

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 27, Αρ. 1 (2006)

Αφιέρωμα: Συγκρουσιακή πολιτική, κοινωνικά κινήματα



Δημοκρατία, κράτος δικαίου και ο ombudsman

Νικηφόρος Διαμαντούρος

doi: [10.12681/hpsa.14676](https://doi.org/10.12681/hpsa.14676)

Copyright © 2017, Νικηφόρος Διαμαντούρος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Διαμαντούρος Ν. (2017). Δημοκρατία, κράτος δικαίου και ο ombudsman. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 27(1), 151-167. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14676>

ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ, ΚΡΑΤΟΣ ΔΙΚΑΙΟΥ ΚΑΙ Ο OMBUDSMAN*

Νικηφόρος Διαμαντούρος**

Καθώς η διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση προσαρμόζεται βαθμιαία στις νέες πραγματικότητες και δυναμικές μιας διαδικασίας επανένωσης που σηματοδοτεί, πολιτικά και συμβολικά, το τέλος των μειζόνων, τραυματικών και βαθιών διχασμών που επέφεραν αυτοί που τείνω να αποκαλώ ευρωπαϊκούς εμφυλίους πολέμους του 20ού αιώνα, θα ήταν ίσως αρμόζον, και σίγουρα επίκαιρο, να στοχαστούμε επάνω στο ευρύτερο πολιτικό και θεσμικό πλαίσιο που επηρεάζει άμεσα την ικανότητα του θεσμού του ombudsman να υπηρετεί τους πολίτες και να ενισχύει τη δυνατότητά τους να απολαύουν καλύτερα των δικαιωμάτων τους. Δύο κεφαλαιώδεις παράμετροι που επιδρούν καθοριστικά και διαμορφώνουν το πλαίσιο αυτό είναι το κράτος δικαίου και η δημοκρατία. Η σχέση αλληλεπίδρασης μεταξύ των δύο αυτών παραμέτρων και του θεσμού του ombudsman θα αποτελέσει το αντικείμενο του σύντομου τούτου άρθρου.¹

Με απλά λόγια, το επιχείρημα που επιθυμώ να αναπτύξω είναι, ότι η συγκεκριμένη χρονική ακολουθία κατά την οποία κράτος δικαίου και δημοκρατία εισάγονται σε μια δεδομένη κοινωνία και χώρα επηρεάζει άμεσα το πολιτικό και θεσμικό περιβάλλον μέσα στο οποίο μπορεί να λειτουργήσει ο ombudsman. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίζω ότι όπου η εδραίωση του κράτους δικαίου προηγείται της δημοκρατίας, το πολιτικό, θεσμικό και πολιτι-

* Μια βραχύτερη και ελαφρώς διαφορετική μορφή αυτού του κειμένου δημοσιεύθηκε στο Hans Gammeltoft-Hansen - Jens Olsen (επιμ.), *The Danish Ombudsman 2005: The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizens-Developing the Ombudsman Concept*, Folketings Ombudsmand, Κοπεγχάγη 2005.

** Ο Νικηφόρος Διαμαντούρος είναι Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Αθηνών και ο Ευρωπαϊκός Συνήγορος του Πολίτη.

1. Ενδεικτικά παραδείγματα πρόσφατων εργασιών για τους διχασμούς που προέκυψαν από τους ευρωπαϊκούς «εμφυλίους πολέμους» του 20ού αιώνα, αποτελούν, μεταξύ άλλων, τα: Mark Mazower, *Dark Continent: Europe's Twentieth Century*, Penguin Press, Allen Lane, Λονδίνο 1998, και Norman Davies, *Europe: A History*, Pimlico, Λονδίνο 1997.

ομικό περιβάλλον που προκύπτει είναι πιο πρόσφορο για την πληρέστερη πραγμάτωση των δυνατοτήτων του ombudsman και προάγει την ικανότητά του να λειτουργεί ως μηχανισμός που συμβάλλει στην ουσιαστική ενδυνάμωση των πολιτών. Αντιθέτως, η αντίστροφη ακολουθία, όταν δηλαδή η εγκαθίδρυση της δημοκρατίας είτε προηγείται του κράτους δικαίου είτε συμπίπτει με αυτό, αποτελεί επιλογή υποδεέστερη από τη σκοπιά της ενδυνάμωσης των πολιτών μέσω της ουσιαστικής άσκησης των δικαιωμάτων τους. Σε ό,τι ακολουθεί θα επιχειρήσω να παρουσιάσω τη θέση αυτή αναλυτικότερα.²

Ξεκινώ υπογραμμίζοντας το προφανές: παρόλο που στο σύγχρονο ευρωπαϊκό νομικό πολιτισμό, κράτος δικαίου και δημοκρατία θεωρούνται αδιαίρετο και φυσικό, θα λέγαμε, ζεύγος, εντούτοις πρόκειται για έννοιες σαφώς διακριτές και διαφορετικές από αναλυτική άποψη.

Το κράτος δικαίου παραπέμπει σε μία κατάσταση στην οποία όλα τα μέλη της κοινωνίας υπόκεινται στον νόμο και κανείς δεν μπορεί να λειτουργήσει έξω ή πάνω από αυτόν. Ιστορικά, οι απαρχές του ανάγονται στον ευρωπαϊκό φεουδαρχισμό και, πιο συγκεκριμένα, στο στενό και σύνθετο πλέγμα των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων τα οποία προέκυψαν, με την πάροδο του χρόνου, από τις συμβατικές σχέσεις που συνέδεαν τον φεουδάρχη με τον υποτελή. Από μια τέτοια συνθήκη προκύπτει επιπροσθέτως η αρχή ότι, στο κράτος δικαίου, κάθε άτομο υπόκειται στο κοινό δίκαιο και όχι σε εξαιρετικές ή έκτακτες ρυθμίσεις. Πρωταρχική συνθήκη, που σχετίζεται με τη γένεση του κράτους δικαίου και συναρτάται με την ύπαρξή του, αποτελεί το γεγονός ότι οι γενικές αρχές του αποτελούν κατ' ανάγκην προϊόν δικαστικών αποφάσεων, με άλλα λόγια ότι τα δικαστήρια συγκροτούν το θεμέλιο πάνω στο οποίο οικοδομείται το κράτος δικαίου και από το οποίο εξαρτάται η ανάπτυξη και η εξέλιξή του. Τέλος, για να περιοριστώ σε πολύ βασικά γνωρίσματα, το κράτος δικαίου συνεπάγεται εξ ορισμού την απουσία της ανεξέλεγκτης (και ως εκ τούτου αυθαίρετης) άσκησης της εξουσίας, που τόσο κομπιά εκφράστηκε από το λατινικό ρητό «Quod principi placuit, legis habet vigorem» [ό,τι ευχαριστεί τον ηγεμόνα έχει ισχύ νόμου] το οποίο, προσδίδοντας μέγιστη αξία στην ευχαρίστηση του ηγεμόνα, χρησίμευσε επί μακρόν ως το ιδεολογικό θεμέλιο της απολυταρχικής διακυβέρνησης.³

2. Για μια θεωρητική προσέγγιση της σημασίας των ακολουθιών στις προσπάθειες για την πολιτική ανάπτυξη και οικοδόμηση των κρατών, βλ. Leonard Binder, κ.ά., *Crises and Sequences in Political Development*, Princeton University Press, Princeton NJ 1971.

