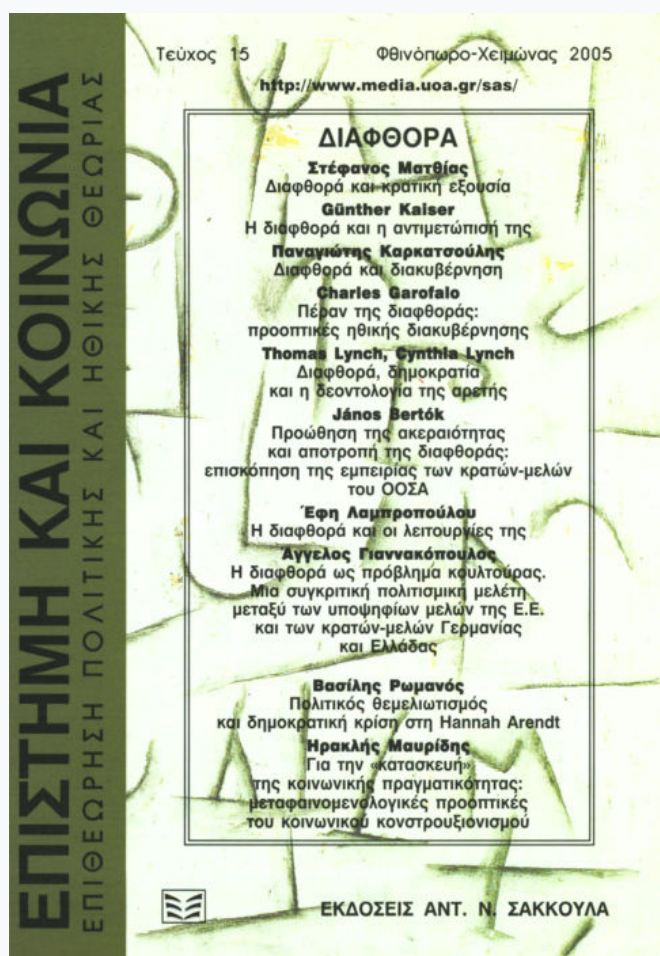


Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας

Τόμ. 15 (2005)

Διαφθορά



Διαφθορά και κρατική εξουσία

Στέφανος Μαθίας

doi: [10.12681/sas.590](https://doi.org/10.12681/sas.590)

Copyright © 2015, Στέφανος Μαθίας



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

Βιβλιογραφική αναφορά:

Μαθίας Σ. (2015). Διαφθορά και κρατική εξουσία. *Επιστήμη και Κοινωνία: Επιθεώρηση Πολιτικής και Ηθικής Θεωρίας*, 15, 1–17. <https://doi.org/10.12681/sas.590>

Διαφθορά και κρατική εξουσία

Στέφανος Ματθίας*

Η συγκέντρωση της όλης κρατικής εξουσίας στην κυβέρνηση και, ειδικότερα, στο πρόσωπο του πρωθυπουργού (αφού αυτός επιλέγει και αντικαθιστά τους υπουργούς) αποτελεί, για το κοινοβουλευτικό μας πολίτευμα, μια αντινομία. Η έλλειψη θεσμικών αντιβάρων που να ελέγχουν αλλά, παράλληλα, να νομιμοποιούν τις κυβερνητικές πρωτοβουλίες συνιστά αδυναμία που παραλύει την κυβερνητική δράση. Εξαιτίας της έλλειψης αυτής, η κυβέρνηση αναγκάζεται να αναζητά εξωθεσμικά ερείσματα στα ΜΜΕ, σε εκδότες, κεφαλαίουχους κ.λπ. Αυτοί απαιτούν, ως αθέμιτο αντάλλαγμα, προνομιακές ευκαιρίες πλουτισμού, με την ανάθεση λ.χ. δημοσίων έργων και προμηθειών ή την εξασφάλιση μονοπωλίων ή απαλλαγών από φορολογικά βάρη. Έτσι καταλύεται η ισονομία και η διαφθορά εγκαθίσταται στον δημόσιο χώρο. Υπάρχει, επομένως, ανάγκη θεσμικών αντιβάρων, δηλαδή οργάνων που, κατά την αρχή των checks and balances, θα ελέγχουν και θα αντισταθμίζουν την κυβερνητική εξουσία. Μόνον έτσι αυτή θα καταστεί ισόρροπη και δημοκρατικά νομιμοποιημένη, άρα ικανή να αντιμετωπίσει τα προβλήματα της εποχής μας, μεταξύ των οποίων και η κρατική διαφθορά. Το άρθρο ολοκληρώνεται με προτάσεις προς την κατεύθυνση αυτή.

Ι. Το φαινόμενο της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο

1. Το γενικό χαρακτηριστικό κάθε οικονομικής διαφθοράς είναι η *παρεμβολή στις συναλλαγές, με στόχο την εξασφάλιση παράνομου και παρασιτικού πλουτισμού*. Οι πράξεις οικονομικής διαφθοράς συνδέονται κατά κανόνα με εγκλήματα όπως, ιδίως, απειλές, εκβιάσεις, δωροδοκίες, παράβαση του νό-

* Επίτιμος Πρόεδρος του Αρείου Πάγου (stefmatt@otenet.gr).

μου περί μεσαζόντων, απάτες, απιστίες, πλαστογραφίες, υπεξαίρεσεις, καταχρήσεις. Ωστόσο, χαρακτηρήα διαφθοράς έχουν επίσης πράξεις που –χωρίς να είναι εγκλήματα– αποσκοπούν στην εξασφάλιση αθέμιτου πλουτισμού μέσω ευνοιών, ‘δευκολύνσεων’ ή ‘έξυπηρετήσεων’ που παραβιάζουν την ισότητα.

2. Στον δημόσιο χώρο η διαφθορά εμφανίζει κάποια ιδιαίτερα χαρακτηριστικά :

α) σε αυτή μετέχουν κατά κανόνα πολιτικοί, κρατικοί ή δημόσιοι, γενικό-τερα, αξιωματούχοι ή και απλοί υπάλληλοι·

β) δεν αφορά ιδιωτικές συναλλαγές αλλά ανάγεται στην κρατική δράση και στόχο έχει, συνήθως, την πρόσβαση σε ευκαιρίες πλουτισμού σε βάρος της δημόσιας περιουσίας·

γ) οφείλεται, συνήθως, σε κακή οργάνωση της διοίκησης που ευνοεί την ανάπτυξη πελατειακών σχέσεων και την παρέμβαση πολιτικών παραγόντων και ‘κομματαρχών’·

δ) συνδυάζεται συχνά με την αφανή χρηματοδότηση κομμάτων για την αντιμετώπιση των εκλογικών, ιδίως, δαπανών και στοχεύει στην απόκτηση πολιτικής επιρροής που θα της επιτρέψει ευκολότερο, μεγαλύτερο και ασφαλέστερο πλουτισμό.

Οργανωμένη ενίοτε σε κυκλώματα και δίκτυα, η διαφθορά στον δημόσιο χώρο μπορεί να διεισδύσει σε κρατικές υπηρεσίες και να φτάσει ακόμη και να επηρεάζει τομείς της κρατικής ή της δημόσιας, γενικότερα, δράσης, να ασκεί δηλαδή, μέσω αυτών, παρεξουσία.

Επίλεκτα πεδία διαφθοράς στον δημόσιο χώρο είναι οι δημόσιοι διαγωνισμοί, οι προμήθειες, τα δημόσια έργα, η βεβαίωση και είσπραξη φορολογικών εσόδων και ασφαλιστικών εισφορών, οι κρατικές επιδοτήσεις –ιδίως των κομμάτων και ημικρατικών επιχειρηματικών φορέων–, οι κρατικές αποζημιώσεις, οι αναδιασμοί, η εκποίηση ή παραχώρηση εθνικής γης και άλλων περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου, των ΟΤΑ κ.λπ.

