρία σύγκλισης των κομμάτων της αντιπολίτευσης στην αντίθεσή τους κατά της κυβέρνησης.

- *Η δική σας εμπειρία επιβεβαιώνει αυτές τις αντιλήψεις ή όχι;*
- *Στη Γερμανία, προκειμένου να μειωθούν οι πιθανότητες ανατροπής μιας κυβέρνησης, προβλέπεται ότι μια πρόταση δυσπιστίας πρέπει να υποδεικνύει και το μελλοντικό πρωθυπουργό με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η δυνατότητα της ήσσονος αντιπολίτευσης να υπερψηφίσει την πρόταση της αξιωματικής. Πώς αξιολογείτε το σύστημα αυτό;*

ΕΞΕΤΑΣΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ

Στα χρόνια της Μεταπολίτευσης (1975-2015), από τις 47 συνολικά υποθέσεις, για τις οποίες προτάθηκε η σύσταση εξεταστικής επιτροπής, τελικά μόνο σε 19 περιπτώσεις εγκρίθηκαν οι προτάσεις και συστάθηκαν επιτροπές. Σε καμία από αυτές, είτε πρόκειται για εθνικό θέμα, όπως ο «φάκελος της Κύπρου» είτε για υπόθεση που θεωρείται οικονομικό σκάνδαλο, δεν υπήρξε κοινό πόρισμα.

- *Συμφωνείτε ότι η κατάσταση αυτή μειώνει την αξιοπιστία του θεσμού αυτού στα μάτια της κοινής γνώμης ή οι πολίτες στοιχίζονται πίσω την προσέγγιση του κάθε κόμματος και υιοθετούν τη γνώμη του κόμματος ως προς το ερευνώμενο θέμα;*
- *Η απάντησή σας διαφοροποιείται ανάλογα με το εάν αναφερόμαστε στις πρώτες δεκαετίες της Μεταπολίτευσης ή στην πιο πρόσφατη περίοδο;*
- *Το πρόβλημα της αδυναμίας έκδοσης κοινού πορίσματος μπορεί να αντιμετωπισθεί με κάποια μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου των εξεταστικών ή είναι θέμα πολιτικής κουλτούρας;*

ΠΡΟΑΝΑΚΡΙΤΙΚΕΣ ΕΠΙΤΡΟΠΕΣ

Από το 1989, που υποβλήθηκε η πρώτη πρόταση για σύσταση προανακριτικής επιτροπής, έως σήμερα (2015) έχουν υποβληθεί συνολικά 19 τέτοιες προτάσεις, εκ των οποίων οι 10 έγιναν αποδεκτές και οδήγησαν στη σύσταση των σχετικών επιτροπών, ενώ τρεις από αυτές τις περιπτώσεις («γιουγκοσλαβικό καλαμπόκι», «σκάνδαλο Κοσκωτά», «λίστα Λαγκάρντ») οδηγήθηκαν στο Ειδικό Δικαστήριο.

- *Τα πιθανά συμπεράσματα από τη δυσαναλογία αυτή μεταξύ προτάσεων για σύσταση επιτροπών και τελικής παραπομπής στο Ειδικό Δικαστήριο έχει δύο εξηγήσεις: ή δεν ερευνώνται αποτελεσματικά οι υποθέσεις στο κοινοβουλευτικό τους στάδιο ή οι προτάσεις που υποβάλλονται είναι πολύ περισσότερες από ό,τι θα δικαιολογούσαν οι υπάρχουσες ενδείξεις. Εσείς τι πιστεύετε;*

Το θεσμικό πλαίσιο για την ποινική ευθύνη των υπουργών διέπεται από τρία βασικά χαρακτηριστικά: α) Εκκίνηση της διαδικασίας μόνο μετά από απόφαση της Βουλής, β) Εκδίκαση από ειδικό δικαστήριο, γ) Ειδική παραγραφή (αποσβεστική προθεσμία).

- *Πώς αξιολογείτε τα ειδικά αυτά χαρακτηριστικά; Θα πρέπει κάποιο ή κάποια από αυτά να καταργηθεί/ούν προς την κατεύθυνση της εξομίωσης της διαδικασίας προς αυτή του κοινού πολίτη;*

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΝΟΜΩΝ

Στα χρόνια της Μεταπολίτευσης (1975-2015), οι προτάσεις νόμων που τελικά έγιναν δεκτές, ως νόμος του κράτους ήταν μόλις 13 (σε σύνολο 637 που κατατέθηκαν). Αλλά ακόμη πιο χαρακτηριστική της μικρής σημασίας των προτάσεων νόμων και από τους ίδιους τους αριθμούς είναι η θεματολογία όσων υπερψηφίσθηκαν, αφού αφορούσαν, με μία εξαίρεση (αυτή της πρότασης νόμου περί αναδρομικού ελέγχου του «πόθεν έσχες» των βουλευτών), σε εποσιώδη, συμβολικά θέματα (π.χ. ίδρυση Ιδρυμάτων όπως ο «Γέρος του Μοριά»). Πέραν αυτού, και οι προτάσεις που είχαν πολιτική σημασία σπάνια έρχονταν για συζήτηση. Για παράδειγμα, η πρόταση του Κ.Κ.Ε. για την κατάργηση των βουλευτικών συντάξεων, που ποτέ δεν τέθηκε προς συζήτηση.

