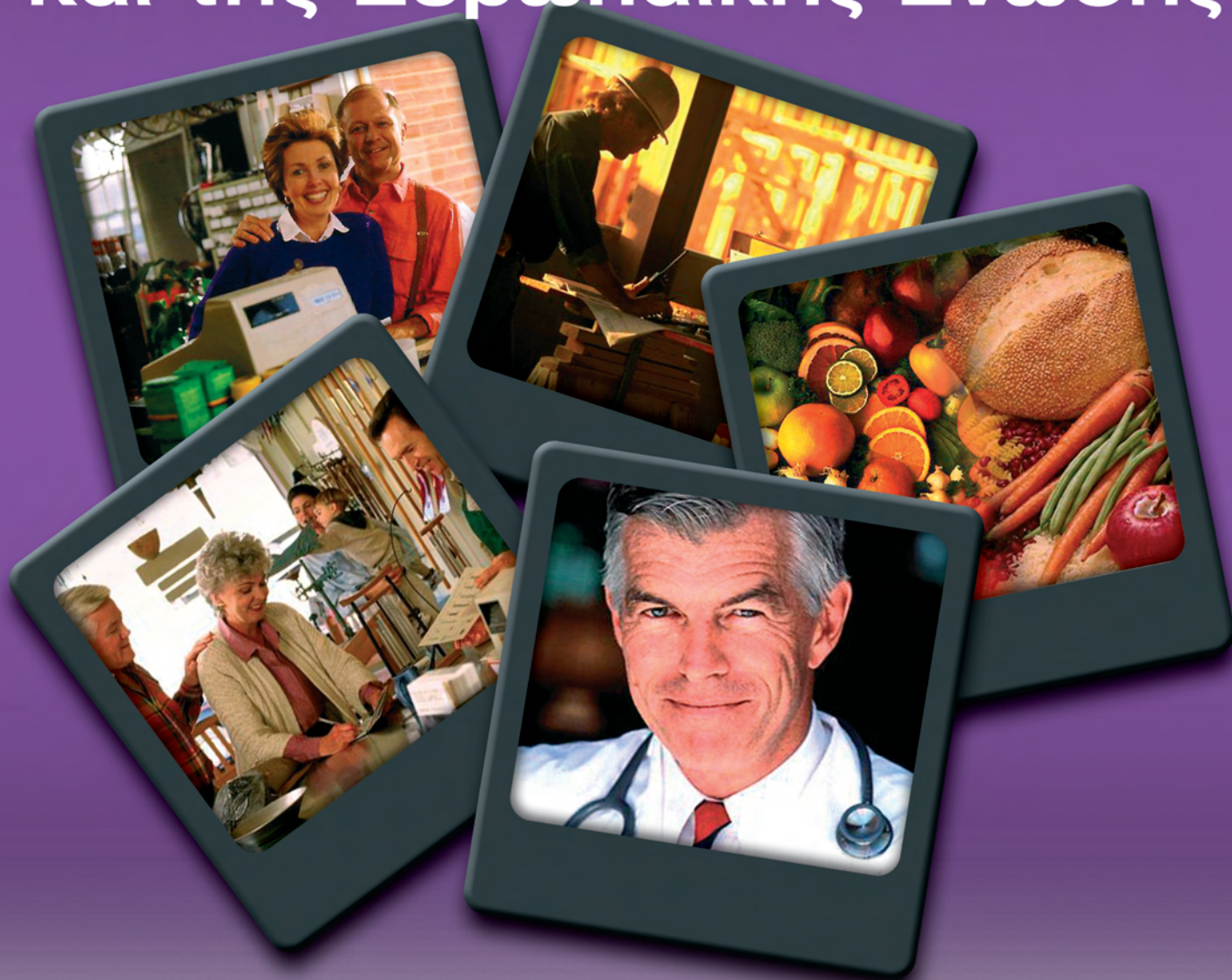


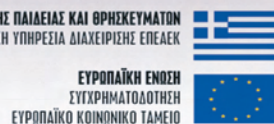
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ
ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ

ενεργός πολίτης: δικαιώματα - υποχρεώσεις
/ διαχείριση νοικοκυριού

Βασικοί Θεσμοί της Ελληνικής Πολιτείας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΚΕΝΤΡΑ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΕΝΗΛΙΚΩΝ



Συγγραφή

Νίκος Ζαρταμόπουλος, Γιάννης Ανδρουλιδάκης

Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό παράχθηκε στο πλαίσιο του Έργου «**Κέντρα Εκπαίδευσης Ενηλίκων II**», το οποίο εντάσσεται στο **Ε.Π.Ε.Α.Ε.Κ. II** του **ΥΠ.Ε.Π.Θ.**, Μέτρο 1.1. Ενέργεια 1.1.2.Β. και συγχρηματοδοτείται από την **Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Κ.Τ.)**.



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΘΝΙΚΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΕΔΕΚ



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΣΥΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ



Η ΠΑΙΔΕΙΑ ΣΤΗΝ ΚΟΡΥΦΗ
Επιχειρησιακό Πρόγραμμα
Εκπαίδευσης και Αρχικής
Επαγγελματικής Κατάρτισης

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΝΟΤΗΤΑ Α

ΟΙ ΕΞΟΥΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ.....	5
A.1. 1η διδακτική υποενότητα: διάκριση των εξουσιών γενικά.....	6
A.2. 2η διδακτική υποενότητα: Οι τρεις εξουσίες στο σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα.....	10
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ.....	22

ΕΝΟΤΗΤΑ Β

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ: ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ	27
--	-----------

B.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ	28
B.1.a. Η σύνθεση του Εθνικού Κοινοβουλίου.....	29
B.1.β. Λειτουργία της Βουλής - Ολομέλεια του Κοινοβουλίου και Επιτροπές.....	30
B.1.γ. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου.....	32
B.1.δ. Άλλες, μη νομοθετικές, αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου.....	34
B.1.ε. Κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	36
B.1.στ. Συμπεράσματα	37

B.2 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ.....	37
B.2.a. Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι Ευρωεκλογές	38
B.2.β. Νομοθετικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	40
B.2.γ. Οι Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	42
B.2.δ. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου	43
B.2.ε. Πολιτικός ρόλος και πολιτικός έλεγχος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.....	44
B.2.στ. Συμπεράσματα	44

ΕΝΟΤΗΤΑ Γ

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ

ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ.....	47
Γ.1 Τι είναι και τι κάνουν τα πολιτικά κόμματα	48
Γ.2 Τα κόμματα ως δημοκρατικός και κοινωνικός θεσμός.....	56
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ.....	63

ΕΝΟΤΗΤΑ Δ 67

Δ.1. Η εθνική κυβέρνηση	68
Δ.1.1 Οι αρμοδιότητες των υπουργών, των υφυπουργών και των αντιπροέ- δρων της κυβέρνησης.....	69
Δ.2. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	71
Δ.2.1 Ρόλος και αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης	72
Δ.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.....	73
Δ.3.1 Λειτουργία και αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	75
Δ.4. Προσδιορισμός και σύγκριση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επι- τροπής, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εθνικής κυ- βέρνησης	77

ΕΝΟΤΗΤΑ Ε

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΔΙΕΘΝΩΝ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΑ ΚΡΑΤΗ –ΜΕΛΗ.....	83
Ε.1. Γενικά	84
Ε.2. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και οι Διεθνείς Οργανισμοί που υπάγονται σε αυτόν	85
Ε.3. Οικονομικοί Διεθνείς Οργανισμοί.....	89
Ε.4. Στρατιωτικοί Διεθνείς Οργανισμοί.....	91
Ε.5. Δικαστικοί Διεθνείς Οργανισμοί	94
Ε.6. Το Συμβούλιο της Ευρώπης	96
Ε.7. Γενικά	97

ΕΝΟΤΗΤΑ ΣΤ

ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΑ99

ΣΤ.1 Οι Ανεξάρτητες Αρχές μέσα στο δημοκρατικό πολίτευμα.....	101
ΣΤ.2. Ποιες είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές, τι προστατεύουν και τι ρυθμίζουν.....	108
ΣΤ.3. Παρατηρητήρια στην Ευρώπη	115
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ.....	122

ΕΝΟΤΗΤΑ Ζ

ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ, ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ, ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟΣ, ΔΙΚΤΥΑ.

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ.....	127
Z.1 Η κοινωνία των πολιτών μέσα στη σύγχρονη δημοκρατία.....	128
Z.2 Το πλέγμα ομάδων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Μη κυβερνητικές οργανώσεις, εθελοντισμός και δίκτυα	132
Z.3 Η έμφαση στον πολίτη και ο διαμεσολαβητικός θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη	137
ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ.....	140

ΕΝΟΤΗΤΑ Α

ΟΙ ΕΞΟΥΣΙΕΣ ΚΑΙ ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να κατανοούν τι σημαίνει λαϊκή κυριαρχία και τι διάκριση των εξουσιών.
- Να έχουν μία γενική ιδέα για τον τρόπο με τον οποίο αυτές καθιερώθηκαν και γενικευτικαν.
- Να κατανοούν τι εξασφαλίζει η διάκριση των εξουσιών.
- Να γνωρίζουν τις τρεις εξουσίες (Νομοθετική, Εκτελεστική και Δικαστική) και τα βασικά τους χαρακτηριστικά, καθώς και τις σε γενικές γραμμές αρμοδιότητες τους.
- Να γνωρίζουν τι είναι το Σύνταγμα, τι περιλαμβάνει και τι κατοχυρώνει.
- Να συνειδητοποιούν τι είναι η Κυβέρνηση, πως καταρτίζεται, πως ασκεί εξουσία.
- Να γνωρίζουν τις βασικές αρχές που διέπουν την απονομή της Δικαιοσύνης καθώς και την δάκριση της καθ' ύλην αρμοδιότητας των Δικαστηρίων.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- Εξουσίες. Νομοθετική, Εκτελεστική και Δικαστική
- Όργανο
- Δημόσια Αρχή
- Λαϊκή Κυριαρχία
- Κοινοβούλιο
- Σύνταγμα
- Νόμος
- Κυβέρνηση
- Πρωθυπουργός-Υπουργοί
- Πολιτική
- Δικαιοσύνη-Δικαστήρια

A.1. 1η διδακτική υποενότητα: διάκριση των εξουσιών γενικά

Ο πολίτης που θέλει να κατανοήσει πώς λειτουργεί το σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα θα πρέπει να σταθεί με ιδιαίτερη προσοχή στην έννοια της **διάκρισης ή χωρισμού των εξουσιών**. Κι αυτό γιατί οι «**τρεις εξουσίες**» ή «**λειτουργίες**» για τις οποίες συνήθως γίνεται λόγος (**νομοθετική, εκτελεστική, και δικαστική**) συγκροτούν τη βάση αυτού που ονομάζεται Κράτος ή Πολιτεία. Ασκούνται δε από ξεχωριστά όργανα (**Κοινοβούλιο** για τη νομοθετική εξουσία, **Κυβέρνηση** για την εκτελεστική και **Δικαστήρια** για την δικαστική) που στο καθένα έχει ανατεθεί κι ένας διαφορετικός ρόλος από το Σύνταγμα ενός κράτους.

Σκοπός μας εδώ είναι να γίνει κατανοητό **πώς προέκυψε και τι σημαίνει** αυτός ο χωρισμός ανάμεσα στις «τρεις εξουσίες», **τι ακριβώς κάνει η κάθε μια από αυτές**, σε ποιά σημεία μπορεί οι ρόλοι τους να συγχέονται και, τέλος, **πώς ο πολίτης** που έρχεται σε επαφή με το Κράτος **μπορεί να αντιληφθεί αυτό το χωρισμό και τις συνέπειές του**.

Η λεγόμενη **αρχή της διάκρισης των εξουσιών** θεωρείται παιδί του Διαφωτισμού του 18ου αιώνα και είναι συνδεδεμένη με το όνομα του Γάλλου φιλόσοφου **Μοντεσκιέ** (Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu 1689-1775). Η πολιτική σκέψη την ανέπτυξε πλήρως μόλις εκείνη την εποχή, όμως η διάκριση αυτή δεν ήταν μέχρι τότε παντελώς άγνωστη: είχε αναπτυχθεί, σε διάφορες μορφές, από την πρακτική των πολιτικών θεσμών που χρησιμοποιούσε η ανθρωπότητα ήδη από την αρχαιότητα. Από τη στιγμή όμως που διατυπώθηκε πλήρως από τον Μοντεσκιέ, η διάκριση ανάμεσα στη **νομοθετική, τη δικαστική και την εκτελεστική** εξουσία γνώρισε νέα ανάπτυξη, άσκησε πολύ ισχυρή επίδραση σε όλα τα πολιτικά συστήματα και οδήγησε σε νέες, πολύπλοκες και πολύ πιο ακριβείς διακρίσεις ανάμεσά τους, σαν κι αυτές που ισχύουν σήμερα στα δημοκρατικά πολιτεύματα. Η διάκριση των εξουσιών είναι λοιπόν ταυτόχρονα και **περιγραφική έννοια** (δηλαδή περιγράφει πώς λειτουργεί το πολιτικό σύστημα), και **δεοντολογική έννοια** (δηλαδή το να διακρίνονται μεταξύ τους οι εξουσίες είναι κάτι χρήσιμο και ότι πρέπει να διαφυλαχθεί). Γι' αυτό και πολύ συχνά στην πολιτική ζωή ακούμε να υπογραμμίζεται η αξία της **αυτόνομης λειτουργίας της Βουλής, της Δικαιοσύνης κτλ.**

Πολιτική εξουσία και απόφαση

Για να κατανοήσουμε καλύτερα τη διάκριση των εξουσιών, ας αναρωτηθούμε καταρχάς τι εννοούμε με τον όρο **εξουσία**. Πολλά μπορεί κανείς να πει γι' αυτή την έννοια, ας συμφωνήσουμε όμως σε κάτι απλό και προφανές: ένας άνθρωπος ή ένα συλλογικό θεσμικό όργανο με εξουσία είναι φορέας δύναμης **που τους έχει αναγνωριστεί το δικαίωμα να αποφασίζουν** για πράγματα που αφορούν περισσότερους ανθρώπους ή και το σύνολο της κοινωνίας. Φυσικά, όλοι οι άνθρωποι στις διαπροσωπικές και κοινωνικές μας σχέσεις και δοσοληψίες, αναγνωρίζουμε για διάφορους λόγους- **άτυπα** σε κάποιους άλλους το δικαίωμα να αποφασίζουν για τα πράγματα που μας αφορούν, είτε αυτή η αναγνώριση έχει νόμιμο είτε προσωρινό χαρακτήρα. Επίσης υπάρχουν **διάφοροι τύποι εξουσίας** ανάλογα με το είδος των αποφάσεων που καλείται κάποιος να πάρει και το πλαίσιο εφαρμογής αυτών των αποφάσεων ή τον κύκλο των ανθρώπων που αυτές οι αποφάσεις αφορούν (υπάρχει

π.χ. η θρησκευτική εξουσία που ασκείται από τον προκαθήμενο ή την ιερά σύνοδο μιας εκκλησίας).

Όταν ωστόσο, με κάποιον **επίσημο τρόπο** και **μέσα σε μια καθορισμένη γεωγραφική επικράτεια**, αναγνωρίζεται και διακηρύσσεται και το δικαίωμα ενός ή περισσότερων ανθρώπων να λαμβάνουν αποφάσεις για λογαριασμό του κοινωνικού συνόλου και για τις υποθέσεις που το αφορούν, τότε μιλάμε για **θεσμική ή πολιτική ή δημόσια εξουσία**, για μια «**δημόσια αρχή**», ή όπως λέγεται συχνά για τις «**Αρχές**» του Κράτους. Αυτό λοιπόν το αναγνωρισμένο δικαίωμα σε κάποιον ή σε κάποιους «**άρχοντες**» να αποφασίζουν για τις κοινές υποθέσεις, ταυτίζεται με την πολιτική εξουσία, και είναι θεμελιώδες στοιχείο της **κρατικής οργάνωσης** μιας κοινωνίας.

Τα μέλη μιάς κοινωνίας έχουν πράγματι λόγο σε αυτή την επίσημη αναγνώριση της πολιτικής εξουσίας; **Πόσοι και με ποιούς τρόπους συμμετέχουν** στην ανάδειξη εκείνων που καλούνται να «**άρχουν**» μέσα σε μια κρατική οργάνωση - πρόκειται δηλαδή να αποφασίζουν για τους υπόλοιπους; **Για πόσο χρόνο** τους αναγνωρίζεται αυτή η δημόσια εξουσία; Έχουν λάβει μια χρονικά περιορισμένη «εντολή» ή μήπως διατηρούν αυτό το δικαίωμα διά βίου; Θα μπορούσαμε να πούμε ότι από την απάντηση σε αυτά τα ερωτήματα καθορίζεται ο **τύπος του πολιτεύματος**, καταλαβαίνουμε δηλαδή πόσο απολυταρχική ή πόσο δημοκρατική είναι μια κρατική οργάνωση. Αυτό που θεωρείται σήμερα κεκτημένο για τις σύγχρονες δημοκρατίες (δηλαδή η ανάδειξη των προσώπων που ασκούν μορφές πολιτικής εξουσίας από το λαό μέσω γενικών εκλογών και για καθορισμένο χρονικό διάστημα) δεν ήταν φυσικά πάντοτε ο κανόνας.

Όμως η διάκριση των εξουσιών είναι ένα ζήτημα καταρχήν διαφορετικό από το πολίτευμα και έχει να κάνει από μια άποψη με το **βαθμό διαφοροποίησης της κρατικής οργάνωσης**. **Σε πόσα και σε ποιά πρόσωπα ή θεσμικά όργανα** έχει αναγνωριστεί το δικαίωμα της απόφασης; **Για ποια θέματα** δικαιούνται να αποφασίζουν, και **πόσο δεσμευτικές** είναι οι αποφάσεις τους; Από τις απαντήσεις σε αυτά τα ερωτήματα μπορούμε να καταλάβουμε αν υφίσταται, και σε ποιο βαθμό διάκριση εξουσιών σε ένα κράτος.

Οι τρεις εξουσίες

Είπαμε ότι η σύγχρονη διάκριση των εξουσιών που υιοθετούν τα Συντάγματα των σύγχρονων δημοκρατιών, εντοπίζει τρεις τύπους δημόσιας εξουσίας, τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Αυτό σημαίνει ότι το σημερινό Κράτος αναγνωρίζει καταρχήν ότι οι λειτουργοί του παίρνουν τριών ειδών αποφάσεις όταν ασκούν την εξουσία που τους έχει ανατεθεί: α) είτε εκδίδουν τους **νόμους** οι οποίοι πρόκειται να ισχύσουν στην επικράτεια της χώρας, β) είτε παίρνουν **πολιτικές αποφάσεις** με τις οποίες **εκτελούνται** και **εφαρμόζονται** οι νόμοι και διοικείται η χώρα γ) είτε εκδίδουν **δικαστικές αποφάσεις** που επιλύουν διαφορές, αποφαινόμενοι και επιβάλλουν ποινές σύμφωνα με τη νομοθεσία. Αναγνωρίζεται δηλαδή ότι τις παραπάνω αποφάσεις πρέπει να τις παίρνουν **ξεχωριστά πρόσωπα και όργανα** που το καθένα λειτουργεί ακριβώς για το σκοπό αυτό. **Άλλα πρόσωπα ή όργανα νομοθετούν, άλλα κυβερνούν και άλλα δικάζουν**: αυτό συμβαίνει όταν ισχύει ο

χωρισμός των εξουσιών. Αυτός ο χωρισμός μάς φαίνεται ίσως σήμερα απόλυτα φυσιολογικός, δεν ήταν ωστόσο πάντα ο κανόνας στη ζωή των οργανωμένων κοινωνιών. Γι' αυτό, αν δούμε λίγο την καταγωγή του ίσως καταλάβουμε καλύτερα τη σημασία του.

Το σχήμα σύμφωνα με το οποίο όλες οι εξουσίες συγκεντρώνονται σε ένα πρόσωπο (φύλαρχος, βασιλιάς, ηγεμόνας ή μονάρχη) είτε σε ένα ολιγάριθμο σώμα το οποίο και **νομοθετεί, και κυβερνά και δικάζει**, το βρίσκουμε σε πολλές κοινωνίες που υπήρξαν στην Ιστορία, και μάλλον αποτελεί το σημείο από το οποίο ξεκίνησε η κρατική οργάνωση. Στις πιά εξελιγμένες μορφές Κράτους βλέπουμε ότι υπάρχει η τάση διαχωρισμού της δικαστικής πρώτα και στη συνέχεια της νομοθετικής εξουσίας από την κυβέρνηση. Σχηματικά, θα μπορούσαμε να πούμε ότι τα πρόσωπα ή τα όργανα που κυβερνούν αρχίζουν σιγά-σιγά να αναθέτουν σε δικαστές την επίλυση των διαφορών και την εφαρμογή των νόμων, κρατώντας συνήθως για τον εαυτό τους το ρόλο του ανώτατου δικαστή. Στη συνέχεια όταν εμφανίζεται η ανάγκη να υπάρχουν καταγεγραμμένοι και κωδικοποιημένοι νόμοι, οι κυβερνώντες αρχίζουν να εμπιστεύονται το έργο αυτό σε συμβουλευτικά σώματα που αποτελούνται από πρόσωπα που γνωρίζουν καλά τα διάφορα ζητήματα για τα οποία πρέπει να εκδοθούν νόμοι, διατηρώντας φυσικά για το εαυτό τους το δικαίωμα της τελικής απόφασης. Με τον τρόπο αυτό όμως, η δικαστική και η νομοθετική εξουσία άρχισαν σταδιακά να **αυτονομούνται** από την μία, ενιαία και **κεντρική εξουσία** που αποφάσιζε για όλα τα ζητήματα και να έχουν διαφορετικό ρόλο από τα πρόσωπα ή τα όργανα που ασκούσαν την διακυβέρνηση σε ένα κράτος. Πρόκειται για μία εξέλιξη του Κράτους που γινόταν πάντα αφενός για πρακτικούς λόγους, αφετέρου υπό την πίεση των κοινωνικών αναταραχών. Ωστόσο, αυτή η αυτονόμηση προσέλαβε μια άλλη διάσταση με την εμφάνιση της δημοκρατίας, αρχαίας και σύγχρονης.

Χωρισμός των εξουσιών και δημοκρατία

Σε τι χρησιμεύει όμως αυτός ο χωρισμός, και γιατί κρίνεται απαραίτητος για τη λειτουργία του σύγχρονου δημοκρατικού κράτους; Είδαμε ότι η διάκριση των εξουσιών είναι καταρχήν διαφορετικό ζήτημα από τη δημοκρατία. Θεωρητικά θα μπορούσαμε να φανταστούμε μια δημοκρατία όπου ο λαός θα εξέλεγε ένα σώμα αντιπροσώπων που θα λειτουργούσε ταυτόχρονα ως Βουλή, Κυβέρνηση και Δικαστήριο (κάτι που ίσχυσε εν μέρει σε ορισμένες μορφές **άμεσης δημοκρατίας**). Από την άλλη μεριά υπήρξαν, όπως είδαμε στην Ιστορία, περιπτώσεις απολυταρχικών κυβερνήσεων όπου οι μονάρχες είχαν παραχωρήσει σε άλλα σώματα και πρόσωπα τις νομοθετικές και δικαστικές **αρμοδιότητες**. Όμως ο χωρισμός των εξουσιών έχει μια ειδική σχέση με τη σύγχρονη δημοκρατική ιδέα, καθώς ολοκληρώθηκε παράλληλα με την ικανοποίηση του αιτήματος για δημοκρατικά εκλεγμένη κεντρική εξουσία.

Αυτή η σύμπτωση ασφαλώς δεν είναι κάτι τυχαίο. Ο χωρισμός των εξουσιών συνδέθηκε ως ιδέα με τη δημοκρατία κι αυτό οφείλεται σε πολλούς λόγους. Ο σημαντικότερος ίσως από αυτούς είναι ότι πολύ νωρίς, ακόμα κι όταν η νομοθετική και η δικαστική λειτουργία δεν ήταν τίποτε άλλο από απλές αρμοδιότητες που παραχωρούνταν από τους ηγεμόνες, είχε αρχίσει να φαίνεται ότι αποτελούσαν **παράγοντα περιορισμού** της εξουσίας.

Ακόμη και το απλό γεγονός ότι μπορούσαν να εκδίδονται δικαστικές αποφάσεις ή να γίνονται εισηγήσεις από ένα συμβουλευτικό σώμα που **δεν θα ήταν αρεστές στους κυβερνώντες**, έστω κι αν οι τελευταίοι είχαν το δικαίωμα να τις αναιρέσουν ή να τις απορρίψουν, ήταν αρκετό για να διαδώσει την ιδέα ότι είναι χρήσιμο για την κοινωνία η **εξουσία να έχει όρια**. Έτσι, οι κοινωνίες που άρχισαν να γνωρίζουν τη δημοκρατική αφύπνιση και ήθελαν να πλήξουν την απολυταρχική διακυβέρνηση είχαν ήδη ένα έτοιμο εργαλείο για τον σκοπό αυτό: απαιτώντας την **ενίσχυση της αυτονομίας** των συμβουλευτικών νομοθετικών και των δικαστικών σωμάτων, ήξεραν ότι αύξαναν τον **έλεγχο** πάνω στην κεντρική εξουσία κι **εξισορροπούσαν** την τάση αυθαιρεσίας της.

Αλλά ακόμα και μετά την εγκαθίδρυση του δημοκρατικού πολιτεύματος, η κατοχύρωση, ο σεβασμός και η διεύρυνση της αυτονομίας της νομοθετικής και της δικαστικής εξουσίας σε σχέση με την κυβέρνηση που ασκεί την εκτελεστική εξουσία, συνεχίζει να παραμένει ένα δημοκρατικό αίτημα και να απασχολεί την πολιτική ζωή. Αυτό συμβαίνει γιατί η νομοθετική και η δικαστική εξουσία, με το να ελέγχουν -μεταξύ άλλων- τις πράξεις της κυβέρνησης και της διοίκησης, αποτελούν και ένα **μέσο προστασίας του πολίτη** από πιθανές αυθαιρεσίες της κεντρικής εξουσίας. Έτσι, θεωρείται ότι θα πρέπει να αποτρέπεται το ενδεχόμενο η εκτελεστική εξουσία να παραγνωρίζει τον ιδιαίτερο ρόλο και την αυτονομία των άλλων δύο εξουσιών, να παρεμβαίνει στο έργο τους, ή να περιορίζει το πεδίο της δραστηριότητας και αρμοδιότητάς τους.

Η λαϊκή κυριαρχία πηγή όλων των εξουσιών

Παρ' όλα αυτά ο χωρισμός των εξουσιών μεταξύ τους δεν γίνεται πάντοτε απόλυτα ορατός από τον πολίτη, ακόμα και μέσα στο δημοκρατικό πολίτευμα. Συχνά οι αποφάσεις των φορέων όλων των εξουσιών (είτε αυτές είναι κυβερνητικές αποφάσεις, είτε νόμοι, είτε δικαστικές αποφάσεις) γίνονται δεκτές από τους πολίτες σαν αποφάσεις του Κράτους γενικά. Ένα παράδειγμα: κάτι τέτοιο συμβαίνει όταν υπάρχουν διαμαρτυρίες εναντίον κάποιων δικαστικών αποφάσεων οι οποίες απευθύνονται στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, που ανήκει φυσικά στην κυβέρνηση και επιβλέπει την απρόσκοπτη λειτουργία των δικαστηρίων, οφείλοντας παράλληλα -ακριβώς για λόγους προστασίας του πολίτη από αυθαιρεσίες- να μην παρεμβαίνει στην κρίση των δικαστών. Δικαιολογείται άραγε μια τέτοια σύγχυση;

Η αλήθεια είναι ότι οι τρεις εξουσίες, παρά το ότι ασκούνται από διαφορετικά πρόσωπα και όργανα, αλληλοσυμπληρώνονται και εκφράζουν πράγματι τη συνοχή του Κράτους (γι' αυτό και το Σύνταγμα της Ελλάδας προτιμά να μιλά για διαφορετικές **λειτουργίες της Πολιτείας**). Άλλωστε, εφόσον η κεντρική εκτελεστική εξουσία (η κυβέρνηση) είναι εκείνη που διαθέτει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, μπορεί να επηρεάζει καθοριστικά τη νομοθετική εξουσία και να διαμορφώνει τους νόμους με βάση την πολιτική της. Αυτούς ακριβώς τους νόμους είναι υποχρεωμένα στη συνέχεια να εφαρμόσουν και τα δικαστήρια. Επομένως, ο χωρισμός των εξουσιών, για να είναι ορατός από όλους, θα πρέπει η **όλη διαδικασία παραγωγής και εφαρμογής των νόμων, αλλά και της πολιτικής για διάφορα θέματα** να είναι σε ικανοποιητικό βαθμό ορατή από όλους.

Συχνά λέγεται ότι η διαδικασία παραγωγής των νόμων που ρυθμίζουν την συμβίωση των ανθρώπων είναι υπόθεση με την οποία ασχολούνται ο κόσμος της πολιτικής, τα κόμ-

ματα, το Κράτος και όσοι ασκούν επιρροή στην κεντρική πολιτική, όχι όμως και οι άμεσα ενδιαφερόμενοι, δηλαδή οι πολίτες. Έτσι, πολλές φορές το Κράτος στο σύνολό του φαίνεται να είναι κάτι ξένο και απομακρυσμένο από τον καθημερινό άνθρωπο, κάτι που βρίσκεται «πάνω» από αυτόν και τις δραστηριότητές του. Το πόσο ορατή είναι λοιπόν η διάκριση των εξουσιών και τα πλεονεκτήματά της για τους πολίτες, έχει να κάνει με το πόσο ορατή είναι κάθε φορά η **λαϊκή κυριαρχία**, η οποία αποτελεί σύμφωνα με το Σύνταγμα και την πηγή όλων των εξουσιών.

Στη δημοκρατία κάθε εξουσία πηγάζει από τον λαό και ασκείται στο όνομα του. Όπως παλιότερα στα μοναρχικά καθεστώτα τα συμβουλευτικά και νομοθετικά σώματα ασκούσαν την εξουσία που τους παραχωρούσε ο μονάρχης και την ασκούσαν στο όνομα του μονάρχη, σήμερα ο λαός είναι εκείνος που τους παραχωρεί αυτή την εξουσία. Η λαϊκή κυριαρχία είναι η **δυνατότητα κρίσης** του λαού για τον τρόπο με τον οποίον ασκούνται αυτά τα καθήκοντα και εκφράζεται έμμεσα: μέσω των εκλογών για την ανάδειξη κυβέρνησης και κοινοβουλίου οι πολίτες επιλέγουν ένα κόμμα ή τα πρόσωπα που πρεσβεύουν μια γενική πολιτική κατεύθυνση προκειμένου να τους αντιπροσωπεύσουν. Στον βαθμό όμως που δίνονται στους πολίτες περισσότερες ευκαιρίες να συμμετέχουν πιο **άμεσα** στη διαμόρφωση της πολιτικής για τα θέματα που τους αφορούν, αυξάνεται σίγουρα και η δυνατότητά τους να κρίνουν τις αποφάσεις που παίρνουν οι διάφοροι φορείς που ασκούν δημόσια εξουσία. Έτσι κατανοούν καλύτερα πώς η διάκριση των εξουσιών τους βοηθά να προστατευτούν από πιθανές αυθαίρετες ή καταχρηστικές αποφάσεις.

A.2. 2η διδακτική υποενότητα:

Οι τρεις εξουσίες στο σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα

Σύνταγμα της Ελλάδας, άρθρο 26:

- «1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.
2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.
3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια· οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού»

Στο άρθρο 26 του Συντάγματος μπορεί κανείς να δει πώς θεσπίζεται στο πολίτευμά μας ο χωρισμός των εξουσιών. Εδώ θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας και στις δύο εξουσίες που συμμετέχει είναι περισσότερο **συμβολικός**: είναι ο ρόλος του **«ανώτατου άρχοντα»** μιας χώρας, που συμβολίζει την **ενότητα** της Πολιτείας. Συμμετέχει τόσο στη νομοθετική όσο και στην εκτελεστική εξουσία, γιατί **η υπογραφή του** στους νόμους της Βουλής, τα διατάγματα της κυβέρνησης, καθώς και σε μια σειρά από άλλες σημαντικές για το Κράτος πράξεις, είναι **απαραίτητη** για να **αποκτήσουν ισχύ**. Αξίζει να πούμε όμως ότι αυτό συμβαίνει σε χώρες με πολίτευμα προεδρευόμενη δημοκρατία που μοιάζει με αυτό της Ελλάδας. Σε άλλες χώρες, ανάλογα με τον εκάστοτε τύπο δημοκρατικού πολιτεύματος (προεδρική, προεδρευόμενη ή βασιλευόμενη δημοκρατία) θα

δούμε να εμφανίζονται πολλές διαφοροποιήσεις σχετικά με το ποιο πρόσωπο ή όργανο ασκεί καθεμία από τις τρεις εξουσίες. Παντού συμβαίνει ορισμένες εξουσίες να διαμοιράζονται ανάμεσα σε διάφορα όργανα, ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες κάθε πολιτειακού συστήματος. Παντού όμως, το Κοινοβούλιο, η Κυβέρνηση και τα Δικαστήρια είναι τα όργανα που **κατά κύριο λόγο** ασκούν τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία αντίστοιχα. Στη συνέχεια θα εξετάσουμε πιο αναλυτικά τις γενικές αρχές με βάση τις οποίες αυτά τα όργανα ασκούν τις συγκεκριμένες εξουσίες. Ειδικά για την Κυβέρνηση και τα Δικαστήρια θα επιμείνουμε περισσότερο στην ελληνική πραγματικότητα.

Η νομοθετική εξουσία και το Κοινοβούλιο

Έργο της νομοθετικής εξουσίας, είναι η κατάρτιση και ψήφιση των νόμων που διέπουν τις σχέσεις των ανθρώπων σε μια κοινωνία καθώς και τις σχέσεις των ανθρώπων με το Κράτος. Ακόμη και στην αρχαιότητα -από την εποχή του Σόλωνα- αλλά και κατά το Μεσαίωνα στην Ευρώπη -πριν οι κοινωνίες και τα πολιτικά συστήματα ανακαλύψουν και πάλι τη δημοκρατία- το γεγονός και μόνο της ύπαρξης νόμων που να είναι **σαφείς, γνωστοί σε όλους και δεσμευτικοί ακόμη και για την εξουσία** (αυτό που σήμερα αποκαλείται **Κράτος δικαίου**) θεωρούνταν κάτι σημαντικό για τους απλούς ανθρώπους προκειμένου αυτοί να προστατεύονται από κάθε λογής αυθαιρεσίες και καύχημα για τις εξουσίες που τους είχαν θεσπίσει. Φυσικά, οι νόμοι που επικρατούσαν κάθε φορά, δεν ήταν πάντα και τόσο δίκαιοι ή ικανοποιητικοί για τους περισσότερους, όπως δείχνει η πολυτάραχη Ιστορία της Ευρώπης. Όμως η ίδια η ύπαρξη δικαίου και νόμων, όσο πιο ανεπτυγμένη ήταν τόσο περισσότερο έδινε το δικαίωμα στην κοινωνία να απαιτεί νέους νόμους προς όφελός της. Είδαμε ότι, ιστορικά τα Κοινοβούλια προέκυψαν είτε από αριστοκρατικά συμβουλευτικά σώματα που όριζαν οι μονάρχες για να τους βοηθούν στην άσκηση της εξουσίας, είτε από αντιπροσωπευτικά σώματα στα οποία μετείχαν εκπρόσωποι κάποιων κοινωνικών ομάδων με αποκλειστικό σκοπό να διατυπώνουν τα αιτήματά τους. Με τη Γαλλική Επανάσταση και με την επίδραση του Διαφωτισμού η πρώτη εξουσία που διεκδικούν τα αντιπροσωπευτικά σώματα για τον εαυτό τους είναι η νομοθετική. Το Κοινοβούλιο ανακηρύσσεται σε κατεξοχήν εκφραστή του λαού, σαν ένα είδος συνάθροισης (όπως στην αρχαία εκκλησία του δήμου) όπου όλος ο λαός **αποφασίζει διά των αντιπροσώπων του** πώς θέλει να κυβερνηθεί και με ποιούς νόμους. Στην απαρχή της δημοκρατίας το Κοινοβούλιο διεκδίκησε ακριβώς την εξουσία που φαινόταν τότε η πιο σημαντική από όλες: ο νόμος πρέπει να είναι η θέληση του λαού και η εξουσία πρέπει να **νομιμοποιείται απλά για να τον εκτελεί**, όπως πίστευε ο Ζαν-Ζακ Ρουσσώ.

Υπενθυμίζουμε αυτή την καταγωγή του Κοινοβουλίου γιατί αξίζει να συγκρατήσουμε ότι ο θεσμός αυτός στις σύγχρονες δημοκρατίες δεν είναι απλά ο φορέας της νομοθετικής εξουσίας αλλά πρώτα από όλα ένας **αντιπροσωπευτικός θεσμός**. Γι' αυτό, θεωρείται ότι εκφράζει περισσότερο από κάθε άλλο θεσμό τη **λαϊκή κυριαρχία** για την οποία μιλήσαμε. Το κοινοβούλιο είναι ένας **θεσμός-σύμβολο** για τη δημοκρατία, είναι ο κατεξοχήν αντιπρόσωπος του «**δήμου**», δηλαδή του λαού. Όταν λοιπόν μιλάμε για το Κοινοβούλιο ως εκπρόσωπο της νομοθετικής εξουσίας δεν θα πρέπει να το φανταζόμαστε σαν ένα εργαστήριο όπου κάποιοι νομομαθείς προετοιμάζουν τους νόμους γιατί τα πράγματα δεν είναι

έτσι. Το Κοινοβούλιο αποτελείται από εκπροσώπους του λαού που μπορούν να προέρχονται από όλες τις κοινωνικές τάξεις και επαγγελματικές κατηγορίες και έχουν εκλεγεί για να εκφράζουν τη θέληση των πολιτών συνολικά. Ψηφίζοντας τους νόμους διατυπώνουν τη θέληση της κοινωνίας που τους εξέλεξε αλλά, παράλληλα, οφείλουν να επιδιώκουν και τη γνήσια εφαρμογή της. Έτσι, **η νομοθετική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου είναι αδιάσπαστη από τις αντιπροσωπευτικές, τις πολιτικές και τις άλλες αρμοδιότητες που έχει, ανάλογα με τα γνωρίσματα του πολιτεύματος κάθε χώρας.**

Στο επόμενο κεφάλαιο θα έχουμε την ευκαιρία να μιλήσουμε αναλυτικά για όλες τις αρμοδιότητες του Ελληνικού Κοινοβουλίου συγκρίνοντάς το με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αξίζει όμως να συγκρατήσουμε ότι στη σύγχρονη δημοκρατία το Κοινοβούλιο μέσα από όλες τις αρμοδιότητές του παραμένει ο θεσμός που κατεξοχήν εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία. Αυτό σημαίνει:

- α) **Ότι ο λαός έχει τη δυνατότητα να εκλέγει άμεσα τους εκπροσώπους του στο Κοινοβούλιο.**
- β) **Ότι το Κοινοβούλιο είναι εκείνο που αναδεικνύει και ελέγχει την εκτελεστική εξουσία μιας χώρας και ότι καμιά σημαντική απόφαση δεν λαμβάνεται ερήμην του.**
- γ) **Ότι το Κοινοβούλιο είναι αυτό που ψηφίζει τους νόμους που ισχύουν στην Πολιτεία και κανένα άλλο όργανο δεν έχει αυτό το δικαίωμα.**
- δ) **Ότι για να νομιμοποιείται οποιοσδήποτε άλλος κρατικός φορέας να εκδίδει αποφάσεις που θεσπίζουν κανόνες δικαίου, πρέπει αυτό ρητά να προβλέπεται, είτε από το Σύνταγμα, είτε από ένα νόμο του Κοινοβουλίου**

Τα παραπάνω θα γίνουν περισσότερο κατανοητά αν δούμε από πιο κοντά τι είδους νόμους ψηφίζει το Κοινοβούλιο.

Στα περισσότερα σύγχρονα κράτη το καθαρά νομοθετικό έργο των κοινοβουλίων περιλαμβάνει δύο πράγματα: το Σύνταγμα και τους νόμους.

Το Σύνταγμα είναι ο θεμελιώδης νόμος της δημοκρατικής Πολιτείας, είναι δηλαδή το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο καλείται να ψηφιστεί και να λειτουργήσει κάθε άλλος νόμος. Είναι ένα πλαίσιο που εγγυάται τη λειτουργία της έννομης τάξης και ταυτόχρονα περιορίζει το είδος των νόμων που πρόκειται να ισχύσουν μέσα σε αυτήν. Υπάρχουν πολλοί τύποι συνταγμάτων. Συνήθως είναι ένα γραπτό κείμενο το οποίο καθορίζει τη μορφή του Κράτους και σε ποια βάση οργανώνεται αυτό, τη σύνθεση, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των κυρίων οργάνων του, καθώς και τις σχέσεις του Κράτους με την κοινωνία, ενώ θεσπίζει τα βασικά δικαιώματα και τις υποχρεώσεις πολιτών. Τα Κοινοβούλια είναι πάντοτε εκείνα που ψηφίζουν και αναθεωρούν το Σύνταγμα, στην Ελλάδα μάλιστα μέσω ειδικής διαδικασίας που προϋποθέτει τη διενέργεια εκλογών έτσι ώστε να υπάρχει η σχετική λαϊκή ετυμηγορία.

Η νομοθετική εξουσία του Κοινοβουλίου αφορά επίσης και τους νόμους. Εδώ θα πρέπει να πούμε δυο λόγια σχετικά με το τι είναι οι νόμοι. Ας ξεκινήσουμε με έναν γενικά αποδεκτό ορισμό: νόμοι είναι οι **κανόνες που ρυθμίζουν** την κοινωνική, την οικονομική, την πολιτική ζωή, τη συμβίωση των ανθρώπων γενικότερα. Πρόκειται για κανόνες που είναι **γενικοί, αφηρημένοι και απρόσωποι** (δηλαδή ισχύουν για όλους, δεν αναφέρονται

σε ειδικές περιπτώσεις αλλά σε ομάδες περιπτώσεων, καταστάσεων ή προσώπων) και επιδιώκουν συνήθως να ρυθμίσουν τη **μελλοντική συμπεριφορά των πολιτών**. Βέβαια, αν υιοθετήσουμε αυτό τον ορισμό, θα δούμε ότι το σύνολο των κανόνων αυτών -κανόνες που σε μια οργανωμένη πολιτεία ονομάζουμε **κανόνες δικαίου**- δεν αποτελείται αποκλειστικά από νόμους που ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο. Υπάρχουν πάρα πολλές άλλες αποφάσεις της κυβέρνησης, ή ακόμα και της δημόσιας διοίκησης, που θέτουν **κανόνες** για τη δημόσια ζωή, έχουν όπως λέγεται **κανονιστικό χαρακτήρα**. Πολλές φορές μάλιστα τέτοιου είδους αποφάσεις **ισοδυναμούν με νόμους** καθώς ρυθμίζουν σημαντικά ζητήματα.

Έτσι η νομική επιστήμη κάνει και μια άλλη σημαντική διάκριση (που υπάρχει και στο Ελληνικό Σύνταγμα) ανάμεσα στον **ουσιαστικό** και τον **τυπικό** νόμο. **Ουσιαστικοί νόμοι** είναι όλες οι πράξεις **οποιοδήποτε οργάνου της Πολιτείας** που θεσπίζουν έναν κανόνα δικαίου ενώ **τυπικοί νόμοι** είναι εκείνοι που θεσπίζονται από το Κοινοβούλιο με την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα διαδικασία. Στους ουσιαστικούς νόμους να περιλαμβάνονται μια σειρά από πράξεις της Κυβέρνησης (προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις), της δημόσιας διοίκησης, των οργανισμών που είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (οι λεγόμενες **κανονιστικές διοικητικές πράξεις**) και, πιο πρόσφατα, των ανεξάρτητων αρχών.

Φυσικά για τον πολίτη η διαφορά αυτή φαντάζει εκ πρώτης όψεως αμελητέα, εφόσον τυπικοί και ουσιαστικοί νόμοι είναι εξίσου υποχρεωτικοί. Δεν είναι ωστόσο καθόλου αμελητέα, αν σκεφτούμε πόσο συχνά οι διατάξεις πολλών τέτοιων ουσιαστικών νόμων που θεσπίζουν κανόνες δικαίου συγκρούονται με διατάξεις των τυπικών νόμων. Είναι πολύ σημαντικό για τον πολίτη να γνωρίζει ότι όλες αυτές οι κανονιστικές αποφάσεις που εκδίδουν τα διάφορα όργανα του Κράτους πέραν του Κοινοβουλίου λαμβάνονται ακριβώς επειδή υπάρχει το Σύνταγμα και οι νόμοι που έχει ψηφίσει το Κοινοβούλιο που **παραχωρούν** σε κάποια άλλα όργανα το δικαίωμα, την **αρμοδιότητα** ή την εξουσιοδότηση να τις εκδίδουν. Σε όλες τις χώρες, οι νόμοι που ψηφίζει το Κοινοβούλιο είτε **ρυθμίζουν** όλες τις πτυχές των κοινωνικών σχέσεων είτε -όταν δεν μπορούν να το κάνουν αυτό- **δίνουν αρμοδιότητες** σε κάποια άλλα όργανα να τις ρυθμίζουν. Όταν ο πολίτης γνωρίζει τη βασική ιεραρχία των νόμων (Σύνταγμα-τυπικός νόμος-ουσιαστικοί νόμοι) και ξέρει ότι ο τυπικός νόμος **υπερισχύει** όλων των ουσιαστικών νόμων (που δεν έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή) και ότι το Σύνταγμα **υπερισχύει** ακόμη και των τυπικών νόμων που ψηφίζει η Βουλή, μπορεί να δει τις διάφορες αποφάσεις που λαμβάνονται κατά καιρούς με άλλο μάτι και να μην τις εκλαμβάνει χωρίς διαφοροποίηση σαν αποφάσεις μιας δύναμης που στέκει πάνω από την κοινωνία και τον ίδιο. Μπορεί επίσης να γνωρίσει καλύτερα τα περιθώρια αντίδρασης που έχει απέναντι σε μια πράξη της εκτελεστικής εξουσίας που αισθάνεται ότι τον αδικεί ή τον θίγει.

Είδαμε λοιπόν ότι ακριβώς χάρη στην ιεραρχία των νόμων που παράγονται μέσω του νομοθετικού έργου του Κοινοβουλίου νομιμοποιούνται όλες οι πράξεις της εξουσίας, εμμέσως δηλαδή νομιμοποιούνται από τον ίδιο το λαό αφού μπορούν να κριθούν από αυτόν μέσω των εκλογών. Ωστόσο, στις σύγχρονες δημοκρατίες καταγράφεται η τάση ολοένα

και λιγότερα ζητήματα να ρυθμίζονται μέσω τυπικού νόμου κι ολοένα περισσότερα και σημαντικότερα να ρυθμίζονται μέσω άλλων κανονιστικών αποφάσεων. Επίσης, στις διαδικασίες που ακολουθούνται στα ίδια τα Κοινοβούλια, συχνά παρατηρείται το φαινόμενο η νομοθέτηση να εξαρτάται λιγότερο από το ίδιο το Σώμα του Κοινοβουλίου και περισσότερο από τη **νομοθετική πρωτοβουλία** της Κυβέρνησης. Έτσι, παρά το ότι, τυπικά, η δημοκρατική νομιμοποίηση συνεχίζει να υφίσταται, διατυπώνονται συχνά φόβοι ότι η πραγματική δύναμη της νομοθετικής εξουσίας στη δημοκρατία αρχίζει να υποχωρεί και μαζί με αυτήν να μειώνεται η δυνατότητα των πολιτών να ασκήσουν μέσω των εκλεγμένων αντιπροσώπων τους ουσιαστικό έλεγχο στις πράξεις της εξουσίας.

Κυβέρνηση και εκτελεστική εξουσία

Από πολλές απόψεις η εκτελεστική εξουσία -η εξουσία που έχει κάποιος να κυβερνά- είναι η **κατεξοχήν εξουσία**: είναι η εξουσία που έχει ένα πρόσωπο ή ένα συλλογικό όργανο να παίρνει τις περισσότερες και τις σημαντικότερες **αποφάσεις** που καθορίζουν **τι πρόκειται να συμβεί στον έναν ή τον άλλο τομέα της δημόσιας ζωής και της καθημερινότητάς μας**.

Όπως είδαμε, η κυβερνητική εξουσία υπήρξε συχνά, κατά τη διάρκεια της Ιστορίας της ανθρωπότητας, απεριόριστη και ανεξέλεγκτη από μεγάλο μέρος της κοινωνίας. Σταδιακά της επιβλήθηκαν περιορισμοί: πρώτα εγκαθιδρύθηκε ένα **Κράτος δικαίου** (υποχρεώθηκε δηλαδή η κυβερνητική αρχή να αποφασίζει βάσει νόμων και όχι αυθαίρετα) και στη συνέχεια (στα σύγχρονα δημοκρατικά καθεστώτα) το σύνολο του λαού απέκτησε το δικαίωμα να ελέγχει την κυβέρνησή του με διάφορους **έμμεσους τρόπους**, με κυριότερο από αυτούς τις γενικές εκλογές με τις οποίες πλέον η κυβέρνηση μπορεί να αντικατασταθεί από μια άλλη.

Ακριβώς επειδή η κυβερνητική εξουσία στις δημοκρατίες περιορίζεται και ελέγχεται από τους νόμους και τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς την ονομάζουμε Εκτελεστική: αυτό σημαίνει ότι η κυβέρνηση **δεν κάνει ό,τι θέλει** αλλά μόνο όσα της επιτρέπουν οι νόμοι και όπως ορίζει η **κοινή θέληση** που εκφράζεται μέσω του Κοινοβουλίου. Η Κυβέρνηση, οφείλει μέσω των αποφάσεων που παίρνει να εκτελεί και να εφαρμόζει τους νόμους και τις αποφάσεις του Κοινοβουλίου.

Όμως αυτό δεν σημαίνει ότι η Κυβέρνηση εκτελεί νόμους και αποφάσεις τόσο απλά και ουδέτερα όσο ένας υπάλληλος διεκπεραιώνει μια εντολή του προϊσταμένου του... Πρώτα απ' όλα γιατί η εφαρμογή και εκτέλεση των νόμων δεν είναι η τόσο απλή υπόθεση. Οι νόμοι άλλωστε είναι συνήθως **γενικά κείμενα** που δεν μπορούν να προβλέψουν όλες τις πιθανές καταστάσεις και περιπτώσεις.. Πολλές φορές συμβαίνει οι νόμοι να μην εφαρμόζονται πλήρως, σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα μπορεί και να μην εφαρμοστούν και καθόλου, κι αυτό ανεξάρτητα από τη θέληση μιας κυβέρνησης να τους εφαρμόσει. Η Κυβέρνηση, για το χρονικό διάστημα της θητείας της και για όσο χρόνο έχει την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου, έχει την ευθύνη να παίρνει όλες τις αποφάσεις για την εφαρμογή των νόμων, ασκεί δηλαδή αυτό που ονομάζεται **διακυβέρνηση**. Επίσης, έχει την ευθύνη να

καθορίζει και να διευθύνει τη **γενική πολιτική** του Κράτους, δηλαδή την **κυβερνητική πολιτική**. Αυτό σημαίνει ότι:

- α) για μια σειρά από σημαντικά ζητήματα η Κυβέρνηση αποφασίζει χωρίς να χρειάζεται να ζητήσει γι' αυτά τη γνώμη του Κοινοβουλίου. Οι αποφάσεις και οι πράξεις της Κυβέρνησης και των διάφορων οργάνων του Κράτους τα οποία διευθύνει είναι **νόμιμες** και **υποχρεωτικές** για όλους από τη στιγμή που εκδίδονται εφόσον αυτό προβλέπεται από το νόμο. Εκ των υστέρων όμως οι αποφάσεις αυτές μπορούν να ελεγχθούν από το Κοινοβούλιο και τα Δικαστήρια
- β) εφόσον διαθέτει **νομοθετική πρωτοβουλία** (δικαίωμα να προτείνει νομοσχέδια) και **κοινοβουλευτική πλειοψηφία**, η Κυβέρνηση έχει την ευχέρεια να καθορίζει σε μεγάλο βαθμό η ίδια ποιοι νόμοι θα ψηφιστούν και το περιεχόμενο των νόμων που ψηφίζονται είναι εκείνο που καθορίζει τελικά ποια πολιτική ακολουθείται. Για το σύνολο των αποφάσεων και της πολιτικής της, η Κυβέρνηση και η κοινοβουλευτική της πλειοψηφία ελέγχονται και κρίνονται, σε τελευταία ανάλυση, από τον λαό μέσω των γενικών εκλογών.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η εκτελεστική εξουσία και στη δημοκρατία παραμένει ισχυρή και διαθέτει μεγάλα περιθώρια πρωτοβουλίας. Είναι όμως «εκτελεστική» ακριβώς επειδή το Σύνταγμα και οι νόμοι είναι εκείνοι που έχουν παραχωρήσει ρητά στην Κυβέρνηση και στα όργανά της την **αρμοδιότητα** ή την **εξουσιοδότηση** να παίρνει αποφάσεις και πρωτοβουλίες σε μια σειρά από τομείς της δημόσιας ζωής, και το προνόμιο της **νομιμότητας** των πράξεών της. Οι έννοιες της «αρμοδιότητας» και της «νομιμότητας» είναι θεμελιώδεις αρχές της εκτελεστικής εξουσίας. Όλοι οι άνθρωποι και τα όργανα που λαμβάνουν αποφάσεις και κάνουν ενέργειες για τις δημόσιες υποθέσεις και στο όνομα του δημοσίου συμφέροντος, το κάνουν όχι αυθαίρετα, αλλά επειδή τους έχει ανατεθεί βάσει της νομοθεσίας μια αρμοδιότητα ακριβώς για τον σκοπό αυτό. Κι εφόσον υπάρχει τέτοια αρμοδιότητα οι πράξεις τους θεωρούνται νόμιμες μέχρι να αμφισβητηθούν με τις διαδικασίες που πάλι προβλέπονται από το νόμο. Μπορούμε λοιπόν να φανταστούμε την δράση της εκτελεστικής εξουσίας σαν ένα δίκτυο από νόμιμες αρμοδιότητες κι εξουσιοδοτήσεις που διαμοιράζονται σε όσους την ασκούν σε ολόκληρο τον κρατικό μηχανισμό.

Στο επίκεντρο αυτού του «δικτύου αρμοδιοτήτων» βρίσκεται η Κεντρική Κυβέρνηση ενός κράτους. Ας δούμε όμως ποιες είναι οι αρμοδιότητες της Κυβέρνησης σύμφωνα με το Ελληνικό Σύνταγμα. Την Κυβέρνηση στην Ελλάδα αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο με επικεφαλής τον **Πρωθυπουργό** και με μέλη τους **Υπουργούς** και τους **Υφυπουργούς**.

- Ο **Πρωθυπουργός** στην Ελλάδα είναι το πρόσωπο που ηγείται της Κυβέρνησης εκφράζει την ενότητά της και κατευθύνει τις ενέργειές της για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής. Εδώ και πολλά χρόνια στην Ελλάδα το πρόσωπο αυτό δεν μπορεί να είναι άλλο από τον αρχηγό του κόμματος που έλαβε την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή μετά από εκλογές. Σε αυτόν ανατίθεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας η εντολή να σχηματίσει κυβέρνηση και να την παρουσιάσει στη Βουλή προκειμένου να λάβει **ψηφο εμπιστοσύνης**. Με δική του εισήγηση διορίζονται και παύονται οι Υπουργοί και Υφυπουργοί της Κυβέρνησης.

- Οι **Υπουργοί** είναι τα πρόσωπα που έχουν την αρμοδιότητα να καθορίζουν (υπό την επίβλεψη του Πρωθυπουργού και του Υπουργικού Συμβουλίου) την κυβερνητική πολιτική στους **επιμέρους τομείς** της δημόσιας ζωής (π.χ. την οικονομική πολιτική, την εκπαιδευτική πολιτική κ.ο.κ.) που βρίσκονται στην ευθύνη του Υπουργείου τους. Το πόσοι θα είναι οι Υπουργοί και ποια θέματα θα συμπεριλαμβάνονται στις αρμοδιότητές τους (στο «**χαρτοφυλάκιο**» τους, όπως λέγεται) καθορίζεται από ειδικό νόμο. Κάθε Υπουργείο, ιδρύεται με νόμο, είναι μια δημόσια υπηρεσία με λεπτομερώς καθορισμένες αρμοδιότητες, κι έχει συνήθως υπό την επίβλεψή του μια σειρά από άλλες δημόσιες υπηρεσίες και οργανισμούς, που έχουν αποστολή να χαράζουν την δημόσια πολιτική για ένα ζήτημα.

Στο σημείο αυτό ας κάνουμε μια απαραίτητη διευκρίνηση σχετικά με τον όρο **πολιτική**. Στην ελληνική γλώσσα σαν ουσιαστικό ο όρος αυτός μπορεί να σημαίνει ταυτόχρονα:

- α) την **πολιτική ζωή και δραστηριότητα γενικά** (όπως π.χ. στις φράσεις «ο Χ θα ασχοληθεί με την πολιτική», ή «ενδιαφέρομαι για την πολιτική»),
- β) ένα **σύνολο από μέτρα και αποφάσεις που καθορίζουν τις εξελίξεις** είτε γενικά σε μία χώρα (όπως π.χ. στην φράση «θα πρέπει να ακολουθήσουμε μια διαφορετική πολιτική») ή σε έναν επιμέρους τομέα της δημόσιας ζωής ή (όπως π.χ. στις φράσεις «η εξωτερική πολιτική της χώρας» ή «οι αλλαγές στην εισοδηματική πολιτική για το τρέχον έτος», η «κοινή αγροτική πολιτική των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»).

Όταν μιλάμε για «πολιτική» με αυτή την τελευταία σημασία θα πρέπει επίσης να κάνουμε μια άλλη πολύ σημαντική διάκριση: η **δημόσια πολιτική** που ακολουθείται έναν συγκεκριμένο τομέα είναι ένα σύνολο από μέτρα που **ρυθμίζουν τις κοινωνικές σχέσεις** στον τομέα αυτόν. Τα μέτρα αυτά λαμβάνονται -μέσω μιας θεσμοθετημένης διαδικασίας-, από τις κρατικές υπηρεσίες που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα. Η δημόσια πολιτική στις μέρες μας **δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με την κυβερνητική πολιτική**, που είναι η άποψη της κυβέρνησης για το ποια πρέπει να είναι αυτά τα μέτρα. Φυσικά και η κυβέρνηση έχει το δικαίωμα να εφαρμόζει την άποψή της εφόσον για το σκοπό αυτό έχει εκλεγεί. Όμως οι κυβερνήσεις εκλέγονται με βάση μια γενική πολιτική κατεύθυνση κι όχι απαραίτητα για να εφαρμόσουν την α ή τη β ρύθμιση. Έτσι, η άποψη που έχουν οι κρατικοί ή κοινωνικοί φορείς που ασχολούνται με τα επιμέρους θέματα έχει συχνά ένα ειδικό βάρος όταν χαράζεται πολιτική για τα ζητήματα αυτά. Τα τελευταία χρόνια ολοένα και περισσότερο γίνεται αποδεκτή η άποψη ότι **η κυβερνητική πολιτική δεν είναι και δεν θα πρέπει να είναι ο μοναδικός παράγοντας που διαμορφώνει τις δημόσιες πολιτικές**. Έτσι βλέπουμε να θεσπίζονται κάποιες ανεξάρτητες αρχές, συμβουλευτικοί θεσμοί και διαδικασίες διαβούλευσης για διάφορα θέματα με στόχο να παρέμβουν στη διαμόρφωση των δημόσιων πολιτικών. Οπότε μπορούμε να πούμε ότι **η δημόσια πολιτική είναι το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης της κυβερνητικής πολιτικής για ένα ζήτημα με τους θεσμικούς και εξωθεσμικούς παράγοντες που ασχολούνται με αυτό**.

Τις αρμοδιότητες των Υπουργών που δεν έχουν χαρτοφυλάκιο, κι επομένως δεν είναι καθορισμένες από το νόμο, τις ορίζει και τις αναθέτει ο Πρωθυπουργός. Ο Πρωθυπουργός

και οι Υπουργοί αποφασίζουν επίσης από κοινού τις αρμοδιότητες που πρόκειται να ανατεθούν στους Υφυπουργούς κάθε Υπουργείου.

Τώρα θα πρέπει να υπογραμμιστεί αυτό που αναφέρθηκε και προηγουμένως όταν εξετάζοταν η νομοθετική εξουσία: η Κυβέρνηση εκτός από το να υλοποιεί τους ισχύοντες νόμους και να καταρτίζει και να προτείνει καινούργιους, μπορεί επίσης και να «**νομοθετεί**». Πώς το κάνει αυτό; Μπορεί, όπως είδαμε, να εισάγει η ίδια κανονιστικές ρυθμίσεις (όπως και οι νόμοι) πάντα όμως εφόσον το Σύνταγμα και οι νόμοι της δίνουν αυτό το δικαίωμα. Αυτό συμβαίνει συνήθως είτε γιατί ένας νόμος πρέπει να **εξειδικευτεί**, είτε γιατί ο νόμος ηθελημένα παρέπεμψε στην κυβέρνηση το δικαίωμα να αποφασίσει για ένα ζήτημα (επειδή πιθανόν η κατάσταση την οποία θέλει να ρυθμίσει είναι από την φύση της **ευμετάβλητη**). Για το σκοπό αυτό, η Κυβέρνηση, μέσω των Υπουργών, μπορεί να συντάσσει και να εκδίδει πρώτα απ' όλα τα **προεδρικά διατάγματα**. Αυτά είναι διατάγματα τα οποία υπογράφει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (και από αυτή την άποψη τυπικά συμμετέχει και στην εκτελεστική λειτουργία) ωστόσο προετοιμάζονται, υποβάλλονται και συνυπογράφονται από τους αρμόδιους για το θέμα Υπουργούς, και στην ουσία είναι κυβερνητικές αποφάσεις. Για να υποβληθεί για υπογραφή ένα διάταγμα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας θα πρέπει προηγουμένως να έχει περάσει από τον έλεγχο νομιμότητας του αρμόδιου τμήματος του Συμβουλίου της Επικράτειας. Κατόπιν υπάρχουν και άλλα νομικά μέσα και πράξεις της κυβέρνησης και των οργάνων της (πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, υπουργικές αποφάσεις, εγκύκλιοι κ.ά.) με τα οποία η κυβέρνηση μπορεί ουσιαστικά να ρυθμίσει διάφορα από θέματα και τα οποία συμπληρώνουν τη νομοθεσία.

Η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί είναι προφανές ότι δεν θα μπορούσαν να λάβουν μόνοι τους το σύνολο των αποφάσεων που έχουν να κάνουν με την υλοποίηση των νόμων και της κυβερνητικής πολιτικής, ή με την έκδοση νέων κανονιστικών πράξεων. Έχουν όμως στη διάθεσή τους τον μηχανισμό της **δημόσιας διοίκησης**, δηλαδή το σύνολο των υπηρεσιών και των οργανισμών που δημιουργήθηκαν για να εξυπηρετήσουν κοινωνικές ανάγκες και σκοπούς, ή την προώθηση δημόσιων πολιτικών. Οι υπηρεσίες αυτές στελεχώνονται από **μόνιμους δημόσιους υπάλληλους**, κάθε κυβέρνηση ωστόσο μπορεί να τοποθετεί σε αυτές κι έναν μικρό αριθμό προσωπικού τις εμπιστοσύνης της. Στη δημόσια διοίκηση ανατίθενται πολλές εκτελεστικές αρμοδιότητες, είτε από το Σύνταγμα, είτε από τους νόμους, είτε από κυβερνητικές αποφάσεις. Όταν ένας υπάλληλος της διοίκησης υπογράφει μια απόφαση της υπηρεσίας του με την οποία π.χ. χαρακτηρίζεται μια περιοχή ως δασική ή εκδίδεται μια άδεια λειτουργίας καταστήματος, εφαρμόζει έναν νόμο, ή εκτελεί μια πολιτική απόφαση γενικού και τη δημόσια πολιτική που αυτός εκφράζει.. Κι αυτό το κάνει βάσει της εξουσιοδότησης που έχει, είτε από το νόμο είτε από την Κυβέρνηση, να βάζει την υπογραφή του σε τέτοιες αποφάσεις. Τέτοιου είδους εκτελεστικές αρμοδιότητες έχουν βέβαια τεχνικό και διεκπεραιωτικό χαρακτήρα. Όμως, σε ορισμένες περιπτώσεις, φορείς και όργανα της δημόσιας διοίκησης εξουσιοδοτούνται ακόμη και να εκδίδουν πράξεις με κανονιστικό περιεχόμενο, ενώ παράλληλα υπάλληλοι της διοίκησης (που δεν την έχουν ιδιότητα του στελέχους της κυβέρνησης) συχνά συμμετέχουν στην εισήγηση και το σχεδιασμό του νομοθετικού έργου.

Βλέπουμε λοιπόν ότι η εκτελεστική εξουσία είναι κάτι που ασκείται πρωτίστως από την κυβέρνηση αλλά επεκτείνεται και στο σύνολο του κρατικού μηχανισμού, κάτι που άλλωστε αναγνωρίζεται και από το Σύνταγμα (ο βασικότερος λόγος για τον οποίο θεσπίστηκε η μονιμότητα στο Δημόσιο είναι ότι πολλοί δημόσιοι υπάλληλοι είναι λόγω της θέσης τους υποχρεωμένοι να ασκούν δημόσια εξουσία). Κυβέρνηση και διοίκηση παραμένουν ωστόσο δύο διαφορετικά πράγματα: η Κυβέρνηση εκλέγεται για να εφαρμόσει ένα πολιτικό πρόγραμμα και να κυβερνήσει ενώ η διοίκηση είναι ένας μηχανισμός από υπηρεσίες που καλείται να εξασφαλίσει τη συνέχεια του Κράτους σε όλους τους τομείς και να εξυπηρετήσει καλύτερα τη βούληση του λαού που η Κυβέρνηση έμμεσα εκφράζει.

Τα Δικαστήρια και η προστασία του πολίτη

Η δικαστική εξουσία παρουσιάζει, σε σχέση με τις άλλες δύο εξουσίες αρκετές ιδιαιτερότητες. Όλοι έχουμε ακούσει να μιλούν για την **ανεξαρτησία της δικαιοσύνης** και για την αναγκαιότητα να κατοχυρωθεί και να διαφυλαχθεί η ανεξαρτησία αυτή. Και η αλήθεια είναι πως η ανάγκη να υπάρχουν δικαστές και δικαστήρια που να μην δεσμεύονται ή επηρεάζονται από την πολιτική εξουσία εμφανίστηκε, με διάφορες μορφές, σε πολλές κοινωνίες. Η δικαιοσύνη, εξάλλου, ανέκαθεν έτεινε προς το να αυτονομείται. Σε όλες τις μορφές πάντως η δικαστική εξουσία είναι συνδεδεμένη με την **τήρηση και την εφαρμογή της νομιμότητας** στις περιπτώσεις που αυτή φαίνεται ότι παραβιάζεται και με την **προστασία του πολίτη από αυθαίρετες ενέργειες** είτε άλλων πολιτών, είτε της ίδιας της Πολιτείας. Με έναν λόγο, έργο της δικαστικής εξουσίας είναι να **απονέμει δικαιοσύνη**, χωρίς βέβαια να είναι η ίδια που καθορίζει το τι είναι δικαιοσύνη, αφού αυτό είναι κάτι που το καθορίζει κάθε κοινωνία μέσω της πολιτικής της δραστηριότητας. Ας δούμε όμως σε τι συνίσταται σήμερα η ανεξαρτησία της δικαστικής εξουσίας πώς και από τι προστατεύει κάθε φορά τον πολίτη.

