

ΑΝΤΩΝΗ Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ

Ομότιμου καθηγητή στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

2η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ
ΕΝΗΜΕΡΩΜΕΝΗ ΚΑΙ ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΕΝΗ



ΑΝΤΩΝΗ Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ

Ομότιμου καθηγητή στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών

ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

**ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ
ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ**

**2η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ
ΕΝΗΜΕΡΩΜΕΝΗ ΚΑΙ ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΕΝΗ**

κατά την 6η έντυπη έκδοση του 2025 από τις ΕΚΔΟΣΕΙΣ GOLDEN BOOKS



ΑΘΗΝΑ 2025

Η ηλεκτρονική αυτή έκδοση του βιβλίου διατίθεται με ελεύθερη πρόσβαση μέσω της επίσημης ιστοσελίδας των Εκδόσεων του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου (European Public Law Organization – EPLO) (<https://www.eplopublications.eu/>). Σε περίπτωση αναπαραγωγής μέρους ή του συνόλου του βιβλίου, απαιτείται η κατάλληλη αναφορά στον συγγραφέα και το έργο ως εξής:

Αντώνη Μ. Παντελή, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2η ηλεκτρονική έκδοση, Ευρωπαϊκός Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου (EPLO), 2025 (<https://www.eplopublications.eu/>).

Απαγορεύεται ρητά η τροποποίηση μέρους ή του συνόλου του βιβλίου, και η χρήση του για τη δημιουργία παράγωγων έργων ή η καθ' οιονδήποτε τρόπο χρήση του για εμπορικούς σκοπούς. Η μη εξουσιοδοτημένη αναπαραγωγή, διανομή ή τροποποίηση του έργου ενδέχεται να οδηγήσει σε νομικές ενέργειες.

ISBN: 978-618-5417-19-2

© Αντώνης Μ. Παντελής

© 2025

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ (EPLO) – ΕΚΔΟΣΕΙΣ GOLDEN BOOKS

2η ηλεκτρονική έκδοση: 2025 από τον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δημοσίου Δικαίου (κατά την 6η έντυπη, ενημερωμένη και εμπλουτισμένη, έκδοση του 2025 από τις ΕΚΔΟΣΕΙΣ GOLDEN BOOKS):

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ /

EUROPEAN PUBLIC LAW ORGANIZATION

Αχαιού 16, 106 75 Κολωνάκι, Αθήνα, Ελλάδα

Πολυγνώτου 2-4., 105 55 Πλάκα, Αθήνα, Ελλάδα

64ο χλμ. Λεωφόρου Αθηνών-Σουνίου, 19500 Σούνιο, Ελλάδα

Τηλ...: 30 211 311 0 671 / Fax: 30 229 206 9813

E-mail: info@eplo.int / Web site: <http://www.eplo.int>

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Σκοπός αυτού του βιβλίου είναι να δώσει μια συνοπτική αλλά ολοκληρωμένη εικόνα των στοιχείων που συνθέτουν την επιστήμη του συνταγματικού δικαίου.

Η ύλη παρουσιάζεται σε δύο βαθμίδες. Τα μεγαλύτερα γράμματα παρέχουν τις αδρές γραμμές, ενώ τα μικρότερα προσθέτουν εμβαθύνσεις, λεπτομέρειες ή παραδείγματα. Κατά την πρώτη ανάγνωση, μπορεί κανείς να παραλείψει τα ψιλά γράμματα, ώστε να παρακολουθήσει γρήγορα τον σκελετό και να αποφύγει την κόπωση που αρχικώς προξενούν οι επί πλέον αναπτύξεις. Ο ίδιος τυπογραφικός διαχωρισμός είναι χρήσιμος και κατά τις επαναλήψεις στις παραμονές εξετάσεων.

Οι συχνές παραθέσεις εντός εισαγωγικών αποβλέπουν στην εξοικείωση με τη χρήση των πηγών.

Το βιβλίο αυτό είναι το μόνο, από όσα έχουν γραφεί υπό το Σύνταγμα του 1975, που περιλαμβάνει και τα τέσσερα μέρη του κλάδου, δηλαδή το θεωρητικό, το ιστορικό, το οργανωτικό και τα δικαιώματα του ανθρώπου. Τα τρία πρώτα μέρη (σελ. 19 - 476) αντιστοιχούν στο μεγάλο μάθημα του συνταγματικού δικαίου του α' εξαμήνου των σπουδών και το τέταρτο μέρος (σελ. 477 - 586) στο μάθημα των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων του δ' εξαμήνου. Γνώσεις από όλα τα μέρη είναι αναγκαίες για τις εφαρμογές δημοσίου δικαίου του τέλους των σπουδών.*

Θερμές ευχαριστίες για τη συμπαράστασή τους στην εκπόνηση του εγχειριδίου οφείλονται στους πολλούς φίλους που διατύπωσαν χρήσιμες παρατηρήσεις, αλλά ό-λως ιδιαίτερος στην Alma Mater, το Πανεπιστήμιο Αθηνών, και στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Δημοσίου Δικαίου.

Ιούνιος 2025

* Σε αυτή την έκδοση, αξιοσημείωτη είναι η νέα επεξεργασία ιδίως των αρ. 2, 4-5, 12, 15, 22, 35, 40, 45, 53-55, 57, 74, 76-77, 79, 82, 91, 98-99, 106, 111, 113, 120, 122-123, 125, 128, 131-133, 135, 137, 144, 185, 192, 194, 195, 198-199, 201-202, 204, 208, 212-213, 217, 225, 227, 233-234, 237, 239, 241, 244, 247-249, 255-257, 259-260, 266, 278-280, 284, 287, 290-291, 294, 300-301 δις, 305, 308, 310, 313, 315, 335, 339 δις-339 τρις, 342, 345-346, 353, 356, 358, 362, 364-364 δις, 375 δις-376, 379, 381, 385-386, 388, 391-392, 395, 397, 419, 426 δις, 429 δις, 429 τρις, 443-446, 448-442, 452, 459, 483, 488, 490, 494, 499, 505, 520, 534, 538, 544, 553, 556 επ., 559 επ., 562, 565-569.

*Μὴ τὴν Πλάτωνος πολιτείαν ἔλπιζε,
ἀλλὰ ἄρκοῦ, εἰ τὸ βραχύτατον πρόεισι.*
ΜΑΡΚΟΣ ΑΥΡΗΛΙΟΣ

ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

Εισαγωγή

Πρώτο μέρος: ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Κεφάλαιο πρώτο: Το κράτος

Κεφάλαιο δεύτερο: Η μορφή του πολιτεύματος

Κεφάλαιο τρίτο: Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων

Κεφάλαιο τέταρτο: Το αντιπροσωπευτικό σύστημα

Κεφάλαιο πέμπτο: Ο χωρισμός των εξουσιών

Κεφάλαιο έκτο: Το Σύνταγμα

Δεύτερο μέρος: ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ

Κεφάλαιο πρώτο: Η διαμόρφωση (1821-1915)

Κεφάλαιο δεύτερο: Ο κλυδωνισμός του πρώτου παγκοσμίου πολέμου (1915-1936)

Κεφάλαιο τρίτο: Ο κλυδωνισμός του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου και του ψυχρού (1936-1974)

Κεφάλαιο τέταρτο: Η απαραίτητη συμπλήρωση

Τρίτο μέρος: ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κεφάλαιο πρώτο: Η συνταγματική οργάνωση της Τρίτης Δημοκρατίας

Κεφάλαιο δεύτερο: Ο λαός

Κεφάλαιο τρίτο: Η βουλή

Κεφάλαιο τέταρτο: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Κεφάλαιο πέμπτο: Η Κυβέρνηση

Κεφάλαιο έκτο: Τα δικαστήρια

Κεφάλαιο έβδομο: Τα ευρωπαϊκά όργανα

Κεφάλαιο όγδοο: Οι κανόνες δικαίου

Τέταρτο μέρος: ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Κεφάλαιο πρώτο: Γενική προβληματική

Κεφάλαιο δεύτερο: Η προσωπική ελευθερία

Κεφάλαιο τρίτο: Η ελευθερία του πνεύματος

Κεφάλαιο τέταρτο: Η οικονομική ελευθερία και τα κοινωνικά δικαιώματα

Κεφάλαιο πέμπτο: Η αρχή της ισότητας

Κεφάλαιο έκτο: Ασφαλιστικές δικλίδες

Κεφάλαιο έβδομο: Το δικαίωμα αντιστάσεως στην κατάλυση του Συντάγματος

Κεφάλαιο όγδοο: Η διεθνής προστασία

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1.- Καλώς ήρθατε στο συνταγματικό δίκαιο! – Το γοητευτικότερο μάθημα στις νομικές σχολές και τις σχολές πολιτικών επιστημών είναι το συνταγματικό δίκαιο, διότι αντικείμενό του είναι η εξουσία, η ελευθερία και η δημοκρατία. Το συνταγματικό δίκαιο απευθύνεται βαθιά στην καρδιά όσων ανθρώπων ατενίζουν τον κόσμο φιλοσοφικά. Σχεδόν όλοι, πάντως, αισθάνονται μεγάλη ικανοποίηση, όταν απολαμβάνουν την ελευθερία τους και ζουν σε δημοκρατία. Το σπουδαιότερο επίτευγμα του σύγχρονου πολιτισμού είναι η ελευθερία και η δημοκρατία. Αυτές οι επίζητες αξίες αλλάζουν τη μορφή της εξουσίας και εξασφαλίζουν την προσχώρηση των ανθρώπων στον σύγχρονο πολιτισμό και συνεπώς την επικράτησή του. Οι άνθρωποι αγαπούν ό,τι τούς είναι ευχάριστο.

Το συνταγματικό δίκαιο δεν πειθαρχεί τόσο τη σκέψη όσο το αστικό, που έχει υποστεί επεξεργασία χιλιετιών. Νομικά χωρίς συνταγματικό δίκαιο υπάρχουν, χωρίς αστικό δεν υπάρχουν. Το συνταγματικό όμως καλλιεργεί περισσότερο τη φαντασία, διότι διδάσκει τους θεμελιωδέστερους κανόνες του σύγχρονου πολιτισμού για όλη την κοινωνική συμβίωση και την άσκηση της πολιτικής. Η ανάπτυξη της φαντασίας είναι σπουδαιότερη, σπανιότερη και δυσκολότερη από την επιβολή πειθαρχίας στη σκέψη.

Όλες οι σπουδές απαιτούν προσπάθεια. Αν διαβάζοντας συνταγματικό δίκαιο δεν αισθανθείτε και εσείς πραγματική ευχαρίστηση, οπωσδήποτε δεν φταίει η πανέμορφη χώρα που εξερευνάτε. Τις περισσότερες φορές, φταίει ο ξεναγός σας, ο συγγραφέας που δεν μπόρεσε να σας μνήσει στη γοητεία της.

2.- Πρώτη γνωριμία με το συνταγματικό δίκαιο. – Την Ελευθερία τη γνωρίζουμε «*από την κόψι / του σπαθιού την τρομερή*». Η σύγχρονη δημοκρατία είναι γέννημα των μεγάλων επαναστάσεων, ιδίως της Ένδοξης Αγγλικής (1688), αλλά και της Αμερικανικής (1776) και της Γαλλικής (1789), το ίδιο και της Ελληνικής. Η νομική έκφραση της σύγχρονης δημοκρατίας είναι το συνταγματικό δίκαιο αυτών των κρατών μετά τις επαναστάσεις. Τα άλλα κράτη, όταν γίνονται δημοκρατικά, προσλαμβάνουν τους συνταγματικούς θεσμούς, που δημιουργήσαν οι μεγάλες επαναστάσεις.

Συνταγματικό δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων δικαίου που ορίζουν αφ' ενός το σύστημα κατά το οποίο σχηματίζεται, οργανώνεται και ασκείται η κρατική εξουσία και αφ' ετέρου τη θέση και τα όρια της κρατικής εξουσίας απέναντι στα άτομα που υπόκεινται σε αυτή.

Ο ορισμός αυτός χρειάζεται διευκρινίσεις (βλ. κατωτ. αρ. 40). Πρώτα απ' όλα, είναι ιδεολογικά ουδέτερος. Μολονότι συνταγματικό δίκαιο αρχικά νοείται μόνο σε δημοκρατικά οργανωμένο κράτος, ο ορισμός αυτός επιτρέπει να εξετάσουμε τις αντίστοιχες ρυθμίσεις και σε μη δημοκρατικά κράτη. Με άλλα λόγια, αναγνωρίζουμε, καταχρηστικώς, ότι και μη δημοκρατικά κράτη έχουν συνταγματικό δίκαιο. Τούτο διευκολύνει τη μελέτη, διότι σχηματίζουμε εικόνα των ιδίων ζητημάτων σε κράτη έξω από το δημοκρατικό κίνημα και εξετάζουμε χρονικές περιόδους αναστολής της δημοκρατίας σε κράτη που άλλοτε είναι δημοκρατικά και άλλοτε όχι. Ακόμη περισσότερο, χάρη στη μελέτη του αντιθέτου εμβαθύνουμε καλύτερα στο ίδιο το δίκαιο της δημοκρατίας.

Έπειτα, το κλασικό συνταγματικό δίκαιο αφορά άραγε περισσότερο το κράτος ή τα άτομα; Η απάντηση είναι ότι οργανώνει τη συνύπαρξη της εξουσίας του κράτους και της ελευθερίας των ατόμων, οι οποίες βρίσκονται σε αντιπαλότητα. Συγχρόνως, ρυθμίζει την αμφισβήτηση της εξουσίας, και μάλιστα τη χρησιμοποιεί για την ίδια τη λειτουργία των θεσμών του, πράγμα που αποτελεί τη μεγάλη επινόηση του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Το συνταγματικό δίκαιο επιβάλλει κανόνες και όρια και εξασφαλίζει την ειρηνική εναλλαγή στην εξουσία. Όπως και κάθε άλλος κλάδος του δικαίου, στρέφεται γύρω από τις ιδέες της δικαιοσύνης και της κοινωνικής ωφέλειας. Εδώ αυτές οι δύο ιδέες εμφανίζονται με τη μορφή της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, της οργανώσεως του κράτους και της ειρηνικής εναλλαγής στην εξουσία.

Τέλος, το συνταγματικό δίκαιο έχει αντικείμενο μόνο το γενικό σύστημα, δηλαδή παρέχει μόνο τον σκελετό των ρυθμίσεων. Δεν υπεισέρχεται σε λεπτομέρειες. Ο ορισμός είναι περισσότερο παιδαγωγικός παρά αυστηρά λογικός. Με άλλα λόγια, το συνταγματικό δίκαιο αποτελεί το θεμελιωδέστερο μέρος του δημοσίου δικαίου που ισχύει στο εσωτερικό κάθε κράτους. Οι άλλοι κλάδοι του εσωτερικού δημοσίου δικαίου (π.χ., το διοικητικό, το ποινικό, το δικονομικό κλπ.) προϋποθέτουν το συνταγματικό και αποτελούν προέκτασή του. Στη διαίρεση της ύλης ανάμεσα στο συνταγματικό δίκαιο και τους υπόλοιπους κλάδους συμβάλλει και η παράδοση κάθε κράτους. Το συνταγματικό δίκαιο δίνει μια ιμπρεσιονιστική εικόνα του αντικειμένου του και ετοιμάζει τη ρύθμιση των λεπτομερειών από τους άλλους κλάδους. Παραστατικά, προσφέρει

τα χονδρά γράμματα. Τα ψιλά τα παρέχει το διοικητικό δίκαιο. Το ίδιο κάνουν σε επί μέρους θέματα και οι άλλοι κλάδοι του δημοσίου δικαίου. Όμως και το γραπτό ιδιωτικό δίκαιο προϋποθέτει τους κανόνες του συνταγματικού. Επειδή οι σχέσεις του συνταγματικού δικαίου με τους άλλους κλάδους είναι πολύ στενές, τα μεταξύ τους όρια δεν είναι σαφή. Η πραγματικότητα όμως αυτή δεν αναιρεί την επιστημονική αυτοτέλεια του συνταγματικού δικαίου.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση είναι απαραίτητοι παράγοντες του κοινοβουλευτικού συστήματος, οπότε αποτελούν αντικείμενο του συνταγματικού δικαίου. Είναι όμως και διοικητικά όργανα, οπότε οι σχετικοί κανόνες ανήκουν στο διοικητικό δίκαιο. Από την άλλη μεριά, οι τροποποιήσεις στον αστικό κώδικα εισάγονται με νόμο, που ψηφίζει η βουλή. Το συνταγματικό δίκαιο ορίζει ότι η βουλή αποτελεί το νομοθετικό όργανο και ποια είναι η διαδικασία παραγωγής του νόμου. Επί πλέον, το συνταγματικό δίκαιο προστατεύει την ιδιοκτησία, ενώ το αστικό δίκαιο τη ρυθμίζει λεπτομερώς. Στις Ηνωμένες Πολιτείες μεγάλο μέρος της ποινικής δικονομίας ανήκει παραδοσιακά στο συνταγματικό δίκαιο.

Εφόσον το συνταγματικό δίκαιο έχει αντικείμενο την κρατική εξουσία, δίνει μια πανοραμική εικόνα του κράτους. Κατά τους νεότερους χρόνους, οι ανθρώπινες κοινωνίες οργανώνονται πολιτικά σε κράτη, δηλαδή το κράτος είναι το σημαντικότερο πλαίσιο μέσα στο οποίο συμβιώνουν οι άνθρωποι.

Κατά κανόνα το κράτος δεν είναι δημοκρατικό, κατ' εξαίρεση είναι δημοκρατικό. Το συνταγματικό δίκαιο όμως είναι γέννημα της δημοκρατίας. Αφορά την κρατική εξουσία διτώς, αφ' ενός την ίδια και αφ' ετέρου κατά τις σχέσεις της με τα άτομα. Περιλαμβάνει γνήσια νομικούς κανόνες για την κρατική εξουσία και έχει αντικείμενο τη νομική ρύθμιση των πολιτικών φαινομένων, δηλαδή ρύθμιση με δεσμευτικό χαρακτήρα. Εμφανίζεται με τις μεγάλες επαναστάσεις και έχει επιστημονική αυτοτέλεια περίπου δύο αιώνων. Αρχίζει να διδάσκεται στην ηπειρωτική Ευρώπη μετά τη Γαλλική Επανάσταση. Η πρώτη πανεπιστημιακή έδρα συνταγματικού δικαίου ιδρύεται στη γαλλοκρατούμενη Φερράρα το 1797. Επομένως, το συνταγματικό δίκαιο είναι σχετικά νέος κλάδος του δικαίου και της επιστήμης. Η ανάπτυξη του συμβαδίζει με τη διάδοση της δημοκρατίας.

Η επιστήμη του συνταγματικού δικαίου καλείται να γεφυρώσει μια μεγάλη αντινομία. Η επιστήμη είναι πεδίο κατ' εξοχήν αντιδημοκρατικό, στο οποίο η πλειοψηφία δεν έχει καμία αξία. Αρκεί ένας Κοπέρνικος για να αλλάξει η αντίληψη της ανθρωπότητας για το ηλιακό σύστημα. Αντικείμενο όμως του συνταγματικού δικαίου είναι η δημοκρατία, που έχει πρώτιστο κανόνα την πλειοψηφία. Η υπαγωγή της πλειοψηφίας σε κανόνες δικαίου επιτρέπει τη γεφύρωση.

Το συνταγματικό δίκαιο είναι αρχικά χαρακτηριστικό των δημοκρατικών κρατών, που νικούν στους παγκόσμιους πολέμους και στον ψυχρό. Η μεγάλη επικράτησή τους στον διεθνή ανταγωνισμό δίνει πανανθρώπινο χαρακτήρα στις γενικές του τουλάχιστον γραμμές και συντελεί στη διάδοσή τους. Τα κράτη που δεν επινόησαν τη σύγχρονη δημοκρατία αλλά προσχωρούν στις αρχές της όταν οι αντικειμενικές συνθήκες τα ωθούν προς τα εκεί, μιμούνται τους συνταγματικούς θεσμούς των περισσότερο προηγμένων κρατών με συγγενή πολιτισμό.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Κατά τον 19ο αιώνα πολλά Συντάγματα έχουν ως πρότυπο το βελγικό του 1831, κατά τον μεσοπόλεμο το γερμανικό της Βαϊμάρης του 1919 και στην αμερικανική ήπειρο το Σύνταγμα των Η.Π.Α.

Αυτή η τάση για σχετική ομοιομορφία του περιεχομένου του συνταγματικού δικαίου ιδίως κρατών με στενές σχέσεις αυξάνει μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Τούτο οφείλεται στη μεγάλη ανάπτυξη του διεθνούς δικαίου, που και αυτό περιλαμβάνει πλέον στο αντικείμενό του τα δικαιώματα του ανθρώπου, καθώς και στην ένταξη των περισσότερων κρατών σε υπερκρατικά μορφώματα. Σήμερα, την ομοιομορφία σε επί μέρους θέματα επιβάλλουν και διεθνείς συμβάσεις, ιδίως για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Στις συμβάσεις τα κράτη προσχωρούν με τη θέλησή τους.

3.- Πρώτη γνωριμία με το Σύνταγμα. – Το συνταγματικό δίκαιο λέγεται συνταγματικό, επειδή στα περισσότερα κράτη οι περισσότεροι ή οι σπουδαιότεροι κανόνες του –όχι όλοι– έχουν καταγραφεί σε κείμενο που λέγεται Σύνταγμα. Grosso modo, το Σύνταγμα είναι ένας νόμος ισχυρότερος από τους άλλους, ένας νόμος εφοδιασμένος με ανώτερη νομική δύναμη.

Προκαταρκτικά, πρέπει να εξηγήσουμε δύο έννοιες του όρου Σύνταγμα, την ουσιαστική και την τυπική. Ο ορισμός του ουσιαστικού Συντάγματος (ή Συντάγματος υπό ουσιαστική έννοια) είναι ο ίδιος με τον ορισμό του συνταγματικού δικαίου, δηλαδή συνταγματικό δίκαιο και ουσιαστικό Σύνταγμα ταυτίζονται. Σε αδρές γραμμές, τυπικό Σύνταγμα (ή Σύνταγμα υπό τυπική έννοια) είναι ο γραπτός θεμελιώδης νόμος ενός κράτους ο οποίος συνήθως αλλάζει με δυσκολότερο τρόπο από ό,τι οι άλλοι νόμοι (ή, κατά την ισοδύναμη τεχνική έκφραση, έχει «*ηυξημένη τυπική ισχύ*»). Η υπεροχή του Συντάγματος εξασφαλίζεται αποτελεσματικά όταν τα δικαστήρια ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων, ώστε οι νόμοι να μην παραβιάζουν κανόνες του Συντάγματος. Οι διατάξεις των νόμων πρέπει να κάμπτονται μπροστά στις συνταγματικές.

Το Σύνταγμα, ουσιαστικό και τυπικό, παρέχει μόνο νομικούς κανόνες. Η εύρυθμη, όμως, λειτουργία του κράτους εξαρτάται και από αναρίθμητους άλλους παράγοντες. Το Σύνταγμα το παρομοιάζω με το κείμενο μιας τραγωδίας. Η παράσταση βασίζεται σε αυτό, αλλά δεν εξαρτάται μόνον από αυτό. Το ποιόν της το καθορίζουν επίσης οι υποκριτές (τα κύρια όργανα του κράτους και το πολιτικό προσωπικό), ο χορός (ο λαός), τα σκηνικά (η συγκεκριμένη χώρα), η σκηνοθεσία (ο πολιτικός αγώνας) και η μελοποιία (η κρατούσα ιδεολογία). Χωρίς πάντως το κείμενο της τραγωδίας κανείς δεν έκανε ποτέ παράσταση. Η επιτυχία του Συντάγματος αντιστοιχεί στην κάθαρση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Στην Ελλάδα δεν υπάρχει γερουσία. Η πολιτική οικογενειοκρατία επιπολάζει και ο λαός τη συντηρεί με την ψήφο του. Η ήττα του 1922 φθείρει όλα τα στοιχεία του κράτους (βλ. κατωτ. αρ. 9). Ο πολιτικός αγώνας μετά την τελευταία οικονομική κατάρστροφή δεν αναδεικνύει ούτε γιατί αυτή συνέβη ούτε ποιος ευθύνεται, ώστε αυτός να τιμωρηθεί και να επέλθει κάθαρση. Το ιδεολογικό τέλμα το φανερώνουν, μπροστά στη Μητρόπολη των Αθηνών, ο μεγάλος ανδριάντας του αρχιεπισκόπου Δαμασκηνού και, πίσω του, αντίγραφο μικρού ορειχάλκινου του Κωνσταντίνου Παλαιολόγου, του ενωτικού Μαρμαρωμένου Βασιλιά, που η Εκκλησία δεν εδέησε να ανακηρύξει άγιο. Επίσης, άγαλμα δολοφόνου του Καποδίστρια στην Αρεόπολη. Η Ελλάς είναι το μόνο κράτος που δεν τιμά την επέτειο της νίκης του στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο ούτε τη μνήμη των νεκρών του.

4. – Διάρθρωση της ύλης. – Η διδακτέα ύλη περιλαμβάνει τα απαραίτητα στοιχεία της επιστήμης του συνταγματικού δικαίου και διαιρείται σε τέσσερα μεγάλα μέρη. Το πρώτο έχει θεωρητικό περιεχόμενο και περιλαμβάνει τις β α σ ι κ έ ς έ ν ν ο ι ε ς του κλάδου. Το δεύτερο είναι αφιερωμένο στη σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ή ι σ τ ο ρ ί α και χρησιμεύει ως προθάλαμος του ισχύοντος δικαίου, που αναπτύσσεται στα επόμενα δύο μέρη. Το τρίτο αφορά την ο ρ γ ά ν ω σ η τ ο υ κ ρ ά τ ο υ ς και το τελευταίο τα δ ι κ α ι ώ μ α τ α τ ο υ α ν θ ρ ώ π ο υ. Το τρίτο και το τέταρτο μέρος αντιστοιχούν στα δύο σκέλη του ορισμού του συνταγματικού δικαίου.

Στις νομικές σχολές και τις σχολές πολιτικών επιστημών, τα τρία πρώτα μέρη διδάσκονται στο πρώτο έτος των σπουδών, διότι προσφέρουν γνώσεις στις οποίες στηρίζονται όλοι οι άλλοι κλάδοι. Αντίθετα, η μελέτη των δικαιωμάτων του ανθρώπου προϋποθέτει προσλαμβάνουσες παραστάσεις από πολλούς κλάδους του δικαίου, δηλαδή απαιτεί ωριμότερους φοιτητές. Η ε μ β ά θ υ ν σ η όμως σε κ ά θ ε μ έ ρ ο ς προϋποθέτει ί σ η ε μ β ά θ υ ν σ η στα άλλα τρία.

5. – Γενική βιβλιογραφία. – Η ελληνική επιστήμη του συνταγματικού δικαίου χωρίζεται σε δύο περιόδους, πριν από τον Ν. Ν. Σαρίπολο και από αυτόν και εξής. Πριν, η επιστήμη δεν έχει κατασταλάξει. Ο Νικόλαος Ν. Σ α ρ ί π ο λ ο ς (1876-1944), ο «*Λάμπαντ της Ελλάδος*» (Σβώλος), καθηγητής του συνταγματικού δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, επιβάλλει την κλασική γερμανική διδασκαλία των Laband και G. Jellinek, τον νομικό θ ε τ ι κ ι σ μ ό,

και διαμορφώνει την ελληνική επιστήμη. Ακόμη και σήμερα, το έργο του δεν έχει ξεπερασθεί, διότι η μέθοδός του διευκολύνει τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Ο μαθητής και διάδοχός του στην πανεπιστημιακή έδρα Αλέξανδρος Σβώλος (1892-1956) εισάγει ορισμένα στοιχεία πέρα από τον θετικισμό, ιδίως κοινωνιολογικά, και κατατάσσει την ύλη παιδαγωγικότερα. Η ελληνική επιστήμη δανείζεται πολλά στοιχεία και από τη γαλλική, ενώ κύριο πρότυπο των ελληνικών Συνταγμάτων ήταν άλλοτε το βελγικό, το οποίο, μετά την Επανάσταση του 1830, εμπνέεται από γαλλικά Συντάγματα και «κατά προσέγγιση αποδίδει γραπτώς το [άγραφο] αγγλικό Σύνταγμα» (Dicey). Άλλωστε όλο το συνταγματικό δίκαιο είναι κατά βάθος αγγλικό. Καταλήγουμε λοιπόν σε πολυσύνθετο κράμα.

ΠΡΟΠΑΡΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΙ ΓΕΝΙΚΑ ΕΡΜΗΝΕΥΤΙΚΑ ΕΡΓΑ

Σύνταγμα του 1844: Πρακτικά της της Γ' Σεπτεμβρίου εν Αθήναις Εθνικής Συνελεύσεως. – Ν. Παππαδούκα, *Ιππόδαμος, Αρχαί του συνταγματικού δικαίου ή το Ελληνικόν Σύνταγμα σχολιασμένον*, 1848. Ν. Ι. Σαριπόλου, *Πραγματεία του συνταγματικού δικαίου*, 1η έκδ., I-II, 1851.

Σύνταγμα του 1864: Πρακτικά των Συνεδριάσεων της εν Αθήναις Β' των Ελλήνων Συνελεύσεως, I-VI. Επίσημος Εφημερίς της Συνελεύσεως, I-VI. – Ι. Αραβαντινού, *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον*, I-II, 1897-1902. Διομήδους Κυριακού, *Ερμηνεία του Ελληνικού Συντάγματος*, I-II, 1904. Α. Ιδρωμένου, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος μετά ερμηνείας*, 1908. Α. Ροντήρη, *Η κατά το Σύνταγμα οργάνωσις του Κράτους*, I-II, 1876-79. Ν. Ι. Σαριπόλου, *Πραγματεία του συνταγματικού δικαίου*, 2α έκδ., I-V, 1874-75. Α. Στούπη, *Σύστημα συνταγματικού δικαίου*, I-II, 1889-1902. Γ. Φιλαρέτου, *Σύνταγμα της Ελλάδος*, 1889. Θ. Φλογαίτου, *Εγχειρίδιον συνταγματικού δικαίου*, 2α έκδ., 1895.

Σύνταγμα του 1911: Πρακτικά Α' Διπλής Αναθεωρητικής Βουλής. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής* (Α' Διπλή Αναθεωρητική Βουλή). Πρακτικά Β' Διπλής Αναθεωρητικής Βουλής. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής* (Β' Διπλή Αναθεωρητική Βουλή). – Η. Ζέγγελι, *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, 2α έκδ., 1912. Ν. Ν. Σαριπόλου, *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον*, 3η έκδ., I, 1915. Ν. Ν. Σαριπόλου, *Σύστημα του συνταγματικού δικαίου της Ελλάδος*, II-III, 4η έκδ., 1923. Γ. Φαρδή, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Ια-ΙΙα, 1932-1942. Γ. Φαρδή, *Εισαγωγή εις το συνταγματικόν δίκαιον*, 1947.

Γ' Συντακτική Συνέλευση (1920-22): Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Γ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως, I-V. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Επιτροπής διά την κατάρτισιν του Σχεδίου του Συντάγματος, 1921. Πρακτικά των συνεδριάσεων της ενδεκαμελούς Επιτροπής των εισηγητών διά την κατάρτισιν του Σχεδίου του Συντάγματος, 1921.

Σύνταγμα του 1925: Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως, I-V. Εφημερίς των Συζητήσεων της Δ' Συντακτικής Συνελεύσεως, I-V. Εστενογραφημένα Πρακτικά της επί της συντάξεως του Καταστατικού Χάρτου Επιτροπής, 1924. Εισηγητικά Εκθέσεις της επί του Συντάγματος Επιτροπής προς την Δ' Εθνικήν Συνέλευσιν, 1925. Επίσημα Πρακτικά της επί της ψηφίσεως του Συντάγματος κλπ. Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, 1925.

Σύνταγμα του 1927: Προτεινόμενοι Τροπολογίαι επί του Συντάγματος, 1926. Πρακτικά της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, 1926-27. Εισηγητικά Εκθέσεις της επί του Συντάγματος Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, 1926-27. *Εφημερίς των Συζητήσεων της Βουλής* της Α' Συνόδου της Α' Περιόδου, I-II, 1926-27. – Η. Κυριακοπούλου, *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον*, Ια, 1932. Α. Σβώλου, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Α-Β1, 1934-35. Α. Σβώλου, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Α-Β, 1942.

Σύνταγμα του 1952: Επίσημα Πρακτικά της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής, I-IX. Εστενογραφημένα Πρακτικά της Επιτροπής Αναθεωρήσεως του Συντάγματος (Β' Ψηφίσματος), I-V, 1948. Εστενογραφημένα Πρακτικά της Επιτροπής Αναθεωρήσεως του Συντάγματος (ΞΗ' Ψηφίσματος), 1953. Πρακτικά της Βουλής, Περίοδος Β', Σύνοδος Α'. – Κ. Γεωργοπούλου, *Μαθήματα συνταγματικού δικαίου*, 1958. Κ. Γεωργοπούλου, *Παραδόσεις συνταγματικού δικαίου*, 1968. Η. Κυριακοπούλου, *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον*, 1959. Α. Μάνεση, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Ι, 1967. Α. Σβώλου-Γ. Βλάχου, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, I-II, 1954-55. Χ. Σγουρίτσα, *Συνταγματικόν δίκαιον*, Ι, 3η έκδ., 1965, ΙΙΑ, 1964, ΙΙΒ, συνεργασία Κ. Γεωργοπούλου, 1965.

Πρόταση Αναθεωρήσεως του 1963: Ειδική Επιτροπή αναθεωρήσεως μη θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος 5ης Μαρτίου 1963, Εστενογραφημένα Πρακτικά, Εθν. Τυπογραφείον, χ.χ. *Σχέδιον αναθεωρήσεως του Συντάγματος [1963]*, (πρόλογος Κ. Γεωργοπούλου), 1997.

Συντάγματα του 1968 & του 1973: Υπουργικόν Συμβούλιον, Εστενογραφημένα πρακτικά του νέου Συντάγματος 1968, Εθν. Τυπογραφείον, 1969 (εκδόσεις αλογόκριτη και λογοκριμένη). Πρακτικά των συζητήσεων του Υπουργικού Συμβουλίου επί της εγκαθιδρύσεως Προεδρικής Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, Εθνικόν Τυπογραφείον, 1973. – Ν. Αντωνοπούλου, *Συνταγματικόν δίκαιον*, τ. Β'-Γ', 1971-73. Κ. Γεωργοπούλου, *Στοιχεία συνταγματικού δικαίου*, τ. Α', 2η έκδ., 1971. Κ. Γεωργοπούλου, *Ελληνικόν συνταγματικόν δίκαιον*, τ. Α'-Γ', 1969-73. Κ. Γεωργοπούλου, *Επίτομον συνταγματικόν δίκαιον*, 1973.

Σύνταγμα του 1975: Βουλή των Ελλήνων – Ε' Αναθεωρητική, Πρακτικά των συνεδριάσεων των υποεπιτροπών της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, Ιούλιος 1975. Βουλή των Ελλήνων – Ε' Αναθεωρητική, Επίσημα εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομελείας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, 1975. Βουλή των Ελλήνων – Ε' Αναθεωρητική, Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής των συζητήσεων επί του Συντάγματος 1975, 1975. Βουλή των Ελλήνων – Ε' Αναθεωρητική, Σύνταγμα 1975, Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων-τροπολογιών ψηφισθέντος τελικού κειμένου, 1976. Βουλή των Ελλήνων (Προτείνουσα), Πρακτικά των Συνεδριάσεων των Ειδικών Κοινοβουλευτικών Επιτροπών Αναθεωρήσεως του Συντάγματος, μεταφοράς του κειμένου του Συντάγματος στη δημοτική γλώσσα και των συζητήσεων στην Ολομέλεια της Βουλής για την πρόταση αναθεωρήσεως διατάξεων του Συντάγματος (Α' και Β' φάση) και τη μεταφορά του κειμένου αυτού στη δημοτική γλώσσα, 1986. Βουλή των Ελλήνων – Πρακτικά των Συνεδριάσεων (Στ' Αναθεωρητική), Α. Της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεωρήσεως του Συντάγματος και της Ολομέλειας της Βουλής για την πρόταση Αναθεωρήσεως διατάξεων του Συντάγματος, Β. Της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής

για τη μεταφορά του κειμένου του Συντάγματος στη δημοτική γλώσσα και της Ολομέλειας της Βουλής για τη μεταφορά του κειμένου του Συντάγματος στη δημοτική γλώσσα, 1986. Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος Η'), Προτάσεις αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος. Πρακτικά και Έκθεση Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 1996. Βουλή των Ελλήνων (Θ' Περίοδος) – Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ειδικής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος και της Ολομέλειας της Βουλής επί των προτάσεων αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος, 1998. Ζ' Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, 2002. Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος ΙΑ'), Πρακτικά των συνεδριάσεων και έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2007. Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος ΙΑ'), Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, τ. Α'-Β', 2007. Η' Αναθεωρητική Βουλή, Πρακτικά των Συνεδριάσεων και έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2008. Η' Αναθεωρητική Βουλή, Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής επί των αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, τ. Α'-Β', 2008. Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος ΙΖ', Σύνοδος Δ'), έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2019. Βουλή των Ελλήνων (ΙΖ' Περίοδος, Σύνοδος Δ') τ. Α'- Η', 2019. Βουλή των Ελλήνων (Περίοδος ΙΖ', Σύνοδος Δ'), Έκθεση της Επιτροπής Αναθεώρησης του Συντάγματος, 2019. Βουλή των Ελλήνων (ΙΖ' Περίοδος, Σύνοδος Δ'), Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής και ψηφοφορίες επί των Θ' Αναθεωρητέων διατάξεων του Συντάγματος, τ. Α'-Η', 2019. Η έκδοση των πρακτικών της Θ' Αναθεωρητικής επίκειται. Βλ. και ιστοσελίδα βουλής. – Ε. Βενιζέλου, *Μαθήματα συνταγματικού δικαίου*, 2021. Ε. Βενιζέλου κ.ά., *Το ελληνικό Σύνταγμα*, τ. 1, 2025. Σ. Βλαχόπουλου κ.ά., *Σύνταγμα* (ερμηνεία κατ' άρθρο), 2024. Σ. Βλαχόπουλου -Ξ. Κοντιάδη, *Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου*, 2025. Σ. Βλαχόπουλου κ.ά., *Θεμελιώδη δικαιώματα*, 2017, Σ. Βλαχόπουλου κ.ά., *Συντάγματος* (ερμηνεία κατ' άρθρο) 2024. Κ. Γεωργόπουλου, *Επίτομο συνταγματικό δίκαιο*, 12η έκδ., 2001. Π. Δαγτόγλου, *Ατομικά δικαιώματα*, 4η έκδ., 2012. Α. Δερβιτσιώτη, *Σημειώσεις συνταγματικού δικαίου*, 5η έκδ., 2022. Β. Καρακώστα, *Το Σύνταγμα*, 2006. Γ. Κασμάτη -Κ. Μαυριά, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, I-II, 1999. Α. Μάνεση, *Ατομικές ελευθερίες*, τ. Α', 2η έκδ., 1979. Α. Μανιτάκη, *Ελληνικό συνταγματικό δίκαιο*, I, 2004. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό δίκαιο*, 6η έκδ., 2021. Π. Παραρά, *Σύνταγμα 1975-Corpus*, I-III, 1982-99. Π. Πουλή, *Εγχειρίδιο συνταγματικού δικαίου και θεσμών*, 4η έκδ., 2007. Α. Ράικου, *Συνταγματικό δίκαιο*, I-III, 5η έκδ., 2018-2012. Φ. Σπυρόπουλου, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2η έκδ., 2022. Φ. Σπυρόπουλου -Ξ. Κοντιάδη -Χ. Ανθόπουλου-Γ. Γεραπετρίτη κ.ά., *Σύνταγμα (κατ' άρθρο ερμηνεία)*, 2017. Μ. Σπυριδάκη -Ε. Γεωργιακάκη, *Επίτομο συνταγματικού δικαίου*, 2η έκδ., 2021. Δ. Τσάτσου, *Συνταγματικό δίκαιο*, τ. Α'-Γ', 1984-92. Χ. Χρυσανθάκη, *Εισηγήσεις συνταγματικού δικαίου*, 2η έκδ., 2020. Κ. Χρυσόγονου, *Συνταγματικό δίκαιο*, 2η έκδ., 2014. Κ. Χρυσόγονου -Σ. Βλαχόπουλου, *Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα*, 2017.

Σ ε ξ έ ν η γ λ ώ σ σ α: Ν. Alivizatos, *Les institutions politiques de la Grèce à travers les crises (1922-1974)*, 1979. Ν. Barbaroussis, *La fonction régulatrice du Président de la troisième République hellénique*, 2000. G. Daskalakis, *Verfassungsentwicklung Griechenlands*, JöR, 1938. St. Delikostopoulos, *Saggio*

introduttivo della costituzione greca del 1975/86, Le Costituzioni dei paesi della Comunità Europea, 2η έκδ., 2001. A. Djiras, *L'organisation politique de la Grèce d'après la Constitution républicaine du 29 Septembre 1925*, 1927. C. Géorgopoulos, *L'évolution du contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en Grèce*, Festchrift für H. Schambeck, 1994. N. Kaltchas, *Introduction to the Constitutional History of Modern Greece*, 1940. I. Kamtsidou, *Pratique et révision constitutionnelles dans la République hellénique*, πολυγρ., 1989. S. Koutsoubinas, *Le peuple dans la Constitution hellénique de 1975*, 1984. B. Markesinis, *The theory and practice of dissolution of Parliament*, 1972. C. Matiatos, *Essai sur la pratique hellénique du droit constitutionnel intermédiaire*, πολυγρ., 2015. E. Nikolopoulos, *Les notions de légitimité et de légalité en Grèce de 1967 à 1974*, πολυγρ., 1980. A. Pantélis, *Les grands problèmes de la nouvelle Constitution hellénique*, 1979. A. Pantélis, *Chronique d'un siècle et demi de régimes politiques helléniques (1821- 1974)*, R.E.D.P., 10/4, 1998. A. Pantélis, *Chroniques constitutionnelles*, R.E.D.P., Nos 1, 3, 5. A. Pantélis, *Droit constitutionnel hellénique*, 2018. A. Pantelis, *Greece*, σε Morabito-Tusseau, *Comparative executive power in Europe*, 2024. A. Pantélis-S. Koutsoubinas, *Les régimes électoraux des pays de l'Union Européenne*, 1998, σελ. 273-339. A. Pantelis -S. Koutsoubinas -G. Gerapetritis, *Greece*, σε Nohlen-Stövers, *Elections in Europe*, 2010, σελ. 807-872. M. Papadogeorgopoulou, *Le statut juridique des minorites religieuses en Grece*, πολυγρ., 2021. N. N. Saripolos, *Das Staatsrecht des Königreichs Griechenland*, 1909. E. Spiliotopoulos, *Judicial Review of Legislative Acts in Greece*, Temple Law Quarterly, 1983. Ph. Spyropoulos - Th. Fortsakis, *Constitutional Law in Greece*, 2009. Th. Tzonos, *Les influences étrangères en droit constitutionnel grec*, πολυγρ., 1979. G. Vlachos, *L'histoire constitutionnelle récente de la Grèce*, R.I.H.P.C., 1952-53. E. Voloudakis, *Recherche sur le suffrage politique en Grèce (1910-1976)*, πολυγρ., 1977.

Για πρώτη γνωριμία με ξένα δίκαια συνιστώνται οι τελευταίες εκδόσεις των εξής βιβλίων. Αγγλικό δίκαιο: N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*. Αμερικανικό: J. E. Novac, R. D. Rotunda, *Principles of Constitutional Law*. Γαλλικό: P. Brunet, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*. Γερμανικό: H. Maurer, K. Schwartz, *Staatsrecht*.

Συνταγματική ιστορία: Ν. Αλιβιζάτου, *Εισαγωγή στην ελληνική συνταγματική ιστορία*, Α' (1821-1941), 1981. Ν. Αλιβιζάτου, *Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία*, 2011. Γ. Αναστασιάδη, *Πολιτική και συνταγματική ιστορία της Ελλάδας*, 2001. Γ. Δρόσου, *Δοκίμιο ελληνικής συνταγματικής θεωρίας*, 1996. Κ. Ζώη, Γ. Λασθιωτάκη, Π. Γιαννόπουλου, *Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων του Συντάγματος (1822-2001)*, 2η έκδ., 2003. Α. Παντελή, *Το υπόβαθρο της συνταγματικής μας ιστορίας: το πνεύμα του Ναβαρίνου, τότε και μετέπειτα*, ΕφημΔΔ, 4/2021, σελ. 509. Α. Παντελή, *Ο Εμφύλιος πόλεμος είναι αντίποινο του Στάλιν*, Σύμμεικτα Παυλόπουλου, 2024. Α. Παντελή, *Τα ελληνικά εκλογικά συστήματα και οι εκλογές (1926-1985) στον ηλεκτρονικό υπολογιστή*, 1988. Α. Παντελή, *Δοκίμιο για την Ελλάδα του 1900-2025*, υπό έκδ. Αντ. Παντελή, Στ. Κουτσουμπίνα, Τρ. Γεροζήση, *Κείμενα συνταγματικής ιστορίας*, Α'-Β', 1993 (αυτό το βιβλίο αφορούν οι παραπομπές Κ.Σ.Ι.).

Για την ειδική βιβλιογραφία βλ. CD-Rom υπό τη διεύθυνση Σωτ. Λύτρα & Αντ. Παντελή, *Ελληνική βιβλιογραφία δημοσίου δικαίου (1821-1994)*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Π Ρ Ω Τ Ο ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

Ι. Η ΕΜΦΑΝΙΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΑΝΑΓΕΝΝΗΣΗ

6.- Η εξουσία ως κοινωνικό φαινόμενο. – Εξουσία είναι η επιβολή της θελήσεως επί των άλλων. Πρόκειται για φαινόμενο που συναντάμε όχι μόνο στον άνθρωπο, αλλά και στα ζώα. Ο πόθος για ελευθερία και η δίψα για εξουσία αποτελούν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος.

Εξουσία σημαίνει αφ' ενός ότι υπάρχει κάποιος ή κάποιοι που επιβάλλουν τη θέλησή τους σε άλλους, και αφ' ετέρου την ίδια την επιβολή. Με άλλα λόγια, ο όρος σημαίνει και τον πόλο και τη λειτουργία που αυτός ασκεί.

Η εξουσία είναι φαινόμενο κάθε ανθρώπινης κοινωνίας, ακόμη και της πλέον πρωτόγονης. Η εξουσία ανάγει ένα σύνολο ανθρώπων σε κοινωνία.

Όλες τις κοινωνίες ή τις κοινωνικές ομάδες τις διαμορφώνει κάποιος πόλος εξουσίας, που καθορίζει και διαχειρίζεται το συμφέρον τους. Γι' αυτό, επιβάλλει τάξη και πειθαρχία. Η τάξη συντονίζει τις ατομικές δραστηριότητες, ώστε η ομάδα να προσεγγίζει τον σκοπό της ασφαλέστερα. Η πειθαρχία, με κυρώσεις σε όποιον αντιτάσσεται, αίρει τα ενδεχόμενα εμπόδια στην επιδίωξη του σκοπού. Συγχρόνως, η τάξη εξασφαλίζει στους ανθρώπους ένα ποσοστό ελευθερίας. Η ελευθερία είναι δυνατή μόνο μέσα στην κοινωνία, ενώ έξω από αυτή επικρατεί η βαρβαρότητα, ο νόμος της ζούγκλας.

Κάθε άνθρωπος ανήκει συγχρόνως σε περισσότερες κοινωνικές ομάδες και υπόκειται στην εξουσία καθεμιάς από αυτές.

Κάθε τέτοια εξουσία είναι μερική, δηλαδή αφορά ορισμένες μόνον εκδηλώσεις του κοινωνικού βίου. Όλες αυτές οι εξουσίες είναι ανταγωνιστικές μεταξύ τους, διότι όλες θέλουν να καταστήσουν τους δικούς τους σκοπούς όλους της κοινωνίας. Αλλά οι σκοποί της μίας ομάδας αντιβαίνουν στους σκοπούς της άλλης. Έτσι, η θρησκευτική εξουσία θέλει να οργανώνονται όλες οι κοινωνικές σχέσεις σύμφωνα με τα δόγματά της, η επαγγελματική θέλει να ευημερούν τα μέλη της ομάδας της και ούτω καθ' εξής.

Σε κάθε κοινωνική ομάδα ολίγοι άρχουν και οι περισσότεροι υπακούουν. Βαθμιαίως σχηματίζεται μια ολιγαρχία, τα μέλη της οποίας συνδέει συναίσθημα αλληλεγγύης.

7. – Η πολιτική εξουσία. – Από τις επί μέρους εξουσίες μία ξεχωρίζει ριζικά, διότι επικρατεί πάνω σε όλες τις άλλες και μπορεί να επεμβαίνει σε κάθε πεδίο του κοινωνικού βίου. Αυτή η ανώτατη εξουσία λέγεται *πολιτική εξουσία*. Ακριβώς ο χαρακτηρισμός «*πολιτική*» –που έχει ελληνική ετυμολογία στις περισσότερες γλώσσες– δείχνει ότι αυτή η εξουσία έχει αντικείμενο όλους τους πολίτες, δηλαδή την *πόλη*, τη σημαντικότερη κοινωνική οντότητα στην Αρχαία Ελλάδα.

Παράδειγμα: Στο *Κόκκινο και το Μαύρο* του Σταντάλ, ο Ιουλιανός Σορέλ υπόκειται στις επί μέρους εξουσίες της πατρικής του οικογένειας, της Καθολικής Εκκλησίας, των τοπικών κοινωνιών, των ιδιωτών εργοδοτών του, του μικροκόσμου των συμμαθητών του, του στρατού ή ακόμη και των γυναικών με τις οποίες συνδέεται συναισθηματικά. Σε ανώτατο βαθμό υπόκειται στην εξουσία του γαλλικού κράτους, που τελικώς τον θανατώνει.