3. Για μια κλασική διατύπωση σχετικά με το κράτος δικαίου, βλ. A.V. Dicey, *Introduction*

Μια ακόμη διάσταση που συνδέεται με το κράτος δικαίου είναι ότι, όπου αυτό γίνεται αποδεκτό, η συγκρότηση του κράτους πραγματώνεται στη βάση αυτού που περιέγραψε ο Μαξ Βέμπερ ως «νομικούς-ορθολογικούς» κανόνες, οι οποίοι χρησιμοποιούνται ως νομικό υπόβαθρο της εξουσίας και του κράτους.⁴

Τέλος, η εξέλιξη του κράτους δικαίου οδήγησε, προϊόντος του χρόνου, σε κοινωνικές και πολιτικές ρυθμίσεις, χαρακτηριστικό γνώρισμα των οποίων είναι ότι η σχέση μεταξύ διοικούντος και διοικουμένου δεν είναι ευθεία και άμεση, αλλά διαμεσολαβείται από δομές ή θεσμούς που απολαύουν νομικής αναγνώρισης και ισχύος και θέτουν αποτελεσματικά όρια στην άσκηση της εξουσίας από τον διοικούντα. Αυτό το χαρακτηριστικό του κράτους δικαίου και του προτύπου της διαμεσολαβούμενης άσκησης της εξουσίας που σχετίζεται μαζί του συνέλαβε προσφυώς και ανέλυσε διεξοδικά ο Μοντεσκιέ στο περίφημο έργο του *Το πνεύμα των νόμων*, υπό τον εύστοχο όρο «ενδιάμεσες συσσωματώσεις» [corps intermédiaires].⁵

Σε αντίθεση με το κράτος δικαίου που έλκει την καταγωγή του παλαιόθεν, η σύγχρονη δημοκρατία είναι πολύ πιο πρόσφατο φαινόμενο και συνδέεται αναπόσπαστα με τις πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ανακατατάξεις που

to the Study of the Law of the Constitution, Macmillan, Λονδίνο 1961, σ. 183-205 και passim. Βλ., επίσης, David Lindsay Keir, *The Constitutional History of Modern Britain since 1485*, Van Nostrand, Princeton NJ 1963, σ. 293-298· Harold J. Laski, *Parliamentary Government in England*, Allen and Unwin, Λονδίνο 1963, σ. 360-387, και André Mathiot, *The British Political System*, Hogarth Press, Λονδίνο 1958, σ. 195-204. Για πιο πρόσφατες αναλύσεις που εστιάζονται στη σχέση κράτους δικαίου και δημοκρατίας, βλ. Guillermo O'Donnell, «Why the Rule of Law Matters», *Journal of Democracy*, τόμ. 15, τχ. 4, Οκτώβριος 2004, σ. 32-46, και José Maria Maravall - Adam Przeworski (επιμ.), *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2003. Για μια πρόσφατη εργασία στην οποία συνδέονται η δημοκρατία και ο ombudsman, βλ. Andreas Ch. Takis, «Ombudsmanship, Human Rights, and the Rule of Law», στο Dimitris Christopoulos - Dimitris Hormovitis (επιμ.), *The Ombudsman in South-Eastern Europe*, Sakkoulas και Bruylant, Αθήνα και Βρυξέλλες 2005, σ. 152-157.

4. Για τη θέση του Weber για τους νομικούς-ορθολογικούς κανόνες ως την πεμπτουσία του σύγχρονου κράτους, βλ. Max Weber, *Economy and Society*, επιμ.: Guenther Roth - Claus Wittich, University of California Press, Berkeley CA 1978, σ. 213-226 και passim. Για τη σημασία της νομικής-ορθολογικής παράδοσης σε ό,τι αφορά τα δημοκρατικά καθεστώτα, βλ. Yossi Shain - Juan J. Linz, *Interim Governments and Democratic Transitions*, Cambridge University Press, Cambridge 1995, σ. 10-14.

5. Για τη θέση του Montesquieu αναφορικά με τη διαμεσολαβούμενη άσκηση της εξουσίας και την έννοια «ενδιάμεσες συσσωματώσεις», βλ. Baron de Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, Hafner, Νέα Υόρκη 1962, σ. 66-70 και 120-125.

συγκλόνισαν την ευρωπαϊκή ήπειρο και τις αποικίες της Αμερικής κατά τη διάρκεια του «μακρού αιώνα», ο οποίος ξεκινά το τελευταίο τέταρτο του 18ου και εκτείνεται σε ένα μεγάλο μέρος του 20ού. Συνδεδεμένη με τη βαθμιαία επέκταση του εκλογικού δικαιώματος σε έναν συνεχώς αυξανόμενο αριθμό υποκειμένων που μετεξελίχθηκαν σε πολίτες, η δημοκρατία και, ιδίως, η φιλελεύθερη εκδοχή της απολαύει στις μέρες μας αδιαμφισβήτητης νομιμότητας [legitimité] όχι μόνο στην Ευρώπη, η οποία αποτελεί αναντίρρητα τη βασική συνιστώσα αυτής της συνηγορίας, αλλά και στη συντριπτική πλειονότητα των κρατών στον κόσμο.⁶

Οι ορισμοί της έννοιας «δημοκρατία» εύκολα μπορούν να είναι μακροσκελείς και σύνθετοι. Για τις ανάγκες της παρούσας ανάλυσης όμως, προτιμώ να υιοθετήσω μια μινιμαλιστική εννοιολόγηση και να περιοριστώ στον προσδιορισμό ορισμένων από τα κύρια χαρακτηριστικά της δημοκρατίας, τα οποία συνιστούν θεμελιώδεις προϋποθέσεις τόσο για τη νομιμότητά της όσο και για και την αποτελεσματικότητά της. Αυτές περιλαμβάνουν: (α) την ικανότητα της δημοκρατίας να διασφαλίζει τις συνθήκες για δίκαιες εκλογές· (β) την ύπαρξη περισσότερων από ένα νόμιμων πολιτικών κομμάτων που έχουν το δικαίωμα να συμμετέχουν ελεύθερα στην εκλογική διαδικασία· και (γ) την απουσία αυτού που οι πολιτικοί επιστήμονες αποκαλούν «ομάδες βέτο», ικανών να παρέμβουν στη δημοκρατική διαδικασία και, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, να υποσκάψουν ή να ακυρώσουν αποφάσεις που ελήφθησαν από τους ψηφοφόρους. Τυπικά παραδείγματα τέτοιων ομάδων βέτο αποτελούν η μοναρχία, οι ένοπλες δυνάμεις ή άλλα τμήματα του κρατικού μηχανισμού που αποδεικνύονται απρόθυμα να αποδεχθούν τη λαϊκή ετυμηγορία των εκλογών ως νόμιμη και τελεσίδικη και να την τηρήσουν.⁷

6. Για μια κλασική διατύπωση σχετικά με τις ιστορικές ανακατατάξεις μέσα από τις οποίες προήλθε η σύγχρονη δημοκρατία, βλ. Robert R. Palmer, *The Age of Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800*, 2 τόμοι, Princeton University Press, Princeton NJ 1959. Για μια βαρύνουσα σημασία θεώρηση αναφορικά με τη σύγχρονη δημοκρατία διατυπωμένη από την πλευρά της πολιτικής επιστήμης, βλ. Robert A. Dahl, *Democracy and its Critics*, Yale University Press, New Haven CT 1989. Μια κλασική μελέτη στην οποία διερευνάται η σχέση μεταξύ της αρχαίας και της σύγχρονης δημοκρατίας, είναι το: Benjamin Constant, «De la liberté des anciens à celle des modernes», στο *Cours de politique constitutionnelle ou collection des ouvrages publiés sur le gouvernement représentatif*, τ. 2, Guillaumin, Παρίσι 1872, σ. 539-560.