Το Ελληνικό Σύνταγμα ορίζει ότι η δικαστική εξουσία ασκείται από τα **δικαστήρια** τα οποία συγκροτούνται από **τακτικούς δικαστές**. Οι δικαστές αυτοί έχουν «λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία» κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, **διορίζονται** -μετά τη διαδικασία επιλογής τους- με προεδρικό διάταγμα και είναι **ισόβιοι**. Αυτό δεν σημαίνει ότι η δικαστική εξουσία είναι κάτι ξεχωριστό και δεν ανήκει στις εξουσίες του λαού, ή τοποθετείται «πάνω» από αυτές: απλά σημαίνει ότι για την καλύτερη προστασία της δικαστικής λειτουργίας από κάθε είδους παρεμβάσεις, ο ελληνικός λαός τους «παραχώρησε» αυτή την ευρεία αυτονομία ώστε να αποφασίζουν στο όνομά του. Σε ορισμένα κράτη υπάρχουν διαφορετικά συστήματα, όπου οι δικαστές εκλέγονται ή υπόκεινται σε διάφορες διαδικασίες λαϊκού ελέγχου. Στην Ελλάδα ο έλεγχος της Δικαιοσύνης, είναι εσωτερικός, **πειθαρχικός έλεγχος** και διενεργείται από ανώτερους δικαστικούς, ενώ οι δικαστές παύονται μόνο ύστερα από δικαστική απόφαση.

Για ποια ζητήματα όμως αποφασίζουν τα δικαστήρια; Υπάρχουν τρεις κατηγορίες δικαστηρίων με διαφορετικές **δικαιοδοσίες**, και η εκδίκαση των υποθέσεων σε αυτά μπορεί να διεξάγεται σε τρεις **βαθμούς**, υπάρχει δηλαδή η δυνατότητα του πολίτη να προσφύγει στην ανώτερη βαθμίδα της δικαιοσύνης μέχρι η υπόθεσή του να **τελεσιδικήσει**:

- α) **Τα ποινικά δικαστήρια.** Σε αυτά ανήκει η τιμωρία των εγκλημάτων που προβλέπονται από τον Ποινικό Κώδικα. Αυτά μπορεί να είναι πταίσματα, πλημμελήματα ή κακουργήματα.
- β) Τα **πολιτικά δικαστήρια** (ή **αστικά** όπως αποκαλούνται κάποιες φορές). Σε αυτά ανήκει η επίλυση ιδιωτικών διαφορών, είτε αυτές προκύπτουν από αγωγές, είτε από κοινή προσφυγή των αντιδίκων.
- γ) Το **Συμβούλιο της Επικράτειας** και τα **διοικητικά δικαστήρια.** Σε αυτά ανήκει η επίλυση των **διοικητικών διαφορών**, εκείνων δηλαδή που προκαλούνται από πράξεις της δημόσιας διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας.

Η εκδίκαση των διαφορών υποθέσεων που απασχολούν τα δικαστήρια γίνεται με διάφορες **συνθέσεις** των δικαστηρίων (όσον αφορά τον αριθμό των δικαστών κι ανάλογα με το αν στη σύνθεση περιλαμβάνονται και ένορκοι, δηλαδή πολίτες που συμμετέχουν στην απονομή δικαιοσύνης) ανάλογα με το τι προβλέπεται από τον νόμο για κάθε υπόθεση. Επίσης, η εκδίκαση μπορεί να διεξάγεται σε διάφορους βαθμούς, μέχρι μια υπόθεση να **τελεσιδικήσει**. Στο δεύτερο βαθμό δικαιοσύνης ανήκουν κατά κύριο λόγο τα διάφορα **Εφετεία** ενώ ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο για τις αστικές και τις ποινικές υποθέσεις είναι ο **Άρειος Πάγος**. Υπάρχουν επίσης δικαστήρια με ειδικές δικαιοδοσίες (**στρατιωτικά δικαστήρια**) και ξεχωριστούς ρόλους στο πολιτικό σύστημα (**Ελεγκτικό Συνέδριο, Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο**). Επίσης, όταν αναφερόμαστε στους δικαστικούς θεσμούς δεν θα πρέπει να παραλείψουμε την **Εισαγγελία** που είναι μια δικαστική αρχή ανεξάρτητη από τα δικαστήρια και την εκτελεστική εξουσία, με αποστολή την τήρηση της νομιμότητας, την προστασία του πολίτη και τη διαφύλαξη των κανόνων της δημόσιας τάξης.

Εκείνο που θέλουμε να τονίσουμε εδώ είναι το πώς η άσκηση της δικαστικής εξουσίας κατοχυρώνει την προστασία του πολίτη και το πώς διαμορφώνονται οι σχέσεις των δικαστηρίων με τους φορείς των άλλων δύο εξουσιών.

Όσον αφορά την προστασία του πολίτη αυτή έχει να κάνει:

- από τη μια με τις **εγγυήσεις** που προστατεύουν τον πολίτη από τυχόν **αυθαίρετες ή παράνομες αποφάσεις της ίδιας της δικαιοσύνης**. Οι νόμοι που καθορίζουν τη δικαστική λειτουργία δίνουν μια σημαντική προσωπική ανεξαρτησία στον δικαστή, ο οποίος καλείται να αποφασίσει σύμφωνα με τη συνείδησή του, κι όχι απλώς να εφαρμόσει «τυφλά» τη νομοθεσία. Αυτό σημαίνει ότι δίνεται ταυτόχρονα στον δικαστή μια σημαντική εξουσία έναντι του πολίτη του οποίου την υπόθεση εκδικάζει. Γι' αυτό και οι ίδιοι οι νόμοι προβλέπουν μια σειρά από εγγυήσεις για να διασφαλίσουν τα δικαιώματα του πολίτη σε αυτή τη διαδικασία από πιθανή κατάχρηση αυτής της εξουσίας. Αναφέραμε ήδη το δικαίωμα της έφεσης και της προσφυγής στην ανώτερη βαθμίδα απονομής δικαιοσύνης. Στο Σύνταγμα περιλαμβάνονται και μια σειρά άλλες επιταγές που αποσκοπούν επίσης σε μια λειτουργία της δικαιοσύνης που να προστατεύει τον πολίτη όπως η αρχή της αμεροληψίας του δικαστή και της δημοσιότητας της δίκης (κι όταν η τελευταία δεν τηρείται, αυτό πρέπει να γίνεται πάλι για λόγους προστασίας κάποιου από τους διάδικους). Το Σύνταγμα επίσης επιβάλλει και κά-

ποιες αρχές που πρέπει να διέπουν τη δικαστική απόφαση: η δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπειστατωμένα δικαιολογημένη, πρέπει να απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση του δικαστηρίου, να δημοσιεύεται η γνώμη της μειοψηφίας κτλ.

Γενικότερα όμως η προστασία του πολίτη από ενδεχόμενη κακή αντιμετώπιση από τη δικαστική εξουσία περνάει από προβλέψεις που περιλαμβάνονται σε αυτό που ονομάζεται **δικονομία** και που αποσκοπούν στην ορθή διεξαγωγή της δίκης. Μια τέτοια δικονομική πρόβλεψη είναι -για τις ποινικές δίκες- και το πολυσυζητημένο «τεκμήριο αθωότητας» του κατηγορουμένου τον οποίο το δικαστήριο οφείλει να αντιμετωπίζει ως αθώο μέχρι την απόδειξη της κατηγορίας, ενώ παράλληλα προβλέπονται αυστηρές διαδικασίες για τις δικαστικές και κρατικές διωκτικές αρχές προκειμένου να απαγγέλλουν κατηγορίες εναντίον πολιτών

- εξίσου σημαντικά ωστόσο είναι και τα μέσα προστασίας που παρέχει η δικαστική λειτουργία στον πολίτη **απέναντι στην εκτελεστική κυρίως εξουσία**. Η δυνατότητα των δικαστηρίων να κρίνουν τη νομιμότητα ή το βάσιμο των πράξεων Κράτους και να προστατεύουν τον πολίτη ακυρώνοντας τις παράνομες ή καταχρηστικές πράξεις των αρχών, είναι μια σχετικά πρόσφατη κατάκτηση του νομικού συστήματος.

Βέβαια, όταν ο πολίτης βρίσκεται αντιμέτωπος με το Κράτος, στα δικαστήρια- συνήθως στα διοικητικά- στη συγκεκριμένη περίπτωση οι διάδικοι δεν είναι ακριβώς «ίσοι», κι αυτό είναι ένα δεδομένο που αναγνωρίζεται κατά κάποιον τρόπο από τον νόμο. Το Κράτος προκειμένου να εξασφαλίσει ότι οι νόμοι και οι αποφάσεις της εκτελεστικής εξουσίας θα εφαρμοστούν, είναι εξοπλισμένο με πολλά νομικά προνόμια. Για το λόγο αυτό υπάρχουν νόμοι, όπως ο λεγόμενος «κώδικας διοικητικής διαδικασίας», που παρέχουν στον πολίτη κάποια πρόσθετα δικαιώματα ώστε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικότερα τις αποφάσεις της διοίκησης που θεωρεί ότι θίγουν τα δικαιώματά του, χωρίς να αναγκαστεί να προσφύγει στα δικαστήρια.

Τα δικαστήρια μπορούν σήμερα να κρίνουν κάθε κανονιστική πράξη της κυβέρνησης και της διοίκησης, και να αποφανθούν αν αυτή είναι νόμιμη ή συνταγματική, κι αυτό ακόμη κι αν εκδικάζουν μια ατομική διαφορά ή προσφυγή. Μπορούν ακόμη να αποφανθούν και για τη συνταγματικότητα των ίδιων των νόμων που ψηφίζει η Βουλή, αποτελούν λοιπόν παράγοντα ελέγχου και της νομοθετικής εξουσίας. Το ίδιο το Σύνταγμα υποχρεώνει τα δικαστήρια «να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Το Συμβούλιο της Επικράτειας μάλιστα ασκεί και ένα είδος προληπτικού ελέγχου αφού γνωματεύει επί των προεδρικών διαταγμάτων πριν αυτά προωθηθούν για υπογραφή. Επίσης, οι αποφάσεις των δικαστηρίων είναι στον ίδιο βαθμό υποχρεωτικές για το Κράτος όσο και για τον πολίτη.

Αυτές είναι μερικές πλευρές του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί σήμερα η δικαστική εξουσία και της προστασίας την οποία παρέχει στα δικαιώματα των πολιτών. Κι αυτός είναι ο λόγος που ιδέα της ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης μαζί με τη γενικότερη ιδέα του

χωρισμού των εξουσιών, θεωρείται τόσο σημαντική κατάκτηση του σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος: γιατί δίνει στους πολίτες δικαιώματα που ποτέ πριν δεν είχαν. Αυτό δεν σημαίνει φυσικά ότι η δικαιοσύνη ως θεσμός έρχεται σε αντίθεση με τους άλλους θεσμούς της Πολιτείας, αλλά ότι συμπληρώνει τη δημοκρατική λειτουργία με το στοιχείο του ελέγχου. Μπορεί να θεωρηθεί επίσης ότι η δράση αυτή της δικαιοσύνης δεν αντικαθιστά αλλά συμπληρώνει τα πολιτικά μέσα που υπάρχουν προκειμένου να ελέγχεται δημοκρατικά η εξουσία από την κοινωνία.

Ενότητα Α

Επιλέξτε μία ή περισσότερες από τις παρακάτω δραστηριότητες

1. Ατομική δραστηριότητα

– Σημειώστε πρόχειρα σε ένα χαρτί την απάντησή σας στις παρακάτω ερωτήσεις. Στη συνέχεια βρείτε μαζί με τους συναδέλφους σας τις ορθές απαντήσεις.

Ποια λειτουργία ασκεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας όταν:

α) εκδίδει ένα νόμο ή ένα προεδρικό διάταγμα β) διορίζει την κυβέρνηση

γ) υπογράφει μια διεθνή συνθήκη

δ) μετατρέπει ή μετριάζει ποινές πολιτών που έχουν καταδικαστεί για αδικήματα;

2. Ατομική/Συλλογική δραστηριότητα

– Όλοι έχουμε ακούσει την έκφραση «Ο τύπος είναι η 4η εξουσία».

Πώς την καταλαβαίνετε; Είναι κυριολεκτική ή μεταφορική; Τι ακριβώς υποδηλώνει;

– Σημειώστε σε ένα χαρτί την απάντησή σας και κατόπιν συζητήστε με τους συναδέλφους σας στην τάξη.

3. Ατομική/Συλλογική Δραστηριότητα - Συζήτηση

– Διαβάστε προσεκτικά το παρακάτω απόσπασμα από το περίφημο έργο του Μοντεσκιέ *Το Πνεύμα των Νόμων*.

– Διαλέξτε μία από τις ερωτήσεις που ακολουθούν. Σημειώστε σε ένα χαρτί μια σύντομη απάντηση.

– Συζητήστε την απάντηση που δώσατε στην τάξη.

Charles-Louis de Secondat, baron de Montesquieu (1689 - 1755)

Η πολιτική ελευθερία για τον πολίτη είναι η ηρεμία που αισθάνεται γνωρίζοντας ότι ο καθένας είναι ασφαλής. Και για να υπάρχει αυτή η ελευθερία θα πρέπει η διακυβέρνηση να είναι τέτοια ώστε να μην είναι δυνατόν ένας πολίτης να φοβάται έναν άλλο πολίτη. Όταν το ίδιο πρόσωπο ή το ίδιο σώμα συγκεντρώνει και τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία, δεν υπάρχει ελευθερία. Γιατί τότε ο καθένας μπορεί να φοβάται ότι ο ίδιος ο μονάρχης ή το ίδιο σώμα θα μπορεί να φτιάχνει τυραννικούς νόμους ώστε να τους εκτελεί και με τυραννικό τρόπο.

Ούτε υφίσταται ελευθερία αν ή εξουσία του να δικάζεις δεν διαχωρίζεται από τη νομοθετική και την εκτελεστική. Εάν μεν ενωνόταν με τη νομοθετική εξουσία, τότε η εξουσία που έχει ο

δικαστής επί της ζωής και της ελευθερίας των πολιτών θα ήταν ανεξέλεγκτη, γιατί ο ίδιος ο δικαστής θα ήταν σε αυτή την περίπτωση και ο νομοθέτης. Εάν πάλι ενωνόταν με την εκτελεστική εξουσία τότε ο δικαστής θα μπορούσε να αποκτήσει τη δύναμη ενός τυράννου.

Θα ήταν καταστρεπτικό εάν συνέβαινε ένας και μόνο άνθρωπος, ή ένα και μόνο σώμα (από προκρίτους, από ευγενείς ή από αντιπροσώπους του λαού) ασκούσε και τις τρεις αυτές εξουσίες: την εξουσία να φτιάχνεις τους νόμους, την εξουσία να εκτελείς τις δημόσιες αποφάσεις, και την εξουσία να δικάζεις εγκλήματα ή διαφορές μεταξύ ιδιωτών.

Το Πνεύμα των Νόμων, Βιβλίο 11, κεφ. 6

α) Γιατί είναι επικίνδυνο για την ελευθερία του πολίτη να είναι το ίδιο πρόσωπο ή το ίδιο συλλογικό σώμα εκείνο που νομοθετεί και εκτελεί τους νόμους; Με βάση τα όσα μάθαμε σε αυτή την ενότητα είναι δυνατό να συμβαίνει αυτό σε ορισμένες περιπτώσεις και αν ναι δώστε ένα παράδειγμα.

β) Τι θα συνέβαινε στην περίπτωση που ο ίδιος ο δικαστής ήταν και νομοθέτης;

γ) Τι θα συνέβαινε στην περίπτωση που η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία ασκούσαν από το ίδιο πρόσωπο ή συλλογικό σώμα;

δ) Συμφωνείτε με την άποψη του Μοντεσκιέ ότι θα ήταν καταστρεπτικό να μην διαχωρίζονται οι τρεις εξουσίες; Αναπτύξτε σύντομα ένα επιχείρημα υπέρ και ένα επιχείρημα κατά αυτής της άποψης.

4. Συλλογική δραστηριότητα - Συζήτηση

Το παρακάτω άρθρο προέρχεται από ελληνική εφημερίδα και γράφτηκε με αφορμή μια υπόθεση κατά την οποία εκπρόσωποι του δικαστικού σώματος θεώρησαν ως καταστρατήγηση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης έναντι των υπόλοιπων εξουσιών το γεγονός ότι ο Υπουργός Δικαιοσύνης και βουλευτές σχολίασαν αρνητικά κάποιες αποφάσεις της Δικαιοσύνης.

Το άρθρο υποστηρίζει ότι η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία δεν έχουν μεν το δικαίωμα να υποδεικνύει στη δικαστική τι αποφάσεις θα παίρνει, οι πολιτικοί ωστόσο μπορούν να τις σχολιάζουν ελεύθερα όπως κάθε πολίτης.

Αντίθετα, η θέση των δικαστικών λειτουργών ήταν ότι οποιοσδήποτε σχολιασμός των δικαστικών αποφάσεων, είτε από τον υπουργό Δικαιοσύνης είτε από τους βουλευτές, ενέχει στοιχεία επηρεασμού της κρίσης των δικαστών, υποδεικνύει δηλαδή έμμεσα στους δικαστές τι πρέπει να πράξουν.

– Διαβάστε προσεκτικά το άρθρο και συζητήστε το στην τάξη, προσπαθώντας να απαντήσετε στα ερωτήματα που τίθενται στο τέλος.

Η σύγκρουση των εξουσιών

[...]

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών δεν επιτρέπει στους υπουργούς να υποδεικνύουν στους δικαστές πώς πρέπει να εφαρμόσουν το νόμο στη συγκεκριμένη περίπτωση, τότε δεν επιτρέπει και στους δικαστές να υποδεικνύουν στους υπουργούς πώς πρέπει να συμπεριφέρονται, τι μπορούν να λένε και τι δεν επιτρέπεται να λένε.

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών καθιστά μάταιο τον κοινοβουλευτικό έλεγχο δικαστικών αποφάσεων, αφού κοινοβουλευτικά ελεγχόμενοι δεν είναι οι δικαστές αλλά οι υπουργοί, που μπορούν να αποκρούουν αμέσως τον έλεγχο επικαλούμενοι τη δικαστική ανεξαρτησία, τότε δεν επιτρέπει και στους δικαστές να επιβάλουν ή να υποδείξουν περιορισμούς στον κοινοβουλευτικό λόγο.

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών απαγόρευε στους βουλευτές και τους υπουργούς να σχολιάζουν δικαστικές αποφάσεις, τότε δεν θα τους επέτρεπε να ξέρουν και να συζητούν πώς εφαρμόζονται οι νόμοι που η Βουλή ψήφισε, για να τους διατηρήσουν ή να τους τροποποιήσουν για το μέλλον, ή και αναδρομικά, όπου επιτρέπεται ή επιβάλλεται [...]

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών απαιτεί την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών, ενός σώματος, δηλαδή, δημόσιων λειτουργών που δεν εκλέγονται και δεν ελέγχονται από άλλες άμεσα ή έμμεσα εκλεγόμενες εξουσίες, τότε συμπορεύεται με τη δημοκρατική αρχή υπό τον όρο όχι μόνο της εφαρμογής του νόμου που θεσπίζει η Βουλή, που έχει τη λαϊκή νομιμοποίηση, κατά την επίλυση διαφορών και την επιβολή ποινών, αλλά και υπό τον όρο της τύφλωσης και της κώφωσης του δικαστή προς ό,τι υπάρχει εκτός δικογραφίας και συμβαίνει εκτός ακροατηρίου.

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών ανέχεται την ανάθεση από τη Βουλή με νόμο στις ολομέλειες των δικαστηρίων να γνωμοδοτούν για ζητήματα γενικότερου ενδιαφέροντος σχετικά με την απονομή της δικαιοσύνης, πάντως δεν επιτρέπει την αυτεπάγγελτη έκδοση γνωμοδότησης, που θα περιέχει διακήρυξη αρχών, προτάσεις, παραινέσεις, υποδείξεις, έπαινο ή ψόγο σε σχέση με τη συμπεριφορά παραγόντων των άλλων εξουσιών, με αποτέλεσμα να παίρνει η ολομέλεια θέση συμπολίτευσης ή αντιπολίτευσης και να εμπλέκεται έτσι στην πολιτική διαμάχη, συντελώντας στη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, από την οποία εξαρτώνται οι πολιτικοί, αλλά από την οποία οι δικαστές είναι και πρέπει να είναι ανεξάρτητοι και πρέπει να μένουν ανεπηρέαστοι.

ΑΝ ο χωρισμός των εξουσιών απαγορεύει στα δικαστήρια να υπακούουν στις παραινέσεις ή διαταγές των υπουργών ή των βουλευτών, δεν τους επιτρέπει ούτε να τις ακούν και δεν μπορούν επομένως να τις σχολιάζουν.

- α) «Αν ο χωρισμός των εξουσιών δεν επιτρέπει στους υπουργούς να υποδεικνύουν στους δικαστές πώς πρέπει να εφαρμόσουν το νόμο στη συγκεκριμένη περίπτωση, τότε δεν επιτρέπει και στους δικαστές να υποδεικνύουν στους υπουργούς πώς πρέπει να συμπεριφέρονται, τι μπορούν να λένε και τι δεν επιτρέπεται να λένε». Ποια διάκριση κάνει εδώ ο αρθρογράφος;

β) Έχουν το δικαίωμα οι πολίτες να κρίνουν τις δικαστικές αποφάσεις για το πόσο δίκαιες ή άδικες είναι; Και ο πολιτικός που κατέχει αξίωμα στη νομοθετική ή στην εκτελεστική εξουσία, μπορεί κατά τη γνώμη σας να κάνει το ίδιο; Κι αν ο πολιτικός αυτός είναι ο ίδιος ο Υπουργός Δικαιοσύνης; Συνιστά κάτι τέτοιο παραβίαση της ανεξαρτησίας της Δικαιοσύνης και προσπάθεια επηρεασμού των δικαστών;

5. Συλλογική/Ομαδική ή Ατομική Δραστηριότητα

– Επισκεφθείτε την παρακάτω ιστοσελίδα από τον ιστότοπο της Βουλής:
<http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia.asp>

– Θα βρεθείτε μπροστά σε μια σειρά από πρόσφατους **νόμους, σχέδια και προτάσεις νόμων.**

Θυμηθείτε και συζητήστε όλοι μαζί σε τι διαφέρουν αυτοί οι όροι.

– Στη συνέχεια αναζητήστε μόνοι σας ή κατά ομάδες ένα πρόσφατο νομοσχέδιο που σας ενδιαφέρει περισσότερο για τον έναν ή τον άλλο λόγο.

Μπορείτε να κάνετε την αναζήτησή σας στο κάτω μέρος της σελίδας, ανά υπουργείο ή χρησιμοποιώντας κάποιες λέξεις-κλειδιά.

– Κατόπιν αναζητήστε την **αιτιολογική έκθεση** του νομοσχεδίου που επιλέξατε.

Θυμηθείτε τι είναι και τι ρόλο παίζει η αιτιολογική έκθεση σε ένα νόμο.

– Ανοίξτε τη, μελετήστε τη για λίγο και παρουσιάστε συνοπτικά το περιεχόμενο και τα επιχειρήματά της στην τάξη.

ΕΝΟΤΗΤΑ Β
ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ:
ΣΥΣΤΗΜΑ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ
ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να γνωρίζουν πως εκλέγεται η Βουλή καθώς και τις γενικές αρχές λειτουργίας της.
- Να κατανοούν τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος και της κατάρτισης και της ψήφισης των νόμων.
- Να γνωρίζουν πως εκλέγεται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.
- Να αντιλαμβάνονται πως ασκείται ο Κοινοβουλευτικός έλεγχος.
- Να γνωρίζουν, σε γενικές γραμμές, πως καταρτίζεται το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ποιές είναι οι κύριες αρμοδιότητές του και τις διαφορές του από τα εθνικά κοινοβούλια.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- «Δημοκρατικό έλλειμμα»
- Ενισχυμένη αναλογική
- Δικαίωμα εκλέγεσθαι-κωλύματα
- Σύνοδος-Ολομέλεια-Επιτροπές
- Αναθεώρηση του Συντάγματος
- Κοινοβουλευτικός έλεγχος
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

α. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Στο Δημοκρατικό Πολίτευμα, το Κοινοβούλιο αποτελεί το βασικό όργανο αντιπροσώπευσης του λαού, καθώς εκλέγεται άμεσα από αυτόν. Το Κοινοβούλιο επιτελεί, κατά κανόνα, τις λειτουργίες της Νομοθετικής εξουσίας, σύμφωνα με την αρχή ότι οι νόμοι πρέπει να απορρέουν από τη γενική λαϊκή βούληση, η οποία στην Δημοκρατία εκφράζεται μέσω της καθολικής ψήφου.

Η γενική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας (κυβέρνησης) έναντι της νομοθετικής (κοινοβούλια) σε όλο τον δημοκρατικό κόσμο κατά τη διάρκεια του 20ου αιώνα, προβληματίσε αρκετά τους πολιτικούς στοχαστές που διέκριναν μέσω αυτής μια συρρίκνωση της λαϊκής κυριαρχίας και του κοινωνικού ελέγχου στις αποφάσεις. Σε εθνικό επίπεδο ωστόσο, τα Κοινοβούλια διατηρούν σχεδόν ανέπαφη τη Νομοθετική εξουσία τους, ελέγχοντας έτσι τη σωστή λειτουργία της κυβέρνησης. Εκτός αυτού, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων (εξαιρουμένων, πάντως, των αμιγώς Προεδρικών Δημοκρατιών όπως λ.χ. των ΗΠΑ), η ίδια η κυβέρνηση νομιμοποιείται από την ψήφο των Κοινοβουλίων, γεγονός που, υπό μία έννοια, καθιστά τους εκπροσώπους της υπόλογους στους λαϊκούς αντιπροσώπους. Επομένως, τίθεται στη διάθεση των ίδιων των αντιπροσώπων το να ασκήσουν το λειτούργημά τους με τρόπο ανεξάρτητο και σύμφωνο με τη λαϊκή βούληση, έτσι ώστε να αποτελέσουν πραγματικό εγγυητή γι' αυτήν.

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ωστόσο, ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ευρωκοινοβουλίου) δεν είναι μέχρι στιγμής ανάλογος με εκείνο του κοινοβουλίου στο αντίστοιχο εθνικό επίπεδο. Στην Ενωμένη Ευρώπη το ζήτημα της λαϊκής κυριαρχίας μέσω αντιπροσώπων τίθεται υπό μία άλλη έννοια: Το Κοινοβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στερείται ακόμη ουσιαστικών αρμοδιοτήτων που το Δημοκρατικό πολίτευμα επιβάλλει. Συγκεκριμένα, διαθέτει νομοθετική εξουσία η οποία όμως είναι περιορισμένη, ενώ οι δυνατότητες ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από αυτό παραμένουν σχετικά μικρές. Σε αυτό το σημείο ακριβώς δημιουργείται το λεγόμενο «δημοκρατικό έλλειμμα» στην Ευρώπη, έλλειμμα, για το οποίο ωστόσο γίνονται προσπάθειες να καλυφθεί.

Στην συνέχεια του κεφαλαίου αυτού, θα εξετάσουμε αναλυτικά τις αρμοδιότητες και τις λειτουργίες του εθνικού Κοινοβουλίου (Βουλή των Ελλήνων) καθώς επίσης και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για να καταλήξουμε έτσι σε ορισμένες διαπιστώσεις, σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος αντιπροσώπευσης στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση.

B.1 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Το Εθνικό Κοινοβούλιο, η Βουλή, όπως συνηθέστερα λέγεται, αποτελεί τον ένα από τους τρεις πυλώνες της σύγχρονης Αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, τον νομοθετικό. Κύρια αρμοδιότητά της επομένως είναι, όπως ήδη ειπώθηκε, η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, η σύνταξη δηλαδή και ψήφιση των νόμων. Κύριες αρμοδιότητες της Βουλής αποτελούν επίσης, η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου στην Εκτελεστική Εξουσία (κυβέρ-

νηση), η οποία εξάλλου αντλεί και τη νομιμότητά της από την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου, η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας καθώς επίσης και η διαχείριση έκτακτων καταστάσεων που τυχόν προκύπτουν.

B.1.α. Η σύνθεση του Εθνικού Κοινοβουλίου

Τα μέλη του Εθνικού Κοινοβουλίου εκλέγονται με τις Βουλευτικές Εκλογές απ' ευθείας από το λαό με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία. Οι Βουλευτικές Εκλογές διεξάγονται κάθε 4 χρόνια, είναι ωστόσο δυνατόν να διεξαχθούν και νωρίτερα αν έκτακτες περιπτώσεις οδηγήσουν σε διάλυση της Βουλής. Αν και θεωρητικά τα μέλη του ελληνικού Κοινοβουλίου μπορούν να κυμανθούν από 200 το ελάχιστο έως 300 το μέγιστο, εδώ και πάρα πολλές δεκαετίες (από το 1952), οι βουλευτές είναι σταθερά 300. Στη Βουλή συμμετέχουν εκπρόσωποι από όλους τους διοικητικούς νομούς της χώρας και ο κάθε νομός εκπροσωπείται από αριθμό βουλευτών ανάλογο προς τον πληθυσμό του. Επίσης κάποιοι βουλευτές εκλέγονται από τις λεγόμενες λίστες επικρατείας των κομμάτων. Πρόκειται για υποψηφίους που ορίζουν τα κόμματα, όχι σε κάποια εκλογική περιφέρεια αλλά στο σύνολο της επικρατείας και οι οποίοι εκλέγονται αναλογικά με τη δύναμη των κομμάτων τους.

Το εκλογικό σύστημα με το οποίο εκλέγονται οι βουλευτές στην Ελλάδα αποτελεί μια ενισχυμένη παραλλαγή του αναλογικού. Αυτό σημαίνει ότι τα κόμματα εκπροσωπούνται στη Βουλή περίπου σύμφωνα με τη δύναμή τους σε εθνικό επίπεδο (το πρώτο κόμμα ευνοείται έναντι των υπολοίπων, προκειμένου να επιτευχθούν μονοκομματικές κυβερνήσεις). Μετά την αλλαγή του εκλογικού συστήματος του 1990 και τη θέσπιση ενός απαραίτητου ελάχιστου ποσοστού (3%) προκειμένου να εκπροσωπηθεί ένας εκλογικός συνδυασμός στη Βουλή, στο Ελληνικό Κοινοβούλιο δεν υπάρχουν ανεξάρτητοι βουλευτές, αλλά αποκλειστικά βουλευτές που προέρχονται από πολιτικά κόμματα. Είναι ωστόσο δυνατό κάποιος βουλευτής να εκλεγεί με κάποιο κόμμα και εν συνεχεία να ανεξαρτητοποιηθεί.

Δικαίωμα να εκλεγούν βουλευτές έχουν όλοι οι πολίτες ελληνικής ιθαγένειας άνω των 25 ετών, οι οποίοι δεν έχουν χάσει τα πολιτικά τους δικαιώματα (εξαιτίας π.χ. κάποιας καταδίκης από δικαστήριο) και δεν εμπίπτουν στα λεγόμενα «κώλυμα εκλογιμότητας». Κώλυμα εκλογιμότητας παρουσιάζεται όταν κάποιος κατέχει μία θέση (κατά κανόνα κρατική) που του εξασφαλίζει εκλογικά προνόμια έναντι των συνυποψηφίων του. Τέτοιες μπορούν να είναι η θέση ενός Διοικητή Δημόσιου Οργανισμού, ενός αξιωματικού του στρατού, ενός νομάρχη ή ενός απλού δημοσίου υπαλλήλου, που θα μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν τη θέση τους για να ασκήσουν αθέμιτη επιρροή. Το κώλυμα αυτό μπορεί να είναι σχετικό, απόλυτο ή τοπικό. Στην περίπτωση του σχετικού κωλύματος αρκεί να παραιτηθεί κανείς από τη θέση του πριν ανακηρυχθεί υποψήφιος για να αρθεί έτσι το κώλυμα και να μπορεί να είναι υποψήφιος. Στην περίπτωση όμως του απόλυτου κωλύματος, που αφορά πιο ευαίσθητες θέσεις, αυτό εξακολουθεί να ισχύει για κάποιο διάστημα ακόμα και μετά την παραίτηση του προσώπου από τη θέση του. Τέλος, το τοπικό κώλυμα απαγορεύει σε κάποιον δημόσιο λειτουργό να είναι υποψήφιος στην εκλογική περιφέρεια στην οποία βρισκόταν η υπηρεσία του. Η πρόβλεψη αυτή είναι πολύ σημαντική γιατί διασφαλίζει τη

θεσμική ισονομία των υποψηφίων και επιτρέπει στον ψηφοφόρο να ασκήσει ανεπηρέαστος το εκλογικό του δικαίωμα.

Εκτός από το κώλυμα εκλογιμότητας, η ισονομία των υποψηφίων βουλευτών διασφαλίζεται επίσης μέσω άλλων κανόνων που σχετίζονται με τον περιορισμό της δυνατότητας εκλογικών δαπανών και εμφανίσεων στα Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης ενός υποψηφίου. Εάν διαπιστωθεί ότι κάποιος βουλευτής εξελέγη έχοντας παραβεί τα σχετικά όρια τότε ο βουλευτής αυτός εκπίπτει του αξιώματός του και τη θέση του παίρνει ο πρώτος επιλαχών της ίδιας εκλογικής περιφέρειας. Τέλος, σύμφωνα με το Σύνταγμα του 2000, από τη στιγμή που κάποιος εκλεγεί Βουλευτής δεν επιτρέπεται να ασκεί οποιοδήποτε άλλο επάγγελμα.

B.1.β. Λειτουργία της Βουλής - Ολομέλεια του Κοινοβουλίου και Επιτροπές

Η Βουλή συνεδριάζει σε τακτικές, έκτακτες και ειδικές συνόδους. Η τακτική σύνοδος της Βουλής ξεκινά τον Οκτώβρη κάθε ημερολογιακού έτους και διαρκεί τουλάχιστον 5 μήνες, κατά τη διάρκεια των οποίων είναι απαραίτητο να έχει ψηφισθεί ο Οικονομικός Προϋπολογισμός του Κράτους. Επίσης, νέα τακτική σύνοδος ξεκινά αμέσως μετά τη διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών από τις οποίες έχει προκύψει μια νέα Βουλή. Έκτακτη σύνοδος της Βουλής συγκαλεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «κάθε φορά που το κρίνει σκόπιμο». Οι έκτακτες συνένοδοι έχουν ακριβώς τις ίδιες αρμοδιότητες με τις τακτικές, πλην της αρμοδιότητας ψήφισης του Προϋπολογισμού. Τέλος, ειδικές συνένοδοι της Βουλής συγκαλούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής, όταν συντρέχουν ιδιαίτεροι λόγοι. Τέτοιοι λόγοι μπορεί να είναι η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας με Προεδρικό Διάταγμα κ.α. Οι ειδικές συνένοδοι της Βουλής ασχολούνται αποκλειστικά με το θέμα για το οποίο συγκλήθηκαν.

Το Κοινοβούλιο λειτουργεί μέσω συνεδριάσεων, είτε της Ολομέλειάς, είτε των Επιτροπών του.

Η Ολομέλεια αποτελείται από το σύνολο των μελών του Κοινοβουλίου. Συνεδριάζει όταν αυτό κρίνεται απαραίτητο και υποχρεωτικά στις παρακάτω περιπτώσεις:

1. Έναρξης Τακτικής Συνόδου της Βουλής
2. Συζήτηση για τον Προϋπολογισμό
3. Συζήτηση νομοθετικών προτάσεων που το Σύνταγμα επιβάλλει να κρίνονται από την Ολομέλεια
4. Συζήτηση για την παροχή ψήφου στην κυβέρνηση ή συζήτηση που ακολουθεί την κατάθεση πρότασης μομφής εναντίον της κυβέρνησης
5. Εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας
6. Εκλογή Προέδρου και Προεδρείου της Βουλής.

Επίσης η Ολομέλεια του Κοινοβουλίου συνεδριάζει συχνά σε περιπτώσεις συζητήσεων «εκτός της ημερήσιας διάταξης», στις οποίες συμμετέχουν κατά κανόνα και οι πολιτικοί αρχηγοί.

Οι Επιτροπές συγκροτούνται από τη Βουλή στην αρχή κάθε Τακτικής Συνόδου και είναι επιφορτισμένες με το μεγαλύτερο όγκο του νομοθετικού έργου και του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Στις Επιτροπές συμμετέχουν βουλευτές των πολιτικών κομμάτων ανάλογα με τη δύναμη που αυτά διαθέτουν στο Κοινοβούλιο. Επίσης συμμετέχουν και ανεξάρτητοι βουλευτές, αν υπάρχουν.

Οι Επιτροπές διακρίνονται σε:

1. Διαρκείς
2. Ειδικές
3. Ειδικές μόνιμες
4. Για εθνικά θέματα
5. Εσωτερικών θεμάτων της Βουλής
6. Εξεταστικές

Οι Διαρκείς Επιτροπές είναι αυτές οι οποίες επεξεργάζονται σχέδια νόμων και προτάσεις νόμων. Επίσης μπορούν να ασκούν κοινοβουλευτικό έλεγχο και νομοθετικό έργο. Αναλόγως του θέματος το οποίο αντιμετωπίζει ένα σχέδιο ή μια πρόταση νόμου, η επεξεργασία του ανατίθεται στην αρμόδια Διαρκή Επιτροπή.

Οι Διαρκείς Επιτροπές της Βουλής είναι οι εξής:

1. Επιτροπή Μορφωτικών Υποθέσεων, που εξετάζει ζητήματα Παιδείας, Πολιτισμού κ.α.
2. Επιτροπή Εθνικής Άμυνας και Εξωτερικών Υποθέσεων
3. Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων
4. Επιτροπή Κοινωνικών Υποθέσεων, που εξετάζει ζητήματα Απασχόλησης, Υγείας κ.α.
5. Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης
6. Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, που εξετάζει ζητήματα Βιομηχανικής, Αγροτικής, Εμπορικής πολιτικής κ.α.
7. Επιτροπή Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους, που εξετάζει ζητήματα σχετικά με τον Προϋπολογισμό και την εκτέλεσή του.
8. Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων, που εξετάζει ζητήματα σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τους θεσμούς της.

Οι Ειδικές Επιτροπές συγκροτούνται με πρόταση της κυβέρνησης και απόφαση του Προέδρου της Βουλής, προκειμένου να επεξεργαστούν νομοθετικές προτάσεις ή σχέδια νόμων. Όταν η σχετική νομοθετική πρόταση κατατεθεί, η Ειδική Επιτροπή παύει να υπάρχει.

Οι Ειδικές Μόνιμες Επιτροπές λειτουργούν όπως και οι Διαρκείς, αλλά σε ζητήματα που δεν άπτονται άμεσα των αρμοδιοτήτων της εκτελεστικής εξουσίας, όπως είναι ζητήματα απόδοσης ελληνισμού, αποτίμησης της τεχνολογίας κ.α.

Οι Επιτροπές για Εθνικά Θέματα, όπως και οι Ειδικές Επιτροπές, συγκροτούνται μετά από πρόταση της Κυβέρνησης και απόφαση του Προέδρου της Βουλής για να εξετάσουν και να επεξεργαστούν ένα συγκεκριμένο εθνικό θέμα, για το οποίο οφείλουν να υποβάλλουν έκθεση. Μετά την υποβολή της έκθεσης οι Επιτροπές αυτές παύουν να υπάρχουν.

Οι Επιτροπές Εσωτερικών Θεμάτων της Βουλής, επεξεργάζονται ζητήματα που έχουν να κάνουν με τον Κανονισμό της Βουλής, τη Βιβλιοθήκη της, τις Διεθνείς Σχέσεις της κ.α.

Τέλος, οι Εξεταστικές Επιτροπές συγκροτούνται για την εξέταση ενός ειδικού θέματος δημοσίου ενδιαφέροντος και έχουν αρμοδιότητα ανακριτικών αρχών και εισαγγελέα πλημμελειοδικών, μπορούν δηλαδή να εξετάσουν μάρτυρες και να αποδώσουν κατηγορίες μέσω του πορίσματός τους. Οι Εξεταστικές Επιτροπές συγκροτούνται μετά από πρόταση του 1/5 της Βουλής (60 βουλευτές) και αποδοχή αυτής της πρότασης από την απλή πλειοψηφία του Κοινοβουλίου. Ωστόσο, η αποδοχή της πρότασης δε μπορεί να γίνει με λιγότερα από τα 2/5 των μελών του Κοινοβουλίου (120 βουλευτές). Σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής ή εθνικής άμυνας η σύσταση Εξεταστικής Επιτροπής απαιτεί την έγκριση της απόλυτης πλειοψηφίας των μελών του Κοινοβουλίου (151 βουλευτές).

B.1.γ. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου

Το Ελληνικό Κοινοβούλιο ασκεί κατ' αποκλειστικότητα τη νομοθετική εξουσία σε εθνικό επίπεδο. Πρόκειται για την πιο παλαιά και πιο σημαντική αρμοδιότητα του.

Το νομοθετικό έργο της Βουλής χωρίζεται στους ακόλουθους τομείς:

1. Η αναθεώρηση του Συντάγματος
2. Η ψήφιση τυπικών νόμων
3. Η ψήφιση του κανονισμού της Βουλής
4. Η ψήφιση του προϋπολογισμού, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού της Βουλής
5. Η έγκριση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης
6. Η απόφαση για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος
7. Η απόφαση για τη θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας
8. Η παροχή συγκατάθεσης για αναστολή της λειτουργίας της Βουλής των Ελλήνων για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 30 ημερών ή για επανάληψη της αναστολής των εργασιών κατά την ίδια βουλευτική σύνοδο.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος, η Βουλή έχει το αποκλειστικό δικαίωμα να μετατρέψει ορισμένες συνταγματικές διατάξεις, χωρίς την παρέμβαση της κυβέρνησης ή του Προέδρου της Δημοκρατίας. Την πρωτοβουλία για την αναθεώρηση παίρνει συνήθως η κυβέρνηση, η οποία ωστόσο δε συμμετέχει ως τέτοια στη διαδικασία της αναθεώρησης (ανεξάρτητα αν τα μέλη της κυβέρνησης που είναι και μέλη του κοινοβουλίου συμμετέχουν στη διαδικασία με τη δεύτερη ιδιότητά τους). Η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος απασχολεί δύο διαδοχικές βουλευτικές περιόδους (δηλαδή δύο διαδοχικές Βουλές). Στην πρώτη κατατίθενται οι προτάσεις και η Βουλή τοποθετείται σχετικά με αυτές. Όσες προτάσεις έγιναν αποδεκτές από την πρώτη Βουλή, θέτονται σε ψηφοφορία στην επόμενη Βουλή. Εάν και αυτή τις κάνει αποδεκτές τα άρθρα του Συντάγματος αναθεωρού-

νται στο πλαίσιο αυτών των προτάσεων. Ακόμα όμως και οι προτάσεις στις οποίες η πρώτη Βουλή θα τοποθετηθεί αρνητικά, έχουν τη δυνατότητα να γίνουν αποδεκτές από τη δεύτερη, αν αποκτήσουν σε αυτήν μια διευρυμένη πλειοψηφία των 6/10 (180 βουλευτές). Η διαδικασία αυτή προβλέπεται για να προστατέψει την ισχύ των συνταγματικών διατάξεων από μία πρόσκαιρη ή ευκαιριακή κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ο νομοθέτης εδώ απαιτεί δύο διαδοχικές πλειοψηφίες προκειμένου να αναθεωρηθούν οι διατάξεις. Επίσης, το γεγονός, ότι η δεύτερη Βουλή είναι που παίρνει την τελική απόφαση, απαλλάσσει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία από τον πειρασμό να μετατρέπει το Σύνταγμα κατά το συμφέρον της -αφού είναι πάντα άγνωστη η σύνθεση της Βουλής που θα ψηφίσει τελικά την αναθεώρηση. Όπως γίνεται φανερό, Σύνταγμα δε μπορεί να αναθεωρηθεί συχνότερα από μία φορά στα 8 περίπου χρόνια. Το Σύνταγμα του 1975, που παραμένει σε ισχύ στη χώρα μας, αναθεωρήθηκε δύο φορές: το 1985 και το 2001. Επίσης, τον Ιανουάριο του 2006, η κυβέρνηση Καραμανλή ανακοίνωσε την πρόθεσή της η επόμενη Βουλή (2008) να είναι αναθεωρητική. Στη διαδικασία μπορούν να μετατραπούν μόνο τα λεγόμενα αναθεωρήσιμα άρθρα του Συντάγματος. Τα υπόλοιπα, που αποτελούν συστατικά στοιχεία του Συντάγματος (όπως για παράδειγμα το άρθρο που ορίζει ότι το πολίτευμα της Ελλάδας είναι η Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία) δεν είναι αναθεωρήσιμα και η Βουλή δεν έχει δικαίωμα να τα αλλάξει.

Η ψήφιση των τυπικών νόμων είναι η κύρια αποστολή του Κοινοβουλίου. Οι νόμοι μπορούν να ψηφισθούν από την Ολομέλεια του Κοινοβουλίου ή από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή. Σε περίπτωση που ο νόμος ψηφιστεί από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή τότε ακολουθεί υποχρεωτικά μια σχετική συζήτηση στην Ολομέλεια της Βουλής, όπου οι βουλευτές καλούνται να επικυρώσουν την ψήφιση του νόμου, χωρίς να υπεισέλθουν σε ειδικές ρυθμίσεις του. Το ποιοι νόμοι πρέπει να ψηφιστούν υποχρεωτικά από την Ολομέλεια προβλέπεται από το Σύνταγμα. Τέτοιοι νόμοι είναι αυτοί που βασίζονται στην ερμηνεία παλαιότερων νόμων, νόμοι που αναφέρονται σε ατομικά δικαιώματα, νόμοι που προσδιορίζουν το εκλογικό σύστημα κ.α. Επίσης, από την Ολομέλεια της Βουλής ψηφίζονται υποχρεωτικά οι νόμοι εκείνοι για τους οποίους το Σύνταγμα απαιτεί ειδικές πλειοψηφίες. Τέτοιοι νόμοι είναι συχνά οι επικυρώσεις των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Στους υπόλοιπους νόμους, είναι κατά κανόνα αρκετή για την ψήφισή τους, η σχετική πλειοψηφία του κοινοβουλίου, δηλαδή δεν απαιτείται η θετική ψήφος των μισών συν ενός μελών του Κοινοβουλίου, αλλά η υπεροχή των θετικών ψήφων έναντι των αρνητικών. Οι νόμοι που ψηφίζει το Κοινοβούλιο πρέπει να είναι συμβατοί με το Σύνταγμα. Διαφορετικά, κάθε δικαστήριο μπορεί να αρνηθεί να τους εφαρμόσει.

Αν και τη νομοθετική πρωτοβουλία, δηλαδή τη δυνατότητα κατάθεσης νομοθετικών προτάσεων τη μοιράζονται το Κοινοβούλιο και η Κυβέρνηση, το Κοινοβούλιο διατηρεί το μονοπώλιο στη νομοθετική εξουσία. Αυτό, με άλλα λόγια, σημαίνει ότι κανένα άλλο όργανο δεν έχει το δικαίωμα να ψηφίσει νόμους. Το Κοινοβούλιο δεν έχει δικαίωμα να προτείνει νόμους πάνω σε ειδικά θέματα, όπως, για παράδειγμα, το συνταξιοδοτικό. Κάθε προτεινόμενη ρύθμιση πρέπει να συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, δηλαδή από μία

εξήγηση των στόχων και της σημασίας του νόμου. Όλες οι προτεινόμενες ρυθμίσεις, είτε προέρχονται από την Κυβέρνηση (σχέδια νόμου) είτε από το κοινοβούλιο (προτάσεις νόμου), γίνονται αντικείμενο επεξεργασίας από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή, η οποία είτε τις ψηφίζει (αν έχει τέτοια αρμοδιότητα), είτε τις παραπέμπει στην Ολομέλεια, καταθέτοντας μια σχετική έκθεση.

Η ψήφιση του Κανονισμού της Βουλής είναι άλλη μία νομοθετική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Με αυτήν το Κοινοβούλιο επιλέγει τον τρόπο λειτουργίας του χωρίς να παρεμβαίνει Κυβέρνηση ή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Στον Κανονισμό της Βουλής περιλαμβάνονται θέματα που έχουν να κάνουν με τη λειτουργία της Ολομέλειας του Κοινοβουλίου και των Διαρκών και Ειδικών Επιτροπών, με τις Τακτικές και τις Ειδικές Συνόδους της κ.α.

Η ψήφιση του προϋπολογισμού είναι μία ακόμα πολύ σημαντική νομοθετική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου. Η ψήφιση του προϋπολογισμού καθιστά το Κοινοβούλιο μαζί με την Κυβέρνηση, τη Δημοσιονομική Αρχή της χώρας. Η Κυβέρνηση είναι αυτή που καταθέτει την πρόταση για τον προϋπολογισμό στη Βουλή, η οποία την επικυρώνει ή την απορρίπτει. Η ψήφιση του προϋπολογισμού αποτελεί κατά κανόνα την κορύφωση της κοινοβουλευτικής περιόδου και διεξάγεται πάντα στο πλαίσιο της Τακτικής Συνόδου της Βουλής. Κατά κανόνα ακόμα, η ψήφιση του προϋπολογισμού αποτελεί και μια άτυπη ψήφο εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση, αφού συνιστά και έγκριση της οικονομικής της πολιτικής για τον επόμενο χρόνο. Ανάλογα σημαντική λειτουργία για την οικονομική ζωή της χώρας έχει και η έγκριση προγραμμάτων για την κοινωνική και οικονομική ανάπτυξη.

Τέλος, η απόφαση για διεξαγωγή δημοψηφίσματος, η απόφαση για τη θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας και η παροχή συγκατάθεσης για την αναστολή λειτουργίας της Βουλής, είναι νομοθετικές αρμοδιότητες τις οποίες η Βουλή χρησιμοποιεί μόνο σε καταστάσεις εκτάκτου ανάγκης και αν το επιβάλει πολύ πιεστικά το εθνικό συμφέρον. Από την αποκατάσταση της Δημοκρατίας στην Ελλάδα το 1974 και έπειτα, η Βουλή ποτέ δε χρειάστηκε να ενεργοποιήσει αυτές τις νομοθετικές αρμοδιότητες. Πρέπει ωστόσο να σημειώσουμε, ότι ιδιαίτερα για την διεξαγωγή δημοψηφισμάτων, αρκετοί νομικοί αλλά και κοινοβουλευτικοί θεωρούν ότι το Κοινοβούλιο θα έπρεπε, σε ορισμένες περιπτώσεις, να είχε κάνει χρήση αυτής της αρμοδιότητας (επικύρωση διεθνών συμφωνιών κ.α.)

B.1.δ. Άλλες, μη νομοθετικές, αρμοδιότητες του Κοινοβουλίου

Πέρα από τις νομοθετικές της αρμοδιότητες, που αποτελούν τη βασική της λειτουργία, η Βουλή έχει και ορισμένες άλλες αρμοδιότητες και δυνατότητες πολύ σημαντικές για τη λειτουργία του Δημοκρατικού πολιτεύματος.

Αυτές είναι:

1. Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας
2. Η διαπίστωση αδυναμίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του

3. Η διαπίστωση της αδυναμίας του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του
4. Η εκλογή του Προεδρείου της Βουλής
5. Η άσκηση ποινικής δίωξης κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας
6. Η άσκηση ποινικής δίωξης κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της κυβέρνησης
7. Η παροχή άδειας για ποινική δίωξη βουλευτή για συκοφαντική δυσφήμιση κατά τη διάρκεια της τέλεσης των καθηκόντων του
8. Η συγκατάθεση για την απόδοση χάρης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε υπουργό που καταδικάστηκε.

Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας επιφορτίζει το Κοινοβούλιο με την αρμοδιότητα να ορίσει τον αρχηγό του ελληνικού Κράτους. Επιδιώκοντας τη μεγαλύτερη δυνατή συναίνεση στο πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας, ο νόμος απαιτεί για την εκλογή του διευρυμένη πλειοψηφία 2/3 (200 βουλευτών) ή 3/5 (180 βουλευτών) εάν προηγηθούν δύο αποτυχημένες απόπειρες. Εάν η Βουλή δεν κατορθώσει να εκλέξει Πρόεδρο της Δημοκρατίας μετά από τις τρεις αυτές απόπειρες, διαλύεται και προκηρύσσονται εκλογές. Η νέα Βουλή που προκύπτει δύναται να εκλέξει Πρόεδρο της Δημοκρατίας με απόλυτη πλειοψηφία (151 βουλευτές). Λόγω του ότι οι πολιτικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι, με βάση το ισχύον Σύνταγμα εξαιρετικά περιορισμένες, έχει αρκετές φορές συζητηθεί το ενδεχόμενο να αποσυνδεθεί η εκλογή του από το ενδεχόμενο της διάλυσης της Βουλής και της συνακόλουθης πολιτικής κρίσης, κάτι που ωστόσο δεν έχει πραγματοποιηθεί για πολλούς λόγους. Με εξαίρεση την προεδρική εκλογή του 1990, η Βουλή δεν χρειάστηκε ποτέ άλλοτε να διαλυθεί εξαιτίας αδυναμίας εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Η διαπίστωση της Βουλής για αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας ή του Πρωθυπουργού να ασκήσουν τα καθήκοντά τους, απαιτείται σε περιπτώσεις βαριάς ανίατης ασθένειας κάποιου πολιτειακού ηγέτη, που οδηγεί σε αδιέξοδο την πολιτική ζωή της χώρας. Σε αυτήν την περίπτωση, η Βουλή διαπιστώνει την αδυναμία άσκησης καθηκόντων, ώστε να κινηθούν οι διαδικασίες για αντικατάστασή του.

Η εκλογή του Προέδρου και του Προεδρείου της Βουλής γίνεται στην αρχή της πρώτης Τακτικής Συνόδου κάθε Βουλής. Το Προεδρείο αποτελείται από πέντε Αντιπροέδρους, τρεις Κοσμήτορες και έξι Γραμματείς. Ο Πρόεδρος της Βουλής προεδρεύει των συνεδριάσεών της, εκπροσωπεί τη Βουλή, έχει το δικαίωμα να υποβάλει πειθαρχικές ποινές σε βουλευτές, ενώ μεριμνά για τον Κανονισμό της Βουλής και δέχεται τα αιτήματα των βουλευτών. Είναι επίσης επιφορτισμένος με την προσωρινή αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας σε περίπτωση θανάτου, παραίτησης ή διαπιστωμένης αδυναμίας να ασκήσει τα καθήκοντά του.

Τέλος, το Κοινοβούλιο και μόνο αυτό έχει τη δυνατότητα να ασκήσει ποινική δίωξη κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας ή μελών της Κυβέρνησης ή προσώπων που συμμετείχαν στην κυβέρνηση, οι οποίοι καλούνται σε αυτήν την περίπτωση να δικαστούν από Ειδικό Δικαστήριο. Επίσης, η Βουλή και μόνο αυτή έχει το δικαίωμα να άρει κατά περίπτωση τη λεγόμενη βουλευτική ασυλία, δηλαδή το προνόμιο που έχουν οι βουλευτές να

μην υπόκεινται σε ποινικές διώξεις για όσο διάστημα διαρκεί η θητεία τους, ώστε να αφεθούν απερίσπαστοι στο έργο τους και να μην αποτελούν εύκολα αντικείμενα εκβιασμών και πιέσεων. Ακόμη, η Βουλή μπορεί να δώσει και τη συγκατάθεσή της -υπό μορφή πρότασης- προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να απονεμίσει χάρη σε υπουργό ο οποίος καταδικάστηκε μετά από ποινική δίωξη που του άσκησε η Βουλή.

B.1.ε. Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Εκτός από τις νομοθετικές και τις άλλες αρμοδιότητες της Βουλής, μία από τις πιο σημαντικές λειτουργίες της είναι η άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου προς την εκτελεστική εξουσία, δηλαδή την Κυβέρνηση. Οι σημαντικότερες διαδικασίες αυτού του ελέγχου έχουν να κάνουν με τη συνολική κρίση της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο, μέσω της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης και της κατάθεσης πρότασης δυσπιστίας (ή μομφής). Οι διαδικασίες αυτές υπογραμμίζουν την αντιπροσωπευτικότητα του Δημοκρατικού πολιτεύματος, αφού θέτουν ανά πάσα στιγμή την Κυβέρνηση υπό την κρίση των εκλεγμένων αντιπροσώπων του λαού.

Κάθε νέα κυβέρνηση που προκύπτει μετά από εκλογές ή μετά από αντικατάσταση του πρωθυπουργού είναι υποχρεωμένη να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης από την Βουλή. Η κυβέρνηση εκθέτει στη Βουλή τις «προγραμματικές δηλώσεις» της (δηλώνει δηλαδή το πώς σκοπεύει να κυβερνήσει και ποια πολιτική επιθυμεί να ακολουθήσει), τις οποίες το Κοινοβούλιο υπερψηφίζει ή καταψηφίζει. Εάν η Κυβέρνηση δεν πάρει ψήφο εμπιστοσύνης από το Κοινοβούλιο, τότε πέφτει. Για την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς μια κυβέρνηση χρειάζεται η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία όμως δεν επιτρέπεται να είναι κατώτερη από τα 2/5 του όλου αριθμού των βουλευτών (120). Στην πράξη βέβαια, λόγω και του συμβολικού χαρακτήρα της όλης διαδικασίας, ειδικά αν πρόκειται για νέα Κυβέρνηση, η κυβερνητική παράταξη προέρχεται σύσσωμη και υπερψηφίζει, χορηγώντας έτσι «πανηγυρικά» την εμπιστοσύνη της. Επίσης, μετά από πρόταση του 1/6 των μελών του Κοινοβουλίου (50 βουλευτών), μπορεί να κατατεθεί πρόταση δυσπιστίας (ή μομφής) προς την κυβέρνηση. Η κυβέρνηση είναι και σ' αυτήν την περίπτωση υποχρεωμένη να παρουσιάσει τον απολογισμό και τις προγραμματικές της δηλώσεις προς το κοινοβούλιο. Αν οι εξηγήσεις της κυβέρνησης δεν κριθούν ικανοποιητικές και η πρόταση δυσπιστίας γίνει αποδεκτή, η κυβέρνηση πέφτει. Για την αποδοχή της πρότασης απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής (151). Σε περίπτωση απόρριψης της πρότασης δυσπιστίας, το Κοινοβούλιο δεσμεύεται να μην καταθέσει νέα ανάλογη πρόταση για διάστημα έξι μηνών, εκτός αν η νέα πρόταση είναι υπογραμμένη από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

Εκτός από τις διαδικασίες της παροχής ψήφου εμπιστοσύνης προς την κυβέρνηση και της υποβολής πρότασης δυσπιστίας εναντίον της, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς την κυβέρνηση ασκείται με διάφορους ακόμα τρόπους. Ένας από αυτούς είναι η υιοθέτηση από βουλευτές αναφορών πολιτών προς υπουργεία, στις οποίες οι αρμόδιοι υπουργοί είναι υποχρεωμένοι να απαντήσουν εντός 25 ημερών. Άλλος τρόπος είναι η υποβολή ερωτήσεων και επίκαιρων ερωτήσεων εντός της Βουλής προς υπουργούς για θέματα γενικά ή επικαιρότητας που σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. Μια πιο προωθημένη μορφή ερώ-

τησης είναι η λεγόμενη «επερώτηση», η οποία υποβάλλεται όταν ο βουλευτής εκτιμά ότι στην πολιτική του υπουργείου υπάρχουν λάθη και παραλείψεις.

Τέλος, μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί και ο έλεγχος που ασκεί το Κοινοβούλιο προς τις ανεξάρτητες αρχές. Οι ανεξάρτητες αρχές (όπως π.χ. το Εθνικό Ραδιοτηλεοπτικό Συμβούλιο, η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων κ.α.) δεν αποτελούν κλάδους της κυβέρνησης και δεν ασκούν εκτελεστική εξουσία, έχουν ωστόσο δικαίωμα αποφάσεων σε ειδικά ζητήματα. Το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να ελέγχει την ποιότητα αυτών των αποφάσεων και να εξετάζει την σωστή λειτουργία των ανεξάρτητων αρχών, συχνά συμμετέχοντας σε αυτές με εκπροσώπους του.

B.1.στ. Συμπεράσματα

Το Εθνικό Κοινοβούλιο επιτελεί δύο εξίσου σημαντικές και αναπόσπαστες από το Δημοκρατικό πολίτευμα λειτουργίες. Αφενός συγκροτεί τη νομοθετική αρχή της χώρας, καθώς αποτελεί τον έναν από τους τρεις πυλώνες της εξουσίας και αφετέρου, ως ο άμεσα εκλεγμένος θεσμός εξουσίας, αποτελεί εκ των πραγμάτων την ισχυρότερη φωνή του πολίτη. Η ανεξαρτησία επομένως του Κοινοβουλίου από την Εκτελεστική εξουσία, ο επίμονος έλεγχος της δραστηριότητάς της και η σωστή λειτουργία του, αποτελεί τελικά τα πιο σημαντικά κριτήρια για τη σωστή και εύρυθμη λειτουργία της Δημοκρατίας.

Ταυτόχρονα, μέσα από τις θεσπισμένες του αρμοδιότητες, όπως η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η ευχέρεια ελέγχου της κυβέρνησης και η νομοθετική παραγωγή, το Κοινοβούλιο επιτελεί το έργο του ουσιαστικού εγγυητή του πολιτεύματος, όπως αυτό παρουσιάστηκε από τους πολιτικούς στοχαστές του 18ου και 19ου αιώνα, που εισήγαγαν στην Ευρώπη το Δημοκρατικό Πολίτευμα και το οποίο βασίζεται στην κοινά αποδεκτή ισχύ των νόμων.

2.2 ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι το μοναδικό θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που εκλέγεται άμεσα από το λαό. Οι εξουσίες του ωστόσο είναι σχετικά περιορισμένες, συγκριτικά με εκείνες των εθνικών κοινοβουλίων, καθώς δεν έχει απόλυτη κανονιστική ή ελεγκτική αρμοδιότητα σε νομοθετικό και δημοσιονομικό επίπεδο, η οποία έχει ανατεθεί στους εκπροσώπους των κυβερνήσεων, μέσω του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια ο ρόλος του έχει αναβαθμιστεί σημαντικά και γίνονται προσπάθειες να μεταφερθούν, αργά αλλά σταθερά, συγκεκριμένες αρμοδιότητες σε αυτό. Οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν το νομοθετικό, το δημοσιονομικό και το ελεγκτικό πεδίο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι επίσης επιφορτισμένο με τον πολιτικό έλεγχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι αυτό που αναλαμβάνει να φέρει σε επαφή τα εκτελεστικά της όργανα (Επιτροπή, Συμβούλιο) με τους πολίτες της.

B.2.α. Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και οι Ευρωεκλογές

Η σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκύπτει από τις Ευρωπαϊκές Εκλογές (Ευρωεκλογές) που διεξάγονται σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάθε πέντε χρόνια, το πρώτο 15ήμερο του Ιουνίου. Μετά την πρόσφατη διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε 25 Κράτη - μέλη, ο αριθμός των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, έφθασε τους 732. Το κάθε Κράτος - μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκπροσωπείται στο ευρωπαϊκό κοινοβούλιο από αριθμό βουλευτών, ανάλογο του πληθυσμού του. Η χώρα μας από το 2004 εκπροσωπείται από 24 βουλευτές. Η εκπροσώπηση των υπολοίπων Κρατών - μελών στο Κοινοβούλιο έχει ως εξής:

1. Γερμανία	99 μέλη
2. Γαλλία	78 μέλη
3. Ιταλία	78 μέλη
4. Ηνωμένο Βασίλειο (Μεγάλη Βρετανία)	78 μέλη
5. Ισπανία	54 μέλη
6. Πολωνία	54 μέλη
7. Κάτω Χώρες (Ολλανδία)	27 μέλη
8. Βέλγιο	24 μέλη
9. Ουγγαρία	24 μέλη
10. Πορτογαλία	24 μέλη
11. Τσεχία	24 μέλη
12. Αυστρία	18 μέλη
13. Σουηδία	18 μέλη
14. Δανία	14 μέλη
15. Σλοβακία	14 μέλη
16. Φινλανδία	14 μέλη
17. Λιθουανία	13 μέλη
18. Ιρλανδία	13 μέλη
19. Λετονία	9 μέλη
20. Σλοβενία	7 μέλη
21. Εσθονία	6 μέλη
22. Κύπρος	6 μέλη
23. Λουξεμβούργο	6 μέλη
24. Μάλτα	5 μέλη

Εξάλλου, με την είσοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1^η Ιανουαρίου 2007) 53 βουλευτές θα εισέλθουν στο Κοινοβούλιο (18 Βούλγαροι και 35 Ρουμάνοι). Από τις επόμενες όμως εκλογές του Ιουνίου 2007 ο αριθμός τους θα περιοριστεί σε 17 και 30 αντίστοιχα. Το σύνολο των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου θα ανέρχεται σε 782.

Οι εκλογές για την ανάδειξη των εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αν και διεξάγονται σχεδόν ταυτόχρονα σε όλες τις χώρες, δεν είναι ενιαίες. Διεξάγονται αυτόνομα

σε κάθε χώρα και οι πολίτες ψηφίζουν εθνικά και όχι ευρωπαϊκά κόμματα. Επίσης το σύστημα με το οποίο εκλέγονται οι βουλευτές διαφοροποιείται από χώρα σε χώρα. Στις 24 από τις 25 χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικρατούν διάφορες παραλλαγές του αναλογικού εκλογικού συστήματος (τα κόμματα δηλαδή, εκλέγουν βουλευτές ανάλογα με τη δύναμή τους), ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο επικρατεί το πλειοψηφικό σύστημα στις 3 επαρχίες (Αγγλία, Ουαλία, Σκωτία) και το αναλογικό στην επαρχία της Βόρειας Ιρλανδίας.

Αφού εκλεγούν με τα εθνικά τους κόμματα, οι ευρωβουλευτές, σχηματίζουν Πολιτικές Ομάδες μέσα στο Ευρωκοινοβούλιο. Οι ομάδες αυτές σχηματίζονται με βάση την ιδεολογική συγγένεια των διαφόρων εθνικών κομμάτων και των βουλευτών και όχι με γνώμονα τα εθνικά συμφέροντα και τα ιδιαίτερα αιτήματα των Κρατών - μελών. Ο σχηματισμός ιδεολογικών ομάδων ευνοείται και από την ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού προωθεί τη δημοκρατική λειτουργία του Ευρωκοινοβουλίου, έναντι των παρασκηνιακών διαδικασιών, των αποκαλούμενων «λόμπι». Ο κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπει ότι οι Πολιτικές Ομάδες εκπροσωπούνται στις διάφορες Επιτροπές του Κοινοβουλίου ανάλογα με τη δύναμή τους.

Οι δύο πιο μεγάλες ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι αυτή του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος και εκείνη των Σοσιαλιστών. Άλλες σημαντικές ομάδες είναι η Συμμαχία Φιλελεύθερων και Δημοκρατών για την Ευρώπη, οι Πράσινοι και η Ευρωπαϊκή Ενωτική Αριστερά. Υπάρχουν επίσης μικρότερες ομάδες, όπως επίσης και ανεξάρτητοι βουλευτές. Οι ανεξάρτητοι βουλευτές, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι είναι ανεξάρτητοι και στη χώρα τους. Αντίθετα, κατά κανόνα, προέρχονται από ένα εθνικό κόμμα, το οποίο όμως δεν επέλεξε να προσχωρήσει σε κάποιο ευρωπαϊκό συνασπισμό. Πρόθεση της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αυτές οι Πολιτικές Ομάδες να μετατραπούν σταδιακά σε ολοκληρωμένα υπερεθνικά ευρωπαϊκά κόμματα, όπως ήδη έχει συμβεί με κάποιες από αυτά (Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, Κόμμα των Πράσινων και Κόμμα της Ευρωπαϊκής Αριστεράς).