Η εκάστοτε πολιτική εξουσία, δηλαδή μια επί μέρους ολιγαρχία, επικρατεί επειδή είναι αποτελεσματικότερη. Το δικό της σχέδιο για την οργάνωση της κοινωνίας ανταποκρίνεται καλύτερα στις ανάγκες της εποχής και οι άνθρωποι το αποδέχονται ευκολότερα και υπακούουν περισσότερο. Αν το σχέδιο ξεπερασθεί και δεν τροποποιηθεί, το σύστημα καταρρέει. Πολιτική εξουσία γίνεται μια άλλη ολιγαρχία.

Παράδειγμα: Στις αρχαίες ελληνικές πόλεις, όταν η οικονομία είναι γεωργική, επικρατούν οι βασιλείς, διότι εξασφαλίζουν την απαραίτητη ειρήνη. Όταν αναπτύσσεται μέση τάξη βιοτεχνών και εμπόρων, επικρατούν οι δημοκρατικοί, που ευνοούν τη βιοτεχνία και το εμπόριο, νέες προϋποθέσεις για ευημερία. Όταν οι κατακτήσεις των δημοκρατικών κινδυνεύουν, αναλαμβάνει να τις προστατεύσει ένας τύραννος, που μπορεί να το κάνει αποτελεσματικά.

Έως την Αναγέννηση η πολιτική εξουσία ανήκει σε συγκεκριμένους άνδρες, με εξαίρεση την Αρχαία Ελλάδα και τη Ρώμη.

Πράγματι, κατά τον Μεσαίωνα η πολιτική εξουσία είναι συγκεντρωμένη στο πρόσωπο του φεουδάρχη. Κάθε πολιτική οντότητα βασίζεται σε προσωπικές σχέσεις ανάμεσα στον φεουδάρχη και τους υποτακτικούς. Αυτοί του προσφέρουν πίστη, υπηρεσίες και υλικές παροχές και εκείνος την προστασία του. Επειδή οι πολεμικές συγκρούσεις απαιτούν ο αρχηγός να είναι ένας, η εξουσία του ανήκει ολόκληρη και αυτός την ασκεί ως προσωπική.

8. – Η θεσμοποίηση της εξουσίας. – Περί το 1500, μια μακρά περίοδος ειρήνης αλλάζει τα αντικειμενικά δεδομένα. Η πολεμική αριστοκρατία χάνει την αξία της. Οι αστοί παίρνουν

στα χέρια τους την οικονομία και υποστηρίζουν τους σημαντικούς ηγεμόνες, τους βασιλείς, εις βάρος του πλήθους των φεουδαρχών. Οι βασιλείς ευνοούν τις εμπορικές δραστηριότητες των αστών, και οι αστοί προτιμούν να συντηρούν μόνον έναν ηγεμόνα και όχι πολυάριθμους ηγεμονίσκους.

Οι βασιλείς εξουδετερώνουν πολιτικά τους φεουδάρχες και έτσι γεννώνται τα σύγχρονα κράτη. Πρόκειται για μηχανισμούς καταναγκασμού, που αφ' ενός διατηρούν στρατό και έτσι εξασφαλίζουν την ειρήνη και αφ' ετέρου λύνουν τις συγκρούσεις ανάμεσα σε μέλη της ολιγαρχίας.

Το κράτος αποκτά την εξουσία να εκδίδει κανόνες δικαίου, ενώ αυτούς έως τότε τους παρήγε μόνο το έθιμο, που αντικατοπτρίζει τον συσχετισμό των δυνάμεων μέσα στην κοινωνία, δηλαδή ό,τι επιθυμεί η ολιγαρχία. Για να επιβάλλει αυτούς τους νέους κανόνες δικαίου στις σχέσεις μεταξύ των ανθρώπων, το κράτος αναπτύσσει ένα σύστημα δικαστηρίων και, κυρίως, εξαλείφει κάθε άλλη ένοπλη δύναμη στο έδαφος που ελέγχει. Αποκτά το *μ ο ν ο π ώ λ ι ο τ ο υ κ α τ α ν α γ κ α σ μ ο ύ*. Η επιβολή, όμως, είναι πολύ ουσιαστικότερη όταν γίνεται αποδεκτή χωρίς καταναγκασμό. Τούτο συμβαίνει όταν η εξουσία δεν ανήκει σε πρόσωπα, αλλά σε ιδεατή οντότητα (*homo artificialis*). Αυτή είναι το κράτος. Άρα κράτος υπάρχει από τη στιγμή που φορέας της πολιτικής εξουσίας δεν είναι άνθρωπος, αλλά αφηρημένη έννοια. Το ιδιωτικό ταμείο του ηγεμόνα ξεχωρίζει από το δημόσιο. Τη μεταβίβαση της εξουσίας από συγκεκριμένους ανθρώπους στο κράτος την ονομάζουμε θεσμοποίηση της εξουσίας. Το κράτος δεν το έχει δει ποτέ κανείς. Οι πραγματικοί φορείς της πολιτικής εξουσίας εμφανίζονται ως απλοί υπηρέτες του κράτους. Έρχονται και παρέρχονται, ενώ το κράτος προορίζεται να διαρκέσει.

Το απόφθεγμα «*Ο βασιλεύς απέθανε. Ζήτω ο βασιλεύς!*» εκφράζει ακριβώς τον χωρισμό του κράτους, φορέως της εξουσίας, από το πρόσωπο που την ασκεί για λογαριασμό του κράτους. Η μεταβίβαση της εξουσίας στο κράτος έχει συντελεσθεί. Έτσι, οι πρώτοι κρατικοί νομικοί κανόνες αφορούν τη διαδοχή στον θρόνο.

Ενώ αρχικώς το κράτος ήταν απλός καταναγκαστικός μηχανισμός για να επιβάλλει τη βούληση της ολιγαρχίας που δεσπόζει, σιγά σιγά οικειοποιείται την πολιτική εξουσία. Αυτό συμβαίνει, όταν το κράτος αποκτά την εξουσία να παράγει κανόνες δικαίου. Το μονοπώλιο του καταναγκασμού, που προσδίδει το χαρακτηριστικό της κυριαρχίας και είναι απαραίτητο για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου, εξασφαλίζει τη συγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας στο κράτος. Καμία κοινωνική ομάδα, που εξ ορισμού πλέον είναι άοπλη, δεν μπορεί

να αντισταθεί στην κρατική εξουσία, διότι μόνον αυτή στηρίζεται σε ένοπλη δύναμη. Πάντως, το κράτος κατ' αρχήν δεν καταργεί τα άλλα κέντρα κοινωνικής εξουσίας, διότι δεν έχει σχετικό συμφέρον.

Ο όρος «κράτος» εμφανίζεται στην Αναγέννηση για να χαρακτηρίσει την πραγματικότητα που γεννάται τότε. Τον χρησιμοποιεί πρώτος ο Μακιαβέλλι στον *Ηγεμόνα* (1515). Άλλωστε, τα πρώτα πραγματικά κράτη ήταν οι ιταλικές ηγεμονίες της εποχής του. Ο όρος ετυμολογείται από τη λατινική λέξη *status* (: κατάσταση) και τον έχουν παραλάβει από την ιταλική οι περισσότερες ευρωπαϊκές γλώσσες. Π.χ., ο Άμλετ αναφωνεί: «Υπάρχει κάτι σάπιο στο κράτος της Δανίας (*in the state of Denmark*)».

Στα αρχαία ελληνικά η λέξη «κράτος» σημαίνει τη δύναμη, αλλά ήδη και τη θεσμοποιημένη εξουσία. Στην ελληνική μυθολογία το Κράτος αποτελεί μαζί με τη Βία ζεύγος θεοτήτων. Στο Κράτος και τη Βία αναθέτει ο Ζeus να προσδέσουν τον Προμηθέα στον Καύκασο. Συνώνυμες με το κράτος είναι οι λέξεις «επικράτεια» (π.χ., Συμβούλιο της Επικρατείας), που σημαίνει και την εδαφική έκταση του κράτους, και «πολιτεία» (π.χ., Ηνωμένες Πολιτείες Αμερικής), που σημαίνει και το δημοκρατικό ή το αβασίλευτο πολίτευμα. Π.χ., το νεοελληνικό κράτος ονομάζεται Ελληνική Πολιτεία κατά την περίοδο του Καποδίστρια, το 1924 και κατά τις κατοχικές Κυβερνήσεις.

Πριν από την Αναγέννηση, τα χαρακτηριστικά του κράτους τα συγκεντρώνουν μόνον οι αρχαίες ελληνικές πόλεις –οι «*πόλεις - κράτη*»– και η Ρώμη. Οι αρχαίες πόλεις και τα σύγχρονα κράτη δεν διαφέρουν κατά τη φύση τους, αλλά ποσοτικώς, δηλαδή κατά τον βαθμό αναπτύξεως. Όπως η αρχαία πόλη γίνεται το λίκνο του πολιτισμού και εκεί αναπτύσσεται πλήρως «*ὁ ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῶν*» (Αριστοτέλης), έτσι και ο σχηματισμός των σύγχρονων κρατῶν συμπίπτει με την Αναγέννηση του πολιτισμού.

Η εξουσία του κράτους δεν είναι οικονομική, αλλά πολιτική. Η κύρωση για παράβαση των κανόνων δικαίου που παράγει το κράτος είναι ποινική και όχι οικονομική. Έτσι, η κρατική εξουσία είναι εξουσία πάνω σε ελεύθερους ανθρώπους. Αντίθετα, η προκρατική φεουδαρχική εξουσία είναι κράμα επιβολής επί προσώπων και ιδιοκτησίας επί του εδάφους, όταν το έδαφος αποτελεί σχεδόν τη μόνη προϋπόθεση για οικονομική επιβίωση. Συνεπώς, η εξάρτηση από τη φεουδαρχική εξουσία οδηγεί σε δουλοπαροικία. Γενικότερα, η σύμπτωση ποινικής και οικονομικής εξουσίας στα ίδια χέρια περιάγει σε δουλεία όσους υπόκεινται σε αυτήν. Το ζήτημα, με ποικίλες διαβαθμίσεις, ξαναεμφανίζεται όταν κρατικοποιείται η οικονομία.

Η θεσμοποίηση της εξουσίας και ο σχηματισμός σύγχρονων κρατῶν χρειάσθηκαν, στη Δυτική Ευρώπη, ενάμιση αιώνα για να ολοκληρωθούν. Σήμερα ολοκληρή η ανθρωπότητα ζει σε κράτη. Τα παλαιά κράτη της Δυτικής Ευρώπης και τα νέα που ήταν αποικίες στον Τρίτο Κόσμο δεν διαφέρουν κατά την ουσία τους.

Η ολοκλήρωση του κράτους γίνεται πρωτίστως με αντικατάσταση του στρατού των ιπποτών αρχικώς από μισθοφορικό και αργότερα από τακτικό, αλλά και με οργάνωση γραφειοκρατίας, όπου οι υπάλληλοι έχουν κάποια νομική κατάρτιση. Συγχρόνως, τη φυσική οι-

κονομία της ανταλλαγής εκτοπίζει η εγχρήματη, την οποία ρυθμίζει το κράτος. Έτσι, η φορολόγηση γίνεται ευκολότερη, καθώς και η πίστη. Το κράτος παρέχει δικαιοσύνη υψηλής ποιότητας, κατασκευάζει οδικό δίκτυο, ευνοεί τη γεωργία, αναπτύσσει την παιδεία, εξασφαλίζει πρόνοια κλπ. Όλα αυτά σφυρηλατούν στενότερους δεσμούς ανάμεσα στον πληθυσμό, που αποτελεί τον λαό του κράτους και, συχνά, γίνεται έτσι έθνος.

Εξ άλλου, από τη δημιουργία κρατών, που είναι νομικώς ισοδύναμα μεταξύ τους, εμφανίζονται οι πρώτοι κανόνες που ρυθμίζουν τις σχέσεις ανάμεσα στα κράτη, δηλαδή το διεθνές δίκαιο.

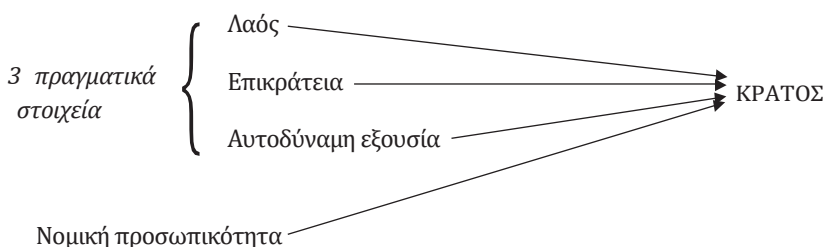
Από τα πρώτα βήματα του κράτους συνάγουμε τα αναγκαία και ικανά στοιχεία του. Πάνω σε ένα σύνολο ανθρώπων εγκατεστημένων σε ορισμένη χώρα, μια οργάνωση που υλοποιεί μια αφηρημένη έννοια ασκεί εξουσία, την οποία έχει επειδή έτσι συνέβη.

Την πραγματικότητα αυτή εκφράζει ο κλασικός νομικός ορισμός του κράτους, ο οποίος προβάλλει την επιβολή της εξουσίας στα πρόσωπα μέσα σε ορισμένη εδαφική έκταση. Ο κλασικός ορισμός έχει το προσόν ότι ισχύει ανεξαρτήτως τόπου, χρόνου ή μεγέθους του κράτους. Δηλαδή καλύπτει όλα τα κράτη του κόσμου.

II. Η ΚΛΑΣΙΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ ΓΙΑ ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

9. – Ο ορισμός. – Κράτος είναι το νομικό πρόσωπο με αυτοδύναμη εξουσία στο οποίο έχει οργανωθεί λαός μόνιμα εγκατεστημένος σε ορισμένη χώρα.

Για να υπάρχει κράτος πρέπει να συρρέουν και τα τέσσερα στοιχεία του ορισμού. Από αυτά μόνον η οργάνωση σε νομικό πρόσωπο είναι νομικό. Τα άλλα τρία –ο λαός, η χώρα (ή επικράτεια) και η αυτοδύναμη εξουσία– είναι πραγματικά. Όταν ένα στοιχείο λείψει, εξαφανίζεται και το κράτος. Το στοιχείο που χάνει ένα κράτος είναι κατά κανόνα η αυτοδύναμη εξουσία.



Συστατικό στοιχείο του κράτους δεν είναι ο σκοπός του. Αυτός ως στοιχείο του κράτους θα επέτρεπε ιδεολογικό έλεγχο προτού ένα πολιτικό μόρφωμα θεωρηθεί κράτος. Αλλά κάτι τέτοιο είναι επιστημονικώς αδιάφορο.

Βέβαια, κάθε κράτος έχει ορισμένο σκοπό, όπως όλα τα νομικά πρόσωπα, αλλά τούτο είναι συνέπεια της νομικής του προσωπικότητας. Υπάρχει, όμως, άραγε ένας γενικός αντικειμενικός σκοπός που προσιδιάζει μόνο στα κράτη; Σχετικά έχουν εκφρασθεί πολλές θεωρίες. Π.χ., για τον Αριστοτέλη, «Τέλος μὲν οὖν πόλεως τὸ εὖ ζῆν» (Πολιτικά, Γ, 1.280β, 39). Τη διδασκαλία του για το «κοινόν ἀγαθόν» (Ἠθικὰ Εὐδήμια, Ι, 8, 9-10) διέδωσε και η Καθολική Εκκλησία ακολουθώντας τον Θωμά τον Ακρινάτη. Με άλλα λόγια, πρόκειται για την «ικανοποίηση των αλληλέγγων ατομικών, εθνικών και ανθρωπιστικών συμφερόντων για να αναπτυχθεί προοδευτικά το σύνολο» (Γιέλλινεκ). Κατά τη θεωρία του φυσικού δικαίου και ιδίως κατά τον Λοκ, σκοπός του κράτους είναι η προστασία της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας των πολιτών. Κατά τους μαρξιστές, σκοπός του κράτους είναι η εκμετάλλευση των ασθενέστερων τάξεων από εκείνη που έχει επιβληθεί κ.λπ., κ.λπ. Μολοντί αυτές οι θεωρίες μπορεί ενίοτε να συμπίπτουν, είναι προφανές ότι ο καθορισμός του σκοπού του κράτους είναι ζήτημα υποκειμενικό με έντονη ιδεολογική χροιά. Οι θεωρίες αυτές δείχνουν, κατά κανόνα, ότι το κράτος υπάρχει για τα άτομα και όχι τα άτομα για το κράτος, αλλά τούτο αποτελεί σκοπό με αόριστο περιεχόμενο. Πάντως, το κράτος, ανεξάρτητα από τις ιστορικές του ρίζες, μπορεί να έχει αξίωση να διατηρείται μόνον αν τα βγάζει πέρα στην εκάστοτε ιστορική συγκυρία, ώστε η διατήρησή του να είναι αναγκαία. Αυτή η ιδεολογικώς ουδέτερη αντίληψη σημαίνει ότι το κράτος έχει σκοπό να διατηρεί και, κατά το δυνατόν, να αυξάνει τη δύναμή του (Jellinek) και ότι, επομένως, το κράτος είναι αυτοσκοπός. Όλες αυτές οι θεωρίες έχουν μικρή πρακτική αξία, διότι είναι υπερβολικά αφηρημένες. Τόσο γενικούς σκοπούς, μόνον αφού τους αναλύσουμε σε ειδικούς, μπορούμε να τους επιδιώξουμε με πλήθος επί μέρους πράξεις. Γι' αυτό είναι ορθότερο να γίνεται λόγος για καθήκοντα του κράτους, που έχουν ουδέτερη έννοια, δηλαδή για στοιχεία της κρατικής πολιτικής. Αυτά τα καθορίζουν τα αρμόδια όργανα του κράτους με κριτήριο πολιτικό. Π.χ., το κράτος μπορεί να προτάξει την ενίσχυση της άμυνας ή την ανάπτυξη της οικονομίας ή τη βελτίωση της παιδείας κ.λπ. Η διακήρυξη, τέλος, σκοπών του κράτους στο Σύνταγμα του συχνά έχει απλώς πλατωνική σημασία. Π.χ., το προοίμιο του Συντάγματος του 1968 διακήρυξε τη θέληση του ελληνικού Λαού «να εδραιώσει το πολίτευμα της Βασιλευσμένης Δημοκρατίας, εν ελευθερία, ισότητα και δικαιοσύνη», πράγμα που ισοδυναμούσε με καθορισμό αντίστοιχου σκοπού του κράτους...

Στον σκοπό του κράτους, είτε ιδεολογικά φορτισμένο είτε όχι, ανάγεται η έννοια του δημόσιου συμφέροντος, που αποτελεί τον έναν πόλο του εσωτερικού δημοσίου δικαίου. Ο άλλος είναι τα ατομικά δικαιώματα. Αν θεωρήσουμε ότι σκοπός του κράτους είναι η προστασία των δικαιωμάτων, το δημόσιο συμφέρον είναι η διατήρηση του κράτους, με τις απαραίτητες παραχωρήσεις, ακριβώς χάριν των δικαιωμάτων.

Ούτε η διεθνής αναγνώριση είναι στοιχείο του κράτους, διότι προϋποθέτει τον σχηματισμό του. Η διεθνής αναγνώριση είναι απαραίτητη μόνο για να γίνει το κράτος μέλος της διεθνούς κοινωνίας και τη ρυθμίζει το διεθνές δίκαιο. Γενικώς, το κράτος υπάρχει, όταν αυτό το ίδιο θέλει και μπορεί να υπάρξει.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η διεθνής αναγνώριση της Ελλάδας έγινε με το πρωτόκολλο του Λονδίνου, το 1830, αλλά το ελληνικό κράτος υπήρχε ήδη από την Εθνοσυνέλευση της Επιδαύρου κατά τα τέλη του 1821, όταν δηλαδή συγκεντρώθηκαν τα στοιχεία του ορισμού και, ιδίως, δημιουργήθηκε η νομική προσωπικότητα.

Αν ένα κράτος χάσει ένα ή περισσότερα από τα συστατικά του στοιχεία, η διεθνής κοινωνία μπορεί να συνεχίσει να αναγνωρίζει αυτό το κράτος κατά πλάσμα δικαίου.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Οι Σύμμαχοι εξακολουθούν να αναγνωρίζουν το ελληνικό κράτος των Κυβερνήσεων του εξωτερικού κατά την κατοχή της χώρας από τις δυνάμεις του Άξονα (1941-1944).

Α. Ο ΛΑΟΣ

10. – Το ανθρώπινο στοιχείο . – Στο συνταγματικό δίκαιο ο λαός έχει δύο έννοιες, ευρεία και στενή. Υπό την ευρεία, ο λαός είναι συστατικό στοιχείο του κράτους, ενώ, υπό τη στενή, όργανο του κράτους (και όχι όλων των κρατών). Συγκεκριμένα, λαός υπό ευρεία έννοια είναι το σύνολο των ατόμων που εκάστοτε έχουν την ιθαγένεια του κράτους, δηλαδή των πολιτών (ή υπηκόων ή ιθαγενών). Ο λαός υπό στενή έννοια ταυτίζεται με ο εκλογικό σώμα.

Προφανώς, στη μελέτη του κράτους ενδιαφέρει μόνον ο λαός υπό ευρεία έννοια. Ο λαός υπό στενή έννοια αποτελεί υποσύνολο του λαού υπό ευρεία έννοια. Με άλλα λόγια, λαός υπό στενή έννοια είναι το σύνολο όσων πολιτών έχουν ορισμένα νομικά προσόντα και ασκούν την εκλογική αρμοδιότητα ή γενικότερα έχουν δικαίωμα ψήφου. Οι πολίτες αυτοί λέγονται ε ν ε ρ γ ο ί .

Εκτός από την ιθαγένεια, δεν χρειάζεται άλλη προϋπόθεση για να ανήκει κανείς στον λαό υπό ευρεία έννοια. Το φύλο, η φυλή, η ηλικία, το θρήσκευμα, η κοινωνική κατάσταση, η γλώσσα, η εθνότητα κλπ. είναι στοιχεία αδιάφορα. Ούτε ελάχιστος αριθμός ανθρώπων μπορεί να ορισθεί για τον σχηματισμό λαού. Τα κράτη είναι νομικώς ισοδύναμα ασχέτως προς το μέγεθος του λαού τους.

11.– Η μόνιμη εγκατάσταση. – Αν και σήμερα δεν υπάρχουν πλέον νομαδικοί πληθυσμοί, ο λαός, για να είναι στοιχείο του κράτους –ή, ορθότερα, ο πληθυσμός, για να γίνει λαός–, πρέπει να είναι εγκατεστημένος σε ορισμένη χώρα κα τ ά τ ρ ό π ο μ ό ν ι μ ο . Έτσι συνδέεται ο λαός με τη χώρα.

Την προϋπόθεση αυτή την ικανοποιούν οι τελευταίοι νομάδες, εφόσον μετακινούνται μέσα στα σύνορα του κράτους.

12. – Η ιθαγένεια. – Η ιθαγένεια (ή υπηκοότητα) είναι ο νομικός δεσμός ανάμεσα στο άτομο και το κράτος, με τον οποίο το άτομο γίνεται μέλος του λαού. Η ιθαγένεια είναι έννοια αποκλειστικής και μόνο νομική, δηλαδή τη ρυθμίζουν κανόνες δικαίου. Κάθε κράτος ορίζει «κυριαρχικώς» πώς αποκτά και πώς χάνει κανείς την ιθαγένειά του.

Πάντως, το διεθνές δίκαιο θεωρεί ότι η κρατική ρύθμιση είναι καταχρηστική, όταν καταλαμβάνει άνθρωπο με τον οποίο το κράτος δεν έχει κανένα γνήσιο πραγματικό δεσμό (genuine link), π.χ. κατοικίας σε κάποια περιοχή, καταγωγής, οικογενειακό, ιστορικό κλπ.

Η ιθαγένεια διακρίνεται σε *αρχική* και *επίκτητη*. Για την απονομή της αρχικής ιθαγένειας, τα διάφορα κράτη υιοθετούν, κατά βάσιν, δύο νομικά συστήματα, δηλαδή είτε το *δίκαιον του αίματος* (jus sanguinis) είτε το *δίκαιον του εδάφους* (jus soli).

Η αρχική ιθαγένεια καταλαμβάνει το άτομο από τη γέννησή του, ενώ την επίκτητη την αποκτά το άτομο μεταγενέστερα. Κατά το jus sanguinis, κριτήριο είναι η κατάγωγή και το νεογέννητο αποκτά την ιθαγένεια του πατέρα του ή, υπό όρους, της μητέρας του. Κατά το jus soli, κριτήριο είναι ο τόπος όπου γεννήθηκε κανείς, και το νεογέννητο αποκτά την ιθαγένεια του κράτους μέσα στην επικράτεια του οποίου γεννήθηκε. Το jus soli ισχύει ιδίως στα αγγλοσαξωνικά κράτη. Πάντως, τα διάφορα κράτη, ανάλογα με τις πρακτικές ανάγκες τους, προσλαμβάνουν εξαιρετικώς ορισμένα στοιχεία και από το σύστημα που δεν έχουν δεχθεί στο σύνολό του.

Συνήθως, τα Συντάγματα των διαφόρων κρατών δεν ρυθμίζουν την ιθαγένεια. Αναθέτουν τη σχετική αρμοδιότητα στον κοινό νομοθέτη, ώστε η ιθαγένεια να γίνεται ευκολότερα αντικείμενο της ευρύτερης κυβερνητικής πολιτικής. Έτσι, ορισμένα ζητήματα ιθαγένειας τα ρυθμίζουν ενίοτε διεθνείς συμβάσεις. (Σ 4 § 3 εδ. α') *«Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος»*.

Η ιθαγένεια αποτελεί τη βάση για την κατάσταση του προσώπου κατά το δημόσιο δίκαιο. Επίσης, έχει μεγάλη σημασία για το ιδιωτικό διεθνές δίκαιο. Η *ιθαγένεια ισοδυναμεί με σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων*. Πρόκειται για δικαιώματα και υποχρεώσεις *δημόσιου δικαίου* και όχι ιδιωτικού, διότι το κράτος είναι φορέας δημόσιας εξουσίας και έχει θέληση ανώτερη από τη θέληση των ατόμων, που υπόκεινται στην εξουσία του. Θεωρητικώς, τίποτε δεν εμποδίζει το κράτος να αναγνωρίζει δικαιώματα και να επιβάλλει υποχρεώσεις και σε αλλοδαπούς. Αλλά οι πολίτες έχουν αυτόματως ένα σύνολο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Χωρίς αυτό το σύνολο, η ιθαγένεια δεν έχει καμία σημασία. Με άλλα λόγια, ιθαγένεια χωρίς δικαιώματα και υποχρεώσεις δεν είναι νοητή, αλλά τα επί μέρους δικαιώματα και οι επί μέρους υποχρεώσεις είναι τυπικά και όχι αναγκαία στοιχεία της ιθαγένειας. Όσο δημοκρατικότερο μάλιστα είναι το κράτος, τόσο περισσότερα δικαιώματα αναγνωρίζει στους πολίτες του.

Ένα απολύτως τυραννικό καθεστώς θα μπορούσε θεωρητικώς να μην αναγνωρίζει στους πολίτες του κανένα δικαίωμα που να μην έχουν και όσοι δεν είναι πολίτες του, και να επιβάλλει υποχρεώσεις μόνο στους πολίτες του.

Το πλέγμα των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από την ιθαγένεια αποτελεί έκφραση του αμφίδρομου αξιώματος «*Protectio trahit subjectionem et subjectio trahit protectionem* (η προστασία φέρνει την υποταγή και η υποταγή φέρνει την προστασία)». Η σχέση αυτή υπάρχει ανάμεσα στους πολίτες και το κράτος και όχι ανάμεσα στους πολίτες και την εκάστοτε Κυβέρνηση.

Η ιθαγένεια συνεπάγεται δικαιώματα και για το κράτος και για τον ιθαγενή. Τα δικαιώματα του ενός είναι συγχρόνως υποχρεώσεις του άλλου. Και τα δύο υπάρχουν ανεξαρτήτως του αν ο πολίτης κατοικεί ή διαμένει στη χώρα του ή στο εξωτερικό.

Σε αδρές γραμμές και παρά την ποικιλία των επί μέρους ρυθμίσεων στα διάφορα κράτη, η ιθαγένεια συνεπάγεται για τον πολίτη τα εξής δικαιώματα:

α. Πρώτα από όλα, τ ο δ ι κ α ί ω μ α δ ι α μ ο ν ή ς σ τ η χ ώ ρ α τ ο υ κ ρ ά τ ο υ ς. Κατ' αρχήν, το κράτος δεν μπορεί ούτε να απελάσει πολίτη του ούτε να τον εκδώσει σε άλλο κράτος ούτε να εμποδίσει την έξοδο και την είσοδό του στην επικράτεια, αν και σήμερα αυτοί οι κανόνες ενίοτε κάμπτονται.

Α π έ λ α σ η είναι ο εξαναγκασμός να εξέλθει κάποιος από τη χώρα του κράτους. Έκδοση είναι η παράδοση κάποιου σε κράτος που τον εκζητεί, επειδή αυτός διώκεται ή έχει καταδικασθεί εκεί. Η απαγόρευση να εισέλθει ο πολίτης στη χώρα του κράτους του λέγεται υ π ε ρ ο ρ ί α.

β. Το δικαίωμα να τον προστατεύει το κράτος του από τη δράση των άλλων κρατών. Η προστασία αυτή είναι κυρίως διπλωματική και έχει σημασία, διότι το άτομο μόνο κατ' εξαίρεση αναγνωρίζεται ως υποκείμενο του διεθνούς δικαίου.

Στην Ελλάδα, η αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους θεμελιώνεται στο άρθρο 1 § 3, κατά το οποίο όλες οι εξουσίες υπάρχουν υπέρ του λαού.

Το κράτος μπορεί ακόμη και να αναλάβει σαν δικές του απαιτήσεις πολιτών του προς άλλα κράτη.

γ. Όλα τα πολιτικά δικαιώματα (status activus), όλα τα ατομικά δικαιώματα (status negativus) και όλα τα κοινωνικά δικαιώματα (status positivus), στο μέτρο βέβαια που το κράτος αναγνωρίζει τέτοια δικαιώματα. Πολιτικά δικαιώματα δεν έχουν οι μη πολίτες παρά μόνο κατ' εξαίρεση. Αντίθετα, έχουν κατ' αρχήν όλα τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, αλλά το κράτος μπορεί κατ' εξαίρεση να μην τους αναγνωρίζει ορισμένα από αυτά.

Για την εννοιολογική διάκριση πολιτικών, ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων βλ. κατωτ. αρ. 453.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Για τα πολιτικά δικαιώματα, άρθρο 4 § 4: «Μόνο Έλληνες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Για τα ατομικά δικαιώματα, άρθρο 5 § 1: «Κάθε ένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του...». Αλλά άρθρο 4 § 1: «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου». Για τα κοινωνικά δικαιώματα, βλ. το άρθρο 21.

Τα δικαιώματα που έχει κάθε άνθρωπος καλούνται «δικαιώματα του ανθρώπου». Τα δικαιώματα που έχουν μόνον οι ιθαγενείς καλούνται «δικαιώματα του πολίτη». Προφανώς, η δεύτερη κατηγορία είναι ευρύτερη.

Κατά την παραδοσιακή διδασκαλία, ο πολίτης έχει προς το κράτος τρεις υποχρεώσεις (status passivus). Οφείλει να του παρέχει υποταγή, πίστη και υλικές εισφορές ή υπηρεσίες.

Η υποταγή είναι αυτονόητη από την ίδια τη φύση του κράτους και έχει θετικό περιεχόμενο. Οποιοσδήποτε καταλαμβάνεται από κανόνα δικαίου οφείλει να συμμορφώνεται.

Η πίστη σημαίνει αποχή από πράξεις βλαβερές για το κράτος και έχει αρνητικό περιεχόμενο. Αλλά τον καθορισμό αυτών των απαγορευμένων πράξεων τον κάνει το ίδιο το κράτος ανάγοντάς τις σε εγκλήματα. Συνεπώς, η πίστη δεν διαφέρει από την υποταγή, την οποία οφείλουν πολίτες και αλλοδαποί. Με άλλα λόγια, η υποταγή και η πίστη δεν είναι χαρακτηριστικά μόνο της ιθαγένειας.

Οι υλικές εισφορές είναι κατά κανόνα φορολογικές. Πάντως, η σχετική υποχρέωση δεν είναι πουθενά χαρακτηριστικό μόνο των ιθαγενών, αλλά προκύπτει από την εφαρμογή άλλων κριτηρίων (εισοδήματος, περιουσίας κλπ.).

Η μόνη υποχρέωση που είναι συνέπεια αποκλειστικά της ιθαγένειας είναι η στρατολογική. Αλλά αυτή μπορεί να θεωρηθεί και δικαίωμα.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Άρθρο 4: «5. Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους. – 6. Κάθε Έλληνας που μπορεί να φέρει όπλα είναι υποχρεωμένος να συντελεί στην άμυνα της πατρίδας, σύμφωνα με τους ορισμούς των νόμων».

13.- Λαός και έθνος. – Ιστορικά, το έθνος εμφανίζεται με τη Γαλλική Επανάσταση, δηλαδή πολύ αργότερα από το σύγχρονο κράτος. Πρόκειται για πληθυσμό που απέκτησε αυτοσυνειδησία. Η αμφισβήτηση της εξουσίας του μονάρχη έχει συνέπεια την αναζήτηση κάποιου άλλου για να θεωρηθεί φορέας της κυριαρχίας, και αυτός είναι το έθνος, έννοια πολιτική και όχι νομική ή πραγματική. Η διάδοση της επαναστατικής ιδεολογίας με τους ναπολεόντειους πολέμους συντείνει στον σχηματισμό εθνών, διότι αυτά εμφανίζονται ως ανώτερο στάδιο του πολιτισμού και θεωρούνται τα καταλληλότερα πλαίσια για την

πραγμάτωση της φιλελεύθερης ιδεολογίας, αν όχι και της δημοκρατικής. Η αντιστοιχία ενός κράτους σε κάθε έθνος θεωρείται προϋπόθεση των δημοκρατικών μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό και όρος ευνοϊκός για την ειρήνη στο εξωτερικό, διότι πιστεύουν ότι τους πολέμους τούς προκαλεί η δίψα των ηγεμόνων για εξουσία. Έτσι, τον σχηματισμό έθνους ακολουθεί η επιδίωξη κρατικής ισότητας, ανεξαρτησίας και δημοκρατικού Συντάγματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Στη Γαλλία, η ανάπτυξη του κράτους δημιούργησε βαθμhdόν το έθνος, το οποίο ολοκληρώνει συμβολικά η αναγνώριση της εθνικής κυριαρχίας με τη Διακήρυξη των δικαιωμάτων του 1789 και το πρώτο Σύνταγμα, του 1791. Στη Γερμανία, το έθνος αρχίζει να σχηματίζεται με τους απελευθερωτικούς πολέμους, το 1813. Στην Ελλάδα, το έθνος υπάρχει ήδη πριν από την ίδρυση του κράτους, αλλά το σφυρηλατεί οριστικά ο ανελέητος πόλεμος της ανεξαρτησίας. – Το ιταλικό έθνος επιδιώκει κυρίως κρατική ενότητα, το τσεχικό ανεξαρτησία από τη μοναρχία των Αψβούργων, το γαλλικό ένα δημοκρατικό Σύνταγμα, αλλά και το καθένα έχει συγχρόνως και τις τρεις επιδιώξεις, όπως τις έχει προφανώς και το ελληνικό.

Το έθνος είναι σύνολο ανθρώπων με κοινή εθνική συνείδηση. Δηλαδή οι άνθρωποι που αποτελούν έθνος αισθάνονται ενωμένοι μεταξύ τους με δεσμούς κυρίως πνευματικούς, αλλά και υλικούς, και θεωρούν ότι είναι διαφορετικοί από τους ανθρώπους οι οποίοι αποτελούν τα άλλα έθνη. Την κοινή εθνική συνείδηση τη συγκροτούν υποκειμενικά στοιχεία και από το κοινό παρελθόν και από το κοινό μέλλον, και συγκεκριμένα ο κοινός πολιτισμός, η κοινή ιστορική διαδρομή και οι κοινές επιδιώξεις.

Την εθνική συνείδηση διαμορφώνουν η ανάμνηση κοινών ευτυχισμένων ημερών και, πολύ περισσότερο, συμφορών, τα κοινά συμφέροντα, ιδίως τα οικονομικά, και η υιοθέτηση κοινών αρχών, που κάνουν τους ανθρώπους να αντιδρούν με παρόμοιο τρόπο στα ίδια εξωτερικά ερεθίσματα, ιδίως όταν αυτά αφορούν τη συντήρηση του συνόλου, δηλαδή του έθνους.

Κανένα αντικειμενικό κοινό στοιχείο δεν αρκεί για να δημιουργήσει έθνος. Εν τούτοις, τέτοια στοιχεία βοηθούν την εθνική συνείδηση να δημιουργηθεί και να αναπτυχθεί. Τέτοια στοιχεία είναι κυρίως η φυλή, η γλώσσα, η θρησκεία και η μακροχρόνια διαβίωση στην ίδια χώρα.

Η φυλή, η γλώσσα και η θρησκεία μπορεί να είναι έννοιες ευρύτερες ή στενότερες από το έθνος. Π.χ., τα σλαβικά έθνη ανήκουν στην ίδια φυλή, ενώ το αμερικανικό έθνος έχει ανθρώπους από πολλές φυλές. Το αγγλικό και το αμερικανικό έθνος ομιλούν την ίδια γλώσσα, ενώ το ελβετικό έχει τέσσερις μητρικές. Κατά κανόνα, η θρησκεία δεν έχει πλέον εθνικό χαρακτήρα, πολλά έθνη, όπως το αμερικανικό, έχουν θρησκευτική ανομοιογένεια και πολλά έθνη έχουν την ίδια θρησκεία. Άλλωστε, οι μείζονες θρησκείες αποτελούν σύνολα πολύ ευρύ-

τερα από τα έθνη. Η μακροχρόνια διαβίωση στην ίδια χώρα ταυτίζει το έθνος με τον λαό υπό την ευρεία έννοια, αλλά δεν αρκεί. Π.χ., η μακροχρόνια διαβίωση ανόμοιων πληθυσμών στην Οθωμανική Αυτοκρατορία δεν οδήγησε σε ενιαίο έθνος.

Το άρθρο 5 § 2 εδ. α' προβλέπει «την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας... χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων». Είναι προφανές ότι τα άλλα στοιχεία δεν ισοδυναμούν με την εθνικότητα. Βλ. και το παρόμοιο άρθρο 2 § 1 Οικουμ. Διακ.

Η σύγχυση των εννοιών του έθνους και της φυλής στη Γερμανία έως το 1945 χρησίμευσε ως βάση τουλάχιστον της εθνικοσοσιαλιστικής ιδεολογίας, με τα γνωστά επακόλουθα. Η ήττα επέβαλε περισσότερη σωφροσύνη.

Αντίθετα, η απουσία κοινών αντικειμενικών στοιχείων σε πολλά κράτη που ήταν άλλοτε αποικίες εξηγεί, μαζί με τον αρχαϊκό χαρακτήρα των κοινωνικών τους δομών, γιατί δεν έχουν εθνική συνοχή.

Ο σχηματισμός έθνους είναι κατά κανόνα συνυφασμένος με την ανάπτυξη της πολιτικής ελευθερίας και της ισότητας. Πράγματι, οι άνθρωποι δεν είναι πλήρως ελεύθεροι, αν δεν μπορούν να αποτελέσουν σύνολο με άλλους ανθρώπους με τους οποίους θέλουν να συμβιώνουν πολιτικά. Αυτό το σύνολο αποτελεί «κλειστή ομάδα», δηλαδή ομάδα αντίπαλη προς τα άλλα έθνη. Η αντίθεση ευνοεί τη δημιουργία εθνικής ενότητας περισσότερο από τα κοινά στοιχεία του λαού, άρα προάγει την ισότητα ανάμεσα στα μέλη της «κλειστής ομάδας».

Το νόμισμα όμως έχει δύο όψεις. Η ανάπτυξη του έθνους φανερώνει ανώτερο πολιτισμό και ενισχύει την αλληλεγγύη των ατόμων που το απαρτίζουν, αλλά το συναίσθημα της «κλειστής ομάδας» οδηγεί ενίοτε σε φρικτά εγκλήματα σε βάρος αλλοεθνών. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα των ωμοτήτων κατά τη διάλυση της Γιουγκοσλαβίας.

Οι συνέπειες είναι δύο. Πρώτον, δημιουργείται, τον 19ο αιώνα, η αρχή των εθνοτήτων, κατά την οποία κάθε έθνος δικαιούται να σχηματίσει κράτος. Πρόκειται για αρχή πολιτική, που λειτούργησε ως καταλύτης για την εξέλιξη της διεθνούς κοινωνίας, αλλά δεν έγινε νομική. Δεύτερον, το έθνος, που έχει άτομα ελεύθερα και ίσα, προάγει τη δημοκρατική μορφή του κράτους. Δεν είναι απόρίας άξιο που το κλασικό συνταγματικό δίκαιο είναι προϊόν του εθνικού κράτους (État-Nation).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας (15 Ιανουαρίου 1822): «Ο κατά των Τούρκων πόλεμος ημών... είναι πόλεμος εθνικός, πόλεμος Ιερός, Πόλεμος, του οποίου η μόνη αιτία είναι η ανάκτησις των δικαίων της προσωπικής ημών ελευθερίας, της ιδιοκτησίας και της τιμής...» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 31). Εξ άλλου, και τα τρία επαναστατικά Συντάγματα καθιερώνουν δημοκρατικό πολίτευμα.

Οι έννοιες του λαού και του έθνους είναι διάλληλες (βλ. κατωτ. αρ. 141). Γι' αυτό, από τη στιγμή που τα κράτη αποκτούν εθνικό χαρακτήρα, εμφανίζεται το πρόβλημα των σχέσεων τους αφ' ενός με μέλη του αντίστοιχου έθνους που δεν έχουν την ιθαγένεια του κράτους, και αφ' ετέρου με αλλοεθνείς πολίτες τους. Συχνά, οι έννομες τάξεις αναγνωρίζουν σε ομοεθνείς αλλοδαπούς δικαιώματα που έχουν οι πολίτες και, αντιστρόφως, προστατεύουν εθνικές μειονότητες. Η προστασία αυτή παρέχεται συνήθως σε εκτέλεση διεθνών υποχρεώσεων και μπορεί να περιλαμβάνει και άλλου είδους μειονότητες, ιδίως θρησκευτικές.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Κατά το άρθρο 1 § 3, «Όλες οι εξουσίες ... υπάρχουν υπέρ [του Λαού] και του Έθνους...». Άρθρο 108 εδ. α': «Το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου Ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα». Οι Έλληνες που δεν έχουν ελληνική ιθαγένεια ονομάζονται «ομογενείς», και γι' αυτούς ισχύουν πολλές ευνοϊκές ρυθμίσεις.

Στα σύγχρονα δημοκρατικά κράτη δεν είναι νοητή δυσμενής μεταχείριση των εθνικών και άλλων μειονοτήτων. Κάτι τέτοιο αποτελεί κατάφορη παραβίαση δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Πρέπει να διακρίνουμε ανάμεσα στην προστασία των δικαιωμάτων όσων ανήκουν σε μειονότητα και στην προστασία της ίδιας της μειονότητας στο σύνολό της. Η πρώτη περίπτωση είναι συνηθέστερη, διότι δεν προσκρούει στη φύση του εθνικού κράτους και δέχεται τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατομικά. Π.χ., το Διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (27 ν. 2462/1997) αναγνωρίζει ορισμένα δικαιώματα σ τ α π ρ ό σ ω π α που ανήκουν σε μειονότητες.

Σήμερα λέγεται ότι τα χαρακτηριστικά του έθνους τα συγκεντρώνουν περί τις πέντε χιλιάδες ομάδες πληθυσμού σε όλη τη γη. Όμως μία διεθνής κοινωνία με ισάριθμα κράτη δεν είναι ευκαία. Εν πάση περιπτώσει, το διεθνές δίκαιο δεν μπορεί να κάνει αυτές τις οντότητες κράτη. Το πολύ πολύ μπορεί να τις προστατεύσει αναγνωρίζοντας μειονοτικά δικαιώματα.

Η εθνική συνείδηση του λαού συντελεί στο σχηματισμό πολιτικής ομοφροσύνης (consensus) μέσα στο κράτος. Από την άλλη μεριά, η θεσμοποιημένη στο κράτος εξουσία είναι το καλύτερο όχημα για την επίτευξη των επιδιώξεων του έθνους. Διακριτές εθνικές ομάδες πληθυσμού εντάσσονται με λιγότερες αντιδράσεις στον κρατικό ιστό, αν τους αναγνωρίζεται αυτοδιοίκηση ή αν το κράτος είναι ομοσπονδιακό (βλ. κατωτ. αρ. 31).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ο Καναδάς και το Βέλγιο διατηρούν την ενότητά τους χάρη στην ομοσπονδιακή τους μορφή. Το γεγονός ότι πολλά κράτη του Τρίτου Κόσμου δεν έχουν εθνική συνοχή δημιουργεί προβλήματα στην ανάπτυξή τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση προσπαθεί εντόνως να δημιουργήσει ευρωπαϊκή συνείδηση στους λαούς της.

Η ομοφροσύνη (ή συναίνεση) είναι έννοια πολιτική και σημαίνει ενστερνισμό από όλους, ή σχεδόν όλους, των βασικότερων κανόνων λειτουργίας του πολιτικού συστήματος, και ιδίως των κανόνων για την άνοδο στην εξουσία. Π.χ., του κανόνα ότι ορισμένοι άρχοντες εκλέγονται ή είναι κληρονομικοί.

Β. Η ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑ

14.- Το γεωγραφικό στοιχείο. – Επικράτεια (ή χώρα) είναι η γεωγραφική έκταση μέσα στα όρια της οποίας το κράτος ασκεί την εξουσία του. Την ασκεί πάνω σε όλα τα πρόσωπα που τυχόν βρίσκονται εκεί.

Η μόνιμη εγκατάσταση του λαού του κράτους έχει ως συνέπεια την αναγωγή ορισμένου γεωγραφικού χώρου σε συστατικό στοιχείο του κράτους. Έτσι, το κράτος χαρακτηρίζεται «χωρικό σωματείο». Την επικράτεια κάθε κράτους την ορίζουν κανόνες δικαίου, διεθνούς και εσωτερικού.

Με άλλα λόγια, επικράτεια είναι ο τόπος όπου ισχύει η έννομη τάξη ενός κράτους. Βέβαια, οι κανόνες δικαίου μπορούν να καταλαμβάνουν κάθε άνθρωπο, όπου και αν βρίσκεται. Εν τούτοις, μόνο στην επικράτεια μπορούν τα όργανα του κράτους να εφαρμόσουν τους κανόνες δικαίου επιβάλλοντας κυρώσεις. Και εκεί, κυρώσεις μπορούν να επιβάλλουν τα όργανα μόνο του δεδομένου κράτους και όχι άλλου.

Η παλαιότερη διδασκαλία αναζητούσε τη νομική σχέση κράτους και επικράτειας. Αυτή η συζήτηση, όμως, δεν έχει νόημα, διότι η επικράτεια είναι συστατικό στοιχείο του ίδιου του κράτους και όχι κάτι διαφορετικό από το κράτος.

Κατά τον Μεσαίωνα, δηλαδή πριν από την εμφάνιση του σύγχρονου κράτους, θεωρούσαν τη χώρα ιδιοκτησία (ή κυριότητα, *dominium*) του χωροδεσπότη. Για πρακτικούς λόγους, διέκριναν αυτή την ιδιοκτησία σε *dominium directum* του χωροδεσπότη και *dominium utile* των δικαιούχων των ακινήτων. Έτσι, ο μονάρχης μπορούσε να διαθέτει το δικαίωμά του πάνω στη χώρα κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. (Πρβλ. «*Bella gerant alii, tu, felix Austria, nube*».)

Υπό την επίδραση ακόμη τέτοιων αντιλήψεων, έχει υποστηριχθεί ότι το σύγχρονο κράτος έχει εμπράγματο δικαίωμα δημόσιου δικαίου πάνω στην επικράτειά του. Αυτό το δικαίωμα χαρακτηρίζεται εμπράγματο, επειδή αφορά πράγμα και δίνει πάνω σε αυτό εξουσία άμεση, δηλαδή χωρίς την παρεμβολή άλλου προσώπου. Εξ άλλου, το δικαίωμα χαρακτηρίζεται δημοσίου δικαίου, επειδή το περιεχόμενό του είναι περιορισμένο απόκλειστικά στην εξυπηρέτηση του κράτους, δηλαδή, κατά την κλασική διάκριση του δικαίου σε δημόσιο και ιδιωτικό, έχει περιεχόμενο όσο το χρειάζεται το δημόσιο συμφέρον. (Πρβλ. «*Publicum jus est quod ad statum rei publicae spectat*».) Αυτή όμως η κατασκευή δεν έχει πρακτική χρησιμότητα. Ορ-

θότερα, το κράτος ασκεί στην επικράτειά του την εξουσία του (*imperium*), η οποία νοείται μόνο πάνω σε πρόσωπα και όχι πάνω σε πράγματα.

Συνεπώς, πρώτον, όταν η εξουσία ενός κράτους επεκτείνεται αυτοβούλως στην επικράτεια άλλου, δεν προσβάλλει δικαίωμα του κράτους, αλλά αυτό το ίδιο το κράτος. Δεύτερον, οι συννοριακές μεταβολές δεν αποτελούν μεταβίβαση εμπράγματος δικαιώματος από το ένα κράτος στο άλλο. Όταν μία γεωγραφική έκταση αλλάζει επικράτεια, σε αυτή την έκταση το ένα κράτος παύει να ασκεί την εξουσία του και το άλλο επεκτείνει τη δική του. Τέλος, εμπράγματα δικαιώματα μπορεί το κράτος να έχει όχι πάνω στην επικράτεια εν γένει, αλλά μόνο πάνω σε συγκεκριμένα πράγματα, κινητά ή ακίνητα (τα «*δημόσια κτήματα*»).