7. Η βιβλιογραφία της πολιτικής επιστήμης βρίθκει από ορισμούς για τη δημοκρατία οι οποίοι κυμαίνονται από μινιμαλιστικές έως εξαιρετικά σχολαστικές, σύνθετες και μαξιμαλιστικές εννοιολογήσεις. Ενδεικτικά παραδείγματα εργασιών που υιοθετούν ανάλογη οπτική με αυ-

Σημαντικό επακόλουθο μιας τέτοιας είδους εννοιολόγησης είναι ότι η δημοκρατία δεν μπορεί να εξισώνεται μόνο με κοινοβουλευτικούς θεσμούς ή με την απλή διενέργεια εκλογών. Η ύπαρξη των τελευταίων σε πολλά μέρη του κόσμου σήμερα και σε πολλές χώρες της Ευρώπης κατά το παρελθόν δεν διασφάλισε την επαρκή τήρηση των προϋποθέσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω ως πρωταρχικών χαρακτηριστικών της δημοκρατίας. Ταυτόχρονα, ακόμη και μια φευγαλέα ματιά ανά τον κόσμο παρέχει επαρκή στοιχεία ικανά να στηρίξουν την άποψη ότι, σε πολλές χώρες, οι συνθήκες κάτω από τις οποίες διενεργούνται οι εκλογές δεν πληρούν τα κριτήρια της χρηστότητας, της ελεύθερης αναμέτρησης και της απουσίας ομάδων βέτο που προαναφέρθηκαν. Αντί για δημοκρατίες, τέτοιες καταστάσεις θα μπορούσαν να βοηθούν ως «εκλογικά καθεστώτα», η ικανότητα των οποίων να εκπληρώνουν τις τυπικές προϋποθέσεις της δημοκρατίας παραμένει πολύ περιορισμένη.⁸

Επιτρέψτε μου, τέλος, να διατυπώσω ένα πρόσθετο και, από μια άποψη, πιο σύνθετο επιχείρημα αναφορικά με τη σχέση μεταξύ δημοκρατίας και νομιμότητας του κράτους. Για να το θέσω απλά, η αποδοχή της νομιμότητας του κράτους στα μάτια των πολιτών του αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της δημοκρατίας. Μάλιστα, θα προχωρούσα ένα βήμα παραπέρα και θα υποστήριζα ότι αν το κράτος δεν είναι καταληπτό ως νόμιμο [legitimate], τότε η δημοκρατική διαδικασία αδυνατεί να θεραπεύσει το πρόβλημα. Η παρατήρηση αυτή διευκολύνει τη διασαφήνιση ενός σημαντικού σημείου που είναι ιδιαίτερης σημασίας για την παρούσα ανάλυση.

τή που χρησιμοποιείται στο παρόν άρθρο, αποτελούν, μεταξύ άλλων, τα: Dahl, *Democracy and its Critics*, ό.π., σ. 108-115 και *passim*: Juan J. Linz, «Totalitarian and Authoritarian Regimes», στο Fred I. Greenstein - Nelson W. Polsby (επιμ.), *Handbook of Political Science*, τ. 3, Addison Wesley, Reading MA 1975, σ. 182-183, και Richard Gunther - P. Nikiforos Diamandouros - Hans-Jürgen Puhle (επιμ.), *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective*, Johns Hopkins University Press, Βαλτιμόρη MD 1995, σ. 5-7. Για τις «ομάδες βέτο», βλ. Scott Mainwaring - Guillermo O'Donnell - J. Samuel Valenzuela (επιμ.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Notre Dame IN 1992, σ. 48-49.

8. Για τα εκλογικά καθεστώτα, βλ. Terry Lynn Karl, «Imposing Consent? Electoralism vs. Democratization in El Salvador», στο Paul Drake - Eduardo Silva (επιμ.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-85*, Centre for Iberian and Latin American Studies, San Diego CA 1986, σ. 9-36. Για μια πιο πρόσφατη εννοιολόγηση η οποία εστιάζεται στα γενικότερα ζητήματα που εξετάζονται εδώ, βλ. Wolfgang Merkel, «Embedded or Defective Democracies», καθώς και Merkel - Aurel Croissant, «Conclusion: Good and Defective Democracies», *Democratization*, τόμ. 11, τχ. 5, Δεκέμβριος 2004, σ. 33-58 και 199-213 αντίστοιχα.

Αναδεικνύει δηλαδή μια ουσιώδη διάκριση μεταξύ κράτους δικαίου και δημοκρατίας, τονίζοντας ότι η πλειοψηφική λογική που αποτελεί κινητήρια δύναμη της δημοκρατικής διαδικασίας δεν μπορεί, εκ των προτέρων, να χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο για τη διευθέτηση ζητημάτων που εμπίπτουν στο πεδίο δικαιοδοσίας του κράτους δικαίου. Παραθέτω μόνο ένα παράδειγμα –θα επιστρέψω προς το τέλος της ανάλυσής μου σε αυτό– το οποίο είναι συναρτημένο άμεσα με τα πολιτικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν ορισμένες από τις νεοσυσταθείσες δημοκρατίες της Ευρώπης: η δημοκρατική διαδικασία, με άλλα λόγια η αρχή της πλειοψηφίας, δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επίλυση προβλημάτων που σχετίζονται με την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των μειονοτήτων.⁹

Στη διάρκεια της σύντομης ύπαρξής της, η σύγχρονη δημοκρατία προσέλαβε πολλές μορφές και εμφανίστηκε σε πολλές παραλλαγές. Ανάλογα με το ποια αρχή ή χαρακτηριστικό επιλέγεται ως κριτήριο ταξινόμησης, οι δημοκρατίες μπορεί να είναι κοινοβουλευτικές, προεδρικές ή ημι-προεδρικές –ο τελευταίος χαρακτηρισμός χρησιμοποιείται για να αποδώσει το είδος εκείνο που εδραιώθηκε στη Γαλλία με την Ε΄ Δημοκρατία. Επίσης, μπορούμε να κατανοήσουμε τις δημοκρατίες ως πλειοψηφικές ή συναινετικές, ή ως αβασίλευτες σε αντιπαράθεση με τις βασιλευόμενες δημοκρατίες.

Εάν επεκτείνουμε την αναζήτησή μας στο επίπεδο των αφηρημένων αρχών που διαπνέουν τη δημοκρατία, θα έλεγα ότι η ελευθερία και η ισότητα, δύο από τις ισχυρότερες πνευματικές παρακαταθήκες του Διαφωτισμού και των πολιτικών επαναστάσεων που εκπορεύτηκαν από αυτή τη μείζονος ιστορικής σημασίας περίοδο, χρησιμεύουν ως στέρεο θεμέλιο πάνω στο οποίο έχουν οικοδομηθεί όλες οι σύγχρονες δημοκρατίες. Η σχετική ισορροπία μεταξύ των δύο αυτών αρχών, οι οποίες ενσωματώθηκαν σε συνταγματικά κείμενα και στις συνακόλουθες θεσμικές ρυθμίσεις, μάς επιτρέπει να διακρίνουμε δύο υποδείγματα σύγχρονης δημοκρατίας, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σχέση με την πολιτική και ιδεολογική συζήτηση που λαμβάνει χώρα στις μέρες μας σχετικά με τη δημοκρατία και, κυρίως, με την ποιότητα της δημοκρατίας στην Ευρώπη αλλά και πέρα από αυτή.¹⁰

9. Για τη σχέση μεταξύ δημοκρατίας και νομιμότητας (*legitimite*) του κράτους, βλ. Dahl, *Democracy and its Critics*, ό.π., σ. 207, καθώς επίσης και Juan J. Linz - Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Johns Hopkins University Press, Βαλτιμόρη MD 1996, σ. 26-33 και *passim*.

10. Ένα τρίτο πνευματικό κληροδότημα του Διαφωτισμού, το οποίο σε ιδεοτυπικό επίπεδο

Το πρώτο υπόδειγμα, που αντλεί τις ρίζες του από την ιακωβίνικη παράδοση της Γαλλικής Επανάστασης, αναδεικνύει την ισότητα ως τη θεμελιώδη αρχή γύρω από την οποία οργανώνεται η δημοκρατία. Η γοητεία του υποδείγματος αυτού απορρέει από την απλότητά του. Σύμφωνα με αυτή την εννοιολόγηση της δημοκρατίας, περιορισμένη στα βασικά στοιχεία της, ο κυρίαρχος λαός αποτελεί τη μόνη πηγή εξουσίας, της οποίας αποκλειστική θεσμική έκφραση είναι το κοινοβούλιο –συχνότετα συγκροτούμενο κατά κύριο λόγο από ένα μόνο νομοθετικό σώμα. Στα πλειοψηφικά συστήματα τα οποία αναδεικνύουν μονοκομματικές κυβερνήσεις, το κόμμα που απολαύει της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας αποτελεί, φυσικά και λογικά, τη μόνη έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας και, ως τέτοιο, νομιμοποιείται να ζητήσει το δικαίωμα άσκησης της εξουσίας εκ μέρους του κυρίαρχου λαού.¹¹