Για την ανάπτυξη διαφθοράς στον δημόσιο χώρο ευθύνονται σε μεγάλο βαθμό οι πολιτικοί που δεν μεριμνούν για τον θεσμικό και πραγματικό διαχωρισμό της διοίκησης από το κόμμα και από τους ποικιλώνυμους ‘παράγοντες’ και κομματάρχες, επιφυλάσσοντας, αντίθετα, σε αυτούς ευκαιρίες επεμβάσεων με ψηφοθηρικούς ή ανάλογους ευνοιοκρατικούς στόχους.

Η αίσθηση της ασυδοσίας που χαρακτηρίζει ορισμένους υπουργούς οφείλεται και στην ειδική ρύθμιση της, δήθεν, ‘ευθύνης’ των υπουργών, η οποία στην πραγματικότητα τους εξασφαλίζει το ακαταδίωκτο (!). Έτσι προάγεται

η πολιτική διαφθορά. Διότι, καλυπτόμενοι υπό την αιγίδα του 'ανευθύνου', καλλιεργούν ή ανέχονται την κακοδιαχείριση και τη διαπλοκή του δημόσιου με δίκτυα διαφθοράς. Η ευθύνη τους εκδηλώνεται όχι μόνο στον χώρο του κράτους, αλλά και των ΟΤΑ, των οργανισμών, ιδρυμάτων ή επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα, αφού και στις περιοχές αυτές οφείλουν να ασκούν έλεγχο, αντ' αυτού δε συχνά έχουν συνεργήσει, με νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα ή με την ανοχή τους, στην ανάπτυξη της διαφθοράς. Φαύλες τοποθετήσεις στελεχών ή προαγωγές υπαλλήλων με κομματικά ή ευνοιοκρατικά κριτήρια, είναι μέρος της διαφθοράς αλλά και προετοιμάζουν την περαιτέρω διαφθορά στον δημόσιο τομέα.

3. Αν δεν καταπολεμηθεί στα πρώτα στάδια, η διαφθορά εγκαθίσταται και ριζώνει. Αυτή που αρχικά δίνει την εντύπωση μικροδιαφθοράς, ασυντόνιστης και περιθωριακής, αν δεν παταχθεί, αναπτύσσεται, απλώνει σταδιακά τα πλοκάμια της και μεταλλάσσεται κατά κανόνα σε κυκλώματα και δίκτυα: μπορεί να αποκτήσει πολιτικές διασυνδέσεις, να λάβει διαστάσεις μαφίας. Η δίψα για τον πλούτο και την ισχύ, αν δεν συναντήσει αποτελεσματική αντίσταση, γίνεται ακόρεστη. Και, όταν εξαπλωθεί, αυτοτροφοδοτείται. Διότι η διεύρυνση της παράνομης δράσης απαιτεί οργάνωση, συγγένηση, προσεταιρισμό συνενόχων και έτσι το κύκλωμα μεγαλώνει. Αυτοί που μετέχουν σε αυτό δεν μπορούν, και αν ακόμη το θελήσουν, να διακόψουν. Είναι δέσμοι της ανομίας στην οποία έχουν προσχωρήσει. Οι νομοταγείς πολίτες, ακόμη και τα άμεσα θύματα της εκμετάλλευσης και της απομύζησης, καταλήγουν να θεωρούν τη διαφθορά δεδομένη.

4. Οι συνέπειες της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο, ιδίως όταν αυτή γενικευτεί, είναι ολέθριες για τους θεσμούς, για την οικονομία και για την κοινωνική ζωή:

α) Η νομιμότητα καταλύεται, οι θεσμοί υπονομεύονται, τα δικαιώματα του ανθρώπου περιφρονούνται, οι μεσάζοντες διεισδύουν στις κρατικές υπηρεσίες, η πολιτική απαξιώνεται, οι 'μίζες', οι δωροδοκίες, οι αθέμιτες εξυπηρετήσεις γίνονται συνήθειες πρακτικές. Η φανυλότητα και οι εκβιαστικές επεμβάσεις καταντούν καθεστώς.

β) Η ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα δοκιμάζεται από την αβεβαιότητα, την παραοικονομία, την πελατοκρατία, τις αθέμιτες πιέσεις ή εκβιασμούς και την κακοδιοίκηση.

γ) Τα δημόσια έσοδα συρρικνώνονται. Η εθνική οικονομία απειλείται από την κατασπατάληση του δημόσιου πλούτου. Μεγάλα χρηματικά ποσά διακινούνται 'κάτω απ' το τραπέζι'!

δ) Η ατομική αρετή και το προσωπικό ήθος απαξιώνονται. Οι επιτήδριοι, οι καιροσκόποι και οι εκμεταλλευτές θεωρούνται έξυπνοι και επιτυχημένοι, ενώ οι νομοταγείς και έντιμοι κρίνονται ως ανίκανοι και αφελείς. Αυτή η ανατροπή κριτηρίων και αξιών καταλήγει σε κοινωνική διάβρωση.

II. Πολίτευμα και διαφθορά

1. Ένας μεταφορικός μίαντας συνδέει την εξουσία με την κρατική διαφθορά.

Δεν είναι άγνωστες περιπτώσεις διαφθοράς από τους ίδιους τους κατέχοντες την εξουσία για προσωπικό τους κέρδος (χρηματισμοί, προμήθειες κ.λπ.).

Συχνότερες, όμως, είναι οι περιπτώσεις όπου οι ασκούντες την εξουσία δεν επωφελούνται οι ίδιοι προσωπικά αλλά ευνοούν ή ανέχονται τη διαφθορά υπέρ άλλων, αποβλέποντας οι ίδιοι σε πολιτικά οφέλη ή στην αποτροπή πολιτικού κόστους. Πράγματι, κάποιοι πολιτικοί, όταν στερούνται επαρκών ερεισμάτων, για να τα αποκτήσουν ή να τα διευρύνουν, καταφεύγουν σε δύο κυρίως μεθοδεύσεις:

Πρώτον, δέχονται ή και αναζητούν στήριξη από εξωθεσμικά κέντρα επιρροής, όπως είναι ιδίως τα ΜΜΕ, εκδότες, επιχειρηματίες ή κεφαλαιούχοι, τα συνδικάτα, η εκκλησία. Όλοι αυτοί, όμως, απαιτούν αθέμιτα ανταλλάγματα, όπως άδειες μονοπωλιακής εκμετάλλευσης, προτίμηση κατά την ανάθεση δημόσιων έργων ή προμηθειών ή άλλες ευκαιρίες πλουτισμού ή προώθησης των σκοπών τους με εύνοιες. Καμιά φορά δε, αυτοί γίνονται τόσο ισχυροί ώστε κινούν από τα παρασκήνια τα νήματα της εξουσίας και χρησιμοποιούν πλέον αυτοί τους πολιτικούς για τη διεκπεραίωση των δικών τους συμφερόντων.