Παραδείγματα: Η κατάληψη της βραχονησίδας Ίμια από τουρκική στρατιωτική δύναμη (1996) προσέβαλε το ίδιο το ελληνικό κράτος και όχι εμπράγματο δικαίωμα. Η παραχώρηση της Αλάσκας από τη Ρωσία στις Ηνωμένες Πολιτείες (1867) έναντι χρηματικού ανταλλάγματος δεν αποτελεί πώληση και μεταβίβαση εμπράγματος δικαιώματος. Ορθότερα, το ένα κράτος έπαυσε να ασκεί εκεί την εξουσία του και το άλλο επεξέτεινε τη δική του. Όταν ένας φορολογούμενος, αντί να καταβάλει φόρο σε χρήμα, μεταβιβάζει στο Δημόσιο την κυριότητά του πάνω σε ένα οικοπέδο, δεν μεγαλώνει η ελληνική επικράτεια, αλλά η ακίνητη περιουσία του Δημοσίου.

Η επέκταση των ορίων μέσα στα οποία ασκείται η κρατική εξουσία ονομάζεται *προσάρτηση* και η συρρίκνυσή τους *παράχωρηση*. Προφανώς, ότι για ένα κράτος αποτελεί προσάρτηση για κάποιο άλλο αποτελεί παραχώρηση, αφότου σχεδόν όλη η ξηρά έχει χωρισθεί σε κράτη. Η *αντιπαράθεση* αναλύεται σε προσάρτηση και παραχώρηση και για τα δύο εμπλεκόμενα κράτη.

Στην επικράτεια της η κρατική εξουσία καταλαμβάνει όχι μόνο τους πολίτες, αλλά όλα τα πρόσωπα που τυχόν βρεθούν εκεί (αρχή της εδαφικότητας: «*Quisquis est in territorio est etiam de territorio*», όποιος βρίσκεται στην επικράτεια υπάγεται στην επικράτεια). Αντιστρόφως, το γεγονός ότι μία γεωγραφική έκταση αποτελεί επικράτεια ενός κράτους αποκλείει εκεί την άσκηση της εξουσίας των άλλων κρατών, χωρίς τη συγκατάθεση του δεδομένου κράτους (αρχή της αποκλειστικότητας). Πρόκειται, δηλαδή, για μία θετική και μία αρνητική συνέπεια της επικράτειας για το κράτος. Και για τις δύο υπάρχουν εξαιρέσεις, ιδίως από το διεθνές δίκαιο.

Παραδείγματα: Το εθνικό διεθνές δίκαιο με την αρχή της ετεροδικίας (ή ασυλίας ή ετεροχθονίας) εξαιρεί από την έννομη τάξη τους αρχηγούς ξένων κρατών, πρεσβευτές κ.λπ. Το άρθρο 27 § 2 ορίζει: «Χωρίς νόμο [...] δεν είναι δεκτή στην Ελληνική Επικράτεια ξένη στρατιωτική δύναμη

ούτε μπορεί να διαμένει σ' αυτή ή να περάσει μέσα από αυτή». Για τις αμερικανικές βάσεις, βλ., π.χ., ν.δ. 2733/1953 και ν. 1403/1983.

Εξαίρεση από την αρχή της αποκλειστικότητας δεν αποτελούν ούτε το ομοσπονδιακό κράτος ούτε η συγκυριαρχία (*condominium*) ούτε η πολεμική κατοχή (*occupatio bellica*).

Συγκεκριμένα, το ομοσπονδιακό κράτος (π.χ., Ελβετία) έχει αποκλειστικώς την κυριαρχία, την οποία δεν έχουν τα ομόσπονδα κράτη (π.χ., καντόνια). Τη συγκυριαρχία (π.χ., Αγγλο-αιγυπτιακό Σουδάν έως το 1955) την ασκούν δύο τουλάχιστον κράτη, όχι στη δική τους επικράτεια, αλλά σε άλλη χώρα, όπου τα κράτη αποδέχονται να μην ασκούν εκεί την εξουσία μόνα τους, αλλά μαζί με κάποιο άλλο. Τέλος, κατά την πολεμική κατοχή (π.χ., στην Ελλάδα από το 1941 έως το 1944) υπάρχει μόνο μία εξουσία, η εξουσία του κράτους που κατέχει, αλλά υπό τους περιορισμούς του διεθνούς δικαίου, διότι η κατάσταση της κατοχής έχει προσωρινό χαρακτήρα.

15.- Ο καθορισμός της επικράτειας. – Ιστορικά, τα σύγχρονα κράτη αρχίζουν να αναπτύσσονται από συγκεκριμένες εστίες (π.χ., η Γαλλία από την Ιλντε-Φρανς). Πράγματι, η επικράτεια περιλαμβάνει τη γεωγραφική έκταση όπου ασκείται αποτελεσματικά η κρατική εξουσία. Έτσι, όσο μία κρατική εξουσία δεν συγκρούεται με άλλη, μπορεί να επεκτείνει την επικράτειά της μονομερώς. Αν όμως συγκρούεται, τα ζητήματα τα ρυθμίζει το διεθνές δίκαιο, δηλαδή με έθιμο ή διεθνή σύμβαση.

Άλλοτε, η αποτελεσματική άσκηση της κρατικής εξουσίας ήταν προϋπόθεση αναγκαία και ικανή για τον καθορισμό της επικράτειας. Με τα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα, είναι πλέον προϋπόθεση μόνον αναγκαία.

Την επικράτεια το κράτος την καθορίζει μερικώς, ενώ τον λαό πλήρως.

Για την ασφάλεια της διεθνούς κοινωνίας, στις διεθνείς συμβάσεις που χαράσσουν σύνορα δεν ισχύει η ρήτρα «*rebus sic standibus*».

Η επικράτεια έχει τρεις διαστάσεις, διότι δεν περιορίζεται στην επιφάνεια της γης, αλλά περιλαμβάνει αντιστοίχως και το υπέδαφος και τον υπερκείμενο εναέριο χώρο, υπό τους περιορισμούς του διεθνούς δικαίου. Ακόμη, η επικράτεια περιλαμβάνει τις υδάτινες επιφάνειες (λίμνες, ποταμούς κλπ.) που βρίσκονται μέσα στα όριά της, καθώς και την αιγιαλίτιδα ζώνη.

Τα κτήρια των πρεσβειών του κράτους στο εξωτερικό δεν αποτελούν στοιχείο της επικράτειάς του, αν και είναι απαραβίαστα. Για τα πολεμικά και τα εμπορικά πλοία και αεροσκάφη ισχύουν εξειδικευμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου.

Ειδικότερα, η αιγιαλίτιδα ζώνη (ή χωρικά ύδατα) είναι ένα τμήμα της θάλασσας που περιβάλλει την ξηρά και αποτελεί στοιχείο της επικράτειας. Και εδώ κριτήριο ήταν άλλοτε η αποτελεσματική άσκηση της κρατικής εξουσίας. Ίσχυε το αξίωμα «*Terrae potestas finitur ubi finitur armorum vis*». Στην επικράτεια ανήκε το τμήμα της θάλασσας το οποίο ελέγχουν τα όπλα από την ξηρά. Έτσι, επικράτησε διεθνώς η αιγιαλίτιδα να έχει πλάτος τρία ναυτικά μίλια από την ακτή. Βέβαια, τα νεότερα όπλα έχουν απεριόριστη ακτίνα δράσεως. Σήμερα, πολλά κράτη έχουν επεκτείνει την αιγιαλίτιδα ζώνη τους πέρα από τρία μίλια. Εξ άλλου, η διεθνής σύμβαση για το δίκαιο της θάλασσας (1982) προβλέπει αιγιαλίτιδα ζώνη έως δώδεκα μίλια. Το δίκαιο της θάλασσας αποτελεί σημαντικό τμήμα του διεθνούς δικαίου.

Η Ελλάδα έχει κυρώσει τη σύμβαση αυτή (ν. 2321/1995) αλλά δεν έχει επεκτείνει την αιγιαλίτιδα ζώνη της, που είναι 6 ναυτικά μίλια (α. ν. 230/1936 και 136 ν. δ. 187/1973). Η Τουρκία δεν έχει υπογράψει τη σύμβαση και η Μεγάλη Τουρκική Εθνοσυνέλευση ψήφισε (1995) ότι η μονομερής επέκταση της ελληνικής αιγιαλίτιδας αποτελεί *casus belli*.

Για τον καθορισμό όμως του ελληνικού εναέριου χώρου, το πλάτος της αιγιαλίτιδας ζώνης θεωρείται ότι είναι 10 ναυτικά μίλια (191 § 2 ν. 1615/1988 και π.δ. της 8ης Σεπτεμβρίου 1931). Έτσι, από τα 6 έως τα 10 μίλια δεν υπάρχει αιγιαλίτιδα ζώνη, αλλά υπάρχει εναέριος χώρος. Η αναντιστοιχία δίνει λαβή σε αμφισβήτηση από την τουρκική πλευρά.

Γ. Η ΑΥΤΟΔΥΝΑΜΗ ΕΞΟΥΣΙΑ

16.- Η κρατική εξουσία. - Μόνον όταν μια εξουσία συνέχει ένα σύνολο ανθρώπων, αυτό γίνεται αυτοτελής οντότητα, δηλαδή κάτι διαφορετικό από το απλό άθροισμα των μελών του. Η εξουσία ως συστατικό στοιχείο του κράτους διαφέρει από τις άλλες ριζικά. Κρατική (ή πολιτική) εξουσία είναι η *αυτοδύναμη ικανότητα του κράτους να επιτάσσει ελεύθερου ανθρώπους και να τους εξαναγκάζει να τηρούν τις επιταγές του*. Τέτοια εξουσία έχει μόνο το κράτος και κανένας άλλος.

Η εξουσία του κράτους διαφέρει από τις άλλες πρωτίστως διότι έχει ρυθμιστικό χαρακτήρα. Με άλλα λόγια, η βούληση του κράτους επιβάλλεται στους ανθρώπους. Τούτο γίνεται με κανόνες δικαίου. Άρα την κρατική εξουσία την ενσαρκώνει μία κρατική έννομη τάξη (βλ. κατωτ. αρ. 38). Οι νομικοί κανόνες διαφέρουν από τους κανόνες της ηθικής και της εθιμοτυπίας, διότι οι κυρώσεις τους μπορεί να φθάνουν ακόμη και σε φυσικό καταναγκασμό και διότι η τηρησή τους μπορεί γενικώς να εξασφαλισθεί με συγκεκριμένη διαδικασία. Το γεγονός ότι ένα όργανο που έπρεπε να μετέχει σε τέτοια διαδικασία δεν μετέχει, υποχρεώνει κάποιο άλλο όργανο ή του επιτρέπει, ενδεχομένως υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να παρέμβει και ούτω καθ' εξής.

Η κρατική εξουσία είναι μία και αδιαίρετη και ανήκει σε ένα και μόνο πρόσωπο, στο κράτος. Η άσκησή της όμως είναι διαιρετή. Δεν μπορεί να γίνει παρά μόνον από πολλά φυσικά πρόσωπα, τα οποία εκφράζουν την κρατική βούληση σε ορισμένο αντικείμενο το καθένα.

Ειδικότερα, φορέας της εξουσίας είναι το νομικό πρόσωπο του κράτους, αλλά, εφόσον το πολίτευμα του κράτους είναι δημοκρατικό, την εξουσία την ασκούν ο λαός υπό τη στενή έννοια, η βουλή ή οι βουλές, ο αρχηγός του κράτους, η Κυβέρνηση κ.λπ. Δηλαδή όλα τα όργανα του κράτους ασκούν ένα ποσοστό της κρατικής εξουσίας. Αυτό αποτελεί την αρμοδιότητα του οργάνου. Εδώ, τέλος, είναι το πεδίο εφαρμογής του χωρισμού των εξουσιών (βλ. κατωτ. αρ. 36, 37 και 123).

17.- Χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας. – Από τη δημιουργία του κράτους (βλ. ανωτ. αρ. 8) προκύπτουν τα τρία απαραίτητα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εξουσίας του. Η κρατική εξουσία είναι η ανώτατη θέληση στην κοινωνία, είναι αυτοδύναμη (ή πρωτογενής ή εξ ιδίου δικαίου) και είναι οργανωμένη.

Η κρατική εξουσία είναι η ανώτατη θέληση στην κοινωνία. Όλες οι άλλες εξουσίες είναι κατώτερες και υποχωρούν, αν συγκρουσθούν με την κρατική. Αυτή καταλαμβάνει όλους τους ανθρώπους προς τους οποίους απευθύνονται οι επιταγές της. Αν άλλη εξουσία γίνει ανώτερη από την «κρατική», τότε αυτή η νέα εξουσία γίνεται κρατική και η έως τώρα «κρατική» χάνει τον χαρακτήρα της κρατικής. Με άλλα λόγια, έχει γίνει επαναστάσις. Για να παραμένει ανώτατη θέληση, η κρατική εξουσία χρειάζεται να επιβάλλεται αποτελεσματικά, όταν συναντά αντίθετη θέληση. Τούτο το επιτυγχάνει με τον κρατικό μηχανισμό, που αποτελεί και δύναμη υλικού καταναγκασμού, ώστε να κάμψει κάθε άλλη θέληση με κυρώσεις, δηλαδή ακόμη και με τη βία, με στρατιωτική δύναμη (*manu militari*). Γι' αυτό η κρατική εξουσία είναι ακαταγώνιστη δύναμη (*unwiderstehliche Macht*), δηλαδή δεν μπορεί κανείς να την κάμψει με νομικά μέσα, αλλά μόνο με ισχυρότερη βία.

Παραδείγματα: Όταν η εξουσία των επαναστατημένων Ελλήνων γίνεται ανώτερη από της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας, το 1821, αποκτά τον χαρακτήρα της κρατικής, αφού βέβαια συντρέξουν και οι άλλοι απαραίτητοι όροι. Αργότερα, η εξουσία του ελληνικού κράτους περιορίζεται τοπικά, όταν η δύναμη των όπλων δημιουργεί το κράτος της Θεσσαλονίκης (1916-1917).

Η κρατική εξουσία είναι αυτοδύναμη, διότι δεν απέκτησε την ιδιότητά της με παραχώρηση από άλλη εξουσία. Απέκτησε τη δύναμή της μόνη της.

Αντίθετα, όλες οι άλλες εξουσίες μέσα στο κράτος είναι ή έχουν γίνει παράγωγες (ή δοτές), διότι τις δημιούργησε ή τις αναγνώρισε η κρατική εξουσία, η οποία μάλιστα παρέχει σε αυτές τον καταναγκαστικό μηχανισμό της. Όλες οι άλλες εξουσίες εξαρτώνται από την κρατική. Η κρατική εξουσία είναι αυτοδύναμη, ακριβώς επειδή είναι η ανώτατη. Δεν νοείται μια εξουσία να παράγει μιαν άλλη ανώτερή της. Την κρατική εξουσία την περιορίζουν, πάντως, τα δικαιώματα του ανθρώπου, ιδίως στις ημέρες μας.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: «... η κατά την 24ην Ιουνίου [1974] σχηματισθείσα Κυβέρνησις, ως εκ των εκτάκτων συνθηκών και περιστάσεων υφ' ας ανέλαβε την διακυβέρνησιν της Χώρας, (.) ήτο εκ καταγωγής εξωπλισμένη με π ρ ω τ ο γ ε ν ή εξουσίαν, ασκουμένην υπό ιδίαν αυτής πολιτικήν ευθύνην και επομένως μη υποκειμένην εις δικαστικόν έλεγχον. » (Α.Π. 59/1976). –Με τα λεγόμενα σχέδια «Καποδίστριας» και «Καλλικράτης» (ν. 2539/1997 και 3852/2010), η κρατική εξουσία συγχώνευσε πολλούς δήμους και κοινότητες, που έχουν εξουσία δοτή (delegata potestas) αν και δημόσια. –Με αναθεώρηση του Αστικού Κώδικα (ν. 1329/1983), η γονική μέριμνα (Α.Κ. 1510) αντικατέστησε την πατρική εξουσία (προϊσχύσαν Α.Κ. 1500). Το ζήτημα είναι αν η κρατική εξουσία μπορούσε να μην περιορισθεί στη μικρή αυτή αναμόρφωση μιας εξουσίας ιδιωτών, αλλά να την καταργήσει πέρα για πέρα. Κάτι τέτοιο θα προσέκρουε στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (ιδίως 21 § 1), που κατοχυρώνουν μια σφαίρα όπου ο άνθρωπος δρα αυτόνομα.

Η κρατική εξουσία είναι έτσι οργανωμένη, ώστε να διαρκεί. Με αυτόν τον τρόπο διαφοροποιείται από την απλή βία, που μόνη της δεν είναι αρκετή για να δημιουργήσει κράτος. Η οργάνωση γίνεται με κανόνες δικαίου, οι οποίοι με τη σειρά τους ρυθμίζουν και περιορίζουν την άσκηση της κρατικής εξουσίας. Τους κανόνες δικαίου η κρατική εξουσία μπορεί, βέβαια, να τους αλλάζει, όμως, όσο ισχύουν, τη δεσμεύουν.

Π α ρ α δ ε ι γ μ α: Ένα πειρατικό πλοίο καταλαμβάνει ένα μικρό νησί. Οι κάτοικοί του υφίστανται τη βία των πειρατών, οι οποίοι τους επιβάλλουν τη θέλησή τους. Αν η εξουσία των πειρατών αποκτήσει οργάνωση προς διάρκεια και αρχίσει και παράγει κανόνες δικαίου, τότε σχηματίζεται κράτος, εφόσον βέβαια συντρέξουν και οι άλλοι απαραίτητοι όροι.

Η οργάνωση της εξουσίας δίνει στο κράτος το μονοπώλιο της νόμιμης βίας. Τούτο σημαίνει ότι, μέσα στην επικράτεια, τον καταναγκασμό τον ασκεί μόνο το ίδιο το κράτος ή κάποιος άλλος με την άδεια του κράτους. Αν δεν ήταν έτσι, το κράτος θα έπαυε να είναι κράτος. Επί πλέον, το μονοπώλιο της νόμιμης βίας σημαίνει ότι η ίδια η εξουσία του κράτους είναι ιδεολογικά ουδέτερη. Στην ουσία της δεν διαφέρει από τις άλλες μορφές βίας.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Όταν ιδιώτες φυλακίζουν έναν άνθρωπο, δρουν παρανόμως. Όταν όμως το ίδιο το κάνουν όργανα αρμόδια για την εκτέλεση των ποινών ύστερα από δικαστική απόφαση, τότε όχι μόνο δεν υπάρχει καμία παρανομία, αλλά, αντίθετα, πραγματώνεται η έννομη τάξη.

Κατ' εξαίρεση, εφόσον το κράτος δεν μπορεί να προστατεύσει συγκεκριμένα έννομα αγαθά, επιτρέπει σε ιδιώτες να χρησιμοποιούν βία σε περιορισμένη έκταση. Τούτο γίνεται, κυρίως, με τις διατάξεις για την άμυνα και την κατάσταση ανάγκης (Α.Κ. 284 και 285, Π.Κ. 22 και 25).

Την παράνομη βία την κάνει νόμιμη μόνον η ρυθμιστική δύναμη των πραγματικών γεγονότων (normative Kraft des Faktischen). Γι' αυτό η «νομμότητα της καταγωγής» δεν είναι γνώρισμα της κρατικής εξουσίας. Τα πραγματικά γεγονότα μπορούν να επιφέρουν τη διάρρηξη του νομικού πλαισίου του κράτους και να δώσουν τα χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας στη νέα βούληση, που τώρα επιβάλλεται μέσα στο κράτος. Η ρυθμιστική δύναμη σημαίνει ότι έτσι παράγεται κανόνας δικαίου, και συγκεκριμένα ο θεμελιώδης κανόνας σε κάθε έννομη τάξη. Τον θεμελιώδη κανόνα δεν τον παράγει κανένα όργανο του κράτους, αλλά επιβάλλεται μόνος του σαν φυσικό γεγονός. Αυτά εκφράζει το αξίωμα «Επανάστασις επικρατήσασα δημιουργεί δίκαιον». Όμως η κρατική εξουσία γενικώς δεν αναγνωρίζει δικαίωμα για επανάσταση, διότι κάτι τέτοιο ισοδυναμεί με την κατάλυσή της (για το δικαίωμα αντιστάσεως βλ. κατωτ. αρ. 77, 556 επ.).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α τ α: Τη νύκτα της 10ης Οκτωβρίου 1862, το πραγματικό γεγονός, η επανάσταση, έσπασε το έως τότε νομικό πλαίσιο, που στηριζόταν στη μοναρχική αρχή. Η επανάσταση είχε τη ρυθμιστική δύναμη και έκανε την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας θεμελιώδη κανόνα στην ελληνική έννομη τάξη (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 259).- «... επανάστασις επιτυχούσα και επικρατήσασα, ως η της 14 Σεπτεμβρίου 1922, δημιουργεί δίκαιον και, μέχρι της αποκαταστάσεως της κανονικής του πολιτεύματος λειτουργίας, τίθησιν ως κυρίαρχος, δυνάμει σιωπηράς συγκαταθέσεως του λαού, κανόνας υποχρεωτικούς διά των προσώπων εκείνων, άτινα, έχοντα και την συνδρομήν των δυνάμεων της Χώρας, ανέλαβον την ευθύνην της ασκήσεως της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας» (Α.Π. 103/1923. Πρβλ. απόφαση της Επαναστάσεως, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 678). «... κατά δόγμα, όπερ εγένετο δεκτόν και υπό της επιστήμης του Δημοσίου Δικαίου, η επανάστασις, επικρατήσασα, δημιουργεί δίκαιον. Συνεπώς, η Επανάστασις της 21 Απριλίου 1967, επικρατήσασα αναμφισβητήτως, ως ασκούσα έκτοτε την πολιτικήν εξουσίαν αποκλειστικώς εφ' άπάσης της Χώρας, νομίμως τίθησι κανόνας υποχρεωτικούς διά των παρ' αυτής ορισθέντων προς τούτο οργάνων» (Α.Π. 483/1968, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 973).-«... η κατά την 24η Ιουλίου [1974] σχηματισθείσα Κυβέρνησις, ως εκ των εκτάκτων συνθηκών και περιστάσεων υφ' ας ανέλαβε την διακυβέρνησιν της Χώρας,... υπό την καθολικήν συναίνεσιν και επιδοκιμασίαν του λαού, ... ήτο εκ καταγωγής εξωπλισμένη με π ρ ω τ ο γ ε ν ή ε ξ ο υ σ ί α ν» (Α.Π. 59/1976, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.139). Στις αποφάσεις του, ο Άρειος Πάγος επικαλείται όπως όπως τον λαό για να αναγνωρίσει αυτοδύναμη εξουσία κατά τη δικτατορία του 1922 και την de facto Κυβέρνηση του 1974. Προφανώς, η επίκληση του λαού είναι μια μέθοδος για να δικαιολογηθούν τα αδικαιολόγητα, όταν ο

λαός δεν έχει εκφρασθεί. Ευλόγως, τον λαό δεν τον μνημονεύει ο Άρειος Πάγος στην περίπτωση της στρατιωτικής δικτατορίας.

18.- Περιορισμοί της κρατικής εξουσίας. – Από τα χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας προκύπτει ότι αυτή δεν είναι απεριόριστη, μολονότι είναι η ανώτατη θέληση. Περιορίζεται τριττώς, δηλαδή νομικά, φυσικά και κοινωνικά.

Πρώτον, όπως είπαμε ήδη, η κρατική εξουσία περιορίζεται μόνη της με τους νομικούς κανόνες, που παράγει η ίδια. Αν δεν υπήρχε αυτός ο αυτοπεριορισμός, η κρατική εξουσία δεν θα διέφερε από την απλή βία. Τους νομικούς κανόνες η κρατική εξουσία μπορεί να τους αλλάζει μόνο σύμφωνα με τη διαδικασία που έχει θεσπίσει η ίδια. Δεύτερον, την κρατική εξουσία περιορίζει η φύση του αντικείμενου της, που είναι οι ελεύθεροι άνθρωποι. Η κρατική εξουσία μπορεί να ρυθμίζει τη συμπεριφορά τους στην κοινωνία, αλλά μέχρι ενός σημείου. Οπωσδήποτε, δεν μπορεί να υπεισέρχεται στη συνείδηση και τον ενδιάθετο λογισμό τους, ούτε να ρυθμίζει πάντοτε όπως θα ήθελε όλα τα θέματα (π.χ., την οικονομία, το κυκλοφοριακό κλπ.). Τέλος, την κρατική εξουσία περιορίζουν οι άλλες κοινωνικές δυνάμεις. Όταν η κρατική εξουσία τις αγνοεί, υπάρχει κίνδυνος να αντιδράσουν και να την ανατρέψουν.

Παράδειγμα: Το άρθρο 110 του Συντάγματος θέτει τους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς για την αναθεώρησή του. Όσο καλογραμμένος και αν είναι ο κώδικας οδικής κυκλοφορίας, ατυχήματα θα γίνονται πάντοτε. –Στην Τουρκία, κοινοβουλευτικές Κυβερνήσεις αγνοούν ενίοτε τον στρατό, που είναι μια μεγάλη κοινωνική δύναμη, και επιχειρούν πολιτική στροφή προς τον ισλαμισμό, την οποία επιθυμεί η πλειοψηφία του λαού. Τότε ο στρατός κάνει πραξικόπημα (1960, 1971 και 1980) ή παρεμβαίνει με ήπιο τρόπο (π.χ., 1997), για να προστατεύσει τις μεταρρυθμίσεις του Κεμάλ. Πρβλ. και το αποτυχημένο πραξικόπημα του 2016. Στην Αίγυπτο ο στρατός υπό τον Σίσι ανατρέπει, το 2013, τον μοναδικό εκλεγμένο πρόεδρο Μόρσι, που ήταν ισλαμιστής.

Η κρατική εξουσία υπόκειται άραγε σε νομικούς περιορισμούς που δεν θεσπίζει η ίδια; Οπωσδήποτε, υπόκειται στους περιορισμούς του διεθνούς δικαίου.

Από τη μεριά του διεθνούς δικαίου, το κράτος το περιορίζουν κυρίως δύο είδη κανόνων: οι γενικώς παραδεδεγμένοι, που δεσμεύουν όλα τα κράτη, και οι συμβατικοί, στους οποίους το κράτος υπάγεται εκουσίως (πρβλ. Σ 28 § 1).

Μπορεί, όμως, ένα κράτος να υπόκειται σε νομικούς κανόνες άλλου κράτους; Λογικά, η απάντηση θα έπρεπε να είναι αρνητική. Το κράτος που περιορίζεται

νομικά από άλλο χάνει την ιδιότητα του κράτους, διότι η εξουσία του δεν είναι η ανώτατη. Εν τούτοις, η ιστορική πραγματικότητα παρουσιάζει κράτη που υπόκεινται σε νομικούς κανόνες άλλου κράτους, χωρίς να μπορεί κανείς να τους αρνηθεί το χαρακτηρισμό του κράτους. Τέτοια είναι κυρίως τα κράτη μέλη ομοσπονδιακού κράτους ή υπό αποικιακό καθεστώς. Για να καλύψει αυτή την αναγνώριση πραγματικότητα, η επιστήμη διακρίνει τα κράτη σε κυρίαρχα και μη.

19.- Η κυριαρχία. – Κυριαρχία λέγεται η πλήρης και τέλεια κρατική εξουσία. Το κράτος έχει πάντοτε το δικαίωμα να επιτάσσει ελεύθερους ανθρώπους και να τους εξαναγκάζει να τηρούν τις επιταγές του. Όμως το κυρίαρχο κράτος περιορίζεται μόνο με τη θέλησή του. Το μη κυρίαρχο υπόκειται και σε περιορισμούς που πηγάζουν από τη θέληση άλλου κράτους. Με άλλα λόγια, το κράτος πάντοτε άρχει, αλλά μόνο το κυρίαρχο δεν άρχεται, ενώ το μη κυρίαρχο άρχεται. Έτσι κι αλλιώς, το μη κυρίαρχο κράτος έχει όλα τα στοιχεία του κράτους, μόνο που η εξουσία του είναι ατελής.

Σύμφωνα με άλλη, ισοδύναμη, διατύπωση, κυριαρχία είναι η αποκλειστική αρμοδιότητα της αρμοδιότητας (Kompetenz - kompetenz), δηλαδή η αρμοδιότητα να καθορίζει κανείς τη δική του αρμοδιότητα. Είναι προφανές ότι όποιο κράτος έχει την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας δεν αντλεί την εξουσία του από άλλο.

Η κυριαρχία είναι έννοια απόλυτη και με περιεχόμενο αρνητικό. Την έπλασαν, ιδίως οι νομομαθείς του γαλλικού στέμματος, για να δικαιολογήσουν πώς η εξουσία του μονάρχη είναι αδέσμευτη απ' ενός απέναντι στον Πάπα και τον Αυτοκράτορα της Αγίας Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας και απ' ετέρου απέναντι στους φεουδάρχες. Αυτή η εξουσία μπορεί να καλύπτει όλα τα θέματα του κόσμου τούτου, δηλαδή είναι πλήρης, κατά το αξίωμα «Ο βασιλέας δεν εξαρτάται παρά από τον Θεό και το σπαθί». Επίσης, τα ρυθμίζει στον ανώτατο βαθμό, δηλαδή είναι τέλεια, κατά το αξίωμα «*Rex superiorem non recognoscens imperator in regno suo est*». Επειδή ο μονάρχης προσωποποιεί το κράτος, η κυριαρχία του κράτους και η κυριαρχία του μονάρχη ταυτίζονται. Η κυριαρχία είναι έννοια ανθρωπομορφική. Όταν όμως αργότερα ο βασιλέας παύει να είναι κυρίαρχος, το κράτος παραμένει κυρίαρχο. Τότε εμφανίζεται το ζήτημα ποιος έχει πλέον την ανώτατη εξουσία μέσα σε αυτό.

Από τη Γαλλική Επανάσταση διακρίνουμε σαφώς δύο όψεις της κυριαρχίας, την εξωτερική (ή κυριαρχία του κράτους) και την εσωτερική (ή κυριαρχία μέσα στο κράτος). Η εξωτερική όψη δίνει απάντηση στο τι είναι η κυριαρχία, δηλαδή στο τι νομικές συνέπειες έχει. Η εσωτερική όψη δίνει απάντηση στο ποιος τελικά την έχει. Η εξωτερική αφορά το κράτος ως ενιαίο σύνολο, ενώ η εσωτερική την οργάνωση του κρατικού μηχανισμού.

Η εσωτερική και η εξωτερική κυριαρχία αποτελούν τις δύο όψεις του ίδιου φαινομένου. Γι' αυτό, αν το κράτος χάσει τη μία, χάνει και την άλλη. Πάντως, οι απλοί περιορισμοί της μίας δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκη περιορισμούς της άλλης.

Το κράτος είναι εξωτερικώς κυρίαρχο, όταν υπόκειται μόνο στους κανόνες του διεθνούς δικαίου, δηλαδή όταν δεν εξαρτάται νομικώς από άλλο κράτος. Συνεπώς, η εξωτερική κυριαρχία ταυτίζεται με την ανεξαρτησία. Νομικώς, όλα τα κυρίαρχα κράτη βρίσκονται σε σχέση ισότητας.

Η εσωτερική κυριαρχία σημαίνει κατά πρώτο λόγο ότι κανόνες δικαίου παράγει μόνο το κράτος. Άλλο πρόσωπο μπορεί να παράγει κανόνες δικαίου μόνον εφόσον του το αναθέτει ή επιτρέπει το κράτος.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Μέσα στο κράτος, οι δήμοι ή τα πανεπιστήμια παράγουν κανόνες δικαίου, εφόσον κανόνες δικαίου του κράτους τους δίνουν αυτή την ικανότητα.

Μέσα στο κράτος την κυριαρχία δεν μπορεί να την έχει παρά μόνον ένας άνθρωπος ή ένα σύνολο ανθρώπων, που λέγεται *κ υ ρ ί α ρ χ ο ό ρ γ α ν ο*. Αυτό παράγει τους ανώτατους κανόνες δικαίου, οι οποίοι δίνουν την ιδιότητα του κανόνα δικαίου σε όλους τους άλλους και μπροστά στους οποίους όλοι οι άλλοι κάμπτονται. Τον κανόνα δικαίου, όμως, που δίνει την ιδιότητα του κυρίαρχου οργάνου δεν τον παράγει άλλος κανόνας δικαίου. Παράγεται σαν φυσικό γεγονός.

Όποιος έχει την κυριαρχία μέσα στο κράτος δεν μπορεί να την ασκεί όλη μόνος του. Θα έπρεπε αυτός μόνος του να παράγει όλους τους κανόνες δικαίου. Κάτι τέτοιο όμως είναι πέρα για πέρα αδύνατο. Γι' αυτό διακρίνουμε τον *φ ο ρ έ - α* της κυριαρχίας από την *ά σ κ η σ ή* της. Ο φορέας κρατεί την παραγωγή των ανώτατων κανόνων δικαίου, ή και την ανάδειξη αυτών που τους παράγουν, και αναθέτει την περαιτέρω άσκηση της σε άλλους, που έτσι αποκτούν την ιδιότητα του οργάνου.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Στην Ελλάδα κυρίαρχο όργανο είναι ο λαός. Κατά το άρθρο 1 § 3, «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό... και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα», δηλαδή ασκούνται κατά κανόνα από άλλα όργανα.

Mutatis mutandis, η ίδια λογική κατασκευή ισχύει και για τα κράτη που δεν είναι κυρίαρχα.

Το ότι η κυριαρχία δεν είναι απαραίτητο στοιχείο του κράτους και το ότι η κυριαρχία είναι απαραίτητο στοιχείο του κράτους αλλά υπόκειται και σε νομικούς περιορισμούς πέραν του διεθνούς δικαίου είναι δύο τρόποι για να αποδοθεί θεωρητικά το ίδιο πράγμα. Η πρώτη μέθοδος έχει πάντως το προσόν ότι διακρίνει ευθύς εξ αρχής τα κράτη σε δύο είδη, τα κυρίαρχα και τα μη.

Η πρωτογενής εξουσία επιτρέπει στο κράτος να καθορίζει μόνο του πώς οργανώνεται, δηλαδή πώς αναδεικνύονται όσοι την ασκούν και ποιες αρμοδιότητες έχουν. Αυτά όμως αποτελούν το αντικείμενο του ίδιου του Συντάγματος (βλ. τον ορισμό του, αρ. 2, 3 και 141). Συνεπώς, η κρατική εξουσία εκδηλώνεται πρωτίστως θεσπίζοντας ουσιαστικό Σύνταγμα.

Εφόσον ένα κράτος είναι κυρίαρχο, είναι άραγε δυνατόν να το δεσμεύουν κανόνες πέραν του διεθνούς δικαίου; Εκ πρώτης όψεως φαίνεται συνεπέστερο με την έννοια της κυριαρχίας να απαντήσουμε αρνητικά στο ερώτημα. Τότε, όμως, το δίκαιον δεν εκφράζει παρά το εκάστοτε συμφέρον του κράτους. Αυτή ήταν η θέση της εθνικοσοσιαλιστικής θεωρίας, κατά την οποία το δίκαιον είναι οτιδήποτε είναι χρήσιμο στον γερμανικό λαό. Έτσι, το πρόβλημα μετατίθεται στο τι είναι χρήσιμο, αλλά αυτό το κρίνει κυριαρχικά ο οδηγητής (Führer). Παρόμοιας αξίας είναι και το σύνθημα «*Νόμος είναι το δίκιο του εργάτη*». Παρ' όλα αυτά, ή μάλλον εξαιτίας όλων αυτών, τα κυρίαρχα κράτη, τουλάχιστον τα δημοκρατικά, διακηρύσσουν ότι υπόκεινται στο δίκαιον. Η αυτοδέσμευση του κράτους με κανόνες δικαίου δεν αποτελεί επαρκή εξήγηση, διότι το κράτος μπορεί να την αίρει οποτεδήποτε και διότι τα δικαιώματα του ανθρώπου θεωρούνται χρονικώς πρότερα και ανώτερα από το δίκαιον του κράτους. Ήδη διαφαίνεται η απάντηση στο πρόβλημα. Υπεράνω του θετικού δικαίου, δηλαδή του δικαίου που παράγεται από το κράτος, υπάρχει το φυσικό δίκαιο, που επιβάλλεται στο κράτος. Τον κορμό του φυσικού δικαίου αποτελούν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Η δέσμευση αυτή ακόμη και του κυρίαρχου κράτους δημιουργεί, βεβαίως, δυσεπίλυτα νομικά προβλήματα, αλλά είναι γενικώς αποδεκτή από την κοινή γνώμη στις σύγχρονες δημοκρατίες και γι' αυτό οι κρατούσες πολιτικές θεωρίες την έχουν αναγάγει σε δόγμα.

Στις ημέρες μας έχει σημειωθεί μια αξιόλογη εξέλιξη. Τώρα, την κυριαρχία την περιορίζουν και κανόνες δικαίου τους οποίους παράγουν και επιβάλλουν ορισμένοι διεθνείς οργανισμοί. Οι διεθνείς οργανισμοί αποκτούν αυτή την ικανότητα με δύο τρόπους. Αφ' ενός το ίδιο το κράτος τους παραχωρεί εκούσια την άσκηση συγκεκριμένων εξουσιών του (π.χ., Σ 28 §§ 2 και 3), οπότε ενδέχεται να τείνουν να αποκτήσουν ομοσπονδιακή χροιά (π.χ., Ε. Ε.). Αφ' ετέρου την ικανότητα τους τη δίνουν ορισμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, οι οποίοι σχηματίζουν πλέον «*μορφώματα υπερκρατικών έννομων τάξεων*» και αφορούν ιδίως την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της διεθνούς ειρήνης. Όλη αυτή η εξέλιξη προέρχεται από την αυτονομία που έχει αποκτήσει η λειτουργία των διεθνών οργανισμών. Διότι η αυτονομία των διεθνών οργανισμών είναι το τίμημα της δημιουργίας τους και τους προσδίδει εξουσίες πέρα από όσες τους αναθέτουν συμβατικώς τα κράτη. Και εδώ πρόκειται για πρωτογενή εξουσία, αλλά χωρίς κράτος.

Δ. Η ΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑ

20. – Η χρησιμότητα της έννοιας. – Είδαμε (ανωτ. αρ. 17 και 18) ότι η κρατική εξουσία είναι οργανωμένη και ότι το κράτος είναι το αποτέλεσμα του φαινομένου που λέγεται θεσμοποίηση της εξουσίας. Κρίσιμη καμπή στην ιστορική εξέλιξη είναι η διάκριση του δημόσιου ταμείου (fiscus) και του ιδιωτικού ταμείου του μονάρχη. Επειδή ο μονάρχης είναι *legibus solutus* και ανεύθυνος, υπεύθυνο γίνεται το κράτος ως *fiscus*.

Η δράση ορισμένων ανθρώπων θεωρείται όχι δική τους, αλλά του κράτους το οποίο αυτοί εκφράζουν. Έτσι, το κράτος χαρακτηρίζεται νομικό πρόσωπο, δηλαδή υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων. Επειδή το κράτος έχει νομική προσωπικότητα, δεν συγχέεται με τους ανθρώπους που εκφράζουν τη βούλησή του, ούτε η βούλησή του ταυτίζεται με την ατομική βούλησή τους. Το κράτος έχει αυτοτελή ικανότητα να αποκτά δικαιώματα και να αναλαμβάνει υποχρεώσεις. Γι' αυτό η νομική προσωπικότητα είναι έννοια τεχνικώς απαραίτητη.

Ενώ η αυτοδύναμη εξουσία δίνει στο κράτος θέση υπεροχής στις έννομες σχέσεις, αντίθετα η νομική προσωπικότητα το καθιστά συγκρίσιμο, αν όχι ίσο, με τα άλλα πρόσωπα, νομικά και φυσικά. Ενώ η αυτοδύναμη εξουσία τού επιτρέπει να παράγει κανόνες δικαίου, η ιδιότητα του προσώπου το υπάγει σε αυτούς.

Η νομική προσωπικότητα έχει και άλλα πλεονεκτήματα. Εξηγεί την ενότητα και τη συνέχεια του κράτους και των έννομων σχέσεων στις οποίες αυτό εμπλέκεται, παρά την εναλλαγή των ανθρώπων που το απαρτίζουν ή που τις συνάπτουν. Το κράτος παραμένει το ίδιο, ακόμη και όταν αλλάζει πολίτευμα. Εξ άλλου, η νομική προσωπικότητα αποτελεί το θεμέλιο της ισότητας των κρατών, η οποία επιτρέπει την οργάνωση της διεθνούς κοινωνίας. Τέλος, η προσωπικότητα επιτρέπει στο κράτος να έχει περιουσιακή αυτοτέλεια.

Η νομική προσωπικότητα του κράτους είναι άραγε πλάσμα δικαίου (*Savigny*) ή κοινωνική πραγματικότητα (*Gierke*); Η διαφορά των δύο απόψεων έγκειται στην έκταση της προσωπικότητας. Αν η νομική προσωπικότητα του κράτους είναι πλάσμα δικαίου, αφορά μόνον όσες σχέσεις θέλει το δίκαιο, που την έπλασε. Αν είναι κοινωνική πραγματικότητα, διέπει όλη την κρατική οργάνωση. Οπωσδήποτε ορθότερη είναι η δεύτερη άποψη. Η νομική προσωπικότητα του κράτους δεν είναι νομική φαντασίωση. Είναι νομική οντότητα την οποία γεννά η ψυχολογική ενότητα του λαού. Αυτή αναπτύσσεται, εφόσον και οι κυβερνώντες και οι κυβερνώμενοι έχουν συνείδηση ότι αποτελούν ενιαία ομάδα και ότι η ομάδα διατρέχει κινδύνους που αφορούν όλα τα μέλη της. Άλλωστε, η εθνική συνείδηση αποτελεί τον κατ' εξοχήν συνεκτικό ιστό.

Το Σύνταγμά μας αναγνωρίζει ότι το κράτος είναι νομικό πρόσωπο. Συγκεκριμένα, το Σύνταγμα αφ' ενός θεωρεί το κράτος υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων (π.χ., 24 § 1

εδ. α' και 25 § 4) και αφ' ετέρου χρησιμοποιεί, εκτός από τον όρο κράτος, και τον συνώνυμο όρο Δημόσιον (π.χ., 29 § 3 εδ. β'), που εμπεριέχει την έννοια του νομικού προσώπου. (Βλ. 57 § 4 εδ. α' του 1975).

III. ΑΛΛΕΣ ΘΕΩΡΙΕΣ ΓΙΑ ΤΟ ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΚΡΑΤΟΣ

21.- Πληθώρα θεωριών. – Η θεωρία ότι το κράτος είναι νομικό πρόσωπο οφείλεται κυρίως στους G. Jellinek και Laband και έχει γίνει κλασική. Και άλλες δύο, όμως, από τις πολυάριθμες θεωρίες για το κράτος παρουσιάζουν ιδιαίτερο νομικό ενδιαφέρον και εμπλουτίζουν τη σκέψη, αν και δεν έχουν επικρατήσει. Είναι η θεωρία του Κέλσεν και η θεωρία του Ντυγκί. Το ποια είναι η ορθότερη έχει σχετική σημασία. Το σημαντικό είναι να βοηθούν στην επίλυση πρακτικών ζητημάτων. Εδώ υπερέχει η κλασική θεωρία, διότι η νομική προσωπικότητα είναι απαραίτητο εργαλείο για τη νομική σκέψη.

22.- Η καθαρή θεωρία του δικαίου του Κέλσεν. – Κατά τον Hans Kelsen (1881-1973), αρχηγό της σχολής της Βιέννης, το κράτος ταυτίζεται με το σύνολο των κανόνων δικαίου που ισχύουν σε ένα λαό, δηλαδή με μια έννομη τάξη.

Ακόμη, πρέπει αυτή *«να ιδρύει, για τη δημιουργία και την εφαρμογή των κανόνων που την αποτελούν, εξειδικευμένα όργανα. Πρέπει να εκφράζει κάποιο βαθμό συγκεντρωτισμού. Το κράτος είναι μια έννομη τάξη σχετικώς συγκεντρωμένη»*. Αυτή είναι η *σ τ α τ ι κ ή* μορφή του κράτους και συμπίπτει με την κρατική εξουσία, η οποία εφαρμόζει το δίκαιον (die Geltung der Rechtsordnung).

Στην έννομη τάξη κάθε κανόνας δικαίου αντλεί την ισχύ του από ανώτερο. Έτσι, δημιουργείται μια *ε ρ α ρ χ ί α* των κανόνων, που σχηματίζουν *π υ ρ α μ ί δ α*. Ανώτερος κανόνας από όλους είναι το Σύνταγμα, που αντλεί την ισχύ του από το γεγονός ότι τον έθεσε το όργανο με τη συντακτική αρμοδιότητα. Αυτή την αρμοδιότητα την έδωσε στο συντακτικό όργανο ένας κανόνας, ο *θ ε μ ε λ ι ώ δ η ς κ α ν ό ν α ς* (ή, ορθότερα, ιδρυτικός, Grundnorm), που δεν έθεσε κανείς, αλλά που προϋποθέτουμε. Αλλιώς, καταρρέει όλη η πυραμίδα. Ο θεμελιώδης κανόνας *δ ε ν α π ο τ ε λ ε ί θ ε τ ι κ ό δ ί κ α ι ο*, αλλά φυσικό γεγονός. Το περιεχόμενό του είναι ότι *«πρέπει να ρυθμίζουμε τη συμπεριφορά μας κατά τον τρόπο που ορίζει το Σύνταγμα»*. Με άλλα λόγια, *«πρέπει να σεβόμαστε τους κανόνες τους οποίους έθεσε κάποιο όργανο παρήγαγε για πρώτη φορά Σύνταγμα»*. Τον θεμελιώδη κανόνα τον δεχόμαστε ως αίτημα, όπως περίπου το ευκλείδειο αίτημα στη γεωμετρία.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Ο Κέλσεν φωτίζει τη θεωρία του ως εξής. Ένας πατέρας λέει στο παιδί του: – Πήγαινε στο σχολείο. – Γιατί να πάω στο σχολείο; – Διότι τα παιδιά πρέπει να υπακούουν στον πατέρα τους. – Γιατί πρέπει να υπακούω στον πατέρα μου; – Διότι έτσι είπε ο Θεός. Αν το παιδί ρωτήσει *«Και γιατί πρέπει να υπακούω στον Θεό?»*, η απάντηση είναι ότι έτσι είναι, ότι δεν αμφισβητούμε αυτό τον κανόνα, τον θεωρούμε δεδομένο. Ο θεμελιώδης κανόνας δίνει απλώς την εξουσία στον πατέρα και δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένο περιεχόμενο συμπεριφοράς.

Το κράτος ανήκει στον κόσμο των ιδεών. Το αποτελούν κανόνες που ρυθμίζουν το δέον γενέσθαι (Sollen) και όχι το είναι (Sein). Αυτό υπόκειται στην αιτιότητα. Η παραγωγή των κανόνων δικαίου γίνεται κάθε φορά με τη συγκεκριμενοποίηση (Konkretisierung) ανώτερου κανόνα (Ursprungsnorm) και καταλήγει σε ατομικούς κανόνες δικαίου. Η παραγωγή των κανόνων δικαίου αποτελεί τη δυνάμει μορφή του κράτους.

Η καθαρή θεωρία του δικαίου (Reine Rechtslehre, καθαρώς νομική θεωρία) –που λέγεται καθαρή, επειδή είναι αποκλειστικώς και μόνο νομική– δεν απορρίπτει τα τρία πραγματικά στοιχεία του κράτους. Δεν δέχεται τη νομική προσωπικότητα, αλλά πάντως γονιμοποιεί τη νομική σκέψη. Κατ' εξοχήν είναι χρήσιμη στον έλεγχο της νομιμότητας και της συνταγματικότητας.

Η κελσενική σκέψη σχηματίζεται κατά την ακμή του εθνικού κράτους. Όμως αυτό εξελίσσεται και αλλοιώνεται αφ' ενός από την ένταξή του σε υπερεθνικά μορφώματα και αφ' ετέρου από τη δημιουργία κατώτερων κέντρων εξουσίας, δημόσιας και, το σπουδαιότερο, ιδιωτικής (π.χ., ΔΝΤ, Περιφέρειες, ΔΟΕ). Εκτός του κράτους και παράλληλα προς αυτό λοιπόν, παράγονται τόσο μονομερώς όσο και συμβατικώς πολυάριθμοι κανόνες δικαίου, οπότε η κελσενική πυραμίδα υφίσταται δικαιολογημένη κριτική. Η γενική εικόνα δεν έχει πάντως ανατραπεί και η συστηματική και παιδαγωγική αξία της πυραμίδας των κανόνων παραμένει (βλ. κατωτ. αρ. 29, 35, 157, 397).

23.- Η θετικιστική θεωρία του Ντυγκί. – Κατά τον Léon Duguit (1859-1928), ιδρυτή της σχολής του Μπορντώ, το κράτος γεννάται όταν, σε μια κοινωνική ομάδα, οι ισχυρότεροι επιβάλλουν τη θέλησή τους στους ασθενεστερούς. Με αυτόν τον τρόπο, η ομάδα διαφοροποιείται σε κυβερνώντες και κυβερνωμένους.

Η δύναμη που οδηγεί το κράτος μπορεί να είναι υλική ή μη. Επίσης, μπορεί οι ασθενέστεροι να την αποδέχονται εκουσίως. Οι κυβερνώντες επιβάλλουν τη θέλησή τους στους κυβερνωμένους με ειδικά πρόσωπα, τα όργανα (agents). Η επιβολή στηρίζεται στον κανόνα του αντικειμενικού δικαίου (règle du droit objectif), δηλαδή στον νόμο της κοινωνικής αλληλεγγύης (solidarité sociale). Αυτή ενώνει διαρκώς τους ανθρώπους μέσα στο κράτος, που είναι ένα απλό πραγματικό γεγονός. Με την αλληλεξάρτηση επιβιώνει το σύνολο, μέσα στο οποίο καθένας έχει να κερδίσει.

Ο Ντυγκί γράφει: «Αρνούμαι την προσωπικότητα του κράτους. Κατά συνέπεια, δεν εννοώ ότι υπάρχει ένα δήθεν πρόσωπο συλλογικό και κυρίαρχο, με υπηκόους που υπόκεινται στη θέλησή του». «Η λέξη κράτος σημαίνει είτε τους κυβερνώντες ή την πολιτική εξουσία, είτε την ίδια την κοινωνία, όπου υπάρχει αυτή η διαφοροποίηση κυβερνώντων και κυβερνωμένων και όπου, ακριβώς γι' αυτό τον λόγο, υπάρχει μία πολιτική δύναμη». «Το κράτος είναι μια αφηρημένη έννοια. Η πραγματικότητα είναι οι κυβερνώντες, δηλαδή τα άτομα που, σε δεδομένη ομάδα, κατέχουν τη δύναμη του υλικού καταναγκασμού», εφόσον αυτή είναι «ακαταμάχητη».