- Ποια είναι η άποψή σας για το «εργαλείο» αυτό της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης και πως πιστεύετε ότι μπορεί να βελτιωθεί και πως ποια κατεύθυνση;

ΣΥΖΗΤΗΣΗ ΠΡΟ ΗΜΕΡΗΣΙΑΣ ΔΙΑΤΑΞΕΩΣ

Η σχετική διάταξη έχει τροποποιηθεί από το 1987 έως σήμερα 4 φορές, διευρύνοντας το δικαίωμα της αντιπολίτευσης να ζητά διεξαγωγή τέτοιων συζητήσεων.

- Ποια η πολιτική (ιστορική) ανάγκη αυτών των τροποποιήσεων;
- Θεωρείτε ότι αυτές οι συζητήσεις αποτελούν απειλή για μία κυβέρνηση ή σπάνια της επιφέρουν φθορά;
- Αποδομείται η «εικόνα» του αντιπάλου (του εκάστοτε αρχηγού της αντιπολίτευσης ή του Πρωθυπουργού);
- Θεωρείτε ότι αυτή η κοινοβουλευτική διαδικασία έχει λειτουργήσει αποτελεσματικά ή απλώς συμβάλει στη δημιουργία εντυπώσεων στην κοινή γνώμη, υποβαθμίζοντας με αυτόν τον τρόπο το επίπεδο του πολιτικού διαλόγου;
- Ποια ποιοτικά χαρακτηριστικά, από τη δική σας εμπειρία, θα δίνετε σε αυτές τις συζητήσεις;

ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Η Αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 θεωρείται (σε σχέση με τις άλλες δύο που έχουν γίνει στα χρόνια της Μεταπολίτευσης) ως η αναθεώρηση της ευρύτερης μέχρι σήμερα συναίνεσης, καθώς τα δύο τότε μεγάλα κόμματα (ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ.) είχαν παρεμφερή προσέγγιση σε πολλά άρθρα, ενώ και τα πολιτικά κόμματα της Αριστεράς (Κ.Κ.Ε. και Συνασπισμός) ψήφισαν ορισμένες διατάξεις. Επίσης, η αναθεώρηση αυτή ευτύχησε να ολοκληρωθεί κατά το μεγαλύτερο μέρος της (σε αντίθεση με αυτή του 2007-08).

- *Ο όρος της αυξημένης πλειοψηφίας με γνώμονα την ευρεία συναίνεση πώς σας επηρέασε στην όλη πορεία της διαδικασίας αυτής;*

Η συνεργασία ενός τουλάχιστον από τα κόμματα της αντιπολίτευσης είναι λοιπόν όρος εκ των ων ουκ άνευ για να προχωρήσει μια αναθεώρηση και αυτό επιβεβαιώθηκε -θετικά- και το 2001. Θα πρέπει όμως να σημειωθεί ότι και το 2001, αλλά και στις δύο άλλες αναθεωρήσεις (1986 και 2008), τα πράγματα ήταν σχετικά απλά ως προς τη στάση της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης, καθώς σε όλες τις εκλογές που μεσολάβησαν μεταξύ των δύο φάσεων της αναθεώρησης, το κόμμα της κυβέρνησης κέρδισε τις εκλογές, ενώ το κόμμα της αξιωματικής αντιπολίτευσης παρέμεινε στη θέση αυτή.

- *Πόσο ρεαλιστικό βλέπετε για το μέλλον το ενδεχόμενο να ξεκινήσει μια αναθεωρητική διαδικασία προς μια κατεύθυνση (π.χ. φιλελεύθερη) και να ολοκληρωθεί από μια άλλη Βουλή προς μια άλλη κατεύθυνση (π.χ. αριστερή). Πιστεύετε ότι ένα τέτοιο σενάριο θα αντιβαίνει στο πνεύμα το συνταγματικού νομοθέτη;*

ΑΝΑΔΕΙΞΗ ΠΡΟΕΔΡΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Το ελληνικό Σύνταγμα για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας προβλέπει εκλογή από τη Βουλή, με αυξημένη πλειοψηφία (η οποία σταδιακά μειώνεται) και προκήρυξη εκλογών σε περίπτωση μη επίτευξης της αναγκαίας αυξημένης πλειοψηφίας στις τρεις πρώτες ψηφοφορίες.

Από τότε που τέθηκε σε ισχύ το Σύνταγμα του 1975 μέχρι σήμερα, σε δύο εκλογικές διαδικασίες (1990 και 2015) δεν εκλέχθηκε Πρόεδρος και χρειάστηκε να διαλυθεί η Βουλή και να διεξαχθούν εθνικές εκλογές.