Δεύτερον, για να είναι αρεστοί στους ψηφοφόρους και να ενισχύσουν τη θέση τους, κάποιοι πολιτικοί καταφεύγουν σε φαύλα μέτρα, τάχα υπέρ του λαού ή για την αντιμετώπιση κοινωνικής, υποτίθεται, ανάγκης. Τέτοια μέτρα είναι η αμνήστευση εγκλημάτων, η νομιμοποίηση παραβάσεων (αυθαίρετων κτισμάτων, καταπάτησης δημόσιων εκτάσεων κ.λπ.), οι σκανδαλώδεις ‘ευκολίες’ προς ασυνεπείς και συστηματικούς κακοπληρωτές προκειμένου να εξοφλήσουν οφειλόμενους φόρους ή κοινωνικοασφαλιστικές εισφορές. Με τις ‘χαριστικές’ αυτές ρυθμίσεις η νομιμότητα και η ισονομία καταλύονται ενώ οι πολίτες που υπήρξαν συνεπείς αισθάνονται εμπαιζόμενοι και, καμιά φορά, παραδειγματίζονται.

Η πρώτη, ως άνω, μορφή διαφθοράς είναι συνήθης στα αυταρχικά καθεστώτα όπου η έλλειψη λαϊκής νομιμοποιητικής βάσης ωθεί τους κατέχοντες την εξουσία στην αναζήτηση στήριξης από ισχυρούς παράγοντες ή ομάδες πραιτωριανών, από κρατικοδίαιτους επιχειρηματικούς κύκλους, έναντι αθέμιτων ανταλλαγμάτων σε βάρος του δημοσίου και του κοινωνικού συνόλου. Επωφελούμενοι του ρόλου τους, αυτοί γίνονται απαραίτητοι και απομυζούν τους εθνικούς πόρους. Τόσο οι κατέχοντες την εξουσία όσο και οι από αυτούς ευνοούμενοι αισθάνονται και, κατά κανόνα, είναι ασύδοτοι, αφού ο Τύπος και τα ΜΜΕ έχουν φιμωθεί, αντίδραση είναι πρακτικά αδύνατη και τα δικαστήρια βρίσκονται υπό έλεγχο. Και η δεύτερη, όμως, μορφή διαφθοράς παρατηρείται συχνά στα αυταρχικά καθεστώτα, με στόχο την εξαγορά της λαϊκής ανοχής. Η διαφθορά στα αυταρχικά καθεστώτα είναι, σε κάθε μορφή, εγγενής.

2. Κρατική διαφθορά μπορεί όμως να εμφανιστεί και σε δημοκρατικά, κοινοβουλευτικά καθεστώτα. Σπάνια μεν εκεί όπου η δημοκρατία λειτουργεί ισόρροπα και βιώνεται πραγματικά από τους πολιτικούς και από τον λαό, πυκνά όμως στις *ανώριμες δημοκρατίες*, όπου οι δημοκρατικές αξίες δεν εφαρμόζονται στην πράξη ή εφαρμόζονται περιστασιακά ή επιλεκτικά.

Η ανωριμότητα μιας δημοκρατίας μπορεί να οφείλεται σε πολλούς λόγους: σε μεγάλες και παγιωμένες ανισότητες (ταξικές, περιουσιακές ή μορφωτικές), σε έλλειψη δημοκρατικής παράδοσης, σε εξωγενείς επιρροές κ.ά. *Πρωτίστως όμως οφείλεται σε θεσμική ένδεια.*

Στις σελίδες που ακολουθούν θα μας απασχολήσει κυρίως η *θεσμική ένδεια ως παράγοντας κρατικής διαφθοράς.*

III. Θεσμική ένδεια

1. Η περιοδική διεξαγωγή εκλογών, οι συνεδριάσεις του κοινοβουλίου, οι διαξιφισμοί των κοινοβουλευτικών εκπροσώπων και οι κομματικοί ανταγωνισμοί παρέχουν το φαινόμενο δημοκρατικής διακυβέρνησης. *Αυτά, όμως, όπως και η τυπική διάκριση των τριών κρατικών λειτουργιών (νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής), δεν είναι η ουσία της δημοκρατίας.*

Όταν η Βουλή υιοθετεί απαρεγκλίτως την κομματική γραμμή, ψηφίζοντας κάθε κυβερνητική επιλογή, όταν η διοίκηση εκτελεί πιστά την οποιαδήποτε 'θέληση' του οικείου υπουργού, όταν παντού λειτουργούν κομματικά κριτήρια, όταν υπάρχουν δυνατότητες επεμβάσεων ακόμη και στη δικαιοσύνη, η όλη κρατική εξουσία ανήκει στην κυβέρνηση και, συγκεκριμένα, στον

αρχηγό του κόμματος που κυβερνά, τον πρωθυπουργό, αφού αυτός επιλέγει και αντικαθιστά τους υπουργούς του.

Όταν η εξουσία δεν αντισταθμίζεται από θεσμοθετημένους *ελεγκτικούς μηχανισμούς*, το πολίτευμα στερείται δημοκρατικών εγγυήσεων, επομένως και ουσιαστικής νομιμοποίησης. Φέρει το στίγμα του ολοκληρωτισμού.

Η συγκέντρωση της κρατικής εξουσίας σε ένα όργανο αποτελεί στο κοινοβουλευτικό σύστημα *αδυναμία*. Διότι, ενώ η μονοκρατορία ενός προσώπου αρμόζει στη λογική του ολοκληρωτισμού, επειδή δεν υπάρχει αντιπολίτευση ούτε ανάγκη λαϊκής συναίνεσης ούτε πολιτικό κόστος, στον κοινοβουλευτισμό, αντίθετα, η συγκέντρωση εξουσίας σε έναν φορέα αποτελεί *αντινομία*, επειδή αυτός δεν είναι ανεξέλεγκτος αλλά δέσμιος των κανόνων του κοινοβουλευτισμού, επομένως την *‘εξουσία του’* αυτή *δεν μπορεί να την ασκήσει*. Καθώς βρίσκεται μόνος επί σκηνής και γίνεται ο επίλεκτος στόχος της αντιπολίτευσης, των ΜΜΕ και των άλλων κοινωνικών δυνάμεων, ενοχοποιείται ενώπιον του λαού για κάθε πολιτικό εγχείρημα, για κάθε δοκιμασία –ακόμη και για κάθε ατύχημα–, και το φάσμα του πολιτικού κόστους τον καθηλώνει.

Λόγω αυτής ακριβώς της αντινομίας ο αποκλειστικός φορέας της εξουσίας σε σύστημα κοινοβουλευτικό *αναγκάζεται να δεχτεί ή και να αναζητήσει στήριξη από εξωθεσμικούς παράγοντες, οι οποίοι απαιτούν αθέμιτα ανταλλάγματα*. Επιπλέον, για να εξασφαλίσει τη λαϊκή εύνοια καταφεύγει σε *μεσσιανικά και λαϊκίστικα μέτρα παραπλάνησης του λαού και νομοθετικής τακτοποίησης κάθε εκτροπής, σε βάρος της νομιμότητας, της δημόσιας περιουσίας και του περιβάλλοντος*. Η εξουσία παραδίδεται στη διαφθορά.

2. Σε ένα κράτος δικαίου θα έπρεπε, κανονικά, μεταξύ κρατικής εξουσίας και διαφθοράς να υπάρχει ένα χάσμα, μια ριζική, ασυμφιλίωτη αντιπαλότητα. Το κράτος δικαίου δεν ανέχεται τη διαφθορά.

Μια τέτοια εναντίωση προς τη διαφθορά δεν επαληθεύεται ωστόσο στις θεσμικά ανώριμες δημοκρατίες. Αυτές κατά κανόνα συμβιώνουν με τη διαφθορά! Και η συμβίωση αυτή εκδηλώνεται σε κάποιους τομείς ανοιχτά, κινείται στο προσκήνιο. Οι ‘παράγοντες’ φαίνονται σαν να μετέχουν δικαιωματικά στην άσκηση της εξουσίας. Ο τζιρός της διαφθοράς διογκώνεται και συμπτώματα διαπλοκής εκδηλώνονται παντού, σε κόμματα, σε υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, σε επαγγελματικές τάξεις, ακόμη και μέσα στο δικαστικό σώμα!