Οι ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνεννοούνται για την εκλογή του Προέδρου του Κοινοβουλίου, η διάρκεια της θητείας του οποίου είναι ίδια με τη θητεία του Κοινοβουλίου (5 έτη) και ο θεσμικός του ρόλος είναι πολύ σημαντικός. Συνήθως ο Πρόεδρος προέρχεται από τη μία από τις δύο μεγάλες Πολιτικές Ομάδες ή από εκείνη των Φιλελεύθερων και Δημοκρατών. Η σημαντικότερη αρμοδιότητα του Προέδρου του Κοινοβουλίου σχετίζεται με τον Προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς είναι αυτός που τελικά τον υπογράφει, αφού προηγουμένως έχει συνεννοηθεί με το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Κοινοβούλιο. Τη συγκεκριμένη λειτουργία του Κοινοβουλίου στη διαδικασία του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα εξετάσουμε παρακάτω.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει σταθερή έδρα. Η Ολομέλειά του συνεδριάζει στο Στρασβούργο της Γαλλίας, ενώ οι Επιτροπές του στις Βρυξέλλες του Βελγίου. Οι Επιτροπές παίζουν πολύ σημαντικό ρόλο, αφού στην πραγματικότητα η περισσότερη δουλειά του Ευρωκοινοβουλίου περνάει μέσα από αυτές. Οι Επιτροπές εξετάζουν συγκεκριμένα θέματα, στα οποία ελέγχουν την Επιτροπή όπως και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι μόνιμες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι οι ακόλουθες:

1. Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων
2. Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου
3. Αλιείας
4. Προϋπολογισμών
5. Οικονομικών και Νομισματικών Υποθέσεων
6. Βιομηχανίας, Έρευνας και Ενέργειας
7. Νομικών Θεμάτων
8. Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων
9. Περιφερειακής Ανάπτυξης
10. Μεταφορών
11. Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων
12. Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών
13. Πολιτισμού και Παιδείας
14. Ανάπτυξης
15. Ελέγχου των Προϋπολογισμών
16. Συνταγματικών Υποθέσεων
17. Κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
18. Δικαιωμάτων των Γυναικών και Ισότητας των Φύλων
19. Αναφορών
20. Εξωτερικών Υποθέσεων
21. Διεθνούς Εμπορίου

Εκτός των Επιτροπών αυτών, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λειτουργούν και Υποεπιτροπές, όπως αυτή των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και εκείνη της Ασφάλειας και Άμυνας, αλλά και Προσωρινές Επιτροπές, που δημιουργούνται για έκτακτα θέματα, όταν προκύπτουν. Μία τέτοια ήταν η Προσωρινή Επιτροπή για την Εικαζόμενη χρησιμοποίηση Ευρωπαϊκών Κρατών από τη CIA για τη Μεταφορά και την Παράνομη Κράτηση Ατόμων, που δημιουργήθηκε το 2005.

B.2.β. Νομοθετικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Αν και η ονομασία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραπέμπει σε όργανο που διαθέτει τη Νομοθετική Εξουσία, στην περίπτωση του τα πράγματα δεν είναι ακριβώς έτσι. Παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια, ιδιαίτερα μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ τον 1993, έγιναν προσπάθειες να αυξηθούν οι αρμοδιότητες του, αυτές παραμένουν κυρίως σε συμβουλευτικό και ελεγκτικό επίπεδο και όχι τόσο σε επίπεδο αποφάσεων. Αντίθετα με ότι συμβαίνει με τα Εθνικά Κοινοβούλια που διαθέτουν το δικαίωμα νομοθετικών πρωτοβουλιών (δηλαδή κατάθεσης προτάσεων νόμων) και το αποκλειστικό δικαίωμα ψήφισης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν έχει δικαίωμα να καταθέτει νόμους προς ψήφιση, αλλά να ψηφίζει ή να απορρίπτει ορισμένους από αυτούς.

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση η νομοθετική πρωτοβουλία, δηλαδή το αποκλειστικό δικαίωμα κατάθεσης νόμων προς ψήφιση, ανήκει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η νομοθετική πρότα-

ση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατατίθεται στην αρμόδια Επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (για παράδειγμα ένας νόμος που προβλέπει μέτρα για τη σύγκλιση των εκπαιδευτικών συστημάτων στην Ευρώπη, θα κατατεθεί στην Επιτροπή Πολιτισμού και Παιδείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου). Η αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή θα αναθέσει αρχικά σε έναν βουλευτή που μετέχει σε αυτήν να εκπονήσει μια έκθεση σχετικά με κάποια νομοθετική πρόταση. Έπειτα η Κοινοβουλευτική Επιτροπή πάλι, θα τη συζητήσει και θα την ψηφίσει, ενδεχομένως με κάποιες τροποποιήσεις. Το τελικό κείμενο της Έκθεσης θα κατατεθεί τότε στην Ολομέλεια του Κοινοβουλίου και θα περάσει από την ίδια διαδικασία, δηλαδή θα ψηφιστεί όπως είναι ή με τροποποιήσεις. Το κείμενο που τελικά θα ψηφιστεί από την Ολομέλεια, θα σταλεί στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως η τελική θέση του Κοινοβουλίου.

Όπως βλέπουμε, οι νόμοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκινάνε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή που τους εκπονεί, περνάνε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που τους επεξεργάζεται και καταλήγουν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που τους θέτει τελικά σε εφαρμογή. Επομένως, δε μπορούμε να χαρακτηρίσουμε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ως φορέα νομοθετικής εξουσίας. Αυτό δημιουργεί ένα πρόβλημα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το αποκαλούμενο «δημοκρατικό έλλειμμα». Το πρόβλημα συνίσταται κατά κύριο λόγο, στο γεγονός ότι ο λαός δεν εκλέγει τους νομοθέτες του. Οι ουσιαστικοί νομοθέτες είναι έμμεσα εκλεγμένοι από το λαό, αφού είτε έχουν ψηφιστεί από τα Εθνικά Κοινοβούλια (οι κυβερνήσεις που αποτελούν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), είτε έχουν διοριστεί από τις κυβερνήσεις (τα μέλη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής).

Στις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μετά το 1993 (Συνθήκη του Μάαστριχτ, Συνθήκη του Άμστερνταμ, Συνθήκη της Νίκαιας) έγινε προσπάθεια να αντιμετωπισθεί αυτό το πρόβλημα. Κάτι τέτοιο όμως δεν υπήρξε ιδιαίτερα εύκολο. Καθώς η κυριαρχία των εθνικών Κρατών παραμένει ισχυρή στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν είναι ακόμη δυνατή η λήψη αποφάσεων με απλές πλειοψηφίες. Για αποφάσεις που θα δεσμεύουν το σύνολο των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαιτείται η ομοφωνία όλων των Κρατών. Αυτό όμως μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσα από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι από το Κοινοβούλιο. Θεωρητικά, η προοπτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η πολιτική ενοποίηση των χωρών της. Τότε, λογικά, το σύνολο της νομοθετικής εξουσίας θα περάσει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Μέχρι τώρα ωστόσο, κάτι τέτοιο δεν έχει καταστεί δυνατό.

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απέκτησε κάποιες νομοθετικές αρμοδιότητες, τις οποίες δεν είχε στο παρελθόν. Στα λεγόμενα λεπτά θέματα, δηλαδή στα βασικά ζητήματα της ευρωπαϊκής πολιτικής (φορολογία, βιομηχανική πολιτική, γεωργική πολιτική), ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι μόνο συμβουλευτικός. Σε άλλους τομείς όμως, όπως είναι οι Μεταφορές, η Προστασία του Περιβάλλοντος, τα Δικαιώματα του Καταναλωτή κ.α., εφαρμόζεται η λεγόμενη «Διαδικασία της Συναπόφασης».

Με «Διαδικασία της Συναπόφασης», ακολουθείται η σειρά των ενεργειών που περιγράψαμε λίγο πιο πάνω, με τη διαφορά όμως, ότι αν το Κοινοβούλιο δε μείνει ικανοποιη-

μένο από την τελική απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μπορεί να σταματήσει την εφαρμογή του νόμου. Συγκεκριμένα το Κοινοβούλιο έχει προθεσμία τριών μηνών για να γνωστοποιήσει τις αντιθέσεις του, δηλαδή αν απορρίπτει συνολικά το νόμο ή αν επιθυμεί κάποιες τροποποιήσεις του. Εάν το Κοινοβούλιο απορρίψει συνολικά το νόμο τότε αυτός δεν θα ισχύσει. Εάν όμως δηλώσει ότι επιθυμεί κάποιες τροποποιήσεις, τότε ακολουθούν νέες διαπραγματεύσεις μεταξύ εκπροσώπων του και εκπροσώπων του Συμβουλίου. Στην περίπτωση που οι διαπραγματεύσεις δεν καταλήξουν σε αποτέλεσμα, ο νόμος και πάλι δεν θα ισχύσει.

Σε αυτήν την περίπτωση βλέπουμε ότι το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να εμποδίσει την εφαρμογή κάποιου νόμου. Έχει δηλαδή το δικαίωμα της αρνησικυρίας ή αλλιώς το δικαίωμα του «βέτο». Στην πραγματικότητα, τα θέματα στα οποία προβλέπεται η «Διαδικασία της Συναπόφασης» είναι θέματα στα οποία ευνοείται η ευρεία συναίνεση και σπανιότατα το Κοινοβούλιο έχει κάνει χρήση αυτού του δικαιώματός του. Η εκχώρηση αυτής της δυνατότητας στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι όμως πολύ σημαντική, γιατί αποτελεί την πρώτη μεταβίβαση νομοθετικής εξουσίας σε άμεσα εκλεγμένους εκπροσώπους του λαού στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Β.2.γ. Οι Δημοσιονομικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Ενώ η δυνατότητα του Κοινοβουλίου να καθορίσει τη Νομοθετική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι, όπως είδαμε, σχετικά περιορισμένη, οι δυνατότητες παρέμβασής του στο πεδίο της Δημοσιονομικής Πολιτικής, δηλαδή στη σύνταξη του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι πολύ περισσότερες. Μάλιστα το Κοινοβούλιο αποτελεί μαζί με το Συμβούλιο, τη Δημοσιονομική Αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η διαδικασία σύνταξης του Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι αρκετά πολύπλοκη και διαρκεί 7 μήνες, από τον Ιούνιο έως το τέλος Δεκεμβρίου κάθε έτους. Ο λόγος είναι ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επιβάλλει η ίδια άμεσους φόρους και τα έσοδά της έχουν να κάνουν με τις εισφορές των Κρατών - μελών της που γίνονται αντικείμενο διαπραγμάτευσης.

Το Κοινοβούλιο παραλαμβάνει ένα σχέδιο για τον Προϋπολογισμό από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Κοινοβούλιο το εξετάζει και, με τη σειρά του, επιστρέφει στο Συμβούλιο το σχέδιο τροποποιημένο, με βάση τις πολιτικές του προτεραιότητες. Το Συμβούλιο ξανασυντάσσει τον Προϋπολογισμό, λαμβάνοντας υπόψη του τις τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου και καταλήγει σε μια τελική πρόταση την οποία το Κοινοβούλιο καλείται να ψηφίσει ή να καταψηφίσει.

Ωστόσο και σε αυτή τη διαδικασία, η εξουσία του Κοινοβουλίου περιορίζεται στις λεγόμενες «μη υποχρεωτικές δαπάνες», δηλαδή σε αυτές που δε σχετίζονται με τις γεωργικές δαπάνες, δαπάνες που αφορούν διεθνείς συμφωνίες, την έρευνα, την τεχνολογία και τις κοινοτικές διατάξεις. Σε αυτές τις περιπτώσεις η τελική απόφαση εναπόκειται στο Συμβούλιο και όχι στο Κοινοβούλιο. Στις υπόλοιπες δαπάνες όμως, το Κοινοβούλιο μπορεί να

κρίνει, αποφασίζοντας να αλλάξει τον τρόπο διανομής τους ή ακόμα και τον όγκο τους, στο πλαίσιο βέβαια των δυνατοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το τελικό σχέδιο του Προϋπολογισμού είναι αυτό που θα υπογραφεί από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, κάτι που καταδεικνύει τον αποφασιστικό ρόλο που παίζει αυτό στην κατάρτισή του. Σε σχέση με τον Προϋπολογισμό, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υπάρχουν δύο μόνιμες Κοινοβουλευτικές Επιτροπές: η Επιτροπή Προϋπολογισμού, η οποία ασχολείται με τη σύνταξη του επόμενου Προϋπολογισμού και τις τροποποιήσεις του και η Επιτροπή Ελέγχου του Προϋπολογισμού, που εξετάζει το κατά πόσο εκτελείται με ορθό τρόπο ο σχεδιασμός του τρέχοντος προϋπολογισμού.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δικαίωμα να εγκρίνει ή να απορρίψει το Διοικητικό Συμβούλιο της Κεντρικής Ευρωπαϊκής Τράπεζας, ο Πρόεδρος του οποίου υποχρεούται να υποβάλλει προς αυτό ετήσια έκθεση πεπραγμένων.

B.2.δ. Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί επίσης έλεγχο στα Εκτελεστικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και, ως ένα βαθμό, και στο Συμβούλιο.

Ο Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο ορισμός του όμως πρέπει να επικυρωθεί και από το Κοινοβούλιο, το οποίο ψηφίζει ή καταψηφίζει τον προτεινόμενο Πρόεδρο. Στη συνέχεια τα Κράτη-μέλη ορίζουν τους Επιτρόπους τους (όλα τα Κράτη-μέλη ορίζουν έναν ή δύο Επιτρόπους, ανάλογα με το μέγεθός τους), οι οποίοι περνούν επίσης από τη διαδικασία επικύρωσης από το Κοινοβούλιο. Πρόκειται για μια διαδικασία που μοιάζει αρκετά με την ψήφο εμπιστοσύνης που συναντήσαμε παραπάνω στο Εθνικό Κοινοβούλιο.

Επίσης, κατά τη διάρκεια της θητείας της Επιτροπής, είναι δυνατόν να υποβληθεί σ' αυτήν πρόταση μομφής από το Κοινοβούλιο. Εάν η πρόταση γίνει δεκτή, τότε η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει παραίτηση.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει κάνει χρήση αυτών των θεμελιωδών δικαιωμάτων του με δημοκρατικό τρόπο. Το 2001 η Επιτροπή παύθηκε υπό τον Ζ. Σαντέρ μετά από πρόταση μομφής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όταν αυτό την κατηγόρησε για διαφθορά. Το 2004 επίσης ο ορισμός της Επιτροπής υπό τον Μπαρόζο απορρίφθηκε αρχικά από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εξαιτίας της αντίδρασης που υπήρξε για τον Ιταλό Επίτροπο που κατηγορήθηκε για απαξιώτικες δηλώσεις εναντίον των ομοφυλόφιλων. Μετά από αυτή την εξέλιξη, η Επιτροπή αναγκάστηκε να αντικαταστήσει τον Ιταλό Επίτροπο, ώστε ο ορισμός της να επικυρωθεί από το Κοινοβούλιο.

Εκτός από τη δυνατότητά του να παύσει ή να απορρίψει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ασκεί δημοκρατικό έλεγχο σε αυτήν καθόλη τη διάρκεια της θητείας της. Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να υποβάλλει τακτικές εκθέσεις για τη δραστη-

ριότητά της στο Κοινοβούλιο, το οποίο ασκεί εποπτεία με κατάθεση γραπτών ή προφορικών ερωτήσεων προς αυτήν.

Επίσης, υπάρχει η δυνατότητα κοινοβουλευτικού ελέγχου μέχρι κάποιο βαθμό και απέναντι στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να κάνει προτάσεις, να θέσει ερωτήσεις και να ασκήσει κριτική στη δράση του Συμβουλίου. Δεν μπορεί ωστόσο να το αμφισβητήσει, αφού τα μέλη του Συμβουλίου προκύπτουν από τις εκλεγμένες σε εθνικό επίπεδο κυβερνήσεις.

B.2.ε. Πολιτικός ρόλος και πολιτικός έλεγχος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Πέρα από τις επίσημες θεσπισμένες αρμοδιότητές του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναλαμβάνει εύλογα έναν σημαντικό πολιτικό ρόλο, τη δυνατότητα πολιτικού ελέγχου, καθώς αποτελεί το μοναδικό άμεσα εκλεγμένο θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ταυτόχρονα αποτελεί μια γέφυρα ανάμεσα στους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Εκτελεστικά της όργανα, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Υπό αυτή την έννοια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο παρακολουθεί με ενδιαφέρον τη δραστηριότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με την Εξωτερική πολιτική και την Πολιτική ασφάλειας της Ευρώπης. Ενημερώνεται τακτικά αναφορικά με τα παραπάνω ζητήματα από το Συμβούλιο και υποβάλλει ερωτήσεις και συστάσεις. Με ανάλογο ενδιαφέρον παρακολουθεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τις δραστηριότητες που πραγματοποιούνται γύρω από τη διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και συμμετέχει με εκπροσώπους του στις συνεδριάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου.

Επίσης, πλούσια δράση έχει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε ζητήματα που άπτονται των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε τρίτες χώρες, ενώ παρεμβάσεις έχουν γίνει και σε ειδικότερα ζητήματα, όπως η βελτίωση και η αποσυμφόρηση των σωφρονιστικών ιδρυμάτων στην Ευρώπη κ.α.

Ταυτόχρονα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιζητά να καταστεί διάυλος επικοινωνίας των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τα Εκτελεστικά της όργανα. Έτσι, οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να υποβάλλουν διαβήματα και να ζητούν αποζημιώσεις για ζητήματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, για τα οποία το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει διαμεσολαβητή.

Τέλος, έχει δικαίωμα σύστασης Εξεταστικών Επιτροπών εναντίον Κρατών - μελών για παραβιάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Από μία τέτοια παρέμβαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ρυθμίστηκε νομοθετικά το ζήτημα των «τρελών αγελάδων» στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

B.2.στ. Συμπεράσματα

Παρά τις προσπάθειες που έχουν γίνει μετά το 1992 για την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το τελευταίο απέχει ακόμα αρκετά από το να έχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργία ανάλογη με αυτή που έχουν τα Εθνικά Κοινοβούλια

στις χώρες τους. Θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι αιτία για αυτό αποτελεί η εξάρτηση των Κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις εθνικές κυβερνήσεις και τις εθνικές πολιτικές, η οποία παραμένει μέχρι σήμερα αρκετά ισχυρή.

Ως εκ τούτου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διατηρεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ένα ρόλο ως ένα βαθμό νομοθετικό, κυρίως συμβουλευτικό και ελεγκτικό, κάνει υποδείξεις και συστάσεις και ασκεί πιέσεις προς τις πολιτικές κατευθύνσεις που θεωρεί σκόπιμο. Ταυτόχρονα, αποτελεί πεδίο δημοκρατικού διαλόγου, σκέψης και ιδεών, που επηρεάζουν εξ αντικειμένου την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, νομιμοποιημένο από την ψήφο των πολιτών.

Για τον παραπάνω λόγο, έστω κι εάν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο χρειάζεται περαιτέρω αναβάθμιση των αρμοδιοτήτων του σε θεσμικό επίπεδο, αποτελεί μείζονος σημασίας θεσμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πεδίο κυρίως της δημοκρατικής λειτουργίας και του ελέγχου, μέσα πάντα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

ΕΝΟΤΗΤΑ Γ

ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να κατανοούν τι είναι κομμα.
- Να γνωρίζουν, σε γενικές γραμμές, τους διαφόρους τύπους κομμάτων και τον τρόπο λειτουργίας και δράσης τους.
- Να κατανοούν το θεσμικό ρόλο των κομμάτων, την κατοχύρωσή του από το Σύνταγμα και την σημασία της εν λόγω κατοχύρωσης.
- Να έχουν μιά ιδέα για την λεγόμενη «κρίση των κομμάτων» και για τις αιτίες της.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- Κόμμα
- Πολιτική
- «Πολιτική Κοινωνία»
- Ιδεολογία
- Κοινοβουλευτική ομάδα

Δεν μπορεί κανείς να περιγράψει πλήρως τη σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία και τους θεσμούς της χωρίς να αναφερθεί στα πολιτικά κόμματα που δρουν μέσα στα πλαίσιά τους. Συχνά βέβαια, το να μιλήσει κανείς για τα πολιτικά κόμματα είναι κάπως «λεπτό» ζήτημα, εφόσον ανάμεσα σε αυτά -και κυρίως ανάμεσα στα κόμματα που ανταγωνίζονται για την κατάληψη της κυβερνητικής εξουσίας- αναπτύσσονται καμιά φορά έντονες αντιπαλότητες και συγκρούσεις. Αυτό είναι το φαινόμενο που ονομάζεται **πολιτική διαπάλη**. Ενώ δηλαδή οι κεντρικοί θεσμοί της δημοκρατικής Πολιτείας συμβολίζουν την ενότητα της κοινωνίας, τα κόμματα εμφανίζονται να διαιρούν, να διχάζουν τους πολίτες. Για το λόγο αυτό συχνά εκφράζεται από ορισμένους πολίτες δυσπιστία επιφύλαξη ή και αποστροφή για τα κόμματα και το ρόλο τους.

Όμως, η ύπαρξη των πολιτικών κομμάτων είναι συνυφασμένη με το σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα, και όλα τα κόμματα μαζί θεωρούνται **πολιτικός θεσμός**, και μάλιστα ένας από τους σημαντικότερους της δημοκρατίας.

Στη συνέχεια της ενότητας, θα προσπαθήσουμε καταρχάς να προσδιορίσουμε τα κοινά χαρακτηριστικά που έχουν τα κόμματα που λειτουργούν και διεκδικούν την εξουσία στις σύγχρονες δημοκρατίες. Παράλληλα, θα αναφερθούμε και στους διάφορους τύπους κομμάτων που μπορούμε να διακρίνουμε με βάση είτε τον τύπο οργάνωσής τους, είτε με βάση το πρόγραμμα και την πολιτική τους ταυτότητα είτε την πολιτική τους ταυτότητα και είτε με βάση τον τρόπο δράσης τους. Κατόπιν θα εξετάσουμε τις βασικές λειτουργίες που επιτελούν στη δημοκρατική Πολιτεία και θα προσπαθήσουμε να ερμηνεύσουμε για ποιους λόγους θεωρείται ότι τα κόμματα είναι τόσο απαραίτητα για τη δημοκρατία και κατοπυρώνονται από αυτήν αλλά και να απαντήσουμε στο ερώτημα γιατί έχουν καμιά φορά τόσο δύσκολες σχέσεις με την κοινωνία.

Γ.1 ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΚΑΙ ΤΙ ΚΑΝΟΥΝ ΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ

Ο ορισμός του πολιτικού κόμματος είναι αντικείμενο μελέτης της πολιτικής επιστήμης και έργο ιδιαίτερα δύσκολο, εφόσον στην Ιστορία των τελευταίων τριακοσίων χρόνων έχουν εμφανιστεί σε όλο τον κόσμο πάρα πολλές και διαφορετικές μορφές πολιτικών κομμάτων. Άλλοι βλέπουν ως πιο σημαντικό χαρακτηριστικό των κομμάτων την **οργάνωσή** τους, άλλοι το γεγονός ότι είναι προσανατολισμένα σε ένα **σκοπό** που συνδέεται με την κατάκτηση της πολιτικής εξουσίας, άλλοι στο γεγονός αναζητούν έντονα τη **λαϊκή υποστήριξη**, και φυσικά σε αρκετούς ορισμούς περιλαμβάνονται όλες αυτές οι διαστάσεις. Εμείς, με βάση αυτούς τους τρεις άξονες θα αρκестούμε να δώσουμε έναν πρόχειρο ορισμό που να συγκεντρώνει ορισμένα από τα κοινά και τα πλέον προφανή χαρακτηριστικά των κομμάτων στην εξελιγμένη μορφή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.

Το πλέον προφανές λοιπόν από το οποίο θα μπορούσε να ξεκινήσει κανείς είναι ότι **τα πολιτικά κόμματα είναι ειδικού τύπου κοινωνικές ομάδες/ενώσεις πολιτών** που διαφέρουν αισθητά από άλλες ομάδες και ενώσεις που δρουν για διάφορους σκοπούς στην κοινωνία (κινήματα, συλλόγους, συνδικάτα κτλ). **Λειτουργούν σε οργανωμένα και σταθερά πλαίσια**, είναι δηλαδή **νόμιμες οργανώσεις** που στην πλειοψηφία τους λειτουργούν συνεχώς χωρίς να αναστέλλουν τη δράση τους ή να έχουν παροδική παρουσία. **Επιδιώκουν να**

ασκήσουν την πολιτική εξουσία ή να συμμετάσχουν στην άσκησή της, ή (ακόμη κι όταν δεν συμβαίνει αυτό) να εφαρμόσουν άμεσα τα ίδια ένα συγκεκριμένο πολιτικό σχέδιο ή πρόγραμμα. Τέλος, για να πετύχουν τους σκοπούς τους τα κόμματα απευθύνονται στον λαό επιδιώκοντας την υποστήριξή του.

Παρακάτω αναλύουμε ξεχωριστά αυτά τα κοινά χαρακτηριστικά, έτσι ώστε να έχουμε ταυτόχρονα την ευκαιρία να αναφερθούμε στις διαφορές και στην ποικιλομορφία των κομμάτων που εμφανίζονται στις σύγχρονες δημοκρατίες.

Τα κόμματα ως οργανώσεις

Πρώτα-πρώτα, ως οργανωμένες ενώσεις πολιτών, όλα τα σύγχρονα κόμματα έχουν μια **συγκεκριμένη και σταθερή οργανωτική δομή**, παρόλο που φυσικά δεν είναι όλα τους στον ίδιο βαθμό οργανωμένα ή συνεκτικά. Υπάρχουν και κόμματα που δεν έχουν μακρόχρονη αλλά μόνο περιστασιακή παρουσία. Τα τελευταία όμως, όταν διαλύονται συνήθως απορροφούνται ή εντάσσονται σε ένα άλλο κόμμα.

Η οργανωτική αυτή δομή περιλαμβάνει οπωσδήποτε μια **πολιτική ηγεσία** η οποία εκπροσωπεί το κόμμα στην κεντρική πολιτική σκηνή. Σε άλλα κόμματα η πολιτική ηγεσία είναι περισσότερο **προσωποπαγής** (κυρίως στα λεγόμενα «**αρχηγικά κόμματα**» όπου παίζει αποφασιστικό ρόλο η προσωπικότητα του ηγέτη-αρχηγού γύρω από τον οποίο συσπειρώνεται το κόμμα), σε άλλα πάλι κόμματα (κυρίως σε αυτά που ονομάζονται «**κόμματα αρχών**») έχουμε μια περισσότερο **συλλογική ηγεσία** που ασκείται από κάποιο κεντρικό τους όργανο, σε κάποια άλλα κόμματα αρχών υπάρχει ένας **συνδυασμός προσωποπαγούς και συλλογικής ηγεσίας**. Τις περισσότερες φορές (κυρίως στα «κόμματα αρχών») η ηγεσία των κομμάτων είναι **αιρετή**, αν και σε πολλά κόμματα η αμφισβήτηση της ηγεσίας είναι κάτι που στην πράξη δεν συμβαίνει.

Τα σύγχρονα κόμματα (ειδικά τα μαζικά) διαρθρώνονται συνήθως σε **οργανώσεις ή παραρτήματα** (με τοπικό ή επαγγελματικό χαρακτήρα) που **δομούνται ιεραρχικά** με γεωγραφικά κριτήρια (σε τοπικό, περιφερειακό και πανεθνικό επίπεδο) ή έχουν τη μορφή ομοσπονδίας. Συνήθως, στην κορυφή της πυραμίδας της ιεραρχίας των κομμάτων βρίσκονται κάποια **κεντρικά πολιτικά όργανα**, είτε συλλογικά είτε προσωποπαγή, που **διοικούν το κόμμα**. Η εσωτερική ζωή των κομμάτων ρυθμίζεται συνήθως από ένα **καταστατικό** ή από έναν **κανονισμό λειτουργίας** που είναι επίσημα αναγνωρισμένος από την Πολιτεία, αλλά που συνήθως η τήρησή του αφορά αποκλειστικά και μόνο τα ίδια τα κόμματα. Η εσωτερική ζωή των κομμάτων περιλαμβάνει **συνεδριάσεις** και διαφόρων άλλων τύπων συναντήσεις που διεξάγονται σε όλα τα επίπεδα οργάνωσής τους, ενώ συνήθως πραγματοποιούνται **συνέδρια** ή **πανεθνικές συνδιασκέψεις**, όπου και λαμβάνονται οι σημαντικότερες αποφάσεις που αφορούν τη δράση και τη λειτουργία τους και όπου εκλέγονται τα κεντρικά ηγετικά τους όργανα. Ανάλογα με το ειδικό βάρος που έχουν τα διάφορα επίπεδα οργάνωσης ενός κόμματος στις αποφάσεις του τα κόμματα διακρίνονται σε περισσότερο ή λιγότερο **συγκεντρωτικά** και σε περισσότερο ή λιγότερο **αποκεντρωμένα**.

Στο επίπεδο της οργάνωσής τους πάντα, τα κόμματα που διαθέτουν κοινοβουλευτική δύναμη αποκτούν και άλλου είδους όργανα και αρμοδιότητες με επιρροή στο εσωτερικό τους όπως τις **κοινοβουλευτικές ομάδες**, ενώ σχεδόν όλα τα σύγχρονα μεγάλα κόμματα διαθέτουν επίσης και **οργανώσεις νεολαίας** τις οποίες χρησιμοποιούν ως μέσα διαπαιδα-

γώγησης στην πολιτική ιδεολογία και πρακτική τους, αλλά και ως φυτώρια από όπου αναδεικνύονται τα νέα μέλη και στελέχη τους.

Παρατηρεί κανείς ότι η οργανωτική δομή των κομμάτων είναι σε μεγάλο βαθμό επηρεασμένη από τη δομή του ίδιου του σύγχρονου Κράτους μέσα στο οποίο λειτουργούν, κάτι μάλλον φυσιολογικό εφόσον δημιουργούνται με σκοπό την άσκηση της πολιτικής εξουσίας σε αυτό. Τα κόμματα, σαν οργανώσεις, μοιάζουν με «μικρά κράτη» θα έλεγε κανείς που αντιγράφουν την πυραμίδα εξουσίας του Κράτους και τη γεωγραφική και κοινωνική του διάρθρωση (διαθέτουν μάλιστα μέχρι και το «σχολείο» τους που είναι οι πολιτικές νεολαίες...). Για να συνεχίσουμε αυτή την παρομοίωση, τα **μέλη** των κομμάτων είναι, κατά κάποιον τρόπο οι «πολίτες» αυτών των «μικρών κρατών» Πρόκειται για εκείνους που αποκτούν σύμφωνα με τις διαδικασίες του κόμματος την ιδιότητα του μέλους και που μετέχουν εθελοντικά σε όλες τις εσωτερικές διαδικασίες του και, συνήθως, έχουν την ευκαιρία να συμμετέχουν στη διαμόρφωση του προγράμματος και των θέσεων του καθώς και στην ανάδειξη της ηγεσίας του. Τα μέλη αποτελούν τη «**βάση**» του κόμματος, καθώς λέγεται, παραπέμποντας στο πυραμιδοειδές ιεραρχικό σχήμα. Την ιδιότητα του μέλους του κόμματος μπορούν να τη χάσουν, αν παραβιάσουν κάποιες καταστατικές αρχές του και «**διαγραφούν**» από το κόμμα. Ορισμένα από αυτά τα μέλη θεωρούνται **στελέχη** ενός κόμματος όταν καταλαμβάνουν υπεύθυνες θέσεις σε οποιαδήποτε βαθμίδα του ή απασχολούνται εξ αποκλειστικά με την πολιτική δραστηριότητά του. Τα στελέχη των κομμάτων μπορούν να διακριθούν σε μεσαία και ανώτερα και πολύ συχνά επάνω τους στηρίζεται ένα πολύ σημαντικό κομμάτι της δράσης ενός κόμματος.

Σε κόμματα που λειτουργούν στο πλαίσιο μιας δημοκρατίας είναι φυσιολογικό να τίθεται και το ζήτημα του πόσο δημοκρατικά είναι αυτά και τι επιρροή έχουν τα μέλη τους στον καθορισμό της ηγεσίας και της πολιτικής τους. Πρόκειται για το ζήτημα της **εσωκομματικής δημοκρατίας**. Ωστόσο, τα κόμματα αν και διαθέτουν στην πλειονότητά τους δημοκρατικές πλειοψηφικές διαδικασίες στο εσωτερικό τους και κατοχυρωμένα δημοκρατικά δικαιώματα για τα μέλη τους, δεν είναι πάντοτε διατεθειμένα να αναγνωρίσουν την ύπαρξη αντιπολίτευσης στο εσωτερικό τους, επειδή κάτι τέτοιο θα υπονόμει την ενότητά τους και την επίτευξη των σκοπών τους. Ορισμένα μόνο κόμματα αναγνωρίζουν -είτε άτυπα είτε στο καταστατικό τους- τη δυνατότητα να συγκροτούνται στο εσωτερικό τους «**πλατφόρμες**» ή «**τάσεις**» που συσπειρώνουν μέλη και στελέχη με παρεμφερείς απόψεις για το πώς πρέπει να πολιτευθεί το κόμμα. Πολύ συχνά, εξαιτίας υπερβολικών διαφωνιών τους με την πλειοψηφία, οι μειοψηφούσες τάσεις αποχωρούν ή αποπέμπονται από ένα κόμμα, και τότε μιλούμε για «**διάσπαση**» Το αποτέλεσμα είναι συνήθως είτε η δημιουργία νέου κόμματος είτε η ενσωμάτωση σε ένα υπάρχον με το οποίο οι αποχωρούντες έχουν παραπλήσιες θέσεις.

Τα κόμματα που περιγράφονται παραπάνω αποκαλούνται **μαζικά κόμματα** και διακρίνονται από τα **κόμματα στελεχών** τα οποία δεν διαθέτουν κομματική βάση μελών παρά μόνο έναν μηχανισμό πολιτικών στελεχών που οργανώνει την παρέμβαση του κόμματος στον κύκλο των **υποστηρικτών** και **ψηφοφόρων** του, από τους οποίους δεν απαιτεί την ένταξη στις γραμμές του κόμματος παρά μόνο την ψήφο και την υποστήριξή τους σε διάφορα θέματα. Πάντως, τις τελευταίες δεκαετίες αρκετά στελεχικά κόμματα σε πολλές χώρες μετεξελίχθηκαν σε μαζικά και απέκτησαν οργανωμένη κομματική βάση.

Φυσικά όλα τα κόμματα (και τα μαζικά) εκτός από τα οργανωμένα μέλη τους διαθέτουν συνήθως και έναν κύκλο πολιτών ο οποίος τα υποστηρίζει, τα συμπαθεί ή/και τα ψηφίζει, λιγότερο ή περισσότερο σταθερά. Αν και οι υποστηρικτές ή ψηφοφόροι που δεν διαθέτουν την ιδιότητα του μέλους ενός κόμματος δεν έχουν, κατά κανόνα, λόγο στις εσωτερικές του διαδικασίες, πολλές φορές επιδρούν -έμμεσα ή άμεσα- στη διαμόρφωση των πολιτικών επιλογών του. Επίσης, συχνά τα κόμματα προσπαθούν με διάφορους τρόπους να εμπλέξουν τους ψηφοφόρους/υποστηρικτές τους στην ζωή και στη δράση τους με στόχο είτε να διευρύνουν την κομματική και κοινωνική τους βάση, είτε να μετεξελιχτούν σε **ανοιχτά κόμματα**. Το τελευταίο είναι ένα σχετικά νέο μοντέλο κόμματος που θυμίζει το κόμμα στελεχών αλλά προϋποθέτει μια συνεχή ανταλλαγή πολιτικών ιδεών και προτάσεων ανάμεσα στο κόμμα και τους ψηφοφόρους του. Τα κόμματα αυτά παραχωρούν στους οπαδούς τους κάποια δικαιώματα στον από κοινού καθορισμό του προγράμματος και των θέσεών τους, κάτι που προηγουμένως αποτελούσε προνόμιο των μελών τους αποκλειστικά.

Η ύπαρξη βάσης στα κόμματα (είτε με αυτήν εννοούμε τα μέλη τους, είτε τους υποστηρικτές τους, είτε και τα δύο) θέτει και ένα σημαντικό ερώτημα για το ποια είναι (ευρύτερα) η **κοινωνική βάση** από την οποία αντλεί υποστήριξη ένα κόμμα. Ποιες κατηγορίες πληθυσμού δηλαδή το στηρίζουν; Το ζήτημα δεν αφορά φυσικά αποκλειστικά την οργάνωση ενός κόμματος αλλά καθορίζει σε μεγάλο βαθμό και την πολιτική του. Για πολύ καιρό μετά τη βιομηχανική επανάσταση όταν υποστηριζόταν ότι η κοινωνική βάση των κομμάτων αντιστοιχεί σε συγκεκριμένες **κοινωνικές τάξεις**, τα κόμματα γίνονταν αντιληπτά ως **ταξικά κόμματα** που σκοπό είχαν την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της τάξης που τα στήριζε. Κατά την οπτική αυτή η κοινωνική βάση ενός κόμματος γίνεται αντιληπτή ως **αφετηρία** της δράσης του. Βαθμιαία, με την εξάπλωση του κοινοβουλευτικού συστήματος, διαδόθηκε η αντίληψη ότι η κοινωνική βάση των κομμάτων ταυτίζεται με τους ψηφοφόρους του κόμματος, η κοινωνική προέλευση των οποίων είναι φυσικά διαταξική. Εδώ, η διεύρυνση στο μέγιστο βαθμό της κοινωνικής βάσης των ψηφοφόρων καθίσταται **σκοπός** της δράσης ενός κόμματος. Με βάση αυτή την επιδίωξη αναπτύχθηκε ο τύπος του **πελατειακού κόμματος** που προσπαθεί να ικανοποιήσει τον μέγιστο αριθμό κοινωνικών (αλλά και ατομικών) αιτημάτων των ψηφοφόρων. Στην εξελιγμένη μορφή της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και καθώς αναπτύσσονται περισσότερο οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, φαίνεται να επικρατεί ο τύπος του **πολυσυλλεκτικού κόμματος**. Και σε αυτό τον τύπο επικρατεί ο σκοπός της διευρυνής βάσης ψηφοφόρων, εδώ όμως επιδιώκεται να αναπτύξει το κόμμα δομημένες σχέσεις με εκπροσώπους όλων των κοινωνικών τάξεων και επαγγελματικών κατηγοριών, έτσι ώστε να παρουσιάσει ένα βιώσιμο πολιτικό πρόγραμμα κοινωνικής ειρήνης.

Κόμματα, σκοποί και προγράμματα

Πέρα από την οργανωτική τους μορφή, τα κόμματα μοιράζονται και κάποια άλλα κοινά χαρακτηριστικά που επισημάνθηκαν στον επιγραμματικό ορισμό που δώσαμε προηγουμένως.

Όλα τα κόμματα δημιουργούνται λοιπόν με βάση κάποιον **πολιτικό σκοπό**, ένα **σχέδιο** ή ένα **πρόγραμμα**. Όπως ήδη είπαμε, εκείνο που χαρακτηρίζει το σκοπό, το σχέδιο ή το πρόγραμμα ενός κόμματος είναι ότι αυτά πάντοτε **σχετίζονται άμεσα με την πολιτική εξουσία και την άσκησή της**. Αυτό σημαίνει ότι τα πολιτικά κόμματα δεν δημιουργού-

νται για να εξυπηρετήσουν απλά κάποιους γενικούς σκοπούς ευρύτερου ενδιαφέροντος ή κάποιους επιμέρους σκοπούς και συμφέροντα, όπως συμβαίνει με άλλου τύπου οργανώσεις και κινήματα που αναπτύσσονται στην κοινωνία και που διατυπώνουν **αιτήματα** προς το Κράτος. Τα κόμματα δεν δημιουργούνται με βάση επιμέρους κοινωνικά αιτήματα, άσχετα αν τα υιοθετούν. Δημιουργούνται για να **διεκδικήσουν την πολιτική/κυβερνητική εξουσία**, ή να συμμετάσχουν σε αυτή δημιουργώντας **συνασπισμούς κομμάτων**, έτσι ώστε να εφαρμόσουν το πρόγραμμά τους –το οποίο φυσικά ικανοποιεί μια σειρά από κοινωνικά αιτήματα. Υπάρχει βέβαια και η διάκριση ανάμεσα στα «**κόμματα εξουσίας**» και στα «**κόμματα διαμαρτυρίας**»· αυτά εκφράζουν αντισυστημικές θέσεις και δεν διεκδικούν όπως τα πρώτα απευθείας κοινοβουλευτική πλειοψηφία ή συμμετοχή σε έναν κυβερνητικό συνασπισμό. Και αυτά τα κόμματα ωστόσο έχουν ένα αμιγώς πολιτικό πρόγραμμα το οποίο θέλουν να εφαρμόσουν. Το πρόγραμμά τους περιλαμβάνει μια σειρά από κοινωνικά αιτήματα και παράλληλα είναι άμεσα συνδεδεμένο με τη διεκδίκηση της πολιτικής εξουσίας, καθώς τα κόμματα αυτά επιζητούν να το εφαρμόσουν μέσω βαθιών και ριζικών αλλαγών στο πολιτικό ή και στο κοινωνικό σύστημα.

Είναι πολιτικά κόμματα όλοι οι σχηματισμοί που φέρουν την ονομασία «κόμμα» και συμμετέχουν σε εκλογές;

*Τυπικά ναι, ουσιαστικά μάλλον όχι! Υπάρχουν κάποια κόμματα που ιδρύονται και καμιά φορά συμμετέχουν στις εκλογές, αν και δεν διαθέτουν ούτε αμιγώς πολιτικό πρόγραμμα, ούτε αποσκοπούν με οποιονδήποτε τρόπο να κυβερνήσουν. Δημιουργούνται συνήθως με στόχο να εξυπηρετηθεί ένας επιμέρους πολιτικός στόχος ή να διεξαχθεί αποτελεσματικότερα η καμπάνια τους και να προωθηθούν οι ιδεολογικές τους αντιλήψεις στο σύνολο της κοινωνίας. Το πρόγραμμά τους συνοψίζεται ουσιαστικά σε ένα αίτημα ή σε μια ομάδα αιτημάτων που τα ενδιαφέρει και συνήθως συμπληρώνεται από τον μέσο όρο των προγραμμάτων άλλων κομμάτων. Τέτοιες περιπτώσεις είναι π.χ. κάποια κόμματα που εκφράζουν απόψεις ή ομάδες πίεσης κ.α. Στην ουσία αποτελούν «**κινήματα γνώμης**» ή **διαμαρτυρίας «μεταμφιεσμένα» σε κόμματα**. Τέτοια κόμματα συνήθως εμφανίζονται κυρίως σε περιόδους όπου υποχωρεί η συνολική επιρροή των καθαρών πολιτικών κομμάτων.*

Ας σημειωθεί τέλος ότι η παραπάνω παρατήρηση δεν έχει ασφαλώς τίποτε το υποτιμητικό για τα «κόμματα» αυτά ή για τον τρόπο με τον οποίο επιλέγουν να προβάλλουν τα ενδεχομένως σοβαστά αιτήματα και θέσεις τους. Μάλιστα μπορεί να θεωρηθεί ότι η παρουσία τους συνολικά εμπεριέχει και ένα είδος κριτικής τόσο για τον τρόπο λειτουργίας του κομματικού συστήματος, όσο και για τον τρόπο με τον οποίο τα προγράμματα των πολιτικών κομμάτων χειρίζονται ορισμένα κοινωνικά θέματα. Κι αυτή η κριτική κάποιες φορές μπορεί να κριθεί δικαιολογημένη.

Ένα άλλο κοινό χαρακτηριστικό των πολιτικών σχεδίων ή προγραμμάτων όλων των κομμάτων είναι ότι αυτά δεν είναι αποσπασματικά (δεν αναφέρονται δηλαδή στο ένα ή στο άλλο ζήτημα πολιτικής) αλλά **καλύπτουν όλο το φάσμα των δημόσιων πολιτικών** που ακολουθούνται από ένα Κράτος. Επομένως, για να μπορεί ένα κόμμα να διαμορφώσει το πρόγραμμα με το οποίο διεκδικεί την εξουσία είναι υποχρεωμένο να **διαμορφώνει θέ-**

σεις για όλα τα ζητήματα που απασχολούν μια κοινωνία και να **προτείνει την πολιτική** που θα πρέπει να ακολουθηθεί σχετικά με αυτά. Επίσης είναι υποχρεωμένο να συνδέει μεταξύ τους αυτές τις πολιτικές για τα διαφορετικά ζητήματα σε ένα **ενιαίο πρόγραμμα**. Πρέπει επίσης να διαμορφώνει τη λεγόμενη «**πολιτική τακτική**» ή «**πολιτική γραμμή**» που θα ακολουθήσει, να αποφασίζει δηλαδή σχετικά με το ποιες επιλογές υπάρχουν σε κάθε συγκυρία και ποια βήματα θα πρέπει να υιοθετηθούν για την πρακτική εφαρμογή τους.

Παρά το γεγονός ότι τα πολιτικά κόμματα στο σύνολό τους είναι μηχανισμοί που ειδικεύονται στην πραγματιστική αντιμετώπιση και την επίλυση προβλημάτων που ανακύπτουν κατά την άσκηση πολιτικής, τις περισσότερες φορές η πολιτική και η τακτική τους δεσμεύεται από κάποιες **πολιτικές αρχές**, από κάποια **ιδεολογία** ή από κάποια **κοσμοθεωρία** που υιοθετεί το κόμμα και που συμμερίζονται τα μέλη και οι υποστηρικτές του. Οι ιδεολογικές ή κοσμοθεωρητικές αρχές που συχνά διαπνέουν τα πολιτικά τους προγράμματα, λειτουργούν ακριβώς ως **συνδετικός κρίκος** ανάμεσα στις επιμέρους προτάσεις και τις θέσεις τους για τα διάφορα κοινωνικά προβλήματα. Ωστόσο, σε κάποια κόμματα οι αρχές αυτές επηρεάζουν περισσότερο και σε κάποια άλλα λιγότερο τον τρόπο με τον οποίο διαμορφώνουν τις επιμέρους πολιτικές τους θέσεις. Σε αυτό φαίνεται ότι σημαντικό ρόλο παίζει και η εμπειρία ενός κόμματος την άσκηση κυβερνητικής εξουσίας, χωρίς φυσικά αυτό να σημαίνει ότι ένα κόμμα που ασκεί εξουσία αναγκαστικά ξεχνά ή απειμπολεί την ιδεολογία και τις αρχές του. Συνολικά ωστόσο, και παρά το ότι ο πραγματιστική αντιμετώπιση της πολιτικής δείχνει να κερδίζει ολοένα και περισσότερο έδαφος τις τελευταίες δεκαετίες έναντι της ιδεολογίας, η ιδεολογία του κάθε κόμματος εξακολουθεί να παίζει ένα σημαντικό ρόλο στην πολιτική του, καθώς είναι εκείνη που συμβάλλει στο να διαμορφωθεί αυτό που συνήθως αποκαλείται **πολιτικό όραμα** για τη διακυβέρνηση μιας χώρας, όραμα που θεωρείται απαραίτητο να προσφέρει κάθε κόμμα που απευθύνεται στο λαό.

Πάντως, θα πρέπει να σημειωθεί ότι ούτε το πρόγραμμα, ούτε η επεξεργασία των πολιτικών που θα ακολουθηθούν για κάθε ζήτημα, ούτε οι αρχές και τα πολιτικά οράματα που πρεσβεύουν τα κόμματα δημιουργούνται αποκλειστικά από τα ίδια. Τα κόμματα γίνονται δέκτες αιτημάτων, ιδεών, απόψεων και πρωτοβουλιών αλλά και φορείς κοινωνικών συγκρούσεων και μόνο χάρη σε αυτή την επικοινωνία με την υπόλοιπη κοινωνία γίνονται ικανά, σε μια δεδομένη στιγμή, να τα εκφράσουν με αποτελεσματικό ή όχι τρόπο.

Η δράση των κομμάτων

Προκειμένου να πετύχουν τους σκοπούς τους τα κόμματα αναπτύσσουν μια σειρά από **δημόσιες δραστηριότητες**, **καμπάνιες** και **εκδηλώσεις** προκειμένου να **κινητοποιήσουν** τους πολίτες (είτε ως ψηφοφόρους σε εκλογές, είτε με άλλους τρόπους) υπέρ της πολιτικής τους και να **διευρύνουν τη βάση υποστήριξής τους**. Αναμφίβολα, κορυφαία στιγμή της δραστηριότητας των κομμάτων είναι οι **προεκλογικές τους εκστρατείες** ενόψει των εθνικών εκλογών που διεξάγονται για το Κοινοβούλιο (ή για άλλα ανώτατα αξιώματα στις χώρες όπου κάτι τέτοιο συμβαίνει). Ανάλογες εκστρατείες μπορεί να διοργανώνονται από τα κόμματα και για άλλες εκλογικές διαδικασίες με πολιτική σημασία, όπως οι εκλογές για τα όργανα αυτοδιοίκησης ή οι εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Για τη συμμετοχή τους στις εκλογές τα κόμματα καταρτίζουν **ψηφοδέλτια** με τους **υποψηφίους** τους στις

διάφορες εκλογικές περιφέρειες ή υποστηρίζουν άλλα ψηφοδέλτια. Όσον αφορά τις βουλευτικές εκλογές, θα πρέπει να τονιστεί ότι αυτές αποτελούν συνήθως τον κολοφώνα της δράσης των κομμάτων στα πλαίσια της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και είναι αυτές που αποτυπώνουν το λεγόμενο κομματικό σύστημα. Με τον όρο αυτό αναφερόμαστε στο συσχετισμό δυνάμεων ανάμεσα στα μεγαλύτερα κόμματα μιας χώρας ο οποίος επηρεάζει και τη μορφή της διακυβέρνησης. Υπάρχουν **μονοκομματικά** κομματικά συστήματα, στα οποία ένα κόμμα κυριαρχεί (σε δημοκρατικά πάντα πλαίσια) μονίμως στις εκλογές και μονοπωλεί την κυβερνητική εξουσία, **δικομματικά** συστήματα όπου δύο βασικά αντίπαλα κόμματα εξουσίας εναλλάσσονται στη διακυβέρνηση μιας χώρας και, τέλος, **πολυκομματικά** συστήματα στα οποία είναι συχνό να αναδεικνύονται νέα κόμματα εξουσίας ή η κυβέρνηση να σχηματίζεται από έναν **συνασπισμό κομμάτων**. Σημαντικός παράγοντας για τη διαμόρφωση των διαφόρων **κομματικών συστημάτων** είναι το **εκλογικό σύστημα** (ανάλογα με το αν αυτό είναι περισσότερο ή λιγότερο αναλογικό του εκλογικού ποσοστού των κομμάτων) καθώς και άλλα πολιτικά δεδομένα, όπως το επίπεδο κατοχύρωσης των δημοκρατικών ελευθεριών και των δικαιωμάτων σε μία χώρα.

Από το αποτέλεσμα που θα επιτύχουν στις εκλογές και τους συσχετισμούς δυνάμεων μεταξύ τους, τα κόμματα διαχωρίζονται σε **συμπολιτευόμενα** (εκείνα που σχηματίζουν κυβέρνηση ή μετέχουν σε κυβερνητικό συνασπισμό) και σε **αντιπολιτευόμενα**. Τα συμπολιτευόμενα κόμματα ασκούν κυβερνητική εξουσία και αναπτύσσουν μια σειρά από **δραστηριότητες πολιτικού σχεδιασμού και καθοδήγησης** του έργου της κυβέρνησης που αποσκοπούν στην εφαρμογή του προγράμματος του κόμματος. Κάθε επίπεδο οργάνωσης ενός κόμματος που ασκεί εξουσία έχει διαφορετικό ρόλο. Τα **κεντρικά επιτελικά όργανα** μετασχηματίζουν τις θέσεις του κόμματος σε συγκεκριμένες πολιτικές αποφάσεις και πρωτοβουλίες της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας την οποία ελέγχουν. Οι **βουλευτές του κόμματος** υπερασπίζονται την κυβερνητική πλειοψηφία στο κοινοβούλιο, βοηθούν στο νομοθετικό της έργο ενώ παράλληλα λειτουργούν ως διάυλος των αιτημάτων των περιφερειών τους. Τέλος, η βάση του κόμματος είναι εκείνη που κυρίως λειτουργεί ως δέκτης κοινωνικών αιτημάτων αλλά και ως μοχλός προβολής του κυβερνητικού έργου. Ο προβληματισμός σχετικά με τα κυβερνητικά κόμματα έχει να κάνει κυρίως με τη σύγχυση ρόλων που παρατηρείται ανάμεσα στο κόμμα και το Κράτος. Συνήθως γίνεται μεγάλη συζήτηση σχετικά π.χ. με το αν οι βουλευτές (που έχουν κατοχυρωμένη ελευθερία συνείδησης και γνώμης) δεσμεύονται απέναντι στο κόμμα τους περισσότερο απ' ό,τι απέναντι στο λαό που τους εξέλεξε, όπως και σχετικά με τα όρια που πρέπει να γνωρίζει η παρέμβαση των κυβερνητικών κομμάτων στη δραστηριότητα του Κράτους και της διοίκησης. Αντίθετα, τα αντιπολιτευόμενα κόμματα (ειδικά το πρώτο από αυτά που ονομάζεται κόμμα της **αξιωματικής αντιπολίτευσης**) προσπαθούν κατά κανόνα μέσα από την άσκηση κριτικής σε όλη τη γραμμή του κυβερνητικού έργου να προβάλλουν το δικό τους πρόγραμμα και να αποκτήσουν τα κοινωνικά ερείσματα που θα τους επιτρέψουν να ανατρέψουν το πολιτικό σκηνικό και να κερδίσουν τις εκλογές για να σχηματίσουν τα ίδια κυβέρνηση. Συνήθως, ενώ τα συμπολιτευόμενα κόμματα υιοθετούν μια πιο πραγματιστική φρασεολογία επικεντρωμένη σε εκείνο που είναι εφικτό να γίνει για κάθε ζήτημα, τα αντιπολιτευόμενα έχουν την τάση να υιοθετούν μια ρητορική καταγγελία του κυβερνητικού έργου. Αυτή η διαφορετική συμπεριφορά των κομμάτων ανάλογα με το αν αυτά βρίσκονται στην εξουσία ή

στην αντιπολίτευση, αν και δεν είναι ισχύει πάντοτε, είναι φαινόμενο που συνήθως προκαλεί προβληματισμό σχετικά με την αξιοπιστία της κομματικής διαμάχης. Τα τελευταία χρόνια ένα από τα κεντρικά θέματα της πολιτικής ζωής είναι η προσπάθεια και η δυνατότητα να επιτυγχάνεται **συναίνεση** μεταξύ της κυβέρνησης και της αντιπολίτευσης πάνω σε διάφορα ζητήματα. Θεωρείται ότι η συνύπαρξη των κομμάτων στους πολιτικούς και πολιτειακούς θεσμούς δημιουργεί το έδαφος ώστε, παρά τις αντιθέσεις τους, να διεξάγεται ένας μόνιμος επικοινωνιακός **διάλογος** μεταξύ τους με αντικείμενο την επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων και την υπέρβαση των πολιτικών αδιεξόδων.

Πάντως, είτε συμπολιτευόμενα, είτε αντιπολιτευόμενα, τα κόμματα αναπτύσσουν πάντοτε μια αυτόνομη **κεντρική πολιτική δραστηριότητα** η οποία κορυφώνεται με τις εκλογικές διαδικασίες αλλά δεν διακόπτεται ποτέ και έχει ως βασικό σημείο αναφοράς την παρουσία τους στο Κοινοβούλιο και στους κεντρικούς πολιτικούς θεσμούς. Η κεντρική αυτή δραστηριότητα έχει στόχο να προβάλλει τις θέσεις και το πρόγραμμα του κόμματος και να ενισχύσει την επιρροή τους, όχι περιστασιακά και με αφορμή κάποιες εκλογές, αλλά σε μόνιμη βάση. Παραδοσιακά, ένα σημαντικό κομμάτι της ήταν ταυτισμένο με την έννοια της **προπαγάνδας**, που συνίστατο -όπως λέει και η ρίζα της λατινικής αυτής λέξης- στην «καλλιέργεια» και προώθηση των πολιτικών θέσεων και αρχών του κόμματος στο λαό, υποδήλωνε δηλαδή ότι τα κόμματα επεδιώκουν κατά κάποιον τρόπο να «εκπαιδεύσουν» τον πληθυσμό στην πολιτική τους. Ωστόσο, με την αλματώδη αύξηση της πολιτικής σημασίας του Τύπου και των ηλεκτρονικών ΜΜΕ -που σήμερα αποτελούν την κατεξοχήν **κεντρική δημόσια σκηνή**- φαίνεται ότι υποχωρούν ταυτόχρονα, τόσο η σημασία της καθαυτό πολιτικής δραστηριότητας μέσα στο Κοινοβούλιο και στα θεσμικά όργανα, όσο και τα παραδοσιακά μέσα προπαγάνδησης των θέσεων των κομμάτων. Βασική συνιστώσα της δράσης των πολιτικών κομμάτων έχει γίνει η επιδίωξη της **διαρκούς προβολής** των πολιτικών τους θέσεων και δραστηριοτήτων από τα ΜΜΕ.

Επίσης τα κόμματα, με τις δυνάμεις και την επιρροή που διαθέτουν, συνήθως **παρεμβαίνουν** σε διάφορους **κοινωνικούς, επαγγελματικούς και συνδικαλιστικούς χώρους και κινήματα** ή/και **επιδιώκουν να αναπτύξουν σχέσεις** με τους χώρους αυτούς. Η παρέμβαση σε αυτούς τους κοινωνικούς χώρους μπορεί να αφορά τις αρχαιρεσίες και τις εσωτερικές διαδικασίες τους ή μπορεί να αποσκοπεί στην ενίσχυση των κινητοποιήσεων και των διεκδικήσεών τους. Από κόμμα σε κόμμα, από χώρο σε χώρο, αλλά και από χώρα σε χώρα διαφέρουν οι σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ των πολιτικών κομμάτων και των κοινωνικών χώρων. Επίσης, όταν στους κοινωνικούς χώρους όπου παρεμβαίνουν και έχουν παρουσία εκδηλώνονται κοινωνικές συγκρούσεις, τα κόμματα μπορεί κατά περίπτωση να λάβουν μέρος σε αυτές. Ανάλογα με την ιδεολογία, τις αρχές και την τακτική τους αλλά και ανάλογα με το αν βρίσκονται στην κυβέρνηση ή την αντιπολίτευση, μπορεί να παρέμβουν στις κοινωνικές συγκρούσεις με σκοπό να τις ενισχύσουν παίρνοντας το μέρος κάποιας πλευράς, να τις καταστείλουν ή να λειτουργήσουν ουδέτερα προωθώντας μια μορφή κοινωνικού διαλόγου. Σε κάθε περίπτωση όμως, ένας από τους σκοπούς που επιδιώκονται με κάθε είδους παρέμβαση στους κοινωνικούς χώρους είναι να διευρύνεται παράλληλα και η κοινωνική βάση υποστήριξης του κάθε κόμματος.

Τέλος, κόμματα αναπτύσσουν συχνά και **διεθνή δραστηριότητα**. Αυτό συμβαίνει γιατί το **κομματικό φαινόμενο είναι παγκόσμιο**, οι ιδεολογίες και οι μορφές οργάνωσης και

παρέμβασης παρά τις τοπικές διαφορές τους έχουν και σημαντικές ομοιότητες, αλλά και γιατί ορισμένες συνθήκες επιβάλλουν την από κοινού δραστηριότητα και την ανταλλαγή εμπειρίας μεταξύ κομμάτων από διαφορετικά κράτη αλλά με **συγγενείς ιδέες και πρόγραμμα**. Η διεθνής δραστηριότητα μπορεί να ξεκινά από απλές συναντήσεις και διασκέψεις και να φτάνει μέχρι τη δημιουργία **διεθνών ενώσεων κομμάτων** με μόνιμα όργανα ή και **διεθνών κομμάτων** που δρουν στα νομοθετικά όργανα ενώσεων κρατών. Τέτοια είναι η περίπτωση των **ευρωπαϊκών κομμάτων** που λειτουργούν στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαθέτουν ενιαίες κοινοβουλευτικές ομάδες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Γ.2 ΤΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΩΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΣ ΘΕΣΜΟΣ

Η κοινή καταγωγή κομμάτων και δημοκρατίας

Είδαμε και στην πρώτη ενότητα ότι τα κεντρικά κρατικά και κυβερνητικά όργανα και οι θεσμοί της Πολιτείας λειτουργούν εκφράζοντας τυπικά το **γενικό συμφέρον** και τη **γενική θέληση** (κι επομένως τείνουν να εμφανίζουν την κοινωνία σαν **ενωμένη**). Τα πολιτικά κόμματα, αντίθετα, εκφράζουν **επιμέρους, διαφορετικές και αλληλοσυγκρουόμενες απόψεις** πάνω στο ποιο είναι αυτό το γενικό συμφέρον, και καμιά φορά εκφράζουν τα ίδια ακόμη και επιμέρους διαφορετικά συμφέροντα. Η ύπαρξη δηλαδή και μόνο των κομμάτων αποδεικνύει ότι η «γενική θέληση» δεν είναι και τόσο «γενική», δεν τη συμμερίζονται όλοι δηλαδή. Η ύπαρξη των κομμάτων υποδηλώνει ότι σε κάθε κοινωνία υπάρχουν διαφορετικές «θελήσεις» και η γενική θέληση είναι απλώς εκείνη που τελικά επικρατεί και εφαρμόζεται επειδή επικυρώνεται και νομιμοποιείται από τις υπάρχουσες δημοκρατικές διαδικασίες. Η ύπαρξη των κομμάτων υπενθυμίζει ότι η κοινωνία δεν είναι ενιαία ούτε ενωμένη και ότι στο εσωτερικό της υπάρχουν πολλές αντιθέσεις και διεξάγονται καμιά φορά και συγκρούσεις.

Ο βίαιος χαρακτήρας που έχουν πάρει κατά καιρούς τέτοιες συγκρούσεις είναι ίσως εκείνος που κάνει μερικούς να πιστεύουν ότι τα κόμματα είναι που τις δημιουργούν, όμως το βέβαιο είναι ότι **η πολλαπλότητα των απόψεων και των συμφερόντων** σε μια κοινωνία υπάρχει ανεξάρτητα από το αν σε αυτή λειτουργούν κάποια διακριτά πολιτικά κόμματα. Η δημοκρατία είναι ένα πολιτικό σύστημα το οποίο ξεκινά ακριβώς από την παραδοχή ότι αυτή **η πολλαπλότητα απόψεων και συμφερόντων είναι δεδομένη και φυσιολογική** και ότι οι θεσμοί του Κράτους θα πρέπει να επιτρέπουν, αφενός να εκφράζονται ελεύθερα όλες οι απόψεις και όλα τα συμφέροντα, αφετέρου να αναδεικνύεται κάθε φορά η επικρατούσα άποψη μέσα από διαδικασίες στις οποίες συμμετέχουν οι πολίτες. Με τον τρόπο αυτό θεωρείται ότι η άποψη που τελικά επικρατεί αποκτά μεγαλύτερη νομιμοποίηση σε σύγκριση με μια κατάσταση όπου μια μικρή μειοψηφία αποφασίζει και κυβερνά, και ότι κατ' αυτό τον τρόπο εκτονώνεται και η συγκρουσιακή δυναμική που εμπεριέχεται στις αντιτιθέμενες απόψεις. Επομένως, είναι φυσιολογικό η δημοκρατία, όχι μόνο να αναγνωρίζει τα κόμματα και ο ρόλο τους ως εκφραστή αντιθέσεων, αλλά να τα **προϋποθέτει** κιόλας.

Φυσικά οι πολλές και διαφορετικές απόψεις και συμφέροντα που υπάρχουν σε μια κοινωνία εκφράζονται πρώτα από όλα σε ατομικό επίπεδο, αφορούν δηλαδή τον καθένα από εμάς. Θεωρητικά βέβαια, θα μπορούσαμε να φανταστούμε μια δημοκρατία όπου το κάθε

άτομο μετέχει ως πολίτης στους κεντρικούς θεσμούς της εκφράζοντας τη δική του και μόνο άποψη, όπου ακούγονται μόνο απόψεις ατόμων-πολιτών κι όπου στο τέλος αποφασίζεται δημοκρατικά ποια άποψη θα υιοθετηθεί. Στην πράξη ωστόσο, ακόμη και στις πιο άμεσες μορφές δημοκρατίας που γνώρισε η ανθρωπότητα (όπως π.χ. εκείνες της Αρχαίας Ελλάδας) δεν υπάρχουν τόσες απόψεις όσοι και οι πολίτες. Φυσιολογικά, οι πολίτες με κοινές ή παρεμφερείς απόψεις για διάφορα θέματα και με κοινά συμφέροντα που συναντιούνται και συζητούν στο δημόσιο χώρο (στην «Αγορά») **ενώνονται για να επιτύχουν κάποιους σκοπούς** και αυτή ακριβώς η διαδικασία διαμορφώνει τις «παρατάξεις» που λειτουργούν άτυπα κι εκφράζονται ενιαία μέσω κάποιων ηγετών (ας θυμηθούμε τις παρατάξεις των ολιγαρχικών και των δημοκρατικών στην Αρχαία Αθήνα). Στην πράξη, ποτέ το άτομο δεν είναι δυνατό να **εκφραστεί πολιτικά, να πολιτικοποιηθεί και να λειτουργήσει σαν πολίτης** χωρίς την προηγούμενη **διαμεσολάβηση κάποιων σχηματισμών** που φέρνουν την άποψή του σε σύγκλιση με τις απόψεις κάποιων από τους συμπολίτες του.

Έτσι, μπορεί να θεωρηθεί ότι κάθε σχηματισμός που ιστορικά έπαιξε αυτό το διαμεσολαβητικό ρόλο, που ενοποίησε τις απόψεις των ανθρώπων και τους πολιτικοποίησε (από τις **παρατάξεις** και τις **φατρίες** των αρχαίων δημοκρατιών μέχρι τις **συντεχνίες** των μεσαιωνικών πόλεων) συνέβαλε στη διαμόρφωση των χαρακτηριστικών του σύγχρονου πολίτη και ουσιαστικά προετοίμασε ταυτόχρονα, τόσο την έλευση των σύγχρονων κομμάτων όσο και την έλευση της ίδιας της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Πράγματι, η ιδέα της **κοινοβουλευτικού τύπου αντιπροσωπευσης** που επικράτησε σταδιακά στην οργάνωση των σύγχρονων δημοκρατιών ήταν αυτή που κατέστησε απαραίτητο να καταλάβει αυτό το διαμεσολαβητικό ρόλο ανάμεσα στην ατομική θέληση και τη γενική θέληση μια **οργανωμένη δύναμη**. Στο **αντιπροσωπευτικό και κοινοβουλευτικό** σύστημα εξουσίας το άτομο προκειμένου να εκφράσει την άποψή του για τα δημόσια πράγματα δεν αρκεί να έλθει σε συνεννόηση με τους συμπολίτες του με τους οποίους ομονοεί. Είναι εκ των πραγμάτων υποχρεωμένο να επιλέξει κάποιον (άλλο άτομο ή σχηματισμό ατόμων) που να εκπροσωπεί καλύτερα τις απόψεις ή/και τα συμφέροντά του σε μονιμότερη βάση. Έτσι, η σύγχρονη αντιπροσωπευτική δημοκρατία και ο κοινοβουλευτισμός όχι μόνο ευνόησαν τη δημιουργία κομμάτων, αλλά και οδήγησαν τα αρχικώς χαλαρά πολιτικά κόμματα στο να αποκτήσουν πιο σταθερή μορφή και να γίνουν ο τόπος μέσα στον οποίο πολιτικοποιείται και διαμορφώνεται ο σύγχρονος πολίτης. Μια σύντομη ματιά στην πολυτάραχη ιστορία της γέννησης και της εγκαθίδρυσης των σύγχρονων δημοκρατιών θα μας πείσει ότι, αφενός η δημιουργία και η δράση των πολιτικών κομμάτων συνδέεται με τους σκληρούς αγώνες που δόθηκαν για τη δημοκρατία, αφετέρου ότι τα δημοκρατικά καθεστώτα ολοκληρώθηκαν μόνο όταν αναγνωρίστηκαν πλήρως τα πολιτικά κόμματα που δρούσαν στο εσωτερικό τους. Η ύπαρξη και η δράση πολλών και διαφορετικών κομμάτων, ο λεγόμενος **πολυκομματισμός**, θεωρήθηκε σαν αρχή αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τη δημοκρατία και τον κοινοβουλευτισμό, ενώ, αντίστροφα, οι περιορισμοί και οι απαγορεύσεις στη δράση των κομμάτων θεωρήθηκαν σημάδια αυταρχισμού, ολοκληρωτισμού και έλλειψης δημοκρατίας. **Η δημιουργία των κομμάτων υπήρξε λοιπόν καρπός και ταυτόχρονα προϋπόθεση της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής και κοινοβουλευτικής δημοκρατίας.**

Τα κόμματα είναι λοιπόν οι σύγχρονοι σχηματισμοί που λειτουργούν στο χώρο που βρίσκεται ανάμεσα στον πολίτη από τη μια και το Κράτος και την εξουσία από την

άλλη. Όπως θα δούμε και σε επόμενη ενότητα -όταν αναφερθούμε στη λεγόμενη «κοινωνία των πολιτών»- τα πολιτικά κόμματα δεν είναι το μοναδικό μόρφωμα που υπάρχει στο χώρο ανάμεσα στο πολίτη και το Κράτος. Είναι όμως αναμφισβήτητα εκείνος ο **θεσμός διαμεσολάβησης** ανάμεσα στο άτομο και την κοινωνία, τον πολίτη και την εξουσία, ο οποίος αν και αντικατοπτρίζει τη διαίρεση της κοινωνίας μπορεί ταυτόχρονα να παίζει έναν εξαιρετικά ενοποιητικό ρόλο ακριβώς όπως και οι πολιτειακοί θεσμοί του Κράτους.