Η θετικιστική (positiviste) θεωρία εμπνέεται από κοινωνιολόγους και ιδίως από τον φιλόσοφο Αύγουστο Κοντ. Η ονομασία της δεν έχει καμία σχέση με το θετικό δίκαιο. Αντίθετα μάλιστα, ο Ντυγκί θεωρεί ότι το δίκαιο είναι αντικειμενικά γέννημα της κοινωνίας.

IV. ΤΑ ΕΙΔΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

A. ΟΙ ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ

24.- Ενιαία κράτη και ενώσεις κρατών. – Συχνά τα κράτη συνάπτουν μεταξύ τους τέτοιους νομικούς δεσμούς, ώστε να σχηματίζουν από κοινού μία σαφώς διακριτή πολιτική οντότητα, χωρίς να παύουν να είναι κράτη. Η πραγματικότητα αυτή επιβάλλει να διακρίνουμε τα ενιαία (ή απλά) κράτη και τις ενώσεις κρατών. Ενιαίο είναι το κράτος που δεν σχηματίζει ένωση με άλλο. Η συμμετοχή σε ένωση κρατών συνεπιφέρει για κάθε μέλος της κάποιον περιορισμό της κυριαρχίας του, διότι τώρα ορισμένες αρμοδιότητες των κρατών ασκούνται από κοινού. Όταν η ένωση κρατών φθάνει μέχρι τη δημιουργία νέου κράτους, το οποίο υπέρκειται των μελών της, τότε αυτά χάνουν όλως διόλου την κυριαρχία τους. Μέλος της διεθνούς κοινωνίας είναι πλέον μόνο το νέο κυρίαρχο κράτος, το *ομοσπονδιακό*, που είναι σύνθετο, διότι το απαρτίζουν κράτη, τα *ομόσπονδα*.

Στη σύμπτυξη ενώσεων ωθεί τα κράτη η θέλησή τους να επωφελούνται από τη συμμετοχή τους στο σύνολο, διατηρώντας ωστόσο την κρατική ιδιότητα. Σήμερα το ομοσπονδιακό κράτος έχει αποκτήσει πολύ μεγάλη σπουδαιότητα και είναι ένα από τα κυριότερα πλαίσια για την ανάπτυξη του παγκόσμιου πολιτισμού.

25.- Η οργάνωση του ενιαίου κράτους. – Στα ενιαία κράτη υπάρχει μόνο μία έννομη τάξη. Είναι όμως αδύνατο όλα τα όργανα του κράτους να ασκούν την αρμοδιότητά τους σε όλη την επικράτεια, εκτός αν το κράτος είναι μικροσκοπικό. Έτσι, τα όργανα του κράτους διακρίνονται σε *κεντρικά*, που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα σε όλη την επικράτεια, και σε *περιφερειακά*, που έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα μόνο σε συγκεκριμένο τμήμα της επικράτειας. Αν το κράτος έχει μόνο κεντρικά όργανα, εφαρμόζει το *συγκεντρωτικό* σύστημα για την οργάνωσή του. Αν έχει και περιφερειακά, εφαρμόζει το *αποκεντρωτικό* (ή *αποκέντρωση*). Σχεδόν όλα τα κράτη υιοθετούν το αποκεντρωτικό σύστημα (βλ. και άρθρο 101).

Αλλά η αποκέντρωση δεν έχει αρκετή ευλυγισία και αποτελεσματικότητα. Γι' αυτό τα κράτη, ιδίως στις ημέρες μας, ιδρύουν δημόσια νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν την ικανοποίηση των κρατικών σκοπών. Ορισμένα όργανα αποσπώνται μαζί με τις αρμοδιότητές τους από το νομικό πρόσωπο του κράτους και το κράτος προσδίδει στην οργανωτική τους ενότητα νομική προσωπικότητα. Ακριβώς αυτή η οργανωτική μέθοδος του κράτους ονομάζεται *αυτοδιοίκηση*. Αυτοδιοίκηση χωρίς ξεχωριστό νομικό πρόσωπο δεν υπάρχει. Το κράτος και τα δημόσια νομικά πρόσωπα μαζί αποτελούν το *κράτος εν ευρεία έννοια*.

Για να εξασφαλίσει την επιβολή μίας και μόνης θελήσεως σε όλο τον μηχανισμό του, το κράτος χρησιμοποιεί τον *ιεραρχικό έλεγχο*, που συνίσταται αφ' ενός στην αρμοδιότητα των ανώτερων οργάνων να δίνουν οδηγίες και διαταγές προς τα κατώτερα και στην αντίστοιχη υποχρέωση των κατωτέρων να εκτελούν τις διαταγές και αφ' ετέρου στην αρμοδιότητα των ανώτερων να ελέγχουν τις πράξεις των κατωτέρων. Ο ιεραρχικός έλεγχος τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση και καλύπτει και τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα των πράξεων. Τη συνοχή αυτή την επιτυγχάνει το κράτος στα άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα με τη *διοικητική εποπτεία*, η οποία επιτρέπει επέμβαση του κράτους στα όργανα και τις πράξεις τους, αλλά μόνον όταν κάτι τέτοιο προβλέπεται ρητά. Π.χ., ο υπουργός παιδείας ασκεί ιεραρχικό έλεγχο στις υπηρεσίες του υπουργείου του και διοικητική εποπτεία στα πανεπιστήμια.

Η αυτοδιοίκηση διακρίνεται σε τοπική και καθ' ύλην. Στην *τοπική αυτοδιοίκηση* τα νομικά πρόσωπα είναι αρμόδια για τις τοπικές υποθέσεις σε ορισμένη περιφέρεια της επικράτειας. Στην *καθ' ύλην αυτοδιοίκηση* τα νομικά πρόσωπα είναι αρμόδια για την επιδίωξη κάποιου ειδικού σκοπού. Η αυτοδιοίκηση δεν συνεπιφέρει κατ' ανάγκην *αυτοκυβέρνηση*, δηλαδή ανάδειξη των ανώτερων οργάνων των νομικών προσώπων με εκλογή από όσους αφορά η δραστηριότητά τους. Η αυτοκυβέρνηση απαντά στην τοπική αυτοδιοίκηση των δημοκρατικών κρατών, αλλά και σε άλλες περιπτώσεις.

Παραδείγματα: Στην Ελλάδα ο υπουργός εσωτερικών είναι κεντρικό όργανο του κράτους, ενώ ο γενικός γραμματέας της αποκεντρωμένης διοίκησης Κρήτης περιφερειακό. Οι δήμοι και οι Περιφέρειες είναι νομικά πρόσωπα στην τοπική αυτοδιοίκηση, το Ι.Κ.Α. και οι δικηγорικοί σύλλογοι στην καθ' ύλην. Η αυτοκυβέρνηση εφαρμόζεται στους Ο.Τ.Α., αλλά δεν εφαρμόστηκε κατά τα έτη 1936 έως 1951 και 1967 έως 1975, όταν οι δημοτικοί και κοινοτικοί άρχοντες ήταν διορισμένοι. Εφαρμόζεται, επίσης, στους δικηγорικούς συλλόγους, τα πανεπιστήμια κ.λπ.

Η αποκέντρωση, η αυτοδιοίκηση και η αυτοκυβέρνηση είναι έννοιες απολύτως διακριτές, αλλά ο καθημερινός πολιτικός λόγος τις συγχέει συχνότατα. Επίσης, δεν πρέπει κανείς να συγχέει τα περιφερειακά όργανα του αποκεντρωτικού συστήματος και τα όργανα των Περιφερειών, οι οποίες είναι Ο.Τ.Α.

Η τοπική αυτοδιοίκηση, μαζί με την αυτοκυβέρνηση, αποτελεί κύτταρο της δημοκρατίας και έχει τις ρίζες της στις αρχαίες πόλεις. Εθίζει τους πολίτες στην άσκηση των ελευθεριών τους και αποτελεί αντίβαρο στην κρατική εξουσία. Εξ άλλου, μπορεί να έχει περισσότερους βαθμούς (π.χ., δήμους και Περιφέρειες).

26.- Ειδικώς οι Περιφέρειες. – Από τη δεκαετία του 1970 έχουν σημαντική ανάπτυξη στην Ευρώπη οι Περιφέρειες (Regiones), που είναι νομικά πρόσωπα του ανώτατου βαθμού στην τοπική αυτοδιοίκηση και έχουν εκτεταμένες αρμο-

διότητες. Οι Περιφέρειες έχουν έντονο πολιτικό χαρακτήρα, διότι αντιστοιχούν σε σχετικώς μεγάλη γεωγραφική έκταση την οποία συνέχουν ψυχικοί δεσμοί (ιστορικοί, οικονομικοί, πολιτισμικοί ή ακόμη και φυλετικοί). Οι Περιφέρειες έχουν πάντοτε μια συνέλευση, που εκλέγεται με άμεση καθολική ψηφοφορία. Οικονομικώς εξαρτώνται από το κράτος, αλλά η διοικητική του εποπτεία είναι περιορισμένη.

Οι Περιφέρειες αποτελούν ασφαλιστικές δικλίδες του κράτους που θέλει να παραμείνει ενιαίο, αν και περιέχει ετερόκλητα στοιχεία. Η ίδρυση Περιφερειών είναι κατ' αρχάς επιδίωξη της δεξιάς, αλλά την υιοθετεί η αριστερά θυσιάζοντας έτσι τον ιακωβινισμό της. Πρώτο προβλέπει Περιφέρειες το ιταλικό Σύνταγμα του 1948 (α. 114 επ.). Εξ άλλου, η ευρωπαϊκή ενοποίηση ευνοεί την τοπική αυτοδιοίκηση με Περιφέρειες, επειδή συρρικνώνει τον ρόλο του κράτους. Από πολιτική άποψη, οι Περιφέρειες αποτελούν ένα βήμα πριν από την ομοσπονδιοποίηση, αλλά η αποτελεσματικότητά τους είναι ενίοτε συζητήσιμη. Ο κίνδυνος να αποκτήσουν χαρακτηριστικά φέουδου είναι υπαρκτός. Και όταν η Ευρώπη των 27 κρατών είναι δυσκίνητη, τι θα είναι η Ευρώπη των πολυάριθμων Περιφερειών; Τέλος, η ίδρυση Περιφερειών δεν μπορεί να λύσει το πρόβλημα όσων μειονοτήτων δεν είναι τοπικώς συγκεντρωμένες.

Το Βέλγιο αποκτά Περιφέρειες το 1970, αλλά γίνεται ομοσπονδιακό κράτος το 1994. Η Ισπανία με τις Περιφέρειες αντιμετωπίζει τις φυγόκεντρες δυνάμεις, ιδίως στη Χώρα των Βάσκων, την Καταλωνία και τη Γαλικία. Στη Γαλλία, Περιφέρειες ιδρύονται το 1982, ύστερα από την εκλογή του Μιττεράν στην προεδρία της Δημοκρατίας, αλλά σήμερα πολλοί τις θεωρούν αιτία προστριβών και πολλαπλασιασμού της γραφειοκρατίας χωρίς λόγο.

Το 1997, η Μεγάλη Βρεταννία δημιουργεί στη Σκωτία ένα τοπικό «κοινοβούλιο», ενώπιον του οποίου είναι υπεύθυνη μια τοπική «κυβέρνηση». Οι νόμοι του τοπικού κοινοβουλίου αφορούν μόνο παραχωρημένα θέματα και ελέγχονται δικαστικά. Παρόμοιοι θεσμοί ιδρύονται στην Ουαλλία, αλλά με πολύ λιγότερες αρμοδιότητες, καθώς και στη Βόρειο Ιρλανδία, όχι όμως στην Αγγλία. Το ασύμμετρο αυτό σύστημα μοιάζει μάλλον με τις Περιφέρειες και όχι με το ομοσπονδιακό κράτος, διότι το ίδρυσε νόμος του βρετανικού Κοινοβουλίου και όχι Σύνταγμα. Ένας άλλος νόμος μπορεί να το καταργήσει. Επειδή οι Άγγλοι βουλευτές δεν συμμετέχουν στις αποφάσεις για τα παραχωρημένα θέματα, την ισορροπία αποκαθιστά η συγκρότηση, μέσα στη Βουλή των Κοινοτήτων, επιτροπής για θέματα της Αγγλίας. Μέλη της είναι αποκλειστικώς Άγγλοι βουλευτές.

Στην Ελλάδα, οι Περιφέρειες είναι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού (Σ 102 § 1).

27.- Οι ενώσεις κρατών. – Ένωση κρατών σχηματίζουν τα κράτη όταν αποκτούν μεταξύ τους διαρκείς νομικούς δεσμούς με πολιτική φύση.

Έτσι, δεν υπάρχει ένωση κρατών, όταν οι δεσμοί δεν είναι διαρκείς ή δεν είναι νομικοί ή δεν έχουν πολιτική φύση. Π.χ., οι δεσμοί της Ελλάδας και της Κύπρου δεν είναι νομικοί αλλά ψυχι-

κοί, ενώ των κρατών μελών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, έως τη συνθήκη του Μάαστριχτ, δεν έχουν πολιτική φύση αλλά οικονομική. Στην πράξη, η διάκριση μεταξύ των πολυάριθμων κρατών (χωρίς σχηματισμό νέου κράτους), συμμαχιών και διεθνών οργα-νισμών δεν είναι πάντοτε προφανής. Οι απλές ενώσεις κρατών ενδιαφέρουν πρωτίστως το διεθνές δίκαιο και επηρεάζουν ελάχιστα το συνταγματικό. Από την άλλη πλευρά, το διεθνές δίκαιο γνωρίζει μόνο το ομοσπονδιακό κράτος και κατ' αρχήν αγνοεί τα κράτη μέλη του. Η οργάνωση του ομοσπονδιακού κράτους είναι αντικείμενο του συνταγματικού δικαίου.

Οι ενώσεις κρατών διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, δηλαδή σε *α π λ έ ς* (ή ατελείς) *ε ν ώ σ ε ι ς κ ρ α τ ώ ν*, που δεν σχηματίζουν νέο κράτος, και σε *ο μ ο - σ π ο ν δ ι α κ ά κ ρ ά τ η*, που φυσικά αποτελούν νέο κράτος. Σήμερα, απλές ενώσεις κρατών μάλλον δεν υπάρχουν. Αντίθετα, απαντούν πολλά ομοσπονδιακά κράτη (Η.Π.Α., Ρωσία, Ινδία, Βραζιλία, Αυστραλία, Καναδάς, Γερμανία, Ελβετία κ.ά.), στα οποία ζει μεγάλο ποσοστό του παγκόσμιου πληθυσμού.

28.- Οι απλές ενώσεις κρατών. – Τα κυριότερα είδη τους είναι τρία: η προσω-πική ένωση, η πραγματική ένωση και η ομοσπονδία κρατών.

Π ρ ο σ ω π ι κ ή έ ν ω σ η σ χ η μ α τ ί ζ ο υ ν τ α κ ρ ά τ η ό τ α ν κ α τ ά τ ύ - χ η ν ο ί δ ι ο ς ά ν θ ρ ω π ο ς ε ί ν α ι α ρ χ η γ ό ς τ ο υ κ α θ ε ν ό ς α π ό α υ τ ά .

Πρόκειται για κατάσταση από τη φύση της προσωρινή. Συνήθως, τη δημιουργούν οι κα-νόνες διαδοχής στο στέμμα. Ο ίδιος άνθρωπος μπορεί να είναι ανώτατος άρχοντας σε κάθε κράτος, αλλά την εξουσία την ασκεί σε κάθε κράτος διαφορετική Κυβέρνηση. Τα κράτη δεν έχουν κοινά όργανα, αλλά ο ίδιος άνθρωπος δρα ως αρχηγός άλλοτε του ενός και άλλοτε του άλλου. Τη στοιχειώδη πολιτική ενότητα τη δημιουργεί αυτό το φυσικό πρόσωπο, που είναι αρχηγός τουλάχιστον δύο κρατών, αλλά δεν μπορεί να έχει παρά μόνο μία θέληση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Μεγάλη Βρεταννία και Αννόβερο (1714 -1837), Ολλανδία και Λουξεμβούργο (1815-1890), Βέλγιο και Κονγκό (1885-1908). Το μοναρχικό πολίτευμα δεν είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την προσωπική ένωση, που μπορεί να είναι και ηθελημένη. Ο Σίμων Μπολιβάρ εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας του Περού (1813), της Κολομβίας (1814) και της Βενεζουέλας (1816). Η προσωπική ένωση είτε διαλύεται είτε οδηγεί σε ενιαίο κράτος. Η προσάρτηση της Ανατολικής Ρωμυλίας στη Βουλγαρία (1885) ξεκινά ως προσωπική ένωση.

Η πολιτική ομοιογένεια την οποία δημιουργεί η προσωπική ένωση δεν είναι πάντοτε ευπρόσδεκτη ούτε διεθνώς ούτε μέσα στα κράτη. Γι' αυτό την απαγορεύουν διατάξεις διεθνών συνθηκών και Συνταγμάτων, όταν ο κίνδυνος πιθανολογείται. Έτσι, η συνθήκη του Λονδίνου του 1832 για την εκλογή του Όθωνος ορίζει ότι *«Κατ' ουδεμίαν περίπτωση να ελληνικόν στέμμα και το βασιλικόν δεν δύνανται να ενωθώσιν επί της αυτής κεφαλής»* (ά.8 εδ. δ') και η συνθήκη του Λονδίνου του 1863 για την εκλογή του Γεωργίου ότι *«Εν ουδεμίᾳ περιπτώσει τα στέμματα της Ελλάδος και της Δανίας δύνανται να ενωθώσιν επί της αυτής κεφαλής»* (ά. 6, βλ. Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 150, 294).

Εξ άλλου, το Σύνταγμα του 1844 ορίζει ότι «*Ουδέποτε τα Στέμματα της Ελλάδος και της Βαυαρίας δύνανται να συνενωθώσιν επί της αυτής κεφαλής*» (ά. 41) και το Σύνταγμα του 1864 ότι «*Ουδέποτε τα στέμματα της Ελλάδος και άλλης οιασδήποτε επικράτειας δύνανται να συνενωθώσιν επί της αυτής κεφαλής*» (ά. 48).

Πραγματική ένωση σχηματίζουν τα κράτη όταν, σύμφωνα με το εσωτερικό τους δίκαιο, έχουν κοινό τουλάχιστον τον αρχηγό του κράτους. Ενδέχεται να έχουν κοινά και ορισμένα άλλα όργανα, συνήθως αρμόδια για τις εξωτερικές σχέσεις, την άμυνα και τα δημόσια οικονομικά. Στα περιορισμένα αυτά αντικείμενα, η εξουσία ασκείται ενιαίως. Κατά τα άλλα, τα κράτη παραμένουν χωριστά και, ιδίως, το καθένα έχει τα δικά του νομοθετικά όργανα.

Η πραγματική ένωση έχει περισσότερα συνεκτικά στοιχεία και από την προσωπική ένωση και από την ομοσπονδία κρατών. Ομοιάζει μερικώς με το ομοσπονδιακό κράτος, διότι έχει κοινά όργανα, αλλά υπολείπεται από αυτό, διότι δεν σχηματίζει υπερκείμενη έννομη τάξη.

Παράδειγμα τ: Σουηδία και Νορβηγία (1815-1905), Αυστρία και Ουγγαρία (1867-1918), Δανία και Ισλανδία (1918-1944).

Η ομοσπονδία (ή συνομοσπονδία) κρατών είναι ένωση κρατών την οποία ιδρύει διεθνής συνθήκη (*pacte confédéral*) και η οποία έχει διακρατικά όργανα για την επιδίωξη κοινών σκοπών. Η ομοσπονδία κρατών δεν δημιουργεί υπερκείμενο κράτος. Μεταξύ των κρατών μελών επικρατεί ισότητα και οι σχέσεις τους παραμένουν διπλωματικές. Από νομική άποψη, τα κράτη μέλη μπορούν να αποχωρήσουν από την ομοσπονδία.

Όργανο της ομοσπονδίας είναι κυρίως μια συνέλευση εκπροσώπων (αρχηγών κρατών ή πρεσβευτών) των κρατών, η οποία λαμβάνει αποφάσεις κατά κανόνα με παμψηφία και συχνά με την επιφύλαξη ότι θα τις εγκρίνουν οι κυβερνήσεις των κρατών (*ad referendum*). Η συνέλευση αυτή είναι διεθνής συνδιάσκεψη και δεν έχει παρά τις περιορισμένες αρμοδιότητες που της αναγνωρίζει η ιδρυτική σύμβαση. Η ομοσπονδία δεν δημιουργεί βούληση ανώτερη από τη βούληση των κρατών, αλλά προσφέρει το πλαίσιο για τον συντονισμό ήδη σύμφωνων βουλήσεων σε συγκεκριμένα θέματα. Οι αποφάσεις των ομοσπονδιακών οργάνων δεν ισχύουν ούτε εφαρμόζονται από μόνες τους στα κράτη μέλη, αλλά τα αρμόδια όργανα κάθε κράτους πρέπει να τις μετατρέψουν σε εσωτερικό δίκαιο.

Οι στοιχειώδεις πολιτικοί θεσμοί της ομοσπονδίας κρατών είναι ασταθείς. Είτε διαλύονται και η ομοσπονδία παύει να υπάρχει, είτε παγώνονται και η ομοσπονδία εξελίσσεται σε ομοσ-

πονδιακό κράτος ή και ενιαίο (π.χ., Ολλανδία). Από τη φύση της η ομοσπονδία έχει χαρακτήρα προσωρινό και μεταβατικό.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η Ελβετική Συνομοσπονδία γίνεται, το 1848, ομοσπονδιακό κράτος, αλλά δεν αλλάζει την επωνυμία της. Οι Ηνωμένες Πολιτείες ήταν αρχικά ομοσπονδία κρατών (1778-1787), αλλά, αφότου αποκτούν ομοσπονδιακό Σύνταγμα, γίνονται ομοσπονδιακό κράτος. Σήμερα ορισμένοι χαρακτηρίζουν ομοσπονδία την Κοινοπολιτεία Ανεξάρτητων Κρατών, που πάντως έχει πολύ χαλαρούς δεσμούς. Πολλές ομοσπονδίες αραβικών ή αφρικανικών κρατών διαλύονται πολύ γρήγορα.

Β. ΤΟ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟ ΚΡΑΤΟΣ

29.- Το ομοσπονδιακό πνεύμα. – Πρόκειται για ιδεολογία με εφαρμογές όχι μόνο στην πολιτική οργάνωση, αλλά σε πολλές κοινωνικές σχέσεις. Όποιες ανθρώπινες ομάδες συνιστούν ομοσπονδία διατηρούν την οντότητά τους, αλλά συμφωνούν να αποτελέσουν από κοινού ένα ευρύτερο σύνολο και να του εκχωρήσουν μέρος της εξουσίας τους. Έτσι, δημιουργούν μεταξύ τους μία ισορροπία, όπου συνδυάζουν αφ' ενός την αυτονομία και την ελευθερία τους, που προάγουν την αλληλεγγύη μεταξύ των μελών τους, και αφ' ετέρου την ανάγκη τους για τάξη και ασφάλεια, που προάγουν την αλληλεγγύη μεταξύ των ομάδων. Η εκχώρηση εξουσίας είναι το τίμημα για τη διατήρηση της ταυτότητας κάθε οντότητας, που μετέχει στην ομοσπονδία με την ελεύθερη θέλησή της.

Το ομοσπονδιακό πνεύμα έχει τις ρίζες του στον κοσμοπολιτισμό, που κηρύσσουν ο Ζήνων ο Κιτιεύς και οι στωικοί.

Στο πολιτικό πεδίο, η ομοσπονδιακή θεωρία ξεκινά με τους συντάκτες του αμερικανικού Συντάγματος. Αυτοί υιοθετούν το ομοσπονδιακό σύστημα για να ιδρύσουν ένα εθνικό κράτος με περιορισμένη αλλά ισχυρή κεντρική εκτελεστική εξουσία, η οποία έλειπε από τη Συνομοσπονδία. Δυσπιστούν και προς την άμεση δημοκρατία και προς τις πολιτείες, που έχουν μικρό μέγεθος. Δεν είναι τυχαίο ότι οι Χάμιλτον, Μάντισον και Τζέι προπαγανδίζουν το ομοσπονδιακό Σύνταγμα με σειρά άρθρων που λαμβάνουν τον συλλογικό τίτλο *«The Federalist»*. Οι Ιδρυτές Πατέρες χρησιμοποιούν το ομοσπονδιακό σύστημα ως συνεκτικό ιστό και μεταφέρουν εξουσίες εκ των κάτω προς τα άνω. Η διατήρηση του κρατικού χαρακτήρα των πολιτειών προσφέρει κάθετο χωρισμό των εξουσιών και έτσι περιορίζει την παντοδυναμία της πλειοψηφίας. Κατά τον Χάμιλτον, «Αφού η μία εξουσία θα είναι σχεδόν πάντοτε αντίζηλος της άλλης, η κεντρική “κυβέρνηση” θα είναι σχεδόν πάντοτε έτοιμη να απωθήσει κάθε σφετερισμό εξουσίας ο οποίος θα προέρχεται από “κυβερνήσεις” πολιτειών, αλλά και αυτές θα έχουν την ίδια διάθεση προς την κεντρική “κυβέρνηση”. Ο λαός θα κάνει πάντοτε τη ζυγαριά να κλίνει από τη μεριά όπου αυτός θα τοποθετηθεί. Αν μία εξουσία προσβάλλει τα δικαιώματά του, ο λαός θα μπορεί να χρησιμοποιεί την άλλη για να αμυνθεί». Για τους φιλελευθέρους, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση είναι τρόπος ελέγχου της άκρατης δημοκρατίας.

Για άλλους οπαδούς της, και κυρίως για τους αναρχικούς φιλοσόφους, η ομοσπονδιακή οργάνωση της κοινωνίας είναι το μόνο μέσο για να καταργηθεί η οργάνωσή της σε εθνικά κράτη. Οι βασικοί κοινωνικοί σχηματισμοί αναπτύσσονται και συνεργάζονται μεταξύ τους με συμβάσεις, διότι η εξουσία δεν ανήκει πλέον μονοπωλιακά στο κράτος, αλλά διαχέεται και ανήκει πρωτογενώς σε όλες τις κοινωνικές οντότητες.

Η α υ τ ο δ ι α χ ε ί ρ ι σ η της κοινωνίας, χωρίς κράτος, γίνεται πλέον με συμβάσεις και όχι με νόμο, διότι δεν υπάρχει κράτος για να τον επιβάλλει. Οι κοινωνικές οντότητες εξαρτώνται η μία από την άλλη, είναι όμως αυτόνομες, διότι καμία δεν είναι ανώτερη από τις άλλες. Στις κοινωνικές σχέσεις, δημιουργούνται νέες μορφές αλληλεγγύης, που υποκαθιστούν την αλληλεγγύη του κράτους, ιδίως του εθνικού κράτους. Απώτερος σκοπός είναι η πανανθρώπινη αλληλεγγύη και η παγκόσμια ομοσπονδιακή οργάνωση. Μέσα για την επίτευξή τους είναι διεθνείς οργανισμοί για συνεργασία σε αντικείμενα περιορισμένα (π.χ., Παγκόσμια Ταχυδρομική Ένωση) ή γενικά (π.χ., Ηνωμένα Έθνη) ή ακόμη και για υπερεθνική ενσωμάτωση (π.χ., Ευρωπαϊκή Ένωση). Ο Προυντόν φθάνει να γράψει: *«Ο 20ός αιώνας θα είναι ο πρώτος της εποχής των ομοσπονδιών, ειδικά η ανθρωπότητα θα ξαναρχίσει ένα χιλιετές καθαρήριο»*. Βέβαια, το μεγάλο εμπόδιο για τέτοια εξέλιξη είναι η κυριαρχία των κρατών.

Στην πράξη, όμως, η ομοσπονδιακή οργάνωση δεν γίνεται με μεταβίβαση εξουσιών εκ των άνω προς τα κάτω, αλλά εκ των κάτω προς τα άνω. Στο ομοσπονδιακό κράτος υπάρχει ο κίνδυνος το ισχυρότερο κράτος μέλος να επιβληθεί στα άλλα διαμέσου του ομοσπονδιακού συστήματος, που χρησιμεύει τώρα για σκοπό εντελώς αντίθετο, δηλαδή όχι για συνεργασία ισότιμων κρατών, αλλά για συγκεκαλυμμένη επιβολή συστήματος συγκεντρωτικού, αν όχι ολοκληρωτικού. Τούτο συμβαίνει στη Σοβιετική Ένωση μέχρι τη διάλυσή της. Η Ρωσία, με τον ιστό του κομμουνιστικού κόμματος, ελέγχει τις άλλες Δημοκρατίες. Άλλωστε, ο Στάλιν, ακριβώς επειδή είναι Γεωργιανός, γίνεται επίτροπος του λαού για τις εθνότητες και επιτυγχάνει το μεγαλύτερο ομόσπονδο κράτος να ελέγχει ολόκληρη την αχανή χώρα. *Mutatis mutandis*, στην Ευρωπαϊκή Ένωση το μεγαλύτερο πρόβλημα των θεσμών είναι η ισορροπία μεγάλων και μικρών κρατών.

Τέλος, σε κατώτερο επίπεδο, ομοσπονδιακή οργάνωση αποκτούν συχνά τα εργατικά συνδικάτα που ιδρύουν ομοσπονδίες και ενώσεις ομοσπονδιών (π.χ., η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος). Αυτές συχνά αναγράφουν στο έμβλημά τους το χαρακτηριστικό απόφθεγμα *«Ισχύς εν τη ενώσει»*.

30.- Τι είναι ομοσπονδιακό κράτος. – Όπως είπαμε (ανωτ. αρ. 24), ο ομοσπονδιακό είναι το κράτος που σχηματίζει η ένωση κρατών. Το ομοσπονδιακό κράτος είναι κυρίαρχο, ενώ τα ομόσπονδα κράτη, που το απαρτίζουν, δεν είναι.

Και τα ομόσπονδα κράτη μπορούν να είναι σύνθετα, όποτε έχουν εξουσία ανώτερη από τα κράτη μέλη τους. Εδώ τα ομόσπονδα κράτη είναι ομοσπονδιακά έναντι των κρατών της κατώτερης βαθμίδας, δεν γίνονται όμως κυρίαρχα, διότι η κυριαρχία είναι συγχρόνως και εσωτερική και εξωτερική ή, με άλλα λόγια, είναι κυρίαρχα μόνο έναντι των κατώτερων κρατών. Εν προκειμένω, η ομοσπονδιακή οργάνωση των κρατών έχει περισσότερες από δύο βαθμίδες.

31.- Πώς σχηματίζεται. – Η ομοσπονδιακή οργάνωση ενός κράτους είναι προϊόν είτε κεντρομόλων είτε, σπανιότερα, φυγόκεντρων δυνάμεων και γίνεται με το Σύνταγμά του.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Οι Ηνωμένες Πολιτείες (1787) και η Ελβετία (1848) σχηματίζουν κράτος που υπέρκειται των πολιτειών και των καντονιών, όταν αποκτούν ομοσπονδιακό Σύνταγμα. Το Βέλγιο ήταν κράτος ενιαίο, αλλά γίνεται ομοσπονδιακό με το Σύνταγμα του 1994.

Τα κράτη που προτιμούν την ομοσπονδιακή και όχι την ενιαία οργάνωση επιδιώκουν να συνδυάσουν τα πλεονεκτήματα του μεγαλύτερου μεγέθους, που έχει το ομοσπονδιακό κράτος, και του μικρότερου, που έχουν τα ομόσπονδα. Στη σημερινή εποχή, πρωταγωνιστικό ρόλο μπορούν να έχουν μόνο κράτη με αξιόλογο μέγεθος. Έτσι, τέτοιο ρόλο δεν μπορεί να παίξει μόνο του κανένα ευρωπαϊκό κράτος. Από την άλλη μεριά, τα ομόσπονδα κράτη διατηρούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους και μέσα στο σύνθετο κράτος απόφεύγουν τις τριβές μεταξύ τους. Για όλα, πάντως, τα ομόσπονδα κράτη η συμμετοχή συνεπάγεται περισσότερα οφέλη από απώλειες. Ανταγωνίζονται ιδίως στη φορολογία, αλλά το ομοσπονδιακό τούς παρέχει ασφάλεια.

Η ομοσπονδιακή οργάνωση του κράτους προϋποθέτει σεβασμό στους θεσμούς. Ειδικά, το σύνθετο κράτος αποσυντίθεται ή γίνεται ενιαίο υπό τον έλεγχο των ισχυροτέρων. Ιδιαίτερα ασταθής είναι η ισορροπία, όταν τα κράτη μέλη είναι δύο, διότι το ισχυρότερο θέλει να επιβάλλει τη βούλησή του στο ασθενέστερο, κάτι που μπορεί κατά βάθος να είναι πολύ δημοκρατικό, αλλά είναι αντίθετο με την ισότητα του ομοσπονδιακού συστήματος. Όταν τα ομόσπονδα κράτη είναι περισσότερα από δύο, η συνοχή είναι μεγαλύτερη, διότι τα ασθενέστερα συνασπίζονται κατά των ισχυρότερων και οι πλειοψηφίες εναλλάσσονται. Η ομοσπονδιακή οργάνωση είναι προϋπόθεση για την πολιτική ελευθερία στα κράτη που υπερβαίνουν κάποιο σημαντικό μέγεθος. Άλλωστε, το ομοσπονδιακό σύστημα είναι κ ά θ ε τ ο ς χ ω ρ ι σ μ ό ς τ ω ν ε ξ ο υ σ ι ώ ν, ενώ ο χωρισμός των τριών εξουσιών είναι οριζόντιος.

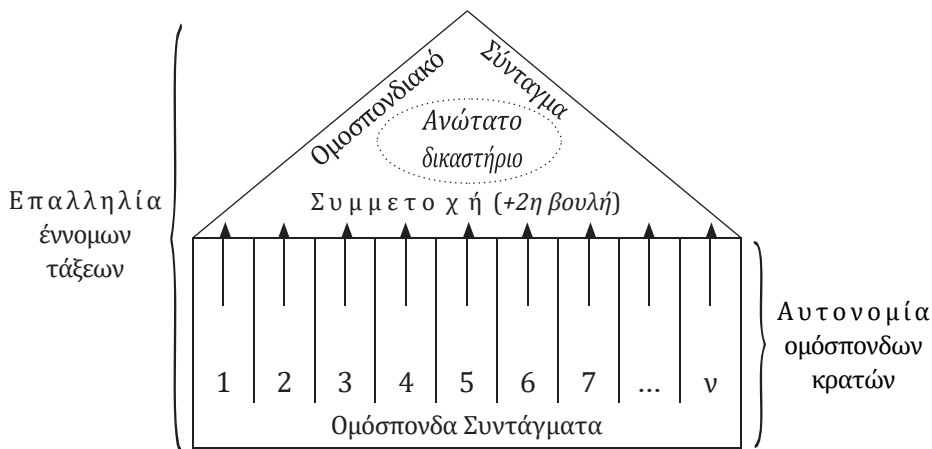
Το μονοκομματικό σύστημα και, γενικότερα, η απουσία δημοκρατικών θεσμών αναιρούν τη γνησιότητα του ομοσπονδιακού συστήματος (π.χ., Σοβιετική Ένωση), διότι συνεπφέρουν σύγχυση εξουσιών. Σήμερα, από τις μεγάλες δυνάμεις μόνον η Κίνα είναι ενιαίο κράτος, διότι αντιμετωπίζει μεγάλο κίνδυνο κατακερματισμού. Η διάσπαση της Τσεχοσλοβακίας οφείλεται κυρίως στο ότι την αποτελούσαν μόνο δύο ομόσπονδα κράτη. Το ίδιο πρόβλημα θα αντιμετωπίσει και η Κύπρος, αν γίνει ομοσπονδιακή.

Το ομοσπονδιακό κράτος ι δ ρ ύ ε τ α ι μ ε Σ ύ ν τ α γ μ α, δηλαδή με τον ανώτατο κανόνα εσωτερικού δικαίου και όχι με διεθνή συνθήκη. Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα το επεξεργάζεται μια συνέλευση. Είναι πάντοτε αυστηρό και ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ ομοσπονδιακού και ομόσπονδων κρατών. Το Σύνταγμα εξασφαλίζει πάντοτε τη συνταγματική αυτονομία των ομόσπονδων

κρατών, δηλαδή τις αρμοδιότητες που το ομοσπονδιακό κράτος δεν μπορεί να τους αφαιρέσει, και τη συμμετοχή των ομόσπονδων στα όργανα του ομοσπονδιακού, ώστε αυτό να μη μπορεί να μεταβάλλει μόνο του τη νομική τους κατάσταση.

Η συνταγματική αυτονομία των ομόσπονδων κρατών και η συμμετοχή τους στα ομοσπονδιακά όργανα διαφοροποιούν τα ομόσπονδα κράτη από την τοπική αυτοδιοίκηση. Το κράτος ιδρύει και καταργεί τους οργανισμούς της, αλλά το ομοσπονδιακό κράτος ούτε ιδρύει ούτε καταργεί τα ομόσπονδα.

32. – Η ομοσπονδιακή οργάνωση. – Αυτή έχει πάντοτε τρία χαρακτηριστικά, την *ε π α λ λ η λ ί α* των έννομων τάξεων, την *α υ τ ο ν ο μ ί α* των ομόσπονδων κρατών και τη *σ υ μ μ ε τ ο χ ή* τους στα ομοσπονδιακά όργανα.



Το ομοσπονδιακό κράτος εμπεριέχει περισσότερα κράτη και περισσότερες έννομες τάξεις, που σχηματίζουν *δύ ο ε π ά λ λ η λ α ε π ί π ε δ α*. Στο κατώτερο βρίσκονται τα ομόσπονδα κράτη με τις αντίστοιχες έννομες τάξεις, τη μία δίπλα στην άλλη. Στο ανώτερο βρίσκεται το ομοσπονδιακό κράτος, το «υπερκράτος», με την ομοσπονδιακή έννομη τάξη. Οι κανόνες του ομοσπονδιακού δικαίου έχουν άμεση εφαρμογή στα ομόσπονδα κράτη, δηλαδή δεν χρειάζονται αποδοχή από τα όργανά τους.

Κράτη είναι και το ομοσπονδιακό και τα ομόσπονδα, με τη μόνη διαφορά ότι τα ομόσπονδα δεν είναι κυρίαρχα. Κάθε ομόσπονδο κράτος ασκεί την εξουσία του πάνω σε λαό και σε επικράτεια που συγχρόνως είναι και στοιχεία του ομοσπονδιακού. Τόσο το ομοσπονδιακό κράτος όσο και τα ομόσπονδα έχουν πλήρη κρατική οργάνωση με όργανα και των τριών εξουσιών. Κάθε ομόσπονδο κράτος

έχει δικό του Σύνταγμα και δική του νομοθεσία, δηλαδή έχει δικές του αρμοδιότητες, τις οποίες τού αναγνωρίζει το ομοσπονδιακό Σύνταγμα. Έτσι, τα ομόσπονδα κράτη απολαμβάνουν μεγαλύτερη ή μικρότερη νομική α υ τ ο ν ο μ ί α.

Η αυτονομία των ομόσπονδων κρατών και τα δύο κρατικά επίπεδα δημιουργούν το πρόβλημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ ομοσπονδιακού και ομόσπονδων κρατών. Την κατανομή την κάνει πάντοτε το ομοσπονδιακό Σύνταγμα, που αποτελεί την ιδρυτική πράξη του ομοσπονδιακού κράτους και είναι πάντοτε αυστηρό. Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα ορίζει ποια αντικείμενα ανήκουν στην αρμοδιότητα του ομοσπονδιακού κράτους, ποια στων ομόσπονδων και ποια σε συντρέχουσα του μεν και των δε. Είναι προφανές ότι τα ομόσπονδα κράτη δεν απολαμβάνουν την αρμοδιότητα της αρμοδιότητάς τους. Έχουν, ωστόσο, κατά κανόνα το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

Όλη αυτή η σχετικώς περίπλοκη νομική δομή των ομοσπονδιακών κρατών δεν μπορεί στην πράξη να λειτουργήσει, αν δεν επιλύονται οι συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Γι' αυτό, τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν απαραίτητως ένα α ν ώ τ α τ ο δ ι κ α σ τ ή ρ ι ο, που επιβάλλει την τήρηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος. Άλλωστε, από τέτοιο δικαστήριο, το Ανώτατο Δικαστήριο των Ηνωμένων Πολιτειών, ξεκίνησε διεθνώς ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.

Το ομοσπονδιακό Σύνταγμα θέτει και άλλους κανόνες για να εξασφαλίσει ότι δεν θα ατονήσει ο ομοσπονδιακός χαρακτήρας του κράτους. Η ομοσπονδιακή οργάνωση βασίζεται στη νομική ισότητα των ομόσπονδων κρατών, ασχέτως προς την έκταση, τον πληθυσμό ή την οικονομική τους δύναμη. Η ισότητα είναι η προϋπόθεση υπό την οποία τα μικρότερα κράτη διακινδυνεύουν και συμμετέχουν στο ομοσπονδιακό κράτος μαζί με τα μεγαλύτερα.

Την ισότητα την εξασφαλίζει η σ υ μ μ ε τ ο χ ή των ομόσπονδων κρατών στα ομοσπονδιακά όργανα που παράγουν τους ανώτερους κανόνες δικαίου. Τα ομόσπονδα κράτη συμμετέχουν πάντοτε σαν τέτοια, ιδίως στη νομοθετική εξουσία και στη διαδικασία για την αναθεώρηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος.

Το κατ' εξοχήν όργανο για τη συμμετοχή των ομόσπονδων κρατών στον σχηματισμό της βουλήσεως σε ομοσπονδιακό επίπεδο είναι η δ ε ύ τ ε ρ η β ο υ λ ή. Τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν πάντοτε κοινοβούλιο με δύο βουλές. Στην πρώτη αντιπροσωπεύεται ο λαός όλου του ομοσπονδιακού κράτους και κάθε ομόσπονδο κράτος δικαιούται αριθμό εδρών ανάλογο με τον πληθυσμό του. Στη δεύτερη αντιπροσωπεύονται τα ομόσπονδα κράτη κατ' αρχήν με ισότητα, δηλαδή ανεξαρτήτως προς τον πληθυσμό τους. Τα μέλη της βουλής των κρατών μπορούν να μην εκλέγονται αμέσως αλλά εμμέσως ή ακόμη και να διορίζονται.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η Καλιφόρνια έχει 67 φορές μεγαλύτερο πληθυσμό από το Ουαϊόμινγκ (2025), αλλά και η μία και η άλλη πολιτεία έχουν από δύο έδρες στη Γερουσία (άρθρο 1, τμ. ΙΙΙ, 1 Συντ.). Στη Βουλή των αντιπροσώπων, όμως, η Καλιφόρνια έχει 53 έδρες και το Ουαϊόμινγκ μία. – Στη Γερμανία, τα μέλη του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου τα διορίζουν και τα παύουν οι Κυβερνήσεις των Χωρών (51 θεμελιώδους νόμου Βόννης).

Ορισμένα ομοσπονδιακά Συντάγματα δίνουν σε ομόσπονδα κράτη με μεγάλο πληθυσμό μερικές επί πλέον έδρες στην άνω βουλή. Έτσι, στη Γερμανία οι Χώρες έχουν 3 έως 6 έδρες στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο. Τούτο περιορίζει λίγο την ισότητα των κρατών υπέρ της δημοκρατίας, αλλά κινδυνεύει να αναιρέσει την ίδια την ουσία του ομοσπονδιακού συστήματος, αν ξεπεράσει κάποιο μέτρο.

Δεν είναι απαραίτητο οι δύο βουλές να έχουν ακριβώς τις ίδιες αρμοδιότητες, αλλά είναι απαραίτητο η μία να μην μπορεί να δρα χωρίς την άλλη. Αν μία βουλή έχει μόνο συμβουλευτικές αρμοδιότητες και διόλου αποφασιστικές, τότε αναιρείται ο χαρακτήρας του ομοσπονδιακού κράτους. Συγκεκριμένα, αν η κάτω βουλή έχει μόνο συμβουλευτικές αρμοδιότητες, τότε η άνω βουλή, η βουλή των κρατών, έχει όλες τις αποφασιστικές αρμοδιότητες και το ομοσπονδιακό κράτος γίνεται ομοσπονδία κρατών. Αντίθετα, αν η κάτω βουλή έχει όλες τις αποφασιστικές αρμοδιότητες και η άνω βουλή μόνο συμβουλευτικές, τότε τα ομόσπονδα κράτη δεν συμμετέχουν στον σχηματισμό ομοσπονδιακής βουλήσεως και το ομοσπονδιακό κράτος γίνεται ενιαίο με τοπική αυτοδιοίκηση.

Και το ομοσπονδιακό κράτος και τα ομόσπονδα έχουν το δικό τους Σύ ν τ α γ μ α. Τα ομόσπονδα κράτη είναι ελεύθερα να θέτουν και να μεταβάλλουν τα Συντάγματά τους, εφόσον τηρούν τους όρους του ομοσπονδιακού Συντάγματος. Το ομοσπονδιακό κράτος ελέγχει δικαστικώς την τήρηση των ομοσπονδιακών κανόνων από τα ομόσπονδα κράτη, όχι όμως την τήρηση, από τα όργανα των ομόσπονδων κρατών, των κανόνων που θέτουν τα δικά τους Συντάγματα. Για την τροποποίηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος δεν απαιτείται ομοφωνία των ομόσπονδων κρατών, διότι κάτι τέτοιο συνάδει προς την ομοσπονδία κρατών και όχι προς το ομοσπονδιακό κράτος. Συνήθως απαιτείται ηυξημένη πλειοψηφία των ομόσπονδων κρατών. Όλα τα ομόσπονδα κράτη συμμετέχουν στη διαδικασία για την αναθεώρηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος, αλλά αυτό μπορεί να αλλάξει παρά τη θέληση ορισμένων ομόσπονδων κρατών.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Στη Γερμανία, η τροποποίηση του θεμελιώδους νόμου (άρθρο 79 § 2) χρειάζεται την έγκριση των δύο τρίτων των μελών κάθε βουλής. Βλ. και τα άρθρα 5 του αμερικανικού Συντάγματος, 192 επ. του ελβετικού και 195 του βελγικού.

33.– Ομοσπονδιακό κράτος και ομοσπονδία κρατών. – Σε αντίθεση με το ομοσπονδιακό κράτος, η ομοσπονδία κρατών δεν αποτελεί κράτος (βλ. ανωτ. αρ. 28). Από αυτή την ουσιαστική διαφορά των δύο ενώσεων κρατών πηγάζουν οι άλλες διαφορές τους. Συγκεκριμένα, η ιδρυτική πράξη του ομοσπονδιακού κράτους είναι το Σύνταγμα του, ενώ της

ομοσπονδίας κρατών διεθνής συνθήκη. Το ομοσπονδιακό κράτος έχει, από διεθνή σκοπιά, μία ιθαγένεια για όλο τον λαό του και μία επικράτεια, ενώ στην ομοσπονδία κρατών δεν υπάρχει κοινή ιθαγένεια ούτε κοινή επικράτεια, αλλά μόνον οι ιθαγένειες και οι επικράτειες των κρατών μελών. Διεθνή προσωπικότητα έχει μόνο το ομοσπονδιακό κράτος και όχι η ομοσπονδία κρατών. Το ομοσπονδιακό κράτος έχει κοινά όργανα και των τριών εξουσιών, τα οποία αποφασίζουν με πλειοψηφία, ενώ η ομοσπονδία κρατών έχει μία συνέλευση εκπροσώπων των κρατών μελών, η οποία αποφασίζει με ομοφωνία. Το ομοσπονδιακό κράτος έχει πάντοτε δύο βουλές, από τις οποίες η μία αντιπροσωπεύει τον πληθυσμό του ως ενιαίο σύνολο και η άλλη τα κράτη μέλη, ενώ η ομοσπονδία κρατών έχει μόνο τη συνέλευση εκπροσώπων των κρατών μελών, η οποία ουσιαστικά είναι διεθνής διάσκεψη. Στα ομοσπονδιακά κράτη οι αποφάσεις των κοινών οργάνων έχουν άμεση εφαρμογή, ενώ στις ομοσπονδίες κρατών πρέπει να μετατραπούν σε εσωτερικό δίκαιο από τα αρμόδια όργανα κάθε κράτους μέλους. Οι σχέσεις των κρατών μελών στο ομοσπονδιακό κράτος είναι εσωτερικού δικαίου, ενώ στην ομοσπονδία κρατών διεθνούς. Έτσι, οι διαφορές μεταξύ κρατών στα ομοσπονδιακά κράτη λύνονται δικαστικώς, ενώ στις ομοσπονδίες κρατών με τη διπλωματική οδό. Τέλος, στα ομοσπονδιακά κράτη τα κράτη μέλη δεν έχουν συνήθως δικαίωμα να αποχωρήσουν, ενώ στις ομοσπονδίες κρατών έχουν.

Πάντως, οι ομοσπονδίες κρατών και τα ομοσπονδιακά κράτη έχουν κοινή ιστορική προέλευση και διέπονται από κοινές αρχές, μόνο που καταλήγουν σε διαφορετικές συνέπειες όταν τις εφαρμόζουν. Η ομοσπονδία κρατών είναι πλησιέστερη προς το ομοσπονδιακό ιδεώδες, που αντιτίθεται στο κρατικό.