IV. Η κατάσταση στη χώρα μας¹

1. Στην Ελλάδα η όλη κρατική εξουσία ανήκει στην κυβέρνηση και, ειδικότερα, στον πρωθυπουργό, αφού τους υπουργούς αυτούς τους επιλέγει και τους αντικαθιστά (άρθρο 37 παρ. 1 του Συντάγματος).

Οι επιμέρους κρατικές λειτουργίες, η 'νομοθετική', η 'εκτελεστική' και η 'δικαστική', μολονότι προβλέπονται στο Σύνταγμά μας ως 'χωριστές' (άρθρο 26), έχουν στην πραγματικότητα χάσει, σε μεγάλο βαθμό, την αυτοτέλειά τους.

2. Ειδικότερα: ύστερα από την κατάργηση, με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, των ρυθμιστικών εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 35 του Συντάγματος) και την περιέλευσή τους στον πρωθυπουργό, το πολίτευμά μας έγινε *πρωθυπουργοκεντρικό*.

Η Βουλή, αφού δώσει στην κυβέρνηση ψήφο εμπιστοσύνης (άρθρα 84 συνδ. 38 παρ. 1 του Συντάγματος), διατηρεί μεν την αρμοδιότητα : α) να ψηφίζει τους νόμους (άρθρα 26 παρ. 1, 70 επ. και 76) και β) να ασκεί κοινοβουλευτικό έλεγχο (άρθρο 70 παρ. 6 επ. του Συντάγματος) καθώς και να αίρει την εμπιστοσύνη της από την κυβέρνηση (άρθρα 84 συνδ. 38 παρ. 1 του Συντάγματος). Πλην όμως:

α) Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει *πρωτίστως* στην κυβέρνηση η οποία, κατ' ανεξάρτετο σχεδόν κανόνα, ετοιμάζει και προωθεί τα νομοσχέδια στη Βουλή, όπου και ψηφίζονται από τη συμπαγή κυβερνητική πλειοψηφία· και β) ο κοινοβουλευτικός έλεγχος σπανιότατα, ενόψει και των περιορισμών που προβλέπονται στο άρθρο 84 του Συντάγματος, καταλήγει σε πρόταση δυσπιστίας. Η τύχη άλλωστε μιας τέτοιας πρότασης είναι σχεδόν πάντοτε προδιαγεγραμμένη, δεδομένου ότι, για να ευδοκιμήσει, πρέπει να υπερψηφιστεί 'από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών' (άρθρο 84 παρ. 6 του Συντάγματος), πράγμα εξαιρετικά απίθανο αφού η κυβέρνηση ελέγχει και επιτηρεί, με κομματικούς μηχανισμούς, τους βουλευτές της, αυτοί δε είναι έτσι κι αλλιώς απρόθυμοι να οδηγήσουν τη Βουλή σε πρόωρη διάλυση και να αποδυθούν σε προεκλογικό αγώνα.

Η διοίκηση υπόκειται, σύμφωνα και με το Σύνταγμα, στην κυβέρνηση, η οποία 'καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας', ενώ ο πρωθυπουργός 'εξασφαλίζει την ενότητα της κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών, για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής' (άρθρο 82 παρ. 1-2 του Συντάγματος). Έτσι η διοίκηση δεν είναι παρά *προέκταση της κυβέρνησης*, δηλαδή, σε τελευταία

ανάλυση, του εκάστοτε πρωθυπουργού. Σε άλλα κοινοβουλευτικά συστήματα, με παράδοση και υψηλότερο πολιτικό φρόνημα, η διοίκηση, χάρη και στο πάγιο status των στελεχών της και την κατάρτιση και ειδίκευση των υπαλλήλων της, διαθέτει πρωτοβουλία, ανθίσταται στις κυβερνητικές επιλογές, όπου αυτό επιβάλλεται, συχνά μάλιστα επηρεάζει καίρια τις πολιτικές αποφάσεις. Πλην όμως στη χώρα μας οι πρωθυπουργοί και υπουργοί επεμβαίνουν, με κομματικά, συχνά, κριτήρια στο κάθε τι, δεν υπάρχει σταθερότητα ούτε πάγιο νομικό πλαίσιο των στελεχών, η δε κατάρτιση και υπευθυνότητα των υπαλλήλων δεν αποτελεί τον κανόνα, με αποτέλεσμα οι αντιστάσεις της διοίκησης να είναι μικρές. Η συνταγματική διάταξη, σύμφωνα με την οποία η κυβερνητική πολιτική εφαρμόζεται 'μέσα στο πλαίσιο των νόμων', δεν μεταβάλλει τα πράγματα, αφού, όπως είδαμε, οι νόμοι συντάσσονται από την κυβέρνηση και ψηφίζονται από την κυβερνητική πλειοψηφία.

Παρατηρείται, λοιπόν, μια ουσιαστική 'σύντηξη' όλων των κρατικών λειτουργιών που εκφράζουν την κρατική βούληση, σε μια ενιαία εξουσία: την κυβερνητική.

3. Η δικαστική λειτουργία διατηρεί, βέβαια, κατά βάση, την εγγυημένη και κατοχυρωμένη από το Σύνταγμα ανεξαρτησία της (άρθρα 87 παρ. 1-2, 90 παρ. 1-4, 88 παρ. 1 εδ. τελ. και 4-5, 90 παρ. 5 εδ. τελ., 87 παρ. 3 και 91 και 99). Όμως τα δικαστήρια δεν εκφράζουν δική τους πολιτική βούληση. Εφαρμόζουν απλώς, με κάποια βέβαια περιθώρια ερμηνείας, τους νόμους που έχουν ψηφιστεί με κυβερνητική πρωτοβουλία. Επιπλέον, η παντοδύναμη κυβέρνηση δύσκολα ανέχεται την ελεγκτική και κυρωτική λειτουργία της Δικαιοσύνης. Και με διάφορες μεθοδεύσεις προσπαθεί να την περιορίζει ή να την κατευθύνει. Συνήθεις πρακτικές είναι: α) οι ευκαιριακές νομοθετικές επεμβάσεις στη σύνθεση και στις αρμοδιότητες των οργάνων αυτοδιοίκησης της Δικαιοσύνης (του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου, της υπηρεσίας Επιθεώρησης, των προϊσταμένων των μεγάλων δικαστηρίων κ.λπ.)· β) η προαγωγή, χωρίς καμιά αιτιολόγηση και με κομματικά κατά κανόνα κριτήρια, των προέδρων και αντιπροέδρων των τριών ανώτατων δικαστηρίων, του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και των γενικών επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των Διοικητικών Δικαστηρίων, σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος, αρμοδιότητα δια της οποίας είναι δυνατός ο επηρεασμός των εκάστοτε 'υποψηφίων', που ανέρχονται σε αρκετές δεκάδες ανώτατων δικαστικών λειτουργών, οι οποίοι και στελεχώνουν τα κορυφαία δικαστικά όργανα· γ) η εξασφάλιση διάφορων ευνοιών υπέρ εκείνων που εμφανίζονται ως 'συνεργάσιμοι'· δ) η νομοθετική 'επίλυση' εκκρεμών υποθέσεων (παρά τις

καταδίκες της χώρας μας από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου για την πρακτική αυτή της ‘δικαιοδοτούσης Βουλής’· ε) η δημόσια μειωτική ή και περιφρονητική κριτική των μη αρεστών δικαστικών αποφάσεων· στ) η αυθαίρετη μη εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, καίτοι δεσμευτικών για το δημόσιο· ζ) η διατήρηση των δικαστηρίων υπό απόλυτη οικονομική εξάρτηση από το υπουργείο Δικαιοσύνης κ.ά. Με τέτοια δεδομένα, μολονότι οι πλείστοι δικαστικοί λειτουργοί παραμένουν σταθερά αφοσιωμένοι στο έργο τους, ανεπηρέαστοι και αληθινά ανεξάρτητοι, η δικαστική λειτουργία, που θα μπορούσε να αποτελέσει τον αποτελεσματικότερο φραγμό κατά της διαφθοράς, τελεί υπό διαρκή σχεδόν υπονόμευση, με αποτέλεσμα να βρίσκεται καμιά φορά σε αδυναμία, σε κρίσιμες ιδίως υποθέσεις, να εκπληρώσει με επάρκεια και αποτελεσματικότητα την αποστολή της.