Τα κόμματα ως πολιτικός θεσμός και η αναγνώρισή τους

Με βάση τα παραπάνω μπορούμε να κατανοήσουμε καλύτερα τη θετική όψη του ρόλου που παίζουν τα πολιτικά κόμματα στη δημοκρατία. Γιατί τα κόμματα ακόμη κι όταν συγκρούονται μεταξύ τους, ακόμη κι όταν αποκαλύπτουν με τη δράση τους τις μεγάλες αντιθέσεις που υπάρχουν σε μια κοινωνία, μπορούν ταυτόχρονα -έστω και παρά τη θέλησή τους ή εν αγνοία τους- να συμβάλλουν στην ισχυροποίηση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πώς όμως συμβαίνει αυτό;

Η αντιπροσωπευτική-κοινοβουλευτική δημοκρατία είναι ένα πολιτικό σύστημα όπου ο λαός συμμετέχει έμμεσα στη διακυβέρνηση της χώρας του. Αυτό προϋποθέτει ότι οι πολίτες της συμμετέχουν στα κοινά και ενδιαφέρονται για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και για την εφαρμογή μιας γενικής θέλησης παρά το ότι οι ίδιοι έχουν δικά τους συμφέροντα και επιθυμίες. Αυτό δεν είναι φυσικά αυτονόητο. Προφανώς, για να διαθέτει ο πολίτης αυτή την αίσθηση γενικού συμφέροντος και γενικής θέλησης πρέπει προηγουμένως να έχει τουλάχιστον την αίσθηση ότι έχει **κοινές απόψεις και κοινά συμφέροντα** με άλλους συμπολίτες του. Τέτοιες μεγάλες ομάδες και κατηγορίες πολιτών, όπως οι επαγγελματικές και συνδικαλιστικές ενώσεις, κινήματα γνώμης, ομάδες πίεσης ή και συμφερόντων υπάρχουν και προβάλλουν τις θέσεις και τα αιτήματά τους. Επειδή ωστόσο αυτά μπορεί να είναι αντικρουόμενα, φαντάζουν στα μάτια άλλων κοινωνικών ομάδων ως συντεχνιακά και μονομερή, ενδεχομένως δε αποτελούν πηγή αντιπαραθέσεων και συγκρούσεων μεταξύ τους. Τα πολιτικά κόμματα -ακόμη κι όταν υιοθετούν και εκφράζουν με πάθος τέτοια συλλογικά αιτήματα και συμφέροντα- ακριβώς επειδή βρίσκονται ένα επίπεδο πιο κοντά στο Κράτος σε σύγκριση με τέτοιες κοινωνικές ομάδες και οργανώσεις, μπορούν να διαμορφώνουν τα αιτήματα και τα συμφέροντά τους με τέτοιο τρόπο ώστε να επικαλούνται το γενικό συμφέρον. Αυτή η συνήθεια να επικαλούμαστε το γενικό συμφέρον και να προσπαθούμε να νομιμοποιούμε και να θεμελιώνουμε στην κοινή συνείδηση τα κάθε είδους αιτήματα μας, είναι η πιο χαρακτηριστική μορφή πολιτικοποίησης στη δημοκρατία στην οποία τα κόμματα εκπαιδεύουν ηθελημένα ή αθέλητα με τη δράση τους τους πολίτες από τότε που έκαναν τα πρώτα τους κοινοβουλευτικά βήματα.

Μια σημαντική λοιπόν λειτουργία των κομμάτων ως θεσμού του δημοκρατικού πολιτεύματος είναι ότι, ακριβώς επειδή αναπτύσσουν γενική πολιτική δράση και καταρχήν θέσεις για όλα τα ζητήματα, συνεισφέρουν ώστε **να ενοποιούνται και να ομαδοποιούνται οι διάφορες συλλογικές απόψεις και τα συλλογικά συμφέροντα** που υπάρχουν στην κοινωνία και να **μετατρέπονται σε επιλογές** που αφορούν τη διακυβέρνηση του Κράτους. Αυτό δεν σημαίνει, όπως ήδη είπαμε, ότι τα πολιτικά κόμματα είναι η μοναδική μορφή συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, ούτε ότι είναι απαραίτητο οι πολιτικοποιημένοι πολίτες να είναι μέλη ή υποστηρικτές κάποιου κόμματος. Ωστόσο, ο **ενημερωμένος και δρα-**

στήριος πολίτης σε μια δημοκρατία δεν μπορεί να παρακάμψει τις θέσεις των διαφόρων κομμάτων και να μην τις λάβει υπόψη του εφόσον αυτές αποτελούν διαφορετικές οπτικές σχετικά με το γενικό συμφέρον μιας κοινωνίας και υπαρκτές εναλλακτικές επιλογές που τίθενται μπροστά στον καθένα από εμάς

Σταδιακά λοιπόν, σε όλες τις σύγχρονες δημοκρατίες, τα κόμματα απέκτησαν τον κυρίαρχο ρόλο στην πολιτική ζωή και έγιναν το **κύριο μέσο πολιτικοποίησης** μεγάλων μαζών του λαού που σε παλαιότερα καθεστάτα παρέμεναν αποκλεισμένες από τη διακυβέρνηση της κοινωνίας. Με τη γενίκευση του εκλογικού δικαιώματος και της κοινοβουλευτικής αντιπροσώπευσης τα πολιτικά κόμματα που παρουσιάζουν τους υποψήφιους τους σε όλες τις εκλογικές περιφέρειες και συγκροτούν μεγάλες κοινοβουλευτικές ομάδες, αρχίζουν να παραμερίζουν άλλες μορφές αντιπροσώπευσης «εκπαιδευοντας», θα λέγαμε, τους πολίτες μιας χώρας στο δημοκρατικό πολιτικό παιχνίδι και διαδίδοντάς το μέχρι το πιο απομακρυσμένο σημείο μιας χώρας. Φυσικά, αυτού του είδους η πολιτικοποίηση ήταν συνυφασμένη με την πολιτική ταυτότητα την οποία κάθε κόμμα προσέφερε στα μέλη και τους υποστηρικτές του, η οποία πολλές φορές ήταν συμβολικά επικρατέστερη σε σύγκριση με την ίδια την ταυτότητα του πολίτη μια δημοκρατίας. Ωστόσο, καθώς τα κόμματα διεκδικούσαν την εξουσία μέσα σε δημοκρατικά πλαίσια, σταδιακά έτειναν να εκδημοκρατιστούν και τα ίδια, υιοθετώντας πιο διαφανείς και συμμετοχικές διαδικασίες στο εσωτερικό τους, παρόμοιες με τις αρχές που σταδιακά επικρατούσαν και για το ίδιο το δημοκρατικό Κράτος. Το αποτέλεσμα είναι ότι και πάλι η δημοκρατική συνείδηση μέσω της συμμετοχής στο πολιτικό και κομματικό παιχνίδι σταδιακά εξαπλωνόταν σε ολόκληρη την κοινωνία.

Τέλος, παρ'όλο που τα πολιτικά κόμματα αποτελούν εκ θέσεως φορείς διαφωνιών, διαφορετικών και αντιτιθέμενων οπτικών, συνολικά η δραστηριότητά τους αναπτύσσει τον **πολιτικό διάλογο** και επιτρέπει να επιτυγχάνονται οι συνθέσεις και συγκλίσεις που είναι απαραίτητες ώστε να ασκηθεί η διακυβέρνηση στη δημοκρατική Πολιτεία. Αυτό συμβαίνει ακριβώς γιατί τα κόμματα με τον διαμεσολαβητικό ρόλο και την κεντρική τους δραστηριότητα αποτελούν έναν από τους παράγοντες (μαζί με τα ΜΜΕ φυσικά) που συμβάλλουν στο να δημιουργηθεί μια **κοινή γνώμη** η οποία λειτουργεί ως αθέατος κριτής των πολιτικών τοποθετήσεων και των ιδεών. Η υποχρέωση να αντιπαρατεθεί κανείς δημόσια ενώπιον της κοινής γνώμης με τον πολιτικό του αντίπαλο είναι κάτι που ακόμη και στις περιπτώσεις ακραίων και συγκρουσιακών πολιτικών καταστάσεων λειτουργεί εκτονωτικά. Έτσι η παρουσία και τη δράση των κομμάτων -ακόμη κι όταν αυτά είναι «κόμματα διαμαρτυρίας» – διαμορφώνεται κατά έναν παράδοξο σύμφωνα με τις δημοκρατικές επιταγές και λειτουργεί ως **«βήμα έκφρασης»** το οποίο προσφέρει μια διέξοδο στην κοινωνική δυσaréσκεια και διευκολύνει την αναζήτηση ικανοποιητικών συμβιβασμών.

Όλα τα παραπάνω συντέιναν στο να θεωρείται πλέον ότι τα κόμματα στο σύνολό τους ως θεσμός έχουν έναν αναντικατάστατο ρόλο στη δημοκρατία. Αυτός ο ρόλος στις περισσότερες δημοκρατικές χώρες (και στην Ελλάδα) κατοχυρώνεται και συνταγματικά.

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΟΜΜΑΤΩΝ

Άρθρο 29 του Συντάγματος της Ελλάδας

1. Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πολίτες που δεν απέκτησαν ακόμη το δικαίωμα να εκλέγουν μπορούν να συμμετέχουν στα τμήματα νέων των κομμάτων.

2. Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το Κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές δαπάνες και γενικά την οικονομική διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψήφιων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών. Με νόμο επιβάλλεται ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών, μπορεί να απαγορευτούν ορισμένες μορφές προεκλογικής προβολής και καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η παράβαση των σχετικών διατάξεων συνιστά λόγο έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα με πρωτοβουλία του ειδικού οργάνου του επόμενου εδαφίου. Ο έλεγχος των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψήφιων βουλευτών διενεργείται από ειδικό όργανο που συγκροτείται και με τη συμμετοχή ανώτατων δικαστικών λειτουργών, όπως νόμος ορίζει. Με νόμο μπορούν να επεκταθούν οι ρυθμίσεις αυτές και στους υποψηφίους για άλλες αιρετές θέσεις.

3. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος στους δικαστικούς λειτουργούς και σε όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας. Απαγορεύονται απολύτως οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, στους υπαλλήλους του Δημοσίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή επιχειρήσεων η διοίκηση των οποίων ορίζεται άμεσα ή έμμεσα από το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχο.

Αξίζει να σταθούμε πάνω στο τι ακριβώς κατοχυρώνεται με το άρθρο 29 του Συντάγματος της Ελλάδας. Με την πρώτη παράγραφο κατοχυρώνεται η ίδρυση κομμάτων και η συμμετοχή σε αυτά ως αναφαίρετο **ατομικό δικαίωμα** των Ελλήνων πολιτών. Με τη δεύτερη παράγραφο κατοχυρώνεται ένα **δικαίωμα των κομμάτων για οικονομική ενίσχυση** από το Κράτος. Η πρόβλεψη αυτή -που ισχύει και σε πολλές άλλες χώρες με εξελιγμένο δημοκρατικό σύστημα- δικαιολογείται με βάση την αναγκαιότητα να είναι διαφανείς οι οικονομικοί πόροι των κομμάτων έτσι ώστε να μη δέχονται χρηματοδοτήσεις οι οποίες να μπορεί να θεωρηθεί ότι δεσμεύουν ή επηρεάζουν τις πολιτικές τους θέσεις. Τέλος, με την τρίτη παράγραφο επιδιώκεται να εξαιρεθούν ορισμένοι τομείς του Κράτους που θεωρούνται ευαίσθητοι (Ενοπλες Δυνάμεις, Δικαιοσύνη) και να προστατευτεί η λειτουργία των υπόλοιπων κρατικών υπηρεσιών από την κομματική αντιπαλότητα.

Κρίση των κομμάτων και αλληλεπιδράσεις με την κοινωνία

Είδαμε ότι το δημοκρατικό πολιτικό σύστημα αναγνωρίζει τα πολιτικά κόμματα ως θεσμό και αξιολογεί ως θετική τη συνεισφορά τους στη γενίκευση της δημοκρατικής συνεί-

δησης των πολιτών. Ωστόσο, η σταδιακή επικράτηση των πολιτικών κομμάτων στο πολιτικό σκηνικό, θεωρείται ότι παραμέρισε πολλές φορές σε υπερβολικό βαθμό τις άλλες μορφές αντιπροσώπευσης καθώς και τους άλλους τύπους οργανώσεων που εκπροσωπούν κοινωνικά συμφέροντα και αιτήματα. Πολλές ενστάσεις λοιπόν διατυπώνονται σχετικά με το κατά πόσο τα κόμματα είναι ικανά να εκφράζουν πάντοτε τα κοινωνικά ρεύματα με γνήσιο τρόπο. Πολλές φορές τα κόμματα έχουν κατηγορηθεί για απόπειρες ελέγχου και χειραγώγησης των κοινωνικών ρευμάτων, κινήσεων, κινημάτων ή και για απόπειρες καταστολής εκείνων που ξεφεύγουν από τον έλεγχό τους. Επίσης, πολλοί που σήμερα μιλούν για την «κρίση αξιοπιστίας» των κομμάτων και που τους καταλογίζουν συνολικά αδυναμία να προσφέρουν στα σύγχρονα προβλήματα λύσεις που να είναι οικονομικά και κοινωνικά αποτελεσματικές, θεωρούν ότι η βασικότερη αιτία γι' αυτή την κρίση είναι η ελλιπής επαφή τους με την κοινωνία.

Η αλήθεια είναι ότι αυτή η κρίση εμπιστοσύνης απέναντι στα κόμματα συνολικά ή ακόμη και η απόρριψη των κομμάτων που καταγράφεται σε διάφορες δημοσκοπήσεις, δεν συνοδεύεται πάντα ούτε από μια αντίστοιχη δραστηριοποίηση των πολιτών και των κοινωνικών οργανώσεων ούτε από μια νέου είδους πολιτικοποίηση. Αντίθετα, συχνά συνοδεύεται από μια γενικευμένη αίσθηση αποστασιοποίησης των πολιτών και αδιαφορίας τους για τα κοινά. Αυτό είναι κάτι που φυσικά δεν εμποδίζει τα κόμματα να συνεχίζουν να λειτουργούν ακριβώς όπως και σήμερα. Αντιθέτως μπορεί να εκληφθεί και ως άδεια να συνεχίσουν να ασκούν την πολιτική τους χάρη σε μια «εν λευκώ» εξουσιοδότηση από την κοινωνία. Δημιουργεί όμως εύλογες ανησυχίες για την ποιότητα και το μέλλον της ίδιας της δημοκρατίας.

Δεν θα ήταν σωστό καταρχάς να θεωρήσει κανείς ότι τα κόμματα είναι κάτι ξεκομμένο και διαφορετικό από την κοινωνία όταν γνωρίζουμε ότι ιστορικά υπήρξαν καρπός έντονων κοινωνικών διεργασιών και ότι πολλά από αυτά προέκυψαν μέσα από κοινωνικά κινήματα και ιδεολογικά ρεύματα που προϋπήρχαν. Πόσο μάλλον που τα ίδια τα κόμματα στην εξέλιγμένη τους μορφή υπήρξαν φαινόμενα μαζικά που, με διάφορες μορφές, κινητοποίησαν και κινητοποιούν κατά καιρούς μεγάλες μάζες πληθυσμού. Επιπλέον, δύσκολα θα μπορούσε να ισχυριστεί κανείς ότι τα πολιτικά κόμματα με τη γεωγραφική και κοινωνική εξάπλωση των μηχανισμών τους δεν έρχονται σε επαφή με τα κοινωνικά προβλήματα, τις ανάγκες και τις τάσεις. Είναι επίσης δεδομένο ότι η ίδια **η πολιτική δραστηριότητα στο σύνολό της εξ ορισμού αποσκοπεί στο να καλύψει, να ικανοποιήσει και να δώσει πρακτικές απαντήσεις σε συγκεκριμένες κοινωνικές ανάγκες και δεν είναι καταρχήν αυτοσκοπός.**

Το πρόβλημα δεν εντοπίζεται λοιπόν στο αν τα κόμματα βρίσκονται σε επαφή ή όχι με την κοινωνία αλλά κυρίως στην ποιότητα αυτής της επαφής. Τα κόμματα σε σύγκριση με το Κράτος είναι περισσότερο «λαϊκά» φαινόμενα, αυτό είναι αδιαμφισβήτητο. Ωστόσο, από ένα σημείο εξέλιξής τους και μετά, είναι αλήθεια ότι τα κόμματα μαζί με τους κρατικούς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς συγκροτούν αυτό που η πολιτική επιστήμη ονομάζει «**πολιτική κοινωνία**». Αυτό σημαίνει ότι τα κόμματα αρχίζουν να υιοθετούν και να προσαρμόζονται στις δομές του ίδιου του Κράτους του οποίου την εξουσία διεκδικούν. Η κεντρική πολιτική σκηνή τείνει να γίνεται μια νέου είδους «αρχαία αγορά» μόνο που σε αυτήν δεν «συχνάζουν» πλέον όλοι οι πολίτες... Ο δημόσιος διάλογος και η αντιπαράθεση

ανάμεσα στα κόμματα αρχίζει να διεξάγεται κυρίως στο Κοινοβούλιο και στον ηλεκτρονικό και έντυπο Τύπο και να υποχωρεί σε άλλους κοινωνικούς δημόσιους χώρους. Αλλά και στους άλλους κοινωνικούς χώρους όπου διεξάγεται δημόσιος διάλογος, τα πρότυπα της κεντρικής πολιτικής σκηνής είναι εκείνα που -χάρη στη μεγάλη εξάπλωση των κομμάτων- υιοθετούνται. Έτσι, όπως συχνά το Κράτος εμφανίζεται να είναι κάτι που τοποθετείται «επάνω από την κοινωνία», έτσι σταδιακά ο «πολιτικός κόσμος» στο σύνολό του (δηλαδή τα κόμματα και όσοι ασχολούνται ενεργά με την κεντρική δημόσια σκηνή) μπορεί να εμφανίζεται και αυτός με τη σειρά του σαν κάτι που τοποθετείται «ψηλότερα» από την κοινωνία.

Την ίδια στιγμή άλλες μορφές κοινωνικής δραστηριότητας και πρωτοβουλίας που δεν βρίσκουν θέση στην κεντρική πολιτική σκηνή περιθωριοποιούνται και δεν έχουν άλλη επιλογή από το να συνδιαλλαγούν με τα κόμματα έτσι ώστε να βρουν μια διέξοδο αποτελεσματικής έκφρασης. Αυτό το φαινόμενο βέβαια «πολιτικοποιεί» το λαό, ειδικά σε περιόδους όπου τα κόμματα έχουν αυξημένη επιρροή. Ωστόσο, αποτελεί κοινή εκτίμηση σε πολλούς παρατηρητές του δημόσιου βίου και κοινωνικούς επιστήμονες ότι οι εποχές της παντοδυναμίας των κομμάτων (οι οποίες συνέπεσαν με την ανάπτυξη και την εξάπλωση της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας σε όλη την επικράτεια και σε ολόκληρο τον κοινωνικό ιστό) έχουν περάσει. Το σύνολο του πολιτικού κόσμου δεν εκπροσωπεί πλέον ικανοποιητικά τις κοινωνικές ομάδες, δύσκολα θεωρείται πλέον σαν θεσμός πιο «λαϊκός» και λιγότερο απόμακρος από το Κράτος, ενώ ταυτόχρονα η συνολική του επιρροή υποχωρεί.

Ανάμεσα στα κόμματα και στην κοινωνία αναπτύσσονταν και αναπτύσσονται σίγουρα ισχυρές αλληλεπιδράσεις. Είδαμε ότι τα κόμματα από τη μιά υιοθετούν και εκφράζουν ενώ από την άλλη επαναδιατυπώνουν και διαμορφώνουν πολιτικά τα αιτήματα της κοινωνίας και των συλλογικοτήτων της. Όμως τα σημερινά κόμματα δεν βρίσκονται πια στην εποχή που επέτρεπαν τη μαζική ένταξη μεγάλων κατηγοριών του πληθυσμού στην πολιτική αρένα. Ειδικά από τη στιγμή που αρχίζουν να κατανοούν τον εαυτό τους ως πολυσυλλεκτικά κόμματα που αναζητούν ψηφοφόρους από όλα τα κοινωνικά στρώματα και ομάδες, τα δεδομένα έχουν αλλάξει. Δεν είναι πλέον τόσο τα κόμματα που επηρεάζουν και διαμορφώνουν τα συλλογικά αιτήματα των κοινωνικών οργανώσεων, αλλά αντίθετα οι οργανώσεις και ομάδες πίεσης που αναπτύσσουν δραστηριότητα σε διάφορες πλευρές της κοινωνικής ζωής είναι εκείνες που επηρεάζουν και πολλές φορές αναλαμβάνουν τη διατύπωση των θέσεων των κομμάτων γι' αυτά τα θέματα. Αυτό είναι κάτι που βοηθά τα κόμματα βέβαια, αναιρεί ωστόσο τον παραδοσιακό πλέον ρόλο τους στη δημοκρατία και αναδεικνύει νέες μορφές πολιτικοποίησης.

Όπως θα δούμε και σε επόμενη ενότητα, συχνά οι οργανώσεις της λεγόμενης κοινωνίας των πολιτών εξελίσσονται τα τελευταία χρόνια σε απευθείας συνομιλητές της πολιτικής εξουσίας. Αναλαμβάνουν να διατυπώσουν οι ίδιες τις προτεραιότητες της δημόσιας πολιτικής σε διάφορα θέματα επικαλούμενες το γενικό συμφέρον. Την ίδια στιγμή, αρκετά πολιτικά κόμματα και κοινωνικές οργανώσεις που ήταν συνδεδεμένες με την πολιτική (όπως π.χ. οι συνδικαλιστικές) και που πλήττονται έμμεσα από την ίδια κρίση αξιοπιστίας, τείνουν να εγκαταλείπουν ορισμένες παραδοσιακές τους λειτουργίες κι επιδιώκουν να συνδεθούν με αυτό το νέο είδος δημοκρατικής πολιτικοποίησης με την ελπίδα να αναβαθμίσουν τους δεσμούς τους με τα κοινωνικά ρεύματα.

Ενότητα Γ

Επιλέξτε μία ή περισσότερες από τις παρακάτω δραστηριότητες

1. Συλλογική/ατομική δραστηριότητα

– Επισκεφθείτε τους ιστοτόπους των κομμάτων που συμμετέχουν στο ελληνικό κοινοβούλιο

<http://www.nd.gr/>

<http://www.pasok.gr/>

<http://www.kke.gr/>

<http://www.syn.gr/>

ή οποιουδήποτε άλλου κόμματος γνωρίζετε.

(για περισσότερους ιστοτόπους κομμάτων απευθυνθείτε στην ιστοσελίδα

<http://www.in.gr/directory/21/dir2178.0.asp>

– Επιλέξτε μόνοι σας ή σε ομάδες ένα κόμμα και αναζητήστε πληροφορίες είτε εντός είτε εκτός διαδικτύου (είτε επικοινωνώντας απευθείας με τους υπεύθυνους επικοινωνίας των κομμάτων, είτε ανατρέχοντας σε βιβλία και άλλες πηγές) σχετικά με το πώς είναι οργανωμένο και δομημένο το κόμμα που εξετάζετε. Ως άξονα μπορείτε να χρησιμοποιήσετε τα παρακάτω ερωτήματα/δραστηριότητες:

α) Έχει κεντρικά/ηγετικά όργανα και πώς ονομάζονται;

β) Έχει περιφερειακές και τοπικές οργανώσεις; Πως ονομάζονται τα επικεφαλής όργανα και πρόσωπα των οργανώσεών του;

γ) Πραγματοποιεί συνέδρια ή/και συνδιασκέψεις και αν ναι, κάθε πότε; Πότε έγινε το τελευταίο και πότε θα γίνει το επόμενο;

δ) Έχει κοινοβουλευτική ομάδα; Τι ρόλο έχει στην ηγεσία του κόμματος;

ε) Έχει πολιτική οργάνωση νεολαίας;

– Προσπαθήστε να αποδώσετε την οργανωτική πυραμίδα του κόμματος που εξετάζετε, σχεδιάζοντας πρόχειρα ένα οργανόγραμμα (ενδεχομένως χρησιμοποιώντας ένα σχετικό πρόγραμμα στον ηλεκτρονικό υπολογιστή)

2. Συζήτηση

– Διαβάστε προσεκτικά το παρακάτω άρθρο.

– Συζητήστε το για λίγο στην τάξη.

– Ποια είναι η δική σας άποψη για το φαινόμενο της «κρίσης αξιοπιστίας» των πολιτικών κομμάτων;

- Γιατί ο συντάκτης του άρθρου θεωρεί ότι το φαινόμενο αυτό μπορεί να αποδειχτεί επικίνδυνο για τη δημοκρατία;

Η παρακμή των κομμάτων

Άκρως ανησυχητικά για το πολιτικό σύστημα της χώρας είναι τα ευρήματα δημοσκοπήσης του «ευρωβαρόμετρου» της Ε.Ε. αναφορικά με τη στάση των Ελλήνων απέναντι στα πολιτικά κόμματα: το 72%(!) των ερωτηθέντων δήλωσε ότι δεν τα εμπιστεύεται. Το ποσοστό αυτό, μάλιστα, προσλαμβάνει εφιαλτικές διαστάσεις στις νεότερες ηλικίες, καθώς ανέρχεται στο 82-83% μεταξύ των νέων 16-34 ετών!

Η κατάσταση αυτή συνιστά τεράστιο εθνικό πρόβλημα. Τα κόμματα αποτελούν πολιτικές οργανώσεις της κοινωνίας και ως εκ τούτου πυλώνες του δημοκρατικού πολιτεύματος. Η τόσο έντονη απορριπτική διάθεση απέναντί τους κατά κανέναν τρόπο δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ένδειξη υγιούς λειτουργίας των θεσμών - πόσο μάλλον να επιτρέπει αισιοδοξία για το μέλλον τους, όταν οι νέοι της Ελλάδας εισέρχονται στον δημόσιο βίο με τόσο εχθρικά προς τα πολιτικά κόμματα συναισθήματα.

Μέσα σε τέτοιο κλίμα, ελλοχεύει ο κίνδυνος να επιχειρήσουν ορισμένοι επιτήδειοι κάποια στιγμή να κεφαλαιοποιήσουν τη γενικευμένη δυσαρέσκεια εναντίον των κομμάτων. Αυτό έχει συμβεί στο παρελθόν με εκτροπές προς σκοτεινές ατραπούς και δεν αποκλείεται καθόλου να επαναληφθεί και στο μέλλον, με νέες μορφές [...]

Οι πολιτικοί ηγέτες διαπράττουν μέγα σφάλμα, αν θεωρούν δεδομένη την εσαεί ύπαρξη των σημερινών κομματικών φορέων ως εκφραστών της θέλησης των πολιτών. Αν τα πολιτικά κόμματα δεν παύσουν να αυτοπεριορίζονται στον ρόλο απρόσωπων διαχειριστών της εξουσίας, το κύρος τους στην κοινωνία θα συνεχίσει να καταρρέει, με απροσμέτρητους κινδύνους για τη χώρα μας.

Καθημερινή, 13-04-06

3. Συλλογική δραστηριότητα - Συζήτηση

- Διαβάστε προσεκτικά το παρακάτω άρθρο.
- Στη συνέχεια, συσκεφθείτε σε τρεις ομάδες:
 - α) Η πρώτη ομάδα καταγράφει τα κυριότερα επιχειρήματα υπέρ της ανάγκης χρηματοδότησης των κομμάτων. Ποιες είναι οι ευεργετικές συνέπειες της χρηματοδότησης αυτής για το δημοκρατικό πολίτευμα και τη λειτουργία του;
 - β) Η δεύτερη ομάδα καταγράφει ποιες αρνητικές συνέπειες διακρίνουν για τα κόμματα και τη δημοκρατία οι επικριτές της κρατικής χρηματοδότησης.
 - γ) Η τρίτη ομάδα καταγράφει και αξιολογεί το ισχύον σύστημα χρηματοδότησης καθώς και τις προτάσεις που κάνει ο συντάκτης του άρθρου για την τροποποίησή του.
- Παρουσιάστε σύντομα τα πορίσματα της κάθε ομάδας στην τάξη
- Συζητήστε για το θέμα παρουσιάζοντας ο καθένας την άποψή του για το θέμα καθώς και ένα επιχειρήμα που ο ίδιος θεωρεί καθοριστικό υπέρ της άποψης προς την οποία κλίνει.

Η κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων και η κρίση του πολιτικού συστήματος

Του Χριστόφορου Βερναρδάκη

Οι διαδικασίες της συνταγματικής αναθεώρησης, καθώς και οι συζητήσεις που διεξάγονται τον τελευταίο καιρό για το λεγόμενο «πολιτικό χρήμα», έχουν επαναφέρει μεταξύ άλλων στην επικαιρότητα το ζήτημα της κρατικής (αλλά και ιδιωτικής) χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων. Πρόκειται για ένα θέμα που ενώ στις χώρες της Ευρώπης συζητήθηκε έντονα ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του '70 σε περιβάλλον έντονων διαφωνιών, στη χώρα μας κατ' ουσίαν αποσιωπήθηκε μέσα σε μια διακομματική συναίνεση που προφανώς βόλευε τους πάντες. Ας πάρουμε όμως τα πράγματα από την αρχή:

Η κρατική χρηματοδότηση των κομμάτων αποτελεί πρόσφατη σχετικά εξέλιξη. Στα περισσότερα ευρωπαϊκά πολιτικά συστήματα θεσμοθετήθηκε στις μεταπολεμικές δεκαετίες, ενώ και στην Ελλάδα η πρώτη σοβαρή θεσμική ρύθμιση ανάγεται στο νόμο 1443 του 1984.

Η κρατική χρηματοδότηση έρχεται να ολοκληρώσει θεσμικά την ένταξη των πολιτικών κομμάτων στο κρατικό θεσμικό πλαίσιο. Στη διαδικασία (ολικής ή μερικής) μετάλλαξης των κομμάτων από φορείς κοινωνικής εκπροσώπησης σε θεσμούς νομιμοποίησης των κρατικών πολιτικών στην κοινωνία, η κρατική χρηματοδότηση προσθέτει και τον οικονομικό παράγοντα στη σχέση κράτους- κόμματος. Στο περιβάλλον της σύγχρονης «επαγγελματικής πολιτικής» που έχει δημιουργηθεί και η οποία αποδυναμώνει όλο και περισσότερο τα σύγχρονα κόμματα ως «εθελοντικές ενώσεις πολιτών», μεταβάλλοντάς τα σε ένα είδος «επιχειρήσεων», αντιλαμβάνεται κανείς ότι η κρατική χρηματοδότηση είναι κατ' ουσία αυτή που «συντηρεί» οικονομικά τα κόμματα. Αποτελεί δηλαδή το θεσμικό εγγυητή της κρατικής εξάρτησης των κομμάτων και, επιπλέον, αποτελεί το βασικότερο μοχλό για τον «από τα πάνω» έλεγχο του πολιτικού συστήματος. Μέσω της χρηματοδότησης και της οικονομικής συγκεντρωποίησης που επιβάλλεται, περιορίζεται ασφυκτικά η δυνατότητα ύπαρξης «εξω-συστημικών κομμάτων ή «μη-αρεστών» πολιτικών πρωτοβουλιών, στο μέτρο που όλο και περισσότερο τα κόμματα αναζητούν τους πόρους τους στο κράτος και όχι στην κοινωνία. Ο κρατικός προϋπολογισμός αναλαμβάνει να συντηρήσει τα κόμματα, όπως ακριβώς συντηρεί τα Πανεπιστήμια, την Αστυνομία, τη Δικαιοσύνη, τα Νοσοκομεία ή το Στρατό.

Διατυπωνόταν ανέκαθεν το επιχείρημα ότι η κρατική χρηματοδότηση θα βοηθούσε στο να απαλλαγούν τα κόμματα από επικίνδυνες για το πολίτευμα εξαρτήσεις από ιδιωτικά συμφέροντα. Η άποψη αυτή φαινόταν λογική πριν από δύο δεκαετίες, αποδείχτηκε ωστόσο «αφελής» με το πέρασμα του χρόνου. Η κρατική χρηματοδότηση δεν εμπόδισε τις σχέσεις των κομμάτων με ιδιωτικά οικονομικά συμφέροντα, τουναντίον τις πολλαπλασίασε. Αυτό συνέβη για δύο λόγους: α) η κρατική χρηματοδότηση, αυξανόμενη μάλιστα χρόνο με το χρόνο, διεύρυνε συνεχώς τον «κύκλο εργασιών» των κομμάτων, έτσι που το μερίδιο της κρατικής ενίσχυσης να καθίσταται διαρκώς ανεπαρκές. Και όσο τα κομματικά οικονομικά ελλείμματα διευRID01

ΤΑ ΚΟΜΜΑΤΑ ΚΑΙ Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Του Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗ

Καθηγητού Πανεπιστημίου Αθηνών

Τα πολιτικά κόμματα αποτελούν ουσιώδη, *sine qua non*, συνθήκη και θεσμό της σύγχρονης κοινοβουλευτικής και αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Για το λόγο αυτό την ύπαρξη και τη λειτουργία τους προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα (άρθρο 29, το οποίο μάλιστα ορίζει ότι «η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος»). Είναι επίσης αλήθεια ότι ο ρόλος τους στάθηκε απόλυτα νευραλγικός για την ταχεία μετάβαση από τη δικτατορία στη δημοκρατία και στη συνέχεια για τη στερέωση και την παγίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος στη χώρα μας κατά το τελευταίο τέταρτο του 20ού αιώνα.

Έτσι τα κόμματα, μικρά και μεγάλα υπάρχουν και λειτουργούν ελεύθερα, άλλα με τρόπο συγκεντρωτικό, άλλα με τρόπο ιεραρχικό και αρχηγικό κι άλλα με τρόπο πιο ανοιχτό και συμμετοχικό. Σε όλα όμως από αυτά, παρά τις ποικίλες μεταξύ τους διαφορές, το ζητούμενο είναι η ουσιαστική τήρηση και ο σεβασμός των αρχών και μεθόδων της εσωκομματικής δημοκρατίας. Γιατί, διαφορετικά, είναι πράγματι παράδοξο θεσμοί και όργανα που υπηρετούν κατ' εξοχήν τη δημοκρατία, όπως τα κόμματα, να διοικούνται εσωτερικά με τρόπο που δεν είναι δημοκρατικός.

Στοιχειώδεις, δε, προϋποθέσεις εσωκομματικής δημοκρατίας αποτελούν το δικαίωμα της ελεύθερης γνώμης και έκφρασης των μελών, η εκλογή όλων των οργάνων τους και η επί τηθεία υπηρεσία σε αυτά, η λήψη των αποφάσεων σύμφωνα με τον κανόνα της πλειοψηφίας, αλλά και ο σεβασμός του δικαιώματος της διαφωνίας όσο και των απόψεων της μειοψηφίας, η διαφάνεια στη διαχείριση των οικονομικών πόρων, ο έλεγχος και η λογοδοσία σε αξιόπιστα όργανα και αρχές, η τακτική σύγκλιση των συνεδρίων τους.

Δεδομένου όμως ότι οι αρχές αυτές δεν τηρούνται στην πράξη με την αναγκαία για την ποιότητα της δημοκρατίας σταθερότητα και συνέπεια, δεν θα ήταν ίσως περιττή αλλά μάλλον χρήσιμη και αναγκαία η σαφής και δεσμευτική θεσμοθέτηση της αρχής της δημοκρατικής λειτουργίας για τα κόμματα στο νέο Σύνταγμα, καθώς και η εξειδίκευση της σχετικής διάταξης από ειδικό νόμο μετά από διάλογο και διακομματική συνεργασία.

Γιατί τα κόμματα που δεν είναι οργανωμένα και δεν λειτουργούν με δημοκρατικό τρόπο τελικά δεν αντιστοιχούν αλλά αντιφάσκουν και υπονομεύουν τις προϋποθέσεις της δημοκρατικής λειτουργίας του κράτους και του πολιτεύματος [...]

ΕΝΟΤΗΤΑ Δ

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει:

- Να γνωρίζουν πως αναδεικνύεται η Κυβέρνηση και ποιός διορίζεται Πρωθυπουργός.
- Να γνωρίζουν τον ρόλο, τις αρμοδιότητες και την ιεραρχική κατάταξη Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης, Υπουργών και Υφυπουργών.
- Να γνωρίζουν τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες του Συμβουλίου και της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Να μπορούν να διακρίνουν τις ομοιότητες και τις διαφορές μεταξύ των θεσμικών οργάνων της χώρας και αυτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Να κατανοούν πώς και γιατί κατисχύει το διεθνές και το ευρωπαϊκό Δίκαιο έναντι του εθνικού.
- Να αντιλαμβάνονται το περιεχόμενο, τη σημασία και την προέλευση των ευρωπαϊκών κανόνων δικαίου (Κανονισμός, Οδηγία, Απόφαση)

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ

- Κυβέρνηση
- Πρωθυπουργός
- Υπουργός
- Υφυπουργός
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- Διεθνές Δίκαιο
- Κανονισμός
- Οδηγία
- Απόφαση

Δ.1. Η εθνική κυβέρνηση

Όπως είδαμε και σε προηγούμενο κεφάλαιο, η κυβέρνηση είναι υπεύθυνη για μια πολύ βασική λειτουργία στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, που είναι η άσκηση της εκτελεστικής εξουσίας. Αυτή η λειτουργία σημαίνει, με απλά λόγια, ότι η κυβέρνηση δεν ψηφίζει τους νόμους (αυτό το κάνει η Βουλή που ασκεί τη νομοθετική εξουσία), ούτε ελέγχει την τήρησή τους (αυτό το κάνουν οι δικαστές που ασκούν τη δικαστική εξουσία), αλλά είναι αυτή που τους εφαρμόζει.

Βασική αρμοδιότητα ωστόσο της κυβέρνησης είναι να χαράσει τη γενική πολιτική κατεύθυνση της χώρας, σύμφωνα με αυτά που ορίζουν οι νόμοι και το Σύνταγμα. Πρακτικά αυτό σημαίνει ότι η κυβέρνηση έχει την ευθύνη για την εξωτερική πολιτική της χώρας, τις σχέσεις δηλαδή με τα άλλα κράτη και την εκπροσώπησή της στους διεθνείς οργανισμούς, την πολιτική της εθνικής άμυνας, που φροντίζει για την ασφάλεια της χώρας, την οικονομική και δημοσιονομική πολιτική, δηλαδή την ευθύνη να επιλέξει και να ελέγξει τι θα παράγει, πώς θα το παράγει και πώς θα το διανείμει η εθνική οικονομία, αλλά και την ευθύνη των εσόδων και των εξόδων του κράτους, όπως και την αναδιανομή του εισοδήματος μέσω του προϋπολογισμού, την εσωτερική πολιτική, που έχει σχέση με την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης. Ακόμη, η κυβέρνηση έχει την ευθύνη για τη χάραξη της γενικής πολιτικής της χώρας σε τομείς όπως η παιδεία, η υγεία, το περιβάλλον, τα δημόσια έργα, η δικαιοσύνη κ.α.

Την κυβέρνηση αποτελεί το υπουργικό συμβούλιο που απαρτίζεται από τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, από τους υφυπουργούς. Ο πρωθυπουργός είναι ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης και ο απόλυτος υπεύθυνος για τη σύνθεση και τη λειτουργία της. Αυτός ορίζει τους υπουργούς τους οποίους μπορεί να παύσει ή να αντικαταστήσει χωρίς να χρειαστεί την έγκριση της Βουλής. Επίσης, ο πρωθυπουργός μπορεί να ορίσει έναν ή περισσότερους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης ή Αναπληρωτές Πρωθυπουργούς, όπως και Αναπληρωτές Υπουργούς. Ακόμη, ο Πρωθυπουργός καθορίζει την κατεύθυνση της πολιτικής της κυβέρνησης.

Ακριβώς επειδή ο πρωθυπουργός έχει όλες αυτές τις εξουσίες, το ελληνικό πολιτικό σύστημα θεωρείται από πολλούς «πρωθυπουργικό». Για να διασφαλισθεί η δημοκρατικότητα στην εξουσία, ο νόμος προβλέπει τη σχετικά άμεση εκλογή του πρωθυπουργού από το λαό. Συγκεκριμένα, πρωθυπουργός διορίζεται κατά κανόνα ο αρχηγός του κόμματος που πλειοψηφεί στις εκλογές. Κάθε νέος πρωθυπουργός οφείλει να παρουσιάσει την κυβέρνηση του ενώπιον της Βουλής για να πάρει τη λεγόμενη ψήφο εμπιστοσύνης. Αν και η ψήφος εμπιστοσύνης παρέχεται σε όλη την κυβέρνηση, ουσιαστικά αφορά πρωτίστως τον πρωθυπουργό, ο οποίος εξουσιοδοτείται στη συνέχεια να αλλάξει τη σύνθεσή της.

Σε ορισμένες έκτακτες περιπτώσεις, είναι δυνατόν να οριστεί πρωθυπουργός διαφορετικός από τον αρχηγό του κόμματος που πλειοψηφήσε στις εκλογές. Αυτές είναι: α) η περίπτωση κανένα κόμμα να μην διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή και να οδηγηθούμε σε κυβερνήσεις συνεργασίας που θα αναζητήσουν ένα πρόσωπο κοινής αποδοχής και β) η περίπτωση ο πρόεδρος του κυβερνώντος κόμματος να αδυνατεί να φέρει σε πέρας τα καθήκοντα του πρωθυπουργού ή να παραιτηθεί από αυτά. Στην Ελλάδα τέτοιες περι-

πτώσεις αντιμετωπίστηκαν με απόλυτη ομαλότητα, τρεις φορές, το 1989, το 1990 και το 1996. Σε μία από αυτές τις περιπτώσεις επιλέχθηκε ως πρωθυπουργός ένα εξωκοινοβουλευτικό πρόσωπο, ο Ξενοφών Ζολώτας, κάτι που δεν απαγορεύεται από το Σύνταγμα και τους νόμους. Το ίδιο ισχύει και για τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου, υπουργούς και υφυπουργούς, οι οποίοι δεν πρέπει να είναι απαραίτητα και βουλευτές.

Η κυβέρνηση είναι επίσης υπεύθυνη για την εφαρμογή των διεθνών αποφάσεων και συμφωνιών σε εθνικό επίπεδο, αν και συχνά πρέπει οι συμφωνίες αυτές πρέπει να επικυρωθούν πρώτα από τη Βουλή. Βλέπουμε λοιπόν ότι στο σημείο αυτό, η κυβέρνηση έχει έναν διπλό ρόλο: από τη μία εκπροσωπεί τη χώρα στους διεθνείς οργανισμούς, από την άλλη εκπροσωπεί και εφαρμόζει τις δεσμευτικές αποφάσεις των διεθνών οργανισμών στη χώρα.

Η κυβέρνηση λογοδοτεί στη Βουλή κατά την ανάληψη των καθηκόντων της, αλλά επίσης και κάθε φορά που κατατίθεται πρόταση μομφής κατά του συνόλου της ή κατά ενός μέλους της. Επίσης, είναι δυνατόν η ίδια η κυβέρνηση να αποταθεί στη Βουλή για να ζητήσει ανανέωση της εμπιστοσύνης. Η θητεία κάθε κυβέρνησης ταυτίζεται με τη θητεία της Βουλής που την εξέλεξε, δηλαδή διαρκεί τέσσερα χρόνια ή λιγότερο εάν μια κυβέρνηση προκύψει στο μέσο της κοινοβουλευτικής περιόδου.

Δ.1.1 Οι αρμοδιότητες των υπουργών, των υφυπουργών και των αντιπροέδρων της κυβέρνησης.

Οι υπουργοί, οι αναπληρωτές υπουργοί και οι υφυπουργοί αποτελούν τα μέλη της κυβέρνησης και διορίζονται από τον πρωθυπουργό. Εάν ο πρωθυπουργός το θεωρεί σκόπιμο, μπορεί να διορίσει και αντιπροέδρους της κυβέρνησης. Κάθε υπουργός προϊστάται ενός υπουργείου που ασχολείται με ένα αντικείμενο της κυβερνητικής πολιτικής και όλων των υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτό. Έτσι, για παράδειγμα, ο Υπουργός Παιδείας προϊστάται του Υπουργείου Παιδείας, αλλά και όλων των οργανισμών που υπάγονται σε αυτό, όπως για παράδειγμα ο Οργανισμός Σχολικών Κτιρίων, ο Οργανισμός Εκδόσεως Διδακτικών Βιβλίων κ.ο.κ. Επίσης, προϊστάται όλων των υπαλλήλων των αντίστοιχων οργανισμών, καθώς και των υφυπουργών του.

Οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα ο οποίος τους ανατέθηκε, υπό την εποπτεία του πρωθυπουργού. Η πολιτική αυτή χαράσσεται από τον αρμόδιο υπουργό σε συνεργασία με τον πρωθυπουργό, με την τελική ευθύνη και απόφαση να ανήκει στον πρωθυπουργό. Επίσης, οι υπουργοί έχουν κατά το νόμο, τη νομοθετική πρωτοβουλία στα θέματα της αρμοδιότητάς τους, δηλαδή προτείνουν σχετικούς νόμους στη Βουλή. Επίσης εκδίδουν υπουργικά διατάγματα που αφορούν την εκτέλεση και την εφαρμογή των νόμων.

Οι αναπληρωτές υπουργοί διορίζονται σε θέσεις που εντάσσονται σε υπουργεία και οι αρμοδιότητές τους ορίζονται από τον πρωθυπουργό με απόφαση που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Οι αναπληρωτές υπουργοί αναφέρονται απ' ευθείας στον

πρωθυπουργό και όχι στον αρμόδιο υπουργό ενώ είναι δυνατό, μετά από απόφαση του πρωθυπουργού, να τους ανατεθούν συναφείς αρμοδιότητες εκτός από αυτές που περιλαμβάνονται στο υπουργείο τους. Κατά το πρόσφατο παρελθόν στην Ελλάδα υπήρχε πάγια θέση Υπουργού Αναπληρωτή Εξωτερικών, ο οποίος διαχειριζόταν κατά προτεραιότητα τις σχέσεις της χώρας μας με την ΕΟΚ και στη συνέχεια με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι υφυπουργοί αναλαμβάνουν συγκεκριμένες αρμοδιότητες στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του υπουργείου στο οποίο υπάγονται. Εκτός και αν ο πρωθυπουργός αποφασίσει διαφορετικά, οι υφυπουργοί δεν έχουν την αρμοδιότητα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, η οποία παραμένει προνόμιο του υπουργού. Ακόμη, προνόμιο του υπουργού αποτελεί η λεγόμενη «κανονιστική εξουσία», δηλαδή η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στους υπάλληλους των υπηρεσιών. Επίσης είναι δυνατό ορισμένες από τις αρμοδιότητες του υφυπουργού να εκτελούνται ταυτόχρονα και από τον υπουργό. Τέλος, η συμμετοχή των υφυπουργών στο υπουργικό συμβούλιο δεν είναι αυτονόητη, αλλά αποτελεί απόφαση του πρωθυπουργού. Είναι δηλαδή δυνατό ένας υφυπουργός να ασκεί τις αρμοδιότητές του χωρίς να συμμετέχει στο υπουργικό συμβούλιο.

Ιδιαίτερες περιπτώσεις αποτελούν οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης, οι υπουργοί επικρατείας, οι υπουργοί άνευ χαρτοφυλακίου και οι υφυπουργοί παρά τω πρωθυπουργώ. Οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης διορίζονται από τον πρωθυπουργό, ο οποίος ορίζει και τις αρμοδιότητές τους.

Οι αντιπρόεδροι της κυβέρνησης μπορούν να είναι ταυτόχρονα και υπουργοί σε κάποιο συγκεκριμένο υπουργείο, αλλά οι αρμοδιότητές τους να ξεπερνούν τις αρμοδιότητες του υπουργείου τους. Επίσης, μπορούν να έχουν την ευθύνη ενός συγκεκριμένου τομέα της κυβερνητικής πολιτικής (π.χ. εξωτερικών και άμυνας). Η παρουσία των αντιπροέδρων έχει μειωθεί στις ελληνικές κυβερνήσεις εξαιτίας της συγχώνευσης συναφών υπουργείων που παλαιότερα είχαν χωριστές αρμοδιότητες. Έτσι, για παράδειγμα, σήμερα, ο Υπουργός Δημόσιας Διοίκησης, συνδυάζει τις αρμοδιότητες που κατά το παρελθόν μοιράζονταν ο Υπουργός Εσωτερικών και ο Υπουργός Προεδρίας, άρα επιτελεί ήδη το ρόλο που κατά το παρελθόν θα επιτελούσε ένας Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης.

Οι υπουργοί επικρατείας και άνευ χαρτοφυλακίου έχουν επίσης αρμοδιότητες που καθορίζει ο πρωθυπουργός με διάταγμα που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης. Οι αρμοδιότητες αυτές μπορεί να ανήκουν κατά προτεραιότητα στον ίδιο τον πρωθυπουργό ή σε υπουργείο στο οποίο προϊστάται άλλος υπουργός. Το ίδιο ισχύει και για τον υφυπουργό στον πρωθυπουργό.

Ο αριθμός των μελών του υπουργικού συμβουλίου και των υπουργείων δεν προσδιορίζεται από το Σύνταγμα ούτε από νόμο: η επιλογή του είναι ευθύνη του πρωθυπουργού. Ο πρωθυπουργός μπορεί να συγχωνεύσει ή να καταργήσει υπουργεία, όπως και να προτείνει νόμο για τη δημιουργία νέων υπουργείων. Ο νόμος προτείνει συγκεκριμένες θέσεις αναπληρωτών υπουργών και υφυπουργών σε κάθε υπουργείο, αλλά η αποδοχή ή όχι της πρό-

τασης αυτής βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια του πρωθυπουργού. Τέλος, ο πρωθυπουργός έχει τη δυνατότητα να αναθέσει περισσότερα από ένα υπουργεία σε έναν υπουργό ή να διατηρήσει ένα ή περισσότερα υπουργεία ο ίδιος.

Δ.2. Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1), ή απλά Συμβούλιο, αποτελεί ένα από τα βασικότερα όργανα της Ένωσης, έναν από τους βασικότερους **θεσμούς** της, σύμφωνα και με την σχετική ορολογία των ευρωπαϊκών Συνθηκών. Συγκροτείται από τους Υπουργούς των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών -μελών, για αυτό μάλιστα και μέχρι πρόσφατα ονομαζόταν Συμβούλιο των Υπουργών. Μολονότι αναφερόμαστε στο «Συμβούλιο» σαν να πρόκειται για ένα μόνο, στην πραγματικότητα υπάρχουν πολλά Συμβούλια με διαφορετικές συνθέσεις, ανάλογα πάντα με τα εξεταζόμενα θέματα. Στις συνεδριάσεις δηλαδή κάθε φορά συμμετέχουν οι εκάστοτε αρμόδιοι με το θέμα της ημερήσιας διάταξης υπουργοί: υπουργοί εξωτερικών, υπουργοί εθνικής οικονομίας και οικονομικών, υπουργοί γεωργίας, μεταφορών, βιομηχανίας, κλπ. Αυτό σημαίνει βέβαια ότι είναι δυνατόν να γίνονται παράλληλες συνεδριάσεις του Συμβουλίου με διαφορετική σύνθεση και διαφορετικό αντικείμενο. Έδρα του Συμβουλίου είναι οι Βρυξέλλες, ωστόσο κατά τους μήνες Απρίλιο, Ιούνιο και Οκτώβριο οι συνεδριάσεις του να διεξάγονται στο Λουξεμβούργο.

Οι πρέσβεις των κρατών -μελών στην Ευρωπαϊκή Ένωση συγκροτούν την Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (EMA ή COREPER σύμφωνα με το λατινικό ακρωνύμιο της), στην οποία το Συμβούλιο αναθέτει την εξέταση των προτάσεων που παραλαμβάνει από την Επιτροπή. Η EMA φροντίζει για τη ρύθμιση διάφορων τεχνικοπολιτικών ζητημάτων πριν διαβιβάσει το φάκελο στο Συμβούλιο και αποσκοπεί στην προετοιμασία και στη συνοχή των εργασιών του Συμβουλίου.

Η προεδρία του Συμβουλίου ασκείται εκ περιτροπής από κάθε κράτος -μέλος για ένα εξάμηνο. Εναλλάσσεται μάλιστα σταθερά την 1η Ιανουαρίου και την 1η Ιουλίου κάθε έτους. Κατά συνέπεια σε κάθε συνεδρίαση του, στο Συμβούλιο προεδρεύει ο υπουργός της χώρας που για το συγκεκριμένο εκείνο διάστημα των έξι μηνών έχει την προεδρία. Η προεδρία του Συμβουλίου παίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση νομοθετικών και πολιτικών αποφάσεων. Αξίζει, ωστόσο, σ' αυτό το σημείο να αναφερθεί ότι η σημασία της προεδρίας έγκειται όχι τόσο στην ανάληψη πρόσθετων καθηκόντων και αρμοδιοτήτων, όσο στους πολιτικούς χειρισμούς που διενεργεί και στους πολιτικούς συμβιβασμούς που τυχόν επιτυγχάνει κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων μεταξύ των χωρών -μελών της Ένωσης.

Στο παρακάτω πίνακα παρουσιάζεται η σειρά εναλλαγής των κρατών -μελών στην προεδρία του Συμβουλίου μέχρι το 2012.

Γερμανία	Ιανουάριος - Ιούνιος	2007
Πορτογαλία	Ιούλιος - Δεκέμβριος	
Σλοβενία	Ιανουάριος - Ιούνιος	2008
Γαλλία	Ιούλιος - Δεκέμβριος	2009
Τσεχική Δημοκρατία	Ιανουάριος - Ιούνιος	
Σουηδία	Ιούλιος - Δεκέμβριος	
Ισπανία	Ιανουάριος - Ιούνιος	2010
Βέλγιο	Ιούλιος - Δεκέμβριος	
Ουγγαρία	Ιανουάριος - Ιούνιος	2011
Πολωνία	Ιούλιος - Δεκέμβριος	2012
Δανία	Ιανουάριος - Ιούνιος	
Κύπρος	Ιούλιος - Δεκέμβριος	

Δ.2.1 Ρόλος και αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Συμβούλιο είναι δίχως αμφιβολία ο κύριος φορέας λήψης πολιτικών αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Παρά το γεγονός ότι οι συνθήκες που υπογράφηκαν από το Μάαστριχτ και μετά (Άμστερνταμ, Νίκαια, Ευρωπαϊκή Συνταγματική Συνθήκη) επιχείρησαν άλλη λιγότερο και άλλη περισσότερο να μεταφέρουν αρμοδιότητες και σε άλλους θεσμούς και ιδιαίτερα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο εξακολουθεί να είναι ο σημαντικότερος θεσμός σε ότι αφορά τις νομοθετικές, εκτελεστικές, ελεγκτικές και συντονιστικές αρμοδιότητες, όπως και τις αρμοδιότητες προϋπολογισμού, εξωτερικών σχέσεων και υπαλληλικού δικαίου.

Οι νομοθετικές (ή κανονιστικές) αρμοδιότητες του Συμβουλίου ασκούνται (μετά το 1993) σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και συνίστανται στην ψήφιση των νόμων της Ένωσης, οι οποίοι οφείλουν να είναι προσαρμοσμένοι στο πνεύμα των συνθηκών που έχουν καταρτιστεί. Όμως, ειδικά το Συμβούλιο, έχει σε ιδιαίτερες περιπτώσεις το δικαίωμα τροποποίησης των συνθηκών.

Τις εκτελεστικές αρμοδιότητες το Συμβούλιο τις μοιράζεται με την Επιτροπή, στην οποία μπορεί να δώσει εντολή εκτέλεσης των νόμων που αυτό ψήφισε. Σε ορισμένες περιπτώσεις, που έχουν κυρίως να κάνουν με τις σχέσεις μεταξύ των κρατών - μελών ή των κρατών - μελών με την Ένωση, το Συμβούλιο αποκτά εκτελεστικές αρμοδιότητες μόνο του, χωρίς τη συνδρομή της Επιτροπής. Αναφερόμαστε ασφαλώς στις εκτελεστικές αρμοδιότητες στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και όχι στο εσωτερικό των κρατών - μελών, όπου τα πράγματα είναι διαφορετικά.

Οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του Συμβουλίου χωρίζονται σε δύο κατηγορίες. Από τη μία πλευρά υπάρχει ο έλεγχος που ασκεί το Συμβούλιο στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από την άλλη ο έλεγχος που ασκεί στα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι συντονιστικές αρμοδιότητες συνίστανται κυρίως στο συντονισμό της οικονομικής πολιτικής των κρατών - μελών. Η αρμοδιότητα αυτή είναι κεφαλαιώδης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερα στη σημερινή μορφή της, όπου η οικονομική και νομισματική (για όσες χώρες την έχουν επιλέξει) ενοποίηση της είναι πολύ πιο προωθημένη από την πολιτική ενοποίηση. Στην πράξη είναι το Συμβούλιο αυτό που χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές της οικονομίας για όλες τις χώρες στην Ένωση, οι κυβερνήσεις των οποίων οφείλουν να προσαρμόζονται στις οδηγίες που δίνει και στους όρους που θέτει. Τη σχέση αυτή εθνικών κυβερνήσεων - Συμβουλίου στη χάραξη της οικονομικής πολιτικής, θα εξετάσουμε παρακάτω.

Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου για τον Προϋπολογισμό ασκούνται σε συνεργασία τόσο με την Επιτροπή, όσο και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (βλ. υποενότητα 2.2.γ., σελ.35 κ.ε.). Το Συμβούλιο παραλαμβάνει την πρόταση της Επιτροπής, την οποία μετατρέπει αν κρίνει ότι χρειάζεται. Εάν δεν υπάρξει συμφωνία, ακολουθεί μια διαδικασία στην οποία το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο έχουν την αρμοδιότητα της απόφασης.

Επίσης, το Συμβούλιο έχει την πλήρη αρμοδιότητα των εξωτερικών σχέσεων της Ένωσης, δηλαδή για τη σύναψη κάθε είδους οικονομικής ή άλλης σχέσης ή συνεργασίας με τρίτες χώρες, όπως και για τη σύνδεση τρίτων χωρών με την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τέλος, το Συμβούλιο καθορίζει τους όρους εργασίας των υπαλλήλων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και το ύψος των αποδοχών των μελών της Επιτροπής.

Δ.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που συχνά αποκαλείται για συντομία «Επιτροπή» ή «Κομισιόν» από το γαλλικό της όνομα, αποτελεί ένα είδος «κυβέρνησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στην πραγματικότητα όμως επιτελεί μόνο ένα περιορισμένο τμήμα της λειτουργίας της εκτελεστικής εξουσίας. Το μεγαλύτερο τμήμα της αποφασιστικής αρμοδιότητας ανήκει στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Συμβούλιο των Υπουργών), ενώ η εφαρμογή των αποφάσεων πραγματοποιείται ουσιαστικά από τις εθνικές κυβερνήσεις, στις οποίες η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ασκεί έλεγχο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ακολουθεί τη δομή μιας κυβέρνησης, με τον πρόεδρό της και τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου, μόνο που στην προκειμένη περίπτωση τα μέλη της Επιτροπής δεν ονομάζονται βέβαια «υπουργοί», αλλά επίτροποι. Επίσης, η Επιτροπή δεσμεύεται από ορισμένους όρους που διασφαλίζουν την εκπροσώπηση όλων των χωρών -

μελών σε αυτήν. Έτσι, ο αριθμός των επιτρόπων επαναπροσδιορίζεται ανάλογα με τον αριθμό των χωρών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παλαιότερα η Επιτροπή είχε 20 μέλη, τα οποία προέρχονταν από όλα τα κράτη - μέλη της ΕΕ, με τις μεγάλες χώρες Γερμανία, Γαλλία, Βρετανία, Ιταλία και Ισπανία να «επιδοτούνται» με έναν δεύτερο επίτροπο. Όμως, μετά την τελευταία διεύρυνση, κάποιες αρμοδιότητες διαχωρίστηκαν έτσι ώστε οι θέσεις στην Επιτροπή να γίνουν 25 και κάθε χώρα να εκπροσωπείται από έναν Επίτροπο. Εκτός από τον Πρόεδρο της Επιτροπής, οι υπόλοιποι 24 επίτροποι μοιράζονται τις εξής αρμοδιότητες:

1. Σχέσεις μεταξύ των Οργάνων και Επικοινωνιακή Στρατηγική
2. Επιχειρήσεις και Βιομηχανία
3. Μεταφορές
4. Διοικητικά Θέματα, Έλεγχος και Καταπολέμηση της Απάτης
5. Δικαιοσύνη, Ελευθερία και Ασφάλεια
6. Κοινωνία της Πληροφορίας και Μέσα Ενημέρωσης
7. Περιβάλλον
8. Οικονομικά και Νομισματικά Θέματα
9. Περιφερειακή Πολιτική
10. Αλιεία και Θαλάσσιες Υποθέσεις
11. Δημοσιονομικός Προγραμματισμός και Προϋπολογισμός
12. Επιστήμη και Έρευνα
13. Εκπαίδευση, Κατάρτιση, Πολιτισμός και Πολυγλωσσία
14. Υγεία και Προστασία των Καταναλωτών
15. Διεύρυνση
16. Ανάπτυξη και Ανθρωπιστική Βοήθεια
17. Φορολογική και Τελωνιακή Ένωση
18. Ανταγωνισμός
19. Γεωργία και Αγροτική Ανάπτυξη
20. Εξωτερικές Σχέσεις και Ευρωπαϊκή Πολιτική σε σχέση με τους Νέους Γείτονες
21. Εσωτερική Αγορά και Υπηρεσίες
22. Απασχόληση, Κοινωνικές Υποθέσεις και Ίσες Ευκαιρίες
23. Ενέργεια
24. Εμπόριο

Η σύνθεση της Επιτροπής διαμορφώνεται με τον εξής τρόπο: Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (δηλαδή η σύνοδος των αρχηγών των κυβερνήσεων) προτείνει έναν Πρόεδρο της Επιτροπής. Στη συνέχεια τα κράτη - μέλη υποβάλλουν στον προτεινόμενο Πρόεδρο τρεις λίστες με τους υποψήφιους επιτρόπους, από τις οποίες οφείλει να επιλέξει μία. Κατόπιν, η Επιτροπή, όπως έχει διαμορφωθεί με τον Πρόεδρο που επέλεξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και τα μέλη όπως επιλέχθηκαν από τα κράτη - μέλη και τον Πρόεδρο, παρουσιάζεται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ζητά την ψήφο του. Αν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν δώσει θετική ψήφο, η διαδικασία επαναλαμβάνεται από την αρχή. Όπως γίνεται φανερό, αλλά υπονοήσαμε επίσης και παραπάνω, η σύνθεση της Επιτροπής, από τη στιγμή που θα ψηφι-

σθεί, δεν υπόκειται σε αλλαγές. Δεν μπορεί δηλαδή ο Πρόεδρος της Επιτροπής να αλλάξει θέσεις στους Επιτρόπους, να τους αντικαταστήσει ή να τους παύσει και ούτε έχει δικαίωμα να συγχωνεύσει ή να διαχωρίσει αρμοδιότητες. Η Επιτροπή έχει συγκεκριμένη θητεία, η οποία διαρκεί πέντε χρόνια. Κατά τη διάρκεια αυτής της θητείας, ο μόνος τρόπος για να αντικατασταθεί ένα ή περισσότερα μέλη της Επιτροπής είναι η παραίτηση ή η υποβολή πρότασης μομφής που θα γίνει δεκτή από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 1993, Πρόεδροι της Επιτροπής διετέλεσαν ο Ζακ Ντελόρ (έως το 1995, ενώ είχε αναλάβει Πρόεδρος της Επιτροπής από το 1985, όταν ακόμα η Ευρωπαϊκή Ένωση ονομαζόταν ΕΟΚ), ο Ζακ Σαντέρ (1995 - 1999), ο Ρομάνο Πρόντι (2000 - 2004), ενώ από το 2004 Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο Χοσέ Μανουέλ Μπαρόσο. Από την Ελλάδα, μέλη της Επιτροπής διετέλεσαν, μετά την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Βάσω Παπανδρέου (έως τους πρώτους μήνες του 1993, είχε αναλάβει το 1989), ο Γιάννης Παλαιοκρασάς (1993 - 1995), ο Χρήστος Παπουτσής (1995 - 1999) και η Άννα Διαμαντοπούλου (2000 - 2004), ενώ, από τον Απρίλιο του 2004, Επίτροπος από την Ελλάδα είναι ο Σταύρος Δήμας με αρμοδιότητα το περιβάλλον.

Δ.3.1 Λειτουργία και αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνεδριάζει μία φορά την εβδομάδα και συγκεκριμένα κάθε Τετάρτη, στις Βρυξέλλες. Εκτός από αυτήν την τακτική συνεδρίαση, υπάρχει η δυνατότητα να διεξαχθούν και επιπλέον έκτακτες συνεδριάσεις, μετά από πρόταση του Προέδρου της Επιτροπής ή κάποιου μέλους της, αν συντρέξει ιδιαίτερος λόγος. Συχνά η Επιτροπή συνεδριάζει εκτάκτως κατά τη διάρκεια των Συνόδων Κορυφής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παράλληλα με τη συνεδρίαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Οι συνεδριάσεις της Επιτροπής είναι κλειστές και το περιεχόμενό τους απόρρητο, δημοσιεύεται δε μόνο η ημερήσια διάταξη, δηλαδή τα θέματα τα οποία συζητούνται. Η Επιτροπή είναι ένας από τους λίγους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου οι αποφάσεις παίρνονται με απλή πλειοψηφία. Σε περίπτωση ισοψηφίας, μετρά διπλή η ψήφος του Προέδρου.

Εκτός από την ίδια την Επιτροπή, στο έργο της συμμετέχουν 26 Γενικές Διευθύνσεις και 9 Υπηρεσίες, οι οποίες υποδιαιρούνται σε Διευθύνσεις, που με τη σειρά του υποδιαιρούνται σε Διοικητικές Μονάδες. Επίσης, Αντιπροσωπείες της Επιτροπής λειτουργούν σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνολικά, ο μηχανισμός της Επιτροπής απασχολεί 24.000 υπαλλήλους, οι οποίοι καταπιάνονται με την επεξεργασία διαφορετικών τμημάτων των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής. Το γεγονός αυτό, αλλά και το γεγονός ότι η Επιτροπή αποτελείται από μέλη που δεν εκλέγονται άμεσα από το λαό, κάνει αρκετούς να την κατηγορούν για γραφειοκρατία, αλλά και για έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης και να ζητούν να της αφαιρεθούν αρμοδιότητες προς όφελος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή κάποιου άλλου θεσμού που να αντιπροσωπεύει πιο άμεσα τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι αρμοδιότητες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μπορούν να διαχωριστούν σε τρία μεγάλα και βασικά τμήματα: την αποκαλούμενη πρωτοβουλιακή και διαμεσολαβητική λειτουργία, την κανονιστική λειτουργία και την διοικητική λειτουργία.