34. – Και η Ευρωπαϊκή Ένωση; – Πριν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993), υπήρχαν οι τρεις Ευρωπαϊκές Κοινότητες με χαρακτήρα οικονομικό και όχι πολιτικό. Γι' αυτό δεν τις χαρακτήριζαν ούτε καν ομοσπονδία κρατών. Η συνθήκη του Μάαστριχτ ιδρύει την Ευρωπαϊκή Ένωση, που έχει πολιτικό χαρακτήρα, διότι έχει πολλές αρμοδιότητες, ιδίως τη ρύθμιση του κοινού πλέον νομίσματος και τη θεσμική συνεργασία για θέματα κοινής πολιτικής στις εξωτερικές σχέσεις και την ασφάλεια. Η συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) προχωρεί και ορίζει ότι η Ε. Ε. εφαρμόζει ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη την κοινή πολιτική για τις εξωτερικές σχέσεις και την ασφάλεια, και προβλέπει, μάλιστα, *ad hoc* τον ύπατο εκπρόσωπο του Συμβουλίου υπουργών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαχειρίζεται τους λεγόμενους δύο πυλώνες, δηλαδή την οικονομική και την εξωτερική πολιτική. Η συνθήκη της Νίκαιας (2000) προσθέτει τον λεγόμενο τρίτο πυλώνα, που αφορά αρμοδιότητες εσωτερικών υποθέσεων και δικαιοσύνης, και κυρίως τη διαχείριση μεταναστευτικών ρευμάτων και την ασφάλεια, θέματα με μεγάλη πολιτική σημασία εξαιτίας της διεθνούς τρομοκρατίας. Υπάρχει μάλιστα τάση αυτά τα θέματα να γίνουν αποκλειστική κοινοτική αρμοδιότητα. Η συνθήκη της Λισσαβώνας (2008) περισιώζει πολλές διατάξεις από το λεγόμενο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, που απορρίφθηκε.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συνεκτικά στοιχεία πολύ εντονότερα από την ομοσπονδία κρατών. Βέβαια, όπως συμβαίνει στις ομοσπονδίες, η Ε.Ε. έχει ιδρυθεί με διεθνείς συνθήκες και όχι με Σύνταγμα, και τα κράτη μέλη της παραμένουν κυρίαρχα. Τις ιδρυτικές συνθήκες μπορούν τα κράτη μέλη να τις ανα-

θεωρήσουν μόνο με ομοφωνία. Τις αρμοδιότητές τις τις έχουν μεταβιβάσει στην Ε.Ε. τα κράτη μέλη της. Τις σημαντικότερες αποφάσεις τις λαμβάνουν όργανα που συγκροτούν εκπρόσωποι των κρατών μελών. Εν τούτοις, η Ε.Ε. έχει επί πλέον και στοιχεία που αρμόζουν σε ομοσπονδιακό κράτος. Έχει Κοινοβούλιο άμεσα εκλεγμένο και, ως εκτελεστικό όργανο, την Επιτροπή, που είναι υπεύθυνη ενώπιον του Κοινοβουλίου και όχι των κρατών. Επίσης, έχει το Δικαστήριο, που είναι αρμόδιο να εξασφαλίζει την τήρηση των ιδρυτικών συνθηκών κατά την εφαρμογή και την ερμηνεία τους. Αλλά, προ πάντων, τα ευρωπαϊκά όργανα παράγουν, συχνά με πλειοψηφία και όχι με ομοφωνία, πολύ μεγάλη ποσότητα κανόνων δικαίου άμεσης ισχύος στα κράτη μέλη. Άρα και σημαντικά τμήματα της πολιτικής των κρατών μελών αποφασίζονται στο επίπεδο της Ε.Ε. Η πλειονότητα των κανόνων δικαίου κάθε κράτους μέλους ίσως ήδη βασίζεται σε ευρωπαϊκούς. Η νομολογία του Δικαστηρίου διακηρύσσει την υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών. Σε πείσμα όμως όλων αυτών των στοιχείων, η Ε.Ε. δεν είναι ομοσπονδιακό κράτος, διότι δεν έχει αυτοδύναμη εξουσία ανώτερη από την κυριαρχία των κρατών της. Η Ε.Ε. δεν έχει την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας και όλες οι αρμοδιότητές της είναι δοτές.

Αυτή την πραγματικότητα, που είναι κάτι πολύ περισσότερο από ομοσπονδία κρατών αλλά κάτι λιγότερο από ομοσπονδιακό κράτος, ορισμένοι τη χαρακτηρίζουν «μερικώς ομοσπονδιακό κράτος», όπως περίπου την πραγματική ένωση, ή «*sui generis* ένωση κρατών».

Άλλοι θεωρούν την Ευρωπαϊκή Ένωση «υπερεθνικό οργανισμό», διότι αποδίδουν περισσότερη σημασία στον διακυβερνητικό χαρακτήρα και λιγότερη στην κοινοτική μέθοδο για τη λήψη αποφάσεων. Αυτή η νέα νομική κατηγορία έχει αρμοδιότητες αυστηρώς καθορισμένες, συνήθως οικονομικές, και περιορισμένους νομικούς δεσμούς με πολιτική φύση. Ένας υπερεθνικός οργανισμός, από την άλλη μεριά, έχει όργανα απολύτως ανεξάρτητα από τα κράτη μέλη του και οι κανόνες δικαίου που παράγει έχουν σε αυτά άμεση ισχύ. Και τα δύο χαρακτηριστικά, που δεν απαντούν στις ομοσπονδίες κρατών, υπάρχουν στην Ε.Ε., αλλά υπήρχαν και στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες από την ίδρυσή τους. Ύστερα, η οικονομική συνεργασία στην Ε.Ε., όταν έχει πάρει τόσο μεγάλη έκταση και περιλαμβάνει ακόμη και κοινό νόμισμα, δεν έχει τεράστια πολιτική σημασία; Εν πάση περιπτώσει, το θεωρητικό ζήτημα του νομικού χαρακτηρισμού έχει μικρή σημασία για την Ε.Ε. Προφανώς, αυτή διέρχεται μεταβατική φάση χωρίς ορατές προοπτικές, ιδίως μετά την υπαρκτική κρίση που προξενούν η αποχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας, η πανδημία η ρωσική επίθεση στην Ουκρανία και η εκλογή του Τραμπ.

35.- Η αλλοίωση του κράτους. – Το κρατικό φαινόμενο αναπτύσσεται και ολοκληρώνεται με τη μορφή του εθνικού κράτους, το οποίο αποτελεί και το κατ'εξοχήν πλαίσιο για την παγίωση των δημοκρατικών θεσμών, ιδίως κατά τον 19ο αιώνα. Άλλωστε, το κλασικό συνταγματικό δίκαιο είναι προϊόν του εθνικού κρά-

τους. Κατά τον 20ό αιώνα, όμως, η εξέλιξη αλλοιώνει αρκετά χαρακτηριστικά του κράτους. Η αδυναμία των εθνικών κρατών να αποφύγουν δύο παγκόσμιους πολέμους κλονίζει ανεπανόρθωτα την πίστη των λαών σε αυτά και δείχνει τα όρια της αποτελεσματικότητάς τους. Ακόμη και μετά τον ψυχρό πόλεμο, το κράτος εξακολουθεί να έχει την ένοπλη δύναμη κατ' αποκλειστικότητα, αλλά τέσσερα γεγονότα το επηρεάζουν σε βάθος.

Πρώτον, τα περισσότερα κράτη, και ιδίως τα πλέον ανεπτυγμένα της Ευρώπης και της Αμερικής, μετέχουν σε μόνιμες στρατιωτικές συμμαχίες, που μπορεί να έχουν ακόμη και ενιαία διοίκηση. Τούτο σημαίνει ότι μόνα τους αδυνατούν να υπερασπισθούν την ανεξαρτησία τους, δηλαδή την εξωτερική κυριαρχία τους.

Δεύτερον, τα γνήσια εθνικά κράτη είναι πλέον σπάνια. Τα πολυάριθμα κράτη που γίνονται ανεξάρτητα με τη διάλυση των αποικιακών αυτοκρατοριών έχουν τεχνητά σύνορα και ανομοιογενείς πληθυσμούς με υποτυπώδη εθνική συνείδηση. Η ομοσπονδιακή τους οργάνωση δεν αποκλείει εσωτερικές συγκρούσεις.

Τρίτον, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό των κρατών είναι πλέον αντικείμενο και του διεθνούς δικαίου.

Η αντίληψη αυτή ξεκινά με την Οικουμενική διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου του 1948, έργο των νικητών του πολέμου. Διεθνείς οργανισμοί επιβάλλουν τώρα τον έλεγχο της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στο εσωτερικό των κρατών, κάτι που αποτελεί περιορισμό της κυριαρχίας τους. Η διεθνής προστασία των δικαιωμάτων των ποικίλων μειονοτήτων επιτείνει την κατάσταση αυτή και ενίοτε οδηγεί σε σχηματισμό περιφερειακών οργανισμών. Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, που εμπεριέχει την οικονομική ελευθερία, έχει γίνει και μέσον για την άσκηση διεθνούς πολιτικής. Ο διεθνής έλεγχος συνεπάγεται επιβολή ορισμένων οργανωτικών αρχών στο εσωτερικό κρατών όπου τέτοια εξέλιξη δεν είναι αυτόχθων.

Τέλος, η οικονομία γίνεται παγκόσμια και το κράτος δεν μπορεί πλέον να ελέγξει τις οικονομικές και νομισματικές ανταλλαγές. Τα περισσότερα κράτη μετέχουν σε διεθνείς οικονομικές ενώσεις.

Η ελευθερία της αγοράς υποκαθιστά διεθνώς τον προστατευτισμό. Τα κράτη βρίσκονται μπροστά σε δίλημμα. Είτε μετέχουν στην «παγκοσμιοποίηση» της οικονομίας και συνακόλουθα στην ανάπτυξη, είτε τα καταλαμβάνει εσωστρέφεια και πληρώνουν φοβερό τίμημα. Ακραίο παράδειγμα αυτής της αδήριτης νομοτέλειας είναι η τύχη της Αλβανίας του Εμβέρ Χότζα και των διαδόχων του. Αντίθετα, η «παγκόσμια» οικονομία επιβάλλει τους όρους της στα κράτη, τα οποία παύουν –ουσιαστικά και όχι νομικά– να αποτελούν την ανώτατη εξουσία μέσα στην κοινωνία. Υπάρχουν πολυεθνικές εταιρείες και διεθνείς οργανισμοί πλουσιότεροι και ισχυρότεροι ακόμη και από κράτη με ατομική βόμβα.

Από νομική άποψη, η φθορά του σύγχρονου κράτους εκδηλώνεται με μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και προς τα άνω και προς τα κάτω, δηλαδή αφ' ενός προς διεθνείς οργανισμούς και υπερκρατικές ενώσεις και αφ' ετέρου προς ομόσπονδα κράτη, Περιφέρειες και άλλα αυτοδιοικούμενα και αυτοκυβερνώμενα νομικά πρόσωπα. Γι' αυτό, το ομοσπονδιακό φαινόμενο έχει τόσο μεγάλη σημασία. Το κράτος επιβιώνει ως ομοσπονδιακό.

Τα ομόσπονδα κράτη και οι άλλοι περιφερειακοί οργανισμοί αναπτύσσονται ακόμη περισσότερο, όταν επικοινωνούν απ' ευθείας με υπερκρατικά μορφώματα παρακάμπτοντας το κράτος. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι το τελειότερο παράδειγμα της νέας πραγματικότητας, διότι εκεί έχει ήδη αρχίσει η διαδικασία σχηματισμού ομοσπονδιακού κράτους. Με το ε ρ ώ πολλά κράτη χάνουν το προνόμιο να κόβουν νόμισμα. Η Ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών και το Ευρωπαϊκό δικαστήριο των δικαιωμάτων του ανθρώπου παρέχουν, για τον έλεγχο των κρατών σε αυτά τα θέματα, το πλέον εξελιγμένο νομικό πλαίσιο, όπου οι επιφυλάξεις, οι περιορισμοί και οι προσβολές των ατομικών δικαιωμάτων θεωρούνται προσβολές της ίδιας της δημοκρατίας.

Στη νέα πραγματικότητα, το κράτος συνυπάρχει πλέον με πολλές επί μέρους εξουσίες, τις οποίες δεν μπορεί να αγνοεί. Τέτοιες είναι τα πολιτικά κόμματα, τα συνδικάτα εργοδοτών και εργαζομένων, οι μεγάλες εταιρείες, συχνά πολυεθνικές, οι θρησκευτικές, εθνοτικές και πολιτισμικές κοινότητες, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις κλπ. Και όσο περισσότερο ανεπτυγμένο και δημοκρατικό είναι το κράτος, τόσο περισσότερο συμβαίνει αυτό.

Προς το παρόν, όλη αυτή η εξέλιξη είναι ατελής. Το κράτος εξακολουθεί να είναι το κατ' εξοχήν νομικό πλαίσιο της κοινωνικής ζωής και το κύριο μέσο για την πρόοδο του πολιτισμού. Απλώς, προσαρμόζεται στις σύγχρονες απαιτήσεις. Αλλά αυτές δεν είναι διόλου αμελητέες.

Πράγματι, μόνο το κράτος, και μόνον εφόσον ανήκει σε ευρύτερους σχηματισμούς, μπορεί να αντιμετωπίζει τις οικονομικές κρίσεις, την ανάπτυξη, την τρομοκρατία, να προστατεύει το περιβάλλον κλπ. Την κλιματική αλλαγή ή μια πανδημία ή ένα πυρηνικό ατύχημα μπορεί να αντιμετωπίσει μόνον η διεθνής κοινωνία ενωμένη.

V. ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

36. –Τι είναι όργανο. – Η δράση του κράτους γίνεται διαμέσου φυσικών προσώπων. Όπως το ανθρώπινο σώμα λειτουργεί με τα διάφορα όργανα που έχει, έτσι και το νομικό πρόσωπο του κράτους υπάρχει και εκφράζεται με φυσικά πρόσωπα, που γι' αυτό ακριβώς λέγονται όργανα. Χωρίς όργανα κράτος δεν υπάρχει. Το κράτος γίνεται αντιληπτό με την άσκηση της εξουσίας του. Την εξουσία όμως την ασκούν πάντοτε άνθρωποι, οι οποίοι, στο όνομα του κράτους, παράγουν κανόνες δικαίου ή προβαίνουν σε υλικές πράξεις.

Όργανα του κράτους λέγονται τα φυσικά πρόσωπα των οποίων οι πράξεις αποδίδονται στο κράτος, εφόσον το προβλέπει το δίκαιον.

Περίπου ισοδύναμοι είναι και άλλοι ορισμοί: Όργανα είναι τα φυσικά πρόσωπα με τα οποία ασκείται κατά το δίκαιο η κρατική εξουσία. Η όργανα είναι τα φυσικά πρόσωπα των οποίων η δήλωση της βουλήσεως λογίζεται ως δήλωση της βουλήσεως του κράτους.

Κατά νομική ακριβολογία, οι άνθρωποι αυτοί δεν είναι τα ίδια τα όργανα, αλλά φορείς της ιδιότητας του οργάνου. Το όργανο αντιστοιχεί σε μία δέσμη αρμοδιοτήτων που ασκεί άλλοτε ο ένας άνθρωπος και άλλοτε ο άλλος.

Παράδειγμα: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ένα όργανο του κράτους και έχει ένα σύνολο αρμοδιοτήτων. Από το 1974, φορείς του οργάνου είναι διαδοχικώς πολλά φυσικά πρόσωπα.

Το ότι το νομικό πρόσωπο δρα διαμέσου των οργάνων του σημαίνει νομικά ότι η δράση ενός φυσικού προσώπου αποδίδεται στο νομικό πρόσωπο, όταν και επειδή τη ρυθμίζει η έννομη τάξη, η οποία και δημιούργησε το νομικό πρόσωπο. Όταν το δίκαιον δεν προβλέπει ότι μια πράξη του οργάνου είναι πράξη του κράτους, τότε η πράξη αυτή είναι ιδιωτική πράξη του φυσικού προσώπου.

37.- Η αρμοδιότητα. – Η έννοια του οργάνου είναι συνυφασμένη με την έννοια της αρμοδιότητας. Ούτε όργανο χωρίς αρμοδιότητα νοείται, ούτε αρμοδιότητα χωρίς όργανο να την ασκεί. Όμως οι άνθρωποι που έχουν περιβληθεί την ιδιότητα του οργάνου μπορούν να προβαίνουν σε άπειρες πράξεις, όπως όλοι οι άνθρωποι. Ποιες από αυτές, που προέρχονται όλες από τον ίδιο άνθρωπο, είναι πράξεις του οργάνου και ποιες όχι; Ο κανόνας είναι ότι οι πράξεις κάθε ανθρώπου είναι του προσώπου του και όχι του οργάνου. Κατ' εξαίρεση είναι του οργάνου, δηλαδή του νομικού προσώπου, εφόσον η έννομη τάξη ορίζει κάτι τέτοιο.

Η δήλωση βουλήσεως του φορέα του οργάνου, για να αποτελεί δήλωση βουλήσεως του κράτους, πρέπει να έχει παραχθεί σύμφωνα με τους κανόνες της έννομης τάξεως, ουσιαστικούς και διαδικαστικούς.

Τι γίνεται, όμως, όταν οι σχετικοί κανόνες δεν τηρούνται; Πρόκειται για πολύ μεγάλο ζήτημα. Η λογική απάντηση θα ήταν ότι κατ' αρχήν οι εκτός αρμοδιότητας πράξεις των οργάνων

νων δεν είναι κρατικές πράξεις, αλλά πράξεις ιδιώτη, και ότι συνεπώς δεν έχουν κύρος. Το ζήτημα όμως έτσι καταλήγει στο ποιος κρίνει αν η συγκεκριμένη πράξη ισχύει. Αυτό το κρίνουν, κατ' αρχήν, μόνον άλλα όργανα, στα οποία η έννομη τάξη έχει αναθέσει τέτοια αρμοδιότητα. Αν μπορούσε να το κρίνει κάθε άνθρωπος, θα επικρατούσε αναρχία. Γι' αυτό, *grosso modo*, οι ελαττωματικές πράξεις των οργάνων δεν είναι ανύπαρκτες, εκτός αν τα νομικά τους ελαττώματα είναι εξαιρετικώς σοβαρά. Εδώ στηρίζεται όλη η προβληματική για την ακύρωση και το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ενώ τις δικαστικές αποφάσεις τις ελέγχουν ανώτερα δικαστήρια.

Έτσι, αρμοδιότητα είναι η νομική ικανότητα κάθε οργάνου να ενεργεί ορισμένες κρατικές πράξεις.

Το ότι η ικανότητα αυτή είναι νομική σημαίνει ότι τη ρυθμίζει η έννομη τάξη.

Η κρατική εξουσία είναι μία και αδιαίρετη, αλλά την ασκούν όλα τα κρατικά όργανα, το καθένα όσο του επιτρέπει η αρμοδιότητά του. Η αρμοδιότητα κάθε οργάνου είναι το ποσοστό της κρατικής εξουσίας που ασκείται από αυτό. Αντιστρόφως, το άθροισμα των αρμοδιοτήτων όλων των οργάνων ισούται με την κρατική εξουσία. (Πρβλ. το άρθρο 1 § 3: «Όλες οι εξουσίες ... ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα», δηλαδή από τα διάφορα όργανα του κράτους κατά την αρμοδιότητα του καθενός.)

Η οργάνωση είναι στοιχείο εγγενές στο κράτος. Όποιοι έχουν την κρατική εξουσία (ή την κυριαρχία) βρίσκονται σε φυσική αδυναμία να την ασκούν αυτό-προσώπως σε κάθε περίπτωση. Γι' αυτό αναθέτουν την άσκησή της στα διάφορα όργανα του κράτους. Για να εξασφαλίζουν, όμως, ότι τα όργανα δρουν όπως εκείνοι θέλουν, δηλαδή για να μη χάνουν την ουσιαστική εξουσία, ρυθμίζουν με κανόνες δικαίου τη δράση των οργάνων. Οι κανόνες δικαίου κατανέμουν την αρμοδιότητα στα όργανα. Αυτά δρουν νομίμως, μόνον εφόσον έχουν αρμοδιότητα. Οι κανόνες της αρμοδιότητας συνδέουν το όργανο με το κράτος και εξασφαλίζουν την ενότητα της βουλήσεως του κράτους, δηλαδή τελικώς την επιβολή της βουλήσεως των κυβερνώντων.

Τα όργανα έχουν μόνον αρμοδιότητα. Δεν έχουν δικαιώματα ούτε εξουσία. Δικαιώματα ή εξουσία έχει μόνο το νομικό πρόσωπο του κράτους.

Συχνά γίνεται λόγος για δικαιώματα (ή εξουσίες) συγκεκριμένων οργάνων. Π.χ., το Σύνταγμα ορίζει ότι «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει το δικαίωμα... να χαρίζει... τις ποινές» (47 § 1), αλλά δεν ακριβολογεί από νομική άποψη. Η έκφραση «έχει το δικαίωμα» ισοδυναμεί με την ορθότερη «έχει την αρμοδιότητα» και επί πλέον υπονοεί ότι το όργανο έχει διακριτική ευχέρεια στην άσκησή της.

Επειδή το φυσικό πρόσωπο που είναι όργανο και το νομικό πρόσωπο που λέγεται κράτος είναι δύο πρόσωπα, οι προσωπικοί φορείς της ιδιότητας του οργάνου έχουν δικαιώματα και υποχρεώσεις έναντι του κράτους. Κυρίως έχουν το

δικαίωμα να τους αναγνωρίζουν την ιδιότητα του οργάνου και να μην τους εμποδίζει κανείς στην άσκηση της αρμοδιότητάς τους. Εξ άλλου, το όργανο υποχρεούται, κατ' αρχήν, να ασκεί την αρμοδιότητά του και δεν μπορεί οικεία βουλήσει να αποστεί από την άσκησή της.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Με το έγκλημα της απείθειας (Π.Κ. 169) ο νομοθέτης κολάζει τη μη αναγνώριση της ιδιότητας του οργάνου από πολίτη. Με την παράβαση καθήκοντος (Π.Κ. 259) κολάζει την παράλειψη του οργάνου να ασκήσει την αρμοδιότητά του.

Η αρμοδιότητα αναλύεται σε δύο επί μέρους μορφές. Συγκεκριμένα, η καθ' ύλην αρμοδιότητα αφορά το περιεχόμενο των πράξεων του οργάνου και η κατ' ά τ ό π ο ν αρμοδιότητα αφορά τα εδαφικά όρια μέσα στα οποία το όργανο ασκεί την καθ' ύλην αρμοδιότητά του.

Οι κανόνες δικαίου που διέπουν την καθ' ύλην αρμοδιότητα είτε προκαθορίζουν επακριβώς το περιεχόμενο της δράσεως του οργάνου –με αποτέλεσμα, αν το όργανο κάνει κάτι άλλο, αυτό να είναι παράνομο–, είτε του αφήνουν ελευθερία επιλογής μεταξύ περισσότερων εξ ίσου νόμιμων λύσεων. Έτσι, το όργανο έχει είτε δέσμια αρμοδιότητα είτε διακριτική ευχέρεια, που κατά περίπτωση μπορεί να είναι μεγαλύτερες ή μικρότερες διότι είναι έννοιες σχετικές.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Άλλη είναι η καθ' ύλην αρμοδιότητα του υπουργού δικαιοσύνης και άλλη του υπουργού υγείας. Άλλη η κατ' ά τ ό π ο ν αρμοδιότητα του εισαγγελέα εφετών Πατρών και άλλη του εισαγγελέα εφετών Ναυπλίου. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει δέσμια αρμοδιότητα να διορίσει και να παύσει όποιον υπουργό τού προτείνει ο πρωθυπουργός, αλλά ο πρωθυπουργός έχει διακριτική ευχέρεια να του προτείνει σχεδόν όποιον θέλει (Σ 37 § 1).

38.- Η δράση των οργάνων. – Τα όργανα του κράτους διαφέρουν από τους ιδιώτες, δηλαδή από τα πρόσωπα που δεν είναι όργανα του κράτους, κατά το ότι δρουν κατά κανόνα μ ο ν ο μ ε ρ ώ ς, ενώ οι ιδιώτες δρουν κατά κανόνα συνάπτοντας συμφωνίες με άλλα πρόσωπα με βάση την ισοτιμία των βουλήσεων και την ελευθερία των συμβάσεων. Τα όργανα του κράτους δρουν μονομερώς με δύο τρόπους, είτε θ ε σ π ί ζ ο ν τ α ς κ α ν ό ν ε ς δ ι κ α ί ο υ είτε π ρ ο β α ί ν ο ν τ α ς σ ε υ λ ι κ έ ς π ρ ά ξ ε ι ς μ ε β ά σ η κ α ν ό ν ε ς δ ι κ α ί ο υ.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Όταν ένας τροχονόμος ρυθμίζει την κυκλοφορία, παράγει κανόνες δικαίου. Όταν ο ίδιος αστυνομικός διαλύει με τη βία μια παράνομη διαδήλωση, προβαίνει σε υλικές πράξεις.

Με την παραγωγή των κανόνων δικαίου συνδέονται στενότερα και ορισμένες άλλες αρμοδιότητες, όπως, π.χ., η διενέργεια προπαρασκευαστικών πράξεων γι' αυτή την παραγωγή ή η επιβολή κυρώσεων για τη μη τήρηση των κανόνων δικαίου.

Το σύνολο των κανόνων δικαίου που ισχύουν σε ένα κράτος ονομάζεται *έννομη τάξη*. Η έννομη τάξη ρυθμίζει και την παραγωγή των κανόνων δικαίου. Με άλλα λόγια, οι κανόνες δικαίου παράγονται με τον τρόπο που προβλέπουν άλλοι κανόνες δικαίου. Δεν νοείται κανόνας δικαίου που δεν παράγεται σύμφωνα με την έννομη τάξη. Εξαίρεση αποτελεί μόνον ο θεμελιώδης κανόνας (βλ. ανωτ. αρ. 22).

39.- Η τυπολογία των οργάνων. – Είναι αδύνατον όλα τα όργανα του κράτους να είναι όμοια. Η επιστήμη τα κατατάσσει σε ορισμένους τύπους με βάση τα κοινά τους χαρακτηριστικά, ως εξής:

α. *Άμεσα και έμμεσα.* Άμεσα είναι τα όργανα που ιδρύει το ίδιο το Σύνταγμα και που, συγχρόνως, δεν εξαρτώνται νομικώς από άλλο όργανο. Όλα τα άλλα είναι έμμεσα. Προφανώς, τα άμεσα όργανα σχηματίζουν τον σκελετό του κράτους και εκφράζουν αμέσως τη βούλησή του. Αφού κανένα δεν εξαρτάται από άλλο, είναι νομικώς ισότιμα.

Δεν μπορεί να υπάρξει κράτος χωρίς ορισμένα άμεσα όργανα, τα οποία καθορίζουν και το πολίτευμά του. Για να είναι ένα όργανο άμεσο πρέπει να συντρέχουν και οι δύο προϋποθέσεις του ορισμού. Π.χ., το Σύνταγμα προβλέπει τους δημοσίους υπαλλήλους (103 § 1), αλλά αυτοί είναι έμμεσα όργανα, διότι εξαρτώνται από την Κυβέρνηση. Κατά το Σύνταγμα, άμεσα όργανα είναι μόνο 5: ο λαός εν στενή εννοία, η βουλή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση και τα δικαστήρια στην έκδοση των αποφάσεών τους.

Η απουσία ευθύνης δεν είναι απαραίτητο αλλά ενδεχόμενο χαρακτηριστικό των άμεσων οργάνων. Π.χ., στην Ελλάδα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει ποινική ευθύνη υπό τους όρους του άρθρου 49 Σ, ενώ άλλοτε ο βασιλέας δεν είχε σε καμία περίπτωση. Από την άλλη πλευρά, το κράτος έχει, υπό προϋποθέσεις, αστική ευθύνη για πράξεις άμεσων οργάνων του, π.χ. ακόμη και για νόμο που ενέκρινε ο λαός με δημοψήφισμα (Σ 44 § 2 εδ. β'), εφόσον ο νόμος αυτός αντίκειται σε ανώτερους κανόνες δικαίου.

Από τα άμεσα όργανα του κράτους ξεχωρίζει ένα, που υπερέχει. Είναι το *κυρίαρχο* (ή ανώτατο) *όργανο*, το οποίο έχει την αρμοδιότητα να θέτει τους ανώτατους κανόνες δικαίου. Όπως είδαμε (ανωτ. αρ. 19), το κυρίαρχο όργανο έχει την κυριαρχία μέσα στο κράτος. Ωθεί όλη την κρατική δράση, που παραλύει εφόσον αυτό αδρανεί. Αν τα κυρίαρχα όργανα είναι περισσότερα από ένα, η σύγκρουσή τους είναι αναπόφευκτη και τελειώνει είτε με την επικράτηση ενός είτε με την καταστροφή του κράτους.

Το κυρίαρχο όργανο είναι, μέσα στο κράτος, το κύριο «πάντων ἢ τῶν μεγίστων» (Αριστοτέλους, *Πολιτικά*, 1317b, 29), ἔχει τὴν ἀρμοδιότητα τῆς ἀρμοδιότητας. Αμέσως ἢ εμμέσως, ἔχει τὴ συντακτικὴ ἀρμοδιότητα. Ἡ ἐπιστῆμη προσδιορίζει τὴ μορφή του πολιτεύματος κάθε κράτους με κριτήριο τὴ σύνθεση του κυρίαρχου οργάνου.

Ύστερα ἀπὸ αὐτά, προκύπτει τὸ ζήτημα ἀν τὸ κυρίαρχο ὄργανο τὸ δεσμεύουν κανόνες δικαίου. Ἡ ἀπάντηση εἶναι ἀρνητικὴ, ὅταν τὸ πολίτευμα ἔχει τὴν ἰδεατὴ μορφή τῆς ἀπόλυτης μονοκρατίας ἢ τῆς ἀπόλυτης δημοκρατίας. Στις ἄλλες περιπτώσεις, τὸ κυρίαρχο ὄργανο ὑπόκειται καὶ αὐτὸ σε ὁρισμένους κανόνες δικαίου, ἔχει δηλαδὴ αὐτοδεσμευθεῖ ὅταν ἔθεσε τὸ Σύνταγμα. Ἄλλωστε, ἡ ιδιότητα του κυρίαρχου οργάνου νοεῖται μόνον ὅταν τὸ κράτος ἔχει συνταχθεῖ ἢ, ἀντιστρόφως, ὄργανο, καὶ μάλιστα κυρίαρχο, ἀσύντακτο «κράτους» εἶναι κάτι τὸ ἀδιανόητο.

Στις δύο ἄκρατες μορφές πολιτεύματος, τὴν ἀπόλυτη μονοκρατία καὶ τὴν ἀπόλυτη δημοκρατία, ὑπάρχει μόνον ἓνα ἄμεσο ὄργανο, που εἶναι καὶ τὸ κυρίαρχο.

Τὸ ἀνώτατο ἢ κυρίαρχο ὄργανο δὲν πρέπει κανεὶς νὰ τὸ συγχέει με τὸν ἀνώτατο ἄρχοντα ἢ ἀρχηγὸ του κράτους (βασιλέα ἢ Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας). Στὴν Ελλάδα, π.χ. κατὰ τὴν ἀπόλυτη μοναρχία τὸ ἀνώτατο ὄργανο καὶ ὁ ἀνώτατος ἄρχοντας συμπίπτουν. Ὑπὸ τὰ Συντάγματα τῆς βασιλευόμενης καὶ τῆς ἀβασίλευτης δημοκρατίας, ἀνώτατο ἢ κυρίαρχο ὄργανο εἶναι ὁ λαός.

β. Ἀπλά καὶ σύνθετα. Ὅταν γιὰ νὰ δηλωθεῖ ἡ βούληση του κράτους χρειάζεται ἡ σύμπραξη τουλάχιστον δύο οργάνων, τότε σχηματίζεται σύνθετο ὄργανο. Αὐτὸ τὸ αποτελοῦν τὰ ὄργανα που συμπράττουν. Καταχρηστικῶς, ὁ χαρακτηρισμὸς του συνθέτου ἀποδίδεται καὶ στα ἐπὶ μέρους ὄργανα που ἀποτελοῦν τὸ κατὰ κυριολεξίαν σύνθετο ὄργανο. Ὅσα ὄργανα δὲν εἶναι σύνθετα, χαρακτηρίζονται ἀπλά. Προφανῶς, αὐτὰ ἐκφράζουν τὴν κρατικὴ βούληση μόνα τους. Ἐνὰ ὄργανο μπορεῖ νὰ δρᾷ ἄλλοτε ὡς μέλος συνθέτου οργάνου καὶ ἄλλοτε ὡς ἀπλό.

Παράδειγμα: Γιὰ τὴν ἐκδδοση τῶν προεδρικῶν διαταγμάτων, τὸ Σύνταγμα προβλέπει ἓνα σύνθετο ὄργανο. Τὸ αποτελοῦν ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας καὶ ὁ ἀρμόδιος ὑπουργός, που προσυπογράφει κάθε πράξη του Προέδρου (Σ 35 § 1 ἐδ. α'). Ὁ Πρόεδρος, ὁμῶς, δρᾷ ὡς ἀπλό ὄργανο, ὅταν ἐκδίδει ὁρισμένες πράξεις γιὰ τὶς ὁποῖες τὸ Σύνταγμα, κατ' ἐξαίρεση, δὲν ἀπαιτεῖ ὑπουργικὴ προσυπογραφή (35 § 2).

γ. Αὐτοτελὴ καὶ μὴ αὐτοτελὴ. Ἡ διάκριση αὐτὴ τῶν οργάνων μοιάζει κάπως με τὴν προηγούμενη, χωρὶς ὁμῶς νὰ εἶναι ταυτόσημη. Βέβαια, ὅλα τὰ ἀπλά ὄργανα εἶναι καὶ αὐτοτελὴ, ἀλλὰ τὰ σύνθετα καὶ τὰ μὴ αὐτοτελὴ διαφέ-

ρουν. Τα μη αυτοτελή εκφράζουν τη βούλησή τους επίσης μόνα τους αλλά αυτή δεν γίνεται βούληση του κράτους, δηλαδή κανόνας δικαίου, παρά μόνο σε συνδυασμό με τη βούληση άλλου οργάνου. Συνήθως οι δύο βουλήσεις πρέπει να συμπίπτουν. Η δράση κάθε οργάνου αποτελεί εδώ **δι α δικ α σ τ ι κ ή φ ά σ η** για την παραγωγή του κανόνα δικαίου, ενώ στα σύνθετα τα δύο όργανα δρουν από κοινού.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Έως την αναθεώρηση του 1986, το Σύνταγμα (76 § 1 και 42 § 1 εδ. α') προέβλεπε ότι η βουλή ψήφιζε τα νομοσχέδια και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τα κύρωνε. Για την παραγωγή των νόμων συνέπρατταν δύο μη αυτοτελή όργανα. Η αναθεώρηση του 1986 κατήργησε την κύρωση (42 § 1 εδ. α'), που ήταν βασιλικό κατάλοιπο, και έτσι η βουλή έγινε όργανο αυτοτελές. Κατ' εξαίρεση, όμως, όταν ένα ψηφισμένο νομοσχέδιο το εγκρίνει ο λαός με δημοψήφισμα (Σ 44 § 2 εδ. β'), τότε η βουλή και ο λαός είναι όργανα μη αυτοτελή. Η ψήφιση τέτοιου νομοσχεδίου από τη βουλή έχει από μόνη της νομική σημασία, αλλά η προσυπογραφή του υπουργού χωρίς την υπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας ή η υπογραφή του Προέδρου χωρίς την προσυπογραφή σε προεδρικό διάταγμα είναι πράξεις νομικώς ανύπαρκτες.

Η έκδοση και η δημοσίευση των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν καθιστούν τη βουλή όργανο μη αυτοτελές για την παραγωγή των νόμων, διότι ο Πρόεδρος δρα ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και όχι της νομοθετικής.

Η δημιουργία μη αυτοτελών και σύνθετων οργάνων συνεπάγεται τον περιορισμό της πραγματικής εξουσίας καθενός από τα επί μέρους όργανα που εμπλέκονται. Από την άλλη μεριά, όταν υπάρχουν συγχρόνως περισσότερα αυτοτελή άμεσα όργανα, η σύγκρουσή τους για πολιτική επικράτηση είναι αναπόφευκτη, εφόσον οι αρμοδιότητές τους δεν είναι αυστηρά οριοθετημένες. Γι' αυτό, το δίκαιον δεν αναγνωρίζει, π.χ., την αυτοτέλεια της βουλής στην παραγωγή των νόμων παρά μόνον όταν η πολιτική της σύγκρουση με την εκτελεστική εξουσία αποτελεί ήδη παρελθόν.

δ. Α ν α δ ε ι κ ν ύ ο ν τ α και α ν α δ ε ι κ ν υ ό μ ε ν α. Την ιδιότητα του οργάνου την αποκτούν τα φυσικά πρόσωπα είτε απ' ευθείας από το Σύνταγμα είτε όταν τους την απονέμουν άλλα όργανα. Το Σύνταγμα καθορίζει τους προσωπικούς φορείς μόνον ορισμένων άμεσων οργάνων, και τουλάχιστον του κυρίαρχου οργάνου. Αυτά τα όργανα, που λέγονται αναδεικνύοντα, πρέπει εν συνεχεία να καθορίσουν τους προσωπικούς φορείς άλλων άμεσων οργάνων, που λέγονται αναδεικνύόμενα. Και αυτά τα όργανα πρέπει να καθορίσουν τους προσωπικούς φορείς άλλων, ώστε όλα τα όργανα του κράτους να έχουν προσωπικό φορέα. Έτσι, ορισμένα αναδεικνύόμενα όργανα μπορούμε καταχρηστικώς να τα χαρακτηρίσουμε αναδεικνύοντα δεύτερου βαθμού.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Το Σύνταγμα (51 § 3) καθορίζει ποιοι αποτελούν τον λαό εν στενή εννοία, που είναι όργανο αναδεικνύον. Ο λαός αναδεικνύει τη βουλή, όργανο αναδεικνυόμενο, η βουλή αναδεικνύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Σ 30 § 1 εδ. β'), ο Πρόεδρος αναδεικνύει την Κυβέρνηση (Σ 37 § 1) κλπ. Τα προϊσχύσαντα Συντάγματα της βασιλευόμενης δημοκρατίας καθόριζαν ποιο φυσικό πρόσωπο ήταν αρχηγός του κράτους (π.χ., 45 Σ 1952).

Η ανάδειξη γίνεται με διάφορους τρόπους (εκλογή, διορισμό κ.ά.). Με την ανάδειξη δεν δημιουργείται όργανο, αλλά καθορίζεται ο προσωπικός φορέας του οργάνου. Γι' αυτό τα αναδεικνυόμενα, κατά κανόνα, δεν εξαρτώνται νομικώς από τα αναδεικνύοντα. Τις αρμοδιότητες και στα αναδεικνυόμενα τις δίνει το ισχύον δίκαιον.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η βουλή αναδεικνύει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά αυτός έχει αρμοδιότητα να διαλύει τη βουλή (Σ 41).

ε. Μ ο ν ο π ρ ό σ ω π α και σ υ λ λ ο γ ι κ ά. Η διάκριση αυτή είναι προφανής. Στα συλλογικά όργανα, η κρατική βούληση σχηματίζεται μεταξύ των μελών τους με κανόνες συνήθως πλειοψηφίας και απαρτίας. Τα μέλη των συλλογικών οργάνων αυτά καθ' εαυτά δεν είναι όργανα του κράτους. Το ίδιο φυσικό πρόσωπο μπορεί, όμως, να δρα άλλοτε ως μονοπρόσωπο όργανο και άλλοτε ως μέλος συλλογικού.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Οι βουλευτές δεν είναι όργανα του κράτους, αλλά μέλη του συλλογικού οργάνου που είναι η βουλή. Οι υπουργοί είναι αφ' ενός μονοπρόσωπα όργανα, όταν είναι προϊστάμενοι των υπουργείων τους, και αφ' ετέρου μέλη συλλογικού οργάνου, του υπουργικού συμβουλίου.

στ. Ν ο μ ο θ ε τ ι κ ά, ε κ τ ε λ ε σ τ ι κ ά (ή διοικητικά) και δ ι κ α σ τ ι κ ά. Στα κράτη όπου ισχύει η αρχή του χωρισμού των εξουσιών, κάθε όργανο χαρακτηρίζεται έτσι ανάλογα με την ομάδα οργάνων στην οποία ανήκει (βλ. κατωτ. αρ. 125).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ Η ΜΟΡΦΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

Ι. ΓΕΝΙΚΑ

40.- Τι σημαίνει πολίτευμα. – Η έννοια του πολιτεύματος περιλαμβάνει μόνο τα σημαντικότερα στοιχεία του ουσιαστικού Συντάγματος. Με άλλα λόγια, το πολίτευμα αποτελεί τον σκελετό του ουσιαστικού Συντάγματος. Ειδικότερα, το σύστημα σχηματισμού της κρατικής εξουσίας ονομάζεται μορφή του πολιτεύματος. Τα υπόλοιπα στοιχεία αποτελούν τις οργανωτικές βάσεις (ή θεμελιώδεις αρχές) του πολιτεύματος (βλ. κατωτ. αρ. 73 και σχήμα αρ. 130).

Αυτές είναι η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το αντιπροσωπευτικό σύστημα και χωρισμός των εξουσιών.

Η μεταβολή ενός κανόνα του ουσιαστικού Συντάγματος –ή, με ισοδύναμο όρο, του συνταγματικού δικαίου– ενός κράτους δεν συνεπάγεται μεταβολή του πολιτεύματός του παρά μόνον όταν είναι τόσο σημαντική, ώστε να ανατρέπει τη συνολική ισορροπία του συνταγματικού συστήματος. Μεγαλύτερη ακρίβεια στον ορισμό του πολιτεύματος δεν είναι εφικτή.

Παραδείγματα: Όλες οι αναθεωρήσεις το ισχύοντος Συντάγματος μαζί δεν άλλαξαν το πολίτευμα. Αντίθετα, η κατάργηση της Γερουσίας, το 1935, αποτελεί, ακόμη και μόνη της, μεταβολή του τότε πολιτεύματος (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 387 επ.).

Στην ελληνική συνταγματική ιστορία, οι όροι πολίτευμα ή μορφή του πολιτεύματος και πολιτειακό ή καθεστωτικό ζήτημα χρησιμοποιούνται συχνά με πολύ στενή έννοια. Όλοι δηλώνουν το κληρονομικόν ή αιρετόν του αρχηγού του κράτους, δηλαδή τον τρόπο με τον οποίο αυτός αναδεικνύεται.

Το πολίτευμα είναι έννοια νομική και δεν πρέπει να το συγχέουμε με το πολιτικό σύστημα, που είναι έννοια της πολιτικής επιστήμης και γι' αυτό περιλαμβάνει επί πλέον στοιχεία πραγματικά. Η πολιτική επιστήμη εξετάζει τα πολιτικά φαινόμενα αυτά καθ' εαυτά, δηλαδή εξετάζει τι είναι και όχι τι πρέπει να είναι. Πολιτικό σύστημα ενός κράτους είναι η συνισταμένη του ανταγωνισμού των πολιτικών δυνάμεων, και ιδίως των κομμάτων, μέσα σε συγκεκριμένο νομικό και πραγματικό θεσμικό πλαίσιο και υπό το φως των ιστορικών, ιδεολογικών, οικονομικών και κοινωνικών δεδομένων.

Θα εξετάσουμε πρώτα τη μορφή του πολιτεύματος. Στα επόμενα τρία κεφάλαια θα αναλύσουμε τις οργανωτικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, διότι σήμερα αυτό επικρατεί παγκοσμίως και τέτοιο είναι και το ελληνικό.

41.- Κριτήριο το κυρίαρχο όργανο. – Τη μορφή του πολιτεύματος την καθορίζει η φύση του κυρίαρχου οργάνου, δηλαδή το ποιος αποτελεί το κυρίαρχο όργανο στο συγκεκριμένο κράτος. Έτσι, πρέπει να εξετάσουμε τις μορφές που παίρνει το κυρίαρχο όργανο στα διάφορα κράτη. Αν αυτό ήταν πάντοτε το ίδιο, η μελέτη του θα παρείλκε. Η ποικιλία των μορφών του κυρίαρχου οργάνου οδηγεί σε αντίστοιχη ταξινόμηση των μορφών του πολιτεύματος.

Η ταξινόμηση και ο χαρακτηρισμός των μορφών του πολιτεύματος επιτρέπει στοιχειώδη συνεννόηση, μολονότι δεν υπάρχουν ούτε δύο κράτη με ακριβώς ίδιο συσαστικό Σύνταγμα. Από την άλλη μεριά, στην ταξινόμηση υφέρπει αξιολόγηση, δηλαδή προσπάθεια να καταδειχθεί η υπεροχή μίας μορφής πολιτεύματος.

II. Η ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΤΥΠΟΛΟΓΙΑ

A. Η ΠΑΡΑΔΟΣΙΑΚΗ ΔΙΔΑΣΚΑΛΙΑ

42. – Η αριστοτελική διάκριση. – Η κλασική ταξινόμηση των μορφών του πολιτεύματος οφείλεται στον Αριστοτέλη (*Πολιτικά*, Γ.7.1.279a 22-1.279b 10):

«Ἐπεὶ δὲ πολιτεία μὲν καὶ πολίτευμα σημαίνει ταύτον, πολίτευμα δ' ἐστὶ τὸ κύριον τῶν πόλεων, ἀνάγκη δ' εἶναι κύριον ἢ ἓνα ἢ ὀλίγους ἢ τοὺς πολλούς, ὅταν μὲν ὁ εἷς ἢ οἱ ὀλίγοι ἢ οἱ πολλοὶ πρὸς τὸ κοινὸν συμφέρον ἄρχωσι, ταύτας μὲν ὀρθὰς ἀναγκαῖον εἶναι τὰς πολιτείας, τὰς δὲ πρὸς τὸ ἴδιον ἢ τοῦ ἐνὸς ἢ τῶν ὀλίγων ἢ τοῦ πλήθους παρεκβάσεις... Παρεκβάσεις δὲ τῶν εἰρημένων τυραννὶς μὲν βασιλείας, ὀλιγαρχία δὲ ἀριστοκρατίας, δημοκρατία δὲ πολιτείας. Ἡ μὲν γὰρ τυραννὶς ἐστὶ μοναρχία πρὸς τὸ συμφέρον τὸ τοῦ μοναρχοῦντος, ἡ δ' ὀλιγαρχία πρὸς τὸ τῶν εὐπόρων, ἡ δὲ δημοκρατία πρὸς τὸ συμφέρον τὸ τῶν ἀπόρων· πρὸς δὲ τὸ τῷ κοινῷ λυσιτελοῦν οὐδεμία αὐτῶν». (Πρβλ. Πλάτωνος, *Πολιτικός*, 301).

Ο Αριστοτέλης διαπιστώνει ὅτι καθοριστική σημασία για τὸ κράτος ἔχει αὐτὸ που σήμερα ονομάζουμε κυρίαρχο ὄργανο καὶ ὅτι κατ' ἀνάγκην ὅσοι πραγματικά ἔχουν τὴν κυριαρχία μέσα στο κράτος εἶναι ἢ ἓνας ἢ ὀλίγοι ἢ πολλοί. Ο Αριστοτέλης χρησιμοποιεῖ, δηλαδή, τυπικὸ κριτήριο, τὴν ἀριθμητική συγκρότηση τοῦ κυρίαρχου οργάνου. Δεν ἀρκεῖται, ὁμως,

σε αυτό. Χρησιμοποιεί και δεύτερο κριτήριο, το συμφέρον εκείνου υπέρ του οποίου το κυρίαρχο όργανο ασκεί την εξουσία. Έτσι, όταν η εξουσία ασκείται προς το κοινό συμφέρον, το πολίτευμα είναι ο ρ θ ό. Αντίθετα, όταν η εξουσία ασκείται προς το συμφέρον μόνον όσων αποτελούν το κυρίαρχο όργανο, έχουμε π α ρ ε κ β ά σ ε ι ς από τις ορθές μορφές. Επομένως, προκύπτουν έξι μορφές πολιτεύματος:

<i>Κυρίαρχο όργανο</i>	<i>Ορθές μορφές πολιτεύματος</i>	<i>Παρεκβάσεις</i>
Έ ν α ς	Βασιλεία	Τυραννίδα
Ο λ ί γ ο ι	Αριστοκρατία	Ολιγαρχία
Π ο λ λ ο ί	Πολιτεία (: Δημοκρατία)	Δημοκρατία (: Οχλοκρατία)

Σήμερα ο όρος μ ο ν ο κ ρ α τ ί α αποδίδει, χωρίς αξιολογική φόρτιση, κάθε περίπτωση με κυρίαρχο όργανο μονομελές και ο όρος ο λ ι γ ο κ ρ α τ ί α με ολιγομελές.

Κάθε ορθή μορφή έχει υπέρ αυτής αξιόλογα επιχειρήματα. Όταν όποιος κυβερνά πραγματικά είναι ένας, οι αποφάσεις λαμβάνονται γρήγορα και η εκτέλεσή τους είναι αποτελεσματικότερη. Όταν είναι ολίγοι, η άσκηση της εξουσίας είναι γενικώς καλύτερη. Όταν είναι πολλοί, προστατεύουν την ελευθερία και την ισότητα. Αλλά και αντιθέτως, ο ένας μπορεί να δρα αποκλειστικώς και μόνο για να ικανοποιεί τις ιδιοτροπίες του, οι ολίγοι για να διατηρούν και να αυξάνουν τα προνόμιά τους και οι πολλοί παρομοίως, χωρίς να αποφεύγουν τις ατέρμονες συζητήσεις και τις έριδες. Η δράση και των τριών μπορεί να αντίκειται στο κοινό συμφέρον.

Ο Σταγειρίτης φιλόσοφος έρχεται στην Αθήνα μετά τη διαφθορά και τον εκτραχηλισμό που προξενεί ο πελοποννησιακός πόλεμος, ανήκει ο ίδιος σε ό,τι σήμερα ονομάζουμε ανώτερη αστική τάξη και η πολιτική του σκέψη έχει κύριο άξονα τη «μεσότητα». Οι διαφορές από τον Πλάτωνα είναι προφανείς, αλλά και ο Αριστοτέλης, όπως και άλλοι φιλόσοφοι της εποχής του, ασκεί έντονη κριτική στη «δημοκρατία», δηλαδή στην επικράτηση του όχλου, η οποία γεννά τη δημαγωγία. Το ζήτημα είναι ποια μορφή πολιτεύματος οδηγεί ασφαλέστερα στην ικανοποίηση του κοινού συμφέροντος. Ο Αριστοτέλης θα προτιμούσε μια μετριοπαθή δημοκρατία που επιτρέπει στους επαίοντες να προτείνουν τα ορθά και στους πολλούς να αποφασίζουν. Η τ α ξ ι ν ό μ η σ ή τ ο υ, όμως, γίνεται κλασική χάρη στο τυπικό της κριτήριο, που ι σ χ ύ ε ι αν ε ξ α ρ τ ή τ ω ς τ ό π ο υ και χ ρ ό ν ο υ.