- *Με βάση τη μέχρι σήμερα εμπειρία, πιστεύετε ότι πρέπει να αλλάξει το σύστημα εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και σε ποια κατεύθυνση;*

ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΕΚΛΟΓΙΚΟΥ ΝΟΜΟΥ⁹⁶⁴

Μια σημαντική πράγματι καινοτομία της αναθεώρησης του Συντάγματος του 2001 είναι η ρύθμιση με την οποία ουσιαστικά εξουδετερώνεται η δυνατότητα της εκάστοτε κυβέρνησης να μεταβάλει μονομερώς τον εκλογικό νόμο με γνώμονα το πολιτικό της συμφέρον στις επόμενες εκλογές όσον αφορά στο εκλογικό σύστημα. Αυτό αποτελεί μία κατάκτηση του ελληνικού πολιτικού συστήματος, που είναι βέβαιο ότι δε θα μπορεί καμία κυβέρνηση να ακυρώσει σε οποιαδήποτε μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση.

- *Εκείνη την εποχή, με αυτή τη διάταξη γινόταν ένα θεσμικό «άνοιγμα» προς την αντιπολίτευση αναβαθμίζοντας το θεσμικό ρόλο της με το σημαντικό πλεονέκτημα να μπορεί να διαπραγματευτεί επί ίσους όρους με την εκάστοτε κυβέρνηση. Πως αξιολογείται την κίνηση αυτή;*

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΣΚΕΨΗΣ ΤΩΝ ΠΡΟΕΔΡΩΝ & Ο ΟΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Σήμερα, η αντιπολίτευση μετέχει στα οργανωτικά της Βουλής μέσω της Διάσκεψης των Προέδρων, καθώς και της ανάδειξης Αντιπροέδρων (αλλά και Κοσμητόρων και Γραμματέων).

- *Πώς αξιολογείτε τη Διάσκεψη των Προέδρων ως θεσμό;*
- *Συμφωνείτε με τη συνεχή διεύρυνση του αριθμού των Αντιπροέδρων παρά το κόστος που αυτή συνεπάγεται;*

Ένα από τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικού θεσμικού πλαισίου είναι ότι η ηγεσία των Ανεξάρτητων Αρχών μπορεί να γίνει μόνο με τη συνεργασία μεγάλου μέρους της αντιπολίτευσης, αφού απαιτείται πλειοψηφία 4/5 στη Διάσκεψη των Προέδρων.

- *Δεδομένου ότι η εκπροσώπηση πολλών κομμάτων και η εν γένει αδυναμία συνεννόησης μεταξύ τους δυσχεραίνει ή και καθιστά αδύνατη τον ορισμό της ηγεσίας των Αρχών αυτών πιστεύετε ότι θα πρέπει να αλλάξει το σύστημα επιλογής;*

Ερώτηση μόνο σε Προέδρους Βουλής:

- *Από την εμπειρία που είχατε ως Πρόεδρος της Βουλής, οι διαβουλεύσεις με τα άλλα κόμματα για την ανεύρεση κοινά αποδεκτών υποψηφίων οδηγεί στις καλύτερες λύσεις ή όχι;*

⁹⁶⁴ Σημειώνεται ότι όλες οι συνεντεύξεις με τα πολιτικά πρόσωπα πραγματοποιήθηκαν πριν την ψήφιση του ν. 4406/2016, που προβλέπει την απλή αναλογική (βλ. ανωτέρω σελ. 291).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Δ

Μεταβολές στη σύνθεση των κοινοβουλευτικών ομάδων κατά τις ΙΓ' & ΙΕ' περιόδους

(α) Μεταβολές στη σύνθεση των κοινοβουλευτικών ομάδων (παρατηρήσεις – ανεξαρτητοποιήσεις – διαγραφές) κατά τη ΙΓ' περίοδο

ΙΓ' ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ	ΠΑΣΟΚ	Ν.Δ.	Κ.Κ.Ε.	Δ.Α.Ο.Σ.	ΣΥΡΙΖΑ	Σύνολο	ΝΕΕΣ ΠΡΟΣΚΡΗΣΕΙΣ										
							ΕΙΔΗΜΕΝΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΙΔΙΑ Κ.Ο.	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΒΟΥΛΕΥΤΕΣ*	ΣΥΡΙΖΑ	Δ.Α.Ο.Σ.	ΔΗΜ.ΑΡ. (έως Κ.Ο.: 20/9/2012)	ΑΝ.Ε.Α. (έως Κ.Ο.: 02/04/2012)					
ΠΑΡΑΤΗΘΕΝΤΕΣ του βουλευτικού αξιώματος	Πολιτικοί Άδελφοί	7	1	0	0	0	8										
	Άδελφοί ασυμβίβαστου	5	2	0	2	0	9										
	Προσωπικοί Άδελφοί	1	1	0	0	0	2	ΕΙΔΗΜΕΝΤΑΣΗ ΣΤΗΝ ΙΔΙΑ Κ.Ο.	ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΙ ΒΟΥΛΕΥΤΕΣ*	ΣΥΡΙΖΑ	Δ.Α.Ο.Σ.	ΔΗΜ.ΑΡ. (έως Κ.Ο.: 20/9/2012)	ΑΝ.Ε.Α. (έως Κ.Ο.: 02/04/2012)				
	ΣΥΝΟΛΟ ΠΑΡΑΤΗΘΕΝΤΩΝ ΑΝΑ Κ.Ο.	13	4	0	2	0	19										
ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΠΟΙΗΘΕΝΤΕΣ	Πομήτσιοι ανεξάρτητοι	4	1	0	0	0	5	-	5	-	-	-	-	-	-		
	Προσφέρθηκαν μεταγενέστερα σε άλλη Κ.Ο.	0	1	0	0	4	5	-	-	0	1	4	0	0	0		
	Επιστρέφθηκαν μεταγενέστερα στην ίδια Κ.Ο.	0	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	-	-	-		
	ΣΥΝΟΛΟ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΟΠΟΙΗΘΕΝΤΩΝ ΑΝΑ Κ.Ο.	4	2	0	0	4	10	0	5	0	1	4	0	0	0		
ΔΙΑΓΡΑΦΕΝΤΕΣ	Πομήτσιοι ανεξάρτητοι	19	7	0	0	0	26	-	26	-	-	-	-	-	-		
	Προσφέρθηκαν μεταγενέστερα σε άλλη Κ.Ο.	8	10	0	0	0	18	-	-	2	0	6	10	10	10		
	Επιστρέφθηκαν μεταγενέστερα στην ίδια Κ.Ο.	1	10	0	0	0	11	11	-	-	-	-	-	-	-		
	ΣΥΝΟΛΟ ΔΙΑΓΡΑΦΕΝΤΩΝ ΑΝΑ Κ.Ο.	28	27	0	0	0	55	11	26	2	0	6	10	10	10		
Κοινοβουλευτικές έδρες																	
Μετά τις εκλογές της 04/10/2009							160	91	21	15	13		-		-	-	300
Δησί ΙΓ' κοινοβ.περ. (11/04/2012)							129	72	21	16	11		31		10	10	300