Παρά τα πλεονεκτήματα που παρουσιάζει η εννοιολόγηση της δημοκρατίας ως υποδείγματος στηριζόμενου στην αρχή της ισότητας, η προφανής της αδυναμία, η οποία προκύπτει από την ενασχόλησή της με την ισότητα ως τη μέγιστη, αν όχι τη μόνη, οργανωτική αρχή, είναι ότι διέπεται από αυτό που θα περιέγραφα ως μια «μονοδιάστατη» λογική που πριμοδοτεί την ομοιογένεια έναντι της διαφορετικότητας. Προεκτείνοντας αυτή τη συλλογιστική, η έμφαση στην ομοιογένεια, που συνδέεται τόσο στενά με την ισότητα, κινδυνεύει να δημιουργήσει μια ισοπεδωτική δυναμική ικανή να προσδώσει στη δημοκρατία μια διάσταση «ισοπεδωτικού εξισωτισμού», σύμφυτη με τη μονοδιάστατη λογική στην οποία στηρίζεται. Ακολουθώντας, μια τέτοια εννοιολόγηση της δημοκρατίας εγείρει σοβαρές ανησυχίες αναφορικά με την τήρηση των κανόνων του κράτους δικαίου και τον σεβασμό των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που συνδέονται με αυτό.¹²

δο εύλογα αποτελεί πρόσθετο χαρακτηριστικό γνώρισμα των σύγχρονων δημοκρατιών, είναι ο ρεπουμπλικανισμός, ιδωμένος υπό την έννοια της παράδοσης της πολιτικής συνειδησης και της κοινωνικής συμμετοχής στα δημόσια πράγματα που χρησιμεύει ως θεμέλιο γι' αυτό που οι Almond και Verba, στο κλασικό επί του θέματος έργο τους, όρισαν ως «civic culture». Ελλείψει χώρου, δεν θα σταθώ σε αυτή τη διάσταση της σύγχρονης δημοκρατίας.

11. Για μια μελέτη σχετικά με τα πλειοψηφικά δημοκρατικά συστήματα και τις δυναμικές τους, βλ. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven CT 1999, σ. 9-30, και G. Bingham - Jr. Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, New Haven CT 2000.

12. Για την έννοια «ισοπεδωτικός εξισωτισμός» στην ελληνική πολιτική εμπειρία της Μεταπολίτευσης, βλ. Ν. Διαμαντούρος, *Πολιτισμικός δυισμός και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αλεξάνδρεια, Αθήνα 2000, σ. 50 και passim.

Το δεύτερο υπόδειγμα, –το οποίο, σπεύδω να συμπληρώσω– έχει, τις τελευταίες δεκαετίες γίνει αντικείμενο αυξανόμενου ενδιαφέροντος και χρησιμεύει και ως ένα όλο και πιο ελκυστικό υπόδειγμα προς μίμηση, χαρακτηρίζεται από τη συστηματική αναζήτηση για τη δημιουργία θεσμικών ρυθμίσεων ικανών να ενσωματώνουν πολλαπλούς συνδυασμούς των αρχών της ισότητας και της ελευθερίας. Κύριο συστατικό αυτής της εννοιολόγησης της δημοκρατίας είναι μια πλουραλιστική λογική, πρώτιστη μέριμνα της οποίας είναι η αναζήτηση της βέλτιστης ισορροπίας μεταξύ θεσμών εναλλακτικής έκφρασης των παραπάνω αρχών. Μια τέτοια ισορροπία, η οποία για τη διαχρονική αποκρυστάλλωση, εμπέδωση και εδραίωση, στηρίζεται στη δημιουργία ενός πυκνού δικτύου θεσμικών μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης ή, απλούστερα, αντίβαρων, συγγενούς προς τις «ενδιάμεσες συσσωματώσεις» του Μοντεσκιέ, παρέχει καταλλήλότερες συνθήκες για την τήρηση των κανόνων του κράτους δικαίου και για την ποιότητα της δημοκρατίας.¹³

Επομένως, δεν είναι συμπτωματικό το γεγονός ότι, σε εκείνες τις δημοκρατίες που περισσότερο προσεγγίζουν το τελευταίο αυτό υπόδειγμα, ο ρόλος της δικαστικής εξουσίας ως ακρογωνιαίου λίθου του κράτους δικαίου είναι περισσότερο ανεπτυγμένος και σεβαστός, και η αποδοχή του ombudsman ως θεσμού που εκφράζει την πεμπουσία ενός τέτοιου αντίβαρου απολαύει μεγαλύτερης νομιμοποίησης. Επισημαίνω μόνο ότι ο θεσμός του ombudsman,

13. Πρόσφατες έρευνες για τον εκδημοκρατισμό αντιμετωπίζουν με αυξανόμενο ενδιαφέρον την έννοια της «ποιότητας της δημοκρατίας». Ενδεικτικά παραδείγματα πρόσφατων ακαδημαϊκών μελετών που επιχειρούν συστηματική προσέγγιση του θέματος, αποτελούν τα: Leonardo Morlino, «What is 'Good' Democracy?», *Democratization*, τόμ. 11, τχ. 5, Δεκέμβριος 2004, σ. 10-32· Guillermo O'Donnell - Jorge Vargas Cullell - Osvaldo M. Iazzetta (επιμ.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, University of Notre Dame Press, Notre Dame IN 2004. Επίσης, ως συμπλήρωμα στο άρθρο του O'Donnell που παρατίθεται στη σημείωση 3 παραπάνω, βλ. τις συνεισφορές στο θέμα αυτό των Diamond - Morlino, Schmitter, Beetham, Rueschemeyer, Powell, και Plattner, στο *Journal of Democracy*, τόμ. 15, τχ. 4, Οκτώβριος 2004, σ. 20-110. Για μια σύντομη, πλην όμως ιδιαίτερα διεπιστημονική, προσέγγιση του δεύτερου υποδείγματος συγκρότησης δημοκρατίας, που παραπέμπει στη σύγχρονη ελληνική πραγματικότητα και αναδεικνύει τη σημασία των αντίβαρων ως συστατικού στοιχείου αυτού του υποδείγματος, βλ. τις παρατηρήσεις του Νίκου Κ. Αλιβιζάτου, «Ο φόβος των αντιβάρων», στο του ιδίου *Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθεώρηση*, Πόλις, Αθήνα 2001, σ. 219-225, τις οποίες διατύπωσε με αφορμή τη συζήτηση για τη δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 (αρχική δημοσίευση: *Τα Νέα*, 8.11.2000). Για περαιτέρω διατυπώσεις στον ίδιο τόμο, που συνδέονται με την οπτική γωνία των αντίβαρων, βλ. επίσης τα κεφάλαια «Δικαστήρια και δικαστές» και «Ραδιοτηλέοραση και ανεξάρτητες αρχές», σ. 47-99 και 101-154 αντίστοιχα.