Η πολιτική επιτυχία της Ρώμης σε αντίθεση με την αποτυχία των Ελλήνων καλεί σε αναζήτηση των αιτίων. Ο Πολύβιος (201-120 π.Χ.) αποδίδει την επικρά-

τηση των Ρωμαίων στο μ ε ι κ τ ό τους πολίτευμα, που έχει στοιχεία μονοκρατικά (υπάτους, δικτάτορα), αριστοκρατικά (σύγκλητο) και δημοκρατικά (λαϊκές συνελεύσεις), ώστε ανάλογα με τις περιστάσεις να λύνουν τα προβλήματα κατά τον αποτελεσματικότερο τρόπο: «*Δήλον γὰρ ὡς ἀρίστην μὲν ἡγητέον πολιτείαν τὴν ἐκ πάντων τῶν προειρημένων ἰδιωμάτων συνεστῶσαν*» (Ιστορία, Στ', 3.7). Η μεικτὴ μορφή πολιτεύματος συγκεντρώνει τα πλεονεκτήματα και των τριῶν αμιγῶν και κανένα μειονέκτημα. Το ζήτημα πλέον είναι η κατανομή των εξουσιῶν (ἢ αρμοδιοτήτων) ανάμεσα στον ένα, τους ολίγους και τους πολλούς. Αυτό απασχολεί πολλούς διανοητές από τον Πολύβιο και τον Μοντεσκιέ ἔως τις ἡμέρες μας. Αλλά, ἤδη, το αντικείμενο της μελέτης ἔφθασε ουσιαστικά να εἶναι ο χωρισμός των εξουσιῶν.

43.- Η κριτική της. – Η τριττὴ αριστοτελική διάκριση εξακολουθεῖ ἀραγε να εἶναι χρήσιμη, όταν εφαρμόζεται στα σύγχρονα κράτη, που ἔχουν εξαιρετικά πολύπλοκη κοινωνική και νομική οργάνωση; Πράγματι, το μεγάλο τους μέγεθος καθιστᾷ αδύνατη την άσκηση ὅλης της εξουσίας και από έναν άνθρωπο και από ὅλο τον λαό. Εξ ἄλλου, σχεδόν ὅλα τα κράτη διακηρύσσουν σήμερα ὅτι εἶναι δημοκρατίες και κανένα ὅτι ἔχει μεικτό πολίτευμα. Υπό την κλασική διάκριση, ὅλα τα κράτη θα εἶχαν μορφή πολιτεύματος αριστοκρατική ἢ ολιγαρχική. Συνεπώς, πρέπει εἴτε να εισαγάγουμε υποδιαίρέσεις αὐτοῦ του ζεύγους μορφῶν πολιτεύματος, ὥστε ὅλα τα πολιτεύματα να μην εἶναι ἴδια, εἴτε να δεχθούμε ὅτι η μορφή του πολιτεύματος μπορεί να εἶναι μοναρχική ἢ δημοκρατική, αν και το κυρίαρχο ὄργανο το αποτελοῦν ολίγοι.

Η εισαγωγή υποδιαίρέσεων μετατοπίζει το ζήτημα στην ανεύρεση νέων ικανοποιητικῶν κριτηρίων και, κυρίως, αρνείται την ὑπαρξη δημοκρατικού πολιτεύματος, πράγμα που εἶναι πολύ ἐξεζητημένο και ἀντίθετο προς πασιδηλές πεποιθήσεις. Η ἄλλη λύση συνίσταται σε προσαρμογή των εννοιῶν. Αρκεί να θεωρήσουμε ὅτι οι ολίγοι κυβερνῶντες δεν εἶναι κατ' ἀνάγκη οι ἴδιοι το κυρίαρχο ὄργανο, ἀλλά μπορούν απλῶς να ἀντλοῦν ἀπὸ αὐτό τις ἀρμοδιότητές τους. Με αὐτὸν τον τρόπο, διασῶζεται ὡς μορφή πολιτεύματος η δημοκρατία, η οποία τῶρα διακρίνεται σε ἄμεση και αντιπροσωπευτική (ἢ ἔμμεση). Στην ἄμεση ο ἴδιος ο λαός ασκεί την εξουσία και στην αντιπροσωπευτική ὅσοι ασκούν την εξουσία το κάνουν στο ὄνομα του λαοῦ, ο οποίος και ἐκλέγει τους σημαντικότερους ἀπὸ αὐτούς. Ἐτσι, λέγεται ὅτι στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία οι κυβερνῶντες –ἢ τουλάχιστον ὅσοι αποτελοῦν το ὄργανο που θέτει τους ἀνώτερους κανόνες δικαίου και ἔχει το τεκμήριο της ἀρμοδιότητος– εἶναι ἀντιπρόσωποι του λαοῦ και ὅτι η θέληση που εκφράζουν δεν εἶναι δική τους, ἀλλά του ἴδιου του λαοῦ. Η σύμπτωση, ὁμως, των δύο θελήσεων απλῶς τεκμαίρεται και δεν ἀποδεικνύεται. Η θέληση των ἀντιπροσώπων εἶναι ἀποκλειστικά δική τους.

Η ἀντιπροσωπευτική δημοκρατία εἶναι στην πραγματικότητα εἶδος της αριστοκρατίας. Ο ὅρος «*ἀντιπροσωπευτική δημοκρατία*» κάνει τελικῶς ἀποδεκτό ὅ,τι καλύπτει ὡς μορφή δημοκρατίας.

44.- Η αναζήτηση άλλων κριτηρίων. – Ο σκεπτικισμός που προκαλεί σήμερα η τριττή διάκριση οδηγεί σε άλλα κριτήρια. Όλα αναζητούν απάντηση στο εναγώνιο ερώτημα «τι είναι δημοκρατία;».

Ίσως η πληρέστερη απάντηση να προκύπτει από συνδυασμό τεσσάρων κριτηρίων που αναλύουμε παρακάτω και καταλήγει στον τονισμό της σημασίας που έχει ο χωρισμός των εξουσιών. Αυτά τα κριτήρια ισχύουν και για προκρατικά πολιτικά μορφώματα, όπως και η αριστοτελική διάκριση, διότι αναφέρονται σε αδρότατα χαρακτηριστικά.

Β. ΣΥΓΧΡΟΝΕΣ ΔΙΑΚΡΙΣΕΙΣ

45.- Δημοκρατική και αυταρχική μορφή πολιτεύματος. – Η μορφή του πολιτεύματος καθορίζεται (Κέλσεν) εδώ με κριτήριο νομικό, την ελευθερία. Οι άνθρωποι είναι ελεύθεροι όταν υπόκεινται μόνο στη βούληση τη δική τους και όχι κάποιου άλλου. Οι άνθρωποι υπόκεινται, όμως, στους κανόνες δικαίου. Όταν τους κανόνες τους παράγουν, ή τουλάχιστον συμβάλλουν στην παραγωγή τους, όλοι ακριβώς όσοι υπόκεινται σε αυτούς, τότε οι συγκεκριμένοι άνθρωποι είναι ελεύθεροι και επικρατεί σύστημα α υ τ ο ν ο μ ί α ς. Όταν, αντίθετα, τους κανόνες δικαίου τους παράγουν άλλοι και δεν υπάρχει σύμπτωση των βουλήσεων όσων τους παράγουν και όσων υπόκεινται σε αυτούς, τότε όσοι υπόκεινται στους κανόνες δεν είναι ελεύθεροι και επικρατεί σύστημα ε τ ε ρ ο ν ο μ ί α ς. Στην πρώτη περίπτωση η μορφή του πολιτεύματος ονομάζεται δ η μ ο κ ρ α τ ί α, στη δεύτερη α υ τ α ρ χ ί α. Σε αυτή τη διττή διάκριση, η δημοκρατία και η αυταρχία είναι ι δ ε α τ ο ί τ ύ π ο ι, που δεν απαντούν ποτέ αμιγείς στην πραγματικότητα. Ανάμεσα σε αυτούς τους δύο πόλους, άλλοτε πλησιέστερα προς τον ένα και άλλοτε πλησιέστερα προς τον άλλο, κατατάσσουμε τα πολιτεύματα που μας προσφέρει η πραγματικότητα.

Σύμφωνα με αυτά, η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δεν είναι αμιγής μορφή πολιτεύματος. Αφ' ενός τους κανόνες δικαίου τους παράγουν οι αντιπρόσωποι και όχι ο λαός, ενώ η εκάστοτε μειοψηφία δεν τους επιθυμεί, αλλά τους υφίσταται εξ ορισμού. Αφ' ετέρου, όμως, τους αντιπροσώπους τούς εκλέγει ο λαός και αυτοί, για να εξασφαλίσουν την επανεκλογή τους, προσπαθούν να συμμορφώνονται προς τη θέληση των ψηφοφόρων τους, που υπόκεινται στους κανόνες δικαίου. Η απαξιοτική λέξη «ψηφαλάκια» είναι αντιδημοκρατική.

Π α ρ ε ί γ μ α τ α: Στην Ελλάδα, η μορφή του πολιτεύματος είναι δημοκρατική κατά τη βασιλευόμενη και την αβασίλευτη δημοκρατία, ενώ είναι αυταρχική κατά την απόλυτη μοναρχία, τις δικτατορίες, τις Κυβερνήσεις του εξωτερικού και τις de facto Κυβερνήσεις των ετών 1944-1946 και 1974.

46.- Φιλελεύθερη και ολοκληρωτική μορφή πολιτεύματος. – Κριτήριο εδώ δεν είναι το ποιος παράγει τους κανόνες δικαίου, αλλά η έκταση του ρυθμιστικού τους πεδίου, δηλαδή το τι ρυθμίζουν και μέχρι ποίου σημείου. Όταν η έννομη τάξη ρυθμίζει μόνον ορισμένα θέματα και αυτά μόνο στις αδρές γραμμές τους, ώστε τα πλείστα να τα ρυθμίζει η ιδιωτική αυτονομία, τότε η μορφή του πολιτεύματος είναι *φ ι λ ε λ υ θ ε ρ η*. Αντίθετα, όταν η πολιτική εξουσία τείνει να τα ρυθμίζει όλα, ή πάντως τα περισσότερα, και αφήνει στην ιδιωτική αυτονομία, δηλαδή στην ελευθερία των ατόμων, πολύ στενό περιθώριο, τότε η μορφή του πολιτεύματος είναι *ο λ ο κ λ η ρ ω τ ι κ ή*.

Ο ολοκληρωτισμός «ολοκληρώνεται», όταν η πολιτική εξουσία οργανώνει τις λαϊκές μάζες με βάση αντίστοιχη ιδεολογία –π.χ., φασιστική, κομμουνιστική ή θεοκρατική– και με ένα και μοναδικό νόμιμο κόμμα, που απλώνει τα πλοκάμια του σε σχεδόν όλες τις εκδηλώσεις της κοινωνικής ζωής. Η υπερτροφία του κόμματος έχει τίμημα την καχεξία του κρατικού μηχανισμού.

Τα ίδια ορίζονται και με άλλον τρόπο, εφόσον χρησιμοποιήσει κανείς την έννοια της κοινωνίας των πολιτών, που απαιτεί αφαιρετική ικανότητα. *Κοινωνία των πολιτών* είναι το σύνολο των ανθρώπων, όταν το παρατηρούμε ανεξάρτητα από το κράτος. Όταν το κράτος και η κοινωνία των πολιτών παραμένουν διακριτά, η μορφή του πολιτεύματος είναι φιλελεύθερη. Αντίθετα, είναι ολοκληρωτική, όταν το κράτος τείνει να καταλάβει όλη τη σφαίρα της κοινωνίας των πολιτών.

Σύστημα συγχρόνως δημοκρατικό και ολοκληρωτικό δεν φαίνεται να απαντά στην ιστορία. Σε ένα τέτοιο σύστημα ο λαός θέτει τους κανόνες δικαίου, αλλά αυτοί έχουν περιεχόμενο που εξαφανίζει τις ατομικές ελευθερίες. Πάντως, ορισμένοι αποδίδουν και τα δύο αυτά χαρακτηριστικά στο σοβιετικό ή σε κάποια ισλαμικά. Αντίθετα, σύστημα φιλελεύθερο και αυταρχικό έχει υπάρξει. Εδώ τους κανόνες δικαίου δεν τους παράγουν όσοι υπόκεινται σε αυτούς, αλλά οι κανόνες δικαίου εξασφαλίζουν τις ατομικές ελευθερίες. Τέτοιο ήταν, τουλάχιστον ως ιδεώδες, το σύστημα της «*φωτισμένης δεσποτείας*».

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η μορφή του πολιτεύματος είναι φιλελεύθερη κατά τις *de facto* Κυβερνήσεις των ετών 1944-1946 και 1974, ενώ θα ήταν μάλλον ολοκληρωτική υπό τη *de facto* «*Προσωρινή Δημοκρατική Κυβέρνηση*» (1947-1949).

47.- Πολυαρχική και μη πολυαρχική μορφή πολιτεύματος. – Κριτήριο εδώ είναι το αν ο αγώνας για την εξουσία έχει οργανωθεί νομικά. Όταν συμβαίνει κάτι τέτοιο, η μορφή του πολιτεύματος είναι πολυαρχική (ή πλουραλιστική). Αντίθετα, όταν αυτός ο αγώνας απαγορεύεται νομικά, η μορφή του πολιτεύματος είναι μη πολυαρχική (ή μονοαρχική ή μονιστική).

Η πολυαρχική μορφή λέγεται και *α ν ο ι κ τ ή*, διότι η διεκδίκηση της εξουσίας γίνεται «*ανοικτά*», δηλαδή νόμιμα, και όχι μυστικά και με την υλική δύναμη. Ο πολιτικός αγώνας δεν σταματά ποτέ και η κατοχή της εξουσίας είναι χρονικά

περιορισμένη. Ύστερα από την πάροδο του ορισμένου χρόνου, οι νικητές δίδουν λόγο για την άσκηση της εξουσίας. Εν τω μεταξύ, οι ηττημένοι δεν υφίστανται άλλη κύρωση από την απώλεια της εξουσίας και έχουν δικαιώματα, ώστε να συμμετέχουν και στις επόμενες φάσεις του αγώνα. Η αντιπολίτευση είναι εγγενές στοιχείο αυτής της μορφής πολιτεύματος. Συχνά, αλλά όχι πάντοτε, η «κλειστή ή εξουσία», τουλάχιστον στον 20ό αιώνα, οργανώνεται με ένα και μοναδικό νόμιμο κόμμα και είναι ολοκληρωτική ή, έστω, αυταρχική.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η μορφή του πολιτεύματος είναι πολυαρχική κατά τη συνταγματική μοναρχία και τις de facto Κυβερνήσεις των ετών 1944-1946 και 1974, ενώ είναι μη πολυαρχική κατά την απόλυτη μοναρχία και τις δικτατορίες.

48.- Μορφή πολιτεύματος με συγκεντρωμένη και με χωρισμένη εξουσία. – Κριτήριο εδώ είναι οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων. Άλλοτε όλη η εξουσία συγκεντρώνεται στα χέρια μόνον ενός ανθρώπου ή ενός συνόλου ανθρώπων και άλλοτε χωρίζεται στα χέρια περισσότερων ανθρώπων ή ομάδων, που μπορούν να αντιταχθούν ο ένας στον άλλο και βρίσκονται μεταξύ τους σε διαρκή διαπραγμάτευση. Στην πρώτη περίπτωση η μορφή του πολιτεύματος είναι αμιγής, στη δεύτερη μεικτή.

Και στις τρεις μορφές της αριστοτελικής τυπολογίας, η εξουσία είναι συγκεντρωμένη στα χέρια ενός οργάνου. Η εξουσία είναι χωρισμένη μόνο στις μεικτές μορφές πολιτεύματος, που έχουν στοιχεία από δύο τουλάχιστον αμιγείς (βλ. κατωτ. αρ. 67).

Ο όρος «συγκεντρωμένη» (ή ενιαία) εξουσία δεν έχει εν προκειμένω καμία σχέση με το συγκεντρωτικό σύστημα (βλ. ανωτ. αρ. 25).

Η διάκριση αυτή έχει πολύ μεγάλη σημασία για το συνταγματικό δίκαιο, διότι εδώ στηρίζεται όλη η θεωρία του χωρισμού των εξουσιών, ο οποίος είναι η σύγχρονη τεχνική για να αποφεύγεται ο δεσποτισμός και να εξασφαλίζεται η ελευθερία. Άλλωστε, ο χωρισμός των εξουσιών είναι οργανωτική βάση όλων των σύγχρονων δημοκρατικών μορφών πολιτεύματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Συγκέντρωση της εξουσίας υπάρχει κατά την απόλυτη μοναρχία, την κυβερνώσα βουλή της μεσοβασιλείας (1862-1863), τις δικτατορίες και τις de facto Κυβερνήσεις των ετών 1944-1946 και 1974, ενώ χωρισμός των εξουσιών κατά τη συνταγματική μοναρχία και τη βασιλευόμενη και την αβασίλευτη δημοκρατία.

Γενικότερα, από πολιτική άποψη, η μορφή του πολιτεύματος είναι τόσο δημοκρατικότερη όσο πιο αυτόνομα είναι τα υποσυστήματα (τοπική αυτοδιοίκηση, πολιτικά κόμματα, ομάδες συμφερόντων, κλπ.) μέσα στο κράτος και όσο μεγαλύτερη είναι η διαφοροποίηση των «λειτουργιών» και η εκκοσμίκευσή του. Εδώ υφέρπει η σκέψη ότι τα υποσυστήματα ελέγχουν την κρατική εξουσία και με αυτό τον τρόπο προστατεύουν την ελευθερία των ατόμων, αλλά και η σκέψη ότι ο «χωρισμός των εξουσιών» πρέπει να διέπει όχι μόνο τον κρατικό μηχανισμό αλλά και όλες τις κοινωνικές εξουσίες.

Παραδείγματα: Στην Ελλάδα, η έντονη κομματική διείσδυση μετά το 1974 μειώνει την αυτονομία πολλών υποσυστημάτων. Έτσι, ο κομματικός φοιτητικός συνδικαλισμός υπηρετεί πρωτίστως τα συμφέροντα των κομμάτων και όχι των φοιτητών.

49.- Η παραπληρωματικότητα των τεσσάρων κριτηρίων. – Από τα τέσσερα ζεύγη χαρακτηρισμών, που είναι μεταξύ τους ανεξάρτητα, είναι θεωρητικά δυνατόν να υπάρξουν 16 μορφές πολιτεύματος. Βέβαια, όλοι οι θεωρητικοί συνδυασμοί δεν απαντούν στην πραγματικότητα. Κανένας χαρακτηρισμός δεν πρέπει να συγχέεται με άλλον. Ο ίδιος χαρακτηρισμός μπορεί να αρμόζει σε εξαιρετικά ανόμοιες πραγματικές καταστάσεις, όταν τον χρησιμοποιούμε μόνο του. Κάθε κριτήριο έχει, δηλαδή, σχετική αξία. Γι' αυτό χρειάζεται να τα λαμβάνουμε υπ' όψη μας όλα και γι' αυτό, ακόμη, η τριττή αριστοτελική διάκριση δεν μπορεί να αγνοηθεί, πράγμα που πολλαπλασιάζει τον θεωρητικό αριθμό των περιπτώσεων.

Σήμερα στον ευρωπαϊκό πολιτισμό, που δεν περιορίζεται στην Ευρώπη, αλλά και πέρα από αυτόν, προβάλλει, τουλάχιστον ως ιδεώδες, μορφή πολιτεύματος δημοκρατική, φιλελεύθερη, πολυαρχική και με χωρισμό των εξουσιών. Αυτή είναι η σύγχρονη δημοκρατία.

III. ΟΙ ΣΥΝΗΘΕΣΤΕΡΟΙ ΤΥΠΟΙ

50.- Οι ιστορικοί τύποι. – Παρά την υπεροχή της δέσμης των τεσσάρων κριτηρίων για τον χαρακτηρισμό των πολιτευμάτων, στην πράξη χρησιμοποιούνται πάντοτε ευρύτατα παραδοσιακοί χαρακτηρισμοί με βάση την τριττή αριστοτελική διάκριση, την οποία συμπληρώνει τέταρτη κατηγορία, οι μεικτές μορφές πολιτεύματος. Εδώ απαντούν στοιχεία από τουλάχιστον δύο αμιγείς μορφές. Με την κατηγορία των μεικτών πολιτευμάτων καλύπτουμε πραγματικές περιπτώσεις που κατά κυριολεξία δεν είναι ούτε μονοκρατίες ούτε ολιγοκρατίες ούτε δημοκρατίες.

51.- Οι de facto Κυβερνήσεις. – Όταν ιδρύεται ένα νέο κράτος (π.χ., η Ελλάς το 1821) ή όταν καταλύεται ένα πολίτευμα, δημιουργείται ένα νέο πολίτευμα. Μοιραία, η προέλευσή του είναι παράνομη, αλλά εφόσον η νέα εν τοις πράγμασι κατάσταση σταθεροποιηθεί, σχηματίζει μία νέα έννομη τάξη. Αν αποτύχει, η κατάσταση που επικρατεί αποφασίζει κατά πόσον αναγνωρίζει τις πράξεις που εξέδωσε η de facto Κυβέρνηση. (Προφανώς, ο όρος «Κυβέρνηση» είναι εδώ πολύ ευρύτερος από το ομώνυμο όργανο του κοινοβουλευτικού συστήματος.) Μολονότι η de facto Κυβέρνηση θεωρείται παράνομη, το γεγονός ότι επί ορισμένο χρονικό διάστημα έχει ασκήσει εξουσία δεν είναι δυνατόν να αγνοηθεί.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Άρθρο 15 σ.π. 1ης Αυγούστου 1975, περί αποκαταστάσεως της δημοκρατικής νομιμότητας και ρυθμίσεως θεμάτων του δημοσίου βίου μέχρι του οριστικού καθορισμού του πολιτεύματος και της καταρτίσεως νέου Συντάγματος της Χώρας: «*Το δημοσιευθέν την 15ην Νοεμβρίου 1968 κείμενον Συντάγματος, ως διεμορφώθη διά του Προεδρικού Διατάγματος υπ. αριθ. 370/1973, ως και πάσα από της 21ης Απριλίου 1967 και εφ' εξής εκδοθείσα συντακτικού περιεχομένου πράξις καταργούνται*». – Δ' Ψήφισμα της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής περί του πραξικοπήματος της 21ης Απριλίου 1967 κ.λπ.: Η Ε' Αναθεωρητική Βουλή «*διαπνεομένη από, ακλόνητον πίστιν προς τας δημοκρατικές αρχάς, εις ας ο Ελληνικός Λαός ενέμεινεν απαρασαλεύτως, μη ενδώσας ουδ' επί στιγμήν εις την τυραννίαν, Δ ι α κ ρ ύ σ σ ε ι: Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΔΙΚΑΙΩ ΟΥΔΕΠΟΤΕ ΚΑΤΕΛΥΘΗ*». Και άρθρο 1: «*Το στασιαστικόν κίνημα της 21ης Απριλίου 1967, έργον ομάδος αξιωματικών, και η εκ τούτου προελθούσα κατάσταση μέχρι της 23ης Ιουλίου 1974 απετέλεσαν πραξικόπημα δι' ου εσκοπείτο ο σφετερισμός της εξουσίας και των κυριαρχικών δικαιωμάτων του Λαού. Αι εξ αυτών απορρέουσας κυβερνήσεις ήσαν Κυβερνήσεις βίας*».

Η de facto κατάσταση τείνει πάντοτε να γίνει de jure, να αποκτήσει νομιμοποίηση. Αυτό γίνεται οπωσδήποτε με την πάροδο του χρόνου. Αν η νομιμοποίηση δεν είναι δημοκρατική, η νέα νομική οργάνωση μπορεί να γίνει γρήγορα. Για να ιδρυθεί, όμως, δημοκρατικό πολίτευμα χρειάζονται ελεύθερες εκλογές, κάτι που απαιτεί ικανή προπαρασκευή. Τότε, το κυρίαρχο όργανο είναι κατά το δίκαιον ο λαός, αλλά, έως ότου αυτός εκφρασθεί, το πολίτευμα δεν είναι δημοκρατικό, ακόμη και αν σέβεται τα ατομικά δικαιώματα. Έτσι, συχνά μιλάμε για de facto Κυβερνήσεις μόνον όταν ο δ η γ ο ύ ν σ τ η δ η μ ο κ ρ α τ ί α.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Οι de facto Κυβερνήσεις μετά την Απελευθέρωση (1944-1946), η de facto Κυβέρνηση Κονδύλη από την ανατροπή της δικτατορίας Παγκάλου έως τις εκλογές του 1926. (Βλ. Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 131 και 615).

Ενίοτε, οι de facto Κυβερνήσεις αναγνωρίζουν οι ίδιες τον προσωρινό τους χαρακτήρα (π.χ., η Προσωρινή Κυβέρνηση της Θεσσαλονίκης, 1916-1917, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 595), δηλαδή υπαινίσσονται ότι θα αποκαταστήσουν τη δημοκρατία.

A. Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

52.- Η δημοκρατία στην αρχαιότητα και στους νεότερους χρόνους.

– Τα κύρια χαρακτηριστικά της δημοκρατίας διαμορφώνονται ήδη κατά την αρχαιότητα. Η αρχαία δημοκρατία αντιτίθεται στην εξουσία του ενός ή μιας ομάδας και σημαίνει την ανάθεση της εξουσίας σε όλους τους πολίτες. Αναγνωρίζει σε όλες τις γνώμες την ελευθερία να εκφράζονται και την ισότητα μεταξύ τους. Κυρίως, όμως, χρησιμοποιεί για τη λήψη των αποφάσεων τον κανόνα της πλειοψηφίας.

Η δημοκρατία της αρχαιότητας και η δημοκρατία των νεότερων χρόνων είναι ουσιαστικά παρόμοιες. Εν τούτοις έχουν ορισμένες χαρακτηριστικές διαφορές. Η αρχαία δημοκρατία είναι μειοψηφική, διότι οι μέτοικοι, οι δούλοι και οι γυναίκες δεν μετέχουν στους θεσμούς. Είναι άμεση, πράγμα που οξύνει τον μειοψηφικό της χαρακτήρα και τη στερεί από ελεγκτικούς και μετριαστικούς μηχανισμούς. Αλλά, πρωτίστως, η δημοκρατία κατά την αρχαιότητα δεν είναι φιλελεύθερη. Για τους Αρχαίους η ελευθερία συνίσταται στη συμμετοχή στη διεύθυνση των δημόσιων υποθέσεων. Δεν περιλαμβάνει τη νεότερη αντίληψη της ελευθερίας, που αφορά τη δράση του ατόμου. «Ο σκοπός των Αρχαίων ήταν η διανομή της κοινωνικής εξουσίας μεταξύ όλων των πολιτών της ίδιας πατρίδας. Εδώ έγκειται ό,τι ονόμαζαν ελευθερία. Ο σκοπός των Νεοτέρων είναι η εξασφάλιση στις ιδιωτικές απολαύσεις. Και ονομάζουν ελευθερία τις εγγυήσεις που παρέχουν οι θεσμοί σε αυτές τις απολαύσεις» (Βενιαμίν Κονστάν, βλ. κατωτ. αρ. 450).

53.- Δημοκρατία και προτεσταντισμός. – Στους νεότερους χρόνους η δημοκρατία είναι γέννημα και θρέμμα του προτεσταντισμού, ο οποίος βρίσκει επίσης στις ρίζες του σύγχρονου κεφαλαιοκρατικού συστήματος.

Η διαμαρτύρηση απορρίπτει το πυραμδικό οργανωτικό σύστημα της Καθολικής Εκκλησίας και την εξουσία του πάπα, δηλαδή του ενός. Επί πλέον, θεωρεί την εκκλησιαστική εξουσία ανεξάρτητη από την πολιτική. Δεν δέχεται την Ιερή Παράδοση, αλλά μόνο την Αγία Γραφή, την οποία κάθε πιστός δικαιούται να ερμηνεύει ελεύθερα. Ανάμεσα στους πιστούς και τον Θεό δεν παρεμβάλλεται ιερατείο, δηλαδή σώμα ολίγων. Αφού η διαμαρτύρηση θέτει εκποδών το μονοκρατικό και το ολιγοκρατικό στοιχείο, απομένει μόνο του το δημοκρατικό. Άρα κάθε πιστός είναι ελεύθερος και, ως ελεύθερος, είναι με τις πράξεις του υπεύθυνος για τη σωτηρία του. Για να έχει πρόσβαση στην Αγία Γραφή, πρέπει να μάθει γράμματα. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργείται η ουσιαστικότερη προϋπόθεση για

την πνευματική ελευθερία και κίνηση. Βέβαια, συνέπεια της ελεύθερης ερμηνείας του θείου λόγου είναι και ο κατακερματισμός των προτεσταντικών ομολογιών.

Για τους διαμαρτυρομένους, μυστήρια είναι μόνον η βάπτισμα και η θεία ευχαριστία. Αφού η εξομολόγηση δεν είναι μυστήριο, άφ ε σ η α μ α ρ τ ι ώ ν δ ε ν υ π ά ρ χ ε ι. Η ψυχή σώζεται, μόνον αν οι καλές πράξεις βαρύνουν περισσότερο από τις κακές. Όποιος έχει κάνει κακές πράξεις πρέπει να κάνει περισσότερες καλές για να κερδίσει την αιώνια ζωή, ενώ καθαρτήριο δεν υπάρχει. Έτσι, η συναίσθηση της ευθύνης είναι πολύ έντονη. Κατά το δόγμα μάλιστα του απόλυτου προορισμού, το οποίο πρεσβεύει ο Καλβίνος, ο Θεός προορίζει άλλους ανθρώπους για τον παράδεισο και άλλους για την κόλαση, και μάλιστα ασχέτως προς την ηθική τους ποιότητα. Κανένας όμως δεν γνωρίζει τον προορισμό του. Ο άνθρωπος μπορεί να έχει μόνον ενδείξεις ότι συγκαταλέγεται μεταξύ των εκλεκτών της αιώνιας ζωής και κατ' εξοχήν ένδειξη είναι η επιτυχία στην επίγεια ζωή. Τούτο τον ωθεί σε σκληρή εργασία και κατά συνέπεια σε προσφορά στο κοινωνικό σύνολο. Η επιτυχία ταυτίζεται με τον πλουτισμό, κατά τη ρήση του Καλβίνου *«Η εύνοια του Θεού στον άνθρωπο είναι το χρήμα»*. Όμως ο διαμαρτυρόμενος δεν καταναλώνει, διότι η κατανάλωση αποτελεί απόλαυση και η απόλαυση αμαρτία. Η σ υ σ σ ώ ρ ε υ σ η κ ε φ α λ α ί ο υ συνεχίζεται αδιάκοπα. Στην οικονομία – αλλά και σε όλες τις εκφάνσεις της ζωής – η διάκριση και η επιτυχία οφείλονται σε πρωτοβουλία του μεμονωμένου ατόμου, το οποίο βελτιώνει τις παραδοσιακές μεθόδους, δηλαδή παίρνει την τύχη στα χέρια του. Έτσι, οι αστοί στρέφονται στον προτεσταντισμό, ενώ η ύπαιθρος παραμένει καθολική. Δύσκολα μπορεί κανείς να φαντασθεί καλύτερο σχήμα για την ανάπτυξη του κεφαλαιοκρατικού συστήματος, αλλά και της δημοκρατίας, όπου οι πολίτες δεν θέλουν να αποφασίζουν άλλοι για λογαριασμό τους. Δεν είναι απορίας άξιο ότι δημοκρατικό πολίτευμα λειτουργεί ομαλά μόνο σε κράτη με λαό διαμαρτυρόμενο ή που πλέον ενστερνίζεται προτεσταντικές αρχές. Χωρίς αυτές, ο αθεϊσμός και ο αγνωστικισμός, που διαχέονται σήμερα στην Ευρώπη, οδηγούν συχνά σε ραστώνη.

Το προτεσταντικό κίνημα οδηγεί στη φιλελεύθερη δημοκρατία και για έναν άλλο λόγο. Οι πόλεμοι μεταξύ καθολικών και διαμαρτυρομένων τελειώνουν με συνθήκες και ό χ ι μ ε τ η σ υ ν τ ρ ι β ή της μιας πλευράς. Προ πάντων, η συνθήκη της Β ε σ τ φ α λ ί α ς (1648) σφραγίζει τη λήξη του Τριακονταετούς Πολέμου, αλλά και την εμφάνιση του διεθνούς δικαίου. Οι συνθήκες αναγνωρίζουν τη θρησκευτική ελευθερία ώστε ευμεγέθεις θρησκευτικές μειονότητες επιβιώνουν σε πολλά κράτη και απαιτούν συμμετοχή στην εξουσία. Η θρησκευτική ελευθερία έλκει τις άλλες. Βαθμικώς το κράτος εκκοσμικεύεται.

Σε αυτά τα θέματα, η ο ρ θ ο δ ο ξ ί α, που δεν γνώρισε ούτε Μεταρρύθμιση ούτε Αντιμεταρρύθμιση, βρίσκεται μεταξύ καθολικισμού και προτεσταντισμού. Η συγγενέστερη εκκλησία προς την Ορθόδοξη είναι η Αγγλικανική, δηλαδή η εκκλησία του κράτους που δημιουργεί τους σύγχρονους δημοκρατικούς θεσμούς. Από την άλλη μεριά, πολλοί ορθόδοξοι πληθυσμοί έχουν υποστεί οθωμανική κατάκτηση ή και κομμουνιστικά καθεστώτα. Αυτοί οι δύο εξωγενείς παράγοντες επηρεάζουν τόσο πολύ την εξέλιξη, ώστε κάθε σύγκριση είναι παρακινδυνευμένη. Ακόμη περισσότερο, η διαμαρτύρηση επικρατεί σε χώρες που

γενικώς είναι έξω από τα όρια της Ρωμαϊκής Αυτοκρατορίας. Εκφράζει τον βαθύτερο ψυχισμό των βόρειων λαών και η αντίθεση προτεσταντισμού και καθολικισμού αντιστοιχεί σε πολύ παλαιότερα ρεύματα. Άλλωστε, το ίδιο συμβαίνει και με την αντίθεση Δυτικής και Ανατολικής Εκκλησίας. Τέλος, η δυνατότητα του καθενός να ερμηνεύει ελεύθερα τον θείο λόγο, δηλαδή να λέει ο,τιδήποτε, ενέχει μεγάλους κινδύνους. Στο ο,τιδήποτε δεν περιλαμβάνονται άραγε και όσα έλεγε –και έκανε– ο Χίτλερ;

Το Ι σ λ ά μ δεν συμβιβάζεται με δημοκρατία, διότι το Κοράνιο δεν αναγνωρίζει διακριτή πολιτική εξουσία. Η εξουσία είναι θρησκευτική και την ασκούν άνδρες χωρίς θεσμοποίηση. Για τον Ι ν δ ο υ ῖ σ μ ό πάλι, εφόσον η θρησκεία είναι σεβαστή, η σημασία του πολιτεύματος είναι μικρή. Η Ινδία δανείζεται grosso modo την αγγλική δημοκρατία και τη συνδυάζει με ένα δαιδαλώδες ομοσπονδιακό σύστημα, ώστε αυτή να λειτουργεί παρά τον τεράστιο και ποικιλόμορφο πληθυσμό.

54.– Η επικράτηση της δημοκρατικής ιδεολογίας. – Βαθμηδόν, οι μεγάλες ανακαλύψεις, η ανατροπή των παραδεγμένων αληθειών στις θετικές επιστήμες και, προ πάντων, η επανάσταση που επέφερε στις συνειδήσεις το ηλιοκεντρικό σύστημα, καθώς και η διάδοση της φιλοσοφίας του φυσικού δικαίου (Hugo Grotius, 1625), οδηγούν στην επικράτηση νέων ιδεών. Αυτές είναι ο ατομικισμός και ο φιλελευθερισμός, που είναι αλληλένδετοι, αλλά και ειδικότερα το κοινωνικό συμβόλαιο και το δικαίωμα αντιστάσεως. Ήδη ο ορθολογισμός επικρατεί κατά την Αγγλική Επανάσταση και η δημοκρατία φαίνεται θεμιτότερη από τη μοναρχία κατά τη Γαλλική. Υπερέχει απελευθερώνοντας αντιμαχόμενες κοινωνικές δυνάμεις επ' ωφελεία του κοινού συμφέροντος.

Το περιεχόμενο της νεότερης δημοκρατίας το διαμορφώνουν δύο παράγοντες, οι αγγλικοί θεσμοί και η πολιτική φιλοσοφία του 17ου (Λοκ) και του 18ου αιώνα, που θεωρούνται μάλιστα έμμεσες πηγές του συνταγματικού δικαίου (βλ. κατωτ. αρ. 156) όλων των δημοκρατικών κρατών. Η Αγγλία σφυρηλατεί εμπειρικά το νομικό περιεχόμενο της νεότερης δημοκρατίας και λύνει πρώτη, με τους θεσμούς που επινοεί, το πρόβλημα της πολιτικής ελευθερίας. Το αγγλικό πολίτευμα είναι το υπόδειγμα όλων των δημοκρατικών κρατών. Η πολιτική φιλοσοφία του διαφωτισμού, όπως διατυπώνεται στα συνταγματικά κείμενα και τις διακηρύξεις των μεγάλων επαναστάσεων (1688-1848), προσφέρει το ουσιαστικό περιεχόμενο της νεότερης δημοκρατίας. Αυτό το ισχυροποιεί η έκβαση των παγκόσμιων συρράξεων.

Από το αγγλικό πολίτευμα προέρχονται η προστασία των δικαιωμάτων και το αντιπροσωπευτικό σύστημα, αλλά και η Κυβέρνηση και η υπουργική ευθύνη, που όμως είναι χαρακτηριστικά μόνο του κοινοβουλευτικού συστήματος. Τα κείμενα των μεγάλων επαναστάσεων περιλαμβάνουν την εθνική ή λαϊκή κυριαρχία, τον χωρισμό των εξουσιών,

την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και την υπεροχή του Συντάγματος έναντι των νόμων. Όλα αυτά τα στοιχεία αποτελούν το αντικείμενο του κλασικού συνταγματικού δικαίου και λίγο πολύ κοινή κληρονομιά τουλάχιστον του εν ευρεία έννοια ευρωπαϊκού πολιτισμού.

Το πολίτευμα στη Δυτική Ευρώπη γίνεται πρώτα αντιπροσωπευτικό, ύστερα φιλελεύθερο και, εν τέλει, δημοκρατικό. Η εξέλιξη αυτή, με εξαιρέσεις βέβαια, ολοκληρώνεται κατά τις αρχές του 20ού αιώνα. Ήδη, όμως, από τα τέλη του 19ου, το προλεταριάτο συνειδητοποιεί τη δύναμή του και αμφισβητεί συνολικά την κοινωνική οργάνωση. Μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, η δημοκρατία θεωρείται αυτονόητο ιδεώδες, αλλά άλλοι παραμένουν πιστοί στη φιλελεύθερη εκδοχή της και άλλοι προβάλλουν μια νέα αντίληψη, τη μαρξιστική, που εμφανίζεται μετά τη Ρωσική Επανάσταση (1917). Η κατάρρευση των καθεστώτων του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού συνεπιφέρει την εγκατάλειψη της δεύτερης εκδοχής.

Μεταπολεμικώς, οι λαοί πιστεύουν στη δημοκρατία χάρι στην ευημερία την οποία προσφέρει στη Δύση ιδίως το Σχέδιο Μάρσαλ (1947). Συνεχιά του είναι ο *«Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης» (ΟΟΣΑ)*.

Μετά, οι δημοκρατίες συγκρούονται με το Ισλάμ και ήδη με περισσότερα αυταρχικά κράτη, που αντιτίθενται ακόμη και στον ορθό λόγο. Αυτό ξεκίνησε το 1914.

55.- Η μαρξιστική αντίληψη για τη δημοκρατία. – Τουλάχιστον όπως διαμορφώνεται στον *«υπαρκτό σοσιαλισμό»*, βασίζεται στην ομοθυμία και την υπεροχή της ισότητας έναντι της ελευθερίας, ενώ η φιλελεύθερη στον κανόνα της πλειοψηφίας και την υπεροχή της ελευθερίας έναντι της ισότητας.

Η ατομική ελευθερία σημαίνει ότι κάθε άτομο μπορεί να κάνει ό,τι θέλει. Όταν, όμως, η πολιτική εξουσία επιτάσσει ορισμένη συμπεριφορά, όποιος δεν θέλει αυτή τη συμπεριφορά παύει να είναι ελεύθερος. Άρα ελευθερία υπάρχει μόνον όταν κάθε άτομο θέλει ό,τι θέλει και το κράτος. Τούτο συμβαίνει όταν οι αποφάσεις δεν λαμβάνονται με πλειοψηφία, αλλά με ομοθυμία, όπως στις αρχαϊκές κοινωνίες, όπου δεν υπάρχει διάλογος. Άλλωστε, η ανθρωπότητα μόνο κατ' εξαίρεση έχει ζήσει με τον κανόνα της πλειοψηφίας. Από την άλλη μεριά, η άσκηση της ελευθερίας δημιουργεί ανισότητα, ενώ η επιδίωξη της ισότητας περιορισμούς της ελευθερίας. Στη φιλελεύθερη δημοκρατία η ισότητα είναι κυρίως νομική και εμφανίζεται κατά βάθος ως παραπληρωματική ελευθερία, ενώ κατά τη μαρξιστική δημοκρατία η ελευθερία δεν επιτυγχάνεται παρά μόνον όταν επικρατεί η ισότητα. Έτσι, κατά τη μαρξιστική αντίληψη, την ελευθερία του τύπου την απολαμβάνει μόνον όποιος είναι ιδιοκτήτης εφημερίδας. Σε αυτό το πνεύμα, την πραγματική ισότητα την επιδιώκουν ακόμη και επί ζημιά της ελευθερίας. Η κοινωνική και οικονομική ισότητα οδηγεί στην κατάρρευση της ατομικής ιδιοκτησίας και στη συλλογική απαλλοτρίωση των μέσων παραγωγής. Με την κατάρρευση των κοινωνικών τάξεων σκοπεύεται να δημιουργηθεί κοινωνία ομοθυμίας (*société unanime*). Γι' αυτό τον λόγο, μόνον ένα κόμμα επιτρέπεται, λειτουργεί μυστική αστυνομία και οι κυβερνώντες επιλέγονται εκ των άνω και δεν υπόκεινται σε άλλο έλεγχο. Επειδή σε κάθε εκλογή κατεβαίνει μόνον ένας υποψήφιος, που έχει το κομματικό χρίσμα,

οι πολίτες ψήφίζουν αλλά δεν εκλέγουν. Όλο το σχήμα εμφανίζεται ως «επιστημονικός σοσιαλισμός» και «ιστορικός και διαλεκτικός υλισμός». Με αυτή τη λογική, η άρνηση της «επιστημονικά» τεκμηριωμένης αλήθειας και της ιστορικής νομοτέλειας δεν μπορεί παρά να είναι παραφροσύνη. Το επόμενο βήμα είναι ο εγκλεισμός αντιφρονούντων σε ψυχιατρεία, το «αρχιπέλαγος Γκουλάγκ». Στη Σοβιετική Ένωση, αυτή η ολοκληρωτική κομματική δικτατορία –διότι για τέτοια μορφή πολιτεύματος πρόκειται– καταρρέει οικονομικά (1991) και αφήνει το κράτος και την κοινωνία των πολιτών σε διάλυση, επειδή δεν έχει οργανώσει κρατικό μηχανισμό αλλά ένα τεράστιο παρακράτος, που αποτελεί τον κυριότερο κοινωνικό ιστό. Από το 1999, την ανάταξη επιχειρεί ο Πούτιν, άλλοτε αξιωματικός της Κσ Γκε Μπε.

Μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου, γίνεται ευκολότερα δεκτό ότι η ελευθερία φέρνει την ισότητα και η ισότητα την ελευθερία.

56. – Η σύζευξη δημοκρατίας και ελευθερίας. – Σήμερα, η δημοκρατία ταυτίζεται με τη φιλελεύθερη δημοκρατία, που είναι πολυαρχική και με χωρισμό των εξουσιών.

Δημοκρατία είναι αυτό που ο Λίνκολν συνοψίζει ως «*το πολίτευμα του λαού, από τον λαό και για τον λαό (government of the people, by the people, for the people)*» (λόγος του Gettysburg, 1863). Με άλλα λόγια, ένα κράτος έχει δημοκρατία, όταν ο μέγιστος αριθμός κυβερνωμένων συμμετέχει στην άσκηση της εξουσίας με τον αμεσότερο τρόπο και την ασκεί για το συμφέρον του συνόλου. Ο Λίνκολν χρησιμοποιεί τα δύο αριστοτελικά κριτήρια και η σκέψη του υπόκειται στην ίδια κριτική με αυτά.

Ο περίφημος ορισμός του Λίνκολν περιέχει την ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων και την ελευθερία των πολιτών. Αυτές, όμως, οι δύο έννοιες δεν είναι μόνο παραπληρωματικές. Είναι, πολύ περισσότερο, αντιφατικές. Πώς εξακολουθούν τάχα να είναι ελεύθεροι όσοι διαφωνούν με τις αποφάσεις που επιβάλλει το σύνολο; Επειδή η ομοφωνία είναι αδύνατη, ο απόλυτος χαρακτήρας των δύο εννοιών κολάζεται, ειδικά το σύστημα καταρρέει. Αφ' ενός αντί για την ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων ισχύει ο κανόνας της πλειοψηφίας. Η μειοψηφία δεν κυβερνά, αλλά μετέχει στη διαδικασία για τη λήψη των αποφάσεων. Αφ' ετέρου η ελευθερία, αντί να είναι απόλυτη, είναι κάπως περιορισμένη, δηλαδή εκτείνεται μόνο στο πεδίο που προστατεύουν τα δικαιώματα του ανθρώπου. Έτσι, η πλειοψηφία των πολιτών κυβερνά, ενώ η μειοψηφία το αποδέχεται, με την εξασφάλιση, όμως, ότι ο κανόνας της πλειοψηφίας αδρανεί στα σημαντικότερα θέματα, που αποτελούν το πεδίο των ατομικών δικαιωμάτων, και ότι η πλειοψηφία είναι πάντοτε προσωρινή. Αυτός είναι ο μόνος δυνατός συμβιβασμός της δημοκρατίας και της ελευθερίας. Στην πραγμάτωσή του, το πολίτευμα του λαού από τον λαό είναι μόνον από την πλειοψηφία του λαού, ενώ το πολίτευμα του λαού για τον λαό αφορά ό,τι δεν περιλαμβάνεται στα δικαιώματα του ανθρώπου.

Οι ίδιες ιδέες εκφράζονται και αλλιώς. Η «φιλελεύθερη δημοκρατική θεμελιώδης τάξη ορίζεται ως τάξη η οποία, με αποκλεισμό κάθε βίαιης και αυθαίρετης εξουσίας, εκφράζει αφ' ενός μια κυρίαρχη τάξη κράτους δικαίου με βάση τον αυτοπροσδιορισμό του λαού και αφ' ετέρου την ελευθερία και ισότητα. Στις αρχές που θεμελιώνουν αυτή την τάξη συγκαταλέγονται τουλάχιστον ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου που συγκεκριμενοποιούνται στον θεμελιώδη νόμο, και προ πάντων του δικαιώματος του προσώπου στη ζωή και την ελεύθερη ανάπτυξη, η κυβερνητική ευθύνη, η νομιμότητα στη διοικητική δράση, η δικαστική ανεξαρτησία, η αρχή του πολυκομματισμού και η ισότητα των ευκαιριών για όλα τα πολιτικά κόμματα μαζί με το δικαίωμα να σχηματίζουν και να ασκούν αντιπολίτευση σύμφωνα με το Σύνταγμα» (BVerfGE 2,1,12). Αυτός ο γερμανικός ορισμός αποκληρύσσει το χιτλερικό παρελθόν. Προφανώς, στη δημοκρατία συρρέουν οι τέσσερις χαρακτηρισμοί (βλ. ανωτ. αρ. 49). Έτσι, το Συμβούλιο της Ευρώπης χρησιμοποιεί τις έννοιες της «ευρωπαϊκής συνταγματικής κληρονομιάς» και της «δημοκρατικής κοινωνίας».

Η φιλελεύθερη δημοκρατία δεν ταυτίζεται με τον νεοφιλελευθερισμό, όρο που καλύπτει πολλές οικονομικές θεωρίες (Hayek, Friedman, Θάτσερ, Ρήγκαν κλπ.)

57. – Προβλήματα της φιλελεύθερης δημοκρατίας. – Η δημοκρατία – δηλαδή η φιλελεύθερη δημοκρατία – είναι εξαιρετικά ευπαθής εξαιτίας των ιδίων των αρχών της. Επειδή προστατεύει τα δικαιώματα του ανθρώπου, επιτρέπει τη χρήση τους και για σκοπούς αντίθετους προς τις αρχές της. Έτσι κινδυνεύει ολόκληρο το σύστημα, δηλαδή και ο δημοκρατικός και ο φιλελεύθερος χαρακτήρας του.

Τούτο συμβαίνει και με τα πολιτικά και με τα ατομικά δικαιώματα. Π.χ., ο Χίτλερ ανέβηκε στην εξουσία με νόμιμο τρόπο. Σε πολύ μικρότερο βαθμό, η οικονομική ελευθερία μπορεί να δημιουργήσει τόσο μεγάλη συγκέντρωση του πλούτου, που όχι μόνον η ισότητα να καταντά εντελώς θεωρητική, αλλά και να σχηματίζεται οικονομική ολιγαρχία και αυτή να ελέγχει όλο το πολιτικό προσωπικό. Παρομοίως, η άσκηση του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι μπορεί να δημιουργήσει συνδικάτα, εργαζομένων ή εργοδοτών, τόσο ισχυρά, που να εμποδίζουν την πολιτική εξουσία να θεραπεύει το γενικό συμφέρον. Αυτή η κατάσταση μπορεί να οδηγήσει σε ενδιάμεσα σώματα ανάλογα με εκείνα που υπήρχαν πριν από τη Γαλλική Επανάσταση.