Κ.Ο.: Κοινοβουλευτική Ομάδα

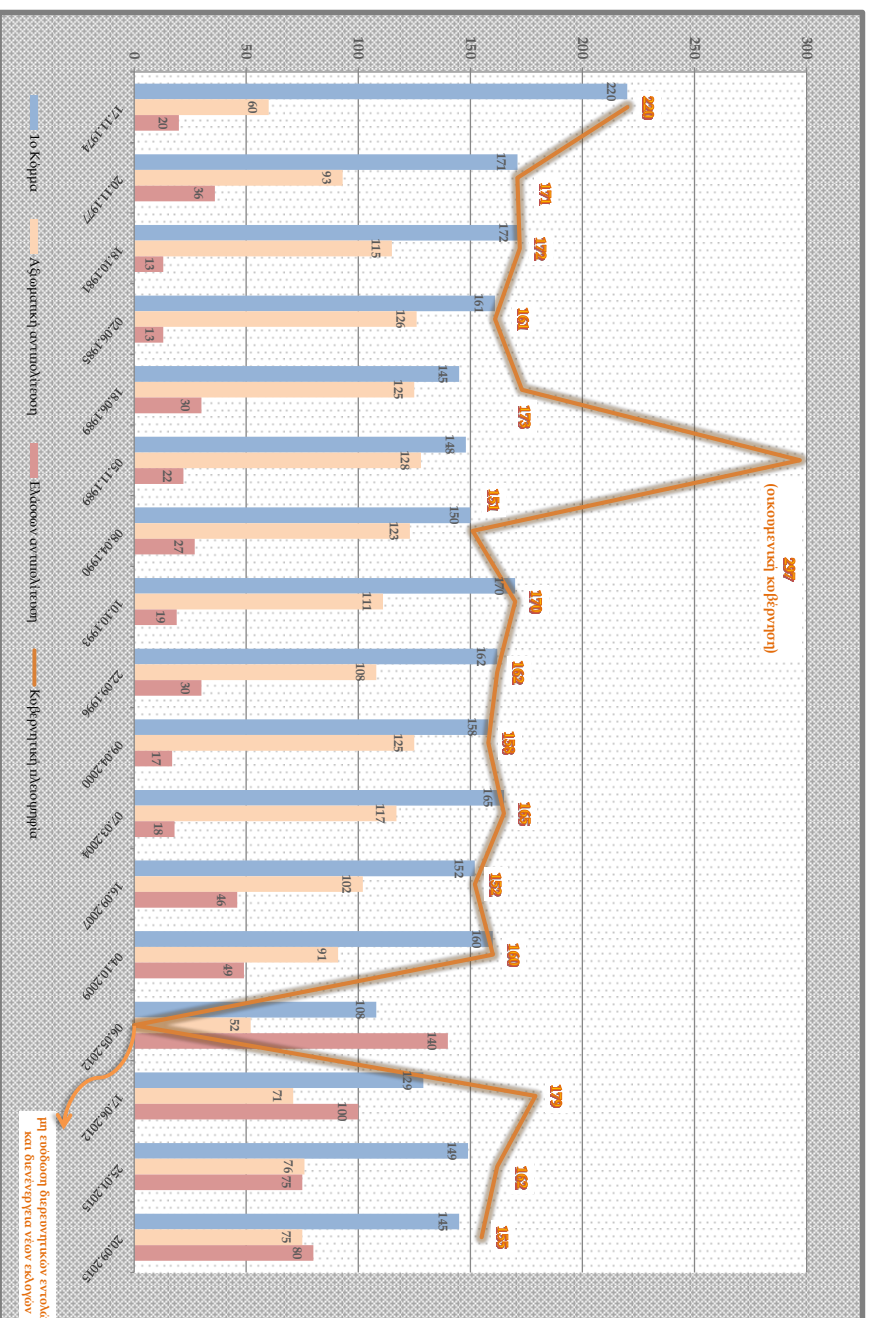
* Σχηματικά αμφίδρομοι οι βουλευτές που προσχώρησαν στη "Δημοκρατική Σχηματούχο" (της Ντ.Μητσογιάννη), που όμως δεν είχε δικαίωμα συγκροτήσεως κοινοβουλευτικής ομάδας