Η πρωτοβουλακή και διαμεσολαβητική λειτουργία, αναφέρεται στην αρμοδιότητα της Επιτροπής να συντάσσει το νομοθετικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με λίγα λόγια, όλοι οι νόμοι, οι κανόνες και οι οδηγίες που εκδίδονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η λεγόμενη κοινοτική νομοθεσία, προέρχονται από προτάσεις της Επιτροπής. Η Επιτροπή συμφωνεί κατά κανόνα ομόφωνα στις προτάσεις που κάνει, όπως είδαμε όμως, είναι δυνατό να τις υποβάλει και κατά πλειοψηφία. Τις προτάσεις καταθέτει η Επιτροπή στο Συμβούλιο, το οποίο μπορεί να τις τροποποιήσει μόνο με ομοφωνία. Επίσης, για όσο διάστημα το Συμβούλιο εξετάζει την πρόταση, η Επιτροπή έχει δικαίωμα να την τροποποιήσει η ίδια, προκειμένου να εξασφαλίσει την αποδοχή της. Η λειτουργία αυτή της Επιτροπής, μπορούμε να πούμε ότι μοιάζει, αν δεν ταυτίζεται με τη λειτουργία της νομοθετικής πρωτοβουλίας, που σε εθνικό επίπεδο έχουν οι κυβερνήσεις, δηλαδή η εκτελεστική εξουσία. Μπορούμε αναμφίβολα να πούμε, ότι η λειτουργία αυτή της Επιτροπής είναι η πιο σημαντική της και μία από τις σημαντικότερες στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνολικά.

Η κανονιστική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχει να κάνει με το χαρακτηρισμό της ως «συνείδησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία μεριμνά για το «κοινό συμφέρον» των μελών της. Πιο συγκεκριμένα, αυτό σημαίνει ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο θεσμός εκείνος ο οποίος αναφέρεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποκλειστικά, δηλαδή δεν εκπροσωπεί κάποια χώρα - μέλος της Ένωσης, ούτε τα μέλη της εκλέγονται από τις χώρες από τις οποίες προέρχονται. Για αυτό θεωρείται ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει την ανεξαρτησία να εξετάζει το συνολικό συμφέρον της Ένωσης, πέρα από ιδιαίτερες πιέσεις ή εθνικά συμφέροντα. Η ιδιότητα αυτή προσφέρει στην Επιτροπή την αρμοδιότητα της κανονιστικής λειτουργίας, που συνίσταται στην δικαιοδοσία της ερμηνείας των Συνθηκών. Αν, επομένως, υπάρχει διαφορετική εκτίμηση ανάμεσα στα κράτη - μέλη ή τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για το πνεύμα κάποιας συνθήκης ή κάποιου τμήματός της, τότε η γνώμη της Επιτροπής έχει βαρύνουσα σημασία.

Τέλος, η διοικητική λειτουργία της Επιτροπής, έχει να κάνει με τον έλεγχο της τήρησης της κοινοτικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή παρεμβαίνει συχνά για να ελέγξει το κατά πόσο παραβιάζεται το πνεύμα των συνθηκών και των αποφάσεων της Ένωσης, κατά την εφαρμογή τους από τα κράτη - μέλη και παρεμβαίνει για να αποκαταστήσει την κατά την κρίση της ορθή λειτουργία. Η αρμοδιότητα αυτή έχει σαφώς σχέση και με την κανονιστική λειτουργία της Επιτροπής, δηλαδή την εξουσιοδότηση που έχει να ερμηνεύει τις συνθήκες, τις αποφάσεις και την πολιτική της Ένωσης.

Σε ένα πιο γενικό επίπεδο αρμοδιοτήτων, μπορούμε να πούμε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξουσιοδοτείται με το δικαίωμα διαμόρφωσης της γενικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της συμμετοχής στη διαμόρφωση της πολιτικής ασφάλειας, με το δικαίωμα να συμμετέχει με δικαίωμα λόγου στα συμβούλια των υπουργών με το δικαίωμα γνωμοδότησης σε οποιοδήποτε ζήτημα σχετίζεται με την ερμηνεία των συνθηκών και δικαίωμα ελέγχου της τήρησής τους. Επίσης, η Επιτροπή εκπροσωπεί την Ευρωπαϊκή Ένωση στις διεθνείς διαπραγματεύσεις της (οικονομικές ή άλλες) και διαχειρίζεται τον προϋπολογισμό της.

Δ.4. Προσδιορισμός και σύγκριση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εθνικής κυβέρνησης

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να περιγράψουμε το σύνολο των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της εθνικής κυβέρνησης, καθώς και το επίπεδο διαπλοκής τους, μέσα στο περιορισμένο πεδίο αυτού του κεφαλαίου. Θα επιχειρήσουμε να το κάνουμε συνοπτικά, περιγράφοντας κυρίως το γενικό πλαίσιο που διέπει τη σχέση τους και προσδιορίζει στην ουσία και όλες τις ειδικότερες συμπληρωματικές ή από κοινού λειτουργίες τους.

Για να κατανοήσουμε ωστόσο την ιδιότυπη ιεραρχία που υπάρχει ανάμεσα στους τρεις αυτούς θεσμούς, που, κατά μία έννοια, συγκροτούν τον εκτελεστικό (κυβερνητικό) «κορμό» της Ευρώπης, πρέπει να ανοίξουμε μια παρένθεση, που αφορά το σύστημα Δικαίου. Το Δίκαιο χωρίζεται σε «Εθνικό» και «Διεθνές». Όπως είναι εύκολο να καταλάβουμε, το ένα σχετίζεται με τους νόμους που ισχύουν σε μία χώρα και το άλλο αφορά τους νόμους που διέπουν τις σχέσεις μεταξύ των χωρών. Ανάμεσα στα δύο, πιο ισχυρό είναι το Διεθνές Δίκαιο. Αυτό σημαίνει ότι καμία χώρα δεν έχει δικαίωμα να παραβιάσει το Διεθνές Δίκαιο στο όνομα ενός δικού της νόμου. Αν, για παράδειγμα, σε μια χώρα ψηφιστεί ένας νόμος που τις επιτρέπει να κατακτήσει μια άλλη ή να της κλέψει τις παραγωγικές της πηγές, ο νόμος αυτός δεν μπορεί να έχει ισχύ, γιατί συγκρούεται με το Διεθνές Δίκαιο που είναι ισχυρότερο.

Όταν ιδρύθηκαν οι οργανώσεις που αποτέλεσαν τον πρόγονο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκή Κοινότητα του Άνθρακα και του Χάλυβα και στην συνέχεια Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα), έπρεπε να ταξινομηθεί το Δίκαιο που ρύθμιζε τη λειτουργία τους, σε σχέση με το Εθνικό και το Διεθνές Δίκαιο. Η ισχύς του Κοινοτικού Δικαίου, όπως ονομάστηκε, βρίσκεται ανάμεσα στα δύο, είναι δηλαδή μεγαλύτερη από αυτήν του Εθνικού Δικαίου, αλλά μικρότερη από εκείνη του Διεθνούς Δικαίου. Το ζήτημα αυτό ξεκαθαρίστηκε μετά από σειρά σχετικών δικαστικών αποφάσεων. Η αρχή έγινε το 1964 όταν ένας Ιταλός δικηγόρος προσέφυγε στα Δικαστήρια εναντίον ενός νόμου του ιταλικού κράτος, τον οποίον θεωρούσε ότι παραβίαζε τις κοινοτικές συνθήκες. Η δικαίωσή του επέκτεινε τη συζήτηση μέχρι και την ισχύ των εθνικών συνταγμάτων απέναντι στους κοινοτικούς νόμους, μέχρι που τελικά αποφασίστηκε ότι «οποιοσδήποτε κοινοτικός νόμος είναι ισχυρότερος από οποιονδήποτε εθνικό νόμο». Στην απόφαση αυτή βρίσκεται η πηγή της επικράτησης όλων των θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έναντι των εθνικών θεσμών.

Μετά από αρκετές ασαφείς ρυθμίσεις του ζητήματος, η πολιτική συνέπεια αυτού του γεγονότος ξεκαθάρισε οριστικά με τη συνθήκη του Άμστερνταμ, τη δεύτερη συνθήκη που ρύθμιζε τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μετά την ίδρυσή της το 1993. Εκεί έγινε φανερό ότι σε επίπεδο εκτελεστικό (κυβερνητικό), οι λειτουργίες των εθνικών κυβερνήσεων υπόκεινται στις αντίστοιχες λειτουργίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι, δηλαδή, ισχυρότεροι θεσμοί η Επιτροπή και το Συμβούλιο από την εθνική κυβέρνηση. Η προτεραιότητα αυτή καταδεικνύεται μέσω των δικαιωμάτων που αυτοί οι δύο θεσμοί έχουν απέναντι στην κυβέρνηση.

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο, χαράσσοντας την γενική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χαράσσει και την πολιτική των κρατών - μελών της. Σε θεσμικό επίπεδο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χαράσσει τη γενική πολιτική κατεύθυνση εκδίδοντας Κανονισμούς, Οδηγίες και Αποφάσεις. Ας εξετάσουμε τι είναι το κάθε ένα από αυτά.

Τους Κανονισμούς εκδίδει σχεδόν κατ' αποκλειστικότητα το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (σε ορισμένες περιπτώσεις σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Με βάση ορισμένες Συνθήκες, αρμοδιότητα έκδοσης και εκτέλεσης Κανονισμών έχει και η Επιτροπή, αλλά μόνο κατόπιν εντολής του Συμβουλίου. Στην ουσία, οι Κανονισμοί αποτελούν τους νόμους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ως τέτοιοι, έχουν γενική ισχύ, είναι δεσμευτικοί για όλα τα μέλη και έχουν επίσης άμεση ισχύ. Δηλαδή ισχύουν για όλους, πάντα και αμέσως μόλις εκδοθούν.

Στους Κανονισμούς που εκδίδει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οφείλει να υπαχθεί άμεσα και η πολιτική των εθνικών κυβερνήσεων. Η κυβέρνηση ,δηλαδή, οφείλει να παρουσιάσει ένα νόμο που να προσαρμόζει την εθνική νομοθεσία στον Κανονισμό ή να εκδώσει σχετικό διάταγμα. Βέβαια, πρακτικά, ακόμα και αν ο σχετικός νόμος που θα εισηγηθεί η κυβέρνηση καταψηφισθεί από το εθνικό κοινοβούλιο, ο Κανονισμός θα εξακολουθήσει να έχει ισχύ, αφού όπως είδαμε το Κοινοτικό Δίκαιο είναι ισχυρότερο από το Εθνικό. Εδώ βλέπουμε να γεννάται ένα πρόβλημα, το οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση καλείται να αντιμετωπίσει. Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι στο πλαίσιο της Ένωσης οι νομοθετικές αρμοδιότητες δεν ανήκουν στο μεγαλύτερο βαθμό σε ένα άμεσα εκλεγόμενο και αντιπροσωπευτικό σώμα (όπως ένα κοινοβούλιο), καταλήγει να δημιουργεί μια σύγχυση μεταξύ των εξουσιών (νομοθετική και εκτελεστική) σε όλες τις χώρες - μέλη. Το πρόβλημα εδώ δεν εκκινεί από την υπαγωγή της εθνικής εξουσίας σε μία διεθνή-κάτι που άλλωστε αποτέλεσε συναινετική επιλογή όλων των κρατών που συμμετέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση- αλλά από το γεγονός ότι ο βασικός νομοθέτης δεν είναι εκλεγμένος από το λαό. Το πρόβλημα αυτό απασχολεί την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία προσπαθεί στις νεότερες συνθήκες της να δίνει ολοένα και μεγαλύτερες νομοθετικές αρμοδιότητες στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, χωρίς να αποδυναμώνει όμως το Συμβούλιο και την Επιτροπή.

Ο δεύτερος τρόπος με τον οποίον οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαράσσουν τη γενική πολιτική των χωρών - μελών, άρα προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό και την πολιτική της κυβέρνησης, είναι με την έκδοση Οδηγιών. Η Οδηγία αφήνει στην εθνική κυβέρνηση μεγαλύτερο περιθώριο δράσης από ότι ο Κανονισμός. Η ουσία της διαφοράς είναι ότι ενώ ο Κανονισμός επιβάλλει στις εθνικές κυβερνήσεις συγκεκριμένη δράση, η Οδηγία ζητά ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα. Η ευθύνη για το πώς θα φθάσει σε αυτό το αποτέλεσμα ανήκει στην εθνική κυβέρνηση, η οποία οφείλει μεν να ασκήσει ανάλογες πολιτικές, αλλά έχει το περιθώριο να αποφασίσει η ίδια την ακριβή πολιτική. Για παράδειγμα, αν το Συμβούλιο ή η Επιτροπή εκδώσει μια Οδηγία, σύμφωνα με την οποία μέσα σε δύο χρόνια πρέπει σε όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μειωθεί η παραγωγή ατμοσφαιρικών ρίπων κατά 10%, η εθνική κυβέρνηση έχει το περιθώριο να επιλέξει αυτή αν θα πάρει μέτρα ενάντια στην χρήση ΙΧ αυτοκινήτων στην πόλη ή θα υποχρεώσει τις βιομηχανίες να χρησιμοποιούν φίλτρα ή κάτι άλλο. Αυτό που θα εξετασθεί τελικά δεν είναι ο τρόπος με τον ο-

ποιόν έφθασε στο αποτέλεσμα, αλλά το πέτυχε. Σε αυτήν την περίπτωση λοιπόν, βλέπουμε ότι οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης υποχρεώνουν την εθνική κυβέρνηση σε δράση, αλλά της αφήνουν το περιθώριο να την προσδιορίσει επακριβώς με τον τρόπο τον οποίο κρίνει ως τον πιο κατάλληλο. Ορισμένες φορές όμως, οι κυβερνήσεις είναι υποχρεωμένες να τροποποιήσουν και τη νομοθεσία τους ή ακόμα και το Σύνταγμά τους για να ακολουθήσουν μια Οδηγία. Για παράδειγμα, μια Οδηγία που θα υποχρέωνε τις χώρες - μέλη να εφαρμόσουν τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού στην εκπαίδευση, θα υποχρέωνε την Ελλάδα να μετατρέψει τη σχετική νομοθεσία της.

Ο τρίτος τρόπος με τον οποίο οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να καθορίσουν την πολιτική της εθνικής κυβέρνησης είναι με την έκδοση Απόφασης. Η Απόφαση έχει αρκετά κοινά χαρακτηριστικά με τον Κανονισμό, διαφέρει όμως κατά το ότι δεν έχει γενική ισχύ, αλλά απευθύνεται σε συγκεκριμένα κράτη-μέλη. Έτσι, μια Απόφαση που απευθύνεται στην Ελλάδα και της ζητά, για παράδειγμα, ένα συγκεκριμένο μέτρο κατά της ανεξέλεγκτης ακρίβειας στις τιμές μιας κατηγορίας προϊόντων, δε δεσμεύει όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά μόνο την Ελλάδα. Η Απόφαση, επομένως, έχει χαρακτηριστικά Κανονισμού, και δεν αφήνει στην εθνική κυβέρνηση τη δυνατότητα να επιλέξει αυτή τι μέτρα θα πάρει. Αλλά αυτό αφορά μόνο την κυβέρνηση της χώρας για την οποία εκδόθηκε η Απόφαση. Απόφαση μπορούν να εκδώσουν τόσο το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Οι Κανονισμοί, οι Οδηγίες και οι Αποφάσεις είναι οι τρεις βασικοί τρόποι με τους οποίους το Συμβούλιο και η Επιτροπή παρεμβαίνουν και καθορίζουν την γενική πολιτική των εθνικών κυβερνήσεων. Από εκεί και πέρα υπάρχει μια σειρά τομέων στους οποίους η εθνική κυβέρνηση καλείται να ασκήσει και να διαχειριστεί πολιτικές τις οποίες έχουν αποφασίσει οι δύο αυτοί θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια χαρακτηριστική περίπτωση είναι η διαχείριση των κονδυλίων και η διανομή τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί σε ένα βαθμό ένα κοινό ταμείο των χωρών - μελών της. Όμως, καθορίζοντας το ποσοστό των χρημάτων που θα διατεθούν σε κάθε χώρα - μέλος, καθορίζει επίσης και το σκοπό για τον οποίο θα διατεθούν. Έτσι, αν η εθνική κυβέρνηση επιδοτηθεί με κάποιο ποσό για μια δεδομένη λειτουργία, είναι υποχρεωμένη να το χρησιμοποιήσει για αυτόν. Καθώς η πρόταση για τη διανομή των κονδυλίων αποτελεί αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και η απόφαση ανήκει στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλέπουμε και εδώ ότι η γενική πολιτική κατεύθυνση χαράσσεται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και η εθνική κυβέρνηση έχει την ευθύνη της διαχείρισής της και μόνο.

Ένας άλλος τομέας που έχει ενδιαφέρον να εξετασθεί είναι αυτός της Δημοσιονομικής Πολιτικής, δηλαδή της σύνταξης και της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού. Η αρμοδιότητα επί του Προϋπολογισμού της χώρας (η παρουσίαση και η εκτέλεση του) είναι παραδοσιακά μια από τις κορυφαίες αρμοδιότητες της εθνικής κυβέρνησης. Όμως και σε αυτήν την περίπτωση ο εθνικός προϋπολογισμός επηρεάζεται από τις αποφάσεις που έχουν προηγουμένως πάρει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταρτίζοντας τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Εντούτοις, ακόμα και έτσι, η κυβέρνηση έχει πολλές και σοβαρές αρμοδιότητες σε εθνικό επίπεδο. Αφενός γιατί η διαδικασία της Οδηγίας, όπως την εξετάσαμε παραπάνω, αφήνει αρκετά περιθώρια απόφασης και δραστηριοποίησης στις εθνικές κυβερνήσεις και αφετέρου γιατί υπάρχουν τομείς όπου οι θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν παρεμβαίνουν ιδιαίτερα, είτε από επιλογή, είτε γιατί μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει κατορθωτό να υπάρξει η σχετική συναίνεση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, που θα επέτρεπε κάτι τέτοιο.

Ένας τομέας στον οποίο η εθνική κυβέρνηση έχει αρκετή ανεξαρτησία δράσης είναι ο τομέας της εθνικής ασφάλειας. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, δεν έχει έως σήμερα καταλήξει σε μία δεσμευτική ενιαία πολιτική άμυνας, εκτός από τη σύνδεσή της με το ΝΑΤΟ. Έτσι, η ευθύνη της αμυντικής θωράκισης των χωρών - μελών, ανεξάρτητα από τις συμφωνίες που υπάρχουν μεταξύ τους, ανήκει στις εθνικές κυβερνήσεις. Η εθνική κυβέρνηση χαράσσει επομένως τη γενική αμυντική πολιτική της χώρας, παίρνοντας όλες τις σχετικές αποφάσεις που αφορούν την πολιτική των εξοπλισμών και την οργάνωση των αμυντικών σωμάτων.

Ένας άλλος τομέας στον οποίο η εθνική κυβέρνηση έχει σχετική ανεξαρτησία δράσης, είναι αυτός των εξωτερικών σχέσεων, εκτός των σχέσεων με τις χώρες - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση υπογράφει συχνά σύμφωνα συνεργασίας με τέτοιες χώρες και τα σύμφωνα αυτά δεσμεύουν τις χώρες - μέλη και τις εθνικές κυβερνήσεις τους. Ωστόσο, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν τη δυνατότητα να υπογράψουν ξεχωριστά συμφωνία, για εμπορικές ανταλλαγές, διασφάλιση της ειρηνικής διευθέτησης των διαφορών, επενδύσεις κλπ, χωρίς να δεσμεύονται από την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αρκεί να μην συγκρούονται μαζί της.

Ακόμη, αρμοδιότητα της εθνικής κυβέρνησης είναι η οργάνωση της δημόσιας διοίκησης της χώρας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να εκδώσουν οδηγίες με τις οποίες να προσδιορίζουν το μέγεθος το οποίο οφείλει να μην ξεπεράσει ή τις εξωτερικές συνθήκες που οφείλουν να περιβάλλουν τη Δημόσια Διοίκηση, η συγκεκριμένη λειτουργία της όμως παραμένει αρμοδιότητα της εθνικής κυβέρνησης.

Η εθνική κυβέρνηση έχει επίσης την ευθύνη της πολιτικής που αφορά την απασχόληση και την κοινωνική ασφάλιση, την υγεία, τον πολιτισμό κ.α. Ακόμη, είναι αυτή που εκπροσωπεί τη χώρα - μέλος στην Ευρωπαϊκή Ένωση και παρότι οι τελικές αποφάσεις για τα κονδύλια και τη χρήση τους ανήκουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εθνική κυβέρνηση είναι αυτή η οποία εισηγείται σχετικά, ανάλογα με τις ανάγκες της χώρας.

Πρέπει ακόμα να πούμε ότι παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό την νομοθετική πολιτική των χωρών - μελών μέσω της έκδοσης Κανονισμών, Οδηγιών και Αποφάσεων, η νομοθετική πρωτοβουλία σε εθνικό επίπεδο παραμένει ευθύνη της κυβέρνησης. Αυτό σημαίνει ότι κανένας ευρωπαϊκός θεσμός δεν μπορεί να φέρει ένα νόμο προς ψήφιση στο εθνικό

κοινοβούλιο. Αυτό αποτελεί ευθύνη της κυβέρνησης, η οποία οφείλει να προσαρμόσει τους νόμους που προτείνει στους σκοπούς που προσδιορίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Τέλος, πρέπει να αναφερθούμε στην ελεγκτική αρμοδιότητα που έχουν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή -κυρίως- και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απέναντι στις εθνικές κυβερνήσεις. Τα ευρωπαϊκά όργανα εξετάζουν κατά πόσο οι σχετικές πρωτοβουλίες που πήρε η εθνική κυβέρνηση είναι συμβατές με τους Κανονισμούς, τις Οδηγίες και τις Αποφάσεις της. Εάν διαπιστώσουν παράβαση ή απόκλιση, μπορούν να εκδώσουν ειδική Οδηγία ή Απόφαση ή να επιβάλλουν πρόστιμο στην χώρα η οποία δεν έχει προσαρμοστεί, στερώντας της κονδύλια.

(1) Είναι σκόπιμο, εξαιτίας της σχετικής ομοιότητας των όρων και προκειμένου να αποφευχθεί τυχόν σύγχυση, να επισημάνουμε τη διαφορά ανάμεσα στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρώπης. **Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης** είναι, ευρωπαϊκός θεσμός και απαρτίζεται από έναν αντιπρόσωπο υπουργικού επιπέδου από κάθε κράτος μέλος. Ο ρόλος του, η λειτουργία του και οι αρμοδιότητες του θα εξεταστούν παρακάτω στο κεφάλαιο αυτό. Το **Ευρωπαϊκό Συμβούλιο** τώρα, αποτελείται από τους αρχηγούς των κρατών ή των κυβερνήσεων των χωρών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς και τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Commission). Η ίδια η Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει ότι «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θα προσφέρει στην Ένωση την απαραίτητη ώθηση για την ανάπτυξή της και θα χαράξει τις γενικές πολιτικές κατευθύνσεις». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο λοιπόν, χωρίς τυπικά να αποτελεί θεσμικό όργανο της Ένωσης, διαδραματίζει κυρίαρχο ρόλο σε όλους τους τομείς δραστηριότητας της, αφού καθορίζει τον γενικότερο πολιτικό προσανατολισμό και λύνει τα σημαντικότερα προβλήματα που προκύπτουν. **Το Συμβούλιο της Ευρώπης** τέλος, αποτελεί έναν, τελείως ανεξάρτητο από την Ευρωπαϊκή Ένωση, διεθνή οργανισμό που κατά κύριο λόγο στοχεύει στην ενίσχυση της δημοκρατίας, των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και του κράτους δικαίου σε όλα τα κράτη -μέλη του.

ΕΝΟΤΗΤΑ Ε

Ο ρόλος των Διεθνών οργανισμών σε σχέση με τα κράτη –μέλη.

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να κατανοούν τι είναι οι Διεθνείς Οργανισμοί καθώς και τις διακρίσεις τους με γνώμονα το αντικείμενο και τους σκοπούς που επιδιώκουν.
- Να έχουν αντίληψη του τι είναι ο ΟΗΕ, των οργάνων του και του τρόπου δράσης του.
- Να γνωρίζουν τι είναι και πως λειτουργούν (σε γενικές γραμμές) οι Οικονομικοί Διεθνείς Οργανισμοί.
- Να γνωρίζουν τι είναι και πως λειτουργούν (σε γενικές γραμμές) οι Αμυντικοί Διεθνείς Οργανισμοί.
- Να γνωρίζουν τι είναι και πως λειτουργούν (σε γενικές γραμμές) οι Δικαστικοί Διεθνείς Οργανισμοί.
- Να γνωρίζουν μερικούς από τους κυριότερους Διεθνείς Οργανισμούς, τον επιδιωκόμενο σκοπό τους και τα αποτελέσματα της δραστηριότητάς τους.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- Διεθνής Οργανισμός
- ΟΗΕ
- Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης
- Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
- Διεθνές Νομισματικό Ταμείο
- ΟΟΣΑ
- ΝΑΤΟ
- ΟΑΣΕ
- Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Διακαιωμάτων
- Συμβούλιο της Ευρώπης

E.1. Γενικά

Πέραν των εθνικών κρατών και των θεσμών τους, καθώς και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της οποίας τη λειτουργία ήδη εξετάσαμε, τα κράτη διατηρούν και ρυθμίζουν σχέσεις, εξαρτώνται και υπάγονται σε συμφωνίες που αφορούν άλλους Διεθνείς Οργανισμούς. Η σημασία και η δύναμη αυτών των οργανισμών ποικίλλει, ενώ χωρίζονται και ανάλογα με τον τομέα με τον οποίο ασχολούνται. Ο σημαντικότερος Διεθνής Οργανισμός, αυτός στον οποίο κατά μία έννοια υπάγονται όλοι, και τα κράτη και οι διακρατικές ενώσεις, είναι ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, ο πασίγνωστος σε όλους μας ΟΗΕ. Υπάρχουν επιπλέον, αρκετές διαφορετικές κατηγορίες Διεθνών Οργανισμών, που μπορούμε να τις εξετάσουμε χωριστά την καθεμία, παρακολουθώντας αφενός τη λειτουργία και τις αρμοδιότητές τους και αφετέρου τη σχέση που αναπτύσσουν, τόσο με το κάθε κράτος ξεχωριστά, όσο και με την Ευρωπαϊκή Ένωση συγκεκριμένα.

Μια κατηγορία αποτελούν οι Στρατιωτικοί Διεθνείς Οργανισμοί, όπως είναι το ΝΑΤΟ και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Άμυνας. Μια δεύτερη, και πολύ σημαντική, κατηγορία είναι οι Οικονομικοί Διεθνείς Οργανισμοί. Αυτοί με τη σειρά τους, μπορούν να χωριστούν σε Εμπορικούς, Τραπεζικούς, Νομισματικούς Οργανισμούς κ.α. Έτσι, ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, όπως το όνομα του κάνει φανερό, είναι ένας Εμπορικός Διεθνής Οικονομικός Οργανισμός, η Παγκόσμια Τράπεζα και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα αποτελούν Τραπεζικούς Διεθνείς Οικονομικούς Οργανισμούς, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) είναι ένας Νομισματικός Διεθνής Οικονομικός Οργανισμός κ.ο.κ. Υπάρχουν επίσης Διεθνείς Οργανισμοί που αναφέρονται στη Δικαιοσύνη και το Διεθνές Δίκαιο, όπως είναι το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (παλαιότερα: Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων). Επίσης, Επιστημονικοί Διεθνείς Οργανισμοί, όπως για παράδειγμα, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Διαστήματος, Πολιτιστικοί Διεθνείς Οργανισμοί, όπως η UNESCO (Οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών για την Εκπαίδευση, την Επιστήμη και τον Πολιτισμό). Τέλος, ένας πολύ σημαντικός Διεθνής Οργανισμός που έχει κυρίως πολιτικό χαρακτήρα, είναι το Συμβούλιο της Ευρώπης, το οποίο επεκτείνεται και πέρα από τις χώρες-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και στο οποίο συμμετέχουν 46 ευρωπαϊκά κράτη.

Στους περισσότερους από αυτούς τους οργανισμούς η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει τόσο ως διακρατική ένωση όσο και εκπροσωπούμενη από τα κράτη-μέλη της. Σε πολλές περιπτώσεις, όπως θα δούμε και παρακάτω, η συμμετοχή μιας χώρας-μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε έναν Διεθνή Οργανισμό είναι υποχρεωτική, αφού η συνεργασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον Οργανισμό αυτό αποτελεί στοιχείο της λειτουργίας της Ένωσης, όπως αυτή ορίζεται από τις συμβάσεις της. Έτσι, για παράδειγμα, η αμυντική λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάγεται στο ΝΑΤΟ, κάτι που σημαίνει ότι δεν είναι δυνατό μια χώρα-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης να μη συμμετέχει και σε αυτό το αμυντικό σύμφωνο. Παρακάτω, θα εξετάσουμε ξεχωριστά τη λειτουργία συγκεκριμένων Διεθνών Οργανισμών και τις σχέσεις που αυτοί διαμορφώνουν με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη-μέλη.

Ε.2. Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ) και οι Διεθνείς Οργανισμοί που υπάγονται σε αυτόν

Ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών ιδρύθηκε μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, από τις χώρες που κέρδισαν τον πόλεμο, με σκοπό να αποτελέσει έναν συνασπισμό όλων των κρατών του κόσμου, που θα εγγυάται τη συνεργασία τους σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο, την ασφάλεια, την οικονομική ανάπτυξη και την πολιτική ισότητα. Όταν ιδρύθηκε ο ΟΗΕ συμπεριελάμβανε στις τάξεις του 51 χώρες, ενώ σήμερα συμμετέχουν σε αυτόν 195 χώρες, δηλαδή το σύνολο -σχεδόν- των επίσημα αναγνωρισμένων κρατών του κόσμου. Πρόγονος του ΟΗΕ, υπήρξε η λεγόμενη Κοινωνία των Εθνών (ΚΤΕ), η οποία ιδρύθηκε μετά το τέλος του Α' Παγκοσμίου Πολέμου, με παρεμφερές περιεχόμενο. Όμως, οι στόχοι της ίδρυσης της Κοινωνίας των Εθνών δεν ευοδωθήκαν, αφού, όπως είναι γνωστό, η ανθρωπότητα ενεπλάκη μέσα σε λίγα χρόνια σε έναν δεύτερο, πλέον αιματηρό και βάρβαρο παγκόσμιο πόλεμο. Έτσι, το 1945 επιλέχτηκε η αντικατάστασή της από έναν καινούριο οργανισμό. Αν και θα ήταν παράλογο να υποστηρίξουμε ότι τα προβλήματα της ανθρωπότητας (φτώχεια, πόλεμοι, υπανάπτυξη) λύθηκαν, μπορούμε να πούμε ότι συχνά ο ΟΗΕ κατόρθωσε να συνεισφέρει στην εκτόνωση διεθνών εντάσεων, αποτελώντας το πεδίο ενός συνεχούς διεθνούς διπλωματικού διαλόγου. Ιδιαίτερα πρέπει να τονίσουμε ότι την περίοδο 1945 - 1989, περίοδο που ιστορικά ονομάστηκε «Ψυχρός Πόλεμος», ο διπολικός κόσμος (χωρισμένος σε χώρες της επιρροής της τότε Σοβιετικής Ένωσης και των ΗΠΑ) απέφυγε μεγαλύτερη αιματοχυσία, ακριβώς επειδή μια σειρά από δύσκολα θέματα διατυπώθηκαν και συζητήθηκαν στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει στον ΟΗΕ αυτόνομα, ως Ένωση, αλλά επίσης και μέσω όλων των χωρών-μελών της.

Ο ΟΗΕ λειτουργεί μέσω των Κύριων Οργάνων του, των Ειδικών Οργανώσεών του και των Επιτροπών του. Τα Κύρια Όργανα του ΟΗΕ είναι έξι: Η Γενική Συνέλευση, το Συμβούλιο Ασφαλείας, το Διεθνές Δικαστήριο, το Συμβούλιο Κηδεμονιών, το Οικονομικό Κοινωνικό Συμβούλιο και η Γραμματεία.

Η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ αποτελείται από όλα τα κράτη που μετέχουν στον οργανισμό και εκπροσωπούνται σε αυτήν από τον πρεσβευτή τους στα Ηνωμένα Έθνη. Δηλαδή, όπως κάθε κράτος έχει έναν πρεσβευτή σε όλες τις χώρες, έτσι έχει και έναν πρεσβευτή στην έδρα του ΟΗΕ στη Νέα Υόρκη, ο οποίος και το εκπροσωπεί στη Γενική Συνέλευση. Στη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ μπορεί να συζητηθεί οποιοδήποτε θέμα διεθνούς ενδιαφέροντος και να τοποθετηθούν επί αυτού όλες οι χώρες. Όμως, η Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ δεν έχει αποφασιστική εξουσία, δηλαδή δεν έχει το δικαίωμα να πάρει αποφάσεις και να επιβάλει την εφαρμογή τους. Εξαίρεση αποτελεί η εγγραφή ή η διαγραφή μιας χώρας από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, κάτι για το οποίο αποφασίζει η ίδια.

Αντίθετα, οι αποφασιστικές αρμοδιότητες του ΟΗΕ, δηλαδή το δικαίωμα να παίρνονται αποφάσεις, έχει εκχωρηθεί σε άλλο κύριο όργανο του ΟΗΕ, το Συμβούλιο Ασφαλείας. Το Συμβούλιο Ασφαλείας αποτελείται από 15 μέλη. Από αυτά, πέντε είναι μόνιμα μέλη και άλλα δέκα είναι μη μόνιμα. Τα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ είναι η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ρωσία, οι Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής και η Κίνα.

Τα υπόλοιπα δέκα μέλη εκλέγονται κάθε δύο χρόνια από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ. Θεωρητικά, οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας παίρνονται κατά πλειοψηφία, τα πέντε όμως μόνιμα μέλη έχουν το λεγόμενο δικαίωμα του veto (αρνησικυρία). Αυτό σημαίνει ότι και ένα μόνο από τα πέντε μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας διαφωνήσει με μία πρόταση, αυτή η πρόταση δεν γίνεται δεκτή. Αν όμως και τα πέντε μόνιμα μέλη συμφωνήσουν, τότε χρειάζεται να διαφωνήσουν μαζί τους οι οκτώ από τις δέκα χώρες - μη μόνιμα μέλη του Συμβουλίου για να απορριφθεί μια πρόταση, κάτι που ωστόσο μέχρι σήμερα δεν συνέβη ποτέ. Έτσι, στην ουσία, το Συμβούλιο Ασφαλείας λειτουργεί με βάση την αρχή της ομοφωνίας των πέντε μόνιμων μελών και όχι με βάση την αρχή της πλειοψηφίας.

Οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Ασφαλείας είναι δεσμευτικές για όλα τα κράτη - μέλη του ΟΗΕ, τα οποία υποχρεούνται να συμμορφώνονται άμεσα με τις απαιτήσεις του. Βλέπουμε λοιπόν ότι ο ρόλος του Συμβουλίου της Ασφαλείας είναι πολύ σημαντικός, αφού στην πραγματικότητα το Συμβούλιο αποτελεί τον επιτηρητή και τον κριτή της διεθνούς νομιμότητας. Βέβαια το δικαίωμα αρνησικυρίας που έχουν τα πέντε μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας δυσκολεύει αρκετά τη λήψη συγκεκριμένων αποφάσεων, αφού συχνά οι πέντε μεγάλες δυνάμεις έχουν διαφορετική οπτική για ένα θέμα. Άλλες φορές πάλι, αυτή η συμφωνία επιτυγχάνεται. Έτσι, το 1991, μετά την εισβολή του Ιράκ στο κράτος του Κουβέιτ, το Συμβούλιο Ασφαλείας κατέληξε σε μια κοινή απόφαση με την οποία έθετε στο Ιράκ τις προϋποθέσεις και τους όρους αποχώρησής του από το κατεχόμενο έδαφος. Αντίθετα, το 2003, στο ζήτημα της ύπαρξης ή όχι απαγορευμένων όπλων, στο Ιράκ και πάλι, τα μόνιμα μέλη του Συμβουλίου Ασφαλείας δεν έφθασαν σε συμφωνία, με αποτέλεσμα να προκληθεί κρίση στις σχέσεις ΗΠΑ - Γαλλίας, αλλά και εσωτερική κρίση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, αφού Γαλλία και Ηνωμένο Βασίλειο πήραν διαφορετικές θέσεις. Καταλαβαίνουμε λοιπόν, ότι αν και η Ευρωπαϊκή Ένωση συμμετέχει με δύο κράτη - μόνιμα μέλη στο Συμβούλιο Ασφαλείας και σχεδόν πάντα με ένα ή περισσότερα μη μόνιμα μέλη, δεν εκπροσωπείται ενιαία σε αυτό.

Πρέπει, τέλος, να σημειώσουμε ότι -σύμφωνα με το Διεθνές Δίκαιο- το Συμβούλιο Ασφαλείας είναι το μόνο αρμόδιο όργανο για να νομιμοποιήσει στρατιωτική δράση σε κάποια περιοχή του πλανήτη. Εννοείται βέβαια, ότι σε κάθε περίπτωση, προτεραιότητά του είναι η αποφυγή των στρατιωτικών μέσων και η εξεύρεση λύσης μέσω της διπλωματίας ή σε πιο ακραίες περιπτώσεις, η άσκηση πιέσεων μέσω οικονομικών ή άλλων κυρώσεων. Επίσης, είναι δυνατό το Συμβούλιο της Ασφαλείας να θεσπίσει οικονομικά ή άλλα κίνητρα προκειμένου μία χώρα να εγκαταλείψει τη στρατιωτική δράση ή τον σχεδιασμό στρατιωτικής δράσης.

Το Διεθνές Δικαστήριο εδρεύει στη Χάγη (για αυτό και συχνά ονομάζεται απλά «Δικαστήριο της Χάγης») και ιδρύθηκε το 1945, αντικαθιστώντας το Διαρκές Διεθνές Δικαστήριο που υπαγόταν, από το 1922, στην Κοινωνία των Εθνών. Στο Διεθνές Δικαστήριο δεν είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αλλά μόνο Κράτη, τα οποία καταφεύγουν εκεί για να λύσουν τις διαφορές τους. Όμως είναι δυνατό να ασχοληθεί και με ιδιωτικές υποθέσεις, σε

περίπτωση που κάποιο κράτος καταφύγει σε αυτό θέλοντας να υπερασπίσει τα συμφέροντα υπηκόου του.

Αντίθετα με ότι συμβαίνει με τα κοινά δικαστήρια, το Διεθνές Δικαστήριο δεν επεμβαίνει «αυτεπαγγέλτως» -δηλαδή επειδή το ίδιο κρίνει ότι πρέπει- αλλά μόνο όταν οι διάδικοι -δηλαδή τα κράτη που διαφωνούν σε κάτι- συναποφασίσουν και ζητήσουν την παρέμβασή του. Το Διεθνές Δικαστήριο εκδίδει γνωμοδοτήσεις ή αποφάσεις. Οι γνωμοδοτήσεις δεν έχουν καταρχήν υποχρεωτικό χαρακτήρα, αντίθετα με τις αποφάσεις, των οποίων ο χαρακτήρας είναι υποχρεωτικός και αμετάκλητος.

Το Διεθνές Δικαστήριο αποτελείται από 15 μέλη και η σύνθεσή του οφείλει να περιλαμβάνει εκπροσώπους όλων των μεγάλων νομικών συστημάτων του κόσμου. Επίσης, το Διεθνές Δικαστήριο μπορεί να λειτουργήσει συμβουλευτικά και προς τα υπόλοιπα όργανα του ΟΗΕ, δηλαδή να αποφανθεί για το νομότυπο ή το παράτυπο κάποιων αποφάσεων και πρωτοβουλιών.

Το Συμβούλιο Κηδεμονιών ασχολείται, με την ανάπτυξη και την ευημερία περιοχών που έχουν τεθεί «υπό κηδεμονία» από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ. Στην πράξη όμως αυτό το όργανο δεν λειτουργεί από το 1994. Επίσης, το Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο του ΟΗΕ, επιτηρεί και φροντίζει για την οικονομική σταθερότητα και ευημερία των χωρών - μελών του ΟΗΕ και αποτελείται από 54 μέλη τα οποία εκλέγονται κάθε τρία χρόνια από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ. Από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ εκλέγεται επίσης και ο Γενικός Γραμματέας του οργανισμού, που είναι ο ανώτατος υπάλληλος του. Ο Γενικός Γραμματέας έχει πενταετή θητεία, κατά τη διάρκεια της οποίας υποβάλλει ετήσια έκθεση για τα πεπραγμένα στις χώρες του ΟΗΕ, ενώ συντονίζει τη λειτουργία των υπόλοιπων οργάνων και παίρνει διπλωματικές πρωτοβουλίες για την επίλυση διεθνών προβλημάτων. Μία τέτοια πρωτοβουλία, που οι περισσότεροι σίγουρα θυμόμαστε, ήταν αυτή του Γενικού Γραμματέα του ΟΗΕ Κόφι Ανάν, ο οποίος παρουσίασε σχέδιο επίλυσης του κυπριακού ζητήματος, σχέδιο που, ωστόσο, δεν εγκρίθηκε από τον κυπριακό λαό.

Πέραν των κυρίων οργάνων του, ο ΟΗΕ έχει ιδρύσει και ελέγχει μια σειρά από Ειδικές Οργανώσεις, οι οποίες πολύ συχνά έχουν πολύ μεγάλες αρμοδιότητες. Οι οργανώσεις αυτές υπάγονται μεν στα Ηνωμένα Έθνη, δεν αποτελούν όμως τμήμα των υπηρεσιών του, αλλά έχουν δική τους αυτόνομη δράση. Τέτοιες οργανώσεις είναι η Διεθνής Οργάνωση Ατομικής Ενέργειας, η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας, η Οργάνωση Τροφίμων και Γεωργίας των Ηνωμένων Εθνών, η Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας, η Διεθνής Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης, η Διεθνής Εταιρεία Ανάπτυξης, η Διεθνής Εταιρεία Χρηματοδότησης, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η Διεθνής Οργάνωση Πολιτικής Αεροπορίας, η Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση, η Διεθνής Ένωση Τηλεπικοινωνιών, η Παγκόσμια Μετεωρολογική Οργάνωση, η Συμβουλευτική Διακυβερνητική Ναυτιλιακή Οργάνωση, το Γενικό Σύμφωνο Δασμολογίων και Εμπορίου, η Παγκόσμια Οργάνωση Πνευματικής Ιδιοκτησίας.

Όπως βλέπουμε, υπάρχει πλήθος οργανώσεων, ο ρόλος των οποίων είναι κατά κανόνα ελεγκτικός ή ενισχυτικός και μόνο σπανιότερα κυρωτικός. Αυτό σημαίνει ότι οι οργανώ-

σεις αυτές παρακολουθούν, κατά κύριο λόγο, τη λειτουργία των κρατών - μελών του ΟΗΕ πάνω στο αντικείμενο με το οποίο ασχολούνται (π.χ., η Παγκόσμια Οργάνωση Πνευματικής Ιδιοκτησίας, παρακολουθεί το κατά πόσο γίνονται σεβαστά τα πνευματικά δικαιώματα στις διάφορες χώρες). Σε τακτά χρονικά διαστήματα υποβάλλουν εκθέσεις στις οποίες περιγράφουν την κατάσταση που επικρατεί σχετικά στον κόσμο ή σε μία χώρα και προτείνουν λύσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων. Οι προτάσεις των Ειδικών Οργανώσεων του ΟΗΕ δεν έχουν πάντα υποχρεωτικό χαρακτήρα. Ωστόσο, μπορούν να αποκτήσουν τέτοιο μέσω της κύρωσής τους από τη Γενική Συνέλευση του ΟΗΕ, ενώ στην πράξη η κάθε χώρα πιέζεται να τις εφαρμόσει, δεδομένου ότι δι' αυτών εξασφαλίζει τη συνεργασία της διεθνούς κοινότητας πάνω σε συγκεκριμένα ζητήματα.

Ιδιαίτερη σημασία ανάμεσα σε αυτές τις Ειδικές Οργανώσεις, μπορούμε να πούμε ότι έχουν αυτές που σχετίζονται με την οικονομία. Συχνά χώρες που αντιμετωπίζουν οικονομικά προβλήματα ή έχουν μεγάλα χρέη, τίθενται υπό την «επιτήρηση» Οικονομικών Ειδικών Οργανώσεων των Ηνωμένων Εθνών, οι οποίες επεξεργάζονται ένα πρόγραμμα σταθεροποίησης και αναζωογόνησης της οικονομίας. Σε αρκετές περιπτώσεις, η επιτήρηση αυτή συνοδεύεται από χρηματοδοτήσεις -που παρέχει η Διεθνής Κοινότητα- τη χρήση των οποίων αποφασίζουν και ελέγχουν οι Οικονομικές Οργανώσεις. Σε άλλες περιπτώσεις, οι Οικονομικές Οργανώσεις δεν προτείνουν χρηματοδοτήσεις των φτωχών ή αδύναμων κρατών, αλλά επιβάλλουν ένα οικονομικό πρόγραμμα το οποίο πρέπει να τηρηθεί για να σταθεροποιηθεί η οικονομία. Η τακτική αυτή, εντούτοις, δεν είναι πάντα αποτελεσματική. Σε αρκετές χώρες, ιδιαίτερα στη Λατινική Αμερική, δημιουργήθηκαν προβλήματα από το συνεχή έλεγχο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου στις εθνικές οικονομίες, με αποτέλεσμα να σταματήσει αυτή η παρέμβαση. Έτσι, στο πλαίσιο του ΟΗΕ, εξακολουθούν να γίνονται συζητήσεις για το ποια μπορεί να είναι η διεθνής παρέμβαση στις περιπτώσεις χωρών που αντιμετωπίζουν οξυμμένα οικονομικά προβλήματα ή υπέρογκα χρέη.

Τέλος, εκτός από τα κύρια όργανα και τις Ειδικές Οργανώσεις, στο πλαίσιο του ΟΗΕ λειτουργούν μια σειρά από Επιτροπές, κάποιες από τις οποίες χαρακτηρίζονται Κύριες, άλλες που ονομάζονται Διαρκείς, καθώς και οι λεγόμενες Περιφερειακές. Οι Επιτροπές αυτές επεξεργάζονται επίσης λύσεις σε ειδικά προβλήματα που ανακύπτουν στον κόσμο ή επιτηρούν την κατάσταση σε μόνιμα ζητήματα. Πολλές από αυτές τις Επιτροπές δημιουργήθηκαν με αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφάλειας των Ηνωμένων Εθνών, ως μέσο εξομάλυνσης και διεθνούς παρέμβασης σε περιπτώσεις κρίσεων, λιγότερο ή περισσότερο μόνιμων. Τέτοιες Επιτροπές, είναι η Οργάνωση των Ηνωμένων Εθνών για την Επόπτευση της Ανακωχής στην Παλαιστίνη, αλλά και η Ειρηνευτική Δύναμη των Ηνωμένων Εθνών για την Κύπρο, που είναι στην πραγματικότητα στρατιωτική δύναμη που χωρίζει το κατεχόμενο τμήμα της Κύπρου από την επικράτεια της Κυπριακής Δημοκρατίας. Οι Επιτροπές αυτού του είδους, ονομάζονται κατά κανόνα Κύριες. Μπορεί ωστόσο μια Επιτροπή που αναφέρεται σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα να μετατραπεί και σε Μόνιμη Επιτροπή, όπως συμβαίνει με την Υπηρεσία των Ηνωμένων Εθνών για την Εξεύρεση Εργασίας στους Πρόσφυγες της Παλαιστίνης στη Μέση Ανατολή.

Οι Μόνιμες Επιτροπές ασχολούνται κατά κανόνα, όχι με ζητήματα που προκύπτουν εξαιτίας μιας κρίσης (αν και είδαμε ότι μπορεί να συμβεί και αυτό, εάν η κρίση αποκτήσει μόνιμα χαρακτηριστικά), αλλά με πάγια ζητήματα που αφορούν συγκεκριμένες κατηγορίες των πληθυσμών. Δύο πασίγνωστες Μόνιμες Επιτροπές του ΟΗΕ, είναι η Ύπατη Αρμοστεία για τους Πρόσφυγες, που ασχολείται με όλα τα προβλήματα που ανακύπτουν από την αναγκαστική μετανάστευση και με την ομαλή μετεγκατάσταση, την ενσωμάτωση και τη βοήθεια των προσφύγων, και το Ταμείο των Ηνωμένων Εθνών για την Προστασία του Παιδιού, περισσότερο γνωστό σε όλους ως UNICEF. Επίσης, Μόνιμες Επιτροπές του ΟΗΕ είναι το Παγκόσμιο Συμβούλιο Τροφίμων, το Ινστιτούτο των Ηνωμένων Εθνών για την Εκπαίδευση και την Έρευνα κ.α. Οι Μόνιμες Επιτροπές του ΟΗΕ δεν έχουν αρμοδιότητα να επιβάλλουν προγράμματα ή κυρώσεις στα κράτη - μέλη του ΟΗΕ, αλλά μπορούν να αναπτύξουν ανεξάρτητα προγράμματα βοήθειας, οικονομικής ενίσχυσης ή ενημέρωσης για ένα ζήτημα, διεκδικώντας κονδύλια από τον ΟΗΕ και τα κράτη - μέλη του.

Ε.3. Οικονομικοί Διεθνείς Οργανισμοί

Οι Οικονομικοί Διεθνείς Οργανισμοί όπως ήδη είπαμε, μπορούν να χωριστούν σε Εμπορικούς, Τραπεζικούς και Νομισματικούς Διεθνείς Οργανισμούς, πέρα βέβαια από γενικότερους Οικονομικούς Διεθνείς Οργανισμούς που σχετίζονται με την ανάπτυξη και την προώθηση των οικονομικών σχέσεων διεθνώς.

Η Παγκόσμια Τράπεζα, δεν είναι ακριβώς μια τράπεζα με την έννοια που της δίνουμε καθημερινά. Είναι, στην πραγματικότητα, ένας διεθνής χρηματοδοτικός οργανισμός, ο οποίος στοχεύει στην ανάπτυξη των φτωχότερων χωρών. Όταν ιδρύθηκε το 1944, η Παγκόσμια Τράπεζα είχε σα βασικό στόχο την ανοικοδόμηση των χωρών που έβγαιναν κατεστραμμένες από τον ΄Β Παγκόσμιο Πόλεμο. Η διαδικασία αυτή διακόπηκε ως ένα βαθμό από την έναρξη του ψυχρού πολέμου, που χώρισε ουσιαστικά τη διαδικασία ανοικοδόμησης σε δύο στρατόπεδα. Η Παγκόσμια Τράπεζα ωστόσο δεν διέκοψε τη λειτουργία της, αλλά αντίθετα την επέκτεινε. Σήμερα έχει πέντε διαφορετικούς οργανισμούς στο εσωτερικό της, που ασχολούνται με την χρηματοδότηση περιοχών που έχουν πληγεί από φυσικές καταστροφές, πολέμους και λιμούς, αλλά επίσης και με την χρηματοδότηση των αναπτυσσόμενων χωρών.

Μπορούμε ωστόσο να παρομοιάσουμε την Παγκόσμια Τράπεζα, με τις λεγόμενες εκδοτικές τράπεζες των κρατών (όπως ήταν η Τράπεζα της Ελλάδας), στο βαθμό που διαχειρίζεται τη διανομή των χρηματοδοτήσεων σε όλο τον κόσμο, αλλά και τη χρήση των κονδυλίων που παρέχει, άρα ως ένα σημείο, καθορίζει και τη μορφή της οικονομίας και της ανάπτυξης των χωρών που ενισχύει. Στην Παγκόσμια Τράπεζα συμμετέχουν 184 χώρες - μέλη, δηλαδή το σύνολο σχεδόν των χωρών του κόσμου, οι οποίες συμμετέχουν - θεωρητικά- στη συσσώρευση και την απορρόφηση των χρηματοδοτήσεών τους ανάλογα με τις δυνατότητες και τις ανάγκες τους. Η Παγκόσμια Τράπεζα συνεδριάζει μια φορά το χρόνο με όλα τα μέλη της -εκπροσωπούμενα από τους υπουργούς των οικονομικών τους- και κατά τη διάρκεια των συνεδριάσεων εκλέγει τον Πρόεδρό της και τη Διοίκησή της.

Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) έχει σα σκοπό τη θέσπιση κοινών κανόνων και αρχών που να διέπουν το διεθνές εμπόριο. Ιδρύθηκε το 1947 με την ονομασία Γενικό Σύμφωνο Δασμών και Εμπορίου (GATT, όπως είναι περισσότερο γνωστό) και άλλαξε μορφή και όνομα το 1995. Στον ΠΟΕ συμμετέχουν 148 χώρες - μέλη. Οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκπροσωπούνται στον ΠΟΕ αυτόνομα η καθεμία, αλλά και ενιαία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, που έχει ορισθεί ως διαπραγματευτής της ΕΕ στον ΠΟΕ. Στην πραγματικότητα η διαπραγμάτευση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι και η πιο σημαντική για τις χώρες - μέλη της ΕΕ, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί, σε μεγάλο βαθμό, ενιαίο εμπορικό χώρο με κοινή εμπορική πολιτική. Ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου λειτουργεί με το σύστημα των «γύρων», οι οποίοι έχουν διάρκεια αρκετών χρόνων. Η διαδικασία είναι η ακόλουθη: ο ΠΟΕ συνεδριάζει κάπου με τη συμμετοχή όλων των χωρών - μελών του. Στη Συνεδρίαση ή Σύνοδο ή Υπουργική Διάσκεψη αυτή (αφού κατά κανόνα συμμετέχουν οι αντίστοιχοι υπουργοί των κυβερνήσεων των χωρών - μελών) αποφασίζεται η γενική κατεύθυνση των διεθνών εμπορικών κανόνων για τα επόμενα χρόνια. Η περίοδος αυτή ονομάζεται Γύρος της περιοχής στην οποία πάρθηκαν οι αποφάσεις. Για παράδειγμα, μετά το 2002 βρισκόμαστε στο Γύρο της Ντόχα, αφού στη Ντόχα του Κατάρ διεξήχθη η τελευταία Υπουργική Διάσκεψη του ΠΟΕ το 2002. Φυσικά, ανάμεσα στους διαφορετικούς γύρους, υπάρχουν αρκετές σύνοδοι του ΠΟΕ, οι οποίες όμως δεν προσδιορίζουν τη γενική κατεύθυνση των εμπορικών συναλλαγών, αλλά εξετάζουν κατά πόσα τηρούνται τα συμφωνηθέντα και ελέγχουν την αποτελεσματικότητά τους, προετοιμάζοντας τον επόμενο γύρο.

Οι αποφάσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου δεν είναι υποχρεωτικές για τις χώρες - μέλη, υπό την έννοια ότι μια χώρα δε μπορεί να υποστεί επισήμως κυρώσεις εξαιτίας της μη εφαρμογής τους. Ωστόσο, επειδή το διεθνές εμπόριο είναι μια πολύ σύνθετη διαδικασία η οποία είναι αδύνατο να διεκπεραιωθεί χωρίς τον απαραίτητο σχεδιασμό και συντονισμό, οι περισσότερες χώρες είναι ουσιαστικά αναγκασμένες να ακολουθούν τις επιταγές του ΠΟΕ, προκειμένου να μην απομονωθούν και βρεθούν με πλεόνασμα ή έλλειμμα σε προϊόντα. Θεωρητικά, η λογική του ΠΟΕ άλλωστε είναι να βοηθά τη διεκπεραίωση του διεθνούς εμπορίου, ορθολογικοποιώντας τις αποφάσεις. Ωστόσο, δεν είναι λίγες οι φορές που οι αποφάσεις του ΠΟΕ έχουν προκαλέσει αντιδράσεις, αφού ιδιαίτερα οι φτωχότερες χώρες αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες στο να ανταπεξέλθουν στον ανταγωνισμό του ελεύθερου διεθνούς εμπορίου και προκρίνουν «προστατευτικά» μέτρα, δηλαδή μέτρα που καθορίζουν τις εμπορικές συναλλαγές της χώρας με βάση τις πολύ συγκεκριμένες ανάγκες της, αλλά και με βάση την παραγωγή τους, έτσι ώστε να μην δημιουργούνται υπέρογκα χρέη.

Ο βασικότερος Νομισματικός Οικονομικός Διεθνής Οργανισμός είναι το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ιδρύθηκε μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, με σκοπό τη δημιουργία ενός διεθνούς πλαισίου κανόνων που θα εξασφαλίζουν μια συνοχή στην παγκόσμια οικονομία. Διακηρυγμένος στόχος του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου είναι η σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών και η αποφυγή των ανισορροπιών στο ισοζύγιο πληρωμών. Ως σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών, εννοείται η σταθερότητα στην αξία των διάφορων νομισμάτων και κυρίως η σταθερότητα στη σχέση τους -δηλαδή με πόσες μονάδες ενός νομίσματος ισούται η μία

μονάδα ενός άλλου, ενώ το ισοζύγιο πληρωμών -σε πολύ γενικές γραμμές- σχετίζεται με την αναλογία μεταξύ εισαγωγών και εξαγωγών σε μία χώρα.

Το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, είναι δυνατόν, μετά από διαπραγματεύσεις, να αναλάβει υπό την επιτήρησή του μία χώρα οποία εμφανίζει ανισορροπίες σε αυτούς τους τομείς. Μπορεί επίσης να εγγυηθεί δάνεια, με αντάλλαγμα τον έλεγχο της οικονομικής πολιτικής μιας χώρας. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο παρενέβη σε πολλές χώρες με μεγάλο εξωτερικό ή εσωτερικό χρέος (οι περισσότερες στη Λατινική Αμερική) και επέβαλε την αυτόματη σύνδεση των νομισμάτων τους με κάποιο ισχυρότερο νόμισμα (δηλαδή η αξία του νομίσματος αυτής της χώρας μετατρεπόταν παράλληλα με ένα ισχυρό νόμισμα -συνήθως το δολάριο- που είχε μικρές μόνο μεταβολές). Σκοπός αυτής της πολιτικής ήταν η σταθεροποίηση των οικονομιών. Προκλήθηκαν ωστόσο άλλα προβλήματα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο έγινε αντικείμενο σκληρής κριτικής και η πολιτική αυτή εγκαταλείφθηκε. Ακόμα και σήμερα όμως, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο ελέγχει τη σταθερότητα των οικονομιών, ασκεί επιτήρηση και παρουσιάζει εκθέσεις για την παγκόσμια οικονομία.

Ο Οργανισμός για την Οικονομική Συνεργασία και Ανάπτυξη (ΟΟΣΑ), διαφοροποιείται από τους περισσότερους Διεθνείς Οργανισμούς, υπό την έννοια ότι δεν θέτει κανόνες λειτουργίας. Ο ρόλος του δηλαδή δεν είναι αποφασιστικός ή κυρωτικός, αλλά συμβουλευτικός και διαμεσολαβητικός. Ρόλος του ΟΟΣΑ επομένως είναι να φέρνει σε επαφή τα διαφορετικά κράτη και τις κυβερνήσεις τους, με στόχο την αειφόρο (δηλαδή τη σταθερή και αναπαραγόμενη) ανάπτυξη. Μπορούμε να πούμε ότι ο ΟΟΣΑ αποτελεί κατά μία έννοια ένα «αντίβαρο» στο Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, αφού σε αντίθεση με αυτό, δεν προσανατολίζεται στην νομισματική σταθεροποίηση των κρατών - μελών, αλλά στην οικονομική κίνηση με στόχο την ανάπτυξη. Όμως, όπως είδαμε, ο ρόλος του είναι συμβουλευτικός και δεν μπορεί να πάρει αποφάσεις ή να επιβάλει πολιτικές στα κράτη - μέλη του. Ο ΟΟΣΑ λειτουργεί μέσω εξειδικευμένων επιτροπών προσανατολισμένων σε συγκεκριμένα προβλήματα της οικονομίας (π.χ., γεωργία, βιομηχανία κ.ο.κ.) που εκδίδουν σχετικές εκθέσεις για κάθε χώρα.

Τέλος, ο ΟΟΣΑ, στο πλαίσιο της προσπάθειας για την ομαλή λειτουργία και τη συνοχή των κρατών - μελών της, μπορεί κατόπιν πρόσκλησης ενός κράτους - μέλους, να στείλει αντιπροσώπους του ως παρατηρητές σε μια διαδικασία, εκλογική, δικαστική ή άλλη, οι οποίοι αποτελούν κατά τεκμήριο τους μάρτυρες της διεθνούς κοινότητας. Ωστόσο, ακόμα και σε αυτή την περίπτωση, η αρμοδιότητα του ΟΟΣΑ περιορίζεται σε μια αναφορά και δεν επεκτείνεται στην εξουσία επιβολής κυρώσεων.

E.4. Στρατιωτικοί Διεθνείς Οργανισμοί

Οι Στρατιωτικοί Διεθνείς Οργανισμοί, είναι ίσως η γνωστότερη μορφή Διεθνών Οργανισμών, αυτή για την οποία ακούμε συχνότερα να γίνεται λόγος. Οι Στρατιωτικοί Διεθνείς Οργανισμοί μπορεί να είναι είτε η αμυντική έκφραση ενός άλλου Διεθνούς Οργανισμού ή Ένωσης, ή απλά μια στρατιωτική συμμαχία που υπάρχει ανεξάρτητα από τις διεθνείς πολι-

τικές ή οικονομικές ενώσεις. Η γνωστότερη από αυτές τις τελευταίες, είναι η Οργάνωση του Βορειοατλαντικού Συμφώνου, γνωστότερη ως NATO. Το NATO ιδρύθηκε το 1949 στην Ουάσινγκτον, μετά από πρωτοβουλία πέντε ευρωπαϊκών χωρών (Γαλλία, Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο). Αρχικά ιδρύθηκε ως ένα αμυντικό σύμφωνο, που αντιπαρατασσόταν στο Σύμφωνο της Βαρσοβίας, στρατιωτικό συνασπισμό των ανατολικών σοσιαλιστικών χωρών (Σοβιετική Ένωση, Πολωνία, Λαϊκή Δημοκρατία της Γερμανίας κ.α.). Μετά τη διάλυση του Συμφώνου της Βαρσοβίας ωστόσο, το NATO δεν ακολούθησε τον ίδιο δρόμο, αλλά αντίθετα διευρύνθηκε, εντάσσοντας στο εσωτερικό του και χώρες ή περιοχές που αποσχίσθηκαν του τέως αντίπαλου συνασπισμού (Βουλγαρία, Τσέχικη Δημοκρατία, Σλοβακία, Λιθουανία κ.α.).

Σήμερα το NATO έχει 26 χώρες - μέλη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, μέσω των συστατικών της συμφώνων, έχει συνδέσει την αμυντική της πολιτική με το NATO. Δηλαδή, το αμυντικό τμήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπάγεται στις δυνάμεις του NATO. Πρέπει όμως να διευκρινίσουμε ότι NATO και Ευρωπαϊκή Ένωση δεν ταυτίζονται κατά κανένα άλλο τρόπο. Στο NATO συμμετέχουν αρκετές χώρες που δεν είναι ταυτόχρονα και κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΗΠΑ, Καναδάς, Τουρκία, Νορβηγία, Ισλανδία), ενώ από την άλλη μεριά, αρκετά κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν συμμετέχουν στο NATO (Αυστρία, Ιρλανδία, Σουηδία, Δανία, Φινλανδία, Κύπρος, Μάλτα). Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η συζήτηση σχετικά με την αμυντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει σταματήσει, αλλά συνεχίζεται.

Ο ρόλος του NATO είναι να εγγυάται την ασφάλεια των κρατών - μελών του, με στρατιωτικά ή πολιτικά μέσα, σύμφωνα με τις αρχές του Χάρτη των Ηνωμένων Εθνών. Αυτό σημαίνει ότι το NATO, χωρίς να υπάγεται απευθείας στον ΟΗΕ, οφείλει να υποτάσσεται στις αποφάσεις του. Έτσι, θεωρητικά τουλάχιστον, η ανάληψη στρατιωτικής δράσης από τη μεριά του NATO, προϋποθέτει την έγκριση του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ. Ως διακυβερνητικό αμυντικό σύμφωνο, το NATO δεσμεύει τις χώρες - μέλη να δράσουν υπέρ οποιασδήποτε χώρας - μέλους δεχθεί εξωτερική επίθεση. Η λογική αυτή τέθηκε σε κρίση το 1974, όταν δύο κράτη - μέλη του NATO, η Ελλάδα και η Τουρκία, ενεπλάκησαν σε μεταξύ τους στρατιωτική διαμάχη, αναφορικά με το ζήτημα της Κύπρου. Το NATO δεν πήρε θέση πάνω στο ζήτημα και το αποτέλεσμα ήταν η αποχώρηση της Ελλάδας από το στρατιωτικό σκέλος του Οργανισμού. Τελικά, η Ελλάδα επανήλθε στο στρατιωτικό σκέλος του NATO το 1980.

Βασικό όργανο του NATO είναι το Φόρουμ, στο οποίο συζητούνται θέματα ασφάλειας και κοινού ενδιαφέροντος των κρατών - μελών και παίρνονται αποφάσεις με ομοφωνία. Φυσικά, εκτός από τις συμβατικές υποχρεώσεις του NATO προς τα κράτη - μέλη, υπάρχουν και οι συμβατικές υποχρεώσεις των κρατών - μελών προς το NATO. Έτσι, οι αποφάσεις του NATO για κοινή δράση είναι δεσμευτικές για τα κράτη - μέλη, τα οποία επίσης οφείλουν να προσφέρουν στο NATO στρατιωτικές δυνάμεις και περιοχές για στρατιωτικές ασκήσεις.

Ένας ακόμη Διεθνής Οργανισμός με αμυντικό προσανατολισμό είναι ο Οργανισμός για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη (ΟΑΣΕ). Ο ΟΑΣΕ υπήρξε ο καρπός της προσπάθειας ομαλοποίησης των σχέσεων μεταξύ των δύο αντίπαλων στρατιωτικών συνασπισμών (ΝΑΤΟ και Συμφώνου της Βαρσοβίας), την περίοδο της λεγόμενης ύφεσης του ψυχρού πολέμου. Κατά την περίοδο αυτή, και συγκεκριμένα το 1973, οι χώρες του ενός και του άλλου μπλοκ, αποφάσισαν να δημιουργήσουν έναν σχηματισμό ο οποίος θα εξασφαλίζει την άμεση μεταξύ τους επικοινωνία, ώστε να αποφεύγονται περιττές εντάσεις και να εξασφαλίζεται μια στοιχειώδης συνεννόηση. Αρχικά, ο σχηματισμός αυτός είχε τον χαρακτήρα όχι ενός Οργανισμού, αλλά μιας διαρκούς διάσκεψης, για αυτό και το αρχικό του όνομα ήταν ΔΑΣΕ (Διάσκεψη για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη). Το σημερινό του όνομα ο Οργανισμός το πήρε το 1994, μετά τη διάλυση του Συμφώνου της Βαρσοβίας. Στον ΟΑΣΕ συμμετέχουν οι χώρες της Ευρώπης, οι ΗΠΑ και ο Καναδάς, συνολικά 55 κράτη - μέλη (αριθμός που αυξάνεται καθώς τα σύνορα στη Βαλκανική Χερσόνησο δεν έχουν ακόμη σταθεροποιηθεί).