Στη φράση «Απαιτώ την ελευθερία εν ονόματι των δικών σας αρχών και σας την αρνούμαι εν ονόματι των δικών μου» (Vedel), η απάντηση μπορεί άραγε να είναι «Όχι ελευθερία για τους εχθρούς της ελευθερίας» (Saint-Just); Από τέτοιο φαύλο κύκλο δύσκολα βρίσκει κανείς διέξοδο. Η επίμαχη φράση επανεμφανίζεται από τον μεσοπόλεμο έως το Ισλαμικό Χαλιφάτο (ISIS). Η φιλελεύθερη δημοκρατία κανονικά πρέπει να αναγνωρίζει την ελευθερία και σε όσους δεν τη χρησιμοποιούν παρά για να προσπαθούν να ανατρέψουν την ίδια τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος. Στη δημοκρατία όλες οι γνώμες έχουν εκ προοιμίου ίση αξία. Τελική εγγύηση είναι το συναίσθημα ευθύνης των πολιτών.

Αν το κράτος παραμένει ουδέτερο στην άσκηση των ελευθεριών, τότε η συγκέντρωση ισχύος από ιδιώτες αποβαίνει σε βάρος της ισότητας και φαλκιδεύεται ο ανταγωνισμός, οι νόμοι της αγοράς και, ακόμη, ο ίδιος ο φιλελεύθερος χαρακτήρας της μορφής του πολιτεύματος. Αν, αντίθετα, το κράτος επεμβαίνει –και, θέλοντας και μη, αναγκάζεται και επεμβαίνει–, τότε η ίδια η δράση του αντιβαίνει στις αρχές της φιλελεύθερης δημοκρατίας.

Η πολιτική εξουσία καλείται ολοένα και συχνότερα να επιλύσει προβλήματα που απαιτούν τεχνοκρατικές λύσεις. Κατά παράδοση, όμως, ο πολιτικός δεν είναι επαγγελματίας και δεν μπορεί να αντιμετωπίσει τέτοια προβλήματα. Όταν οι ειδικοί παύουν να είναι απλοί σύμβουλοι και λαμβάνουν οι ίδιοι τις πολιτικές αποφάσεις, τότε η δημοκρατία πάσχει. Ύστερα, η μεγάλη ανάπτυξη της γραφειοκρατίας στα σύγχρονα κράτη επιτρέπει στα στελέχη της να λαμβάνουν αποφάσεις με κριτήριο το δικό τους συμφέρον ή να ακυρώνουν στην πράξη αποφάσεις της πολιτικής εξουσίας για τον ίδιο λόγο. Τελευταίος αλλά όχι έσχατος, ο ασύμμετρος πόλεμος μαινεται και κάμπτε τις ελευθερίες. Όλα αυτά είναι μεγάλα προβλήματα, αλλά δεν ανατρέπουν τη γενική εικόνα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το Ρουμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο ακυρώνει τον πρώτο γύρο της προεδρικής εκλογής (Δεκ. 2024), επειδή «ρωσικές» κυβερνοεπιθέσεις, ιδίως με ανώνυμους λογαριασμούς στο Τικτόκ, εξαπατούν τους εκλογείς (πρβλ. 162 ΠΚ) υπέρ ακροδεξιού υποψηφίου.

Η φιλελεύθερη δημοκρατία είναι η μορφή του πολιτεύματος που εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη δυνατή ευημερία. Δεν υπόσχεται ευτυχία, ούτε έχει απάντηση στα πάντα. Οι κυβερνώντες δεν κατέχουν την επιστημονική ή εξ αποκαλύψεως αλήθεια και ενδέχεται να πλανηθούν και να αποτύχουν. Τότε, όμως, θα αντικατασταθούν με άλλους, που και αυτοί ίσως να έχουν, με τη σειρά τους, την ίδια τύχη ή, μάλλον, θα την έχουν με κάθε βεβαιότητα, διότι χωρίς εναλλαγή στην εξουσία δεν υπάρχει δημοκρατία. Με αυτόν τον τρόπο, η δημοκρατία αναγεννάται συνεχώς και εδώ ακριβώς έγκειται η μεγάλη υπεροχή της. Η αντικατάσταση των προσωπικών φορέων ευνοεί την κοινωνική συνοχή και αποτρέπει την κατάρρευση του πολιτεύματος, ειμή του ίδιου του κράτους.

«Πράγματι, έχει λεχθεί ότι η δημοκρατία είναι η χειρότερη μορφή πολιτεύματος, με εξαίρεση όλες τις άλλες μορφές που έχουν κατά καιρούς δοκιμασθεί» (Τσώρτσιλ, λόγος υπέρ εξουσιών Βουλής Λόρδων, Βουλή Κοινοτήτων, 11 Νοεμβρίου 1947). Η πεποίθηση αυτή είναι διαδεδομένη στην κλασική Αθήνα: *«παρανόμων δὲ οὐσῶν συμπασῶν [τῶν πολιτειῶν ἢ τοῦ πλήθους ἀρχῇ] βελτίστη· καὶ ἀκολάστων μὲν πασῶν οὐσῶν ἐν δημοκρατίᾳ νικᾷ ζῆν»* (Πλάτωνος, Πολιτικός, 303). *«[Επιδείκνυμι] τὰς δημοκρατίας τὰς τε κακῶς*

καθεστηκυίας ἐλαττόνων συμφορῶν αἰτίας γιγνομένηας, τὰς τε καλῶς πολιτευομένηας προεχούσας τῷ δικαιωτέρως εἶναι καὶ κοινωτέρως καὶ τοῖς χρωμένοις ἡδίους» (Ισοκράτους, Ἀρεοπαγитικός, 70).

Β. ΟΙ ΜΟΝΟΚΡΑΤΙΕΣ

58. – Τα είδη της μονοκρατίας. – Τύποι μονοκρατίας υπάρχουν πριν από την εμφάνιση της νεότερης δημοκρατίας και ορισμένοι από αυτούς επιβιώνουν. Άλλοι τύποι γεννώνται ως αντίδραση κυρίως προς τη νεότερη δημοκρατία. Έτσι, διακρίνουμε αφ' ενός τις κ λ α σ ι κ έ ς μονοκρατίες, που είναι η απόλυτη μοναρχία, η τυραννίδα και η προσωρινή δικτατορία, και αφ' ετέρου τις σ ύ γ χ ρ ο ν ε ς, που είναι η λαϊκή μονοκρατία και η στρατιωτική δικτατορία. Σε όλες τις μορφές υπάρχει μόνον ένα άμεσο όργανο.

59. – Η απόλυτη μοναρχία. – Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της απόλυτης μοναρχίας είναι ότι η διαδοχή στον θρόνο υπόκειται σε δεδομένους κανόνες, που ο μονάρχης δεν μπορεί να αλλάξει, και ότι η εξουσία του «ελέω θεού» μονάρχη υπόκειται στους «θεμελιώδεις νόμους του βασιλείου», ιδίως στη χριστιανική Ευρώπη. Αυτοί έχουν οιονεί εθιμική προέλευση και η δέσμευσή τους για τον μονάρχη έχει απλώς κατευθυντήριο χαρακτήρα, διότι δεν συνοδεύεται από κύρωση, τουλάχιστον σε αυτό τον κόσμο. Ο συνδυασμός των δύο χαρακτηριστικών της απόλυτης μοναρχίας περιορίζει ακόμη περισσότερο την εξουσία του μονάρχη. Η απόλυτη μοναρχία διακρίνεται από την τυραννίδα, διότι η εξουσία του μονάρχη βρίσκει όριο στα ιδιωτικά δικαιώματα των φυσικών προσώπων, και ιδίως στην ιδιοκτησία τους. «Η απόλυτη μοναρχία είναι "περιορισμένη"».

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Ο Λουδοβίκος ΙΔ' τελεί με την κυρία ντε Μαιντενόν γάμο μυστικό, για να είναι «μοργανατικός». Το Δικαστήριο (Parlement) του Παρισιού ακυρώνει τη διαθήκη του Βασιλιά-Ήλιου, η οποία περιορίζει τις εξουσίες της αντιβασιλείας και αλλοιώνει λιγάκι την απώτερη σειρά διαδοχής επ' ωφελεία των νομιμοποιημένων νόθων του με τη μαρκησία ντε Μοντεσπάν.

60. – Η τυραννίδα. – Σε αντίθεση με την απόλυτη μοναρχία, την τυραννίδα χαρακτηρίζει η αυθαρεσία και στην προέλευση και στη μεταβίβαση και στην άσκηση της εξουσίας. Στην σύγχρονη εποχή, πολλές δικτατορίες είναι ορθότερο να τις χαρακτηρίζουμε τυραννίδες.

Πρβλ: «βασιλέως μὲν ἐστὶ τρόπος ὁ νόμος, τυράννου δὲ ὁ τρόπος νόμος» (Συνέσιος ο Κυρηναίος, 399).

Παράδειγμα τ α: Τυραννίδες εγκαθίστούν ο Αμίν (1971-1979) στην Ουγκάντα και ο Μποκάσα (1966-1977) στην Κεντρική Αφρική. Η σύντομη δικτατορία του στρατηγού Κονδύλη (1935) δεν είναι τυραννίδα, διότι μεταβιβάζει την εξουσία στον Γεώργιο Β'.

61. – Η προσωρινή δικτατορία. – Στη δικτατορία, με τη σημασία του όρου στη Δημοκρατική Ρώμη, η εξουσία συγκεντρώνεται στα χέρια ενός, αλλά τούτο γίνεται σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες δικαίου, προκειμένου να αντιμετωπισθούν έκτακτες ανάγκες του κράτους και πάντοτε για περιορισμένο χρόνο. Η συγκέντρωση της εξουσίας συνεπιφέρει αναστολή ατομικών δικαιωμάτων. Όταν η κρίση τελειώνει, τα διάφορα όργανα του κράτους ανακτούν τις αρμοδιότητές τους και οι πολίτες τα δικαιώματά τους. Αυτή η δικτατορία, που προϋποθέτει εντονότατη κρίση, διαφέρει από την απόλυτη μοναρχία, που δεν περιορίζεται χρονικώς, και από την τυραννίδα, που έχει αυθαίρετη προέλευση.

Παράδειγμα: Το άρθρο 16 του γαλλικού Συντάγματος επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να κηρύσσει προσωρινή δικτατορία *rei publicae servandae et restituendae*: «Όταν οι θεσμοί της Δημοκρατίας, η ανεξαρτησία του Έθνους, η ακεραιότητα του εδάφους της ή η εκτέλεση των διεθνών υποχρεώσεών της απειλούνται σοβαρά και άμεσα και η κανονική λειτουργία των συνταγματικών δημόσιων εξουσιών έχει διακοπεί, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας λαμβάνει τα μέτρα που απαιτούνται από αυτές τις περιστάσεις, αφού συμβουλευθεί επίσημα τον πρωθυπουργό, τους προέδρους των βουλών και το Συνταγματικό Συμβούλιο. – Πληροφορεί σχετικά το Έθνος με διάγγελμα. – Αυτά τα μέτρα πρέπει να εμπνέονται από τη θέληση να εξασφαλίσουν, το ταχύτερο, στις συνταγματικές δημόσιες εξουσίες τα μέσα για να εκπληρώσουν την αποστολή τους. Σχετικά λαμβάνεται η γνώμη του Συνταγματικού Συμβουλίου. – Το Κοινοβούλιο συνέρχεται αυτοδίκαια. – Η Εθνοσυνέλευση δεν μπορεί να διαλυθεί κατά την άσκηση των έκτακτων εξουσιών. – Ύστερα από 30 ημέρες ασκήσεως των έκτακτων εξουσιών, ο πρόεδρος της Εθνικής Συνελεύσεως, ο πρόεδρος της Γερουσίας, 60 βουλευτές ή 60 γερουσιαστές μπορούν να προσφύγουν στο Συνταγματικό Συμβούλιο για να εξετάσει αν οι όροι του πρώτου εδαφίου εξακολουθούν να συντρέχουν. Το Συνταγματικό Συμβούλιο αποφαινεται το συντομότερο με δημόσια γνωμοδότηση. Μόλις παρέλθουν 60 ημέρες ασκήσεως των έκτακτων εξουσιών και οποτεδήποτε μετέπειτα, το Συνταγματικό Συμβούλιο προβαίνει αυτοδικαίως σε αυτή την εξέταση και αποφαινεται υπό τους ίδιους όρους». Πρβλ. την κατάσταση πολιορκίας κατωτ. αρ. 432-435. Και στις δύο περιπτώσεις υπάρχουν ορισμένες εγγυήσεις για τα δικαιώματα των πολιτών.

62. – Η λαϊκή μονοκρατία. – Εδώ η συγκέντρωση της εξουσίας στα χέρια ενός έχει χαρακτήρα μόνιμο. Ο οδηγητής (Führer, Duce) προσωποποιεί την κρατική εξουσία και θεωρείται ότι εκφράζει τον λαό και δεν του επιβάλλεται. Στην πραγματικότητα, όμως, συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο. Ο λαός

απλώς προσχωρεί «ομοθύμως» και εν ανάγκη διά της βίας. Η επιβολή επιτυγχάνεται με έντονη προπαγάνδα και κυρίως με ένα και μοναδικό κόμμα, που διαχέει την επίσημη ιδεολογία σε όλη, ή σχεδόν όλη, την κοινωνική ζωή και περιζώνει όλο τον λαό. Το μοναδικό κόμμα καταντά νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ειμή άμεσο όργανο του κράτους. Ο οδηγητής σωρεύει πολλά κρατικά και κομματικά αξιώματα, ώστε κατέχει όλη την εξουσία. Ακόμη σπουδαιότερο, το κράτος καταλαμβάνει σχεδόν όλες τις εκδηλώσεις της κοινωνικής ζωής και έτσι επικρατεί ο λ ο κ λ η ρ ω τ ι σ μ ό ς.

Η λαϊκή μονοκρατία διαφέρει από τις κλασικές, όπου ο λαός απλώς κυβερνάται εκ των άνω. Γι' αυτό η λαϊκή μονοκρατία έχει χροιά εσκεμμένως αντιαστική.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Το φασιστικό πολίτευμα στην Ιταλία, το ναζιστικό στη Γερμανία και τουλάχιστον το σταλινικό στη Σοβιετική Ένωση. Στην Ελλάδα λαϊκή μονοκρατία μπορεί να χαρακτηρισθεί μόνον η μορφή του πολιτεύματος της *«Προσωρινής Δημοκρατικής Κυβέρνησης της Ελεύθερης Ελλάδας»* (1947-1949), που ελέγχει ο Ν. Ζαχαριάδης.

Η κύρια νομική διαφορά ανάμεσα στη φασιστική και την κομμουνιστική μορφή πολιτεύματος έγκειται στο πώς αντιμετωπίζουν το υφιστάμενο σύστημα παραγωγής και ιδιοκτησίας. Η μία μορφή λαϊκής μονοκρατίας αποβλέπει –τουλάχιστον σε πρώτη φάση– στη συντήρησή του και η άλλη στην κατάλυσή του. Εν τούτοις, ο κομμουνισμός θεωρεί το σύστημα που εγκαθιδρύει απλό μέσον, ενώ ο φασισμός αυτοσκοπό. Επομένως, ο κομμουνισμός δεν χάνει την ανθρωπιστική του βάση, ενώ ο φασισμός συνειδητά δεν είναι ανθρωπισμός.

63.- Η στρατιωτική δικτατορία. – Όταν το υφιστάμενο πολίτευμα φαίνεται ότι δεν επιβάλλεται και δεν επιλύει τα προβλήματα του κράτους, τότε συχνά καταλαμβάνει την εξουσία ο στρατός, που αποτελεί την πιο σύγχρονη πραγματική δύναμη σε κοινωνίες ακόμη υπανάπτυκτες. Μέσα στον στρατό ξεχωρίζει ένας άνδρας και συγκεντρώνει στα χέρια του όλη την εξουσία, αν και δεν αποκλείονται ολιγαρχικά στοιχεία στο πολίτευμα. Άλλωστε, η ισπανική λέξη *«χούντα»* σημαίνει επιτροπή. Η στρατιωτική δικτατορία διαφέρει από την προσωρινή, διότι δεν την προβλέπουν κανόνες δικαίου και έχει χαρακτήρα μόνιμο, από την τυραννίδα, διότι το αυθαίρετο στοιχείο εμφανίζεται ως συνέπεια προσπάθειας εκσυγχρονισμού, και από τη λαϊκή μονοκρατία, διότι η ιδεολογική οργάνωση των μαζών και η κάμψη της οικονομικής ελευθερίας είναι περιορισμένες. Πάντως, τα όρια μεταξύ αυτών των μορφών μονοκρατίας είναι ενίοτε ρευστά. Η στρατιωτική δικτατορία είναι συχνά υποκατάστατο της παραδοσιακής απόλυτης μοναρχίας, όταν αυτή θεωρείται πλέον ξεπερασμένη.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η στρατιωτική δικτατορία εμφανίζεται πολύ συχνά στη Λατινική Αμερική, τη Μέση Ανατολή και την Αφρική. Μπορεί να ανατρέψει και παραδοσιακή μοναρχία, όπως η δικτατορία του Κεμάλ, που θεωρείται διεθνώς υπόδειγμα βίαιου εκσυγχρονισμού αρχαϊκής κοινωνίας. Ενίοτε τον δικτάτορα διαδέχεται ο γιος του, όπως τον Άσαντ στη Συρία, κάτι που θυμίζει παραδοσιακή μοναρχία.

Γ. ΟΙ ΟΛΙΓΟΚΡΑΤΙΕΣ

64.- Τα είδη της ολιγοκρατίας. – Όταν το κυρίαρχο όργανο, στο οποίο μετέχουν οι ολίγοι, δεν είναι πολύ περιορισμένο, τότε η μορφή του πολιτεύματος μοιάζει με τη δημοκρατία. Πράγματι, η οργάνωση και η λειτουργία των δύο μορφών διαφέρουν μόνο κατά το μέγεθος του κυρίαρχου οργάνου. Μέσα σε αυτό, στην ολιγοκρατία, ισχύουν οι κανόνες της δημοκρατίας. Γι' αυτό, ορισμένοι χαρακτηρίζουν εσφαλμένα τέτοιες ολιγοκρατίες ως δημοκρατίες.

Το νομικό κριτήριο για τη συμμετοχή στο κυρίαρχο όργανο είναι συνήθως η καταγωγή ή η οικονομική ισχύς. Έτσι, διακρίνουμε την αριστοκρατία και την τιμηματική ολιγοκρατία. Και στις δύο περιπτώσεις, όλοι όσοι έχουν την ιθαγένεια δεν είναι αυτοδικαίως ενεργοί πολίτες.

Μορφές ολιγοκρατίας δεν είναι ούτε η κομματοκρατία (π.χ., Σοβιετική Ένωση ή Κίνα σε μεταβατικές περιόδους) ούτε η κληρικοκρατία (π.χ., Ιράν μετά τον Σάχη), διότι εκεί δεν υπάρχει δημοκρατική λειτουργία ούτε καν σε περιορισμένο κύκλο ανθρώπων. Ο συγκεντρωτισμός και η προσήλωση σε δόγμα αποτρέπουν τέτοια εξέλιξη.

65.- Η αριστοκρατία. – Η αριστοκρατική τάξη δημιουργείται συνήθως ύστερα από πολέμους και κατακτήσεις, που σχηματίζουν τις μεγάλες ιδιοκτησίες. Η αριστοκρατία συνδέεται άμεσα με την ιδιοκτησία της γης. Εν συνεχεία, το δίκαιον αναγνωρίζει σε αυτή την κατηγορία πολιτών πρόνομια, τα οποία κατά κανόνα μεταβιβάζονται κληρονομικώς.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Καθαρά αριστοκρατική είναι η μορφή του πολιτεύματος της Ενετικής Δημοκρατίας, της οποίας σημειωτέον η κυρίαρχη τάξη είναι εμπορική.

66.- Η τιμηματική ολιγοκρατία. – Εδώ οι νομικοί κανόνες εξαρτούν από ένα τίμημα το εκλογικό δικαίωμα, δηλαδή την ιδιότητα του μέλους του κυρίαρχου οργάνου. Το τίμημα συνίσταται σε ιδιοκτησία ή καταβολή φόρου κάποιου ύψους. Κατά τα λοιπά, η μορφή αυτή του πολιτεύματος λειτουργεί δημοκρατικά, όπως η αριστοκρατία.

Την τιμηματική ολιγοκρατία τη χαρακτηρίζουν ελευθερία χωρίς δημοκρατία, ενώ τον καισαρισμό δημοκρατία χωρίς ελευθερία. Θεωρητικά, η τιμηματική ολιγοκρατία συνάδει με αβασίλευτη μορφή πολιτεύματος, όπως και η αριστοκρατία, και θεμελιώνεται στην εθνική κυριαρχία. Ιστορικά, όμως, η τιμηματική ψήφος συνδέεται με την περιορισμένη μοναρχία και τον δυαδικό κοινοβουλευτισμό (βλ. κατωτ. αρ. 68-69).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Αμιγής τιμηματική ολιγοκρατία απαντά στη Χιλή κατά τον 19ο αιώνα. Οι γαλλικοί συνταγματικοί χάρτες (1814 και 1830) καθιερώνουν τιμηματική ψήφο. Το αγγλικό πολίτευμα γίνεται δημοκρατικό με βαθμιαία μείωση του τιμήματος κατά τον 19ο αιώνα.

Δ. ΤΑ ΜΕΙΚΤΑ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ

67.– Τα είδη του μεικτού πολιτεύματος. – Τα στοιχεία από τις αμιγείς μορφές πολιτεύματος που συνυπάρχουν στις μεικτές ισορροπούν σπάνια. Ένα υπερέχει, αλλά το γεγονός αυτό δεν αναιρεί τον μεικτό χαρακτήρα.

Τα μεικτά πολιτεύματα τα διακρίνουμε ανάλογα με την προέλευση του χαρακτήρα τους. Άλλα είναι μεικτά σ ύ μ φ ω ν α μ ε τ ι ς α ρ χ έ ς που διέπουν τη συστηματική τους οργάνωση και άλλα έγιναν από τις περιστάσεις κατά την ιστορική εξέλιξη. Πολιτεύματα μεικτά κατά το σύστημά τους είναι κυρίως η περιορισμένη μοναρχία και ο δυαδικός κοινοβουλευτισμός, που συγκεντρώνουν στοιχεία μοναρχικά, αριστοκρατικά και τιμηματικής πλουτοκρατίας, καθώς και ο δημοκρατικός καισαρισμός, κράμα μονοκρατίας και δημοκρατίας. Τα πολιτεύματα που γίνονται μεικτά κατά την εξέλιξή τους προέρχονται από δημοκρατία ή από μονοκρατία.

68.– Η περιορισμένη (ή συνταγματική) μοναρχία. – Η εξουσία παραμένει στα χέρια ενός, αλλά την άσκησή της την περιορίζουν άλλα δύο όργανα, η άνω βουλή, με την οποία συμμετέχει στην εξουσία η αριστοκρατία της καταγωγής, και η κάτω βουλή, την οποία αναδεικνύουν συνήθως μόνον όσοι καλύπτουν το εκλογικό τίμημα.

Η μορφή αυτή του πολιτεύματος εξακολουθεί να είναι ουσιαστικά μοναρχική. Το κοινοβούλιο δεν αντιπροσωπεύει τον λαό και δεν νομοθετεί. Απλώς καθορίζει το περιεχόμενο του νόμου. Ο μονάρχης μετατρέπει το κείμενο σε νόμο με την κύρωση, που του δίνει τον υποχρεωτικό χαρακτήρα και αποτελεί εκδήλωση της κυριαρχίας. Ο μονάρχης δεν μπορεί να επιβαρύνει τη φορολογία, αλλά το κοινοβούλιο δεν μπορεί να του αρνηθεί να εισπράττει έσοδα και να κάνει έξοδα, διότι τότε η κυβέρνηση παραιτείται ή της απαγγέλλεται ποινική κατηγορία και το πολίτευμα γίνεται κοινοβουλευτικό. Τέλος, ο μονάρχης μπορεί να εκδίδει διατάγματα με ισχύ νόμου κατά το δίκαιο της ανάγκης.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Γερμανία (1871-1918), Ρωσία (1906-1917). Η περιορισμένη μοναρχία προϋποθέτει μια στην πράξη δυσεπίτευκτη ισορροπία. Είτε επικρατεί ο μονάρχης πίσω από το συνταγματικό προσωπείο όπως στη Ρωσία, είτε το πολίτευμα γίνεται βαθμηδόν κοινοβουλευτικό όπως στην Αγγλία. Αυτή η εξέλιξη ήταν ορατή και στην Ελλάδα υπό το Σύνταγμα του Όθωνα.

69.- Ο δυαδικός (ή ορλεανικός) κοινοβουλευτισμός. – Αυτή η μεικτή μορφή πολιτεύματος αποτελεί εξέλιξη της περιορισμένης μοναρχίας και έχει τα ίδια στοιχεία με αυτήν, αλλά σε «δημοκρατικότερο» συσχετισμό. Η κυβέρνηση εξαρτάται από την εμπιστοσύνη όχι μόνο του μονάρχη αλλά και του κοινοβουλίου. Αν χάσει τη μία, πέφτει. Ο μονάρχης οφείλει όχι μόνο να ζητεί από τις βουλές τα μέσα για την πολιτική του, δηλαδή νέους νόμους και πιστώσεις, αλλά και να αποδέχεται την πολιτική που συνάγεται από τη σύνθεση της αιρετής βουλής. Το κοινοβούλιο, πάντως, δεν είναι στην πράξη ισχυρό, διότι η άνω βουλή είναι αφοσιωμένη στον μονάρχη από παράδοση αλλά και από ανάγκη, αφού ο μονάρχης μπορεί να μεταβάλλει τη σύνθεσή της διορίζοντας «φουρνιές» νέων μελών. Η κάτω βουλή έχει ακόμη αμφίβολη νομιμοποίηση και συχνά δεν έχει σχηματισμένη πλειοψηφία.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Ο δυαδικός κοινοβουλευτισμός λέγεται και ορλεανικός, διότι επικρατεί στη Γαλλία επί Λουδοβίκου-Φιλίππου (1830-1848), δηλαδή όταν κατέχει τον θρόνο η δυναστεία της Ορλεάνης.

70.- Ο δημοκρατικός καισαρισμός. – Εδώ ο αρχηγός του κράτους ασκεί την εξουσία στο όνομα του λαού, που του την εμπιστεύεται με προσωπικό δημοψήφισμα και ενίοτε του την ανανεώνει με τον ίδιο τρόπο. Ο «καίσαρ» εμφανίζεται ως ο εκλεκτός του λαού, θεματοφύλακας της κυριαρχίας του και εντολοδόχος που διεξάγει τις υποθέσεις του κατά την τεκμαιρόμενη θέλησή του. Στην πραγματικότητα, όμως, ένας άνδρας συγκεντρώνει στα χέρια του όλη την εξουσία, ή σχεδόν όλη, διότι ο λαός εκφράζει την εμπιστοσύνη του με μία πράξη για όλα ανεξαιρέτως τα θέματα. Ο ψιλώνόματι εντολέας αποξενώνεται από το δικαίωμα να παρακολουθεί πώς ο εντολοδόχος του διεξάγει όλες τις υποθέσεις του. Ο εντολέας δεν έχει το δικαίωμα να ανακαλέσει την εντολή.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Δημοκρατικός καισαρισμός είναι το πολίτευμα του Μεγάλου Ναπολέοντος και του Ναπολέοντος Γ'. Επίσης το πολίτευμα του Καποδίστρια, μόνο που ο Κυβερνήτης λαμβάνει το λαϊκό χρίσμα διαμέσου του αντιπροσωπευτικού συστήματος (βλ. κατωτ. αρ. 169 και 364 δις).

71. – Μεικτά πολιτεύματα με σημείο αναφοράς τη δημοκρατία. –

Εκ τ ρ ο π ή από τη δημοκρατία αποτελεί ο ν ο τ ι ο α μ ε ρ ι κ α ν ι κ ό ς π ρ ο ε δ ρ ι σ μ ό ς. Εκεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συχνά κηρύσσει κατάσταση ανάγκης χωρίς χρονικό περιορισμό και ενίοτε χρησιμοποιεί νομικά μέσα του ομοσπονδιακού συστήματος, για να αλλοιώνει το πολίτευμα. Τελικώς, η εναλλαγή στην εξουσία γίνεται με επέμβαση του στρατού. Στην κοινωνία δεν επικρατεί ομοφροσύνη για τους δημοκρατικούς κανόνες.

Ως α ν τ ί δ ρ α σ η προς τη δημοκρατία εμφανίζονται, ιδίως κατά τη μεγάλη κρίση του μ ε σ ο π ο λ έ μ ο υ, περιπτώσεις που δεν μπορούμε να χαρακτηρίσουμε λαϊκές μονοκρατίες, διότι έχουν μεικτά στοιχεία.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Προεδρισμός είναι το πολίτευμα που εγκαθιδρύει ο Φουτζιμόρι στο Περού (1992-2000), αλλά και πολυάριθμες άλλες περιπτώσεις. Ως αντίδραση προς τη δημοκρατία εμφανίζονται το «αυταρχικό κράτος» στην Αυστρία (1934-1938) και την Πολωνία (1935-1939) και το «συντεχνιακό κράτος» στην Πορτογαλία. Ορισμένα μεικτά στοιχεία διαβλέπει κανείς και στα τελευταία χρόνια του «εθνικού κράτους» στην Ισπανία. Σημειώτεον ότι σε αυτές τις περιπτώσεις ο λαός εμφορείται από βαθύ καθολικό συναίσθημα.

72. – Μεικτά πολιτεύματα με μονοκρατική προέλευση. –

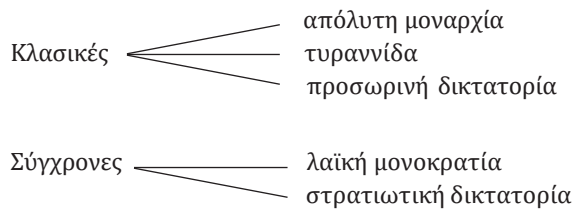
Τον αμιγή της χαρακτήρα τον χάνει η μορφή του πολιτεύματος στη Σοβιετική Ένωση και τις λαϊκές δημοκρατίες μετά τον θάνατο του Στάλιν.

Η αδυναμία του συστήματος να εκδημοκρατισθεί οδηγεί αδηρίτως στην κατάρρευσή του (1991). Ευτυχέστερη είναι η εξέλιξη της επίσης ουδέποτε δημοκρατικής Κίνας από την επικράτηση του Τεγκ Σιάο Πιγκ (1977). Η αναγνώριση της οικονομικής ελευθερίας και της οικονομίας της αγοράς εξασφαλίζει την ανάπτυξη, ενώ το κομμουνιστικό κόμμα συγκρατεί τις φυγόκεντρες δυνάμεις της αχανούς χώρας. Σχηματικά, η Κίνα εγκαταλείπει τον μαρξισμό (την άρνηση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας), αλλά κρατεί τον λενινισμό (τη συγκέντρωση της εξουσίας). Σε ορισμένα κράτη του τότε ανατολικού συνασπισμού –όπως, π.χ., η Πολωνία– το πολίτευμα προσλαμβάνει ολοένα και περισσότερα δημοκρατικά στοιχεία κατά την τελευταία φάση πριν από τη διενέργεια ελεύθερων εκλογών.

72 δις. - Ανακεφαλαίωση. -

Δ η μ ο κ ρ α τ ί α

Μ ο ν ο κ ρ α τ ί ε ς

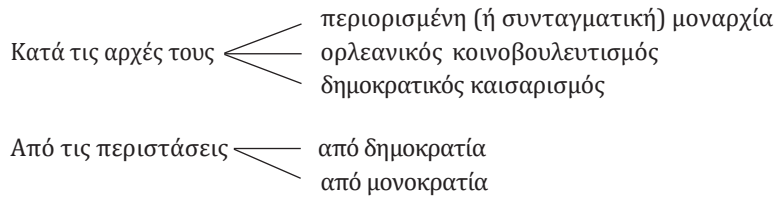


Ο λ ι γ ο κ ρ α τ ί ε ς

Αριστοκρατία

Τμηματική ολιγοκρατία

Μ ε ι κ τ ά π ο λ ι τ ε ύ μ α τ α



ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

Ι. ΟΙ ΟΡΓΑΝΩΤΙΚΕΣ ΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

73.- Οι τρεις οργανωτικές βάσεις. – Τα σημαντικότερα στοιχεία του δημοκρατικού πολιτεύματος που δεν περιλαμβάνονται στη μορφή του (βλ. ανωτ. αρ. 40-41) και αποτελούν τις οργανωτικές του βάσεις είναι τρία:

- η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων (κεφάλαιο τρίτο),
- το αντιπροσωπευτικό σύστημα (κεφάλαιο τέταρτο) και
- ο χωρισμός των εξουσιών (κεφάλαιο πέμπτο).

Παρά τις αναρίθμητες μεταξύ τους διαφορές, όλα τα δημοκρατικά πολιτεύματα έχουν και τις τρεις αυτές βάσεις. Αν χάσουν μία από αυτές, παύουν να είναι δημοκρατικά. Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αφορά τη σχέση της κρατικής εξουσίας με τα άτομα. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα αφορά τη συγκρότηση και την ανάδειξη των άμεσων οργάνων του κράτους που έχουν και ασκούν την ανώτατη εξουσία. Τέλος, ο χωρισμός των εξουσιών αφορά την κατανομή των αρμοδιοτήτων και τις σχέσεις κυρίως μεταξύ των άμεσων οργάνων. (Βλ. σχήμα κατωτ. αρ. 130).

Η προστασία των δικαιωμάτων αφορά μόνον έμμεσα την οργάνωση του κράτους, έχει όμως καθοριστική σημασία για το δημοκρατικό πολίτευμα. Αλλιώς, η δημοκρατία δεν είναι φιλελεύθερη.

74.- Άλλες αρχές; – Ορισμένοι συγγραφείς θέτουν στην ίδια μοίρα με τις τρεις οργανωτικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και άλλες αρχές. Αυτές μπορεί να ισχύουν σε δεδομένη έννομη τάξη, αλλά δεν είναι απαραίτητες προϋποθέσεις για τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Γενικότερα, η προσφυγή σε γενικές ρήτρες δείχνει αδυναμία να βρει κανείς τις ρητές διατάξεις.

Παράδειγμα: Η λεγόμενη κοινοβουλευτική αρχή δεν ισχύει στο προεδρικό σύστημα των Ηνωμένων Πολιτειών ούτε στο σύστημα κυβερνώσης βουλής της Ελβετίας, που είναι κράτη βαθύτατα δημοκρατικά. Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εισάγει την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (Σ 25 § 1), αλλά το ελληνικό πολίτευμα ήταν και πριν εξ ίσου δημοκρατικό (βλ. κατωτ. αρ. 532).

II. Η ΠΕΜΠΤΟΥΣΙΑ ΤΗΣ ΦΙΛΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

75. – Η οργάνωση σε κράτος και τα δικαιώματα των πολιτών. – Το κράτος είναι μία πραγματικότητα. Η δημιουργία του είναι αδήριτη. Διάφορα γεγονότα, συνήθως βίαια, οδηγούν στον σχηματισμό του κράτους.

Αυτό καθ' εαυτό το κράτος εμπεριέχει μία δυναμική. Αφού υπάγει όλους τους ανθρώπους στην ίδια εξουσία και συνακόλουθα στους ίδιους ανώτερους κανόνες δικαίου, που αυτό και μόνο παράγει, γεννά και την έννοια –και τελικώς το αίτημα– της ισότητας. Επόμενη φάση είναι η βαθμιαία αναγνώριση των ατομικών δικαιωμάτων (βλ. κατωτ. αρ. 450).

Όταν κανείς χάσει όλες τις ιδιότητες που του προσδίδει η κοινωνική συμβίωση (τις ιδιότητες, π.χ., του εργαζομένου, του συζύγου, του ιδιοκτήτη κ.λπ.), έχει πάντοτε την ιδιότητα του πολίτη, που είναι αφηρημένη και ίση για όλους.

Όταν σε κοινωνίες θεμελιωμένες στην ανισότητα, ιδίως στον Τρίτο Κόσμο, επιβάλλεται η οργάνωση σε κράτος, που είναι κατ' εξοχήν χαρακτηριστικό του δυτικού πολιτισμού, οι λαοί τους δεν την ανέχονται εύκολα, διότι τη θεωρούν παρείσακτη αντινομία.

76. – Το κοινωνικό συμβόλαιο. – Πατέρας της ιδέας είναι ο Επίκουρος: *«Ὅνκ ἦν τι καθ' ἑαυτὸ δικαιοσύνη, ἀλλ' ἐν ταῖς μετ' ἀλλήλων συστροφαῖς καθ' ὀπηλίκους δῆποτε αἰεὶ τόπους συνθήκη τις ὑπὲρ τοῦ μὴ βλάπτειν ἢ βλάπτεσθαι./ Ἡ δικαιοσύνη δεν ἦταν κάτι καθ' ἑαυτὸ, ἀλλὰ, κατὰ τη συμβίωση των ἀνθρώπων μεταξύ τους πάντοτε και σε τόπους με οποιοδήποτε μέγεθος, εἶναι μια συμφωνία με σκοπὸ να μη βλάπτει κανεὶς και να μη βλάπτεται»* (Διογένους Λαερτίου, *Περὶ βίων*, X,150,33).

Η κυριότερη φιλοσοφική θεμελίωση του κράτους γίνεται από τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου, που έχει τις ρίζες της στο φυσικό δίκαιο. Την εκφράζουν, κατά τον 17ο και 18ο αιώνα, ιδίως ο Χομπς (*Λεβιάθαν*, 1651), ο Λοκ (*Δύο πραγματείες για την κυβέρνηση*, 1690) και ο Ρουσώ (*Περὶ του κοινωνικού συμβολαίου ἢ Αρχές πολιτικού δικαίου*, 1762), του οποίου οι ιδέες έχουν τη μεγαλύτερη απήχηση.

Η θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου αποτελεί νοητική κατασκευή. Κοινωνικό συμβόλαιο δεν έχει γίνει ποτέ. Η θεωρία, πάντως, είναι χρήσιμη. Τονίζει ότι οι άνθρωποι επιβιώνουν μόνον όταν σχηματίζουν κοινωνία και ζουν μαζί, και προσφέρει νομική εξήγηση στο κράτος. Κατά τη θεωρία αυτή, η φύση πλάθει τους ανθρώπους ελεύθερους και ίσους. Σε αυτή τη φυσική κατάσταση δεν υπάρχει κανένας κοινωνικός δεσμός και τίποτε δεν εμποδίζει την ελευθερία των ανθρώπων. Γι' αυτό, όμως, οι ισχυρότεροι καταπιέζουν τους ασθενεστέρους, ώστε η φυσική κατάσταση διαστρέφεται πέρα για πέρα.

Τότε, για να ανακτήσουν τα δικαιώματά τους, οι άνθρωποι συνάπτουν, με τη θέλησή τους, σύμβαση, το κοινωνικό συμβόλαιο, και σχηματίζουν μια ανώτερη εξουσία επιφορτισμένη να τους προστατεύει και να τους εξασφαλίζει ειρήνη και τάξη. Κατά τον Hobbes, την αναθέτουν, μια για πάντα, στον απόλυτο μονάρχη. Κατά τον Locke, τα άτομα κρατούν τα δικαιώματά τους και μπορούν να αρνηθούν την υπακοή τους, αν οι αντιπρόσωποι του λαού υπερβούν τα όριά τους.

Κατά τον Rousseau, τέλος, με το κοινωνικό συμβόλαιο οι άνθρωποι υπάγονται στη γενική θέληση (*volonté générale*), που ενδέχεται να διαφέρει από την ατομική θέληση καθενός. Η γενική θέληση αποτελεί το θεωρητικό θεμέλιο του κράτους και της κυριαρχίας και εκφράζεται με τον νόμο. Με την υποταγή του στη γενική θέληση το άτομο ξαναγίνεται ελεύθερο και ίσο.

Στο κοινωνικό συμβόλαιο, ο άνθρωπος προϋπάρχει ως άτομο με εγγενή δικαιώματα και το κράτος είναι δημιούργημά του ακριβώς για την προστασία αυτών των δικαιωμάτων. Η θεμελίωση είναι ατομοκεντρική. Το κράτος υπάρχει χάριν του ατόμου και όχι αντιστρόφως. Η θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου συνέχει, με πολλές παραλλαγές βέβαια, όλη τη δυτική φιλοσοφία για το κρατικό φαινόμενο.

Με βάση τη θεωρία του κοινωνικού συμβολαίου, όταν το κράτος προσβάλλει τα δικαιώματα του ανθρώπου, έρχεται σε αντίθεση με τον ίδιο τον λόγο υπάρξεώς του. Το κράτος –αλλά και το έθνος ή η φυλή ή η κοινωνική τάξη– υπόκειται σε περιορισμούς όταν θεσπίζει κανόνες δικαίου. Ο σκοπός δεν αγιάζει όλα τα μέσα. Οι αναγκαίοι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων, τους οποίους επιβάλλει η κοινωνική συμβίωση, δεν μπορούν να φθάνουν σε αναίρεση των ιδίων των δικαιωμάτων.

77. – Τα ατομικά δικαιώματα, τελικό αίτιο για την οργάνωση της δημοκρατίας. – Ιστορικά, οι λαοί πρώτα διεκδικούν τα δικαιώματά τους. Οι μεγάλες επαναστάσεις του 17ου και του 18ου αιώνα γίνονται για τα ατομικά δικαιώματα, και προ πάντων για την ισότητα. Η διαμόρφωση του δημοκρατικού πολιτεύματος γίνεται μετά την επανάσταση με κριτήριο την προστασία των δικαιωμάτων. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα και ο χωρισμός των εξουσιών, με τις ποικίλες και λεπτές ρυθμίσεις τους, δεν είναι παρά μέσα για την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων.

Οι λαοί δεν διεκδικούν αφηρημένως μία γενική ελευθερία, αλλά σ υ γ κ ρ ι μ έ ν α ατομικά δικαιώματα με ειδικό περιεχόμενο. Από αυτά μεγάλη σημασία έχει η θρησκευτική ελευθερία, την οποία, ιδίως στη Βόρειο Αμερική, ακολουθεί η προστασία των περισσότερων ατομικών δικαιωμάτων. Η ι δ ι ο-

κ τ η σ ί α αποτελεί ατομικό δικαίωμα μαζί με τις διάφορες ελευθερίες. Ο άνθρωπος, που είναι ελεύθερος, είναι κύριος του σώματός του, άρα και της εργασίας του. Προϊόν της εργασίας του είναι ακριβώς η ιδιοκτησία του και γι' αυτό προστατεύεται. Η ιδιοκτησία συντελεί στην ανεξαρτησία του ατόμου.

Η προστασία των δικαιωμάτων επιτυγχάνεται δικαστικά, όταν η προσβολή αφορά ένα άτομο ή μικρό αριθμό ατόμων. Σε ευρύτερο πλαίσιο, την προστασία την εξασφαλίζουν πολιτικά μέσα. Ο λαός με την ψήφο του μπορεί να επιλέγει τους κυβερνώντες και να απομακρύνει από την εξουσία όσους δεν σέβονται τα δικαιώματά του. Σε τελευταίο βαθμό, η δημοκρατική έννομη τάξη αναγνωρίζει στον λαό δικαίωμα αντιστάσεως. Όταν, δηλαδή, καταλύεται το δημοκρατικό πολίτευμα, ο λαός έχει δικαίωμα να το υπερασπισθεί.

Το δικαίωμα αντιστάσεως έχει συντηρητικό χαρακτήρα. Δεν καταλύει το δημοκρατικό πολίτευμα. Το προστατεύει. Γι' αυτό, μόνον η δημοκρατία αναγνωρίζει δικαίωμα αντιστάσεως και όχι γενικώς η κρατική εξουσία. Άλλωστε, το συνταγματικό κίνημα ξεκινά με τις μεγάλες επαναστάσεις, τις οποίες δικαιολογεί το δικαίωμα αντιστάσεως.

«Η διδασκαλία για μη αντίσταση στην αυθαίρετη εξουσία και στην καταπίεση είναι παράλογη, δολοπρεπής και καταστρεπτική για το καλό και την ευτυχία της ανθρωπότητας» (Διακήρυξη δικαιωμάτων του Μαίρυλανδ, 1767, ά. 6). Κατά τη Γαλλική Επανάσταση, «Η ευτυχία είναι μια νέα ιδέα στην Ευρώπη» (Saint-Just, 1794) και συμβαδίζει με τα ατομικά δικαιώματα.

Η λέξη «επανάσταση» προέρχεται από την αστρονομία και σημαίνει μία πλήρη περιφορά ενός αστέρος, ώστε να επανέλθει στην αρχική θέση της τροχιάς του. (Πρβλ. Κοπερνίκου, *De revolutionibus orbium coelestium*, 1543). Παρομοίως, η επανάσταση σημαίνει την πολιτική αποκατάσταση, δηλαδή την επάνοδο στη φυσική κατάσταση ύστερα από μια περίοδο διαφθοράς (βλ. κατωτ. αρ. 450, 452).

Το 1821, έγινε γνήσια επανάσταση. Γι' αυτό η νοοτροπία των Ελλήνων είναι κατά βάση δημοκρατική και φιλελεύθερη παρά την απελευθέρωση χάρη σε ξένα όπλα στο Ναβαρίνο. Το ότι οι Γερμανοί δεν έκαναν ποτέ επανάσταση εξηγεί πολλά.

Η αναγνώριση και η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί την πρώτιστη οργανωτική βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Χωρίς αυτή, το πολίτευμα δεν είναι δημοκρατικό και, ακριβέστερα, δεν είναι φιλελεύθερο. Όλα τα κρατικά όργανα οφείλουν να σέβονται τα ατομικά δικαιώματα των πολιτών, αλλά και κατ' αρχήν του κάθε ανθρώπου. Όταν τα μέλη του λαού αποκτούν δικαιώματα, από υπήκοοι γίνονται πολίτες.

Το δημοκρατικό πολίτευμα δεν λειτουργεί, αν οι πολίτες δεν αποφασίζουν ελεύθερα. Για κάτι τέτοιο απαιτούνται ελευθερία του διαλόγου, ελεύθερος ανταγωνισμός των ιδεών, ελευθερία των πολιτικών κομμάτων και του τύπου εν ευρεία έννοια, αλλά και όλα τα άλλα δικαιώματα του ανθρώπου. Δημοκρατία δεν υπάρχει χωρίς αντιπολίτευση και χωρίς εναλλαγή στην εξουσία.

Τα πολιτικά και τα ατομικά δικαιώματα είναι αλληλένδετα. Τα ατομικά δίνουν περιεχόμενο στα πολιτικά, ώστε η πολιτική απόφαση, και προπάντων η απόφαση για την ψήφο, να λαμβάνεται μετά λόγου γνώσεως, ενώ τα πολιτικά υπάρχουν για την απόλαυση των ατομικών. Άρα οι ατομικές ελευθερίες και η ισότητα από τη μία μεριά και η πολιτική ελευθερία και η ισότητα της ψήφου από την άλλη αποτελούν αδιαίρετο σύνολο.

Στους νεότερους χρόνους, όπως και στην κλασική αρχαιότητα, την ισότητα τη σφυρηλατεί η καθολική συμμετοχή στην άμυνα, οπότε οι πολίτες απαιτούν ίσο λόγο στα κοινά. Τώρα όμως η τεχνολογία επιβάλλει επαγγελματικό στρατό, γεγονός που αποτελεί πρόκληση για τη δημοκρατία.

Οι ατομικές ελευθερίες βρίσκουν όριο την ελευθερία των άλλων. Η άσκησή τους δεν μπορεί να καταλήγει σε αναρχία και ακύρωση της κρατικής εξουσίας. Το μεγάλο πρόβλημα είναι ποιοι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων είναι θεμιτοί. Η βασική, αλλά μόνον η βασική, ρύθμιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου αποτελεί μεγάλο μέρος της ύλης του συνταγματικού δικαίου (βλ. κατωτ. αρ. 449 επ.).

III. Η ΘΕΜΕΛΙΩΣΗ ΤΟΥ ΑΤΟΜΟΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

78. – Δύο διυστάμενες θεωρίες από τη Γαλλική Επανάσταση. – Κατά την εποχή της απόλυτης μοναρχίας, θεωρούν ότι η κυριαρχία μέσα στο κράτος ανήκει ελέω Θεού στον μονάρχη (Λουδοβίκος ΙΔ': «*Το κράτος είμαι εγώ!*»). Όταν κάτι τέτοιο δεν είναι πλέον αποδεκτό, εμφανίζεται το ζήτημα σε ποιον ανήκει τώρα η κυριαρχία. Ο διαφωτισμός διακηρύσσει ότι η πηγή κάθε εξουσίας βρίσκεται στους ανθρώπους. Με τη Γαλλική Επανάσταση διαμορφώνονται δύο θεωρίες που εξηγούν την υποκατάσταση του μονάρχη στην κυριαρχία. Γι' αυτό και οι δύο είναι προσωπομορφικές. Για τη μία κυρίαρχος είναι ο λαός και για την άλλη το έθνος. Και οι δύο θεωρίες θεμελιώνουν την έννομη τάξη στους πολίτες, όλους ή ορισμένους.

79. – Η λαϊκή κυριαρχία. – Η θεωρία της κυριαρχίας του λαού αποτελεί εφαρμογή των ιδεών του Ρουσώ για το κοινωνικό συμβόλαιο. Αφού οι άνθρωποι γεννώνται ίσοι και ελεύθεροι, η κυριαρχία ανήκει σε όλους τους πολίτες, στον λαό. Κάθε πολίτης έχει ένα κομματάκι της κυριαρχίας ίσο με το κομματάκι κάθε άλλου. Τότε, όμως, πώς λαμβάνονται οι αναγκαίες αποφάσεις για τη συντήρηση του κράτους και τη λειτουργία της κοινωνίας και πώς επιβάλλονται σε πολίτες στους οποίους ανήκει η κυριαρχία; Αφού οι πολίτες έχουν ένα κομματάκι κυριαρχίας, πρέπει να την ασκούν οι ίδιοι και να μετέχουν στη λήψη όλων των αποφάσεων. Αναπόφευκτα, όμως, οι αποφάσεις

λαμβάνονται με πλειοψηφία. Για την επιβολή αυτών των αποφάσεων σε όσους σχηματίζουν την πλειοψηφία δεν υπάρχει πρόβλημα. Πολύ περισσότερο αναγκαία είναι η επιβολή τους σε όσους αποτελούν τη μειοψηφία και δεν τις θέλουν.