Άλλα όργανα, όπως οι, κατά τα άρθρα 19 παρ.2, 103 παρ. 7, 9 Α εδ. β, 15 παρ. 2 και 103 παρ. 9 συνδ. 101 Α του Συντάγματος, ανεξάρτητες αρχές και η τοπική αυτοδιοίκηση, ελέγχονται βασικά από την κυβέρνηση, υπόκεινται σε νομοθετικούς περιορισμούς και, ενίοτε, επιρροές, οι δε αρμοδιότητές τους είναι περιορισμένες. Ούτε αντισταθμίζουν, έστω εν μέρει, ούτε ελέγχουν την κυβερνητική δράση.

4. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, που, υπό το καθεστώς εναλλαγής των δύο πλειοψηφικών κομμάτων στην εξουσία, συνιστά ανασχετικό παράγοντα, ιδίως όταν συνδυάζεται με υποστήριξη της αντιπολίτευσης από ΜΜΕ με σημαντική επιρροή, αποτελεί μηχανισμό απλής πολιτικής πίεσης, χωρίς ελεγκτική εξουσία –δεν μπορεί, δηλαδή, να εμποδίσει κυβερνητικές ενέργειες, έστω και παράνομες. Άλλωστε, όταν η κρατική εξουσία είναι συγκεντρωμένη σε ένα πρόσωπο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος συχνά επιτείνει το φάσμα του πολιτικού κόστους και οδηγεί σε αναζήτηση εξωθεσμικών ερεισμάτων. Επιπλέον, υποθηκεύει την ελευθερία της αντιπολίτευσης, ως αυριανής κυβέρνησης, στα ΜΜΕ και στις άλλες εξωθεσμικές δυνάμεις που την ενίσχυσαν.

Το συνδικαλιστικό και το φοιτητικό κίνημα, οι επαγγελματικοί σύλλογοι (δημοσιογράφων, πανεπιστημιακών, δικηγόρων κ.ά.), η εκκλησία και άλλοι παράγοντες δεν διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση, άρα δεν μπορούν να λειτουργήσουν ως αντίρροποι ή ελεγκτικοί θεσμοί.

Περιορισμοί στη μονοκρατορία του πρωθυπουργού απορρέουν από την κοινοτική νομοθεσία, από τις αποφάσεις των δικαστηρίων και άλλων οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και από καταδικαστικές αποφάσεις

του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του Στρασβούργου (ΕΔΔΑ), που δεσμεύουν τη χώρα μας. Οι περιορισμοί αυτοί είναι ασφαλώς χρήσιμοι για την πάταξη της διαφθοράς. Αφορούν, όμως, ορισμένα μόνο πεδία από εκείνα στα οποία η διαφθορά εμφανίζεται, και όχι τα σπουδαιότερα. Επιπλέον, δεν επηρεάζουν τη *δομή* του πολιτικού μας συστήματος, εξαιτίας της οποίας κυρίως, όπως είδαμε, ευνοείται η ανάπτυξη της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο.

5. Η εποπτική αυτή περιδιάβαση μάς οδηγεί στο συμπέρασμα ότι από το πρωθυπουργοκεντρικό κοινοβουλευτικό μας σύστημα *λείπουν θεσμικά αντίβαρα που να ελέγχουν αλλά και να νομιμοποιούν την κρατική δράση*. Έτσι, στη χώρα μας, όχι μόνο η αντιμετώπιση των μεγάλων οργανωτικών προβλημάτων (όπως η αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης, το ασφαλιστικό, το μεταναστευτικό, η εκπαίδευση, η αυθαίρετη δόμηση κ.λπ.) καρκινοβατεί, αλλά επιπλέον η εξουσία αναγκάζεται να καταφεύγει σε εξώθεσμικά κέντρα ζητώντας πολιτική στήριξη, έναντι ανταλλαγμάτων, ενώ, παράλληλα, νομιμοποιεί τη διαφθορά, προωθώντας στη Βουλή διατάξεις για την αμνηστευση και κάλυψη κάθε παρανομίας καθώς και για την παροχή στους κακοπληρωτές αλληπάλληλων και σκανδαλωδών διευκολύνσεων, σε βάρος των συνεπών φορολογουμένων.

V. Αναγκαία μέτρα και ιδίως θεσμικά αντίβαρα

1. Για την αντιμετώπιση της διαφθοράς πρέπει, βεβαίως, να ληφθούν, με διακομματική συναίνεση, μέτρα νομοθετικά και διοικητικά ώστε να προστατευθεί αποτελεσματικά η δημόσια εν γένει περιουσία, οι δασικές εκτάσεις και ο αιγιαλός, να συνταχθεί επιτέλους κτηματολόγιο –για τις δημόσιες τουλάχιστον γαίες και για τις δασικές εκτάσεις–, να κατοχυρωθεί το αδιάβλητο των δημόσιων διαγωνισμών και να αποκλειστεί κάθε αθέμιτη μεθόδευση ή εύνοια κατά τη διακήρυξη και την ανάθεση κρατικών προμηθειών, μελετών και δημόσιων έργων και κατά τις προσλήψεις και προαγωγές σε όλο τον δημόσιο τομέα. Οι ισχύουσες διαδικασίες, έλεγχοι και άλλες διασφαλίσεις (Συνήγορος του Πολίτη, ΑΣΕΠ, υπηρεσίες αγορανομικού και φορολογικού ελέγχου, όπως το Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης κ.λπ.) κινούνται μεν προς τη σωστή κατεύθυνση αλλά έχουν περιορισμένο πεδίο δράσης και, σε κάποιες περιπτώσεις, είναι ανεπαρκείς.

Πρέπει να γίνει αναδιάρθρωση εκείνων των υπηρεσιών στις οποίες παρτηρούνται σήμερα κρούσματα διαφθοράς. Να οργανωθεί συστηματική πα-

ρακολούθηση και διασταύρωση στοιχείων στις ευαίσθητες υπηρεσίες σχετικά με τις οικονομικές συναλλαγές και άδειες. Να περιοριστούν δραστικά οι περιπτώσεις ευρείας διακριτικής ευχέρειας, να διασφαλιστεί ο ελεύθερος και με ίσους όρους ανταγωνισμός υποψηφίων, να καθιερωθεί η διαφάνεια, για να περιοριστούν οι συμπαιγνίες και αθέμιτες συμπράξεις ή συνεννοήσεις, να προχωρήσει η ιδιωτικοποίηση –ιδίως στους τομείς όπου παρατηρείται σπατάλη, όπου γίνονται κομματικοί διορισμοί και όπου η διαχείριση προϋποθέτει επιχειρηματικές πρωτοβουλίες και επιχειρηματική ευελιξία. Να ενταθεί και να επιταχυνθεί ο πειθαρχικός έλεγχος σε όλους τους τομείς με τον περιορισμό των παρελκυστικών μεθοδεύσεων και υπεκφυγών.