Πηγή: Βουλή των Ελλήνων

Αξίζει να σημειωθεί ότι για τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και τα δικαιώματα που έχουν οι βουλευτές, σημάδια δεν έχει το τι είναι κόμμα, αλλά το τι είναι κοινοβουλευτική ομάδα για τη σύσταση της οποίας ο ΚτΒ θέτει συγκεκριμένες ποσοτικές προϋποθέσεις και στην οποία απαντάει συγκεκριμένα δικαιώματα συμμετοχής στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις και εν γένει διαδικασίες. Ένα κόμμα μπορεί να μην είναι κοινοβουλευτική ομάδα εάν δεν έχει την απαιτούμενη κοινοβουλευτική δύναμη, όμως μια κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί να περιλαμβάνει περισσότερα από ένα πολιτικά κόμματα.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ε

Κοινοβουλευτική δύναμη 1^{ου} κόμματος, αξιωματικής και ελάσσονος αντιπολίτευσης – Έδρες κυβερνητικής πλειοψηφίας (1974-2015)



Πηγή: Υπουργείο Εσωτερικών & Βουλή των Ελλήνων

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΣΤ

Πρωθυπουργικές θητείες (1843-σήμερα)⁹⁶⁵

Πίνακας (α)

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΜΟΝΑΡΧΙΑ (1843-1864)				
α/α	Πρωθυπουργός	από	έως	έτη-μήνες-μέρες
1	Μεταξάς Ανδρέας	03/09/1843	16/02/1844	0-5-13
2	Κανάρης Κων/νος	16/02/1844	30/03/1844	0-1-14
3	Μαυροκορδάτος Αλέξανδρος	30/03/1844	06/08/1844	0-4-7
4	Κωλέττης Ιωάννης	06/08/1844	05/09/1847	3-0-30
5	Τζαβέλας Κίτσος	05/09/1847	08/03/1848	0-6-3
6	Κουντουριώτης Γεώργιος	08/03/1848	15/10/1848	0-7-7
7	Κανάρης Κων/νος	15/10/1848	12/12/1849	1-1-27
8	Κριεζής Αντώνιος	12/12/1849	16/05/1854	4-5-4
9	Κανάρης Κων/νος	16/05/1854	17/07/1854	0-2-1
10	Μαυροκορδάτος Αλέξανδρος	17/07/1854	22/09/1855	1-2-5
11	Βούλγαρης Δημήτριος	22/09/1855	13/11/1857	2-1-22
12	Μιαούλης Αθανάσιος	13/11/1857	26/05/1862	4-6-13
13	Κολοκοτρώνης Ιωάννης (Γενναίος)	26/05/1862	11/10/1862	0-4-15
14	Βούλγαρης Δημήτριος (επαναστατικός/προσωρινός)	11/10/1862	09/02/1863	0-3-29
15	Μωραϊτίνης Αριστείδης	09/02/1863	13/02/1863	0-0-4
16	Βάλβης Ζηνόβιος	13/02/1863	27/03/1863	0-1-14
17	Κυριάκος Διομήδης	27/03/1863	29/04/1863	0-1-2
18	Ρούφος Μπενιζέλος	29/04/1863	25/10/1863	0-5-26
19	Βούλγαρης Δημήτριος	25/10/1863	05/03/1864	0-4-9
20	Κανάρης Κων/νος	05/03/1864	16/04/1864	0-1-11
21	Βάλβης Ζηνόβιος	16/04/1864	26/07/1864	0-3-10

Μέση διάρκεια πρωθυπουργικής θητείας: περίπου 1 χρόνος (11,5 μήνες)

⁹⁶⁵ Για τα στοιχεία των πινάκων του παραρτήματος ΣΤ στηριχθήκαμε κατ' αρχήν στον τόμο: Ε.τ.Βουλευτών (1995), *150 χρόνια Ελληνικής Δημοκρατίας: Α' Πληρεξούσιοι – Γερουσιαστές Βουλευτές και Ευρωβουλευτές, Β' Ανώτατοι Αρχόντες – Πρόεδροι Κυβερνήσεων – Εθνοσυνελεύσεων Γερουσίας και όλων του Βουλών*, Αθήνα: Ελληνοεκδοτική, σελ. 218 επ., που αναφέρει το έτος έναρξης και το έτος λήξης κάθε πρωθυπουργικής θητείας. Τις ακριβείς ημερομηνίες της θητείας κάθε Πρωθυπουργού αναζητήσαμε στα αρχεία της Βουλής. Για την μεταπολιτευτική περίοδο τα εν λόγω στοιχεία προέρχονται από την επίσημη ιστοσελίδα του Πρωθυπουργού στο <http://primeminister.gr/primeminister/history> [πρόσβαση: 01.03.2017].