ο οποίος ιδρύθηκε για πρώτη φορά στη Σουηδία το 1809 –ακολούθησαν η Φινλανδία το 1919, η Δανία το 1955, η Νορβηγία και η Νέα Ζηλανδία το 1962, το Ηνωμένο Βασίλειο το 1967 και η Γαλλία το 1972– έχει υλοποιηθεί σε εθνικό επίπεδο στα 23 από τα 25 κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σε περιφερειακό δε και τοπικό επίπεδο στην Ιταλία και τη Γερμανία), όπως επίσης και στα επτά από τα οκτώ κράτη της νοτιοανατολικής Ευρώπης, και είναι απόλυτα ταυτισμένος με κανόνες και πρακτικές που στοχεύουν στην προαγωγή της ποιότητας της δημοκρατίας και του σεβασμού για το κράτος δικαίου.¹⁴

Οι διακριτοί αλλά και συμπληρωματικοί ρόλοι που επιτελούν οι δικαστικές αρχές και ο ombudsman στις σύγχρονες δημοκρατίες, οι οποίες λειτουργούν σε μεγάλο βαθμό σύμφωνα με το δεύτερο υπόδειγμα που περιγράφηκε παραπάνω, αποτελούν θέμα που χρήζει σύντομης ανάπτυξης. Είναι σημαντικό να τονίσω εξ αρχής ότι, αν και η προάσπιση και η προαγωγή του κράτους δικαίου αποτελούν κοινό πεδίο όπου οι ρόλοι των δικαστικών αρχών και του ombudsman αλληλεπικαλύπτονται, οι δύο θεσμοί διαφέρουν, εντούτοις, σαφώς υπό δύο έννοιες: πρώτον, οι δικαστικές αρχές, ως ο μόνος αυθεντικός ερμηνευτής του νόμου, έχουν το αποκλειστικό δικαίωμα να εκδίδουν δεσμευτικές αποφάσεις και, κατά συνέπεια, να επιβάλλουν κυρώσεις. Αντιθέτως, ο ombudsman, ενώ στηρίζεται στις αποφάσεις και στη νομολογία των δικαστικών αρχών, μπορεί μόνο να εκδώσει προτάσεις μη δεσμευτικού χαρακτήρα προς τους κρατικούς φορείς (δημόσια διοίκηση, επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας κλπ.) που εντάσσονται στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του. Κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς τους αυτής οι ombudsmen λειτουργούν ως ανεξάρτητοι και, κατά συνέπεια, εξωτερικοί μηχανισμοί ελέγχου και λο-

14. Για τον ombudsman ως μέρος του θεσμικού οπλοστασίου των σύγχρονων δημοκρατικών κρατών, βλ. Andreas Schedler - Larry Diamond - Marc F. Plattner (επιμ.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, Λονδίνο 1999. Κατά τις τελευταίες δεκαετίες, ο δανός ombudsman αναγνωρίζεται ολοένα και περισσότερο ως η πεμπτούσια του κοινοβουλευτικού ombudsman, ασκεί ισχυρή επιρροή στη διεθνή κοινότητα και αποτελεί υπόδειγμα προς μίμνην. Βλ. επίσης την περιεκτική επισκόπηση του θέματος που παρέχει ο Hans Gammeltoft-Hansen, ο ombudsman της Δανίας και από το 2005 ο μακροβιότερος εν ενεργεία ombudsman στον κόσμο, στο *The European Ombudsman: Origins, Establishment, Evolution*, Office for Official Publications of the European Communities, Λουξεμβούργο 2005, σ. 13-26, καθώς επίσης και το έργο των Hans Gammeltoft-Hansen - Jens Olsen (επιμ.), *The Danish Ombudsman 2005: The Ombudsman between Legislator, Administration and Citizen-Developing the Ombudsman Concept*, ό.π., που δημοσιεύθηκε επ' ευκαιρία της 10ής επετείου του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή.

γοδοσίας. Δεύτερον, ενώ για τις δικαστικές αρχές μείζον πεδίο μέριμνας και δραστηριότητας αποτελεί η διασφάλιση της νομιμότητας [legality] από την πλευρά του κράτους και των πολιτών, ο ombudsman είναι επιφορτισμένος με την προαγωγή της χρηστής διοίκησης και την αποφυγή της κακοδιοίκησης. Είναι δε βέβαιο, όπως σαφώς καταδεικνύεται και από τη νομολογία όλων των χωρών όπου κράτος δικαίου και δημοκρατία είναι ισχυρά εδραιωμένα, ότι νομιμότητα και κακοδιοίκηση επικαλύπτονται. Από την άλλη πλευρά, η κακοδιοίκηση, νοούμενη ως έννοια ανοικτή, που περιγράφει μια συνθήκη κατά την οποία κάποιος δημόσιος φορέας δρα κατά τρόπο που παραβιάζει κανόνες ή αρχές που τον δεσμεύουν, εκτείνεται πέρα από τη νομιμότητα, και ενσωματώνει την άποψη ότι η δημόσια διοίκηση, στις καθημερινές της συναλλαγές με το κοινό, έχει καθήκον να τηρεί τους κανόνες και τις αρχές συμπεριφοράς που στόχο έχουν να διασφαλίσουν ότι οι πολίτες (οι χρήστες πιο γενικά) αντιμετωπίζονται με τον προσήκοντα τρόπο και απολαύουν πλήρως των δικαιωμάτων τους. Για να το θέσω διαφορετικά, ενώ η παράνομη πράξη αναγκαστικά συνεπάγεται κακοδιοίκηση, η κακοδιοίκηση δεν συνεπάγεται αυτόματα παρανομία. Για παράδειγμα, κακοδιοίκηση που εντοπίζεται σε πόρισμα του ombudsman αναφορικά με παραβίαση του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (που καθώς δεν έχει ακόμη ενσωματωθεί στο κοινοτικό ή εθνικό δίκαιο, δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα) δεν συνεπάγεται αυτόματα παράνομη συμπεριφορά τέτοια που να επιδέχεται επιβολή κυρώσεων από τις δικαστικές αρχές. Θα μπορούσε επιπλέον να επισημάνει κανείς ότι ένας κώδικας καλής διοικητικής συμπεριφοράς μπορεί να περιλαμβάνει διατάξεις οι οποίες, για παράδειγμα, αναφέρονται στην υποχρέωση των δημοσίων υπαλλήλων να επιδεικνύουν καλή συμπεριφορά, η εφαρμογή τους όμως δεν μπορεί να επιβληθεί με δικαστικές αποφάσεις.¹⁵

Υπ' αυτή την οπτική, οι δικαστικές αρχές και ο ombudsman επιτελούν και εκπληρώνουν ρόλους διακριτούς αλλά και συμπληρωματικούς στα σύγχρονα δημοκρατικά πολιτεύματα όπου το κράτος δικαίου απολαύει σεβασμού

15. Ενδεικτικό παράδειγμα δικαστικής απόφασης που εστιάζεται στη διάκριση μεταξύ κακοδιοίκησης και παράνομης δράσης αποτελεί το: Court of First Instance of the European Communities στο Joined Cases T-219/02 και T-337/02 Lutz Herrera vs Commission, απόφαση 28 Οκτωβρίου 2004 (δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί), παράγραφος 101. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιας διάταξης αποτελεί το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κώδικα Καλής Διοικητικής Συμπεριφοράς – διατίθεται στην ιστοσελίδα του Ευρωπαίου Διαμεσολαβητή: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>.

και οι κανόνες του εφαρμόζονται. Οι δύο αρχές δεν επιτελούν ταυτόσημο έργο, όπως θα διατείνονταν κάποιои, αλλά χρησιμεύουν ως θεσμοί ικανοί να παρέχουν στους πολίτες και στους χρήστες των δημόσιων υπηρεσιών μια σαφή επιλογή αναφορικά με το πώς μπορούν να ασκήσουν το θεμελιώδες δικαίωμα που έχουν στην αποκατάσταση της βλάβης τους. Η δυνατότητα που παρέχεται στους πολίτες να επιλέγουν συνειδητά εναλλακτικούς τρόπους αποκατάστασης, αποτελεί χαρακτηριστικό γνώρισμα του δεύτερου υποδείγματος δημοκρατίας που συζητήθηκε στο άρθρο αυτό, γνώρισμα που υπογραμμίζει το φιλελεύθερο στοιχείο αυτού του υποδείγματος. Ακολουθώντας, η παροχή επιλογών συνεργεί ώστε να διευρύνεται το φάσμα των «προϊόντων» που μπορεί μια τέτοια δημοκρατία να προσφέρει στους πολίτες της και κατά συνέπεια βελτιώνει την ποιότητά της.