Ωστόσο, παρά τη μετατροπή του σε Οργανισμό, ο ΟΑΣΕ δεν έχει αποκτήσει νομικό κύρος, δηλαδή οι αποφάσεις του δεν έχουν νομική ισχύ, αλλά βασίζονται σε αυτό που ονομάζεται «πολιτική δέσμευση». Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες που έχουν αποφασίσει να συμμετέχουν στον ΟΑΣΕ, ακολουθούν τις αποφάσεις του επειδή οι ίδιες αποφάσισαν ότι υπάρχει η αναγκαιότητα ενός τέτοιου Οργανισμού και όχι γιατί οι αποφάσεις αυτές έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα. Στο πλαίσιο της δράσης του ΟΑΣΕ υπάγονται συμφωνίες για τον έλεγχο των εξοπλισμών, για τον περιορισμό των συμβατικών (δηλαδή όχι πυρηνικών, τοξικών, χημικών, βιολογικών κ.α.) στρατιωτικών όπλων στην Ευρώπη, την ελευθερία πτήσεων, τον έλεγχο διακίνησης και εξαγωγής όπλων, την απαγόρευση παραγωγής και ανάπτυξης μη συμβατικών όπλων, τον έλεγχο της πυραυλικής τεχνολογίας κ.α.

Μετά το 1990, ο Οργανισμός απέκτησε ένα σταθερό θεσμικό πλαίσιο το οποίο δεν υπήρχε μέχρι τότε. Αυτό αποτελείται από τους εξής 12 θεσμούς: Σύνοδος Κορυφής, Συμβούλιο Υπουργών, Ανώτερο Συμβούλιο, Μόνιμο Συμβούλιο, Βήμα για τη Συνεργασία στην Ασφάλεια, Προεδρεύων του ΟΑΣΕ, Κοινοβουλευτική Συνέλευση, Γραφείο Δημοκρατικών Θεσμών και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ύπατος Αρμοστής για τις Εθνικές Μειονότητες, Γενικός Γραμματέας, Κοινή Συμβουλευτική Ομάδα και Συμβουλευτική Επιτροπή Ανοικτών Ουρανών. Από αυτούς τους 12 θεσμούς, θα ξεχωρίσουμε δύο που είναι αυτοί που ουσιαστικά διαχειρίζονται τις τύχες του ΟΑΣΕ και παίρνουν την πλειοψηφία των αποφάσεων. Ο ένας είναι το Μόνιμο Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από έναν αντιπρόσωπο κάθε κράτους - μέλους του ΟΑΣΕ και είναι αυτό που συσκέπτεται σε τακτικά χρονικά διαστήματα, προτείνει πολιτικές και παίρνει αποφάσεις. Το δεύτερο είναι το Συμβούλιο των Υπουργών, που αποτελεί στην ουσία μια διάσκεψη των υπουργών εξωτερικών των κρατών - μελών του ΟΑΣΕ, συνεδριάζει μία φορά κάθε δύο χρόνια και είναι, στην ουσία, αυτό που παίρνει τις αποφάσεις για τις κατευθυντήριες γραμμές που θα ακολουθήσει ο ΟΑΣΕ στο ενδιάμεσο διάστημα.

Ο ΟΑΣΕ δεν περιορίζεται στο να ασχολείται με την άμυνα των κρατών - μελών του από εξωτερικές επιθέσεις, αλλά επεκτείνεται στην προστασία της εσωτερικής ασφάλειας, απέναντι σε τρομοκρατικές επιθέσεις, καρτέλ ναρκωτικών, πράξεις βίας κ.ο.κ. Στο πλαίσιο του ΟΑΣΕ συμμετέχει η Ευρωπαϊκή Ένωση ως αυτούσιο κομμάτι. Συγκεκριμένα, οι χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να συνεδριάζουν ξεχωριστά στο πλαίσιο του ΟΑΣΕ και να προτείνουν αποφάσεις και πολιτικές με ενιαίο τρόπο. Μάλιστα, η Ευρωπαϊκή Ένωση όρισε το 1994 τον ΟΑΣΕ ως τον θεματοφύλακα για την τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας στην Ευρώπη. Τέλος, ο ΟΑΣΕ συμμετέχει στον ΟΗΕ ως παρατηρητής και συχνά ο ΟΗΕ του αναθέτει συγκεκριμένες αρμοδιότητες για την ειρήνευση ή την ασφάλεια σε συγκεκριμένες περιοχές του κόσμου.

Σε γενικές γραμμές, μπορούμε να πούμε ότι αν και ο ΟΑΣΕ δεν έχει επίσημη νομική κατοχύρωση και τα κράτη δεν δεσμεύονται από τις αποφάσεις του, η λειτουργία του είναι πολύ σημαντική, γιατί επιτρέπει τη διαρκή συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, των ΗΠΑ και του Καναδά. Επίσης, μπορούμε να σημειώσουμε ότι ο ΟΑΣΕ ως ένας Οργανισμός για την Ασφάλεια που δεν έχει κατά βάση στρατιωτικό προσανατολισμό (δηλαδή δε διατηρεί ξεχωριστά στρατεύματα) είναι περισσότερο μια δύναμη ειρήνευσης και συνεργασίας στην Ευρώπη, κάτι που κάνει την Ελλάδα θερμό υποστηρικτή της και της δίνει το έναυσμα να διεκδικεί και να προτείνει την περαιτέρω ενίσχυσή του.

E.5. Δικαστικοί Διεθνείς Οργανισμοί

Αναφερθήκαμε ήδη στο Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, το οποίο όπως είδαμε εξετάζει διαφορές μεταξύ διαφορετικών κρατών. Το 1998, η υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης, προέβλεπε την ίδρυση ενός νέου διεθνούς δικαστηρίου. Αυτό είναι το Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο, το οποίο αν και εδρεύει επίσης στη Χάγη, δεν ταυτίζεται με το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης που εξετάσαμε παραπάνω. Το Δικαστήριο αυτό εξετάζει τα λεγόμενα «εγκλήματα κατά της ανθρωπότητας», δηλαδή τα εγκλήματα πολέμου που συμβαίνουν στον πλανήτη.

Μέχρι και την ίδρυση του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου της Χάγης, τα εγκλήματα πολέμου δικάζονταν σε ειδικά δικαστήρια, τα οποία συγκροτούνταν για αυτό το σκοπό και μόνο και διαλύονταν μετά. Τέτοια δικαστήρια (ad hoc σύμφωνα με το λατινικό νομικό όρο) είχαν για παράδειγμα συγκροτηθεί στις περιπτώσεις των εμφυλίων πολέμων της Ρουάντα και της Γιουγκοσλαβίας. Το Μόνιμο Δικαστήριο της Χάγης δεν υπάγεται στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών, αλλά αποτελεί ανεξάρτητο θεσμό, που αντλεί την ισχύ του από τη Συνθήκη η οποία προβλέπει την ίδρυσή του. Ωστόσο, παρά το γεγονός ότι 139 χώρες επικύρωσαν τη συνθήκη, η εφαρμογή της από την 1η Ιουλίου του 2002 και η ουσιαστική ίδρυση του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου δεν ήταν απρόσκοπτη. Συγκεκριμένα, οι ΗΠΑ και το Ισραήλ θέλησαν να εξαιρεθούν από τη συνθήκη και να μην είναι δυνατή παραπομπή Αμερικανών και Ισραηλινών πολιτών σε αυτό το Δικαστήριο. Για να το πετύχουν αυτό οι ΗΠΑ άσκησαν veto στο Συμβούλιο Ασφαλείας, απειλώντας σε διαφορετική περίπτωση, να αποχωρήσουν από όλες τις διεθνείς στρατιωτικές αποστολές. Ας σημειωθεί ότι στο Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο δικάζονται πρόσωπα και όχι κράτη. Δικάζονται δηλαδή

εκείνοι οι οποίοι υπέπεσαν σε εγκληματικές πράξεις σε καιρό πολέμου, χωρίς η ευθύνη των πράξεων αυτών να μεταφέρεται στη χώρα ή το στρατό στον οποίο άνηκε ο κατηγορούμενος. Πράξεις που χαρακτηρίζονται εγκλήματα πολέμου και δικάζονται από το Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο είναι η γενοκτονία και η καθυπόταξη αμάχων πληθυσμών, τα βασανιστήρια, ο βιασμός και η αναγκαστική εγκυμοσύνη, ο διωγμός ομάδων με πολιτικά, εθνικά, πολιτιστικά, φυλετικά, θρησκευτικά και σεξουαλικά κριτήρια, οι απαγωγές και οι εξαφανίσεις.

Ωστόσο, για να εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου τα εγκλήματα αυτά πρέπει να έχουν διαπραχθεί κατά τη διάρκεια «εκτεταμένων και συστηματικών επιθέσεων κατά άμαχου πληθυσμού». Αυτό σημαίνει ότι για να προσαχθεί μια υπόθεση στο Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο, πρέπει να αποδειχθεί ότι η εγκληματική πράξη δεν έγινε από ένα μεμονωμένο πρόσωπο, ακόμα κι εάν αυτό είναι στρατιώτης, αλλά υπήρξε τμήμα μιας συνολικής στρατιωτικής δράσης.

Τα κράτη που έχουν υπογράψει τη Συνθήκη της Ρώμης που προβλέπει την ίδρυση αυτού του Μόνιμου Διεθνούς Δικαστηρίου, δεσμεύονται από αυτήν, κάτι που σημαίνει ότι είναι υποχρεωμένα να παραδίδουν στο Δικαστήριο πολίτες τους που κατηγορούνται για ανάλογα εγκλήματα, αλλά έχουν επίσης και το δικαίωμα να ζητήσουν την παραπομπή προσώπων που θεωρούν υπεύθυνα για τέτοια δράση. Όμως, ακόμα και σε περίπτωση καταδίκης προσώπων, υπεύθυνα για την κράτησή τους δεν είναι τα κράτη από τα οποία προέρχονται οι κατηγορούμενοι, αλλά το ίδιο το Μόνιμο Διεθνές Δικαστήριο.

Ένας άλλος Διεθνής Οργανισμός δικαστικού χαρακτήρα είναι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων ή Δικαστήριο του Στρασβούργου. Το Δικαστήριο αυτό στην ουσία προστατεύει τα ανθρώπινα δικαιώματα των πολιτών, στις περιπτώσεις που αυτά παραβιάζονται από τα Κράτη. Τα δικαιώματα αυτά είναι συνοπτικά τα ακόλουθα: δικαίωμα στη Ζωή, στην Ελευθερία, στην Ασφάλεια, στην Δίκαιη Δικαστική Προστασία, στο Τεκμήριο Αθωότητας, στο Σεβασμό στην Προσωπική Ζωή, στην Οικογενειακή Ζωή, την Κατοικία, στην Αλληλογραφία, στην Ελευθερία Σκέψης και Συνείδησης, στην Επιλογή Λατρείας και Θρησκείας, στις Ελευθερίες Έκφρασης, Γνώμης και Συνεταιρίζεσθαι, Γάμου και Οικογένειας, Αποτελεσματικής Προσφυγής, Προστασίας Περιουσίας, Μόρφωσης και Παιδείας, Ελευθέρων Δημοκρατικών Εκλογών, Μυστικών Εκλογών, Ελευθερίας Έκφρασης Λαϊκής Θέλησης, καθώς και οι απαγορεύσεις Βασανιστηρίων, Δουλείας, Αναγκαστικής Εργασίας, Επιβολής Ποινής χωρίς Δίκη, Διακρίσεων στην απόλαυση Δικαιωμάτων και Ελευθεριών, Κατάχρησης Εξουσίας.

Κάθε πολίτης καθεμίας από τις 41 χώρες που συμμετέχουν στην λειτουργία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, έχει το δικαίωμα προσφυγής σε αυτό, ενάντια στο κράτος του ή σε κάποιο άλλο κράτος, μόνος του ή μέσω δικηγόρου. Το Δικαστήριο εξετάζει τις προσφυγές και αν τις κρίνει βάσιμες, υποχρεώνει τα κράτη σε επανορθώσεις ή χρηματικές αποζημιώσεις. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Ανθρώπινα Δικαιώματα είναι δεσμευτικές για τα κράτη που συμμετέχουν σε αυτό. Ωστόσο, για να προσφύγει κάποιο πρόσωπο στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων πρέπει να έχει προηγουμένως εξαντλήσει όλα τα νόμιμα μέσα στο ίδιο το

κράτος του. Επίσης, το Δικαστήριο αυτό δε λειτουργεί ως «εφετείο» των εθνικών δικαστικών αρχών. Δηλαδή δεν μπορεί να προσφύγει κάποιος σε αυτό για να προσβάλει μια απόφαση εθνικού δικαστηρίου ως «άδικη» γενικά, αλλά μόνο αν παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα που εξετάσαμε μόλις πριν. Η ρύθμιση αυτή προστατεύει τα κράτη, αφού τους επιτρέπει να διαχειρίζονται ανεξάρτητα το δικαστικό τους σύστημα.

Η κύρια σημασία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων είναι ότι καθιστά το άτομο κομμάτι του Διεθνούς Δικαίου και μάλιστα σε αντιπαράθεση με το κράτος. Πρέπει να πούμε ότι στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων μπορεί κανείς να προσφύγει μόνο εναντίον του κράτους και όχι εναντίον άλλων προσώπων, φυσικών ή νομικών.

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων αποτελείται από 41 δικαστικούς, έναν από κάθε χώρα που συμμετέχει σε αυτό. Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα, που προσχώρησε στην ιδρυτική συνθήκη του Δικαστηρίου το 1953, αποπέμφθηκε από αυτό κατά τη διάρκεια της δικτατορίας, για να επανέλθει αμέσως μετά την αποκατάσταση της δημοκρατίας στη χώρα το 1974. Η αποπομπή αυτή συνέπεσε με την αποχώρηση της Ελλάδας από το Συμβούλιο της Ευρώπης, στο οποίο υπάγεται οργανωτικά το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

E.6. Το Συμβούλιο της Ευρώπης

Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ένας Διεθνής Οργανισμός που εδρεύει στο Στρασβούργο και αποτελείται από 47 κράτη - μέλη. Διακηρυγμένοι στόχοι του είναι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων η ενδυνάμωση της δημοκρατίας και του πλουραλισμού στα κράτη - μέλη του, η συμβολή στην ενημέρωση και η ανάδειξη και προστασία της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς και πολυμορφίας. Επίσης, η επεξεργασία, ανάλυση και λύση προβλημάτων που συναντιούνται στην Ευρώπη, όπως ο ρατσισμός, η εγκληματικότητα, οι θρησκευτικές διακρίσεις, τα ζητήματα των μειονοτήτων κ.α. Ακόμη, η αρωγή προς τα κράτη - μέλη, ώστε να προβούν σε συνταγματικές ή νομοθετικές μεταρρυθμίσεις που θα βοηθούν τους παραπάνω στόχους και θα επιβεβαιώνουν τη δημοκρατική λειτουργία των ευρωπαϊκών κρατών.

Όπως είδαμε και παραπάνω², δεν πρέπει να συγχέουμε το Συμβούλιο της Ευρώπης με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το δεύτερο αποτελεί όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίθετα, το Συμβούλιο της Ευρώπης που εξετάζουμε εδώ επεκτείνεται ευρύτερα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και περιλαμβάνει το σύνολο σχεδόν των κρατών της ηπείρου (δεν συμμετέχει η Λευκορωσία). Επίσης, στο Συμβούλιο της Ευρώπης συμμετέχουν ως παρατηρητές οι ΗΠΑ, ο Καναδάς, η Ιαπωνία, το Μεξικό, καθώς και το Βατικανό. Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949 με τη σύμβαση του Λονδίνου και η Ελλάδα αποτελεί ιδρυτικό μέλος του, αν και απεπέμφη από αυτό την περίοδο 1968 - 1975, εξαιτίας της στρατιωτικής δικτατορίας

Αποφασιστικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η Επιτροπή των Υπουργών. Αυτή συνήθως αποτελείται από τους Υπουργούς των Εξωτερικών των κρατών - μελών, είναι όμως δυνατό να συγκροτηθεί και από υπουργούς το αντικείμενο των οποίων συνδέε-

² (βλ. διδακτική ενότητα 4.2, υποσημείωση 1,σελ. 79)

ται με το θέμα συζήτησης, π.χ. στο ζήτημα της ανάδειξης και προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς της Ευρώπης, η Επιτροπή των Υπουργών μπορεί να αποτελείται από τους υπουργούς πολιτισμού ή παιδείας. Οι αποφάσεις της Επιτροπής των Υπουργών είναι δεσμευτικές για τα κράτη - μέλη, δηλαδή είναι υποχρεωμένα να τις ακολουθήσουν. Αντίθετα, δεν είναι δεσμευτικές οι αποφάσεις του δεύτερου οργάνου του Συμβουλίου της Ευρώπης, που είναι η Κοινοβουλευτική Συνέλευση. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση συνεδριάζει κάθε 3 μήνες και αποτελείται από εκπροσώπους των κοινοβουλίων των κρατών - μελών. Η Ελλάδα έχει 7 θέσεις στην Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης. Σε αυτό παίρνονται αποφάσεις με διευρυμένη πλειοψηφία (τίθενται δηλαδή αυστηρά κριτήρια απαρτίας και απαιτείται ισχυρότερη του 50% συν μία ψήφο πλειοψηφία), αλλά και πάλι η εφαρμογή ή μη των αποφάσεων της βρίσκεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών - μελών.

Πρέπει να πούμε για το Συμβούλιο της Ευρώπης, ότι δεν έχει νομοθετικό χαρακτήρα, αλλά βασίζει τις αποφάσεις του σε ήδη υπάρχουσες συμφωνίες, συμβάσεις και συμβουλευτικά όργανα, όπως είναι η «Επιτροπή της Βενετίας».

E.7. Γενικά

Είναι, όπως διαπιστώνουμε, εξαιρετικά δύσκολο να εξάγουμε γενικά συμπεράσματα για το ρόλο των Διεθνών Οργανισμών και τη σχέση τους με τα εθνικά κράτη και τις ενώσεις. Και αυτό γιατί η ποσότητα και η ποιότητα των αρμοδιοτήτων τους ποικίλλει ανάλογα με την περίπτωση, το ίδιο όμως συμβαίνει και με το αντικείμενο ασχολίας τους. Μια πολλή σημαντική παράμετρος είναι η δεσμευτικότητα ή όχι των αποφάσεών τους, δηλαδή το αν τα κράτη είναι υποχρεωμένα να υπακούουν στις αποφάσεις τους ή όχι. Όπως εξετάσαμε και πιο πάνω, λίγοι είναι οι Διεθνείς Οργανισμοί που έχουν τέτοια εξουσία, ενώ οι περισσότεροι βασίζονται στην εθελοντική συναίνεση των κρατών - μελών τους, χάρη στην οποία υπάρχουν.

Μπορούμε πάντως σε γενικές γραμμές να πούμε ότι οι Διεθνείς Οργανισμοί, αποτελούν τον μετρητή της διεθνούς διάθεσης για συνεργασία και συνεννόηση. Ιδιαίτερα μετά το 1989, όταν η πτώση του σοβιετικού συνασπισμού σηματοδότησε το τέλος του διπολικού κόσμου που λειτουργούσε κατά κανόνα μέσω συνασπισμών, οικονομικών, στρατιωτικών και άλλων, η διαπίστωση αυτή γίνεται πιο έντονη και ο ρόλος των Διεθνών Οργανισμών γίνεται ολοένα και κρισιμότερος και πιο αποφασιστικός.

ΕΝΟΤΗΤΑ ΣΤ **ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ - ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΑ**

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να αντιλαμβάνονται τι είναι τα Νομικά Πρόσωπα και τις διακρίσεις τους.
- Να κατανοούν τί είναι, πώς καταρτίζονται και τι ρυθμίζουν ή προστατεύουν οι Ανεξάρτητες Αρχές.
- Να αντιλαμβάνονται τους λόγους που οδήγησαν στην ανάγκη θεσπίσεως Ανεξαρτήτων Αρχών.
- Να γνωρίζουν τα επιχειρήματα υπέρ και κατά της «δημοκρατικότητας» του φαινομένου των Ανεξαρτήτων Αρχών.
- Να κατανοούν τις διαφορές αντικείμενου και δράσης μεταξύ των Ανεξαρτήτων Αρχών που προστατεύουν δικαιώματα και αυτών που ρυθμίζουν κάποιες αγορές.
- Να γνωρίζουν το αντικείμενο και τους τρόπους δράσης των κυριότερων Ανεξαρτήτων Αρχών (ιδίως του ΑΣΕΠ, του ΕΣΡ και της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων).
- Να κατανοούν τι είναι, πώς λειτουργούν και τι προσφέρουν τα Παρατηρητήρια

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- Ανεξάρτητες Αρχές
- Νομικά Πρόσωπα (ΝΠΠΔ, ΝΠΔΔ)
- Θεσμικά Αντίβαρα
- Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων
- ΑΣΕΠ
- ΕΣΡ
- ΑΔΑΕ
- Παρατηρητήρια
- Δίκτυα Πληροφόρησης
- «Βέλτιστες Πρακτικές»

«Οι νέες προσλήψεις προσωπικού στο Δημόσιο θα πραγματοποιηθούν μετά από διαγωνισμό του ΑΣΕΠ». «Αναμένεται η έκδοση των αδειών εκπομπής από το ΕΣΡ». «Η έκθεση δράσης της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας...». «Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού χαρακτήρα γνωμάτευσε ότι...». Τα τελευταία χρόνια φράσεις σαν κι αυτές χρησιμοποιούνται ολοένα και συχνότερα στη δημόσια ζωή, όχι μόνο της χώρας μας αλλά και των περισσότερων ευρωπαϊκών χωρών. Μια σειρά από νεοσύστατος οργανισμός εμφανίζονται, κατοχυρώνονται και επεκτείνουν τα πεδία της δραστηριότητάς τους. Τις περισσότερες φορές όλοι αυτοί οι νέοι φορείς ακούνε στο όνομα «**Ανεξάρτητες Αρχές**». Ο θεσμός βέβαια δεν είναι καινούργιος, έχει ήδη έναν αιώνα ζωή στις ΗΠΑ, όμως στην Ευρώπη άρχισε να μεταφύεται μόλις τις δύο τελευταίες δεκαετίες.

Άλλες από αυτές τις Αρχές προστατεύουν κάποια δικαιώματα των πολιτών (ορισμένες φορές και απέναντι στο ίδιο το Κράτος), άλλες επιβλέπουν την τήρηση κάποιων αρχών σε ένα συγκεκριμένο πεδίο όπου δραστηριοποιούνται ιδιωτικά συμφέροντα, άλλες πάλι μοιάζουν να λειτουργούν σα μια δημόσια υπηρεσία που δεν ελέγχεται ωστόσο από την κυβέρνηση. Οι Αρχές αυτές άλλοτε εκδίδουν κανόνες και κανονισμούς, άλλοτε εκδίδουν αποφάσεις και δίνουν πιστοποιητικά με βάση κανονισμούς κι άλλες φορές πάλι δέχονται προσφυγές και επιλύουν διαφορές.

ΔΥΟ ΜΕΓΑΛΕΣ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Ας χωρίσουμε εξ αρχής τις Ανεξάρτητες Αρχές -όπως κάνουν οι περισσότεροι πολιτικοί επιστήμονες που ασχολούνται με το ζήτημα- σε δύο μεγάλες κατηγορίες προκειμένου να θυμόμαστε αυτό τον διαχωρισμό (παρακάτω θα μιλήσουμε αναλυτικότερα γι' αυτό το ζήτημα)

Υπάρχουν λοιπόν:

- **Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν δικαιώματα των πολιτών** (ασχολούνται με το πώς αυτά θα γίνονται σεβαστά από την κοινωνία αλλά και από το Κράτος)
- **Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν αγορές ή οικονομική δραστηριότητα** (ασχολούνται με το πώς αυτές οι αγορές θα λειτουργούν καλύτερα για τον καταναλωτή και για την οικονομία γενικότερα)

Υπάρχουν φυσικά και κάποιες Ανεξάρτητες Αρχές που μπορεί να θεωρηθεί ότι κάνουν και τα δύο (παραδείγμα το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης που ασχολείται τόσο με τη διαφύλαξη του δικαιώματος των πολιτών στην ενημέρωση, όσο και με την αγορά των ραδιοτηλεοπτικών μέσων)

Οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν εμφανίστηκαν και δεν πολλαπλασιάστηκαν τυχαία στις σύγχρονες δημοκρατίες. Εξυπηρετούν κάποιες επείγουσες πολιτικές και κοινωνικές ανάγκες καθώς και κάποιους σκοπούς που υπαγορεύτηκαν από τις εξελίξεις ειδικά των τελευταίων δεκαετιών. Πρόκειται κατά κανόνα για ανάγκες και για σκοπούς, που οι παραδοσιακοί θεσμοί του Κράτους, για διάφορους λόγους, αδυνατούσαν να εκπληρώσουν. Έτσι προέκυψε ο θεσμός των ανεξάρτητων αρχών που παρουσιάζει αρκετές ιδιοτυπίες σε σχέση με όλους τους άλλους δημοκρατικούς θεσμούς.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν φτάσει ωστόσο να θεωρούνται τόσο σημαντικές για τη λειτουργία του πολιτεύματος και της πολιτικής ζωής ώστε συχνά (όπως συμβαίνει και στην Ελλάδα από το 2003) η λειτουργία τους κατοχυρώνεται και από το Σύνταγμα.

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΚΑΤΟΧΥΡΩΜΕΝΕΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΕΣ ΑΡΧΕΣ

Με το άρθρο 101Α του Συντάγματος της Ελλάδας κατοχυρώνεται η λειτουργία των παρακάτω ανεξάρτητων αρχών:

- ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ (ΑΣΕΠ)
- ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ (ΕΣΡ)
- ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ
- ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΩΝ ΔΕΔΟΜΕΝΩΝ
- ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΑΠΟΡΡΗΤΟΥ ΤΩΝ ΤΗΛΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΩΝ

Παρακάτω θα έχουμε την ευκαιρία να αναφερθούμε εκτενέστερα στις λειτουργίες αυτών των Αρχών αλλά και σε άλλες Ανεξάρτητες Αρχές που δεν κατοχυρώνονται συνταγματικά αλλά βάσει νόμων.

Στην ενότητα αυτή λοιπόν θα δούμε πώς εμφανίστηκαν και τι θέση έχουν στις σύγχρονες δημοκρατίες οι Ανεξάρτητες Αρχές, πριν αναφερθούμε ειδικότερα σε κάθε μία από αυτές και στον ρόλο που αναλαμβάνει.

Στο τέλος αυτής της ενότητας θα σταθούμε επίσης στο ρόλο και στη δράση των Παρατηρητηρίων που λειτουργούν -με επίσης ανεξάρτητο τρόπο- σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο πλαίσιο διάφορων ευρωπαϊκών θεσμών.

ΣΤ.1 Οι Ανεξάρτητες Αρχές μέσα στο δημοκρατικό πολίτευμα

Στην πρώτη ενότητα είδαμε ότι στις σύγχρονες δημοκρατίες υπάρχουν τρεις εξουσίες (η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική) οι οποίες ασκούνται από συγκεκριμένους και ξεχωριστούς θεσμούς (κοινοβούλιο, κυβέρνηση και τα δικαστήρια αντίστοιχα) και νομιμοποιούνται δημοκρατικά μέσω των εκλογών, εκφράζουν δηλαδή έμμεσα τη θέληση του λαού κι εξουσιοδοτούνται από αυτόν να λαμβάνουν τις αποφάσεις που λαμβάνουν.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές όμως είναι φορείς οι οποίοι, ενώ δεν ανήκουν οργανικά σε καμία από τις τρεις εξουσίες (ακόμη κι όταν επιβλέπονται οργανικά από ένα υπουργείο έχουν κατοχυρωμένη την ανεξάρτητη λειτουργία τους), λαμβάνουν αποφάσεις που όπως είπαμε πότε θεσμοθετούν κανόνες, πότε εκδίδουν υποχρεωτικές αποφάσεις και πότε επιλύουν διαφορές. Αυτό σημαίνει δηλαδή ότι κάνουν -η καθεμιά στο πεδίο της αρμοδιότητάς της- ό,τι η νομοθετική, η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία αντίστοιχα. Οι Ανεξάρτητες Αρχές λοιπόν αναμιγνύονται και με τις τρεις εξουσίες χωρίς ωστόσο να ανήκουν σε καμία από αυτές εφόσον είναι ανεξάρτητες. Τι είδους αρχές είναι λοιπόν αυτές οι Ανεξάρτητες Αρχές; Πώς δικαιολογείται η παρουσία τους δίπλα στις άλλες αρχές που λειτουργούν στη δημοκρατία και σε σχέση με ποιον είναι ανεξάρτητες;

Μια τέταρτη εξουσία;

Συνήθως ακούμε να λέγεται ότι ο Τύπος και τα ηλεκτρονικά ΜΜΕ είναι η «τέταρτη εξουσία». Αυτό φυσικά είναι απλώς μια υπερβολή, μια μεταφορά, που σκοπό έχει να δείξει το πόσο ισχυρά είναι τα ΜΜΕ στη σύγχρονη πολιτική ζωή. Αν υπάρχει ωστόσο -από καθαρά νομική άποψη- μια μορφή εξουσίας που να μπορεί να προστεθεί ως «τέταρτη» δίπλα στις «τρεις εξουσίες» που ήδη θεωρούνται μέρος της παράδοσης των δυτικών δημοκρατιών, αυτή είναι η εξουσία των Ανεξάρτητων Αρχών. Αυτό συμβαίνει γιατί ενώ οι Ανεξάρτητες Αρχές είναι πράγματι «αρχές» (δηλαδή κρατικοί θεσμοί που ασκούν δημόσια εξουσία, πράγμα που σημαίνει ότι δικαιούνται να αποφασίζουν για μια κατηγορία δημόσιων υποθέσεων) δεν μπορούν να ενταχθούν σε κανέναν από τους θεσμούς που ασκούν νομοθετική, εκτελεστική ή δικαστική εξουσία. Βέβαια, αν εξετάσουμε το ιστορικό της εμφάνισης του θεσμού των Ανεξάρτητων Αρχών στις περισσότερες χώρες, θα διαπιστώσουμε ότι προέρχονται από την διοίκηση που είναι κομμάτι της εκτελεστικής εξουσίας, κι ως ένα σημείο αποτελούν προέκταση των λειτουργιών της. Πριν λίγα χρόνια άλλωστε στην Ελλάδα (αλλά και σε άλλες χώρες) ονομάζονταν «Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές» (ΑΔΑ) πράγμα που σημαίνει ότι ακόμη και μετά την ίδρυσή τους εξακολουθούσαν να γίνονται αντιληπτές λίγο πολύ σαν κομμάτια της Διοίκησης. Δεν είναι λοιπόν τυχαία αυτή η ονομασία, όπως δεν είναι τυχαίο ότι στην Ελλάδα εγκαταλείφθηκε μετά τη συνταγματική κατοχύρωση πέντε Ανεξάρτητων Αρχών. Η έμφαση που δίνεται πλέον στην ανεξαρτησία των νέων αυτών Αρχών δείχνει πως η θέση τους σε σχέση με την εκτελεστική εξουσία και τη Δημόσια Διοίκηση δεν είναι απόλυτα ξεκαθαρισμένη. Ακόμη και το καθεστώς των Ανεξάρτητων Αρχών ως νομικών προσώπων εξακολουθεί και σήμερα να συζητείται.

ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΕΝΑ ΝΟΜΙΚΟ ΠΡΟΣΩΠΟ;

ΛΙΓΑ ΛΟΓΙΑ ΓΙΑ ΤΗ ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΩΝ ΑΡΧΩΝ

Με την ευκαιρία -και για να καταλάβουμε καλύτερα αυτό το σημείο- καλό είναι να γνωρίζουμε μερικά πράγματα για το τι είναι ένα νομικό πρόσωπο, ποια νομικά πρόσωπα συναντούμε στην καθημερινότητά μας και ποια ιδιοτυπία έχουν οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Ο κάθε ένας από εμάς είναι ένα για το νόμο ένα **φυσικό πρόσωπο**, και ως φυσικά πρόσωπα οι νόμοι μάς αναγνωρίζουν κάποια **δικαιώματα και υποχρεώσεις**. Ένα **νομικό πρόσωπο** είναι ένα υποθετικό ας πούμε πρόσωπο (συνήθως μια ένωση φυσικών προσώπων) που **έχει συγκροτηθεί νόμιμα και που του αναγνωρίζονται επίσης δικαιώματα και υποχρεώσεις** και μπορεί να εκπροσωπείται σε ένα δικαστήριο και να συνάπτει συμβόλαια όπως μπορεί να κάνει ο καθένας από εμάς.

Τα νομικά πρόσωπα είναι δύο ειδών: τα **νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου** και τα **νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου**.

Νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ) είναι οι κάθε είδους **ενώσεις, σωματεία και εταιρείες**, ακόμα και αυτά που ιδρύονται από το Κράτος αλλά ορίζονται ως ΝΠΙΔ (π.χ. ΔΕΗ).

Νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ) είναι τα παρακάτω:

- **το Κράτος** (περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τη Βουλή, την Κυβέρνηση, τα Υπουργεία και όλους τους θεσμούς που υπάγονται σε αυτά όπως τα ανεξάρτητα Δικαστήρια, το Στρατό, την Αστυνομία την πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τις Περιφέρειες)
- **οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) α' και β' βαθμού** (Δήμοι και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις) που λειτουργούν με βάση το Σύνταγμα και τους νόμους του Κράτους και τους ανατίθενται συγκεκριμένες αρμοδιότητες στα πλαίσια αυτά
- **άλλα ΝΠΔΔ** που ιδρύει το Κράτος για να εξυπηρετήσει κάποιους ειδικούς σκοπούς, είτε αυτά υπάγονται σε αυτό (π.χ. ΙΚΑ), είτε αυτοδιοικούνται (π.χ. Πανεπιστήμια), είτε είναι ιδιωτικοί οργανισμοί εξέχουσας σημασίας που τους έχει απονεμηθεί το καθεστώς του ΝΠΔΔ (Εκκλησία της Ελλάδος, Δικηγορικοί Σύλλογοι). Σε όλα τα παραπάνω νομικά πρόσωπα η Πολιτεία, εφόσον τα ιδρύει με νόμο ασκεί πάνω τους ένα είδος ελέγχου, που στην ελάχιστη των περιπτώσεων είναι απλώς ένας έλεγχος της νομιμότητας των πράξεών τους.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές ωστόσο αν και ανεξάρτητες **δεν είναι αυτοτελή Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου**, αλλά **εντάσσονται στο νομικό πρόσωπο του Κράτους** όπως κάθε κρατική υπηρεσία.

Παρόλα αυτά έχουν το δικαίωμα να εκπροσωπούνται αυτοτελώς στα δικαστήρια μέσω των νομικών τους εκπροσώπων. Από την άλλη πάλι μεριά συνήθως δεν υπόκεινται σε κανενός είδους έλεγχο εκ μέρους της Κυβέρνησης ή της Διοίκησης. Πρόκειται για μια εντελώς ιδιότυπη κατάσταση που δείχνει ότι ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών είναι τόσο καινούργιος και καινοτόμος ώστε δυσκολεύεται ακόμα να ενσωματωθεί ακόμη και στα βασικά στοιχεία του νομικού μας συστήματος. Γενικότερα πάντως μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ζήτημα της **νομικής προσωπικότητας** των Ανεξάρτητων Αρχών δεν έχει επιλυθεί οριστικά και παραμένει από πολλές απόψεις ανοιχτό.

Στο πρώτο κεφάλαιο είδαμε ότι η Δημόσια Διοίκηση συμμετέχει στην εκτελεστική λειτουργία εφόσον λαμβάνει και αυτή αποφάσεις, φυσικά όχι αυθαίρετα αλλά με βάση τις κατευθύνσεις που της δίνει η πολιτική εξουσία. Όμως και η Δημόσια Διοίκηση πολλές φορές φτάνει να αποφασίζει για πολλά ζητήματα (ιδίως αυτά που θεωρούνται «τεχνικής φύσης» και αφορούν την απλή εφαρμογή των νόμων) «από μόνη της», βάσει φυσικά της νόμιμης εξουσιοδότησης που έχει λάβει για το σκοπό αυτό. Επίσης, πολλές φορές όταν η πολιτική εξουσία σχεδιάζει τη δημόσια πολιτική σε έναν τομέα αναγκάζεται να παίρνει σοβαρά υπόψη τη γνώμη και την εμπειρία των δημόσιων υπηρεσιών που δραστηριοποιούνται σε αυτό τον τομέα και ως εκ τούτου έχουν μια ειδική γνώση. Μάλιστα, όσο πιο περίπλοκος και σύνθετος γίνεται ο σχεδιασμός της δημόσιας πολιτικής, τόσο η ειδική γνώση -σαν κι αυτή που διαθέτουν οι δημόσιες υπηρεσίες

Πολλές φορές οι αρμοδιότητες των σημερινών Ανεξάρτητων Αρχών ήταν, στο άμεσο παρελθόν, αρμοδιότητες μιας δημόσιας υπηρεσίας η οποία εφάρμοζε αποφάσεις της πολιτικής ηγεσίας. Για παράδειγμα, όλες σήμερα οι προσλήψεις στον Δημόσιο Τομέα πρέπει να διενεργούνται μέσω του ΑΣΕΠ, ενώ παλιότερα κάθε δημόσιος φορέας μέσω των υπηρεσιών του για το προσωπικό -και φυσικά μέσω αποφάσεων των πολιτικών του προϊσταμένων- προκήρυσσε τις θέσεις και διενεργούσε τους διαγωνισμούς. Παλιότερα πάλι, η επίβλεψη των ραδιοτηλεοπτικών μέσων που ασκεί σήμερα το ΕΣΡ ήταν αρμοδιότητα του Υπουργείου Τύπου και ΜΜΕ κ.ο.κ. Βλέπουμε λοιπόν ότι η εκτελεστική εξουσία παραχωρεί κάποιες αρμοδιότητές της στο νέο θεσμό των Ανεξάρτητων Αρχών, στην αρχή θεωρώντας τις ως ένα νέο είδος διοικητικού θεσμού.

Στη συνέχεια όμως, ο τρόπος με τον οποίο βλέπουμε τις Ανεξάρτητες Αρχές εξελίσσεται και αλλάζει, εφόσον εμφανίζονται και άλλες Αρχές που δεν αντικαθιστούν κάποια προϋπάρχουσα δημόσια υπηρεσία, αλλά καλύπτουν νέες ανάγκες οι οποίες εμφανίστηκαν τα τελευταία χρόνια. Κανείς παραδείγματος χάριν, δεν μιλούσε πριν από λίγα χρόνια για την ανάγκη προστασίας των προσωπικών δεδομένων και δεν υπήρχε κάποια υπηρεσία που να ασχολείται με αυτό το ζήτημα. Αρχές λοιπόν όπως η Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων ή ο Συνήγορος του Πολίτη δημιουργήθηκαν εξ αρχής με σκοπό να είναι διαχωρισμένες από την Κυβέρνηση αλλά και το Κράτος στο σύνολό του. Αυτό συμβαίνει γιατί τα δικαιώματα τα οποία καλούνται να υπερασπιστούν οι Αρχές αυτές μπορεί να πλήττονται και από το ίδιο το Κράτος.

Έτσι λοιπόν σύντομα έγινε αντιληπτό ότι ο νέος θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών, δεν μπορεί να θεωρηθεί απλά προέκταση της Δημόσιας Διοίκησης και της εκτελεστικής εξουσίας, δεν είναι απλά ένας νέος διοικητικός θεσμός αλλά ότι συνιστά ένα είδος νέου **πολιτειακού θεσμού**. Η άποψη ότι οι Αρχές αυτές είναι μια μορφή «τέταρτης εξουσίας» δίπλα στις παραδοσιακές είναι ίσως λίγο τραβηγμένη. Η αλήθεια είναι όμως ότι σε πολλές περιπτώσεις οι δραστηριότητες, οι αρμοδιότητες και κυρίως ο βαθμός ανεξαρτησίας των Αρχών αυτών και το γεγονός ότι είναι σε θέση να παίρνουν σημαντικές αποφάσεις για ορισμένα ζητήματα, μάς δίνουν το δικαίωμα να τις δούμε σαν κάτι εντελώς νέο στον χώρο της δημόσιας εξουσίας που αλλάζει τη μορφή των δημοκρατιών μας.

Λόγοι εμφάνισης των Ανεξάρτητων Αρχών

Πριν δούμε πώς οι Ανεξάρτητες Αρχές επιδρούν στο δημοκρατικό πολίτευμα καλό θα ήταν να αναρωτηθούμε γιατί εμφανίστηκαν και τι εξυπηρετούν.

Ήδη αναφερθήκαμε στις **νέες ανάγκες και απαιτήσεις** που οδήγησαν στην εμφάνιση ορισμένων Ανεξάρτητων Αρχών, κι αυτό είναι σίγουρα κάτι που ισχύει για όλες τους. Ακόμη και εκείνες οι Αρχές που καλύπτουν τομείς που πριν τις κάλυπταν κάποιες δημόσιες υπηρεσίες, εμφανίστηκαν -μπορεί να πει κανείς- γιατί ακριβώς εμφανίστηκαν κάποιες νέες απαιτήσεις στις οποίες δεν μπορούσε να ανταποκριθεί μια παραδοσιακή δημόσια υπηρεσία. Αυτό ισχύει πολύ περισσότερο για θέματα όπως η προστασία των προσωπικών δεδομένων και του απορρήτου των επικοινωνιών, τα οποία ήρθαν τα τελευταία χρόνια στην επιφάνεια ακριβώς λόγω της αλματώδους ανάπτυξης της πληροφορικής και της επικοινωνιακής τεχνολογίας. Οι παραδοσιακές υπηρεσίες του Κράτους δεν μπορούσαν να παρακολου-

θήσουν αρκετά γρήγορα αυτές τις εξελίξεις και να προσαρμόσουν ανάλογα το νομικό πλαίσιο. Έτσι η δημιουργία Ανεξάρτητων Αρχών πρόσφερε μια λύση.

Ξεχωριστό ρόλο στην εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών οι οποίες έχουν να κάνουν με δικαιώματα έπαιξε ακριβώς το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια σε ολόκληρο τον κόσμο γίνεται πολύ μεγαλύτερη συζήτηση απ' ό,τι πριν σχετικά με τα δικαιώματα του ανθρώπου και του πολίτη αλλά και ομάδων του πληθυσμού. Δεν είναι μόνο ότι δίνεται μεγάλη έμφαση στην τήρηση και προστασία των παραδοσιακών δικαιωμάτων, αλλά και ότι αναγνωρίζονται περισσότερα δικαιώματα σε σχέση με παλιότερες εποχές και αναπτύσσονται νέες κοινωνικές ευαισθησίες. Επειδή μάλιστα τα κράτη και η κυβερνήσεις παγκοσμίως έχουν συχνά αναγνωριστεί και καταγγεληθεί ως οι κύριοι υπαίτιοι για μια σειρά από παραβιάσεις δικαιωμάτων των πολιτών τους, αλλά και επειδή έχουν την τάση να αργούν να αναγνωρίσουν και να σεβαστούν στην πράξη πολλά από τα νέα δικαιώματα, γι' αυτό και προβάλλεται ως λύση να δημιουργούνται Ανεξάρτητες Αρχές που θα λειτουργούν ως εγγυήσεις για το σεβασμό τους.

Επίσης ένας από τους λόγους που αναμφισβήτητα επέδρασαν στην εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών είναι το φαινόμενο της τεχνοκρατίας. Θεωρείται ότι για να χειριστεί κανείς σήμερα μια σειρά από θέματα που απασχολούν την κοινωνία πρέπει να έχει εξειδικευμένες και όχι γενικές γνώσεις πάνω σε αυτά, κι αυτό ωθεί πολλούς να υποστηρίζουν ότι τα θέματα αυτά καλύτερο θα ήταν να τίθενται εκτός πολιτικής αντιπαράθεσης και η κοινωνία να εμπιστεύεται τη γνώμη των ειδικών πάνω σε αυτά. Αυτό είναι το **τεχνοκρατικό φαινόμενο**, το οποίο επεκτείνεται και συνδέεται με την εμφάνιση Ανεξάρτητων Αρχών, καθώς στην πλειονότητά τους τα στελέχη των Αρχών αυτών δεν είναι πολιτικές προσωπικότητες, αλλά διακρίνονται ακριβώς για την επιστημονική τους κατάρτιση στον τομέα της δραστηριότητάς τους. Η πεποίθηση ότι η πολιτική έτσι όπως ασκείται δεν είναι σε θέση να προσφέρει αποτελέσματα και ότι μια άλλου είδους εξουσία, διαφορετική από την εκτελεστική/κυβερνητική χρειάζεται να θεσμοθετηθεί για να αντιμετωπιστούν κάποια προβλήματα, έχει παίξει σίγουρα σημαντικό ρόλο στο να θεσμοθετηθούν οι Ανεξάρτητες Αρχές.

Πολλοί ωστόσο ισχυρίζονται ότι υπάρχουν και άλλοι, καθαρά πολιτικοί λόγοι, που οδήγησαν στην εμφάνιση των Ανεξάρτητων Αρχών, που συνδέονται με αυτό που μόλις αναφέραμε. Υπάρχει η άποψη ότι η πολιτική εξουσία ωφελείται από την ίδρυση Ανεξάρτητων Αρχών γιατί μέσω αυτών **απαλλάσσεται από το πολιτικό κόστος** που μπορεί να έχουν διάφορες αποφάσεις που καλείται να πάρει για διάφορα ζητήματα. Επίσης η δημιουργία τέτοιων Αρχών επιτρέπει να αντιμετωπιστούν ζητήματα στα οποία η διακομματική συνεννόηση είναι επιθυμητή αλλά δύσκολη. Τέλος, υπάρχουν ζητήματα για τα οποία η πολιτική επιθυμεί να μην αποφασίζει καν η ίδια για να μην κατηγορηθεί για μεροληψία (όπως για παράδειγμα οι προσλήψεις στο Δημόσιο, ή τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα). Σε όλες αυτές τις περιπτώσεις οι Ανεξάρτητες Αρχές φαίνεται ότι προσέφεραν τα τελευταία χρόνια πολλές πολιτικές απαντήσεις γι' αυτό και τους παραχωρήθηκαν πολλές αρμοδιότητες και υπάρχει η τάση να κατοχυρωθεί περισσότερο ο ρόλος τους, χωρίς η πολιτική εξουσία να θεωρεί ότι πλήττεται από αυτό το νέο θεσμό. Φυσικά αυτό δεν σημαίνει ότι λείπουν και οι περιπτώσεις που η δράση των Ανεξάρτητων Αρχών έρχεται σε σύγκρουση με την πολιτική εξουσία, νομοθετική και εκτελεστική.

Η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών και η δημοκρατία

Είδαμε λοιπόν ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές, όσο ισχυροποιούνται και κατοχυρώνονται, γίνονται κομμάτι του δημοκρατικού πολιτεύματος. Δεν είναι πολιτικά όργανα, δεν ανήκουν στην πολιτική εξουσία, δεν εκλέγονται, αλλά τα μέλη τους ορίζονται συνήθως από τη Βουλή για μια ορισμένη θητεία, συνήθως με βάση το αναγνωρισμένο επιστημονικό ή πνευματικό τους κύρος σε έναν τομέα. Κι όμως, σε ορισμένες περιπτώσεις καλούνται να πάρουν σημαντικές αποφάσεις που επηρεάζουν την καθημερινότητά μας, καλούνται να εκδώσουν κανονισμούς ή να διαμορφώσουν νομικά πλαίσια, να εφαρμόσουν ή να επιβλέψουν την εφαρμογή νόμων, πράγματα δηλαδή που στις δημοκρατίες παραδοσιακά αποτελούν αντικείμενο της πολιτικής και απασχολούν τα κόμματα. Επίσης, οι Ανεξάρτητες Αρχές καλούνται μερικές φορές να επιλύσουν οι ίδιες κάποιες διαφορές στον τομέα της δραστηριότητάς τους, έχουν δηλαδή και κάποιες αρμοδιότητες που μοιάζουν με δικαστικές.

Η ανεξαρτησία των μελών τους από κάθε πολιτικό και διοικητικό έλεγχο είναι κατοχυρωμένη, δεν μπορούν δηλαδή κατά τη διάρκεια της θητείας τους να κριθούν από κάποιο πολιτικό ή διοικητικό όργανο του Κράτους για τις αποφάσεις τους. Οι πολίτες που θεωρούν ότι θίγονται από κάποια απόφαση των Ανεξάρτητων Αρχών μπορούν να προσφύγουν στα διοικητικά δικαστήρια για να την ανατρέψουν (υπόκεινται δηλαδή μόνο σε δικαστικό έλεγχο καθώς λέγεται). Το ερώτημα λοιπόν που τίθεται συχνά σε σχέση με τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι το κατά πόσο είναι δημοκρατικό να παραχωρείται σε κάποια τέτοια ολιγομελή όργανα -που δεν είναι πολιτικά και τα οποία δεν λογοδοτούν πολιτικά, ούτε έμμεσα ούτε άμεσα, στο λαό- το δικαίωμα να λαμβάνουν πολιτικές αποφάσεις. Μήπως η ανεξαρτησία αυτών των Αρχών είναι σε τελική ανάλυση ανεξαρτησία και από τη λαϊκή βούληση (που δεν είναι σε θέση να τις ελέγξει), και επομένως δεν είναι σύμφωνη με τις αρχές της δημοκρατίας;

Η απάντηση που δίνεται σε αυτού του είδους τις ενστάσεις είναι ότι οι Ανεξάρτητες Αρχές προσφέρουν στη δημοκρατία και στο λαό ένα ακόμη σημαντικό **θεσμικό αντίβαρο** απέναντι στην πολιτική εξουσία, έτσι ώστε η τελευταία να ελέγχεται και να περιορίζεται κατά τη διάρκεια της θητείας της. Η ανεξαρτησία αυτών των Αρχών θα μπορούσε να παραλληλιστεί με την ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης. Όπως ακριβώς θεωρήθηκε ότι χρειάζεται να υπάρχει μια ανεξάρτητη δικαστική εξουσία, που να μην δέχεται επεμβάσεις στις αποφάσεις της από την πολιτική εξουσία, η οποία να εξουσιοδοτείται να δικάζει τις υποθέσεις των πολιτών βάσει των νόμων, έτσι σήμερα θεωρείται ότι θα πρέπει να δημιουργηθεί ένα ακόμη «άβατο» για την πολιτική εξουσία. Θεωρείται δηλαδή ότι σε μια σειρά από τομείς, πρέπει να υπάρχουν θεσμοί που θα προστατεύουν ακόμα περισσότερο τους πολίτες και θα αποτρέπουν την πολιτική εξουσία από το να παίρνει αποφάσεις που παραβιάζουν κάποιο αναγνωρισμένο δικαίωμα των πολιτών ή κάποιων ομάδων πολιτών. Επίσης είναι ένας τρόπος ώστε να επιβληθούν στην πολιτική κάποιοι κοινοί κανόνες και αρχές με βάση τους οποίους θα διεξάγεται η πολιτική διαπάλη. Όπως τα ανεξάρτητα δικαστήρια, έτσι και οι Ανεξάρτητες Αρχές προσδιορίζουν σήμερα κάποια πιο συγκεκριμένα όρια (σε σύγκριση με παλαιότερα) τόσο για την πολιτική όσο και για τους πολίτες.

Φυσικά ο ρόλος της κάθε Ανεξάρτητης Αρχής σε αυτό το σημείο διαφέρει ανάλογα με το αν αυτή έχει να κάνει με προστασία δικαιωμάτων ή με ρύθμιση αγορών. Διαφέρει επίσης ανάλογα με το πόσο δεσμευτικές είναι οι αποφάσεις της σύμφωνα με το νομικό πλαι-

σιο που διέπει τη λειτουργία της. Όμως άλλες λίγο, άλλες περισσότερο, όλες οι Ανεξάρτητες Αρχές λειτουργούν ως αντίβαρα προς την πολιτική εξουσία και όλες μαζί συγκροτούν έναν ανεξάρτητο παράγοντα που υποχρεώνει την πολιτική να προσαρμόσει ανάλογα τη συμπεριφορά και τις αποφάσεις της. Όπως και τα δικαστήρια, έτσι και οι Ανεξάρτητες Αρχές δεν εκλέγονται και δεν ελέγχονται αλλά ασκούν τα καθήκοντά τους στο όνομα του ελληνικού λαού. Για να μπορούν λοιπόν τέτοιου είδους μη εκλεγμένα όργανα να είναι πραγματικά θεσμικά αντίβαρα σε μια πολιτική εξουσία που έχει τη δημοκρατική νομιμοποίηση των εκλογών, και προκειμένου να μην αυθαιρετούν πρέπει να βρίσκουν άλλες μορφές δημοκρατικής νομιμοποίησης. Έτσι οι Ανεξάρτητες Αρχές έχουν την τάση να οργανώνουν **διαδικασίες δημόσιας διαβούλευσης** με τους πολίτες, τους κοινωνικούς φορείς (ή με τους κοινωνικούς εταίρους και τους οικονομικούς παράγοντες όταν μιλάμε για αγορές). Μέσω της διαβούλευσης αυτής οι Ανεξάρτητες Αρχές προσπαθούν να μειώσουν τον παράγοντα της αυθαιρεσίας που μπορεί να επιδρά στις αποφάσεις τους και να εκφράζουν **ευρύτερα αποδεκτές δεσμεύσεις** όταν θέτουν ένα όριο στην πολιτική.

Από αυτή λοιπόν την άποψη οι Ανεξάρτητες Αρχές, ενώ είναι θεσμοί κάπως «προβληματικοί» για την παραδοσιακή αντίληψη περί πολιτικής και δημοκρατικής νομιμοποίησης, αντιστοιχούν σε ένα περισσότερο **συμμετοχικό μοντέλο** δημοκρατίας, όπου η πολιτική απόφαση θα περνάει από περισσότερα «**σημεία ελέγχου**» πριν ολοκληρωθεί, και η **κοινωνία των πολιτών** θα παίζει σε αυτήν έναν ολοένα και πιο ουσιαστικό ρόλο. Επειδή λοιπόν ο θεσμός των Ανεξάρτητων Αρχών συνδέεται με μια αντίληψη περί δημοκρατίας που τα τελευταία χρόνια έρχεται ολοένα και περισσότερο στην επικαιρότητα, εμφανίζεται μια τάση επέκτασης του θεσμού και σε νέα πεδία. Πολλές φορές μάλιστα προτείνεται ως λύση για προβλήματα που χρονίζουν και προκαλούν αντιπαραθέσεις να δημιουργηθεί μια Ανεξάρτητη Αρχή, ή κάποιοι θεσμοί που λειτουργούν με βάση αυτό το πρότυπο, έτσι ώστε να τεθεί ένα πλαίσιο για την επίλυση αυτών των προβλημάτων. Αν όμως πολλαπλασιαστούν υπερβολικά οι Ανεξάρτητες Αρχές και τα θεσμικά αντίβαρα, αυτό θα σημαίνει ότι θα έχουμε προσεγγίσει ακόμη πιο πολύ στο συμμετοχικό μοντέλο δημοκρατίας, ή μήπως θα έχουν περιοριστεί αφόρητα τα περιθώρια της πολιτικής απόφασης και δράσης, όχι μόνο για τα πολιτικά κόμματα αλλά και για τους ίδιους τους πολίτες; Αυτό είναι ένα ερώτημα που θα συνεχίσει να τίθεται με αφορμή τη δραστηριότητα των Ανεξάρτητων Αρχών.

ΣΤ.2. Ποιες είναι οι Ανεξάρτητες Αρχές, τι προστατεύουν και τι ρυθμίζουν

Όπως είπαμε και προηγουμένως, μια βασική διάκριση που γίνεται όσον αφορά τις Ανεξάρτητες Αρχές είναι ανάμεσα σε εκείνες που έχουν ως αντικείμενό τους την προστασία κάποιων δικαιωμάτων και σε εκείνες που ασχολούνται με τη ρύθμιση κάποιων αγορών. Θα προσέξει κανείς ότι η πρώτη κατηγορία είναι εκείνη που έχει τη μεγαλύτερη αναγνώριση, τόσο κοινωνικά όσο και από νομική άποψη. Παραδείγματος χάριν και οι πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που η λειτουργία τους κατοχυρώνεται από το άρθρο 101Α του Συντάγματος της Ελλάδας ανήκουν στην πρώτη κατηγορία. Ακόμη κι αν εμπλέκονται και στη ρύθμιση αγορών (όπως το ΕΣΡ), η κατοχύρωσή τους δικαιολογείται πάντα με βάση την προάσπιση και προστασία ενός δικαιώματος των πολιτών (στην προκειμένη περίπτωση το δικαίωμα των πολιτών στην ενημέρωση και την επικοινωνία).

Ανεξάρτητες Αρχές που λειτούργησαν και λειτουργούν στην Ελλάδα

Όνομασία	Έτος ίδρυσης	Αποστολή	Ηλεκτρονική Δ/ση
Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)	1994	Η διαχείριση των προσλήψεων στο δημόσιο τομέα, από όργανο με θεσμικώς κατοχυρωμένη ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας για τη διασφάλιση της διαφάνειας, της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας.	http://www.Asep.gr
Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα	1997	Η εποπτεία της εφαρμογής του ν.2472/97 και άλλων ρυθμίσεων που αφορούν στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και η ενάσκηση των αρμοδιοτήτων που της ανατίθενται κάθε φορά.	http://www.dpA.gr

<p>Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)</p>	<p>2003</p>	<p>Η προστασία του απορρήτου των επιστολών, της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθώς και η ασφάλεια των δικτύων και πληροφοριών. Στην έννοια της προστασίας του απορρήτου των επικοινωνιών περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου, που προβλέπονται από τον νόμο.</p>	<p>/http://www.AdAe.gr/AdAe</p>
<p>Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)</p>	<p>1989</p>	<p>Η εξασφάλιση της ελευθερίας της έκφρασης και της πολυφωνίας, η τήρηση της δημοσιογραφικής δεοντολογίας και η προαγωγή της ποιότητας των ραδιοτηλεοπτικών προγραμμάτων, κατά τις συνταγματικές επιταγές.</p>	<p>http://www.esr.gr</p>
<p>Συνήγορος του Πολίτη</p>	<p>1997</p>	<p>Η διαμεσολάβηση μεταξύ των πολιτών και των δημόσιων υπηρεσιών με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη, την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας. Αποστολή του Συνηγόρου του Πολίτη είναι επίσης η προάσπιση και προαγωγή των δικαιωμάτων του παιδιού.</p>	<p>http://www.synigOrOs.gr</p>
<p>Εθνική Επιτροπή Τηλεπ. & Ταχυδρομείων</p>	<p>1994</p>	<p>Η εποπτεία, ο έλεγχος και η ρύθμιση της ομαλής λειτουργίας της απελευθερωμένης αγοράς των τηλεπικοινωνιών.</p>	<p>http://www.eett.gr</p>
<p>Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας</p>	<p>1999</p>	<p>Η διευκόλυνση του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στην αγορά ενέργειας -μέσω γνωμοδοτήσεων και εισηγήσεων- καθώς και η εξασφάλιση των μακροχρόνιων στρατηγικών στόχων της ενεργειακής πολιτικής, παράλληλα με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.</p>	<p>http://www.rAe.gr</p>

Ρυθμιστική Αρχή Θαλάσσιων Ενδομεταφορών	2001	Ο έλεγχος τήρησης των κανόνων του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού στην απελευθερωμένη αγορά των θαλάσσιων ενδομεταφορών.	καταργήθηκε το 2004 οι αρμοδιότητές της πέρασαν στην Επιτροπή Ανταγωνισμού
Επιτροπή Ανταγωνισμού	Από το 1995 διοικητικά αυτοτελής ανεξάρτητη διοικητική αρχή	Η εφαρμογή του ν. 703/77 «περί ελέγχου των μονοπωλίων και ολιγοπωλίων και προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού», όπως ισχύει.	http://www.epAnt.gr/
Συνήγορος του Καταναλωτή	2005	Η εξωδικαστική και συναινετική επίλυση καταναλωτικών διαφορών.	Η αρχή αυτή δεν έχει λειτουργήσει ακόμα

Βλέπουμε λοιπόν ότι εκείνο που προβάλλεται ως ο κυριότερος λόγος για την δημιουργία των Ανεξάρτητων Αρχών γενικότερα, είναι η προστασία κάποιων δικαιωμάτων, και η **έννοια του δικαιώματος** είναι εκείνη που παίζει τον πρωτεύοντα ρόλο. Αυτό ισχύει εν μέρει ακόμη και για τις υπόλοιπες Ανεξάρτητες Αρχές που ασχολούνται με αγορές και που ιδρύονται με απλό νόμο χωρίς συνταγματική κατοχύρωση. Συνήθως οι Αρχές αυτές ασχολούνται με τη λειτουργία αγορών που έχουν κάποια ειδική σημασία ή ωφέλεια για τους πολίτες και την κοινωνία, γι' αυτό άλλωστε και πρέπει να ρυθμίζονται. Για να υπάρξει λοιπόν μια Ανεξάρτητη Αρχή θα πρέπει, σε κάθε περίπτωση, η λειτουργία της να εξυπηρετεί κάποιον κοινωνικό σκοπό με ευρύτερη αναγνώριση.

Οι Ανεξάρτητες Αρχές που ρυθμίζουν αγορές συνδέονται με τις παγκόσμιες εξελίξεις που τα τελευταία χρόνια έχουν σημειωθεί όσον αφορά την οικονομική δραστηριότητα του Κράτους. Αφορούν συνήθως αγορές οι οποίες για πολλές δεκαετίες αποτελούσαν κρατικό μονοπώλιο λόγω της εξαιρετικής κοινωνικής σημασίας τους είτε πάλι λόγω του ότι απαιτούσαν πολύ μεγάλες επενδύσεις που μόνο το Κράτος ήταν σε θέση να τις αναλάβει (π.χ. ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, ραδιοτηλεοπτικά μέσα). Πρόκειται δηλαδή για τις αγορές που αφορούν αυτό που ονομαζόταν **δημόσια αγαθά**. Σταδιακά όμως οι αγορές αυτές έχουν αρχίσει να «απελευθερώνονται», έχει αρχίσει δηλαδή να επιτρέπεται να εισέλθουν σε αυτές ιδιωτικές εταιρείες και να ανταγωνίζονται μεταξύ τους όπως συμβαίνει με όλες τις άλλες αγορές. Οι Ανεξάρτητες Αρχές σε αυτό τον τομέα φροντίζουν η μετάβαση αυτή στο καθεστώς του ανταγωνισμού να γίνει με το πιο ομαλό τρόπο, να μη θιγεί η ωφέλεια του κοινωνικού συνόλου που παραγόταν με το προηγούμενο σύστημα και ταυτόχρονα να **προστατευτεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και μέσω αυτού ο καταναλωτής**. Γενικότερα όμως υπάρχει και η τάση να δημιουργούνται Ανεξάρτητες Αρχές που επιβλέπουν την τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού και σε άλλες αγορές. Από αυτή την άποψη ο θεσμός

των ρυθμιστικών Ανεξάρτητων Αρχών αποτελεί τη νέα μορφή κρατικής παρέμβασης στην οικονομία υπό στις νέες συνθήκες της παγκοσμιοποίησης.

Το Κράτος δεν επιθυμεί -και δεν του επιτρέπεται πλέον- να παρεμβαίνει ενεργά στην οικονομία όπως παλιότερα, αλλά διατηρεί μια ελάχιστη παρέμβαση που συνίσταται στον έλεγχο, την εποπτεία και την τήρηση των κανόνων του παιχνιδιού. Γι' αυτό βλέπουμε ακόμη και υπηρεσίες του Κράτους που δεν είναι τυπικά ανεξάρτητες (όπως η Επιτροπές Ανταγωνισμού, Κεφαλαιαγοράς κ.α.) να ιδρύονται ή να αρχίζουν να λειτουργούν με βάση τα πρότυπα των Ανεξάρτητων Αρχών (να διορίζονται σε αυτές πρόσωπα με ευρύτερα αναγνωρισμένο κύρος και να εφαρμόζονται πρακτικές διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους και τους παράγοντες της αγοράς). Βλέπουμε επίσης ακόμη και ιδιωτικούς φορείς της Αγοράς να ιδρύουν και αυτοί θεσμούς που μοιάζουν με Ανεξάρτητες Αρχές ως προς τον τρόπο λειτουργίας τους (π.χ. ο θεσμός του Τραπεζικού Διαμεσολαβητή που ιδρύθηκε από την Ένωση Ελληνικών Τραπεζών). Δεν πρόκειται φυσικά για Ανεξάρτητες Αρχές, εφόσον δεν είναι κρατικές, αλλά για **θεσμούς αυτορρύθμισης** της αγοράς που ακολουθούν το ίδιο πρότυπο, και που δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι με τον έναν ή τον άλλο τρόπο δεν θα εξελιχθούν μια μέρα σε θεσμούς και με κρατική αναγνώριση.

Ας δούμε όμως πώς λειτουργούν οι κυριότερες Ανεξάρτητες Αρχές στην Ελλάδα σήμερα, έτσι ώστε αποκτήσουμε μια πλήρη εικόνα για το νέο αυτό θεσμό. Θα αφήσουμε μόνο μια σημαντική Ανεξάρτητη Αρχή, τον Συνήγορο του Πολίτη, για το επόμενο κεφάλαιο, όπου θα μιλήσουμε για την κοινωνία των πολιτών και τις οργανώσεις της, ακριβώς επειδή η λειτουργία του Συνηγόρου είναι στενά συνδεδεμένη με αυτό το φαινόμενο.

α) Το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ)

Το ΑΣΕΠ αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση Ανεξάρτητης Αρχής που η ίδρυσή της έχει να κάνει με τις ιδιαίτερες συνθήκες της ελληνικής δημόσιας ζωής. Εκείνο που επέβαλε την ίδρυσή του (1994) είναι αναμφισβήτητα η παραδοσιακά διάχυτη αίσθηση στην ελληνική κοινωνία ότι στη στελέχωση των φορέων του δημόσιου τομέα επικρατούν η αδιαφάνεια, η συναλλαγή και οι πελατειακές σχέσεις με τον πολιτικό κόσμο. Είναι ένας θεσμός που αποσκοπούσε ακριβώς στο να ξεπεράσει την παραδοσιακή αυτή δυσπιστία και να καθιερώσει ένα αξιόπιστο και διαφανές σύστημα προσλήψεων, και γι' αυτό ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη αρχή που δεν υπόκειται σε κυβερνητικό ή άλλο έλεγχο.

Για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας του θεσμού, τα 24 συνολικά μέλη του ΑΣΕΠ (Πρόεδρος, 2 Αντιπρόεδροι, 21 Σύμβουλοι) είναι πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και επαγγελματικής επάρκειας (πρόσωπα που έχουν διατελέσει ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί, ανώτεροι ή ανώτατοι κρατικοί λειτουργοί ή υπάλληλοι, καθηγητές ή αναπληρωτές καθηγητές ΑΕΙ ή ανώτατα στελέχη δημοσίων Οργανισμών και Επιχειρήσεων ή άλλων νομικών προσώπων του δημόσιου τομέα).

Ας δούμε ορισμένες από τις κύριες αρμοδιότητες και δραστηριότητες του ΑΣΕΠ:

- **Επιλέγει** το μόνιμο προσωπικό του Δημόσιου Τομέα. Η επιλογή προσωπικού, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία (Ν. 2190/1994 όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα), γίνεται είτε με γραπτό διαγωνισμό (όπως π.χ. στους εκπαιδευτικούς), είτε με

εφαρμογή αντικειμενικών κριτηρίων, είτε με αξιολόγηση ουσιαστικών και τυπικών προσόντων.

- **Ελέγχει** τους φορείς του Δημόσιου Τομέα για τον τρόπο με τον οποίο επιλέγουν το μόνιμο και εποχιακό προσωπικό τους
- **Επισημαίνει** στη Βουλή και στον Πρωθυπουργό τις παραβιάσεις και τους περιορισμούς του άρθρου 103 παρ. 2-3 του Συντάγματος για την πρόσληψη συμβασιούχων.
- **Συνεργάζεται** με τους εκπροσώπους των υπηρεσιών και νομικών προσώπων και παρέχει οδηγίες ώστε να τηρούνται ενιαίες αρχές σε θέματα προσλήψεων.