Όμως αυτά θα προξενούσαν τόσες αντιδράσεις και θα συνεπάγονταν τέτοιο πολιτικό κόστος ώστε γρήγορα η κυβέρνηση, μη μπορώντας, στο συγκεντρωτικό μας σύστημα, να τις απορροφήσει, θα εγκατέλειπε την προσπάθεια.

2. Για να παταχθεί η διαφθορά επιβάλλεται, επίσης, να επιχειρηθεί μια αποφασιστική εκστρατεία κατά της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο, με ενημέρωση της κοινής γνώμης. Να αντιληφθούν όλοι τη σοβαρότητα και την έκταση του προβλήματος, με επισήμανση των κινδύνων, τόσο για την οικονομία και τις συναλλαγές, όσο και για τα δικαιώματα του ανθρώπου και τους θεσμούς στους οποίους στηρίζεται η νομιμότητα και η δημοκρατία. Η ενημέρωση αυτή πρέπει να γίνει με εγκυκλίους της κυβέρνησης και των εισαγγελικών αρχών, που να αποσταλούν προς όλες τις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, οικονομικές, πολεοδομικές, κοινωνικοασφαλιστικές, σώματα ασφαλείας, υπουργεία κ.λπ., με δημοσιότητα, μέσω και του Τύπου και των ΜΜΕ, και με την ειλικρινή και κατηγορηματική διακήρυξη ότι τα φαινόμενα διαφθοράς θα πατάσσονται συστηματικά, χωρίς καμία εκ των υστέρων νομιμοποίηση, και με πρόσκληση προς τις αρχές και τους πολίτες να μην τα ανέχονται και να τα καταγγέλλουν.

Όμως μια τέτοια εκστρατεία θα ξεσήκωνε τέτοιες αντιστάσεις και, ιδίως, θα προκαλούσε τέτοιο πολιτικό κόστος ώστε είναι αδύνατο να επιχειρηθεί όσο το πολιτικό μας σύστημα στερείται νομιμοποιητικών ερεισμάτων.

3. Το καλό παράδειγμα πρέπει να δοθεί από την κυβέρνηση και τα κόμματα. Οι πολιτικοί οφείλουν πρώτοι να απαρηθούν τα αδικαιολόγητα πρόνομα που σήμερα όχι απλώς απολαμβάνουν αλλά ολοένα επανέξάνουν. Οφείλουν να τηρούν απαρέγκλιτα τη νομιμότητα, να σέβονται και να εφαρμόζουν τις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας και των λοιπών δικαστηρίων, τις οποίες σήμερα συχνά ονειδίζουν και αφήνουν ανεφάρμοστες,

να κάνουν πράξη την κατά το άρθρο 16 παρ. 1 και 5 του Συντάγματος 'ακαδημαϊκή ελευθερία' των πανεπιστημιακών και την 'αυτοδιοίκηση' των πανεπιστημίων και άλλων ΑΕΙ. Να αφήσουν τη διοίκηση απερίσπαστη στο έργο της, χωρίς κομματικές ή μεροληπτικές επεμβάσεις, διότι πρωταρχική προϋπόθεση για την αντιμετώπιση της διαφθοράς είναι ο αποκομματισμός της. Να απέχουν από κάθε, οποιαδήποτε, παρέμβαση στις ανεξάρτητες αρχές και στον χώρο της Δικαιοσύνης. Να πάψει η ανοχή και η εκ των υστέρων νομιμοποίηση της ανομίας.

Πρωτίστως, πρέπει να αλλάξει ο νόμος περί 'ευθύνης υπουργών' και, κατά την προσεχή συνταγματική αναθεώρηση, να τροποποιηθεί ριζικά το συναφές άρθρο 86 του Συντάγματος που, μετά την αναθεώρηση του 2001, αποτελεί ασπίδα ακαταδίκτου, διαβατήριο για τη διαφθορά.

Αλλά, όπως είπαμε, αυτά δεν μπορεί να γίνουν σε καθεστώς μονοπρόσωπης εξουσίας.

4. Πάντως η λήψη των νομοθετικών αυτών μέτρων, εκτός του ότι είναι ανέφικτη με τη σημερινή δομή της εξουσίας, δεν αρκεί. Διότι δεν θα την αλλάξει, δεν θα ενισχύσει το πολίτευμά μας με τους απαραίτητους θεσμούς, δεν θα το καταστήσει λειτουργικό και αποτελεσματικό.

Για να γίνουν αυτά επιβάλλεται να εισαχθούν στο πολίτευμά μας τα θεσμικά '*αντίβαρα*' που είναι, κατά την οργανωτική αρχή των *checks and balances*, αναγκαία.

Ο ρόλος τους είναι: α) να αντισταθμίζουν την κυβερνητική εξουσία είτε μετέχοντας στη λήψη ορισμένων κυβερνητικών αποφάσεων είτε ασκώντας επ' αυτών έλεγχο νομιμότητας· και β) να νομιμοποιούν, έτσι, την κυβερνητική εξουσία και τη δράση της, ώστε αυτή να γίνει αδιάβλητη και αποτελεσματική.

Στις σελίδες που ακολουθούν προχωρούμε σε κάποιες συγκεκριμένες προτάσεις.

5. Όπως και σε άλλες μελέτες μας υποστηρίξαμε, επιβάλλεται, κατά την προσεχή συνταγματική αναθεώρηση, να αποκατασταθούν ορισμένες από τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτό θα αποκομματικοποιήσει τη λειτουργία του κοινοβουλευτισμού και θα απαλύνει κάποιες πολιτειακές εντάσεις που δεν συμβάλλουν στην ομαλότητα.

Επιβάλλεται, επίσης, να ενισχυθεί το *Ελεγκτικό Συνέδριο*. Να γίνει σεβαστός ο έλεγχός του, τόσο ο προληπτικός επί των δαπανών και των 'συμβάσεων' όσο και ο κατασταλτικός επί της διαχείρισης. Εξάλλου, επιβάλλεται να διευρυνθούν και ουσιαστικοποιηθούν ορισμένες ελεγκτικές αρμοδιότητές του.

Επιβάλλεται, επίσης, όπως υπογραμμίστηκε και νωρίτερα, να τροποποιηθεί ο νόμος 'περί ευθύνης υπουργών'.

VI. Ας μας επιτραπεί τέλος να επανέλθουμε σε παλαιότερη πρότασή μας:

Να συσταθούν, κατά την προσεχή συνταγματική αναθεώρηση, νέα ανεξάρτητα όργανα που: α) να μετέχουν στη νομοθετική λειτουργία· και β) να ελέγχουν κατά τρόπο προληπτικό και συγκεντρωτικό τη συνταγματικότητα ορισμένων νομοσχεδίων και τη συμβατότητά τους προς τις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας.