Εν όψει των όσων προηγήθηκαν, το ερώτημα που σχεδόν αυτόματα τίθεται είναι: ποιος συνδυασμός κράτους δικαίου και δημοκρατίας αποτελεί το πλέον πρόσφορο περιβάλλον που επιτρέπει στον ombudsman να λειτουργεί με τον αποτελεσματικότερο τρόπο ως θεσμικό αντίβαρο ικανό να πολεμά την κακοδιοίκηση, να προασπίζεται τα δικαιώματα των πολιτών και να προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα; Χάριν σαφήνειας, θα είμαι κάπως σχηματικός και θα επισημάνω δύο τέτοιους συνδυασμούς –ή σενάρια– ικανούς να παράσχουν επαρκείς απαντήσεις σε αυτό το ερώτημα. Στον πρώτο, που χαρακτηρίζει περισσότερο τις πιο ώριμες δημοκρατίες, η καθιέρωση του κράτους δικαίου ιστορικά προηγήθηκε της δημοκρατίας. Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, η προηγούμενη ύπαρξη του κράτους δικαίου, ως του πρωταρχικού εκείνου θεμέλιου, πάνω στο οποίο οικοδομήθηκε ένα κράτος οργανωμένο γύρω από νομικούς-ορθολογικούς κανόνες, συνέβαλε στην αντιμετώπιση αναπόφευκτων εντάσεων, αναταράξεων και περιστασιακών ανακατατάξεων που σχετίζονταν με την αύξηση της λαϊκής συμμετοχής, η οποία συνδέεται με την καθιέρωση της δημοκρατίας σε κάθε χώρα.¹⁶

16. Αν η Σουηδία, όπου ο θεσμός του ombudsman εφαρμόστηκε το 1809, αποτελεί τυπικό παράδειγμα χώρας όπου επετεύχθη με τον πλέον εμφανή τρόπο η ακολουθία που μόλις περιγράφηκε, οι υπόλοιπες σκανδιναβικές χώρες, όπως επίσης και εκείνες που ανήκαν στη Βρετανική Κοινοπολιτεία, συμπεριλαμβανομένου και του Ηνωμένου Βασιλείου, παρέχον επίσης γόνιμο έδαφος για την πρώιμη εδραίωση και παγίωση του θεσμού. Επομένως, δεν είναι συμπτωματικό το γεγονός ότι, μέχρι το λεγόμενο «τρίτο κύμα» εκδημοκρατισμού που εκδηλώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1970, ο θεσμός του ombudsman είχε εδραιωθεί και παγιωθεί σε επτά μόνο χώρες, έξι από τις οποίες (Σουηδία 1809, Φινλανδία 1919, Δανία 1955, Νέα Ζηλανδία και Νορβηγία 1962, Ηνωμένο Βασίλειο 1967) εντάσσονται ξεκάθαρα σε αυτή την ευρεία κατηγορία. Για την έννοια του «τρίτου κύματος» εκδημοκρατισμού, βλ. Samuel P.

Στις χώρες όπου αυτή η ακολουθία κατέστησε δυνατή και οδήγησε στη θετική συνάρθρωση κράτους δικαίου και δημοκρατίας, η παρουσία του ombudsman ως θεσμού διαφορετικού αλλά και συμπληρωματικού ως προς τις δικαστικές αρχές, ικανού να λειτουργεί ως εξωδικαστικός μηχανισμός ελέγχου και λογοδοσίας για την ενίσχυση του κράτους δικαίου και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών ήταν πολύ πιο εύκολη και αποτελεσματική. Ακολουθώντας, αυτή η αλληλοσυμπλήρωση μεταξύ ombudsman και δικαστικής εξουσίας κατέστησε εφικτή την παροχή στους πολίτες ενός ευρύτερου φάσματος «προϊόντων» αναφορικά με την επιλογή εναλλακτικών μηχανισμών αποκατάστασης και τη βέλτιστη άσκηση αυτών των δικαιωμάτων. Ως τέτοια, αυτή η αλληλοσυμπλήρωση, η οποία έδωσε τη δυνατότητα στον ombudsman να αποκτήσει την ηθική υπόσταση και το κύρος αυτού που εύστοχα οι Γάλλοι αποκαλούν «magistrature d'influence», συνέβαλε θετικά και στην ποιότητα της δημοκρατίας στις χώρες όπου προέκυψαν τέτοιου είδους ρυθμίσεις.¹⁷

Στην αντίστροφη περίπτωση, όταν η δημοκρατία καθιερώθηκε σε χώρες όπου η παράδοση του κράτους δικαίου ήταν αδύναμη ή εύθραυστη ή, στη χειρότερη περίπτωση, απλώς ανύπαρκτη, οι προοπτικές να λειτουργήσει ο θεσμός του ombudsman αποτελεσματικά ως μηχανισμός λογοδοσίας και να συμβάλει στην εμπάθυνση τόσο του κράτους δικαίου όσο και της δημοκρατίας υπήρξαν λιγότερο ευοίωνες. Όπου η δημοκρατία δεν μπορεί να στηρίζεται στους κανόνες και τις αξίες που σχετίζονται με τον πολιτισμό του σεβασμού για τα αμοιβαία δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κράτος δικαίου και όπου, κατά συνέπεια, οι δικαστικές αρχές δεν είναι δυνατόν να λειτουργήσουν ως ο ακρογωνιαίος λίθος για τη δημιουργία ενός συστήματος θεσμικών ελέγχων και εξισορρόπησης και ενός πυκνού δικτύου αντίβαρων, η ισχύς της εκτελεστικής εξουσίας και του κράτους εν γένει μπορεί πολύ εύκολα να καταστεί ανεξέλεγκτη. Ένα τέτοιο περιβάλλον είναι σχεδόν εξ ορισμού αφιλόξενο για τον θεσμό του ombudsman και περιορίζει σε μεγάλο βαθμό την αποτελεσματικότητά του ως μηχανισμού ελέγχου

Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman 1991.

17. Για το θέμα της δημοκρατικής λογοδοσίας, βλ. Andreas Schedler, «Conceptualizing Accountability», Guillermo O'Donnell, «Horizontal Accountability in New Democracies» και Philippe C. Schmitter, «The Limits of Horizontal Accountability», στο Schedler - Diamond - Plattner (επιμ.), *The Self-Restraining State*, σ. 13-28, 29-52 και 59-62 αντίστοιχα. Βλ. επίσης Leonardo Morlino, «What is "Good" Democracy?», *ό.π.*, *passim*.

και λογοδοσίας, ικανού να προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών.

Υπό τέτοιες συνθήκες, ο ombudsman βρίσκεται αντιμέτωπος με τη δυσόικνη προοπτική να περιθωριοποιηθεί και δυνητικά να απαξιωθεί. Πιθανή κατάληξη ενός τέτοιου ενδεχόμενου είναι η βαθμιαία απονομιμοποίηση του θεσμού, καθώς η αδυναμία του ombudsman να υπηρετήσει την εντεταλμένη αποστολή του οδηγεί στη διάβρωση της ηθικής του υπόστασης και στην ακύρωση του λόγου ύπαρξής του. Το ίδιο αποτέλεσμα μπορεί να προκύψει και σε περιπτώσεις όπου η μη κριτική ανάγνωση και ο δανεισμός από μοντέλα ombudsman προερχόμενα από ποιοτικά διαφορετικές ιστορικές συγκυρίες και διαφορετική χρονική ακολουθία εδραίωσης κράτους δικαίου-δημοκρατίας γεννά μη ρεαλιστικές προσδοκίες αναφορικά με τη δυνατότητα του ombudsman να λειτουργεί ως ελεγκτικός μηχανισμός ικανός να καθιστά την εκτελεστική εξουσία υπόλογη σε χώρες όπου το κράτος δικαίου είναι αδύναμο, εύθραστο ή ανύπαρκτο. Ενδεικτικά παραδείγματα παρατηρούνται σε ορισμένες από τις νεοσύστατες δημοκρατίες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Εκεί, ελλείπει αντίβαρων ικανών να ελέγχουν την ισχύ της εκτελεστικής εξουσίας, έχει εκφραστεί το αίτημα ο θεσμός του ombudsman να επιφορτιστεί με εισαγγελικές εξουσίες, παρεμφερείς με αυτές που έχουν οι ombudsmen της Σουηδίας και της Φινλανδίας. Μια τέτοια εξέλιξη, βασισμένη στην εσφαλμένη ερμηνεία των εξαιρετικά ανόμοιων ιστορικών συνθηκών και χρονικών ακολουθιών μέσα από τις οποίες δημιουργήθηκε ο θεσμός στις δύο αυτές σκανδιναβικές χώρες, παραγνωρίζει τους κινδύνους για την ίδια τη βιωσιμότητα του ombudsman στις νεοσύστατες αυτές δημοκρατίες. Και αυτό διότι, στην προσπάθειά του να ελέγξει μια εκτελεστική εξουσία η οποία, πολιτισμικά και πολιτικά, αντιστέκεται σε κάθε μορφής περιορισμούς, ο θεσμός κινδυνεύει να εμπλακεί σε καταστάσεις που είναι σίγουρο ότι θα αποτελέσουν πεδίο πολιτικών συγκρούσεων και διεκδικήσεων.¹⁸