Συνοπτικά θα μπορούσαμε να εντάξουμε το ΑΣΕΠ στις Ανεξάρτητες Αρχές που προστατεύουν δικαιώματα, στην προκειμένη περίπτωση το δικαίωμα των Ελλήνων πολιτών για ισότιμη πρόσβαση σε όλες τις θέσεις εργασίας του Δημοσίου τομέα. Έμμεσα όμως προστατεύει την αξιοπιστία του πολιτικού συστήματος που ιστορικά έχει πληγεί κατ' επανάληψη με αφορμή το συγκεκριμένο ζήτημα. Αυτό φαίνεται και από το ότι μια τέτοια Ανεξάρτητη Αρχή δεν υφίσταται σε άλλες δημοκρατικές χώρες όπου δεν τίθεται -τόσο εκτεταμένα τουλάχιστον- ζήτημα αδιαφάνειας και πελατειακών σχέσεων σχετικά με τις προσλήψεις στο δημόσιο.

β) Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα

Πρόκειται για μια Ανεξάρτητη Αρχή που η ίδρυσή και η λειτουργία της συνδέεται με τον Νόμο 2472/97. Πρόκειται για έναν νόμο με τον οποίο ενσωματώθηκαν στην ελληνική νομοθεσία μια σειρά από οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης που αφορούσαν τα προσωπικά δεδομένα. Η δημιουργία αυτής της Αρχής έβαλε στο καθημερινό μας λεξιλόγιο τους όρους «προσωπικά δεδομένα» και «ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα» και σε αυτό ακριβώς αποσκοπούσε.

ΔΥΟ ΠΟΛΥΣΥΖΗΤΗΜΕΝΟΙ ΟΡΟΙ ΜΕ ΜΙΑ ΜΑΤΙΑ

Δεδομένα προσωπικού χαρακτήρα

Είναι κάθε πληροφορία που αναφέρεται και περιγράφει ένα άτομο, όπως: στοιχεία αναγνώρισης (ονοματεπώνυμο, ηλικία, κατοικία, επάγγελμα, οικογενειακή κατάσταση κλπ.), φυσικά χαρακτηριστικά, εκπαίδευση, εργασία (προϋπηρεσία, εργασιακή συμπεριφορά κλπ), οικονομική κατάσταση (έσοδα, περιουσιακά στοιχεία, οικονομική συμπεριφορά), ενδιαφέροντα, δραστηριότητες συνήθειες.

Ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα

Είναι κάθε πληροφορία που αναφέρεται στη φυλετική ή εθνική προέλευση, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις, τη συμμετοχή σε ενώσεις/σωματεία, τη συνδικαλιστική δράση, την υγεία, την κοινωνική πρόνοια, την ερωτική ζωή, τις ποινικές διώξεις και καταδίκες.

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είναι μια από εκείνες τις Αρχές που συνδέονται στενά με την εποχή που ζούμε. Η ύπαρξή της οφείλεται ακριβώς στην αλματώδη πρόοδο της πληροφορικής, στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, νέων μορφών διαφήμισης και ηλεκτρονικών συναλλαγών και στην πρόοδο της ηλεκτρονικής οργάνωσης του Κράτους. Όλες αυτές οι εξελίξεις έχουν σαν συνέπεια να αυξάνεται η ζήτηση για προσωπικές πληροφορίες, τόσο από τον ιδιωτικό όσο και από τον δημόσιο τομέα. Η ανεξέλεγκτη καταχώριση και επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων σε ηλεκτρονικά και χειρόγραφα αρχεία υπηρεσιών, εταιρειών και οργανισμών (και κυρίως η δυνατότητα για ταχύτατη μεταφορά αυτών των δεδομένων μέσω του Διαδικτύου) κρίθηκε ότι μπορεί να δημιουργήσει πολλά προβλήματα στην ιδιωτική ζωή του πολίτη. Από παντού ακούγεται ότι μπαίνουμε στην εποχή της κοινωνίας της Πληροφορίας, όμως οι θετικές όψεις αυτής της εξέλιξης θα μπορούσαν να έχουν πολύ δυσμενείς επιπτώσεις για την καθημερινότητά μας αν έγκαιρα δεν αναπροσαρμοστεί το θεσμικό μας πλαίσιο που είναι φτιαγμένο για την εποχή του...χαρτιού και όχι του υπολογιστή. Έτσι κρίθηκε ότι πρέπει να υπάρξει σε όλη την Ευρώπη ειδική αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος την οποία κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν οι εθνικές Ανεξάρτητες Αρχές που δημιουργήθηκαν.

Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα είναι μια ολιγομελής Αρχή με πάρα πολλές δραστηριότητες. Φυσικά, εποπτεύει την τήρηση του νόμου σχετικά με τη συλλογή και επεξεργασία των προσωπικών δεδομένων, αλλά επίσης την εφαρμογή των δικαιωμάτων των πολιτών (δικαίωμα ενημέρωσης, πρόσβασης και αντίρρησης) και των αντίστοιχων υποχρεώσεων εκείνων που νόμιμα συλλέγουν και επεξεργάζονται προσωπικά δεδομένα. Η Αρχή δέχεται προσφυγές και αναφορές/καταγγελίες πολιτών για περιπτώσεις παραβίασης αυτών των δικαιωμάτων τους από κρατικούς και ιδιωτικούς φορείς. Παράλληλα, επεξεργάζεται προτάσεις για την βελτίωση και την τελειοποίηση της νομοθεσίας σε αυτό τον τομέα, καθώς οι τεχνολογικές εξελίξεις επιβάλλουν οι νόμοι να αλλάζουν συνεχώς και να προσαρμόζονται στους νέους τρόπους επικοινωνίας που θα μπορούσαν να θέσουν σε κίνδυνο τόσο τα προσωπικά, όσο και τα ευαίσθητα δεδομένα των πολιτών.

γ) Η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ)

Και αυτή η ίδρυση αυτής της Αρχής (2003) συνδέεται με κάποιες νεότερες εξελίξεις όχι μόνο τεχνολογικού αλλά και πολιτικού χαρακτήρα. Αφενός τα νέα μέσα επικοινωνίας (κινητή τηλεφωνία, ηλεκτρονική αλληλογραφία) συνεπάγονταν αυτόματα ότι εμφανίζονται και νέα μέσα για όσους θα ήθελαν να υποκλέψουν το περιεχόμενο της επικοινωνίας κάποιων πολιτών, οπότε θα έπρεπε να οργανωθεί η προστασία τους από τέτοιες υποκλοπές. Από την άλλη, είναι γνωστό ότι το Κράτος διατηρούσε πάντοτε το δικαίωμά να παρακολουθεί κάποιες επικοινωνίες των πολιτών (κάτω από συγκεκριμένες προϋποθέσεις και με συγκεκριμένες νομικές διαδικασίες που δεν γνωστοποιούνται στο κοινό) για λόγους ασφαλείας. Στο πλαίσιο των συζητήσεων για το πώς θα αντιμετωπιστούν κάποιες τρομοκρατικές απειλές, αναζωπυρώθηκαν παγκοσμίως και οι συζητήσεις για το πώς θα μπορούσε να αποφευχθεί η κατάχρηση εκ μέρους του Κράτους αυτού του δικαιώματος, έτσι ώστε να μην παραβιάζονται χωρίς λόγο τα δημοκρατικά δικαιώματα των πολιτών.

Η ΑΔΑΕ λοιπόν εξυπηρετεί αυτό το διπλό σκοπό: αφενός να προστατεύει το απόρρητο, προλαμβάνοντας τις τεχνολογικές δυνατότητες εκείνων που θα ήθελαν να υποκλέψουν επικοινωνίες, αφετέρου ελέγχει το αν και κατά πόσο τηρούνται οι όροι και οι διαδικασίες άρσης του απορρήτου, που προβλέπονται από τον νόμο, όταν οι κρατικές υπηρεσίες ασφαλείας προβαίνουν σε παρακολούθηση κάποιων επικοινωνιών.

δ) Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)

Η ίδρυση του ΕΣΡ, της παλαιότερης από τις Ανεξάρτητες Αρχές (1989), συνδέθηκε με την κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα και τη ραγδαία είσοδο των ιδιωτικών σταθμών στις ραδιοτηλεοπτικές συχνότητες. Το νομοθετικό πλαίσιο και οι αρμοδιότητές του γνώρισαν πολλές αλλαγές από τότε και αυτό οφείλεται στο ότι η ραδιοτηλεοπτική αγορά δεν έχει ρυθμιστεί ακόμη πλήρως νομοθετικά. Ο σκοπός του όπως είδαμε είναι διπλός. Από τη μια προστατεύει κάποια συνταγματικά δικαιώματα των πολιτών για πολυφωνία, αντικειμενικότητα και ποιότητα στην ενημέρωση και στην ψυχαγωγία, καθώς επίσης προστατεύει και την παιδική ηλικία και τη νεότητα, προστατεύει εν ολίγης ό,τι θα μπορούσε να πληγεί από το περιεχόμενο των προγραμμάτων. Από την άλλη επιβλέπει την νόμιμη λειτουργία των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών και ελέγχει τη διαφάνεια των οικονομικών τους στοιχείων. Με τον τρόπο αυτό μπορεί κανείς να πει ότι επιβλέπει και την τήρηση των κανόνων του υγιούς ανταγωνισμού ανάμεσα στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται σε αυτό τον τομέα.

Το ΕΣΡ εκδίδει τις άδειες λειτουργίας των σταθμών, επιβάλλει πρόστιμα σε περιπτώσεις παραβάσεων της νομοθεσίας και των κοινοτικών οδηγιών για τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, απευθύνει οδηγίες και συστάσεις προς δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς για την τήρησή της.

ε) Μη κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα Ανεξάρτητες Αρχές

Η Εθνική Επιτροπή Τηλεπικοινωνιών και Ταχυδρομείων (ΕΕΤΤ - έτος ίδρυσης 1992, γνωστή με τη σημερινή της ονομασία από το 1998) είναι μια ρυθμιστική Αρχή (τυπικά όχι ακριβώς ανεξάρτητη διοικητική αρχή αλλά με οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια) που ασκεί εποπτεία και ρυθμίζει την αγορά των τηλεπικοινωνιών και την αγορά των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Η ανάγκη για την ύπαρξη μιας τέτοιας Αρχής εμφανίστηκε στις αρχές της δεκαετίας του '90 και ήταν διπλή: αφενός η κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου στις τηλεπικοινωνίες (και στη συνέχεια και στις ταχυδρομικές υπηρεσίες), αφετέρου η εμφάνιση της νέας αγοράς της κινητής τηλεφωνίας. Διακηρυγμένος στόχος της είναι η προώθηση και η ανάπτυξη της αγοράς (καθώς αυτή πραγματοποιεί τα πρώτα της βήματα), η διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας και του υγιούς ανταγωνισμού και η προστασία των συμφερόντων των χρηστών των τηλεπικοινωνιακών και ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Οι αρμοδιότητες της ΕΕΤΤ είναι πολλές και ουσιαστικές, καθώς η απελευθέρωση των συγκεκριμένων τομέων της οικονομικής ζωής βρίσκεται σε προχωρημένο στάδιο. Οι πιο σημαντικές από αυτές είναι η συνολική ευθύνη για τις **άδειες λειτουργίας** που χορηγούνται στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στις αγορές αυτές (καθώς επίσης και για τις πάσης φύσεως άδειες όπως η κατασκευή κεραιών και οι άδειες κατοχής και εκπομπής

ραδιοσυχνότητων), η επίβλεψη της τήρησης της νομοθεσίας περί ανταγωνισμού, η έκδοση κανονισμών για τον τρόπο κοστολόγησης και τιμολόγησης των διαφόρων υπηρεσιών, το Διαδίκτυο και η επίλυση διαφορών μέσω της άσκησης επιδιαιτησίας.

Η **Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ - έτος ίδρυσης 1999)** από την πλευρά της είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η οποία όμως έχει αρκετά περιορισμένες αρμοδιότητες και ο χαρακτήρας της είναι περισσότερο γνωμοδοτικός. Αυτό οφείλεται και στο ότι η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας στην Ελλάδα είναι σταδιακή και δεν έχει ολοκληρωθεί. Σκοπός της είναι να προωθήσει ακριβώς την επιχειρούμενη αναδιάρθρωση της αγοράς ενέργειας, επιτυγχάνοντας παράλληλα τους στόχους της ενεργειακής πολιτικής. Στα πλαίσια αυτά η ΡΑΕ έχει το ρόλο να οργανώσει την μελέτη των δεδομένων και των προοπτικών της ενεργειακής αγοράς σε όλα της τα στάδια και της μορφές και δεν αναμιγνύεται σε θέματα ανταγωνισμού.

Η **Επιτροπή Ανταγωνισμού** είναι χαρακτηριστική περίπτωση ενός πρώην οργάνου του Υπουργείου Εμπορίου το οποίο εξελίχτηκε σε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (1995). Η εξέλιξη αυτή ήταν μεταξύ άλλων και το αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής πολιτικής ανταγωνισμού η οποία προϋπέθετε τη δημιουργία τέτοιων ανεξάρτητων επιτροπών σε εθνικό επίπεδο. Αντικείμενό της είναι να επιβλέπει την εφαρμογή των αρχών της πολιτικής ανταγωνισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, μεταξύ άλλων, προσπαθεί να αποτρέψει τις κάθε είδους μονοπωλιακές πρακτικές στις οποίες προβαίνουν ορισμένες επιχειρήσεις σε διάφορους τομείς οικονομικής δραστηριότητας, με αποτέλεσμα να μην επιτυγχάνεται το επιθυμητό για τον υγιή ανταγωνισμό αποτέλεσμα, δηλαδή η πτώση των τιμών των αγαθών. Η Επιτροπή ανταγωνισμού διαθέτει εξαιρετικά σημαντικές αρμοδιότητες για να ελέγχει και για να επιβάλλει κυρώσεις στις επιχειρήσεις και επιδεικνύει σημαντική δραστηριότητα σε πολλούς ακόμα τομείς.

Τέλος, η νεοϊδρυθείσα **Συνήγορος του καταναλωτή** –έτος ίδρυσης 2005, είναι μια Ανεξάρτητη Αρχή που πρόκειται να αναλάβει να επιλύει εξωδικαστικά τις περιπτώσεις όπου οι καταναλωτές διαφόρων αγαθών έχουν παράπονα από τη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και προσφεύγουν σε αυτήν εναντίον τους.

Συνολικά για τις ρυθμιστικού χαρακτήρα Ανεξάρτητες Αρχές που έχουν να κάνουν με οικονομική δραστηριότητα θα λέγαμε ότι έχουν περισσότερο από άλλες έναν έντονα τεχνοκρατικό χαρακτήρα και δρουν σύμφωνα με τις επιταγές των οικονομικών συνθηκών της εποχής της παγκοσμιοποίησης. Θεωρούνται επομένως τα απαραίτητα εργαλεία για την ομαλή μετάβαση του Κράτους σε ένα άλλο είδος παρέμβασης στην οικονομία από αυτό που ασκούσε παλαιότερα.

ΣΤ.3. Παρατηρητήρια στην Ευρώπη

Ένας άλλος θεσμός που -όπως και οι Ανεξάρτητες Αρχές- γνωρίζει ραγδαία ανάπτυξη τα τελευταία χρόνια στον ευρωπαϊκό χώρο είναι τα διάφορα παρατηρητήρια. Αν και ως θεσμός τα **παρατηρητήρια** δεν έχουν κάποια επίδραση στην πολιτειακή οργάνωση όπως οι Ανεξάρτητες Αρχές, έχουν ένα κοινό στοιχείο με αυτές: αποτελούν νέου τύπου εργαλεία

μέσω των οποίων το σύγχρονο δημοκρατικό Κράτος προσπαθεί να ανταποκριθεί στις σύγχρονες προκλήσεις.

Βέβαια, για πολλές χώρες με προηγμένο διοικητικό σύστημα, τα παρατηρητήρια δεν αποτελούν καινοτομία. Πρόκειται για ένα είδος ερευνητικών κέντρων τα οποία συγκροτούν οι δημόσιες υπηρεσίες -είτε ως τμήματά τους είτε με ανεξάρτητο και πιο ευέλικτο νομικό καθεστώς- προκειμένου να πραγματοποιούν **μελέτες και έρευνες** οι οποίες να **συμπληρώνουν τις γνώσεις της διοίκησης** και να **διευκολύνουν τη λήψη των αποφάσεων** και την **πρόσβαση στην πληροφορία**.

Παρατηρητήρια λοιπόν χρησιμοποιούν εδώ και δεκαετίες πολλά σύγχρονα κράτη ακριβώς επειδή θέλουν να είναι σε θέση να σχεδιάζουν σε πιο μακροπρόθεσμη βάση τις δημόσιες πολιτικές σε διάφορα επίπεδα και θεματικές. Όλα αυτά φυσικά ξεκίνησαν κατά κύριο λόγο την εποχή κατά την οποία το εθνικό κράτος ασκούσε μια ενεργητική παρέμβαση στην οικονομία και χρειαζόταν όσο το δυνατόν πιο ακριβείς πληροφορίες για να πραγματοποιήσει τους σχεδιασμούς του. Το γεγονός ότι το εθνικό κράτος εγκατέλειψε αυτό τον παρεμβατικό και προστατευτικό ρόλο του στην οικονομία, από τη μια, και εκχώρησε πολλές από τις αρμοδιότητές του στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από την άλλη, δεν σημαίνει ότι τα παρατηρητήρια αυτού του είδους έπαψαν να έχουν τη σημασία τους. Εφόσον αυτού του είδους οι οργανισμοί έχουν να κάνουν με τη γνώση και την πληροφορία, δεν θα μπορούσαν παρά να γνωρίσουν μια νέα άνθιση και να πολλαπλασιαστούν στην εποχή μας που όλοι μιλούν για την **Κοινωνία της Γνώσης** και την **Κοινωνία της Πληροφορίας** προς την οποία βαδίζουμε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, έχει θέσει ως στόχο της να περάσει η Ευρώπη επιτυχημένα και ταχύτατα στην εποχή της Κοινωνίας της Γνώσης και της Πληροφορίας, διότι εκτιμά ότι αυτή είναι η βασική προϋπόθεση για να επιτευχθούν οι αναπτυξιακοί οικονομικοί της στόχοι. Είναι το βασικότερο μέσο για να μπορέσει η ευρωπαϊκή οικονομία να γίνει η ανταγωνιστικότερη στον κόσμο όπως διακηρύχτηκε από το Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας το 2000. Είναι λοιπόν φανερό ότι για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος χρειάζεται να βελτιωθεί ο τρόπος με τον οποίο συλλέγεται και αξιοποιείται η πληροφορία στις ευρωπαϊκές χώρες. Έτσι παρατηρείται η τάση να δημιουργούνται, να ενθαρρύνονται και να ενισχύονται διάφορα παρατηρητήρια σε κρίσιμους τομείς της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής, εφόσον ο θεσμός αυτός έχει ήδη δοκιμαστεί επιτυχημένα σε εθνικό επίπεδο.

Σήμερα τα παρατηρητήρια εξελίσσονται σε ένα απαραίτητο εργαλείο της δημόσιας πολιτικής που της επιτρέπει να προχωρά σε έναν μακροπρόθεσμο σχεδιασμό. Γι' αυτό δεν είναι περίεργο ότι υπάρχουν και εμφανίζονται ολοένα και περισσότερα παρατηρητήρια που ειδικά στα επόμενα χρόνια αναμένεται να κάνουν ακόμη πιο αισθητή την παρουσία τους στη δημόσια ζωή και να γενικευτούν.

Το έργο των παρατηρητηρίων και το ευρωπαϊκό πληροφοριακό περιβάλλον

Τα παρατηρητήρια τα οποία χρησιμοποιεί το σύγχρονο δημοκρατικό Κράτος είπαμε ότι μπορεί να είναι ενταγμένα σε αυτό ως **δημόσιοι φορείς**, είτε να δημιουργούνται από αυτό ως **ανεξάρτητοι μη-κερδοσκοπικοί οργανισμοί** και να χρηματοδοτούνται από κρατικά κονδύλια, είτε πάλι να είναι **ιδιωτικοί φορείς** που λειτουργούν με τη μορφή κερδοσκοπικών εταιρειών οι οποίες πωλούν τις υπηρεσίες τους στους κρατικούς φορείς. Μπορεί επίσης να αναφέρονται σε περισσότερο ή λιγότερο εξειδικευμένες θεματικές, σε μικρούς ή μεγάλους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Μπορούν να είναι **τοπικά, περιφερειακά, εθνικά ή πανευρωπαϊκής** εμβέλειας παρατηρητήρια.

Σε κάθε περίπτωση όμως τα παρατηρητήρια έχουν ως αντικείμενό τους να προμηθεύουν με γνώση και πληροφορία εκείνους που λαμβάνουν τις αποφάσεις και σχεδιάζουν τη δημόσια πολιτική σε έναν τομέα της κοινωνίας ή της οικονομίας, με σαφή προσανατολισμό σε εκείνη τη γνώση και πληροφορία η οποία μπορεί να έχει μια **προστιθέμενη αξία για την ανάπτυξη** (μπορεί δηλαδή, αν αξιοποιηθεί κατάλληλα, να ωφελήσει τις αναπτυξιακές προσπάθειες). Αυτή η τάση έχει αρχίζει να αναπτύσσεται ραγδαία στην Ευρωπαϊκή Ένωση τα τελευταία χρόνια.

Θα πρέπει επίσης να διευκρινιστεί ότι κρίσιμο ρόλο στο σχεδιασμό της δημόσιας πολιτικής είχαν και συνεχίζουν ακόμη να έχουν οι στατιστικές υπηρεσίες των κρατών. Η επιστήμη της **στατιστικής** είναι επίσης ένα κρίσιμο γνωστικό και πληροφοριακό εργαλείο για την προαγωγή των πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών στόχων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μάλιστα από τα πρώτα βήματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, είχε ιδρύσει μια υποδειγματική στατιστική υπηρεσία, γνωστή σε όλη την Ευρώπη ως **EUROSTAT**, η οποία εξακολουθεί να προβαίνει σε ιδιαίτερα ποιοτικές συλλογές, επεξεργασίες και αξιολογήσεις στατιστικών δεδομένων που αφορούν την οικονομική και κοινωνική πραγματικότητα των κρατών μελών, μέσω της παρακολούθησης κάποιων δεικτών που θεωρούνται κρίσιμοι για την ευρωπαϊκή ανάπτυξη. Επίσης, στον τομέα των **δημοσκοπήσεων της κοινής γνώμης** υπάρχει το **Ευρωβαρόμετρο** το οποίο παρέχει πληροφορίες για τις τάσεις που επικρατούν στους πολίτες των διαφόρων κρατών-μελών, ειδικά σε ζητήματα ενδιαφέροντος της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Τα παρατηρητήρια ωστόσο, αν και χρησιμοποιούν τα εργαλεία της στατιστικής και των δημοσκοπήσεων, έχουν μια διαφορετική λειτουργία. Δεν παρακολουθούν απλώς κάποιους δείκτες αλλά ασκούν ένα πολύ πιο απαιτητικό μελετητικό έργο που έχει ως στόχο, μεταξύ άλλων, να **διαμορφώσει δείκτες**, οι οποίοι, αν παρακολουθούνται από τους ευρωπαϊκούς και εθνικούς οργανισμούς που είναι αρμόδιοι για έναν τομέα, θα μπορούν να τους βοηθούν να καταλήγουν σε ασφαλή συμπεράσματα. Επίσης, παρέχουν στους ευρωπαϊκούς και εθνικούς οργανισμούς όλα τα στοιχεία που απαιτούνται ώστε να μπορούν να προχωρήσουν σε **μελέτες επιπτώσεων** για κάθε μέτρο πολιτικής που παίρνουν, κάτι που θεωρείται ιδιαίτερα κρίσιμο για τον εκσυγχρονισμό του τρόπου διακυβέρνησης.

Πάντως το κρίσιμότερο έργο το οποίο διενεργούν τα παρατηρητήρια είναι εκείνο της **ανταλλαγής εμπειριών** μεταξύ των κρατών μελών και της **δημιουργίας δικτύων πληροφορησης** πάνω στα θέματα του ενδιαφέροντός τους. Αυτό συμβαίνει γιατί είναι διάχυτη η

εντύπωση ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση υπάρχει άφθονη ποσότητα πληροφοριών η οποία μπορεί να έχει μια προστιθέμενη αξία για την ανάπτυξη και την πρόοδο, και ότι το πρόβλημα είναι αυτή η πληροφορία να μπορέσει να έρθει στην επιφάνεια και να αξιοποιηθεί από όλους τους εταίρους. Έτσι σε κάθε θέμα αναζητούνται οι λεγόμενες «**βέλτιστες πρακτικές**». Αναζητούνται δηλαδή -μέσω της σύγκρισης των καταστάσεων στα διάφορα κράτη μέλη- κάποιες υποδειγματικές λύσεις που έχουν δοθεί σε προβλήματα που είναι κοινά, έτσι ώστε στη συνέχεια οι εταίροι να δουν αν και κατά πόσο μπορούν να τις υιοθετήσουν και να τις προσαρμόσουν στη δική τους πραγματικότητα.

Τα παρατηρητήρια λοιπόν στην Ευρώπη είναι όλοι αυτοί οι οργανισμοί που ανταποκρίνονται σε αυτή την έντονη ανάγκη για ανταλλαγή εμπειριών, για εγκαθίδρυση δικτύων πληροφόρησης και ανεύρεση των βέλτιστων πρακτικών, και για το σκοπό αυτό ιδρύονται συνεχώς σε πανευρωπαϊκό επίπεδο και συνιστάται και στα εθνικά κράτη να τα ιδρύσουν και να τα χρησιμοποιήσουν.

Παραδείγματα ευρωπαϊκών παρατηρητηρίων

Ας δούμε τώρα ορισμένα από τα υπάρχοντα ευρωπαϊκά παρατηρητήρια και τις δραστηριότητες στις οποίες προβαίνουν.

Α. Τα παρατηρητήρια-οργανισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μια κατηγορία ευρωπαϊκών παρατηρητηρίων είναι κάποιοι από τους οργανισμούς δημοσίου ευρωπαϊκού δικαίου που έχουν συσταθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση και οι οποίοι χαρακτηρίζονται επισήμως ως «παρατηρητήρια». Αυτά τα παρατηρητήρια που εμφανίζονται ως όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αλλά συνεργάζονται και τρίτες χώρες ως μέλη) είναι τρία τον αριθμό:

1. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος (ΑΕΕ), με έδρα την Κοπεγχάγη. Συγκεντρώνει 31 κράτη μέλη και αποστολή του είναι συγκεντρώνει τα πιο αξιόπιστα περιβαλλοντικά δεδομένα από όλες τις χώρες να παρέχει υποστήριξη στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Οργανισμού ώστε να λάβουν αποφάσεις βάσει επαρκούς ενημέρωσης για τη βελτίωση του περιβάλλοντος, να εντάξουν τους προβληματισμούς για το περιβάλλον στις οικονομικές πολιτικές και να κινηθούν προς την κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης.

2. Το Ευρωπαϊκό Κέντρο Παρακολούθησης Ναρκωτικών και Τοξικομανίας (ΟΕΔΤ), με έδρα τη Λισσαβόνα. Το Κέντρο λειτουργεί από το 1995, και η αποστολή του συνίσταται στη συλλογή και τη διάδοση «αντικειμενικών, αξιόπιστων και συγκρίσιμων πληροφοριών» σχετικά με το φαινόμενο των ναρκωτικών και της τοξικομανίας στην Ευρώπη. Το Κέντρο έχει εταιρική σχέση και με χώρες που δεν είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με διεθνείς οργανισμούς που ενδιαφέρονται ή είναι αρμόδιοι γι' αυτό το φαινόμενο: το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για τον διεθνή έλεγχο των ναρκωτικών/UNDCP, την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (ΠΟΥ), την ομάδα Pompidou του Συμβουλίου της Ευρώ-

πης, τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων (ΠΟΤ), την Ιντερπόλ και την Europol. Εκδίδει κάθε χρόνο την ετήσια έκθεση του, μια διμηνιαία ενημερωτική επιστολή (Drugnet Europe) και διμηνιαία «ενημερωτικά δελτία» (Drugs in focus).

3. Το Ευρωπαϊκό παρατηρητήριο των φαινομένων ρατσισμού και ξενοφοβίας (EUMC), με έδρα τη Βιέννη. Το Παρατηρητήριο αυτό μελετά το εύρος και την εξέλιξη των φαινομένων και εκδηλώσεων ρατσισμού, ξενοφοβίας και αντισημιτισμού, αναλύει τα αίτια, τις συνέπειες και τα αποτελέσματά τους και εξετάζει τις βέλτιστες πρακτικές για την καταπολέμησή τους. Προς τούτο, συλλέγει, καταγράφει και αναλύει τα στοιχεία που συγκεντρώνονται από τα ερευνητικά κέντρα των κρατών μελών, τα κοινοτικά θεσμικά όργανα, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις ή τους διεθνείς οργανισμούς. Τα στοιχεία αυτά αφορούν το πώς εκφράζονται τα φαινόμενα αυτά στους ακόλουθους τομείς: στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στο εσωτερικό της Κοινότητας, στα ΜΜΕ και στα άλλα μέσα επικοινωνίας, στην εκπαίδευση και στη νεολαία, στην κοινωνική πολιτική, συμπεριλαμβανομένης της απασχόλησης, στην ελεύθερη διακίνηση των εμπορευμάτων και στον πολιτισμό.

Επίσης, έχει αναλάβει την εγκατάσταση και το συντονισμό ενός «ευρωπαϊκού δικτύου πληροφόρησης για το ρατσισμό και την ξενοφοβία» (RAXEN). Κοινά χαρακτηριστικά όλων των παραπάνω Παρατηρητηρίων είναι τα ακόλουθα:

- Είναι ευρωπαϊκά νομικά πρόσωπα.
- Συνεργάζονται με κυβερνητικούς ή μη κυβερνητικούς, εθνικούς ή διεθνείς οργανισμούς, αρμόδιους για θέματα της αρμοδιότητάς τους.
- Προκειμένου να αποφύγουν τις άσκοπες επαναλήψεις προσπαθειών, λαμβάνουν υπόψη τους τις προσπάθειες που έχουν ήδη γίνει στον τομέα του ενδιαφέροντός τους από άλλους διεθνείς οργανισμούς και ειδικότερα από το Συμβούλιο της Ευρώπης.

B. Παρατηρητήρια-Δίκτυα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Μια άλλη κατηγορία παρατηρητηρίων είναι αυτά που δημιουργούνται από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ιδίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή) με λιγότερο τυπικούς τρόπους, ως μέσα για την υλοποίηση διάφορων πολιτικών και στρατηγικών επιλογών για την Ευρώπη. Ουσιαστικά πρόκειται για δίκτυα πληροφοριών που συλλέγουν επιστημονικές και εξειδικευμένες αναλύσεις και με τον καιρό μονιμοποιούν τη δράση τους προκειμένου να ενισχύσουν μια συγκεκριμένη πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνδέονται δε με παρατηρητήρια που λειτουργούν στις χώρες μέλη, είτε με δίκτυα που συστήνονται μετά από πρωτοβουλίες κάποιων επιχειρησιακών φορέων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Θα πρέπει να τονιστεί ιδιαίτερα ότι το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρηματοδοτεί και εγκαθιδρύει τέτοια παρατηρητήρια και χρησιμοποιεί τα αποτελέσματά τους αυτό δε σημαίνει ότι οι θέσεις οι οποίες εκφράζονται μέσα από το έργο και τα αποτελέσματα αυτά αποτελούν θέσεις της Επιτροπής ως θεσμικού οργάνου. Πρόκειται, ουσιαστικά, για δίκτυα ανεξάρτητων επιστημόνων οι οποίοι εργάζονται φυσικά πάνω σε θέματα που ενδιαφέρουν την Επιτροπή, διαχειρίζονται ωστόσο με τα δικά τους επιστημονικά κριτήρια το πληροφοριακό υλικό και είναι ζήτημα των ευρωπαϊκών και εθνικών κέντρων απόφασης το αν και

πώς θα το αξιοποιήσουν. Αυτό έχει συχνά ως αποτέλεσμα στα Παρατηρητήρια να εκφράζονται οι πλέον καινοτόμες απόψεις σχετικά με τα μέτρα πολιτικής που θα πρέπει να ακολουθηθούν.

Ας δούμε ορισμένα παραδείγματα τέτοιων παρατηρητηρίων-δικτύων:

- **Παρατηρητήριο των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων.** Δημιουργήθηκε από την Επιτροπή το 1992 προκειμένου να συμβάλει στο συντονισμό για τη βελτίωση των οικονομικών επιδόσεων του κλάδου των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων στην Ευρώπη. Αποστολή του είναι η παροχή πληροφοριών στους ιθύνοντες για τη λήψη αποφάσεων οικονομικής πολιτικής, στους οικονομολόγους και ερευνητές αλλά και στις ίδιες τις Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις.
- **Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση.** Παρατηρητήριο που παρέχει συγκριτικές αναλύσεις σχετικά με τις στρατηγικές, τις πρωτοβουλίες και τα έργα που αναλαμβάνονται στα κράτη μέλη (αλλά και εκτός Ευρώπης) προκειμένου να προωθηθεί η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στις δημόσιες υπηρεσίες, αλλά και στον ιδιωτικό τομέα.
- **Παρατηρητήριο Ευρωπαϊκής Απασχόλησης.** Χαρακτηριστική περίπτωση ενός παρατηρητηρίου που προήλθε από τη συγχώνευση δύο παράλληλων δικτύων που δρούσαν για λογαριασμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής από το 1982 (δηλαδή ενός δικτύου κρατικών λειτουργιών που εξειδικεύονταν σε θέματα απασχόλησης - MISEP, και ενός δικτύου ανεξάρτητων ειδικών απασχόλησης- SYSDM) σε μια ενιαία δομή. Παρέχει πληροφορίες, διεξάγει συγκριτικές μελέτες και αξιολογήσεις των πολιτικών απασχόλησης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη και αναλύει τις τάσεις της αγοράς εργασίας.
- **Το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο για τη δημογραφία και την κοινωνική κατάσταση.** Και αυτό είναι ένα παρατηρητήριο που αποτελείται από τέσσερα ανεξάρτητα δίκτυα ειδικών. Το Παρατηρητήριο συντάσσει συνθετικές εκθέσεις πάνω σε δημογραφικά και κοινωνικά δεδομένα τα οποία παρουσιάζουν μεγάλο πολιτικό ενδιαφέρον. Τα τέσσερα δίκτυά του (δημογραφίας, κοινωνικής ένταξης και αναδιανομής εισοδήματος, κοινωνικού κεφαλαίου και συνθηκών υγιεινής και διαβίωσης), συλλέγουν τα σχετικά δεδομένα και διεξάγουν μελέτες για τα δικά τους θέματα.
- **Statewatch - Δίκτυο Παρατηρητηρίων για τις πολιτικές ελευθερίες στην Ευρώπη.** Πρόκειται για ένα από τα μεγαλύτερα δίκτυα Παρατηρητηρίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συγκεντρώνει περίπου δεκαπέντε επιμέρους Παρατηρητήρια τα οποία ασχολούνται με τις τελευταίες εξελίξεις σε θέματα μονίμου ενδιαφέροντος αλλά και σε θέματα τελευταίας επικαιρότητας. Κοινό στοιχείο όλων των επιμέρους Παρατηρητηρίων είναι ότι τα ζητήματα του ενδιαφέροντός τους μπορεί δυνητικά να αποτελέσουν πηγή κινδύνων για τις πολιτικές ελευθερίες στην Ευρώπη, και για το σκοπό αυτό συλλέγουν και δημοσιοποιούν όλες τις σχετικές πληροφορίες για το νομικό καθεστώς και την πολιτική συμπεριφορά στα κράτη μέλη.

Γενικότερα θα λέγαμε ότι οι σύγχρονη τάση όσον αφορά τα παρατηρητήρια είναι ότι αυτά μπορούν να συγκροτούνται αξιοποιώντας τα προϋπάρχοντα δίκτυα πληροφοριών και

αντικείμενό τους μπορεί να είναι ακόμη και τα πιο πρόσφατα ζητήματα που απασχολούν την επικαιρότητα, αν φυσικά έχουν μια εξέχουσα σημασία για την ευρωπαϊκή πολιτική. Τέτοια παρατηρητήρια επίσης λειτούργησαν και λειτουργούν όσον αφορά το πέρασμα από τα εθνικά νομοσχεδιαστικά στο ευρώ, κατά την περίοδο της συζήτησης για το Ευρωπαϊκό Σύμφωνο κτλ. Τα παρατηρητήρια έχουν γίνει πλέον ένα σημαντικό **δημόσιο βήμα** και μια **βασική πηγή πληροφοριών** για όλα τα ζητήματα που ενδιαφέρουν τους Ευρωπαίους πολίτες και το πλεονέκτημά τους είναι ότι είναι **προσβάσιμα από όλους**.

Ενότητα ΣΤ

Επιλέξτε μία ή περισσότερες από τις παρακάτω δραστηριότητες

1. Ατομική/Συλλογική δραστηριότητα

Περιηγηθείτε στον ιστότοπο του Εθνικού Συμβούλιου Ραδιοτηλεόρασης (ΕΣΡ)

<http://www.esr.gr/index.php>

Δείτε τα θέματα των οδηγιών, των συστάσεων και των υποδείξεων που έχει απευθύνει μέχρι σήμερα το ΕΣΡ. Διαλέξτε μία από αυτές που σας ενδιαφέρει, ανοίξτε την και μελετήστε την για λίγα λεπτά. Στη συνέχεια παρουσιάστε περιληπτικά το περιεχόμενό της στην τάξη.

2. Ατομική δραστηριότητα

Από τα παρακάτω αυθεντικά περιστατικά επιβολής προστίμων σε εταιρείες από Ανεξάρτητες Αρχές έχουν αφαιρεθεί τα στοιχεία των Αρχών και των εταιρειών. Μπορείτε να βρείτε ποια Ανεξάρτητη Αρχή έχει επιβάλει το κάθε πρόστιμο;

- Τελεσίγραφο προς τις ***εταιρείες κινητής τηλεφωνίας πρόκειται να στείλει τις επόμενες ημέρες, προκειμένου να μειώσουν τις υπέρογκες χρεώσεις σε υπηρεσίες κινητής τηλεφωνίας. Μετά την πρόσφατη επιβολή προστίμου 1 εκατ. ευρώ σε κάθε έναν από τους παρόχους κινητής τηλεφωνίας για εναρμονισμένη πρακτική στις τιμές των γραπτών μηνυμάτων (SMS), η θα ζητήσει την άμεση μείωση κόστους για κλήσεις από σταθερό προς κινητό, όπως και για χρήση υπηρεσιών παραγωγής (π.χ. κλήσεις προς και από το εξωτερικό).
- Για παρεμβολές σε συχνότητες της αεροναυτιλίας έριξε καμπάνα 5.000 ευρώ στον ραδιοσταθμό ***και επέβαλε 3.000 ευρώ πρόστιμο στον *** Radio επειδή εξέπεμπε παράνομα και σε άλλη συχνότητα
- 120.000 ευρώ προβλέπει τελικά η απόφαση του Εφετείου για κάθε μία από 6 αλυσίδες σούπερμάρκετ που είχαν κατηγορηθεί ότι καθόριζαν τις τιμές. Τα πρόστιμα που είχαν επιβληθεί αρχικά από κυμαίνονταν από 338.000 ευρώ έως 721.000 ευρώ
-, με την υπ' αριθμ. 39/2005 απόφασή της, επέβαλε χρηματικό πρόστιμο 100.000 ευρώ στην Τράπεζα***, διότι εξέδωσε πιστωτικές κάρτες σε επτά ιδιώτες, οι οποίοι δεν είχαν ζητήσει την έκδοση των καρτών. Η Τράπεζα εξέδωσε τις πιστωτικές κάρτες χωρίς να ενημερώσει τους επτά ιδιώτες. Ειδικότερα, στους επτά η Τράπεζα έστειλε προεγκριμένες πιστωτικές κάρτες, οι οποίες ενεργοποιούνταν με

την υπογραφή της αίτησης που τους έστειλε. Στην αίτηση υπήρχαν όλα τα στοιχεία των επτά, ενώ σε δύο υπήρχε και ο Αριθμός Φορολογικού Μητρώου.

3. Ατομική/Συλλογική δραστηριότητα

α) Παρακάτω θα βρείτε το άρθρο 101Α του Συντάγματος βάσει του οποίου κατοχυρώνεται η λειτουργία των Ανεξάρτητων Αρχών. Ωστόσο, όπως θα διαπιστώσετε, σε αυτό το άρθρο δεν αναφέρονται ονομαστικά οι πέντε Ανεξάρτητες Αρχές που όπως είπαμε κατοχυρώνονται, αλλά το άρθρο παραπέμπει σε άλλα σημεία του Συντάγματος. Περιηγηθείτε στην σχετική ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων

<http://www.pArliAMent.gr/pOliteuMA/defAult.Asp>

και κοιτώντας μόνο τους τίτλους του κάθε άρθρου βρείτε σε ποια από αυτά γίνεται λόγος για την κάθε μια από τις Ανεξάρτητες Αρχές.

Το Σύνταγμα

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ - Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας

ΤΜΗΜΑ ΣΤ' - Διοίκηση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ - Οργάνωση της διοίκησης

Άρθρο 101Α

1. Όπου από το Σύνταγμα προβλέπεται η συγκρότηση και η λειτουργία ανεξάρτητης αρχής, τα μέλη της διορίζονται με ορισμένη θητεία και διέπονται από προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, όπως νόμος ορίζει.
2. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την επιλογή και την υπηρεσιακή κατάσταση του επιστημονικού και λοιπού προσωπικού της υπηρεσίας που οργανώνεται για την υποστήριξη της λειτουργίας κάθε ανεξάρτητης αρχής. Τα πρόσωπα που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές πρέπει να έχουν τα ανάλογα προσόντα, όπως νόμος ορίζει. Η επιλογή τους γίνεται με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής και με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της. Τα σχετικά με τη διαδικασία επιλογής ορίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής.
3. Με τον Κανονισμό της Βουλής ρυθμίζονται όσα αφορούν τη σχέση των ανεξάρτητων αρχών με τη Βουλή και ο τρόπος άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

β) Αφού βρείτε όλα τα άρθρα του Συντάγματος που αναφέρονται στις Ανεξάρτητες Αρχές, διαβάστε τα για λίγα λεπτά και συζητήστε τις απορίες σας στην τάξη.

4. Ατομική/Συλλογική δραστηριότητα

Περιηγηθείτε στον ιστότοπο της Αρχής Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων

<http://www.dpA.gr>

Δείτε τα θέματα των αποφάσεων που έχει πάρει σήμερα η Αρχή στην ιστο- σελίδα

<http://www.dpA.gr/decs.htm>

Διαλέξτε μία από αυτές που σας ενδιαφέρει, ανοίξτε την και μελετήστε την για λίγα λεπτά. Στη συνέχεια, παρουσιάστε περιληπτικά το περιεχόμενό της στην τάξη.

5. Συλλογική δραστηριότητα

Παρακάτω εκτίθεται ένα απόσπασμα από την ετήσια έκθεση δράσης που υποβάλλει το ΑΣΕΠ (έκθεση έτους 2002). Η Αρχή παρέχει επιχειρήματα υπέρ των θετικών συνεπειών που είχε η ίδρυσή της στο σύστημα προσλήψεων και θεωρεί ότι βοήθησε να αρθεί η διάχυτη δυσπιστία της ελληνικής κοινωνίας. Αφήνει δε την αιχμή ότι μέρος των αντιδράσεων οφείλεται στο ότι κάποιοι, εντός και εκτός του Δημοσίου, επέκριναν το θεσμό μάλλον επειδή δεν μπορούσαν πλέον να επιτύχουν παράνομους διορισμούς.

Συζητήστε στην τάξη το παρακάτω απόσπασμα. Εσείς θεωρείτε ότι έχει μειωθεί η δυσπιστία σχετικά με τις προσλήψεις στο δημόσιο μετά την ίδρυση του ΑΣΕΠ;

I. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΑΣΕΠ

1. Το ΑΣΕΠ ιδρύθηκε ως ανεξάρτητη αρχή με το Ν. 2190/1994 και αποτελεί μία από τις προβλεπόμενες ήδη από το ισχύον αναθεωρημένο Σύνταγμα της χώρας ανεξάρτητες αρχές. Η θέσπισή του έχει στόχο την ανατροπή της επί έτη καθιερωμένης πρακτικής των πελατειακών σχέσεων και της αδιαφάνειας στη στελέχωση των φορέων του δημόσιου τομέα, με τη διαχείριση των προσλήψεων από όργανο που έχει θεσμικώς κατοχυρωμένη ανεξαρτησία έναντι της πολιτικής εξουσίας για να διασφαλίζει κατά τις προσλήψεις τη διαφάνεια, την αντικειμενικότητα και την αξιοκρατία.

Ο Ν. 2190/1994 απετέλεσε τολμηρή, αλλά αναγκαία από μακρού χρόνου τομή στη δημόσια ζωή της χώρας, η οποία αφενός προστάτευσε την τιμή του πολιτικού κόσμου και απελευθέρωσε τους ασχολούμενους με τα κοινά από τις γνωστές πιέσεις και αφετέρου απετέλεσε κυρίως αφετηρία για τη βελτίωση της δημόσιας διοίκησης, ώστε αυτή να στελεχωθεί με κατάλληλο προσωπικό και να καταστεί ικανή να συμβάλει στην αναβάθμιση της λειτουργίας του Κράτους και γενικότερα στην ανάπτυξη της χώρας.

Λόγω της αντιλήψεως που επικρατούσε από της συστάσεως του νεότερου Ελληνικού Κράτους, ότι η κατάληψη των θέσεων στον ευρύτερο δημόσιο τομέα αποτελούσε συχνά προϊόν συναλλαγής, ο θεσμός του ΑΣΕΠ αντιμετώπισε αρχικώς αφενός, την εχθρική στάση έως και την πολεμική των διοικήσεων ορισμένων μεγάλων φορέων ή και πολιτικών παραγόντων ακόμη, και αφετέρου τη δυσπιστία πολλών ως προς την ικανότητά του να επιτύχει τους ανωτέρω σκοπούς, μολονότι παρόμοιοι θεσμοί είχαν ήδη επιτύχει σε άλλες ευρωπαϊκές κυρίως χώρες.

Η συμμετοχή όμως στη σύνθεσή του ανωτάτων κρατικών λειτουργών εγνωσμένου κύρους, άρτιας επιστημονικής κατάρτισης και μεγάλης εμπειρίας, καθώς και η από μέρους τους πιστή εφαρμογή του Νόμου, συνετέλεσε στη βαθμιαία μείωση της προαναφερόμενης δυσπιστίας και στην τελική αποδοχή του θεσμού από την Ελληνική κοινωνία.

Οι κατά καιρούς επικρίσεις και επιθέσεις εναντίον του ΑΣΕΠ κατά την πρώτη κυρίως πενταετία, αιτία είχαν, κατά κανόνα, την αδυναμία των επικριτών και άλλων ενδιαφερομένων να επιτύχουν παράνομους διορισμούς προσώπων, στους οποίους ήσαν συνηθισμένοι κατά το παρελθόν.

ΕΝΟΤΗΤΑ Ζ
ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ, ΜΗ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΕΣ ΟΡΓΑΝΩΣΕΙΣ,
ΕΘΕΛΟΝΤΙΣΜΟΣ, ΔΙΚΤΥΑ.
Ο ΡΟΛΟΣ ΤΟΥ ΣΥΝΗΓΟΡΟΥ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ

ΠΡΟΣΔΟΚΩΜΕΝΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ

Όταν θα έχουν ολοκληρώσει τη συγκεκριμένη ενότητα, οι εκπαιδευόμενοι θα πρέπει :

- Να κατανοούν την έννοια της «κοινωνίας των πολιτών» (κυρίως σε αντιδιαστολή προς την πολιτική κοινωνία, τους κρατικούς θεσμούς και την αγορά).
- Να γνωρίζουν τι είναι, πως λειτουργούν και σε τι αποβλέπουν οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ).
- Να αντιλαμβάνονται τη διαφορά μεταξύ ΜΚΟ και ατύπων δικτύων.
- Να κατανοούν το ρόλο του Συνήγορου του Πολίτη, τους λόγους που οδήγησαν στη θέσπισή του και τα κυριότερα μέσα δράσης του.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ

- Κοινωνία των Πολιτών
- Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ)
- Εθελοντισμός
- Άτυπα Δίκτυα
- Κακοδιοίκηση
- Συνήγορος του Πολίτη

Z.1 Η κοινωνία των πολιτών μέσα στη σύγχρονη δημοκρατία

Ολοένα και περισσότερο γίνεται σήμερα λόγος για την «κοινωνία των πολιτών». Ακούμε να την επικαλούνται δημοσιογράφοι ή και πολιτικοί, βλέπουμε να αναδεικνύεται η σημασία της από κυβερνήσεις και διεθνείς οργανισμούς και να επιδιώκεται η συνεργασία μαζί της. Ποια είναι όμως αυτή η περίφημη κοινωνία των πολιτών και πού μπορεί κανείς να τη δει να δρα;

Κάποιος κοινά αποδεκτός ορισμός για την κοινωνία των πολιτών δεν υπάρχει γιατί πρόκειται για μια **πολυσήμαντη** έννοια, δηλαδή η σημασία της συχνά αλλάζει ανάλογα με το ποιος τη χρησιμοποιεί, για ποιους σκοπούς και σε ποια φαινόμενα αναφέρεται. Για την πολιτική επιστήμη η κοινωνία των πολιτών είναι μια **περιγραφική έννοια**, περιγράφει δηλαδή πώς εμφανίζονται κάποιες νέες μορφές δραστηριοποίησης στις σύγχρονες δημοκρατίες. Για την καθημερινή πολιτική μας εμπειρία (αυτήν που αποκτούμε παρακολουθώντας τα ΜΜΕ και την κεντρική πολιτική σκηνή) η κοινωνία των πολιτών είναι περισσότερο κάτι σαν **ιδεώδες**. Ολοένα και συχνότερα δηλαδή ακούμε ότι η κοινωνία των πολιτών είναι κάτι που **πρέπει** να λειτουργεί μέσα στο δημοκρατικό πολίτευμα και που η πολιτεία **πρέπει** να το ενισχύει.

Συνήθως οι ορισμοί που προτείνονται για την κοινωνία των πολιτών, προσπαθούν να **οριοθετήσουν** αυτή την έννοια– να δείξουν δηλαδή τι σχέση έχει με κάποια άλλα μεγέθη της κοινωνικής και πολιτικής ζωής και που διαφέρει από αυτά: το Κράτος, τα πολιτικά κόμματα, την αγορά, την κοινωνική δραστηριότητα των ατόμων. Ας προσπαθήσουμε κι εμείς να κατανοήσουμε τι είναι η κοινωνία των πολιτών συγκρίνοντάς την με αυτά τα μεγέθη.

Μερικοί ορισμοί που έχουν δοθεί για την κοινωνία των πολιτών

Η κοινωνία των πολιτών περιλαμβάνει όλες τις εθνικές, περιφερειακές ή διεθνείς νομικές οντότητες, εκτός από τις κυβερνήσεις και τους διεθνείς οργανισμούς. Ο λειτουργικός ορισμός που

Κοινωνία των Πολιτών είναι η σφαίρα των θεσμών, των οργανώσεων και των ατόμων που τοποθετούνται μεταξύ της οικογένειας, του κράτους και της αγοράς, όπου οι άνθρωποι συνεταιρίζονται εθελοντικά για να προάγουν κοινά τους ενδιαφέροντα.

Anheier, H. & Carlson, L. (2001)

Μεταφορικά μιλώντας, η κοινωνία πολιτών εκτείνεται σε έναν ευρύ δημόσιο χώρο, από το κατώφλι του σπιτιού κάθε νοικοκυριού, μέχρι τα κράσπεδα της εισόδου των κυβερνητικών κτιρίων.

Δ. Α. Σωτηρόπουλος 2004

Η κοινωνία των πολιτών αποτελεί το σύνολο των κοινωνικών σχέσεων που δεν εμπίπτουν στη δικαιοδοσία του κράτους. Πρόκειται λοιπόν για έναν ενδιάμεσο χώρο ανάμεσα στο κράτος και τον πολίτη, για ένα πλέγμα αλληλεπιδράσεων ανάμεσα σε

διάφορες μη κυβερνητικές, εθελοντικές οργανώσεις. Η κοινωνία των πολιτών απο-τελεί αντίποδα στην πολιτική κοινωνία, δηλαδή στο κράτος, και συγχρόνως χώρο εκούσιας συμμετοχής σ' ένα πολιτικό και κοινωνικό σύνολο.

Ρόη Παναγιωτοπούλου 2003

[...η κοινωνία των πολιτών] είναι το πεδίο εκείνο της κοινωνικής ζωής που είναι εθελοντικό, σε μεγάλο βαθμό αυτόνομο και αυτόνομο από το Κράτος και το οποίο διέπεται είτε από ένα θεσμικό πλαίσιο, είτε από κοινούς κανόνες. [...] πρόκειται για πολίτες που δρουν συλλογικά στην ιδιωτική σφαίρα προκειμένου να εκφράσουν τα συμφέροντα, τα πάθη και τις ιδέες τους, να ανταλλάξουν πληροφόρηση, να επιτύχουν κοινούς σκοπούς, να διατυπώσουν αιτήματα προς το Κράτος και να απαιτήσουν από τους διοικούντες εξηγήσεις. Το είδος αυτό της κοινωνικής ζωής δεν περιλαμβάνει πολιτικές προσπάθειες για να αναληφθεί ο έλεγχος του Κράτους.

L. Diamond 1994

Τα όρια της κοινωνίας των πολιτών

Καταρχάς όλοι οι ορισμοί συμφωνούν ότι η κοινωνία των πολιτών είναι κάτι που, κατά κάποιον τρόπο, **στέκεται απέναντι στο Κράτος**. Η κοινωνία των πολιτών θεωρείται κάτι εξορισμού διαφορετικό από το Κράτος (δηλαδή από τις κεντρικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές που έχουν την αρμοδιότητα να παίρνουν αποφάσεις για τις κοινές υποθέσεις). Για ορισμένους μάλιστα, στην έννοιά της περιλαμβάνεται κάθε τι (όλα τα άτομα, ομάδες και δραστηριότητες) που δεν ανήκει στη δικαιοδοσία του Κράτους. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι βρίσκεται σε μια σχέση αντιπαλότητας προς αυτό. Σημαίνει πολύ απλά ότι αναπτύσσει μια **σχέση** με το Κράτος, μπορεί και να συνεργάζεται μαζί του και να έχει μια **εταιρική σχέση** (στις μέρες μας μάλιστα επιδιώκεται από πολλές πλευρές μια τέτοια σχέση). Ο λόγος που η κοινωνία των πολιτών αναπτύσσει σχέσεις με το Κράτος είναι γιατί ενδιαφέρεται για τη **δημόσια πολιτική**, σε ένα ή περισσότερα θέματα. Το Κράτος είναι καταρχήν ο μοναδικός φορέας που έχει την ευθύνη να **σχεδιάζει**, να **αποφασίζει** και να **εφαρμόζει** τη δημόσια πολιτική σε όλους τους τομείς της κοινωνικής ζωής. Η κοινωνία των πολιτών μπορεί **είτε να αντιστέκεται είτε να συνεργάζεται** σε αυτή τη διαδικασία: το μόνο βέβαιο που μπορούμε να πούμε είναι ότι, σε κάθε περίπτωση, η κοινωνία των πολιτών **επηρεάζει** τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής σε όλα της τα στάδια.

Παρότι κάποιοι ορισμοί συμπεριλαμβάνουν τα **πολιτικά κόμματα** στην κοινωνία των πολιτών, τις περισσότερες φορές αυτά γίνονται αντιληπτά ως κάτι εντελώς διαφορετικό. Τα κόμματα δεν επιδιώκουν απλά να επηρεάσουν την πολιτική-κρατική εξουσία, αλλά τη **διεκδικούν για λογαριασμό τους**. Σκοπός των κομμάτων είναι να γίνουν τα ίδια δημόσια εξουσία, είτε να συμμετάσχουν σε αυτήν. Έτσι αναπτύσσουν και αυτά με τη σειρά τους τη δική τους πρόταση για τη δημόσια πολιτική, και ορισμένες φορές -επειδή τα κόμματα είναι **πολυσυλλεκτικά- υιοθετούν ή εκπροσωπούν** αιτήματα της κοινωνίας των πολιτών, ειδικά όταν η τελευταία δεν είναι και τόσο ανεπτυγμένη. Τα κόμματα λοιπόν θεωρείται, ότι ανήκουν σε έναν **ενδιάμεσο χώρο**, που βρίσκεται ανάμεσα στην κοινωνία των πολιτών και το Κράτος. Άλλοι πάλι πολιτικοί επιστήμονες θεωρούν ότι -μαζί με το Κράτος και

τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς του- τα κόμματα συγκροτούν την λεγόμενη **πολιτική κοινωνία**, που είναι κάτι διαφορετικό από την κοινωνία των πολιτών.

Επίσης, η κοινωνία των πολιτών διαφοροποιείται συνήθως και από την **αγορά**. Παρά το ότι και στον χώρο της κοινωνίας των πολιτών επιδιώκεται συχνά η ικανοποίηση **οικονομικών συμφερόντων** (παράδειγμα: από τις συνδικαλιστικές οργανώσεις), τα συμφέροντα αυτά έχουν ένα **συλλογικό χαρακτήρα** και είναι στενά συνδεδεμένα με **κοινωνικές αξίες**. Θεωρείται λοιπόν ότι η δραστηριότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, ακόμη κι όταν έχει οικονομικό περιεχόμενο δεν ταυτίζεται με τον κερδοσκοπικό χαρακτήρα που έχει η οικονομική δραστηριότητα μιας επιχείρησης. Άλλωστε, ο **μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας** θεωρείται σήμερα ότι αποτελεί ένα από τα βασικά γνωρίσματα μιας οργάνωσης που δραστηριοποιείται στην κοινωνία των πολιτών.

Κατά τον ίδιο τρόπο η κοινωνία των πολιτών διαφοροποιείται συχνά και από μια σειρά από άλλες δραστηριότητες που μπορεί μεν να έχουν **κοινωνικό** χαρακτήρα (να αφορούν δηλαδή μεγάλα σύνολα ανθρώπων) δεν διαθέτουν, ωστόσο, το στοιχείο της **εκούσιας** συμμετοχής και δράσης. Για να μιλάμε για κοινωνία των πολιτών πρέπει οι άνθρωποι που δραστηριοποιούνται σε αυτήν να το έχουν επιλέξει οι ίδιοι. Έτσι, η κοινωνία των πολιτών **δεν** είναι συνώνυμη της **κοινωνίας** γενικά, όπως ίσως θα πίστευε κανείς. Τέλος, σε σύγκριση τόσο με την «κοινωνία» γενικά, όσο και με την σφαίρα των ιδιωτικών συναλλαγών και δραστηριοτήτων, η κοινωνία των πολιτών, έχει το χαρακτηριστικό ότι είναι **ένας δημόσιος χώρος έκφρασης**. Αυτό σημαίνει πως, όσα άτομα και οργανώσεις δραστηριοποιούνται σε αυτό το χώρο, οφείλουν να επικαλούνται κάποιο **δημόσιο συμφέρον ή όφελος** που μπορεί να περιμένει η κοινωνία από τη δράση τους, έστω κι αν αυτή η επίκληση είναι ή αποδεικνύεται ορισμένες φορές πλασματική. Εκείνο που μετράει, σύμφωνα με αυτή την οπτική, είναι ότι η δράση μέσα στην κοινωνία των πολιτών κρίνεται με βάση κάποια δημόσια, κι όχι σε ιδιωτικά -αλλά ούτε γενικώς «κοινωνικά»- κριτήρια.

Αλληλεπιδράσεις της κοινωνίας των πολιτών

Με βάση όλες τις παραπάνω παρατηρήσεις, μπορούμε τώρα να επιχειρήσουμε να συνοψίσουμε τα βασικά χαρακτηριστικά της κοινωνίας των πολιτών σύμφωνα με την αντίληψη που επικρατεί γι' αυτήν στη σημερινή πολιτική ζωή των δημοκρατιών. **Κοινωνία των πολιτών**, λοιπόν, αποκαλείται συνήθως **ένας ευρύς χώρος από οργανώσεις και φορείς ανεξάρτητους από το Κράτος και τα πολιτικά κόμματα, που επιδιώκουν να παρέμβουν στη λήψη των αποφάσεων δημόσιας πολιτικής προς όφελος των συμφερόντων και των αξιών που εκπροσωπούν**. Στην προσπάθειά τους αυτή, οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών αναπτύσσουν μια **συλλογική δράση, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα**, που στηρίζεται στην **εκούσια και ενεργητική συμμετοχή** των μελών τους. Αυτή η δράση είναι **δημοσίως ορατή** και, κατά τεκμήριο, κρίνεται με βάση το **συμφέρον ή την ωφέλεια** που παρουσιάζει για το σύνολο της κοινωνίας.

Μια προσπάθεια απεικόνισης αυτού του «χώρου» που καταλαμβάνει η κοινωνία των πολιτών μέσα στο πολιτικο-οικονομικό σύστημα θα μας βοηθούσε να κατανοήσουμε και

την ειδική χρησιμότητα που της αναγνωρίζεται στις μέρες μας για τη δημοκρατία και την κοινωνία και τον τρόπο με τον οποίο αλληλεπιδρά με όλα τα μέρη αυτού του συστήματος. Εδώ (βλ. Πίνακα 1) η κοινωνία των πολιτών αναπαρίσταται σαν **ένας διάχυτος χώρος οργανώσεων, που καλύπτει το κενό ανάμεσα στην πολιτική κοινωνία και την αγορά από τη μια, και τη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής από την άλλη**, αναλαμβάνοντας έναν **διαμεσολαβητικό ρόλο** μεταξύ τους. Σήμερα, περισσότερο από άλλες εποχές, αυτού του είδους η διαμεσολάβηση που ασκεί η κοινωνία των πολιτών εμφανίζεται να είναι εξαιρετικά χρήσιμη αλλά και να αντιπροσωπεύει επίσης ένα είδος «πρόκλησης» για όλα τα μέρη του συστήματος.

Πίνακας 1

Στη μεν πολιτική κοινωνία (Κράτος και πολιτικά κόμματα) η κοινωνία των πολιτών μπορεί να προσφέρει έναν προνομιακό χώρο για την **νομιμοποίηση** των επιμέρους πολιτικών που υιοθετούνται από την πολιτική εξουσία και των πολιτικών προγραμμάτων των κομμάτων. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, αποτελεί ένα σημαντικό **μέσο πίεσης** προς το πολιτικό σύστημα, εφόσον το υποχρεώνει να κάνει ολοένα και πιο δημοκρατική τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Για την αγορά, η κοινωνία των πολιτών μπορεί να αντιπροσωπεύει ένα πολύτιμο **κοινωνικό και ανθρώπινο κεφάλαιο** προς αξιοποίηση, καθώς και ένα **κίνητρο** για την αύξηση της ποιότητας και της αποδοτικότητας των προϊόντων και υπηρεσιών που παράγει. Παράλληλα όμως, η παρουσία της θέτει στις επιχειρήσεις έναν ισχυρό **περιορισμό** όσον αφορά τον τρόπο με τον οποίο αυτές εκμεταλλεύονται και διαχειρίζονται τους φυσικούς και ανθρώπινους πόρους. Τέλος στα άτομα, τις οικογένειες και τα νοικοκυριά, η κοινωνία των πολιτών παρέχει δυνητικά ένα **μέσο κατοχύρωσης της αυτονομίας τους**, ένα **μέσο προστασίας από τις αυθαιρέσιες** του πολιτικού συστήματος και της αγοράς, ένα **μέσο εκπλήρωσης αναγκών** που δεν καλύπτονται ούτε από το πολιτικό σύστημα ούτε από την αγορά, καθώς και ένα **μέσο αλληλεγγύης** μπροστά στις δυσκολίες και τους κινδύνους που εμπερικλείει ο σύγχρονος τρόπος ζωής. Από την άλλη, αντιπροσωπεύει μια πρόκληση προς τη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής, για μεγαλύτερη **συμμετοχή στα κοινά και πολιτική δραστηριοποίηση**. Η κοινωνία των πολιτών από αυτή την άποψη εμφανίζει το πλεονέκτημα να είναι η **πιο κοντινή προς τον πολίτη** μορφή πολιτικής δράσης, πιο κοντινή προς τα επιμέρους συμφέροντα, τις πεποιθήσεις και τις αξίες του. Δίπλα στην άσκηση ενός δημοσίου αξιώματος, στη συμμετοχή σε ένα κόμμα, στην επιχειρηματική δραστηριότητα, και στην έμμεση κοινωνικοποίηση μέσα από την ενασχόληση με τις ιδιωτικές υποθέσεις, η δραστηριοποίηση μέσα στις οργανώσεις και ομάδες της κοινωνίας των πολιτών, προσφέρει ένα επιπλέον μοντέλο **πολιτικής και κοινωνικής ενσωμάτωσης**, ένα μοντέλο που για πολλούς ενσαρκώνει γνησιότερα το ιδεώδες του **ενεργού πολίτη** που όλοι λένε ότι είναι απαραίτητος για την υγιή λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Z.2 Το πλέγμα ομάδων και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Μη κυβερνητικές οργανώσεις, εθελοντισμός και δίκτυα.

Οι ομαδοποιήσεις που μπορούν να χρησιμεύσουν για μια «χαρτογράφηση» της κοινωνίας των πολιτών, σε όλες της τις μορφές, ποικίλουν. Με βάση τη **γεωγραφική τους εξάπλωση** και το εύρος της σκόπευσής τους, οι οργανώσεις που δραστηριοποιούνται στο χώρο της κοινωνίας των πολιτών μπορούν να διακριθούν σε **τοπικές, εθνικές και διεθνείς**. Με βάση την **φύση του αντικειμένου** τους, μπορούν να διακριθούν σε εκείνες που προωθούν **συμφέροντα** (τοπικά, οικονομικά), εκείνες που οργανώνονται με βάση **κοινές αξίες και πεποιθήσεις** και σε οργανώσεις που προωθούν την **αλληλεγγύη**, αν και πολλές οργανώσεις μπορεί να συνδυάζουν όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Μπορούμε επίσης να τις ταξινομήσουμε ανάλογα με **το εύρος της θεματικής τους** (μονοθεματικές, πολυθεματικές) ή και **ανάλογα με το είδος της θεματικής τους** (πολιτικές, πολιτιστικές, περιβαλλοντικές, καταναλωτικές, συνδικαλιστικές, οργανώσεις δικαιωμάτων κ.α.). Τέλος, ανάλογα με το πόσο οργανωμένα και μόνιμα είναι η δράση τους, μπορούν να χωριστούν σε **οργανώσεις, ομάδες, κοινωνικά κινήματα, δίκτυα ή άτυπες συσσωματώσεις πολιτών**.

Υπάρχει όμως και μια άλλη διάκριση που θα μπορούσαμε να κάνουμε ανάμεσα σε **παλιού και νέου τύπου** οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Ορισμένες οργανώσεις που εντάσσονται σήμερα στην κοινωνία των πολιτών -για παράδειγμα, οι συνδικαλιστικές, ή οι φιλανθρωπικές και οι θρησκευτικές οργανώσεις- έχουν μια μακρά και διαρκή παρουσία στη ζωή των σύγχρονων κοινωνιών, ωστόσο αντιλαμβάνονταν τη δράση τους σε διαφορετικά πλαίσια. Μόνο τα τελευταία χρόνια άρχισαν να κατανοούν τον εαυτό τους σαν ένα κομμάτι της κοινωνίας των πολιτών. Το φαινόμενο αυτό πολλοί το συνδέουν με την κρίση των παραδοσιακών μορφών πολιτικής και κομματικής εκπροσώπησης που έδωσε νέες διαστάσεις σε μορφές κοινωνικής συμμετοχής που παλιότερα θεωρούνταν «δευτερεύουσες» σε σχέση με την καθαρά πολιτική δράση. Επίσης, σημαντικό ρόλο έχει παίζει και το ότι, τόσο τα κράτη, όσο και οι διεθνείς οργανισμοί ευνοούν και ενισχύουν **θεσμικά και οικονομικά** τα τελευταία χρόνια αυτές τις οργανώσεις, και κυρίως το ότι οι οργανώσεις αυτές έχουν αρχίσει να αναγνωρίζονται σαν συνομιλητές της πολιτικής εξουσίας στα θέματα που τους αφορούν.