Τέτοια όργανα είναι, κυρίως, ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα και ένα Συνταγματικό Δικαστήριο.²

Δεύτερο νομοθετικό σώμα: η ύπαρξή του θα εξαλείψει κάποιες άτοπες πρακτικές, ασυμβίβαστες προς τη συνταγματική τάξη, όπως η ψήφιση νομοσχεδίων χωρίς απαρτία στη Βουλή, η σώρευση ετερόκλητων και άσχετων διατάξεων στο ίδιο νομοσχέδιο, η προσθήκη τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, συχνά αφηνidiaστικών. Τέτοιες πρακτικές, μολονότι υποβαθμίζουν το κοινοβούλιο και την κρατική αξιοπιστία, επιτρέποντας νομοθετικές λαθροχειρίες υπέρ ορισμένων ισχυρών, καθώς και εξαιρέσεις ή κενά από τα οποία επωφελούνται οργανωμένα συμφέροντα, δεν ελέγχονται σήμερα δικαστικώς, διότι θεωρείται ότι αποτελούν *interna corporis* της Βουλής. Θα ελέγχονται, όμως, από το δεύτερο νομοθετικό σώμα. Επιπλέον αυτό, επανεξετάζοντας, μετά την ψήφισή του από τη Βουλή και πριν από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το σχετικό νομοθετικό κείμενο, θα επανασταθμίσει τη σκοπιμότητα των προτεινόμενων διατάξεων συνεκτιμώντας και την κριτική που θα έχει στο μεταξύ ασκηθεί από δημοσιολόγους, από τα ΜΜΕ και άλλους εκφραστές της κοινής γνώμης, και θα αποτρέπει την επιψήφιση νομοσχεδίων παρορμητικών, κομματικών, πρόχειρων ή ασυμβίβαστων με το Σύνταγμα, το κοινοτικό δίκαιο ή τις διεθνείς συμβάσεις που μας δεσμεύουν. Θα συμπληρώνει τυχόν ελλείψεις, θα αποσαφηνίζει και θα βελτιώνει νομοτεχνικά το κείμενο των διατάξεων, το οποίο σήμερα συχνά δίνει λαβή σε αμφιβολίες και παρερμηνείες που ενθαρρύνουν τη διαφθορά. Θα αποτελεί φραγμό στην πολυνομία, στις εμβολωματικές ρυθμίσεις, στις νομοθετικές ασυνέπειες και 'παγίδες' από τις οποίες επίσης επωφελείται η διαφθορά.

Τα μέλη ενός τέτοιου σώματος, οριζόμενα λ.χ. σε 100, με αντίστοιχο

περιορισμό του αριθμού των βουλευτών σε 200 (πρβλ. άρθρο 51 παρ. 1 του Συντάγματος), μπορεί να εκλέγονται είτε κατά τις γενικές βουλευτικές εκλογές είτε ενδιάμεσως, μεταξύ υποψηφίων με πρόσθετα, ενδεχομένως, τυπικά προσόντα (ηλικίας κ.λπ.) και με θητεία ίση ή μακρύτερη εκείνης των βουλευτών. Στο δεύτερο αυτό σώμα θα μπορούσε να ανατεθεί προσθέτως η δίωξη των υπουργών (άρθρο 86 του Συντάγματος), η άρση της ασυλίας των βουλευτών (άρθρα 61-62 του Συντάγματος), η σύμπραξη κατά την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας και η κατά το άρθρο 101 Α του Συντάγματος αρμοδιότητα της Βουλής. Θα ήταν, επιπλέον, το δεύτερο νομοθετικό σώμα ιδιαίτερα χρήσιμο κατά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, προκειμένου αυτή να αποφασίζεται και να πραγματοποιείται κατά την ίδια βουλευτική περίοδο, χωρίς μεσολάβηση εκλογών, όπως σήμερα προβλέπεται (άρθρο 110 παρ. 2-3 του Συντάγματος). Έτσι, η χώρα μας θα επιτάχυνε την, επιβεβλημένη και ανεπίδεκτη καθυστέρησης, εναρμόνιση προς το κοινοτικό δίκαιο και προς τη δεσμευτική για τη χώρα μας νομολογία των ευρωπαϊκών δικαστηρίων.

Συνταγματικό Δικαστήριο: Έχει λεχθεί επιγραμματικά ότι κράτη χωρίς Συνταγματικό Δικαστήριο είναι ουσιαστικά κράτη χωρίς Σύνταγμα.³ Πράγματι, χωρίς Συνταγματικό Δικαστήριο, ο σεβασμός της ιεραρχίας των κανόνων του δικαίου, και, κατ'αποτέλεσμα, της όλης έννομης τάξης, είναι προβληματικός. Μόνο ένα τέτοιο όργανο, υψηλού κύρους και απαλλαγμένο από το φάσμα του πολιτικού κόστους, μπορεί να εξασφαλίσει αμερόληπτη συνταγματική δικαιοσύνη και συνταγματική νομιμότητα. Μπορεί, επίσης, να εγγυηθεί τα δικαιώματα του ανθρώπου και την προστασία του περιβάλλοντος, την κατανομή των συνταγματικών αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων οργάνων της πολιτείας και την εύρυθμη συλλειτουργία των οργάνων αυτών. Θα επιλαμβάνεται, είτε κυρίως είτε παρεμπιπτόντως, μέσα στα όρια της αρμοδιότητάς του, των επίμαχων 'πολιτικών' αποφάσεων και, επιλύοντας τις αμφισβητήσεις συνταγματικότητας, θα παρέχει στην κυβέρνηση το αναγκαίο εκάστοτε νομικό έρεισμα και θα την απαλλάσσει από το φάσμα του πολιτικού κόστους.

Παραδειγματικά, ας αναφερθούμε στην προβλεπόμενη από το Σύνταγμα (άρθρο 15) αδειοδότηση των ραδιοτηλεοπτικών σταθμών με καθιέρωση ραδιοτηλεοπτικών συχνοτήτων και στη συμμόρφωσή τους προς τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλονται από την ίδια συνταγματική διάταξη για 'αντικειμενική μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων', 'ποιοτική στάθμη των προγραμμάτων' και 'σεβασμό της αξίας του ανθρώπου'. Ωστόσο, όπως είναι γνωστό, το

άρθρο αυτό του Συντάγματος έχει μείνει ολότελα ανεφάρμοστο και το τηλεοπτικό τοπίο παραμένει στη χώρα μας, τυπικά και ουσιαστικά, επί μια ολόκληρη τριακονταετία, *ανεξέλεγκτο και άναρχο*. Οι ραδιοτηλεοπτικοί σταθμοί εξακολουθούν να λειτουργούν *αυθαίρετα*, κατά την αρέσκειά του ο καθένας, οι πλείστοι δε διαστρεβλώνουν τα γεγονότα και *‘αποβλακώνουν’* το κοινό τους με αλγολαγνικές *‘ειδήσεις’* χάριν της ακροαματικότητας και της τηλεθέας. Καμιά κυβέρνηση δεν *τολμά να επιβάλει τη νομιμότητα, φοβούμενη την εις βάρος της αντίδραση των ‘καναλιών’*, με το συνακόλουθο πολιτικό κόστος. Όμως, ένα Συνταγματικό Δικαστήριο, με υψηλό κύρος, αποφαινόμενο επί των σχετικών ζητημάτων *συνταγματικής νομιμότητας*, χωρίς τον φόβο του πολιτικού κόστους, θα μπορούσε, πολύ αποτελεσματικότερα από το άνευρο Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, να επιβάλει τη νομιμότητα, *υποχρεώνοντας* την κυβέρνηση να εφαρμόσει τη συνταγματική επιταγή, χωρίς μάλιστα πολιτικό κόστος αφού εκείνο θα αναδεχόταν την *‘ευθύνη’* και θα παρείχε έτσι στην κυβέρνηση *‘κάλυψη’*, άρα τη δύναμη να προχωρήσει. Παρόμοια φαινόμενα κυβερνητικής αδυναμίας παρατηρούνται στον χώρο της παιδείας, όπου η συντεχνιακή αντίσταση των *‘ενδιαφερομένων’* ματαιώνει κάθε απόπειρα εκσυγχρονισμού. Το Συνταγματικό Δικαστήριο θα ήταν και στον χώρο αυτό ικανό να προωθήσει τις συνταγματικά επιβεβλημένες (άρθρο 16) λύσεις.