Επιτρέψτε μου να επιχειρήσω να εφαρμόσω το θεωρητικό αυτό σχήμα σε μια συγκεκριμένη ιστορική πραγματικότητα και να καταδείξω τη χρησιμότητά του για τη σύγχρονη Ευρώπη. Σύμφωνα με τη λογική του πρώτου σεναρίου, κατά το οποίο το κράτος δικαίου προηγείται ιστορικά της δημοκρατίας, θα υποστηρίξω ότι το καλύτερο και πιο φιλόξενο περιβάλλον για την εδραί-

18. Για μια κριτική ανάλυση για τους ενδεχόμενους κινδύνους που συνεινάζεται μια τέτοια εννοιολόγηση του ombudsman και η οποία οδηγεί σε πιθανή «υπερφόρτωση» του ρόλου του, βλ. Dimitris Christopoulos - P. Nikiforos Diamandouros, «Traditional Rights Protection Mechanisms and the Rising Role of Mediation in South Eastern Europe», στο Christopoulos - Hormovitis (επιμ.), *The Ombudsman in South Eastern Europe*, ό.π., σ. 30-40.

ωση και την ανάπτυξη του θεσμού του ombudsman, καθώς και για την ικανότητά του να λειτουργεί αποτελεσματικά ως μηχανισμός λογοδοσίας και ελέγχου, από τη στιγμή που συγκροτήθηκε ένα δημοκρατικό πολίτευμα και οικοδομήθηκε ένα σύγχρονο δημοκρατικό κράτος, διαμορφώθηκε αρχικά στη Δυτική και στην Βόρειο Ευρώπη. Άμεση συνέπεια αυτής της συνάρθρωσης ιστορικών παραγόντων ήταν το γεγονός ότι, μεταξύ του 1809 και του 1972, ο θεσμός εδραιώθηκε αποκλειστικά σε αυτές τις περιοχές και κατ'έπекταση σε μία από τις χώρες (Νέα Ζηλανδία) που ανήκε στη Βρετανική Κοινοπολιτεία.

Ανάλογο επιχείρημα, τρουμένων των αναλογιών, μπορεί να διατυπωθεί για τα κράτη (ή ακόμη και για τις περιοχές) τα οποία προέκυψαν από την Αυστροουγγρική Αυτοκρατορία, όπου το κράτος δικαίου εδραιώθηκε από τα μέσα του 18ου αιώνα και έλαβε μεγάλη ώθηση κατά τη διάρκεια της χρυσής πεντηκονταετίας (1740-1790) της βασιλείας της Μαρίας Τερέζας και του Ιωσήφ Β', και όπου η εξοικείωση με τις δημοκρατικές πρακτικές ανάγεται στην περίοδο του Μεσοπολέμου. Παρά την κληρονομιά που άφησαν τα πρόσφατα βιώματα του ολοκληρωτισμού, η εμπειρία από τον ρόλο που διαδραμάτισε ο ombudsman κατά την προηγούμενη πάνω-κάτω δεκαετία στη συγκρότηση των σύγχρονων δημοκρατιών στην Πολωνία, την Ουγγαρία, τη Δημοκρατία της Τσεχίας, τη Σλοβενία και, πιο πρόσφατα, τη Σλοβακία συνιστά ισχυρή ένδειξη που στηρίζει τον παραπάνω ισχυρισμό.¹⁹

Η Νότια Ευρώπη αποτελεί ενδιαφέρον υβριδικό παράδειγμα. Η πρώιμη εγκαθίδρυση κοινοβουλευτικών θεσμών στην περιοχή κατά τις πρώτες δεκαετίες του 19ου αιώνα, προτού δηλαδή αποκτήσει το κράτος δικαίου την ευκαιρία να εδραιωθεί, δεν συνέβαλε στη δημιουργία προϋποθέσεων ευνοϊκών για την ανάπτυξη καθεστώτων ικανών να εξισορροπήσουν, στο πλαίσιο των αντίστοιχων θεσμικών τους ρυθμίσεων, τη λογική της ισότητας με αυτή της ελευθερίας. Η συνέπεια ήταν πολιτικές συνθήκες δυσμενείς για ελεγκτικούς μηχανισμούς, καθώς και για την ανάπτυξη του πολιτισμού των θεσμικών αντίβάρων που σχετίζονται με το κράτος δικαίου. Το πλέον άμεσο και ορατό επακόλουθο αυτών των συνθηκών ήταν η φαινομενικά ατέρμονη παλινδρόμηση μεταξύ απολυταρχικών εξουσιών και ασταθών, και τελικά αποτυχημέ-

19. Για μια ανάπτυξη αυτής της θέσης αναφορικά με τα κράτη που προήλθαν από την Αυστροουγγρική Αυτοκρατορία, βλ. P. Nikiforos Diamandouros - F. Stephen Larrabee, «Democratization in South-Eastern Europe: Theoretical Considerations and Evolving Trends», στο Geoffrey Pridham - Tom Gallagher (επιμ.), *Experimenting with Democracy: Regime Change in the Balkans*, Routledge, Λονδίνο 2000, σ. 24-64.

νων, δημοκρατικών καθεστώτων που τόσο βαθιά σημάδεψαν την περιοχή κατά το πρώτο μισό του 20ού αιώνα.²⁰

Δύο ήταν οι εξελίξεις που έπαιξαν τον ρόλο του καταλύτη που, με τη σειρά του, κατέστησε δυνατή τη διαφυγή από τον φαύλο κύκλο των αποτυχημένων δημοκρατικών πειραμάτων και των παρεμβαλλόμενων αυταρχικών καθεστώτων: πρώτον, η πολιτική παιδεία που αποκτήθηκε από τις τραυματικές εμπειρίες που συνδέθηκαν με τα αυταρχικά καθεστώτα τα οποία επικράτησαν στην περιοχή κατά τον Μεσοπόλεμο και τη μεταπολεμική περίοδο και, δεύτερον, η βαθιά επιρροή που μπόρεσε να ασκήσει, από τη δεκαετία του 1960 και μετά, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα – τώρα Ευρωπαϊκή Ένωση – στις πολιτικές ηγεσίες και στις λαϊκές μάζες των χωρών της περιοχής. Οι συσσωρευμένες αυτές εμπειρίες επέτρεψαν στα δημοκρατικά καθεστώτα που εγκαθιδρύθηκαν στα μέσα της δεκαετίας του 1970 να εντάξουν στο εσωτερικό τους θεσμικές ρυθμίσεις ικανές να εκφράσουν μια επαρκή ισορροπία των κανόνων του κράτους δικαίου και της δημοκρατίας. Σε αυτό το πιο φιλόξενο πλαίσιο έκανε την εμφάνισή του ο θεσμός του ombudsman ως μέρος του θεσμικού οπλοστασίου δημοκρατικών καθεστώτων τα οποία, για πρώτη φορά στην πρόσφατη ιστορία των χωρών της περιοχής, κατόρθωσαν να μετεξελιχθούν σε εδραιωμένες δημοκρατίες.²¹

Η εμπειρία των διάδοχων κρατών της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη υπήρξε σημαντικά διαφορετική. Σε αυτή την περιοχή, όπου (α) και πάλι για ιστορικούς λόγους, το κράτος διατήρησε μέχρι

20. Για μια ιστορική ανάλυση που διαπραγματεύεται την παλινδρόμηση μεταξύ απολυταρχικών καθεστώτων και ασταθών, και τελικά αποτυχημένων, δημοκρατικών πειραμάτων στην Ανατολική Ευρώπη από το τέλος των Ναπολεόντειων Πολέμων έως τη μεταπολεμική εποχή, βλ. Edward E. Malefakis, «The Political and Socioeconomic Contours of Southern European History», στο Gunther - Diamandouros - Puhle (επιμ.), *The Politics of Democratic Consolidation*, ό.π., σ. 33-76.