Υπάρχουν όμως και ορισμένοι τύποι οργανώσεων και ομάδων πολιτών που τα προηγούμενα χρόνια ήταν σπάνιοι και που σχετικά πρόσφατα έχουν γνωρίσει μια ιδιαίτερη ανάπτυξη, κι έχουν ταυτιστεί με τη θεματική είσοδο της κοινωνίας των πολιτών στο προσκήνιο του δημόσιου βίου. Οι **μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ)**, οι **εθελοντικές ομάδες** και τα **άτυπα δίκτυα πολιτών** είναι φαινόμενα που γνωρίζουν μεγάλη και απότομη διάδοση τα τελευταία χρόνια, και σαν λέξεις ακούγονται ολοένα και περισσότερο στη δημόσια σκηνή, όπως άλλωστε και ο ίδιος ο όρος «κοινωνία των πολιτών». Γι' αυτό και πολύ συχνά στην κοινή συνείδηση όλοι αυτοί οι όροι ταυτίζονται και συγχέονται σαν να περιγράφουν το ίδιο πράγμα. Η αλήθεια είναι ότι αυτή η αντίληψη δεν είναι εντελώς λανθασμένη. Πράγματι, όλες αυτές οι **νέου τύπου οργανώσεις, ομάδες και κινήματα** έχουν συνδεθεί με την ανακάλυψη μιας νέας μορφής δραστηριοποίησης του πολίτη στον διάχυτο

χώρο της κοινωνίας των πολιτών, μιας νέας μορφής **στράτευσης σε μια κοινή υπόθεση**. Παρά το ότι οι όροι αυτοί συχνά αλληλοσυμπληρώνονται και επικαλύπτουν ο ένας τον άλλο περιγράφοντας το ίδιο φαινόμενο ή φαινόμενα παρεμφερή μεταξύ τους, αξίζει να τους εξετάσουμε αναλυτικότερα γιατί, όπως θα δούμε, ο καθένας από αυτούς εκφράζει μια διαφορετική πλευρά της νέας αυτής δραστηριοποίησης της κοινωνίας των πολιτών.

– Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ)

Αν πάρουμε κατά γράμμα τον όρο ΜΚΟ τότε θα συμπεριλάβουμε σε αυτόν οποιαδήποτε οργάνωση που δεν ανήκει στο Κράτος ή σε έναν διεθνή οργανισμό. Αυτό προφανώς δεν θα ήταν σωστό στην πραγματικότητα. Δεν υπάρχει ωστόσο ένας κοινά αποδεκτός ορισμός για τις ΜΚΟ που να μας επιτρέπει να διαχωρίσουμε απόλυτα ποιες από τις οργανώσεις που τα τελευταία χρόνια χρησιμοποιούν αυτό τον τίτλο μπορούν να θεωρηθούν ΜΚΟ και ποιες όχι. Το μόνο βέβαιο είναι ότι συνήθως ο όρος ΜΚΟ χρησιμοποιείται για οργανώσεις, ομάδες ή κινήματα που παρουσιάζουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά.

Πρώτα απ' όλα όσον αφορά τη μορφή τους ασφαλώς και είναι **ιδιωτικού** (δηλαδή μη-κρατικές, δημιουργημένες από την πρωτοβουλία κάποιων πολιτών) και **μη-κερδοσκοπικού χαρακτήρα** οργανώσεις (δηλαδή δεν είναι επιχειρήσεις). Έχουν συνήθως **ευέλικτη και δημοκρατική οργανωτική δομή**. Στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό στην **εθελοντική δράση** και συνεισφορά των μελών τους, αλλά πολλές φορές λειτουργούν με πλήρως επαγγελματικά κριτήρια και προσλαμβάνουν προσωπικό όταν είναι εύρωστες οικονομικά, έχουν μεγάλο κύκλο δραστηριοτήτων και εξασφαλισμένα έσοδα ή/και πηγές χρηματοδότησης. Τα μεγέθη τους ποικίλλουν ανάλογα και με τη γεωγραφική κλίμακα στην οποία δραστηριοποιούνται: υπάρχουν μικρές οργανώσεις, αλλά και οργανώσεις πραγματικά «μεγαθήρια» (όπως για παράδειγμα η WWF που έχει 4,6 εκ. μέλη-συνδρομητές σε όλο τον κόσμο. Υπάρχουν τοπικές, περιφερειακές, εθνικές και διεθνείς οργανώσεις με παραρτήματα σε πάρα πολλές χώρες.

Στην πράξη όμως δεν είναι η μορφή αλλά κυρίως το περιεχόμενο της δράσης της που κάνει μια οργάνωση να εντάσσεται στις ΜΚΟ. Οι παρεμβάσεις των ΜΚΟ, αν και έχουν να κάνουν με πολύ διαφορετικά πεδία και τομείς της κοινωνικής ζωής, έχουν κάποια κοινά χαρακτηριστικά. Τα κύρια θέματα των ενδιαφερόντων τους είναι η ανθρωπιστική βοήθεια και το φιλανθρωπικό έργο, η υγεία και η κοινωνική πρόνοια, η προστασία του παιδιού, η υποστήριξη προσφύγων, μεταναστών και άλλων «ευπαθών κοινωνικά» ομάδων, τα ανθρώπινα δικαιώματα και η δημοκρατία, το περιβάλλον και η οικολογία, η κοινωνική οικονομία, η εκπαίδευση, οι τέχνες κι ο πολιτισμός, ο αθλητισμός κ.ά. Κοινό στοιχείο σε όλα αυτά τα θέματα είναι ότι αποτελούν στην πλειοψηφία τους σχετικά **νέες ευαισθησίες** που γνώρισαν ιδιαίτερη ανάπτυξη τις τελευταίες δεκαετίες.

Αυτό δεν σημαίνει ότι προηγουμένως οι δραστηριότητες αυτές δεν ενδιέφεραν τα κράτη και δεν ανησυχούσαν τους πολίτες. Όπως είπαμε μιλώντας για την κοινωνία των πολιτών γενικά, οι ΜΚΟ αναπτύσσονται σε τομείς όπου ήδη εφαρμόζονται κάποιες δημόσιες πολιτικές, επιδιώκοντας είτε να καλύψουν τα κενά τους, είτε να ασκήσουν πίεση έτσι ώστε αυτές να γίνουν καλύτερες και φιλικότερες προς τον άνθρωπο και τον πολίτη. Υπήρχαν

και προηγουμένως κρατικές δραστηριότητες γι' αυτά τα θέματα, όπως επίσης υπήρχαν και παράλληλες μορφές κοινωνικής αλληλεγγύης. Απλά, σε πολλά από αυτά τα θέματα, η κοινωνική αντίληψη έχει μετασχηματιστεί ριζικά τις τελευταίες δεκαετίες κι έχει γίνει περισσότερο ανθρωποκεντρική (αλλιώς π.χ. αντιλαμβανόταν παλιότερα η κοινωνία το ζήτημα της αντιμετώπισης των χρηστών ναρκωτικών κι αλλιώς σήμερα). Πέρα όμως από την αλλαγή των αντιλήψεων σε πολλά θέματα που ευνόησε την ανάπτυξη των ΜΚΟ, η εξέλιξη των κοινωνιών, τόσο από πλευράς οργάνωσης όσο και τεχνικών και τεχνολογικών δυνατοτήτων, ανέδειξε και μια νέα δυνατότητα: τη δυνατότητα να διαθέτουν πλέον οι πολίτες και οι οργανώσεις τους κάποια μέσα, που κάποτε μπορούσαν να τα εξασφαλίσουν μόνο οι αρμόδιες υπηρεσίες του Κράτους. Άρα μπορούμε να πούμε πως, από μία άποψη, η δράση των ΜΚΟ αποτελεί μια διευρυμένη εκδοχή των παραδοσιακών μορφών κοινωνικής αλληλεγγύης, εξοπλισμένη με τις νέες κοινωνικές και τεχνολογικές δυνατότητες.

Ένα μεγάλο και αμφιλεγόμενο ζήτημα που τίθεται συχνά σχετικά με τις ΜΚΟ είναι ακριβώς η σχέση τους με το Κράτος και τους φορείς εξουσίας σε όλα τα επίπεδα, άλλα και με τους λεγόμενους «κοινωνικούς εταίρους», και κυρίως τις επιχειρήσεις. Ας σημειωθεί ότι πολλές ΜΚΟ έχουν έρθει συχνά σε αντιπαράθεση με κράτη, με διεθνείς οργανισμούς ή με επιχειρήσεις στην προσπάθειά τους να πετύχουν τους στόχους τους. Ορισμένες δε ΜΚΟ, ονομάζονται έτσι, αλλά έχουν τη μορφή **κοινωνικών κινημάτων** με πολιτικά αιτήματα (πολλές ΜΚΟ π.χ. συμμετέχουν στα κοινωνικά φόρουμ και τα κινήματα για μια εναλλακτική παγκοσμιοποίηση). Από την άλλη όμως εμφανίζεται και το φαινόμενο οι ΜΚΟ να μην πιέζουν απλά τις δημόσιες πολιτικές προς την κατεύθυνση που επιθυμούν αλλά να συμμετέχουν ενεργά στη διαμόρφωσή τους. Επίσης, συχνά αναλαμβάνουν να παίξουν έναν βοηθητικό ρόλο στην εφαρμογή κάποιων δημόσιων πολιτικών, είτε αυτές αναπτύσσονται από τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, είτε από κράτη, είτε από διεθνείς οργανισμούς.

Έτσι βλέπουμε συχνά επίσημους φορείς να αναθέτουν στις ΜΚΟ -κι εκείνες με τη σειρά τους να εκπληρώνουν- διάφορους τύπους αποστολών και λειτουργιών που συνεπικουρούν τα κράτη και τους διεθνείς οργανισμούς στο έργο τους: οι ΜΚΟ αναλαμβάνουν οι ίδιες τη διεξαγωγή ανθρωπιστικών αποστολών κρατών και διεθνών οργανισμών, βοηθούν τις κυβερνήσεις στο να πληροφορούνται καλύτερα σχετικά με τα προβλήματα και τις ανησυχίες των πολιτών, αναλαμβάνουν την αξιολόγηση και τον ρόλο του παρατηρητηρίου των κυβερνήσεων και της πολιτικής τους, διεξάγουν αναλύσεις και πραγματογνωμοσύνες που χρησιμεύουν στον κρατικό σχεδιασμό, επιβλέπουν την τήρηση και την εφαρμογή διεθνών συμφωνιών. Επίσης, βλέπουμε συχνά τις ΜΚΟ να διαχειρίζονται ή να συμμετέχουν στη διαχείριση χρηματοδοτήσεων κάποιων δραστηριοτήτων που προγραμματίζονται από κράτη και διεθνείς οργανισμούς, είτε πάλι να λαμβάνουν απευθείας χρηματοδοτήσεις για τις δραστηριότητές τους από επίσημους φορείς, καθώς και μεγάλες επιχειρήσεις να διαπραγματεύονται με ΜΚΟ προκειμένου να τροποποιήσουν την εταιρική πολιτική τους όταν αυτή έχει υποστεί κριτική. Βλέπουμε λοιπόν ότι ολοένα και περισσότερο οι ΜΚΟ ενισχύουν το ρόλο τους ο οποίος μάλιστα **επισημοποιείται** και γίνεται και **θεσμικός**. Ο ΟΗΕ σε παγκόσμιο επίπεδο και η ΕΕ στην Ευρώπη, έχουν θέσει ως προτεραιότητά τους να ανα-

πτύξουν περισσότερο τη στενή συνεργασία με τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται σε κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής αλλά και γενικότερα να βάλουν της βάσεις για μια αρμονική εταιρική σχέση ανάμεσα στα κράτη, την κοινωνία των πολιτών και την αγορά. Με βάση αυτή την προτεραιότητα -την οποία συμμερίζονται τα περισσότερα δημοκρατικά κράτη- επιδιώκεται να ρυθμιστούν και να αντιμετωπιστούν τα μεγάλα σύγχρονα προβλήματα του πλανήτη που οξύνονται την εποχή της λεγόμενης «παγκοσμιοποίησης».

Όλα τα παραπάνω δείχνουν το δυναμισμό που παρουσιάζει αυτή η κατηγορία οργανώσεων αλλά αποτελούν και πηγή ανησυχιών για το νέο ρόλο των ΜΚΟ. Αφενός διατυπώνεται η άποψη ότι με τον θεσμικό –εταιρικό ρόλο που αναλαμβάνουν οι ΜΚΟ εκτρέπονται από τον αρχικό σκοπό τους που είναι η άσκηση πίεσης προς τους κυβερνώντες, και μετατρέπονται σε οργανώσεις που στην ουσία υλοποιούν κρατικές πολιτικές. Αφετέρου διατυπώνεται η άποψη ότι οι ΜΚΟ είναι πολύ λίγο αντιπροσωπευτικές για να παίξουν τον δημοκρατικό ρόλο του εκπροσώπου της κοινωνίας των πολιτών που τους ανατίθεται. Υποστηρίζεται ότι τα κράτη βρίσκουν έτσι την ευκαιρία να παραμερίζουν τις παραδοσιακές μορφές πολιτικής εκπροσώπησης και δημοκρατικού ελέγχου κι ότι οι ΜΚΟ με τον τρόπο αυτό συμβάλλουν στην αποπολιτικοποίηση και την απομάκρυνση των πολιτών από τα κοινά.

Αυτές οι ανησυχίες δεν βρίσκουν σύμφωνους τους υποστηρικτές των ΜΚΟ που βλέπουν σε αυτές ένα νέο και μέσο ώστε ο πολίτης να μπορεί να επηρεάζει αποτελεσματικά τις εξελίξεις. Υποστηρίζεται ότι ΜΚΟ είναι ένα μοντέλο πολιτικής ένταξης πιο κοντινό και φιλικό, που εθίζει τον πολίτη την ουσία της πολιτικής δραστηριότητας που είναι η δημόσια πολιτική, και με αυτό τον τρόπο ενθαρρύνουν τη συμμετοχή στα κοινά. Όσο για την εταιρική σχέση της κοινωνίας των πολιτών με το Κράτος και την Αγορά, υποστηρίζεται ότι αυτή μπορεί να εξελιχθεί σε ένα περισσότερο άμεσο και αντιπροσωπευτικό δημοκρατικό μοντέλο και μπορεί να αναδείξει νέες μορφές **συμμετοχικής δημοκρατίας**.

– Οι άτυπες μορφές της κοινωνίας των πολιτών (εθελοντισμός και δίκτυα)

Εκτός όμως από τις επίσημες οργανώσεις και ομάδες της κοινωνίας των πολιτών -που διαθέτουν καταστατικό και συγκεκριμένη μορφή και μέλη- υπάρχει και μια σειρά από άτυπες κινήσεις που παρατηρούνται. Το ότι είναι άτυπες δεν τις εμποδίζει να κάνουν αισθητή την παρουσία τους στη δημόσια ζωή και να αναλαμβάνουν και αυτές ρόλους παρόμοιους με αυτούς που αναφέραμε.

Όταν μιλάμε για το ρεύμα του εθελοντισμού, εννοούμε δύο πράγματα: αφενός την τάση συμμετοχής στις ΜΚΟ και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών (που ούτως ή άλλως γίνεται σε εθελοντική βάση), αφετέρου ένα συγκεκριμένο κίνημα που εμφανίζεται στη νεολαία κι έχει σαν σκοπό του να προάγει την **συστηματική παροχή εθελοντικής εργασίας** από νέους ή λιγότερο νέους σε ποικίλους τομείς της κοινωνικής ζωής όπου υπάρχει αναγκαιότητα για κάτι τέτοιο. Η διαφορά τους είναι ότι εκείνος που συμμετέχει σε μια ΜΚΟ εθελοντικά, το κάνει επειδή έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη δράση της συγκεκριμένης οργάνωσης, ενώ εκείνος που ανήκει στο κίνημα του εθελοντισμού δηλώνει έτοιμος να

προσφέρει μη αμειβόμενη εργασία σε οποιονδήποτε τομέα έχει ένα κοινωνικό περιεχόμενο και είναι βέβαιος ότι από την εργασία του προκύπτει μια κοινή ωφέλεια. Φυσικά, τα δυο αυτά φαινόμενα συνδέονται αφού είναι κοινή η επιθυμία κοινωνικής προσφοράς που τα χαρακτηρίζει. Επιπλέον οι ΜΚΟ πολύ συχνά είναι εκείνες που προσφέρουν ευκαιρίες για κοινωνικά ωφέλιμη εθελοντική εργασία.

Η προσφορά για εθελοντική εργασία αφορά κυρίως υπηρεσίες που παρέχονται σε ευπαθή άτομα και ομάδες. Συνήθως κατευθύνεται σε υπηρεσίες που από τη μια δεν ενδιαφέρουν την ιδιωτική πρωτοβουλία γιατί δεν εμφανίζουν περιθώρια κέρδους, ενώ από την άλλη το Κράτος δεν τις αναλαμβάνει γιατί εκτιμά ότι το κόστος που θα είχε αν το έκανε θα υπερέβαινε κατά πολύ την αναμενόμενη ωφέλεια. Δημιουργείται δηλαδή ένα κενό το οποίο η ιδεολογία του εθελοντισμού πιστεύει ότι αξίζει να το καλύψουν οι ίδιοι οι πολίτες, αναπτύσσοντας κατ' αυτό τον τρόπο μια νέα μορφή κοινωνικής αλληλεγγύης. Επιπλέον, τα κινήματα των εθελοντών θεωρούν ότι αυτή η πρωτοβουλία τους μπορεί να δημιουργήσει έναν ευρύτερο κοινωνικό προβληματισμό πάνω στις αξίες και τα πρότυπα της σύγχρονης κοινωνίας τα οποία παραμένουν ατομιστικά.

Τα τελευταία χρόνια τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί δίνουν μεγάλη σημασία στη δυναμική που μπορεί να έχει το ρεύμα του εθελοντισμού στη νεολαία και αναπτύσσουν πολιτικές που έχουν στόχο να το ενισχύσουν και να του προσφέρουν μια ασφαλή πλατφόρμα λειτουργίας. Πέρα από τα κίνητρα και τις διευκολύνσεις που παρέχονται σε όσους επιθυμούν να προσφέρουν τέτοιου είδους εργασία στην χώρα τους ή στο εξωτερικό, τις εκστρατείες προβολής και ευαισθητοποίησης, καταβάλλονται προσπάθειες να οργανωθούν περαιτέρω τα δίκτυα των εθελοντών και να αυξηθεί η εμπιστοσύνη των νέων με διάθεση για κοινωνική προσφορά στις δυνατότητές τους να προσφέρουν εργασία που να είναι πραγματικά ωφέλιμη και που δεν θα γίνεται αντικείμενο επιχειρηματικής εκμετάλλευσης.

Άτυπα δίκτυα πολιτών ωστόσο δημιουργούνται συνεχώς με αφορμή διάφορα κοινωνικά και πολιτικά ζητήματα. Τα ζητήματα αυτά μπορεί να απασχολούν περισσότερο ή λιγότερο την επικαιρότητα, μπορεί να είναι τοπικής, εθνικής ή παγκόσμιας εμβέλειας, έχουν ωστόσο τη δυνατότητα να κινητοποιούν πολίτες ανεξάρτητα από το είδος της κοινωνικής ή πολιτικής τους ένταξης, ανεξάρτητα από το αν αυτοί ανήκουν σε κάποιο κόμμα ή ΜΚΟ. Συνήθως λοιπόν, μιλάμε για θεματικά δίκτυα που δημιουργούνται με κάποια αφορμή, συχνά χρησιμοποιούν τα νέα τεχνολογικά μέσα επικοινωνίας όπως το διαδίκτυο, και καταλήγουν να δημιουργήσουν έναν δημόσιο χώρο διαλόγου.

Επίσης, τα δίκτυα αυτά μπορούν να αναπτύξουν μια εκστρατεία ενημέρωσης για ένα θέμα ή και να ξεκινήσουν μια πολιτική εκστρατεία πίεσης προς τους φορείς που είναι αρμόδιοι για το ζήτημα δημόσιας πολιτικής που τα ενδιαφέρει. Όλα αυτά τα φαινόμενα έχουν πληθύνει τα τελευταία χρόνια, μεταξύ άλλων και λόγω της απώλειας μέρους της ισχύος των πολιτικών κομμάτων, αλλά και γιατί ούτως ή άλλως τα πολιτικά κόμματα, παραδοσιακά, δεν ενδιαφέρονται ιδιαίτερα για ορισμένες θεματικές κι έτσι δημιουργείται ένα

κενό. Υπό αυτή την έννοια τα δίκτυα πολιτών θεωρείται ότι δεν καταργούν τα κόμματα αλλά συμπληρώνουν τη θεματολογία της πολιτικής.

Είπαμε ότι τα δίκτυα πολιτών δημιουργούνται με σκοπό να ασκήσουν πίεση προς την πολιτική για ένα συγκεκριμένο ζήτημα, θα πρέπει ωστόσο να τα διαχωρίσουμε από τις ομάδες συμφερόντων για τις οποίες μιλήσαμε σε άλλο σημείο και οι οποίες επίσης πιέζουν την πολιτική εξουσία για την ικανοποίηση κάποιων ειδικών τους αιτημάτων και απαιτήσεων. Τα δίκτυα πολιτών επικαλούνται ένα γενικό συμφέρον για τη δράση τους κι επιδιώκουν την προάσπισή του, εμποδίζοντας έτσι την πολιτική να υποκύψει στα περιορισμένα συμφέροντα κάποιων ισχυρών ομάδων πίεσης. Από αυτή την άποψη, αναγνωρίζεται από πολλούς ότι τα δίκτυα των πολιτών έχουν έναν ευεργετικό ρόλο για τη δημοκρατία και τη διαφάνεια και για το λόγο αυτό τα κράτη και οι διεθνείς οργανισμοί προσπαθούν, και σε αυτό το σημείο, να οργανώσουν κάποιες πλατφόρμες επικοινωνίας που θα ενισχύουν και θα ενθαρρύνουν την εμφάνιση και την ανάπτυξη τέτοιων δικτύων πολιτών. Αν και τα δίκτυα αυτά αναπτύσσονται άτυπα, και ως εκ τούτου δεν είναι εύκολο να γίνουν συνομιλητές των επίσημων φορέων, τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ακριβώς η τάση η πολιτική εξουσία να αναγνωρίζει ευκολότερα σε σύγκριση με το παρελθόν τέτοιες κινήσεις πολιτών και να συνδιαλέγεται μαζί τους, αυτό έχει ως συνέπεια πολλά δίκτυα να αποκτούν μονιμότερα χαρακτηριστικά και σε ορισμένες περιπτώσεις να αποκτούν οργανωτικό σχήμα μετατρέπόμενα σε ΜΚΟ.

Z.3 Η έμφαση στον πολίτη και ο διαμεσολαβητικός θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη

Όλη η συζήτηση που περιγράψαμε σχετικά με την κοινωνία των πολιτών και τις οργανώσεις της έχει και μια άλλη σημαντική διάσταση: δείχνει πώς ολοένα και περισσότερο η προσοχή των κοινωνιών στρέφεται στο πώς οι πολίτες μπορούν να παίξουν έναν πιο ενεργό ρόλο στην πολιτική ζωή γενικότερα. Η ίδια η έννοια του πολίτη έχει αλλάξει σε σχέση με παλιότερα, οπότε η έμφαση δινόταν στις υποχρεώσεις του πολίτη απέναντι στο Κράτος που εξέφραζε αφηρημένα το σύνολο της κοινωνίας. Όχι πως ο πολίτης σήμερα δεν έχει υποχρεώσεις απέναντι στους συμπολίτες του και την Πολιτεία. Απλά στις μέρες μας δείχνει να υποχωρεί η αντίληψη του πολίτη-υπηκόου και περνάμε προοδευτικά σε μια αντίληψη ενός πολίτη που περιμένει από το Κράτος να εκπληρώνει το σκοπό για τον οποίο έχει δημιουργηθεί: να προσφέρει σε όλους τους πολίτες τις υπηρεσίες που δικαιούνται.

Αυτό είναι κάτι που δεν είναι πάντα εύκολο εξαιτίας και του τρόπου με τον οποίο είναι οργανωμένες οι σχέσεις πολιτών-κράτους, σχέσεις που ρυθμίζονται με βάση το δημόσιο δίκαιο. Με βάση αυτό το δίκαιο, το Κράτος διατηρεί ορισμένα νομικά προνόμια απέναντι στους μεμονωμένους πολίτες προκειμένου να εκπληρώνει την αποστολή του απρόσκοπτα. Για παράδειγμα: όταν μια δημόσια υπηρεσία εκδίδει μια ατομική διοικητική πράξη (που αφορά δηλαδή έναν πολίτη) από μια άδεια δόμησης μέχρι μια κλήση της τροχαίας, η πράξη αυτή ισχύει και είναι νόμιμη ανεξάρτητα αν εμείς συμφωνούμε με αυτήν (το αντίθετο

συμβαίνει στο ιδιωτικό δίκαιο, όπου και τα δυο μέρη πρέπει να συμφωνήσουν για να είναι νόμιμες οι συνέπειες της συμφωνίας τους). Αυτό το προνόμιο που έχουν τα πρόσωπα και οι υπηρεσίες που ασκούν δημόσια εξουσία, για να μην παραλύουν και να μπορούν να λειτουργούν, συχνά ασκείται με καταχρηστικό τρόπο. Κι ενώ η νομοθεσία στο σημείο αυτό έχει, με την πάροδο των χρόνων, βελτιωθεί αισθητά και παρέχει αρκετά δικαιώματα και εγγυήσεις στον πολίτη ώστε να ακούγονται και να εξετάζονται τα αιτήματά του σε περίπτωση που θεωρεί ότι η διοίκηση τον αδικεί με μια πράξη της, στις σχέσεις Κράτους-πολίτη εξακολουθεί να επικρατεί μια κουλτούρα υπεροχής του πρώτου, που αποθαρρύνει συστηματικά τους πολίτες από το να ασκήσουν τα δικαιώματά τους σε περίπτωση που θεωρούν ότι έχουν πέσει θύματα **κακοδιοίκησης**. Η δημόσια διοίκηση μπορεί πάντα να επικαλείται το δαίδαλο των νόμων προκειμένου να αποφεύγει να ικανοποιήσει ένα αίτημα ενός πολίτη, ενώ ο τελευταίος φυσικά αδυνατεί να ελέγξει από μόνος του και χωρίς νομική βοήθεια αυτόν το δαίδαλο... Έτσι, παρά το ότι οι λειτουργοί της διοίκησης ελέγχονται και λογοδοτούν στην ιεραρχία για της πράξεις τους, υπάρχει η αίσθηση ότι η δημόσια διοίκηση στο σύνολό της έχει την τάση να θεωρεί ότι δεν λογοδοτεί στους πολίτες τους οποίους καλείται να εξυπηρετήσει.

Την ανάγκη να αλλάξει η κουλτούρα αυτή που επικρατεί στις σχέσεις διοίκησης-πολιτών και να αντιμετωπιστεί η κακοδιοίκηση εξυπηρετεί και ο θεσμός του Συνηγόρου του Πολίτη. Πρόκειται για μια ακόμη Ανεξάρτητη Αρχή που ρυθμίζει δικαιώματα σαν κι αυτές στις οποίες ήδη αναφερθήκαμε, την εξετάζουμε όμως σε αυτή την ενότητα λόγω της ειδικής φύσης και αποστολής της. Με τον θεσμό αυτό το σύγχρονο δημοκρατικό Κράτος αναγνωρίζει έμμεσα ότι ο πολίτης είναι το πιο αδύναμο μέρος στη σχέση του με τη διοίκηση και αναλαμβάνει να του παράσχει μια επιπλέον βοήθεια.

Ο θεσμός του Συνηγόρου σε ορισμένες χώρες έχει ήδη έναν περίπου αιώνα ζωής, στις περισσότερες όμως ευρωπαϊκές χώρες επεκτάθηκε μόλις τα τελευταία χρόνια, ενώ ισχύει και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε άλλες χώρες ονομάζεται Διαμεσολαβητής και αυτό ακριβώς κάνει. Αποστολή του δεν είναι να παίρνει κατ' ανάγκη το μέρος του πολίτη όταν διαμαρτύρεται (ο οποίος φυσικά δεν έχει πάντα δίκιο...) αλλά να μεσολαβεί ανάμεσα στη διοίκηση και τον διαμαρτυρόμενο πολίτη με σκοπό την επίλυση μιας διαφοράς που έχει προκύψει.

Πιο συγκεκριμένα, στην Ελλάδα ο Συνήγορος του πολίτη δέχεται αναφορές από τους πολίτες για τυχόν παράπονά τους για ατομικές διοικητικές πράξεις που τους αφορούν, αφού προηγουμένως αυτοί έχουν εξαντλήσει τα δικαιώματά τους να εκθέσουν τη διαφωνία τους στην ίδια την υπηρεσία που χειρίζεται την υπόθεσή τους. Ο Συνήγορος, αν η υπηρεσία αυτή υπάγεται στην ελεγκτική του αρμοδιότητα, ελέγχει την καταγγελία του πολίτη παραπέμποντάς την σε έναν από τους πέντε κύκλους με βάση τους οποίους είναι οργανωμένος ως υπηρεσία (Δικαιώματα του Ανθρώπου, Κοινωνική προστασία, Ποιότητα Ζωής, Σχέσεις Κράτους-Πολίτη, Δικαιώματα του Παιδιού). Σε κάθε περίπτωση, πληροφορεί τον πολίτη για την έκβαση του ελέγχου ενώ εάν το παράπονο είναι βάσιμο και ανάλογο με το είδος της κακοδιοίκησης που προκύπτει, κάνει προσπάθειες για άμεση επίλυση του προ-

βλήματος και υποδεικνύει λύσεις. Σε περίπτωση επανειλημμένης άρνησης μιας υπηρεσίας να αποδεχτεί τις υποδείξεις του Συνηγόρου αυτός έχει τη δυνατότητα να επισύρει κυρώσεις σε βάρος των υπευθύνων.

Συνολικά, η δραστηριότητα του Συνηγόρου του Πολίτη δεν έχει σκοπό να στραφεί συστηματικά εναντίον της διοίκησης αλλά αφενός μεν να ικανοποιήσει τους πολίτες που έχουν βάσιμα παράπονα, αφετέρου να συμβάλει στην αλλαγή της κουλτούρας της διοίκησης, να την ευαισθητοποιήσει και να την διαπαιδαγωγήσει στη σύγχρονη υποχρέωσή της να λογοδοτεί ευρύτερα για τις πράξεις της. Επίσης, οι έρευνες που διεξάγει ο Συνήγορος του δίνουν τη δυνατότητα να έχει μια συνολική εικόνα των προβλημάτων της διοίκησης και του νομικού πλαισίου σε διάφορα θέματα, και γι' αυτό μπορεί να εισηγείται στην πολιτική ηγεσία να αντιμετωπιστούν και να ρυθμιστούν αυτά τα προβλήματα. Στο πλαίσιο αυτό συντάσσει πορίσματα και εκθέσεις στις οποίες αποτυπώνεται συνολικά η κατάσταση που επικρατεί στις σχέσεις Κράτους-πολίτη και δίνονται αφορμές ώστε να βελτιωθούν και να εκσυγχρονιστούν οι υπηρεσίες αυτές.

Δεν είναι τυχαίο ότι σε πολλές από τις δραστηριότητές του ο Συνήγορος επιζητεί συστηματικά τη συνεργασία των ΜΚΟ και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που δραστηριοποιούνται σε θέματα του κάθε κύκλου ενδιαφερόντων του. Η αποστολή διαμεσολάβησης ανάμεσα στο Κράτος και τον πολίτη απαιτεί να είναι ανοιχτοί οι διάλογοι επικοινωνίας και πληροφόρησης. Οι οργανώσεις αυτές, αναπτύσσοντας δίκτυα καταγραφής συγκεκριμένων καταστάσεων σε διάφορους τομείς, έχουν αναδειχθεί σε σπουδαίες πηγές πληροφόρησης. Από την άλλη και ο ίδιος ο θεσμός του Συνηγόρου, ακριβώς επειδή δέχεται συγκεκριμένα παράπονα από τους πολίτες και τις διερευνά, πλουτίζει κι αυτός με τη σειρά του τον κατάλογο με τις σύγχρονες ανάγκες των πολιτών στις σχέσεις τους με το κράτος. Πρόκειται ούτως ή άλλως για ανάγκες στενά συνδεδεμένες με το αίτημα για ένα Κράτος με περισσότερη δημοκρατία και διαφάνεια.

Ενότητα Ζ

Επιλέξτε μία ή περισσότερες από τις παρακάτω δραστηριότητες

1. Συλλογική δραστηριότητα

Επισκεφθείτε από τον ιστότοπο www.anthropos.gr την παρακάτω ιστοσελίδα:

<http://www.anthropos.gr/search.asp?Section=3>

Εκεί θα βρείτε έναν εκτεταμένο ηλεκτρονικό κατάλογο με ΜΚΟ που περιλαμβάνει αναζήτηση μέσω του αρχικού γράμματος μιας οργάνωσης είτε αναζήτηση ανά κατηγορίες.

Περιηγηθείτε τις κατηγορίες ΜΚΟ και ανακαλύψτε μόνοι σας πόσες είναι οι ΜΚΟ συνολικά και πόσες ανά κατηγορία. Καταρτίστε έναν πίνακα με τα ποσοστά ανά κατηγορία και συζητήστε τα αποτελέσματα. Σε ποιες κατηγορίες εμφανίζονται οι περισσότερες ΜΚΟ και γιατί κατά τη γνώμη σας;

2. Συλλογική δραστηριότητα

α) Στον ίδιο ιστότοπο θα βρείτε τον παρακάτω σύνδεσμο (πατήστε το «ανάγκες» και μετά το «ανάγκες σε ανθρώπινο δυναμικό»):

<http://www.anthropos.gr/volunt.asp?Section=3&SSSection=2>

όπου εμφανίζονται προσφορές εθελοντικών θέσεων εργασίας σε διάφορες ΜΚΟ

Υπάρχει κάποια από αυτές που θα σας ενδιέφερε; Δικαιολογήστε με δυο λόγια το ενδιαφέρον σας.

β) Στον ίδιο πάντα ιστότοπο θα βρείτε τον παρακάτω σύνδεσμο (πατήστε το «εθελοντές» και μετά το εθελοντική εργασία):

<http://www.anthropos.gr/offers.asp?Section=9&SSSection=1&Categ=B>

Εκεί θα βρείτε προσφορές εθελοντικής εργασίας από νέους. Διαπιστώστε ποιες είναι οι κύριες τάσεις αυτών των προσφορών και συζητήστε τα αποτελέσματα.

3. Συζήτηση

Συζητήστε το παρακάτω απόσπασμα από την Γνώμη που διατύπωσε μια πρωτοβουλία της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΟΚΕ) για τις ΜΚΟ.

«Μία από τις πιο σημαντικές εξελίξεις στο κοινωνικό και πολιτικό γίγνεσθαι της χώρας μας τα τελευταία 10-15 χρόνια είναι η δημιουργία και η ανάπτυξη σημαντικού αριθμού μη κρατικών οργανώσεων με μη κερδοσκοπικούς σκοπούς και η συμμετοχή ενός αυξανόμενου αριθμού πολιτών σε αυτές. Στην εξέλιξη αυτή έπαιξαν ρόλο πολλοί παράγοντες που η εξαντλητική απαρίθμησή τους δεν είναι στο σημείο αυτό αναγκαία. Μπορεί όμως κανείς να αναφέρει ενδεικτικά ως παράγοντες που συνετέλεσαν σε αυτό το φαινόμενο τους εξής:

- α) τη συνειδητοποίηση των ορίων που έχει η δυνατότητα του Κράτους να ρυθμίζει τις ολοένα και περισσότερες πτυχές και ανάγκες της οικονομικής, κοινωνικής, πολιτιστικής ζωής των πολιτών και η αντίστοιχη αύξηση της πεποίθησης ότι η συλλογική δράση των πολιτών μπορεί να φέρει αποτελέσματα σε τομείς κοινού ενδιαφέροντος,
- β) την αυξανόμενη ευαισθητοποίηση των πολιτών σε ζητήματα που σε άλλες εποχές δεν είχαν αναδειχθεί στο επίκεντρο της δημόσιας ζωής ή, και όταν αναδεικνύονταν, συνδέονταν με τη στενά νοούμενη πολιτική δράση ή, ακόμη, εντάσσονταν στο πλαίσιο πολιτικών κομμάτων: η αλληλεγγύη στις αναπτυσσόμενες χώρες, η προστασία του περιβάλλοντος και άλλα,
- γ) την ανάδειξη, κυρίως μέσω Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης, της δράσης και της αποτελεσματικότητας τέτοιων οργανώσεων στο εξωτερικό,
- δ) τη σημαντική χρηματοδότηση των δράσεων τέτοιων οργανώσεων, μέσω κοινοτικών αλλά και εθνικών πόρων, μία δυνατότητα που δεν υπήρχε σε παλαιότερες εποχές.

Η αναβάθμιση του ρόλου των μη κρατικών οργανώσεων σε συνδυασμό με την αύξηση του αριθμού των πολιτών που μετέχουν σε αυτές δεν μπορεί παρά να αντιμετωπίζεται, καταρχήν, θετικά στο πλαίσιο μιας δημοκρατικής κοινωνίας

Η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές αποτελεί ένα νέο και ουσιαστικό παράγοντα κοινωνικοποίησης του ατόμου σε μία εποχή που το δημοκρατικό μας σύστημα δείχνει να απειλείται από μια ακριβώς αντίθετη τάση: την παθητικοποίηση του πολίτη και την αποξένωσή του από τις συλλογικές πολιτικές διαδικασίες.

Πέραν αυτού, τα κοινωνικά και οικονομικά προβλήματα γίνονται ολοένα και πιο περίπλοκα στο να κατανοηθούν και να προσεγγισθούν, με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία η λειτουργία αμφίδρομης πληροφόρησης και διαβούλευσης μεταξύ της διοίκησης και των πολιτών. Στα υφιστάμενα θεσμικά δίκτυα αυτής της επικοινωνίας, όπως είναι τα κόμματα και οι κοινωνικοί επαγγελματικοί φορείς, έρχονται να προστεθούν οι μη κρατικές οργανώσεις με τις δυνατότητες διαλεκτικής πληροφόρησης, αλλά και τις νέες προοπτικές κοινωνικών αναζητήσεων που αυτές προσφέρουν.

Παράλληλα, και σε συνδυασμό με αυτή την αύξηση της ροής της πληροφόρησης, η εγγύτητα που πολλές μη κρατικές οργανώσεις έχουν προς τα προβλήματα σε σχέση με την απόσταση που εκ των πραγμάτων χαρακτηρίζει μία κεντρική διοίκηση, αποτελεί παράγοντα που συμβάλει στην πιο ακριβή διαπίστωση ενός προβλήματος και στην πιο αποτελεσματική, από κοινού, απόπειρα επίλυσής του.

Η θετική όμως αποτίμηση αυτής της εξέλιξης δεν πρέπει να αποκρύπτει ότι αυτό συνοδεύεται και από ορισμένα χαρακτηριστικά που λειτουργούν ανασταλτικά για τις ίδιες τις οργανώσεις αλλά και για τη θετική προσφορά και ένταξή τους στο κοινωνικό γίγνεσθαι:

- Οι οργανώσεις σε μεγάλο βαθμό είναι προσανατολισμένες προς το κράτος ως αποδέκτη των αιτημάτων τους, με αποτέλεσμα να έρχεται σε δεύτερη μοίρα η επικοινωνία τους με την κοινωνία.
- Η δράση τους είναι περισσότερο αποτρεπτική, με άλλα λόγια, αποσκοπεί στο τι δεν πρέπει να γίνει και όχι στο τι πρέπει να γίνει και ακόμη περισσότερο στο πώς και με ποιους αυτό θα γίνει.
- Η σχέση μεταξύ των ίδιων των οργανώσεων είναι συχνά ανταγωνιστική ακόμη και σε περιπτώσεις -ή ιδιαίτερα σε αυτές τις περιπτώσεις- όπου ο διακηρυσσόμενος σκοπός είναι κοινός.
- Σε ορισμένες περιπτώσεις εμφανίζονται προβλήματα εσωτερική οργάνωσης και διοίκησης των οργανώσεων αυτών με αποτελέσματα ανασταλτικά για τη συνοχή και την αποτελεσματικότητά τους.

– Και βέβαια, ο αυξανόμενος ρυθμός χρηματοδότησης ορισμένων κατηγοριών από αυτές τις οργανώσεις τις θέτει συχνά στο επίκεντρο της δημόσιας προσοχής και διαλόγου με αποτελέσματα αρνητικά, τόσο για τη δημόσια εικόνα του συνόλου των ΜΚΟ, όσο και για τη διάθεση των πολιτών να συμμετάσχουν εθελοντικά στη χρηματοδότηση των οργανώσεων αυτών.»

Γνώμη Πρωτοβουλίας ΟΚΕ
Σεπτέμβριος 2005

Από τα όσα γνωρίζετε εσείς για τις ΜΚΟ, πιστεύετε ότι δικαιολογημένα η Επιτροπή επισημαίνει κάποια αρνητικά φαινόμενα; Ποια είναι η δική σας εμπειρία από τις ΜΚΟ; Πού τις έχετε συναντήσει στην καθημερινότητά σας;

4. Συλλογική δραστηριότητα

Αν σας έχει συμβεί να είχατε μία διαφορά με μια δημόσια υπηρεσία και να έχετε πέσει θύμα κακοδιοίκησης, περιγράψτε με λίγα λόγια την υπόθεσή σας σε ένα χαρτί. Αν όχι, φανταστείτε μια τέτοια υποθετική περίπτωση και κάντε το ίδιο. Στη συνέχεια επισκεφθείτε την ιστοτόπο του Συνηγόρου του Πολίτη στην παρακάτω σελίδα:

http://www.synigoros.gr/what_cases.htm

Με βάση αυτά που λέει εκεί πιστεύετε ότι ο Συνήγορος θα αναλάμβανε την υπόθεσή σας; Είναι στην αρμοδιότητά του; Συζητήστε το στην τάξη.

5. Μελέτη Περίπτωσης

Είστε πολίτης (άντρας διαζευγμένος με ένα ανήλικο παιδί), και μετά την έκδοση του διαζυγίου σας πηγαίνετε στην Εφορία να υποβάλετε τη φορολογική σας δήλωση. Εκεί ο υπάλληλος σας λέει δεν σας επιτρέπετε να συμπεριλάβετε (όπως κάνατε μέχρι σήμερα) στα ποσά δαπανών που αφαιρούνται από το συνολικό σας εισόδημα, μια σειρά από έξοδα που συνεχίζετε να κάνετε για το παιδί σας, όπως νοσοκομειακή και ιατρική περίθαλψη και διάφορα διδάκτρα σε φροντιστήρια εκπαιδευτικών μαθημάτων ή ξένων γλωσσών κ.ο.κ. επειδή τα παιδί δεν κατοικεί πλέον μαζί σας αλλά με τη μητέρα του, με αποτέλεσμα να μη δικαιούσθε την αφαίρεση των παραπάνω δαπανών.

Απευθύνεστε στη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, και ζητάτε να διορθωθεί αυτή η απόφαση, με το σκεπτικό ότι το γεγονός πως δεν κατοικείτε με το παιδί σας δεν σημαίνει ότι απαλλάσσετε από την υποχρέωση να φέρετε το βάρος της πληρωμής εξόδων πέραν της διατροφής, τα οποία, εάν δεν είχατε χωρίσει, θα μπορούσατε να τα αφαιρέσει από το φορολογητέο εισόδημά σας.

Με τρία έγγραφα της προς εσάς (με αριθμούς πρωτοκόλλου 1046783/950/A0012, 1059243/1209A0012 και 1078224/1562/A0012) η Διεύθυνση Φορολογίας Εισοδήματος επιβεβαιώνει ότι «τα τέκνα δεν θεωρείται ότι βαρύνουν το διαζευγμένο γονέα, με τον οποίο δεν συγκατοικούν ... όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 7 του ΚΦΕ », καθώς επίσης και σας πληροφορεί ότι «το αίτημά [σας] εξετάζεται με τα άλλα θέματα για τη φορολογική αναμόρφωση και, σε περίπτωση που κριθεί σκόπιμο, θα ικανοποιηθεί».

Επισκεφθείτε την ιστοσελίδα του Συνηγόρου και συγκεκριμένα το σύνδεσμο:

http://www.synigoros.gr/contact_submit.htm#

για να «κατεβάσετε» μια αναφορά προς το Συνήγορο σε εκτυπώσιμη μορφή ή το σύνδεσμο

<http://www.synigoros.gr/docs/forma.doc>

για να «κατεβάσετε» μια αναφορά σε μορφή word

α) Συμπληρώστε μια αναφορά όπως θα την υποβάλλατε εάν βρισκόσασταν στη θέση του πολίτη, περιγράφοντας την υπόθεσή σας.

β) Πιστεύετε ότι αυτή η αναφορά θα γίνει δεκτή από το Συνήγορο. Ποιος από τους 5 «κύκλους» που λειτουργούν στο Συνήγορο θα την αναλάβει; Πιστεύετε ότι τελικά το πόρισμα που θα βγάλει ο Συνήγορος θα σας υποστηρίξει; Έχει πιθανότητες να γίνει δεκτή και από το Υπουργείο Οικονομικών;

6. Συλλογική δραστηριότητα

Παρακάτω εκτίθεται μια πραγματική υπόθεση την οποία χειρίστηκε ο Συνήγορος του πολίτη από την αρχή μέχρι το τέλος. Συζητήστε σχολιάστε και κρίνετέ την.

Κύκλος Δικαιωμάτων του Ανθρώπου

ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Επιστροφή Παραβόλου ως αχρεωστήτως καταβληθέντος για τη χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας

Βοηθός Συνήγορος του Πολίτη: Ανδρέας Τάκης

Χειριστής :Ανδριανή Παπαδοπούλου

Ιανουάριος 2006

ΣΥΝΤΟΜΗ ΠΕΡΙΛΗΨΗ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Αλλοδαπή εργαζόμενη, κατόπιν υπόδειξης της διοίκησης, κατέθεσε τα δικαιολογητικά της για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου. Στα υποβληθέντα δικαιολογητικά προβλεπόταν και το αντίστοιχο παράβολο για αυτή την κατηγορία άδειας διαμονής (ύψους 880.41 ευρώ).

Ωστόσο, το αίτημα για την έκδοση αορίστου διάρκειας άδειας διαμονής απορρίφθηκε. Αντιθέτως, στην ενδιαφερόμενη χορηγήθηκε άδεια διαμονής διετούς διάρκειας, για τη έκδοση της οποίας απαιτήθηκε η εκ νέου καταβολή του αντίστοιχου παραβόλου (ύψους περίπου 300 ευρώ).

Ο Συνήγορος του Πολίτη, επικαλούμενος τις αρχές της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, ζήτησε την επιστροφή του παραβόλου. Το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ανταποκρίθηκε θετικά.

ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΗΣ ΥΠΟΘΕΣΗΣ

Ο Συνήγορος του Πολίτη, στο πλαίσιο διερεύνησης σχετικής αναφοράς, εξέτασε το ζήτημα της άρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης να επιστρέψει στην αναφερόμενη στην Αρχή το καταβληθέν παράβολο, ύψους 880.41 ευρώ, για τη χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου, με την αιτιολογία ότι η «υποχρέωση καταβολής παραβόλου του άρθρου 71 του ν. 2910/2001, είναι συνυφασμένη με την άσκηση του σχετικού δικαιώματος και όχι με την τελική έκβαση της υπόθεσης».

Με το υπ` αριθμ. πρωτ. 2193.05.2.1/15.7.2005 έγγραφό του προς τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε την επανεξέταση του ζητήματος και επισήμανε τα εξής:

Η περίπτωση της κυρίας *** είναι ενδεικτική του προβλήματος που αντιμετωπίζει ικανός αριθμός αλλοδαπών, υποχρεούμενοι να καταβάλουν εξαιρετικά υψηλά παράβολα για αιτήματα τα οποία, χωρίς δική τους υπαιτιότητα, κρίνονται τελικώς αβάσιμα. Στην υπόθεση της κυρίας *** υπήρξε διαφορετική εκτίμηση, περί της εκπλήρωσης ή μη εκ μέρους της ενδιαφερόμενης της χρονικής προϋπόθεσης διαμονής στη χώρα για τη χορήγηση άδειας διαμονής αόριστης διάρκειας, από τις δύο εμπλεκόμενες υπηρεσίες, δηλαδή το Τμήμα Αδειών Εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης και τη Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας. Η βασική αιτία, για τη διαφορετική πρακτική υπολογισμού του διαστήματος μόνιμης διαμονής στη χώρα από τις εμπλεκόμενες υπηρεσίες, πρέπει να αναζητηθεί τόσο στην διατύπωση των σχετικών άρθρων του νόμου 2910/2001 και τις ερμηνευτικές για το νόμο αυτό εγκυκλίους, όσο και στην προβληματική εφαρμογή των διαδικασιών νομιμοποίησης αλλοδαπών.

Ειδικότερα, το αρμόδιο για τη χορήγηση άδειας εργασίας στην ενδιαφερόμενη Τμήμα Αδειών εργασίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης, βασιζόμενο στη διάταξη του άρθρου 19 παρ. 8 του νόμου 2910/2001, σύμφωνα με το οποίο «...(Μετά τη πάροδο έξι ετών η άδεια εργασίας έχει διετή διάρκεια). Ύστερα από **συνολική δεκαετή παραμονή** στην Ελλάδα μπορεί να χορηγείται άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας»), εξέδωσε στην κ.*** την υπ` αρ. πρωτ. ***άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας. Η εν λόγω υπηρεσία θεωρεί ότι ορθώς υπολόγισε το χρόνο διαμονής της ενδιαφερόμενης στη χώρα καθότι, βάσει της προαναφερόμενης διάταξης, έπρεπε να προσμετρήσει τη συνολική της νόμιμη παραμονή χωρίς να εξετάζει αν αυτή ήταν συνεχής ή σε απόλυτη συνάρτηση με τις άδειες εργασίας που της είχαν κατά καιρούς εκδοθεί. Εξάλλου, οι υπάλληλοι της εν λόγω υπηρεσίας επικαλούνται εγκυκλίους της υπηρεσίας σας (όπως π.χ. υπ` αριθ. 25 της 29.4.2005 ή η με αρ. πρωτ. 63574/1524/22.1.2002), σύμφωνα με τις οποίες παρέχεται δυνατότητα, σε περίπτωση αδυναμίας εμπρόθεσμης υποβολής αίτησης, να αναστέλλεται η προθεσμία υποβολής της αίτησης για χορήγηση άδειας εργασίας. Πως όμως πρέπει να προσμετρηθεί το ενδιάμεσο αυτό διάστημα, αφού ο αιτών δεν πρέπει να θεωρηθεί ως παρανό-

μως διαμένων στη χώρα; Σε πολλές από αυτές τις περιπτώσεις αυτές οι υπάλληλοι της Νομαρχίας υπολόγισαν το πραγματικό χρόνο νόμιμης παραμονής ανεξάρτητα από το αν αυτό συνέπιπτε ακριβώς με τις ημερομηνίες που αναγράφονταν στις άδειες εργασίας/διαμονής.

Σε αντίθεση όμως με την προαναφερόμενη πρακτική, η Διεύθυνση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, βασίζεται στο άρθρο 22 παρ. 2 του νόμου 2910/2001 (Διάρκεια και ανανέωση άδειας διαμονής), σύμφωνα με το οποίο «2. Μετά την πάροδο δύο ετών ...Υστερα από **δεκαετή συνολική διαμονή στην Ελλάδα και υπό τις αυτές προϋποθέσεις** μπορεί με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας να χορηγείται άδεια διαμονής αόριστης διάρκειας ...». Υπολογίζοντας, προφανώς, υπό τον όρο «υπό τις αυτές προϋποθέσεις», μόνο τις χρονολογίες που αναγράφονταν στις άδειες εργασίας (συμπεριλαμβανομένων και αυτών του Τμήματος Αλλοδαπών της Αστυνομικής Διεύθυνσης της περιοχής της) η εν λόγω υπηρεσία απέρριψε το αίτημα της κυρίας *** για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας. Παρεπόμενη δυσμενής συνέπεια αυτής της απόρριψης ήταν βεβαίως η, χωρίς δική της υπαιτιότητα, απώλεια του σημαντικού ποσού των 880.41 ευρώ τα οποία είχε καταβάλει για τη χορήγηση της εν λόγω άδειας.

Ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι η ενδιαφερόμενη δεν ευθύνεται για την καταβολή του εν λόγω παραβόλου διότι η καταρχήν αρμόδια υπηρεσία για την κρίση του αιτήματός της, δηλαδή η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης, της είχε ήδη εκδώσει, κρίνοντας βάσιμο το αίτημά της, την υπ' αρ. πρωτ. *** άδεια εργασίας αόριστης διάρκειας. Συνεπώς, η ενδιαφερόμενη **όφειλε**, προκειμένου να λάβει την αντίστοιχη άδεια διαμονής, να καταθέσει το παράβολο των 880.41 ευρώ.

Η εκδοθείσα στην ενδιαφερόμενη προαναφερθείσα άδεια εργασίας αποτελούσε την πλέον αρμόζουσα διοικητική πιστοποίηση ότι πληρούσε τις προϋποθέσεις για τη διεκδίκηση άδειας διαμονής αορίστου διάρκειας. Η αίτησή της μάλιστα δεν θα παραλαμβάνονταν από τους υπαλλήλους του Δήμου αν δεν συμπεριλάμβανε και τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, μεταξύ των οποίων, πέραν της άδειας εργασίας, είναι και το σχετικό παράβολο.

Μετά την απόρριψη του αιτήματός της για χορήγηση άδειας διαμονής αορίστου χρόνου ανακλήθηκε η άδεια εργασίας της αόριστης χρονικής διάρκειας. Εν συνεχεία η ενδιαφερόμενη κλήθηκε, εφόσον θεωρήθηκε ότι πληρούσε τη χρονική προϋπόθεση παραμονής στη χώρα για τη χορήγηση άδειας εργασίας και διαμονής διετούς ισχύος, **να καταβάλλει εκ νέου παράβολο**, ύψους περίπου 300 ευρώ, που αντιστοιχεί σε αυτή την κατηγορία αδειών διαμονής (αντί τουλάχιστον να αφαιρεθεί το ποσόν αυτό από το προηγούμενο το οποίο είχε καταβάλει για την αορίστου διάρκειας άδεια διαμονής).

Εδώ βεβαίως έχει σημασία να ληφθεί υπόψη η φύση του παραβόλου που καλούνται να υποβάλουν οι αλλοδαποί. Σχετίζεται άραγε με το κόστος της διαδικασίας; Έχει το χαρακτήρα του ανταποδοτικού τέλους; Πως δικαιολογείται η διαφορά του ύψους του σύμφωνα με τη χρονική διάρκεια της άδειας διαμονής; Εάν δε αποτελεί φόρο τότε η επιβολή του βάσει του νόμου 2910.2001 θα πρέπει να εκτιμηθεί ως προς τη νομιμότητά της με βάση το άρθρο 78 του Συντάγματος. Εάν, τέλος, το παράβολο

αυτό αποτελεί ένα είδος μέτρου αποτροπής υποβολής αβασίμων ή καταχρηστικών αιτημάτων, τότε στην περίπτωση της κυρίας ***, εν όψει της κατοχής σχετικής άδειας εργασίας δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταχρηστικώς υποβλήθηκε το εν λόγω αίτημα.

Δεδομένου ότι η ενδιαφερόμενη επιβαρύνθηκε με την καταβολή νέου παραβόλου για την διετούς ισχύος άδεια διαμονής που τελικώς έλαβε (ενώ ουσιαστικά η εξέταση των προϋποθέσεων θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι είχε ήδη γίνει), ο Συνήγορος του Πολίτη θεωρεί ότι κράτηση του προγενέστερου παραβόλου δεν εναρμονίζεται με την αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικουμένου. Συνεπώς η πλέον ενδεδειγμένη ενέργεια της διοίκησης για τη συγκεκριμένη υπόθεση θα ήταν η επιστροφή του δεύτερου τουλάχιστον παραβόλου.

Σε αντίθετη περίπτωση, η κράτηση του ποσού αυτού, με επίκληση της προαναφερόμενης τυπικής αιτιολογίας, θα αποτελούσε τέλος για υπηρεσίες οι οποίες τελικά δεν προσφέρθηκαν ή που δεν έχουν πραγματικό αντίκρισμα, κάτι που θα εντείνει, θεωρούμε, τη λανθασμένη εικόνα που επικρατεί στην κοινότητα των μεταναστών ότι η ελληνική διοίκηση αντλεί πόρους εκμεταλλευόμενη την άγνοια και την έλλειψη εξοικειώσής τους με τις υπάρχουσες πολύπλοκες διοικητικές διαδικασίες. Πόσον μάλλον όταν στην προκειμένη περίπτωση η κυρία *** επιβαρύνεται οικονομικά, δηλαδή ουσιαστικά τιμωρείται, για κάτι για το οποίο την ευθύνη φέρει η διοίκηση.

Ενόψει των ανωτέρω, ο Συνήγορος του Πολίτη ζήτησε από τη Διοίκηση να προβεί στις δέουσες ενέργειες προκειμένου να επιστραφεί το εν λόγω παράβολο στην κυρία *** ως αχρεωστήτως καταβληθέν.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ / ΘΕΤΙΚΗ ΕΞΕΛΙΞΗ

Η αρμόδια υπηρεσία (Γενική Δ/ση Διοικ. Υποστήριξης Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης) με το υπ' αριθ. πρωτ. 14128/28.12.2005 έγγραφο προς την Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας /Δ/ση Αλλοδαπών και Μετανάστευσης ζήτησε να επιστραφεί το παράβολο των 880,41 ευρώ στην ενδιαφερόμενη καταλήγοντας ως εξής:

«Λαμβάνοντας υπόψη τα εκτεθέντα στο έγγραφο του Συνηγόρου του Πολίτη στοιχεία και στο πλαίσιο της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του πολίτη, θεωρούμε ότι πρέπει να προβείτε στην επιστροφή του προγενέστερου παραβόλου (880,41, Ευρώ) στην ενδιαφερόμενη ως αχρεωστήτως καταβληθέντος».

7. Συλλογική δραστηριότητα

Ο συγγραφέας του παρακάτω αποσπάσματος προτείνει να υπάρξει ένα είδος συνταγματικής κατοχύρωσης του ρόλου των ΜΚΟ. Με την ευκαιρία της πρόσφατης συζήτησης για την Αναθεώρηση του Συντάγματος, μια σειρά από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και ΜΚΟ έχουν ξεκινήσει καμπάνια ώστε να συμπεριφθεί στο υπό αναθεώρηση Σύνταγ-

μα, αναφορά στον ρόλο και στις ευθύνες της κοινωνίας των πολιτών και των οργανώσεών της.

Αφού διαβάσετε το απόσπασμα, συζητήστε αυτή την ιδέα στην τάξη. Σας βρίσκει σύμφωνους ή όχι; Ποια θα μπορούσαν να είναι τα επιχειρήματα υπέρ ή κατά αυτής της πρότασης;

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης»

Γεώργιος Χ. Σωτηρέλης

Εκδόσεις ANT. N. ΣΑΚΚΟΥΛΑ 2000

Επίμετρο

Η συνταγματική ενθάρρυνση της «κοινωνίας των πολιτών»

Με βάση τα προλεχθέντα η «κοινωνία των πολιτών» αποτελεί, σε πρώτο επίπεδο, την καθοριστικότερη συνιστώσα για την επιβεβαίωση της κοινωνικής αυτονομίας, μέσω της συγκεκριμένης και εγγυημένης άσκησης των συλλογικών δικαιωμάτων. Σε δεύτερο δε επίπεδο, και σε ό,τι αφορά ιδίως την υπεράσπισή της σύγχρονης Δημοκρατίας από τους κινδύνους που την πολιορκούν, αναδεικνύεται, διατηρώντας την αυτοτέλεια και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της, σε ιδιότυπο alter ego της πολιτικής κοινωνίας, συγκροτώντας μαζί της ένα ανανεωμένο, διευρυμένο και ουσιαστικά εμπλουτισμένο δημόσιο χώρο.

Επιβάλλεται λοιπόν να ενθαρρυνθεί και συνταγματικά η δραστηριότητα αλλά και ο πολλαπλασιασμός των οργανώσεων που την συναποτελούν, υπό δύο πάντως, απαραίτητες και σωρευτικές ισχύουσες, προϋποθέσεις:

Πρώτον, ότι θα είναι πράγματι «μη κερδοσκοπικές», όπως ήδη επιτάσσει το άρθρο 12 Σ, και ειδικότερα ότι θα υπηρετούν, χωρίς οικονομική ιδιοτέλεια, συνταγματικές αξίες.

Δεύτερον, δε, ότι θα αποδεικνύουν στην πράξη την προσήλωσή τους στην πολυφωνία, με την δημοκρατική εσωτερική τους οργάνωση και την διαφάνεια των στόχων και των λειτουργιών τους.

Στο μέτρο λοιπόν που οι οργανώσεις αυτές πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις, στο μέτρο δηλαδή που δεν μεταπίπτουν είτε σε γραφειοκρατικά υποκατάστατα του κράτους είτε σε δούρειο ίππο της αγοράς, είτε σε νέες «ιδιωτικές εξουσίες», πρέπει να υποβοηθηθούν με κάθε πρόσφορο θεσμικό μέσο, προκειμένου να αναπτύξουν τις δράσεις και τις αντιστάσεις τους, διατηρώντας όμως, παράλληλα, σαν κόρη οφθαλμού, την αυτονομία τους σε σχέση τόσο με το κράτος, όσο και με την αγορά. Με άλλα λόγια, η όποια ενίσχυση πρέπει να είναι πολύ προσεκτική και πολλαπλά εγγυημένη, ώστε να μην γίνει η «κοινωνία των πολιτών» βορά είτε στο πελατειακό κράτος είτε στα ιδιωτικά συμφέροντα.

Το Σύνταγμα βέβαια δεν είναι δυνατόν να περιέχει λεπτομερειακές ρυθμίσεις για το θέμα. Όχι μόνον λόγω του εν γένει ελλειπτικού χαρακτήρα των ρυθμίσεών του

αλλά και λόγω της ποικιλίας των περιπτώσεων που αναδεικνύει, κατά την λειτουργία της, μια ζωντανή και πολύμορφη «κοινωνία των πολιτών». Ως εκ τούτου, εκείνο που κυρίως μπορεί να προβλεφθεί, είναι μια γενική ρυθμιση, συνοδευτική του άρθρου 12 Σ. που κατοχυρώνει το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, το δικαίωμα δηλαδή που αποτελεί το κατεξοχήν συνταγματικό υπόβαθρο της «κοινωνίας των πολιτών».

Η εν λόγω ρύθμιση, που θα συμπληρώνει την αναγκαία για την διεύρυνση της «κοινωνίας των πολιτών», και ήδη δρομολογηθείσα, άρση των περιορισμών του άρθρου 12Σ. για τους δημοσίους υπαλλήλους, θα καθιερώνει εν πρώτοις μια κατευθυντήρια ερμηνευτική αρχή, της οποίας το γενικό περίγραμμα θα είναι η έμμεση αναγόρευση της «κοινωνίας των πολιτών» σε αυτοτελώς προστατευτέο δημόσιο αγαθό και σε εκ του Συντάγματος χρήσιμο συνομιλητή στον πολιτικό διάλογο του κράτους με την κοινωνία (δηλ. στον «κοινωνικό διάλογο», όπως αδοκίμως συνηθίζεται να λέγεται). Ειδικότερα δε, θα απευθύνει σαφή και κατηγορηματική επιταγή προς τα κρατικά όργανα, ιδίως δε προς τον νομοθέτη και τον δικαστή, με διττό περιεχόμενο: Αφενός να υποβοηθούν με όλα τα πρόσφορα μέτρα κάθε συλλογική δραστηριότητα που αποβλέπει στην προαγωγή των αρχών και των αξιών της σύγχρονης Δημοκρατίας, με ειδικότερη έμφαση στο κίνημα του εθελοντισμού. Αφετέρου δε να συνεργάζονται στενά -και με απαρέγκλιτο όρο τον σεβασμό της αυτονομίας τους- με όσες οργανώσεις της «κοινωνίας των πολιτών» αναπτύσσουν δραστηριότητες που θα μπορούσαν να λειτουργήσουν συμπληρωματικά προς τις αντίστοιχες κρατικές πολιτικές (πχ σύμπραξη με τις οργανώσεις του εθελοντισμού στην άσκηση της κοινωνικής πολιτικής και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και ρατσισμού, συντονισμός δραστηριοτήτων για την αντιμετώπιση παρεκτροπών των ΜΜΕ για ζητήματα προστασίας περιβάλλοντος, έρευνες για ζητήματα που άπτονται άμεσα των δραστηριοτήτων τους, αξιοποίηση ερευνών, επεξεργασμένων θέσεων, τεκμηριωμένων προτάσεων κτλ).

Είναι προφανές ότι μια τέτοια θετικά προσανατολισμένη ενθάρρυνση της «κοινωνίας των πολιτών» ξεπερνάει την παραδοσιακή λειτουργία του άρθρου 12 Σ., υπό την έννοια της «αρνητικής» εγγύησης για αποχή του κράτους από τον χώρο της συλλογικής οργάνωσης και δράσης. Ο πρώτος δε ορατός και άμεσος αντίκτυπος μια τέτοιας συνταγματικής πολιτικής έγκειται στο ότι οι ήδη λειτουργούσες συλλογικές οργανώσεις προσκτούν μια περαιτέρω θεσμική θωράκιση και νομιμοποίηση, στο μέτρο που όντως πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις. Αυτό οδηγεί, σε κάποιον βαθμό, στην κατοχύρωση ενός οιονεί «συνταγματικού κεκτημένου», που θα καλύπτει, κατ' επέκταση, και την όποια συγκεκριμένη και σταθερή συνεργασία ή συμβολή των εν λόγω οργανώσεων στην διαμόρφωση και στην άσκηση της κρατικής πολιτικής, επιπλέον δε, τηρουμένων των αναλογιών, και τις έως τώρα τυχόν κρατικές ενισχύσεις τους, υπό την έννοια ότι σε αμφοτέρες τις περιπτώσεις θα είναι πλέον απαραίτητη η ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία των κρατικών οργάνων για κάθε συρρίκνωσή τους, πολύ δε περισσότερο για την κατάργησή τους.

Πέρα όμως από την άμεση κανονιστική προοπτική της, η ανωτέρω γενικώς περιγραφείσα συνταγματική πολιτική θα έχει βεβαίως και έμμεσες επιπτώσεις, στους παραδοσιακούς -πλην οιονεί κρατικοποιημένους πλέον, κατά τα ανωτέρω- προπο-

μπούς της κοινωνίας των πολιτών. Θα σηματοδοτήσει ειδικότερα την «επιστροφή στις (θεσμικές) ρίζες» και την αναδιάταξη των κοινωνικών προτεραιοτήτων, τόσο για τα κόμματα (για τα οποία η «επιστροφή» στην «κοινωνία των πολιτών» είναι ίσως ο μόνος δρόμος για την υπέρβαση της πολύπλευρης κρίσης που τα μαστίζει), όσο και για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις (η ριζική απεμπλοκή των οποίων από τον κρατισμό και τον συνακόλουθο συνεχνιασμό και η αναβάπτισή τους στην κολυμβήθρα της «κοινωνίας των πολιτών» αποτελεί κυριολεκτικά όρο επιβίωσης του συνδικαλιστικού κινήματος).

Επιπλέον δε, η εν λόγω συνταγματική πολιτική έχει και μια ιδιαίτερη συμβολική και παιδαγωγική σημασία, η οποία, κατά τα εισαγωγικώς αναπτυχθέντα, δεν είναι διόλου αμελητέα. Σε μια εποχή αποθέωσης του ατομικισμού και κατασυκοφάντησης κάθε μορφής κοινωνικότητας και συλλογικότητας, η Δημοκρατία χρειάζεται, περισσότερο ίσως από ποτέ, το «νέο ρίγος» και το νέο σφρίγος που μπορεί να της προσφέρει η «κοινωνία των πολιτών», εμπλουτίζοντας, τόσο σε ποιότητα όσο και σε δυναμική, το αίτημα για μια ριζική ανανέωση του συνταγματισμού.