Γενικότερα, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα αναδεικνυόταν σε πολύτιμο βήμα και εργαλείο για την καταπολέμηση της ασιδωσίας, της διαπλοκής και, γενικότερα, της διαφθοράς, ιδίως με τον προληπτικό και, πάντως, συγκεκριμένο έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Αυτή *ελέγχεται σήμερα μόνο εκ των υστέρων και παρεμπιπτόντως (ευκαιριακά)*, από το δικαστήριο οιοδήποτε βαθμού, ενώπιον του οποίου συμβαίνει να ανακύπτει η αμφισβήτηση της συνταγματικότητας. Και, αν το δικαστήριο αυτό δεχθεί την αντισυνταγματικότητα, οφείλει να αποκρούσει την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης μόνο στην εκδικαζόμενη διαφορά (υπόθεση), χωρίς να την ακυρώνει. Η διάταξη, δηλαδή, παραμένει στην έννομη τάξη μας και, κατά κανόνα, οδηγεί σε νομολογιακές *διακυμάνσεις*. Έτσι, το κρίσιμο για την ασφάλεια των συναλλαγών ζήτημα της συνταγματικότητας του νόμου παραμένει για χρόνια *εκκρεμές και αμφισβητούμενο*, δίνοντας λαβή στην ανάπτυξη αβεβαιότητας και διαφθοράς. Επιπλέον, σήμερα το ζήτημα της συνταγματικότητας εγείρεται συνήθως ύστερα από *μακρό χρονικό διάστημα*, αφού έχουν διαμορφωθεί καταστάσεις που δυσχερώς ανατρέπονται και των οποίων η

ανατροπή διαψεύδει την εμπιστοσύνη των πολιτών και συχνά προκαλεί οδυνηρές εκπλήξεις.

Το Συνταγματικό, αντίθετα, Δικαστήριο θα επιλαμβάνεται προληπτικά, κυρίως, όχι παρεμπιπτόντως, σε κάθε περίπτωση που, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή ο Πρόεδρος της Βουλής ή ομάδα 50 τουλάχιστον βουλευτών, μετά μεν την ψήφιση νομοσχεδίου, πριν όμως από την έκδοση και δημοσίευση του κειμένου στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, έχουν αμφιβολίες για την (εσωτερική ή εξωτερική) συνταγματικότητα του νόμου ή ορισμένης διάταξής του, οπότε οφείλουν να παραπέμπουν το ζήτημα ενώπιόν του Δικαστηρίου αυτού. Αν εκείνο δεχτεί την αντισυνταγματικότητα, η 'έκδοση' και 'δημοσίευση' του νομοθετικού κειμένου θα ματαιώνεται. Έτσι, αντισυνταγματικά κείμενα δεν θα εισέρχονται καν στην έννομη τάξη μας. Ο προληπτικός αυτός έλεγχος δεν θα αποκλείει, όμως, την εκ των υστέρων έγερση του ζητήματος, ενώπιον οιοδήποτε δικαστηρίου, είτε ύστερα από πρόταση διαδίκου είτε αυτεπαγγέλτως. Στην περίπτωση αυτή, αν το δικαστήριο θεωρεί, προκριματικά, ότι ανακύπτει εύλογη αμφιβολία, θα παραπέμπει το ζήτημα στο Συνταγματικό Δικαστήριο, προκειμένου αυτό να αποφανθεί, κυρίως και δεσμευτικά έναντι πάντων, ακυρώνοντας τις διατάξεις που κρίνει αντισυνταγματικές.

Το Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί, επίσης, να εκδικάζει ατομικές προσφυγές για την προστασία συνταγματικών δικαιωμάτων των πολιτών. Μπορεί, επιπλέον, να του ανατεθεί η εκδίκαση των εκλογικών αμφισβητήσεων καθώς και των λοιπών υποθέσεων που ανήκουν σήμερα στη δικαιοδοσία του κατά το άρθρο 100 του Συντάγματος Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (Α.Ε.Δ.). Θα έχει τη δυνατότητα και το κύρος να επιλύει αυθεντικά κρίσιμα ζητήματα τον εθνικού ή δημόσιου βίου, καταπαύοντας αμφισβητήσεις και έριδες. Θα αποτελεί, επομένως, ασπίδα κατά της διαφθοράς. Όπως είναι εύλογο, το ανώτατο αυτό Δικαστήριο θα απαριζείται από πρόσωπα εγνωσμένου κύρους, με ανάλογη μόρφωση και πείρα.

Ας μη σπεύσει ο αναγνώστης να χαρακτηρίσει τις πιο πάνω προτάσεις ουτοπικές λόγω της δεδομένης αροθυμίας κάθε αναθεωρητικής Βουλής να συναινέσει στη σύσταση πολιτειακών οργάνων που θα περιορίζουν την εξουσία της κυβέρνησης και του κοινοβουλίου. Διότι, από την άλλη μεριά, όλοι σήμερα βλέπουν ότι το πολίτευμά μας είναι ισχνό και δεν μπορεί, χωρίς την αναγκαία θεσμική εμβάθυνσή του, να ανταποκριθεί στις επιταγές των καιρών, μεταξύ των οποίων και η καταπολέμηση της διαφθοράς στον δημόσιο χώρο.

Σημειώσεις

1. Βλ. Αντώνης Μακρυδημήτρης (2002) καθώς και λοιπές μελέτες στον συλλογικό τόμο *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*.
2. Βλ. Στέφανος Ματθίας (2003α).
3. Βλ. Γιώργος Κασσιμάτης (1999) και Στέφ. Ματθίας (2003β): σελ. 171 επ., ιδίως 182-185.

Ενδεικτική βιβλιογραφία:

- Βουλή των Ελλήνων (1997). *Έκθεση της ειδικής μόνιμης επιτροπής θεσμών και διαφάνειας*. Αθήνα: Βουλή των Ελλήνων.
- Δημόπουλος, Χ. (2005). *Η Διαφθορά*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Girling, J. (1997). *Corruption, Capitalism and Democracy*. London: Routledge.
- Heywood, P., επιμ. (1997). *Political Corruption*. Political Studies Association and Blackwell.
- Hoddes, R., Inowlocki, T. & Wolfe, T., επιμ., *Global Corruption Report 2003*. Berlin: Transparency International.
- Κασσιμάτης, Γ. (1999). *Συνταγματική Δικαιοσύνη*. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Κέντρο Ανάπτυξης Ιδεών για την Ελλάδα του 21ου αιώνα και Νικολοπούλου, Αλ., επιμ., (1998), *Κράτος και Διαφθορά*. Πρόλογος: Στ. Μάνος. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Λάζος, Γ. (2005). *Διαφθορά και Αντιδιαφθορά*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2002). 'Το Σύνταγμα και το κράτος: Ποιο κράτος χρειαζόμαστε σήμερα' στο: Ελληνικό Ινστιτούτο Διοικητικών Επιστημών, *Η Διοίκηση και το Σύνταγμα*, Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας.
- Ματθίας, Στ. (2003α). 'Δεύτερο Νομοθετικό Σώμα και Συνταγματικό Δικαστήριο', ανάπτυπο από τον υπό έκδοση τόμο προς τιμήν Γεωργίου Κασσιμάτη. Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Ματθίας, Στ. (2003β). 'Συνταγματική δικαιοσύνη στην Ελλάδα', *Επιστήμη και Κοινωνία*, τχ. 11 (φθινόπωρο 2003), σελ. 171 επ., ιδίως 182-185.
- Pope, J. (2002). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Transparency International.
- Vincke, Fr. & Heimann, Fr. (2003). *Fighting Corruption. A Corporate Practices Manual*. France: ICC Publishings.
- Transparency International (2005). *Annual reports 2001-2005*. Berlin: Transparency International.