Πίνακας (β)

ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1864-1924)				
α/α	Πρωθυπουργός	από	έως	έτη-μήνες-μέρες
1	Κανάρης Κων/νος	26/07/1864	09/02/1865	0-6-14
2	Ρούφος Μπενιζέλος	09/02/1865	02/03/1865	0-0-21
3	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	02/03/1865	20/10/1865	0-7-18
4	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	20/10/1865	03/11/1865	0-0-14
5	Βούλγαρης Δημήτριος	03/11/1865	06/11/1865	0-0-3
6	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	06/11/1865	13/11/1865	0-0-7
7	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	13/11/1865	28/11/1865	0-0-15
8	Ρούφος Μπενιζέλος	28/11/1865	09/06/1866	0-6-12
9	Βούλγαρης Δημήτριος	09/06/1866	18/12/1866	0-6-9
10	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	18/12/1866	20/12/1867	1-0-2
11	Μωραϊτίνης Αριστείδης	20/12/1867	25/01/1868	0-1-5
12	Βούλγαρης Δημήτριος	25/01/1868	25/01/1869	1-0-0
13	Ζαΐμης Θρασύβουλος	25/01/1869	09/07/1870	1-5-14
14	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	09/07/1870	03/12/1870	0-4-24
15	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	03/12/1870	28/10/1871	0-10-25
16	Ζαΐμης Θρασύβουλος	28/10/1871	25/12/1871	0-1-27
17	Βούλγαρης Δημήτριος	25/12/1871	08/07/1872	0-6-13
18	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	08/07/1872	09/02/1874	1-7-1
19	Βούλγαρης Δημήτριος	09/02/1874	27/04/1875	1-2-18
20	Τρικούπης Χαρίλαος (αρχή της δεδηλωμένης)	27/04/1875	15/10/1875	0-5-18
21	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	15/10/1875	26/11/1876	1-1-11
22	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	26/11/1876	01/12/1876	0-0-5
23	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	01/12/1876	26/02/1877	0-2-25
24	Δελγιώργης Επαμεινώνδας	26/02/1877	19/05/1877	0-2-23
25	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	19/05/1877	26/05/1877	0-0-7
26	Κανάρης Κων/νος	26/05/1877	11/1/1878	0-7-16
27	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	11/01/1878	21/10/1878	0-9-10
28	Τρικούπης Χαρίλαος	21/10/1878	26/10/1878	0-0-5
29	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	26/10/1878	10/03/1880	1-4-13
30	Τρικούπης Αλέξανδρος	10/03/1880	13/10/1880	0-7-3
31	Κουμουνδούρος Αλέξανδρος	13/10/1880	03/03/1882	1-4-18
32	Τρικούπης Αλέξανδρος	3/3/1882	19/04/1885	3-1-16
33	Δηλιγιάννης Θεόδωρος	19/4/1885	30/04/1886	1-0-11
34	Βάλβης Δημήτριος	30/4/1886	09/05/1886	0-0-9
35	Τρικούπης Χαρίλαος	09/05/1886	24/10/1890	4-5-15
36	Δηλιγιάννης Θεόδωρος	24/10/1890	18/02/1892	1-3-25
37	Κωνσταντόπουλος Κων/νος	18/02/1892	10/06/1892	0-3-23
38	Τρικούπης Χαρίλαος	10/6/1892	03/05/1893	0-10-23
39	Σωτηρόπουλος Σωτήριος	03/05/1893	30/10/1893	0-5-27
40	Τρικούπης Χαρίλαος	30/10/1893	12/01/1895	1-2-13
41	Δηλιγιάννης Νικόλαος	12/01/1895	31/05/1895	0-4-19
42	Δηλιγιάννης Θεόδωρος	31/05/1895	18/04/1897	1-10-18
43	Ράλλης Δημήτριος	18/04/1897	21/09/1897	0-5-3
44	Ζαΐμης Αλέξανδρος	21/09/1897	02/04/1899	1-6-12
45	Θεοτόκης Γεώργιος	02/04/1899	12/11/1901	1-7-10
46	Ζαΐμης Αλέξανδρος	12/11/1901	24/11/1902	1-0-12
47	Δηλιγιάννης Θεόδωρος	24/11/1902	14/06/1903	0-6-21
48	Θεοτόκης Γεώργιος	14/06/1903	28/06/1903	0-0-14
49	Ράλλης Δημήτριος	28/06/1903	06/12/1903	0-5-8
50	Θεοτόκης Γεώργιος	06/12/1903	16/12/1904	1-0-10