21. Η συστηματική μελέτη του χαρακτήρα και των επιπτώσεων της εγκαθίδρυσης σταθερών, εμπεδωμένων δημοκρατικών καθεστώτων στη Νότια Ευρώπη κατά την προηγούμενη πεντηκονταετία αποτελεί αντικείμενο του πεντάτομου έργου που εκπονήθηκε υπό την αιγίδα της Subcommittee on Southern Europe του American Council of Learned Societies και του Social Science Research Council (Νέα Υόρκη). Για αναλύσεις συναφείς προς τους προβληματισμούς που τίγονται στο παρόν άρθρο, βλ., εκτός από το *The Politics of Democratic Consolidation*, το οποίο παρατέθηκε ήδη, P. Nikiforos Diamandouros - Richard Gunther (επιμ.), *Parties, Politics, and Democracy in the New Southern Europe*, Johns Hopkins University Press, Βαλτιμόρν MD 2001, και Richard Gunther - P. Nikiforos Diamandouros - Dimitri A. Sotiropoulos (επιμ.), *Democracy and the State in the New Southern Europe*, Oxford University Press, υπό έκδοση.

τέλους, έως τις αρχές του 20ού αιώνα, έναν εξαιρετικά πατριαρχικό τύπο εξουσίας, ενώ το κράτος δικαίου δεν εμποδίστηκε ποτέ· όπου, (β) ως επακόλουθο των μακρών περιόδων αυταρχικής και ολοκληρωτικής διακυβέρνησης, η εξοικείωση με τις δημοκρατικές πρακτικές υπήρξε πολύ περιορισμένη και αρκετά συχνά ανύπαρκτη· και όπου (γ) η εισαγωγή δημοκρατικών πρακτικών στην ουσία συνέπεσε, αν δεν προηγήθηκε, με τις προσπάθειες για την εδραίωση του κράτους δικαίου, οι προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζει ο θεσμός του ombudsman στην προσπάθειά του να διαπλάσει τον ίδιο του τον ρόλο μέσα στο θεσμικό πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος κάθε χώρας είναι τεράστιες. Η έως τώρα εμπειρία από τους θεσμούς ombudsman στη Νοτιοανατολική Ευρώπη αποτελεί εύγλωττη ένδειξη ότι ο θεσμός έχει ακόμη να διανύσει δύσβατα μονοπάτια έως ότου καταστεί αποτελεσματικό εργαλείο ελέγχου και λογοδοσίας ικανό να προστατεύει ουσιαστικά τα δικαιώματα των πολιτών και να συνεισφέρει στην ποιότητα της δημοκρατίας στην κάθε χώρα της περιοχής.²²

Θα ολοκληρώσω με δύο καταληκτικές παρατηρήσεις. Η πρώτη παραπέμπει στο επιχείρημα που διατύπωσα στην αρχή αυτού του άρθρου αναφορικά με το ανέφικτο της επίλυσης, μέσα από το πλαίσιο μιας δημοκρατίας, ζητημάτων που άπτονται της νομιμότητας [legitimité] του κράτους χρησιμοποιώντας ως γνώμονα την αρχή της πλειοψηφίας. Η παρατήρηση αυτή αφορά άμεσα όλες τις νεοσύστατες ευρωπαϊκές δημοκρατίες που αντιμετωπίζουν προβλήματα στην ένταξη μειονοτήτων στα δημοκρατικά τους συστήματα και αποκτά βαρύνουσα σημασία στην περίπτωση κρατών όπου οι μειονότητες είναι εξαιρετικά πολυπληθείς. Επιπλέον η ίδια παρατήρηση αναδεικνύει με ενάργεια το γενικότερο επιχείρημα, το οποίο επίσης διατυπώθηκε προηγουμένως, ότι δηλαδή, σε ορισμένες περιπτώσεις, ζητήματα που σχετίζονται με το κράτος δικαίου, όπως η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν με την προσφυγή στην πλειοψηφική λογική που χαρακτηρίζει τη δημοκρατία. Από αυτό προκύπτει, η αναγκαιότητα για την ισόρροπη ανάπτυξη κράτους δικαίου και δημοκρατίας, προκειμένου το σύγχρονο δημοκρατικό κράτος να υπηρετεί σωστά τα συμφέροντα των πολιτών του.²³

22. Για τις προοπτικές δημοκρατίας στα διάδοχα κράτη της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, βλ. Diamandouros - Larrabee, «Democratization in South-Eastern Europe», *ό.π.*, σ. 24-64.

23. Για μια θεωρητική συζήτηση για τα ζητήματα που δημιουργεί η προσφυγή στην πλειοψηφική λογική της δημοκρατίας, προκειμένου να επιλυθούν προβλήματα που συναρτώνται με το κράτος δικαίου, βλ. τα έργα των Dahl (1989) και Linz - Stepan (1996) που παρατίθενται στη σημ. 9 παραπάνω.

Η δεύτερη παρατήρηση αφορά τους ombudsmen στην Ευρωπαϊκή Ένωση και πιο συγκεκριμένα τις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσουν στην προσπάθειά τους να προαγάγουν το κράτος δικαίου και τη δημοκρατία σε εκείνες τις βαθμίδες διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Παραμένω βαθιά πεπεισμένος ότι αυτό το δύσκολο έργο μπορεί να οδηγηθεί επιτυχώς εις πέρας μόνο με την αποτελεσματική συνεργασία και τις συντονισμένες προσπάθειες των ombudsmen σε όλες τις βαθμίδες της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης –ευρωπαϊκή, εθνική, περιφερειακή ή τοπική–, που έχει ως ύστατο στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών. Για τον λόγο αυτόν, τόσο ο προκάτοχός μου, Jacob Söderman, όσο κι εγώ επιχειρήσαμε να πείσουμε τη Συνέλευση για το Μέλλον της Ευρώπης και στη συνέχεια τη Διακυβερνητική Διάσκεψη να περιλάβουν στο σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης τη σαφή αναγνώριση του δικαιώματος των ευρωπαίων πολιτών να προσφεύγουν στους ombudsmen και σε άλλους εξωδικαστικούς θεσμούς για την προάσπιση των δικαιωμάτων τους.

Παρόλο που στο τελικό κείμενο της Συνταγματικής Συνθήκης δεν περιελήφθη σχετική διάταξη, η ενίσχυση των εξωδικαστικών μηχανισμών αποκατάστασης, νοούμενων ως εναλλακτικών εκείνων που παρέχει η δικαστική εξουσία, πρέπει να παραμείνει στρατηγικός στόχος για την κοινότητα των ombudsmen στην Ένωση. Ενδεχόμενη επιτυχία προς αυτή την κατεύθυνση δεν θα διευκόλυνε μόνο τους ombudsmen και τα συναφή σώματα στην προσπάθειά τους να ενημερώσουν πληρέστερα τους πολίτες για τα δικαιώματά τους και για τους τρόπους να τα απολαύουν καλύτερα. Θα ενίσχυε επίσης σημαντικά την ικανότητα των ombudsmen, είτε σε ευρωπαϊκό είτε σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, να συμβάλουν στην εμπάθυση του κράτους δικαίου και στη βελτίωση της ποιότητας της δημοκρατίας σε όλες τις βαθμίδες της Ένωσης. Κάτι τέτοιο σίγουρα αποτελεί στόχο που αξίζει να επιδιωχθεί με κάθε πρόσφορο μέσο.

Μετάφραση: Τίλλα Μπαλί