51	Δηλιγιάννης Θεόδωρος	16/12/1904	09/06/1905	0-5-24
52	Ράλλης Δημήτριος	09/06/1905	08/12/1905	0-5-29
53	Θεοτόκης Γεώργιος	08/12/1905	07/07/1909	3-6-29
54	Ράλλης Δημήτριος	07/07/1909	15/08/1909	0-1-8
55	Μαυρομιχάλης Κυριακούλης	15/08/1909	18/01/1910	0-5-3
56	Δραγούμης Στέφανος	18/01/1910	06/10/1910	0-8-18
57	Βενιζέλος Ελευθέριος	06/10/1910	25/02/1915	4-4-19
58	Γούναρης Δημήτριος	25/02/1915	10/08/1915	0-5-16
59	Βενιζέλος Ελευθέριος	10/08/1915	24/09/1915	0-1-14
60	Ζαΐμης Αλέξανδρος	24/09/1915	25/10/1915	0-1-1
61	Σκουλούδης Στέφανος	25/10/1915	09/06/1916	0-7-15
62	Ζαΐμης Αλέξανδρος	09/06/1916	03/09/1916	0-2-25
63	Καλογερόπουλος Νικόλαος	03/09/1916	27/09/1916	0-0-24
64	Λάμπρος Σπυρίδων	27/09/1916	21/04/1917	0-6-25
65	Ζαΐμης Αλέξανδρος	21/04/1917	14/06/1917	0-1-24
66	Βενιζέλος Ελευθέριος	14/06/1917	04/11/1920	3-4-21
67	Ράλλης Δημήτριος	04/11/1920	24/01/1921	0-2-20
68	Καλογερόπουλος Νικόλαος	24/01/1921	26/03/1921	0-2-2
69	Γούναρης Δημήτριος	26/03/1921	03/05/1922	1-1-7
70	Στράτος Νικόλαος	03/05/1922	09/05/1922	0-0-6
71	Πρωτοπαπαδάκης Πέτρος	09/05/1922	28/08/1922	0-3-19
72	Τριανταφυλλάκος Νικόλαος	28/08/1922	16/09/1922	0-0-19
73	Χαραλάμπης Αναστάσιος	16/09/1922	17/09/1922	0-0-1
74	Κροκιδάς Σωτήριος	17/09/1922	14/11/1922	0-1-28
75	Γονατάς Στυλιανός	27/11/1922	11/01/1924	1-1-15
76	Βενιζέλος Ελευθέριος	11/01/1924	06/02/1924	0-0-26
77	Καφαντάρης Γεώργιος	06/02/1924	12/03/1924	0-1-6

Μέση διάρκεια πρωθυπουργικής θητείας: 8,5 μήνες

Πίνακας (γ)

Β' ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1924-1935)				
α/α	Πρωθυπουργός	από	έως	έτη-μήνες-μέρες
1	Παπαναστασίου Αλέξανδρος	12/03/1924	24/07/1924	0-4-12
2	Σοφούλης Θεμιστοκλήης	24/07/1924	07/10/1924	0-2-13
3	Μιχαλακόπουλος Ανδρέας	07/10/1924	25/06/1925	0-8-18
4	Πάγκαλος Θεόδωρος	25/06/1925	04/01/1926	0-6-10
5	Ευταξίας Αθανάσιος	19/07/1926	23/08/1926	0-1-4
6	Κονδύλης Γεώργιος	23/08/1926	04/12/1926	0-3-11
7	Ζαΐμης Αλέξανδρος	04/12/1926	04/07/1928	1-7-0
8	Βενιζέλος Ελευθέριος	04/07/1928	26/05/1932	3-10-22
9	Παπαναστασίου Αλέξανδρος	26/05/1932	05/06/1932	0-0-10
10	Βενιζέλος Ελευθέριος	05/06/1932	03/11/1932	0-4-29
11	Τσαλδάρης Παναγής	03/11/1932	16/01/1933	0-2-13
12	Βενιζέλος Ελευθέριος	16/01/1933	06/03/1933	0-1-18
13	Οθωνάιος Αλέξανδρος	06/03/1933	10/03/1933	0-0-4
14	Τσαλδάρης Παναγής	10/03/1933	10/10/1935	2-7-0

Μέση διάρκεια πρωθυπουργικής θητείας: 9,5 μήνες

Πίνακας (δ)⁹⁶⁶

ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1944-1967)				
α/α	Πρωθυπουργός	από	έως	έτη-μήνες-μέρες
1	Παπανδρέου Γεώργιος	18/10/1944	03/01/1945	0-2-16
2	Πλαστήρας Νικόλαος	03/01/1945	08/04/1945	0-3-5
3	Βούλγαρης Πέτρος	08/04/1945	17/10/1945	0-6-9
4	Αρχιεπίσκοπος Δαμασκηνός	17/10/1945	01/11/1945	0-0-15
5	Κανελλόπουλος Παναγιώτης	01/11/1945	22/11/1945	0-0-21
6	Σοφούλης Θεμιστοκλής	22/11/1945	04/04/1946	0-4-13
7	Πουλίτσας Παναγιώτης	04/04/1946	18/04/1946	0-0-14
8	Τσαλδάρης Κων/νος	18/04/1946	24/01/1947	0-9-6
9	Μάξιμος Δημήτριος	24/01/1947	29/08/1947	0-7-5
10	Τσαλδάρης Κων/νος	29/08/1947	07/09/1947	0-0-9
11	Σοφούλης Θεμιστοκλής	07/09/1947	30/06/1949	1-9-23
12	Διομήδης Αλέξανδρος	30/06/1949	06/01/1950	0-6-7
13	Θεοτόκης Ιωάννης	06/01/1950	23/03/1950	0-2-17
14	Βενιζέλος Σοφοκλής	23/03/1950	15/04/1950	0-0-23
15	Πλαστήρας Νικόλαος	15/04/1950	21/08/1950	0-4-6
16	Βενιζέλος Σοφοκλής	21/08/1950	27/10/1951	1-2-6
17	Πλαστήρας Νικόλαος	27/10/1951	11/10/1952	0-11-14
18	Κιουσόπουλος Δημήτριος	11/10/1952	19/11/1952	0-1-8
19	Παπάγος Αλέξανδρος	19/11/1952	06/10/1955	2-10-17
20	Καραμανλής Κων/νος	06/10/1955	05/03/1958	2-4-27
21	Γεωργακόπουλος Κων/νος	05/03/1958	17/05/1958	0-2-12
22	Καραμανλής Κων/νος	17/05/1958	20/09/1961	3-4-3
23	Δόβας Κων/νος	20/09/1961	04/11/1961	0-1-15
24	Καραμανλής Κων/νος	04/11/1961	19/06/1963	1-7-15
25	Πιπινέλης Παναγιώτης	19/06/1963	29/09/1963	0-3-10
26	Μαυρομιχάλης Στυλιανός	29/09/1963	08/11/1963	0-1-10
27	Παπανδρέου Γεώργιος	08/11/1963	30/12/1963	0-1-22
28	Παρασκευόπουλος Ιωάννης	30/12/1963	18/02/1964	0-1-19
29	Παπανδρέου Γεώργιος	18/02/1964	15/07/1965	1-4-27
30	Αθανασιάδης-Νόβας Γεώργιος	15/07/1965	20/08/1965	0-1-5
31	Τσιριμώκος Ηλίας	20/08/1965	17/09/1965	0-0-28
32	Στεφανόπουλος Στέφανος	17/09/1965	22/12/1966	1-3-5
33	Παρασκευόπουλος Ιωάννης	22/12/1966	03/04/1967	0-3-12
34	Κανελλόπουλος Παναγιώτης	03/04/1967	21/04/1967	0-0-18

Μέση διάρκεια πρωθυπουργικής θητείας: 8,5 μήνες

⁹⁶⁶ Με πλάγια γραφή στους πίνακες (δ) & (ε) του παραρτήματος ΣΤ, σημειώνονται οι υπηρεσιακοί Πρωθυπουργοί. Δεδομένου ότι ο θεσμός αυτός δεν υπήρχε σε όλες τις περιόδους της νεότερης ελληνικής ιστορίας, δεν προσμετρήθηκαν κατά τον υπολογισμό της μέσης διάρκειας πρωθυπουργικής θητείας, ώστε να είναι απολύτως συγκρίσιμα τα στοιχεία όλων των επιμέρους περιόδων.

Πίνακας (ε)

Γ' ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1974-σήμερα)				
α/α	Πρωθυπουργός	από	έως	έτη-μήνες-μέρες
1	Καραμανλής Κων/νος	24/07/1974	10/05/1980	5-9-16
2	Ράλλης Γεώργιος	10/05/1980	21/10/1981	1-5-11
3	Παπανδρέου Ανδρέας	21/10/1981	02/07/1989	7-8-11
4	Τζαννετάκης Τζαννής	02/07/1989	12/10/1989	0-3-10
5	Γρίβας Ιωάννης	12/10/1989	23/11/1989	0-1-11
6	Ζολώτας Ξενοφών	23/11/1989	11/04/1990	0-4-19
7	Μητσοτάκης Κων/νος	11/04/1990	13/10/1993	3-6-2
8	Παπανδρέου Ανδρέας	13/10/1993	22/01/1996	2-3-9
9	Σημίτης Κων/νος	22/01/1996	10/03/2004	8-1-17
10	Καραμανλής Κων/νος	10/03/2004	06/10/2009	5-6-26
11	Παπανδρέου Γεώργιος	06/10/2009	11/11/2011	2-1-5
12	Παπαδήμος Λουκάς	11/11/2011	16/05/2012	0-6-5
13	Πικραμμένος Παναγιώτης	16/05/2012	20/06/2012	0-1-4
14	Σαμαράς Αντώνιος	20/06/2012	26/01/2015	2-7-6
15	Τσίπρας Αλέξης	26/01/2015	27/08/2015	0-7-1
16	Θάνου Βασιλική	27/08/2015	21/09/2015	0-0-25
17	Τσίπρας Αλέξης	21/09/2015	31/8/2017*	1-11-10

Μέση διάρκεια πρωθυπουργικής θητείας: 3,1 χρόνια

* Δεδομένου ότι η πρωθυπουργική θητεία βρίσκεται σε εξέλιξη, ως χρονικό σημείο για τον υπολογισμό της μέσης διάρκειας εκλαμβάνεται η ημερομηνία λίγο πριν την ολοκλήρωση της διατριβής (Σεπτέμβριος 2017). Αυτονόητο είναι ότι όσο διαρκεί η τρέχουσα πρωθυπουργική θητεία θα αυξάνεται αντίστοιχα και ο μέσος όρος.