Ο Ρουσώ λύνει το πρόβλημα θεωρώντας ότι όσοι αποτελούν τη μειοψηφία απλώς *π λ α ν ή θ η κ α ν*. Κατά βάθος, και αυτοί ήθελαν ό,τι θέλει η πλειοψηφία, μόνο που έκαναν λάθος. Έτσι, όταν και αυτοί συμμορφώνονται με την απόφαση της πλειοψηφίας, υπακούουν στη δική τους θέληση και όχι σε θέληση άλλων. Επικρατεί η γενική θέληση και ο σχηματισμός πλειοψηφίας είναι τρόπος για να διαπιστώνεται ποια είναι η ομοφωνία. Πραγματικά κυρίαρχη είναι η γενική θέληση, στον σχηματισμό της οποίας συμμετέχει κάθε άτομο. Όποιος εξαναγκάζεται να συμμορφωθεί προς αυτήν, «*εξαναγκάζεται να είναι ελεύθερος*».

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Κατά τη ρουσσοική αντίληψη, όσοι στο δημοψήφισμα του 1974 ψηφίζουν τη βασιλευόμενη δημοκρατία θέλουν την αβασίλευτη.

Η σκέψη του Ρουσώ δεν αποφεύγει τα σοφίσματα. Καταλήγει στην αναγνώριση της παντοδυναμίας του κράτους. Γι' αυτό, τον Ρουσώ επικαλούνται και ανελεύθερα κάθεστота, με πρώτη και καλύτερη τη «Συμβατική» Συνέλευση. Οι ιδέες του αποτυπώνονται κατ' αρχάς στη Διακήρυξη των δικαιωμάτων της Βιργινίας (1776): «*Κάθε εξουσία εδρεύει στον λαό και συνεπώς πηγάζει από αυτόν*» (ά. 2). Επηρεάζουν σε βάθος όλη τη Γαλλική Επανάσταση (π.χ., τη Διακήρυξη του 1789: «*Ο νόμος είναι η έκφραση της γενικής θελήσεως*», ά. 6 εδ. α'), και ιδίως τη δογματικότερη φάση της, τη «Συμβατική».

Η λαϊκή κυριαρχία έχει συγκεκριμένες νομικές συνέπειες. Αφού είναι αναπαλλοτρίωτη και απαράγραπτη, κάθε πολίτης την ασκεί ο ίδιος για όλες τις αποφάσεις που λαμβάνονται. Άρα οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας είναι θεμιτότεροι από το αντιπροσωπευτικό σύστημα, η επιτακτική εντολή είναι αποδεκτή και η ψήφος είναι καθολική και αποτελεί δικαίωμα. Αφού ο νόμος εκφράζει τη γενική θέληση, κανονικά δεν υπόκειται σε έλεγχο συνταγματικότητας. Τέλος, η λαϊκή κυριαρχία δύσκολα συμβιβάζεται με κληρονομικό αρχηγό κράτους.

80. – Η εθνική κυριαρχία. – Τη θεωρία της κυριαρχίας του έθνους την προβάλλει κυρίως ο αββάς Σιεγιές (Sieyès, *Τι είναι η τρίτη τάξη*;, Ιανουάριος 1789). Αφού η κυριαρχία δεν ανήκει στον μονάρχη, ανήκει στο έθνος, που είναι οντότητα αφηρημένη και ψυχολογική. Με τη θεωρία της εθνικής κυριαρχίας, το κράτος δεν ταυτίζεται πλέον με τον μονάρχη, αλλά με το έθνος. Η

κυριαρχία δεν ανήκει ακόμη σε άτομα. Επειδή, όμως, το έθνος δεν μπορεί να την ασκεί μόνο του, την ασκεί με τους αντιπροσώπους του. Η ιδιότητα του αντιπροσώπου μπορεί να αναγνωρισθεί και στον βασιλέα. Όπως η λαϊκή κυριαρχία, έτσι και η εθνική είναι αναπαλλοτρίωτη και απαράγραπτη, αλλά και αδιαίρετη. Το έθνος έχει μία μόνο θέληση, αλλά μπορεί να την αλλάζει. Παραχωρεί την άσκηση της κυριαρχίας στους αντιπροσώπους του, αλλά μόνο προσωρινά.

Στην πραγματικότητα, υπό το κάλυμμα του έθνους βρίσκονται οι αντιπρόσωποί του, που οικειοποιούνται την κυριαρχία. Η θεωρία της εθνικής κυριαρχίας επιχειρεί συμβιβασμό, για να αποτρέψει την άκρατη δημοκρατία. Εμφανίζεται στη Γαλλία κατά την πρώτη επαναστατική φάση. Οι νομικές συνέπειές της είναι ανάλογες. Η εθνική κυριαρχία επιβάλλει το αντιπροσωπευτικό σύστημα, διότι το έθνος δεν εκφράζεται μόνο του. Αποκλείει την επιτακτική εντολή, διότι τα μέλη των βουλών αντιπροσωπεύουν ολόκληρο το έθνος. Δέχεται την περιορισμένη ψήφο, ιδίως την τιμηματική, διότι τη θεωρεί λειτουργήμα, που ανατίθεται από το έθνος σε όποιον αυτό θέλει.

81. – Ο συγκερασμός των δύο θεωριών. – Η αντιπαράθεση εθνικής και λαϊκής κυριαρχίας απηχεί παλαιές πολιτικές συγκρούσεις στη Γαλλία με συγκεκριμένο αντίκρισμα. Οι Άγγλοι, με το πρακτικό τους πνεύμα, αποφεύγουν τη θεωρητική έριδα. Γι' αυτούς η κυριαρχία ανήκει στο Κοινοβούλιο με τις δύο βουλές, μέρος του οποίου είναι και ο βασιλέας, δηλαδή ανήκει σε όλους τους παράγοντες του πολιτικού παιχνιδιού. Ακόμη και στη Γαλλία, με την πάροδο του χρόνου η διάσταση εθνικής και λαϊκής κυριαρχίας αμβλύνεται. Το δημοκρατικό πολίτευμα κατασταλάζει και δίνει απάντηση σε πρακτικά προβλήματα. Επικρατεί ένα κράμα με περισσότερα στοιχεία από την εθνική κυριαρχία, αλλά πάντοτε με ένα καθοριστικό στοιχείο από τη λαϊκή, την καθολική ψήφο, που κάνει το πολίτευμα γνήσια δημοκρατικό.

Και η εθνική και η λαϊκή κυριαρχία σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου, αλλά οι άλλες δύο οργανωτικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος, –το αντιπροσωπευτικό σύστημα και ο χωρισμός των εξουσιών–, είναι χαρακτηριστικά μάλλον της εθνικής κυριαρχίας, όπως είναι και ο αποκλεισμός της επιτακτικής εντολής και ο έλεγχος της συνταγματικότητας. Πέρα από την καθολική ψήφο, στοιχεία της λαϊκής κυριαρχίας που εμπλουτίζουν το δημοκρατικό πολίτευμα είναι η αντίληψη ότι η ψήφος αποτελεί δικαίωμα, οι θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος και το αφετόν του αρχηγού του κράτους, αν και τα ευρωπαϊκά κράτη που διατηρούν κληρονομικό ανώτατο άρχοντα είναι βαθύτατα δημοκρατικά.

Η βασιλευόμενη δημοκρατία (*démocratie royale*) θεμελιώνεται στην εθνική ή λαϊκή κυριαρχία και απλώς έχει κληρονομικό αρχηγό του κράτους, που λέγεται, π.χ., «Γεώργιος Α', βασιλεύς των Ελλήνων» και όχι «Όθων, βασιλεύς της Ελλάδος» (πρβλ. «βασιλείς των Βέλγων»).

Ενίοτε, τα συνταγματικά κείμενα διστάζουν κάπως να επιλέξουν ανάμεσα στις δύο θεωρίες. Π.χ., 1 Σ 1975: «2. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία – 3. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Επίσης, άρθρο 3 γαλλικού Συντάγματος: «Η εθνική κυριαρχία ανήκει στον λαό...». Πολύ μεγαλύτερη σημασία από τη θεωρητική διακήρυξη έχουν οι επί μέρους ρυθμίσεις.

82.- Δημοκρατική αρχή και δημοκρατική νομομοποίηση. – Η ετυμολογία της «δημοκρατίας» δείχνει την καθοριστική σημασία της λαϊκής κυριαρχίας, και ιδίως της καθολικής ψήφου, για το πολίτευμα. Ο όρος «δημοκρατική αρχή» σημαίνει ότι όλη η εξουσία προέρχεται από τον λαό. Η δημοκρατική αρχή ουσιαστικά ταυτίζεται με τη λαϊκή κυριαρχία υπό τη σημερινή της εκδοχή, δηλαδή χωρίς δογματική ακαμψία. Π.χ., ο χωρισμός των εξουσιών αποτελεί για τη λαϊκή κυριαρχία περιορισμό, ενώ για τη δημοκρατική αρχή πραγμάτωση, διότι εμποδίζει την τυραννία της πλειοψηφίας. Η δημοκρατική αρχή, συνήθως, παίρνει πρώτα τη μορφή της εθνικής κυριαρχίας και ύστερα της λαϊκής. Αντιστρόφως, η δημοκρατική νομομοποίηση δηλώνει ότι τα όργανα του κράτους αντλούν την εξουσία τους, άμεσα ή έμμεσα, από τον λαό.

Το περιβόητο δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση σημαίνει ότι τα όργανά της δεν αντλούν την εξουσία τους από τον λαό, ότι η δημοκρατική αρχή δεν πραγματώνεται επαρκώς. Π.χ., η Επιτροπή δεν σχηματίζεται μόνο με βάση την πλειοψηφία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά περισσότερο με απόφαση των αρχηγών των κρατών και Κυβερνήσεων. Άλλωστε, δεν υπάρχει ευρωπαϊκός λαός, αλλά κάθε κράτος μέλος έχει τον δικό του. Ευρωπαϊκός λαός συνεπάγεται ομοσπονδιακό κράτος, φυσικά με στρατό.

Βέβαια, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εκλέγεται άμεσα, αλλά έχει λίγες αρμοδιότητες. Μπορεί, πάντως, να αρνηθεί την έγκριση του προϋπολογισμού. Με αυτή ακριβώς την εξουσία, άλλοτε, το αγγλικό κοινοβούλιο επέβαλε πρώτα το κοινοβουλευτικό σύστημα και ύστερα έκανε το πολίτευμα δημοκρατικό. Το έκανε ακριβώς για να κατοχυρώσει τα δικαιώματα των πολιτών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ ΤΟ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

Ι. Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΤ' ΑΡΧΗΝ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΗ

83. – Διάκριση των εννοιών. – Από τη στιγμή που ο λαός έχει μέσα στο κράτος την ανώτατη εξουσία –ή την κυριαρχία, αν το κράτος είναι κυρίαρχο– προκύπτει το πρόβλημα ποιος την ασκεί. Θεωρητικά, οι λύσεις είναι τρεις. Την ασκεί ή ο ίδιος ο λαός, οπότε η δημοκρατία είναι άμεση, ή ένα σώμα αντιπροσώπων του λαού, οπότε η δημοκρατία χαρακτηρίζεται αντιπροσωπευτική, ή άλλοτε το αντιπροσωπευτικό σώμα και άλλοτε απ' ευθείας ο λαός, οπότε το σύστημα λέγεται ημιαντιπροσωπευτικό.

Στην αρχαιότητα η δημοκρατία είναι άμεση, αλλά σήμερα τέτοιο σύστημα επιβιώνει μόνο σε δύο μικροσκοπικά ελβετικά καντόνια και μάλλον ως αξιοπερίεργο. Στην άμεση δημοκρατία τους ανώτερους κανόνες δικαίου τούς θεσπίζει ο ίδιος ο λαός και γι' αυτό δεν υπάρχει ποτέ νομοθετική συνέλευση. Το μέγεθος των σημερινών κρατών δεν επιτρέπει τη λειτουργία άμεσης δημοκρατίας, αλλά και σε αυτά τα καντόνια η πραγματική εξουσία ανήκει στους άρχοντες που προετοιμάζουν τα κείμενα των νόμων και ελέγχουν τη διαδικασία.

84. – Η διαμόρφωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος. – Το αντιπροσωπευτικό σύστημα εμφανίζεται και αναπτύσσεται στην Αγγλία.

Πάντοτε δίπλα στους Άγγλους βασιλείς υπήρχε ένα συμβούλιο που τους βοηθούσε στην άσκηση της εξουσίας, αλλά συγχρόνως και την περιόριζε κάπως. Μετά τη νορμανδική κατάκτηση, περί τα μέσα του 12ου αιώνα, αυτό το όργανο ονομάζεται *Magnun Concilium*. Περί το 1242 μετονομάζεται σε *Parliamentum*. Το 1295, ο Εδουάρδος Α' συγκαλεί το «μεγάλο και πρότυπο Κοινοβούλιο (*the great and model Parliament*)», που παγιώνει τα χαρακτηριστικά του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Στην πράξη το κοινοβούλιο γίνεται απαραίτητος παράγων για τη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, διότι εγκρίνει τους νόμους και βαθμιδόν μετέχει στην παραγωγή των νόμων. Τον 17^ο αιώνα, το κοινοβούλιο συγκροτείται με τον βασιλέα, νικά και τον υποχρεώνει να τηρεί όχι μόνο το κοινοδίκαιο, που είναι εθιμικό, αλλά και τους νόμους, δηλαδή τους ανώτερους κανόνες δικαίου, των οποίων το περιεχόμενο το ορίζει το ίδιο το κοινοβούλιο. Ο βασιλέας και η εκτελε-

στική εξουσία υπόκειται στην «κυριαρχία του νόμου» (Rule of Law, που αποδίδεται και ως αρχή της νομιμότητας, βλ. κατωτ. αρ. 127), ενώ το «κοινοβούλιο» (βλ. ανωτ. αρ. 81) γίνεται κυρίαρχο όργανο.

Το αντιπροσωπευτικό σύστημα είναι αρχικά ολιγοκρατικό, διότι μικρό ποσοστό του λαού έχει δικαίωμα να ψηφίζει. Η ανάδειξη των αντιπροσώπων αποκτά δημοκρατική βάση σταδιακά από την εκλογική μεταρρύθμιση του 1832, που αρχίζει να διευρύνει το δικαίωμα της ψήφου.

Η διεύρυνση συνεχίζεται σε όλη τη διάρκεια του 19ου αιώνα και ολοκληρώνεται με την καθολική ψηφοφορία (των ανδρών) το 1918. Περαιτέρω, οι γυναίκες άνω των 30 ετών αποκτούν δικαίωμα ψήφου επίσης το 1918 και άνω των 21 το 1928. Η εκλογική ενηλικίωση κατεβαίνει και για τα δύο φύλα στο 18ο έτος το 1969.

Η ευδοκίμηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος εκείθεν της Μάγχης οφείλεται πρωτίστως στη νορμανδική κατάκτηση, που συνάσπίζει τη φεουδαρχική αριστοκρατία και τους αστούς εναντίον της ευθύς εξ αρχής ισχυρότατης βασιλικής εξουσίας, επειδή αυτή καταπιέζει και τους δύο εξ ίσου. Αντίθετα, στην ηπειρωτική Ευρώπη οι αστοί συμμαχούν με τον αρχικά ανίσχυρο μονάρχη (βλ. ανωτ. αρ. 8), για να απαλλαγούν από τη φεουδαρχική καταπίεση. Άλλοι παράγοντες της επιτυχίας του αντιπροσωπευτικού συστήματος στην Αγγλία είναι η αντιπροσώπευση των κοιμητειών, δηλαδή των κατοίκων της υπαίθρου, στο κοινοβούλιο σχεδόν από την αρχή, η διαίρεση του κοινοβουλίου σε δύο βουλές –δηλαδή στη βουλή των Λόρδων, που περιλαμβάνει ευγενείς και εκκλησιαστικούς άρχοντες, και στη βουλή των Κοινοτήτων, όπου αντιπροσωπεύονται οι κοιμητείες–, αλλά και ο νησιωτικός χαρακτήρας του κράτους, που εξασφαλίζει αποτελεσματική άμυνα από επιδρομές, ή η πολιτική ιδιοσυγκρασία του λαού, που αγαπά τον συμβιβασμό και έχει κοινό νου, έστω και παραβλέποντας λύσεις που συνεπάγεται η αυστηρή λογική... Το παράδειγμα της σταδιακής παροχής του εκλογικού δικαιώματος σε όλους τους πολίτες είναι χαρακτηριστικό. Αλλά αυτές οι παρατηρήσεις αφορούν ήδη το σύνολο των αγγλικών θεσμών.

Σε καμία χώρα δεν νοούνται στοιχειωδώς δημοκρατικοί θεσμοί, έστω και μειοψηφικοί, χωρίς τουλάχιστον μία συνέλευση άμεσα εκλεγμένη κατά το αγγλικό πρότυπο.

85.- Υπεροχή του αντιπροσωπευτικού συστήματος. – Πρακτικά, το αντιπροσωπευτικό σύστημα το επιβάλλει το μέγεθος των κρατών, που δεν επιτρέπει τη λειτουργία άμεσης δημοκρατίας. Πολιτικά, το αντιπροσωπευτικό σύστημα πλεονεκτεί, επειδή στα θέματα ουσίας οι αντιπρόσωποι λαμβάνουν αποφάσεις ποιοτικά καλύτερες από ό,τι θα λάμβανε ο ίδιος ο λαός, ο οποίος πάντως έχει εξαιρετική ικανότητα να εκλέγει τους καταλληλότερους για την άσκηση της εξουσίας. Συγχρόνως, το αντιπροσωπευτικό

σύστημα προστατεύει αποτελεσματικά την εκάστοτε μειοψηφία από την καταπίεση της πλειοψηφίας του λαού. Η παρεμβολή του αντιπροσωπευτικού συστήματος αμβλύνει τα πάθη. Ο λαός χρειάζεται τους αντιπροσώπους, διότι δεν μπορεί να θέτει ο ίδιος τα προβλήματα, ακόμη και αν μπορεί να τα λύνει.

86.-Νομικός ορισμός.- Αντιπροσωπευτικό λέγεται το σύστημα στο οποίο τους ανώτερους κανόνες δικαίου τούς θέτει μια εκλεγμένη συνέλευση αντιπροσώπων τού εν στενή εννοία λαού.

Από πολιτική άποψη, η συνέλευση δεν ασκεί τις αρμοδιότητές της ιδίως ονόματι, αλλά επειδή αντιπροσωπεύει τον λαό, που έχει την ανώτατη εξουσία. Η ουσία του αντιπροσωπευτικού συστήματος έγκειται στη διάκριση αντιπροσωπευμένου, που έχει την ανώτατη εξουσία, και αντιπροσώπου, που την ασκεί.

Μικρές αποκλίσεις από αυτό το σύστημα είναι ανεκτές. Π.χ., τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (άρθρα 44 § 1 και 48 § 5), που περιέχουν κανόνες δικαίου ισοδύναμους με τους νόμους, τις εκδίδει, υπό όρους βέβαια, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ύστερα από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου (βλ. κατωτ. αρ. 430).

Το αντιπροσωπευτικό σύστημα εμφανίζεται και ολοκληρώνεται πολύ πριν το πολίτευμα γίνει δημοκρατικό με την καθολική ψήφο, δηλαδή δεν αρκεί για να κάνει το πολίτευμα δημοκρατικό. Όλες όμως οι σύγχρονες δημοκρατίες είναι αντιπροσωπευτικές, αμιγώς ή τουλάχιστον κατά κανόνα.

87.- Πότε το αντιπροσωπευτικό σύστημα είναι γνήσιο.- Οι προϋποθέσεις για τη γνησιότητα του αντιπροσωπευτικού συστήματος είναι πέντε:

α. Το σύνολο των ενεργών πολιτών πρέπει να αναδεικνύει μια σ υ ν έ λ ε υ σ η, η οποία αποτελεί κατά κάποιο τρόπο πολιτική μικρογραφία του.

Αν η ανάδειξη δεν γίνεται από το σύνολο των ενεργών πολιτών, αλλά από άλλο, π.χ. από ομάδες συμφερόντων, τότε το σύστημα δεν είναι αντιπροσωπευτικό, διότι είναι απών ακριβώς αυτός που έχει την ανώτατη εξουσία. Αν αναδεικνύεται μόνον ένας άνθρωπος, τότε το σύστημα είναι καισαρικό.

β. Η συνέλευση αυτή πρέπει να αναδεικνύεται μ ε ε κ λ ο γ ή, που επαναλαμβάνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα σχετικώς σύντομα.

Η εκλογή αποτελεί την πεμπτουσία του αντιπροσωπευτικού συστήματος, αλλά και της δημοκρατίας, που διαφέρουν μόνο κατά το εύρος του αναδεικνύοντος οργάνου.

Μη εκλεγμένη συνέλευση, π.χ. η Γερουσία του Συντάγματος του 1844 (άρθρο 70), δεν είναι αντιπροσωπευτική. Για να χαρακτηρίσουν τη Βουλή των Λόρδων αντιπροσωπευτική, οι Άγγλοι καταφεύγουν σε πλάσμα δικαίου.

Με τη συχνή επανάληψη της εκλογής ανανεώνεται το χρίσμα του αντιπροσωπευομένου προς τον αντιπρόσωπο, που χάρη στην εναλλαγή στην εξουσία αποκτά *«κοινό συμφέρον με κάθε μέρος της κοινότητας»* (Paine). Η διάλυση της Βουλής δεν είναι αντίθετη με το σύστημα, εφόσον απλώς επισπεύδει την εκλογή. Η εκλογή μπορεί να γίνεται είτε συγχρόνως για όλα τα μέλη του αντιπροσωπευτικού σώματος είτε κατά τμήματα. Η ο λ ο σ χ ε ρ ή ς ανανέωση τουλάχιστον της μίας βουλής είναι προϋπόθεση για τον δημοκρατικό χαρακτήρα του συστήματος, ενώ η τ μ η μ α τ ι κ ή ανανέωση εφαρμόζεται συχνά στην άνω βουλή και πάντως δεν συμβιβάζεται με τη διάλυση.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Οι βουλευτές εκλέγονται για τέσσερα συνεχή έτη (Σ 53 § 1 εδ. α'). Υπό το Σύνταγμα του 1927, *«Οι Γερουσιαστές εκλέγονται δι' εννέα έτη ανανεούμενοι ανά τριετίαν κατά το 1/3»* (50 § 1 εδ. β').

γ. Η εκλογή πρέπει να έχει π ο λ ι τ ι κ ό χ α ρ α κ τ ή ρ α. Οι εκλογείς δεν καθορίζουν τι περιεχόμενο θα έχει εκάστοτε η δήλωση της βουλήσεως των αντιπροσώπων. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα δύσκολα συμβιβάζεται με την επιτακτική εντολή.

Ο αντιπρόσωπος εκλέγεται για πολιτικό σκοπό, δηλαδή για να θέλει οτιδήποτε στη θέση του αντιπροσωπευομένου. Αιρετοί δημόσιοι υπάλληλοι ή δικαστές ή ακόμη και ο αρχηγός του κράτους δεν είναι αντιπρόσωποι του λαού.

δ. Το αντιπροσωπευτικό σώμα πρέπει να λειτουργεί δ η μ ό σ ι α. Η δημοσιότητα της λειτουργίας εξασφαλίζει τον πολιτικό έλεγχο του λαού σε κάθε δραστηριότητα των αντιπροσώπων του.

Η δημοσιότητα της λειτουργίας (π.χ., Σ 66 § 1) περιλαμβάνει την ελεύθερη παρακολούθηση των κοινοβουλευτικών συνεδριάσεων από κάθε πολίτη (π.χ., 56 § 3 Κ.Β.) και την ελεύθερη δημοσίευση των πρακτικών της βουλής στον τύπο. Μυστική συνεδρίαση επιτρέπεται συνήθως υπό προϋποθέσεις (π.χ., Σ 66 § 1), αλλά η τήρηση της μυστικότητας είναι πρακτικώς αδύνατη εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των αντιπροσώπων.

ε. Το αντιπροσωπευτικό σώμα πρέπει να έχει α πο φ α σ ι σ τ ι κ ή α ρ μ ο δ ι ό τ η τ α, δηλαδή αρμοδιότητα να παράγει κανόνες δικαίου.

Ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας δεν υπάρχει, όταν η αρμοδιότητα του σώματος είναι γνωμοδοτική (π.χ., η βουλή του Χίτλερ ή του Μουσολίνι) ή όταν το σώμα συγκαλείται εκτάκτως και περιστάσιακά (π.χ., οι Γενικές Τάξεις πριν από τη Γαλλική Επανάσταση). Αντίθετα, η κύρωση των νόμων δεν αναιρεί το αντιπροσωπευτικό σύστημα, διότι οι αποφάσεις του αντιπροσωπευτικού σώματος έχουν νομική σημασία. Απλώς, το αντιπροσωπευτικό σώμα είναι τότε όργανο μη αυτοτελές (βλ. ανωτ. αρ. 39γ).

88.- Η νομική θεμελίωση. – Η νομική θεωρία του αντιπροσωπευτικού συστήματος προέρχεται από δύο έννοιες, την *αντιπροσωπεία* και την *εντολή*, δάνεια από το αστικό δίκαιο (πρβλ. 211 και 713 Α.Κ.). Στο συνταγματικό δίκαιο, η αντιπροσώπηση σημαίνει ότι το αντιπροσωπευτικό σώμα δηλώνει βούληση όχι δική του αλλά του λαού ή του έθνους. Η εντολή σημαίνει ότι ο λαός ή το έθνος (ο εντολέας) αναθέτει τη διεξαγωγή των υποθέσεων του στο αντιπροσωπευτικό σώμα (τον εντολοδόχο).

Η κατασκευή αυτή όμως *δεν ικανοποιεί*, διότι η μεταφορά εννοιών από το ιδιωτικό δίκαιο στο δημόσιο χρειάζεται υπερβολικά μεγάλη προσαρμογή. Ως συμβάσεις, και η αντιπροσώπηση και η εντολή προϋποθέτουν δύο πρόσωπα, αλλά εδώ όλα συμβαίνουν μέσα σε ένα πρόσωπο, το κράτος, που απλώς έχει περισσότερα όργανα. Ορθότερα, η αντιπροσώπηση έχει *πολιτική* και όχι νομική σημασία, ενώ τα μέλη του αντιπροσωπευτικού σώματος αποκτούν την ιδιότητά τους με την εκλογή. Το αντιπροσωπευτικό σώμα έχει τις αρμοδιότητές του από το Σύνταγμα.

89. – Κατά κυριολεξίαν αντιπρόσωπος η συνέλευση. – Οι νομικές συνέπειες του αντιπροσωπευτικού συστήματος είναι δύο, και μάλιστα *άλλη-λένδεταις*.

Αφ' ενός, η «μεταβίβαση» της ανωτάτης εξουσίας δεν γίνεται ατομικά προς κάθε αντιπρόσωπο, αλλά συλλογικά προς τη συνέλευση. Όταν λέμε ότι ο βουλευτής αντιπροσωπεύει τον λαό ή το έθνος (πρβλ. Σ 51 § 2), τούτο δεν σημαίνει διόλου ότι ο κάθε βουλευτής μόνος του εκφράζει τη βούλησή τους, αλλά ότι είναι μέλος του αντιπροσωπευτικού σώματος. Κάτι τέτοιο είναι λογικό, διότι οι εκλογείς του δεν είχαν όλη την ανώτατη εξουσία, που ανήκει σε όλο τον λαό ή το έθνος. Εξ άλλου, όταν ο βουλευτής μειοψηφεί, δεν λειτουργεί ως αντιπρόσωπος. Κατά κυριολεξία, η λαϊκή εντολή δίδεται προς ολόκληρη τη συνέλευση, που εκφράζει τη βούληση του αντιπροσωπευομένου, και όχι προς τα επί μέρους μέλη της, που απλώς συμμετέχουν στη διαδικασία για να σχηματισθεί η βούληση του αντιπροσωπευτικού σώματος. Με άλλα λόγια, ο βουλευτής δεν είναι όργανο, αλλά μέλος συλλογικού οργάνου.

90. – Αποκλεισμός της επιτακτικής εντολής. – Αφ' ετέρου, το αντιπροσωπευτικό σύστημα αποκλείει την επιτακτική εντολή, διότι αυτή το αναιρεί. Ο λαός ως όργανο του κράτους εκφράζει τη βούλησή του εκλέγοντας τους αντιπροσώπους του και από εκεί και πέρα το αντιπροσωπευτικό σώμα, η β ο υ λ ή, β ο υ λ ε ύ ε τ α ι, ασκεί την ανώτατη εξουσία και εκφράζει τη δική του βούληση. Μεταξύ εκλογέων και αντιπροσώπου δεν υπάρχει νομικός δεσμός.

Αντίθετα, η θεωρία της επιτακτικής εντολής (*mandat impératif*) απηχεί αντιλήψεις αστικού δικαίου. Με την εκλογή ο αντιπρόσωπος ατομικά και οι εκλογείς της περιφέρειάς του συνάπτουν σύμβαση με αντικείμενο συγκεκριμένο πρόγραμμα, που ο αντιπρόσωπος υποχρεούται να πραγματοποιήσει. Η εντολή δεν συνδέει το σύνολο του λαού και το αντιπροσωπευτικό σώμα, αλλά τους εκλογείς κάθε περιφέρειας και κάθε αντιπρόσωπο. Και είναι επιτακτική, διότι ο βουλευτής υποχρεούται να πραγματοποιήσει το συγκεκριμένο πρόγραμμα. Συνέπεια της επιτακτικής εντολής είναι ο βουλευτής να έχει ευθύνη να τηρεί τις υποχρεώσεις του από τη σύμβαση. Αν δεν τις τηρεί, τελική κύρωση είναι η ανάκληση της εντολής.

Εντελώς διαφορετικά, στο αντιπροσωπευτικό σύστημα ισχύει το ανεύθυνον του αντιπροσώπου για τη γνώμη και την ψήφο του (πρβλ. Σ 61 § 1). Έτσι, δεν ισχύει παραίτηση εν λευκώ, δηλαδή κείμενο με παραίτηση χωρίς ημερομηνία το οποίο δίνει ο υποψήφιος συνήθως στο κόμμα του.

Στην πρακτική των σύγχρονων δημοκρατιών, δεν φαίνονται θεμιτά ούτε το αμιγές αντιπροσωπευτικό σύστημα ούτε η αμιγής επιτακτική εντολή. Αφ' ενός ένας βουλευτής που δεν πειθαρχεί στο κόμμα του ή αγνοεί τους εκλογείς της περιφέρειάς του είναι πολιτικά καταδικασμένος. Αφ' ετέρου τα προβλήματα που αντιμετωπίζει καθημερινά ο βουλευτής είναι τόσο σύνθετα και απρόβλεπτα, ώστε δεν είναι δυνατόν να περιέχονται παρά εντελώς σχηματικά σε κάθε πολιτικό πρόγραμμα. Γι' αυτούς τους λόγους, η ε ν τ ο λ ή έχει πλέον αντικείμενο μόνον ευρύτερους πολιτικούς σκοπούς και χαρακτηρίζεται π ο λ ι τ ι κ ή. Η αντίληψη αυτή έχει το προσόν ότι δεν ανέχεται τον σφετερισμό της κυριαρχίας από το αντιπροσωπευτικό σώμα μεταξύ δύο εκλογών.

91. – Κοινοβούλιο με μία ή με δύο βουλές; – Ευθύς εξ αρχής, το αντιπροσωπευτικό σύστημα εμφανίζεται στην Αγγλία με δύο βουλές. Οι ευγενείς και οι αρχιερείς ενώνονται και σχηματίζουν τη Βουλή των Λόρδων και οι αντιπρόσωποι των κομητειών και των πόλεων τη Βουλή των Κοινοτήτων. Πρόκειται για χωριστή αντιπροσώπηση κοινωνικών τάξεων. Η μία βουλή αντιπροσωπεύει την αριστοκρατία και η άλλη τους πολίτες με δικαίωμα ψήφου, εξ ου και οι ονομασίες ά ν ω β ο υ λ ή και κ ά τ ω β ο υ λ ή. Ανέκαθεν η κάτω βουλή

υπερέχει, διότι αντιπροσωπεύει όσους πληρώνουν τους φόρους, δηλαδή κυρίως τους αστούς, και αποκτά ολοένα και περισσότερες αρμοδιότητες, καθώς με την επέκταση του δικαιώματος ψήφου αντιπροσωπεύει ολοένα και μεγαλύτερο ποσοστό του λαού.

Το σύστημα των δύο βουλών, για παρόμοιους λόγους, το υιοθετούν τα περισσότερα κράτη που ακολουθούν την Αγγλία και αποκτούν συνταγματικούς θεσμούς. Εξ άλλου, η δεύτερη βουλή είναι απαραίτητη στα ομοσπονδιακά κράτη (βλ. ανωτ. αρ. 32).

Αφότου όμως το πολίτευμα γίνει πλήρως δημοκρατικό και το κράτος είναι ενιαίο, πώς δικαιολογείται άραγε το σύστημα των δύο βουλών; Πράγματι, τα περισσότερα δημοκρατικά ενιαία κράτη έχουν δύο βουλές, αλλά είναι προφανές ότι η δεύτερη βουλή, τα μέλη της οποίας δεν αναδεικνύονται με τους ίδιους κανόνες με τα μέλη της πρώτης, στρεβλώνει την κυριαρχία του λαού. Η βουλή που εκλέγεται άμεσα γίνεται όργανο μη αυτοτελές. Πρέπει όμως και τις δύο βουλές να τις αναδεικνύει ο λαός, –την άνω έστω και έμμεσα– ώστε να μη νοθεύεται το αντιπροσωπευτικό σύστημα.

Όταν η την άνω βουλή δεν είναι αριστοκρατική, δηλαδή όταν η ιδιότητα του μέλους της δεν είναι ούτε κληρονομική ούτε ισόβια, πρέπει πάλι να αντιπροσωπεύει μια διαφορετική πολιτική πραγματικότητα. Ειδεμή, το κράτος θα έχει δύο όμοιες βουλές. Η δεύτερη βουλή δεν πρέπει να είναι δεδομένη υπέρ ενός από τα κόμματα που εναλλάσσονται στην εξουσία. Αντίθετα, εκεί πρέπει να αντιπροσωπεύονται και τάσεις του λαού κομματικά ανέντακτες. Τα νομικά μέσα για τη διαφοροποίηση της δεύτερης βουλής είναι συνήθως η έμμεση εκλογή των μελών της ή μεγαλύτερη ηλικία εκλογιμότητας ή μακρότερη θητεία ή η τμηματική ανανέωση (που αποκλείει τη διάλυση) ή ένα άλλο εκλογικό σύστημα ή συνδυασμός τέτοιων στοιχείων, που εξασφαλίζουν ανεξαρτησία των μελών της άνω βουλής απέναντι στην κάτω.

Η εκπροσώπηση των συμφερόντων (επαγγελματικών οργανώσεων εργαζομένων και εργοδοτών κ.λπ.) για τη δεύτερη βουλή δεν είναι δημοκρατική, διότι απουσιάζει το λαϊκό χρίσμα. Την εκπροσώπηση των συμφερόντων χρησιμοποιούν φασιστικά καθεστώτα, αλλά τούτο δεν σημαίνει ότι αυτή δεν μπορεί να είναι χρήσιμη και στη δημοκρατία, όταν διέπει όργανα απλώς συμβουλευτικά, όπως το γαλλικό Κοινωνικό, Οικονομικό και Περιβαλλοντικό Συμβούλιο (69-71 Σ.) ή το ιταλικό Εθνικό Συμβούλιο της Οικονομίας και της Εργασίας (99 Σ.). Τέτοιες συνελεύσεις είναι πρόσφοροι τόποι διαλόγου μεταξύ αντίπαλων κοινωνικών ομάδων. Βλ. 82 § 3 ελλ. Σ, που προβλέπει Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, και κατωτ. αρ. 362 και 103.

Η δεύτερη βουλή δικαιολογείται ως άλλη μία μορφή κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ οργάνων του κράτους, ως χωρισμός εξουσιών με-

σα στην νομοθετική εξουσία. Η πραγματική εξουσία της δεύτερης βουλής αποτρέπει την πρώτη βουλή από το να καταπιέζει τις εκάστοτε μειοψηφίες και τις ατομικές ελευθερίες. Μεγαλύτερος οδοστρωτήρας από την πλειοψηφία δεν υπάρχει. Η δεύτερη βουλή εκφράζει μακροπρόθεσμα συμφέροντα του κράτους, τα οποία η πλειοψηφία της κάτω βουλής ενίοτε παραβλέπει. Η δεύτερη βουλή βελτιώνει ριζικά την ποιότητα των νόμων, άρα ευνοεί την οικονομική ανάπτυξη, ακριβώς επειδή δεν έχει αποτέλεσματική πολιτική δύναμη και μόνον η σοβαρότητα των επιχειρημάτων της είναι τελικά το όπλο της. Ο ρόλος της δεν είναι να παρακωλύει, αλλά να μετριάξει τις πρωτοβουλίες της κάτω βουλής και να εξασφαλίζει ωριμότερη σκέψη.

Το ίδιο, άλλωστε, συμβαίνει με το προεδρικό ή το κοινοβουλευτικό σύστημα, που δεν επιτρέπει στη βουλή να κυβερνά χωρίς αντίβαρο, ή με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, που περιορίζει την παντοδυναμία του κοινοβουλίου.

Μοιραία, οι δύο βουλές αμυλλώνται στην ποιότητα του έργου τους.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ο Ναπολέων Γ', ο Χίτλερ και ο Φράνκο, αλλά και ο Πάγκαλος, ο Κονδύλης, ο Μεταξάς και ο Παπαδόπουλος καταλαμβάνουν την εξουσία σε πολιτεύματα χωρίς δεύτερη βουλή. Το συνταγματικό πλαίσιο της Β' Δημοκρατίας το σπάει η κυβέρνηση Τσαλδάρη με συντακτική πράξη που καταργεί τη γερουσία. Η Βουλή των Λόρδων εξουδετερώνει νομοσχέδιο με φορολογία πτωχών νοικοκυριών (2015) διότι δεν την προέβλεπε η προεκλογική διακήρυξη των Συντηρητικών. Ο λαός με δημοψήφισμα αποτρέπει την κατάργηση της γερουσίας στη Γαλλία (1946 και 1969) και στην Ιρλανδία (2013).

Όταν η δεύτερη βουλή δεν υπόκειται σε διάλυση, εκφράζει τη διάρκεια του Κοινοβουλίου έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Τέλος, η άνω βουλή συμβάλλει στην ευρυθμότερη λειτουργία ορισμένων συνταγματικών, δηλαδή δημοκρατικών, θεσμών.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η γερουσία εκλέγει μαζί με τη βουλή τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Μετέχει στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Συγκροτείται σε ειδικό δικαστήριο και δικάζει τον Πρόεδρο και τους υπουργούς, που παραπέμπει η κάτω βουλή. Έτσι δεν συγχέονται οι αρμοδιότητες κατηγορού και δικαστή. Και οι δύο βουλές -όπως πάντοτε κάθε συνέλευση- δρουν αποκλειστικά με πολιτικό κριτήριο, διότι αντιπροσωπεύουν το κυρίαρχο όργανο και τα μέλη τους δεν ευθύνονται για γνώμη και ψήφο. (67 § 1, 73, 93 § 1 εδ. β' και 125 Σ 1927, βλ. κατωτ. αρ. 131, 137 και 224).

92.- Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βουλών. – Εδώ ελλοχεύει ο κίνδυνος εμπλοκής του συστήματος, ο οποίος όμως αποτρέπεται

όταν νομικά μέσα εξασφαλίζουν την υπεροχή της κάτω βουλής. Πάντως, η άνω βουλή είναι και αυτή αντιπροσωπευτικό σώμα και δεν μπορεί να έχει απλώς γνωμοδοτικές αρμοδιότητες. Και οι δύο βουλές ελέγχουν, με τα συνηθισμένα μέσα, την εκτελεστική εξουσία. Όταν όμως το πολίτευμα είναι κοινοβουλευτικό και όχι προεδρικό, η υπεροχή της κάτω βουλής επιτυγχάνεται εφόσον η Κυβέρνηση υποχρεούται να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη μόνο της κάτω βουλής. Τότε, με άλλα λόγια, μόνον η κάτω βουλή έχει στα χέρια της την κύρωση του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Τη σύμπραξη των δύο βουλών για την κατάρτιση των νόμων διέπει καθεστώς άλλοτε ισοδυναμίας τους και άλλοτε υπεροχής της κάτω βουλής. Η ισοδυναμία επιτυγχάνεται, όταν κάθε νομοσχέδιο πρέπει να εγκριθεί με όμοιο κείμενο από τις δύο βουλές για να γίνει νόμος. Αν αυτό δεν συμβεί, το νομοσχέδιο είτε απορρίπτεται είτε παραπέμπεται από τη μία βουλή στην άλλη, εις το διηνεκές, μέχρι να συμπέσουν πλήρως τα κείμενα που ψηφίζει η μία και η άλλη. Όταν η κάτω βουλή υπερέχει, προβλέπεται διαδικασία, ώστε το νομοσχέδιο να γίνεται νόμος με την τελική ψήφισή του μόνον από την κάτω βουλή. Αυτό το σύστημα είναι το συνηθέστερο.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Στην Αγγλία, τη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ελλάδα υπό το Σύνταγμα του 1927 (89 § 1 εδ. α'), η Κυβέρνηση πρέπει να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη μόνο της κάτω βουλής. Στην Ιταλία όμως χρειάζεται την εμπιστοσύνη και των δύο βουλών. Εκεί η γερουσία εκλέγεται άμεσα, την ίδια ημέρα με τη βουλή, και υπόκειται σε διάλυση. Στις Ηνωμένες Πολιτείες, τα νομοσχέδια πρέπει να ψηφισθούν πανομοιότυπα από τη Βουλή των Αντιπροσώπων και τη Γερουσία (άρθρο 1, τμ. VII, 2). Στην Αγγλία, η Βουλή των Λόρδων έχει μόνο δικαίωμα αναβλητικής αρνησικυρίας ενός έτους. Για τη σύμπραξη βουλής και γερουσίας υπό το Σύνταγμα του 1927 βλ. κατωτ. αρ. 224.

II. ΤΟ ΗΜΙΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

93.- Η διαμόρφωση του συστήματος. - Όταν το αντιπροσωπευτικό σύστημα διαμορφώνεται κατά τα τέλη του 18ου αιώνα και τις αρχές του 19ου, έχει ως αποτέλεσμα την άσκηση της εξουσίας από ολίγους. Η βούληση του αντιπροσωπευτικού σώματος θεωρείται βούληση του εν στενή εννοία λαού, ο οποίος μάλιστα συγκροτείται σύμφωνα με εκλογικό τίμημα. Όταν ο λαός χειραφετείται πολιτικά με την καθολική ψηφοφορία και τον σχηματισμό κομμάτων που εκφράζουν τις μάζες και όχι τους προκρίτους, θέλει να ασκεί και ο ίδιος την πολιτική εξουσία ή, τουλάχιστον, να ελέγχει πώς την ασκούν οι αντιπρόσωποί του. Έτσι, το αντιπροσωπευτικό σύστημα τίθεται υπό αμφισβήτηση και συχνά εισάγονται κατ' εξαίρεση νομικοί θεσμοί άμεσης δημοκρα-

τίας. Η εξέλιξη δεν φθάνει πάντως σε ανατροπή του συστήματος, που κατά βάση παραμένει αντιπροσωπευτικό. Γι' αυτό, το νέο σύστημα, που είναι μεικτό, ονομάζεται *ημιαντιπροσωπευτικό*. Κύριο χαρακτηριστικό του είναι η συμμετοχή του λαού στην παραγωγή κανόνων δικαίου παραλλήλως προς τα αντιπροσωπευτικά σώματα.

Την αμφισβήτηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος εκφράζει, ως ένα βαθμό, και η εμφάνιση και η διάδοση του αναλογικού εκλογικού συστήματος για την ανάδειξη των αντιπροσώπων. Το αναλογικό σύστημα επιτρέπει την πιστή απεικόνιση των πολιτικών τάσεων του λαού στη βουλή και τον έλεγχο των αντιπροσώπων, αν όχι από τον λαό, τουλάχιστον από τα κόμματα.

Οι θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος είναι τέσσερις: το κυρίως δημοψήφισμα, η λαϊκή αρνησικυρία, η λαϊκή πρωτοβουλία και η λαϊκή ανάκληση. Με τους θεσμούς αυτούς ο λαός μπορεί να αποδείξει ότι οι αντιπρόσωποί του εκφράζουν βούληση που δεν συμπίπτει με τη δική του.

Κοιτίδα του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος είναι η Ελβετία, όπου οι θεσμοί του εφαρμόζονται συχνότατα στο ομοσπονδιακό κράτος και, ακόμη περισσότερο, στα καντόνια. Θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος προβλέπονται και χρησιμοποιούνται ευρύτατα στις περισσότερες από τις Ηνωμένες Πολιτείες, ιδίως τις δυτικές, όχι όμως στο ομοσπονδιακό επίπεδο. Σε επίπεδο πολιτείας ή κατώτερο γίνονται δέκα ως δεκαπέντε χιλιάδες δημοψηφίσματα ετησίως με ποικίλα αντικείμενα, πράγμα που δείχνει τη λειτουργία της δημοκρατίας στην καθημερινή ζωή. Στην Ευρώπη τέτοιοι θεσμοί διαδίδονται ιδίως μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και μετά την κατάρρευση του κομμουνιστικού συνασπισμού.

Όταν τα κόμματα δεν ομονοούν στο εσωτερικό τους για τις λύσεις που καλούνται να δώσουν σε μεγάλα προβλήματα, οι κυβερνώντες οργανώνουν δημοψήφισμα και *μετακυλίουν την ευθύνη στον λαό*. Έτσι, ακόμη και η Μεγάλη Βρετανία χρησιμοποιεί δημοψήφισμα για την παραμονή της στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1975), για τη διατήρηση του εκλογικού συστήματος (2011), για την έξοδο της από την Ε.Ε. (2016), αλλά και σε τοπικό επίπεδο. Για παρόμοιο λόγο, η Κυβέρνηση Καραμανλή προτιμά δημοψήφισμα (1974) για να μην επανέλθει η βασιλευόμενη δημοκρατία. Ήδη, αρχίζει διεθνώς ο σχηματισμός πολιτικής ιδεολογίας που θεωρεί την άμεση δημοκρατία ανώτερη από την αντιπροσωπευτική.

94.- Το κυρίως δημοψήφισμα. – Είναι ο θεσμός με τον οποίο ο λαός εκφράζει τη βούλησή του σε ένα ερώτημα που του θέτει άλλο όργανο. Το ερώτημα είναι συνήθως αν ένα σχέδιο πρέπει να αποκτήσει ρυθμιστικό περιεχόμενο. Το Σύνταγμα ορίζει ποιο όργανο έχει αρμοδιότητα να διατυπώνει το ερώτημα ή να καταρτίζει αυτό το σχέδιο και να καλεί τον λαό σε δημοψήφισμα.

Το κυρίως δημοψήφισμα δεν το προκαλεί ο ίδιος ο λαός. Αυτή είναι η διαφορά του από τα δημοψηφίσματα που είναι απλώς φάσεις των άλλων θεσμών του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

Κάθε δημοψήφισμα χαρακτηρίζεται με βάση τις εξής τρεις διακρίσεις:

α. Αποφασιστικό ή συμβουλευτικό, ανάλογα με το αν παράγει ή όχι κανόνες δικαίου. Το αποφασιστικό δημοψήφισμα αποτελεί μέρος διαδικασίας για την παραγωγή κανόνων δικαίου. Ο λαός δρα ως όργανο της νομοθετικής εξουσίας σε ευρύτατη έννοια. Με το συμβουλευτικό δημοψήφισμα ο λαός εκφράζει απλώς τη γνώμη του (π.χ.: «θέλετε να κτισθεί γέφυρα στο τάδε σημείο;»), και τα αρμόδια όργανα έχουν πολιτική και όχι νομική υποχρέωση να παραγάγουν αντίστοιχους κανόνες δικαίου. Γι' αυτό, το συμβουλευτικό δημοψήφισμα δύσκολα υπάγεται στην έννοια του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος, εκτός αν τη διευρύνουμε. Το συμβουλευτικό δημοψήφισμα είναι προγενέστερο από την οριστική κατάρτιση του κειμένου που προορίζεται να αποκτήσει ρυθμιστικό περιεχόμενο, ενώ το αποφασιστικό μεταγενέστερο.

β. Συνταγματικό ή νομοθετικό, ανάλογα με το επίπεδο στο οποίο θα ενταχθούν στην πυραμίδα των κανόνων δικαίου οι κανόνες που πρόκειται να παραχθούν. Στο συμβουλευτικό δημοψήφισμα μπορεί ενίοτε η γνώμη του λαού να γίνει σεβαστή χωρίς να αλλάξει κανόνας συνταγματικός ή νομοθετικός.

γ. Υποχρεωτικό ή προαιρετικό, ανάλογα με το αν η διενέργειά του προβλέπεται ως δέσμια αρμοδιότητα ή ως διακριτική ευχέρεια.

Έτσι προκύπτουν οκτώ είδη:

Αποφασιστικό, συνταγματικό και υποχρεωτικό.

Αποφασιστικό, συνταγματικό και προαιρετικό.

Αποφασιστικό, νομοθετικό και υποχρεωτικό.

Αποφασιστικό, νομοθετικό και προαιρετικό.

Συμβουλευτικό, συνταγματικό και υποχρεωτικό.

Συμβουλευτικό, συνταγματικό και προαιρετικό.

Συμβουλευτικό, νομοθετικό και υποχρεωτικό.

Συμβουλευτικό, νομοθετικό και προαιρετικό.

Παραδείγματα: Κατά το Σύνταγμα του 1927, η Εθνική Συνέλευση, δηλαδή η Βουλή και η Γερουσία σε κοινή συνεδρίαση, «δύναται να υποβάλει την περί αναθεώρησης [του Συντάγματος] απόφασίν της εις Δημοψήφισμα, οπότε αι αναθεωρούμεναι διατάξεις τίθενται εις εφαρμογήν, εάν εγκριθώσιν παρά του λαού» (125 § 5). Το δημοψήφισμα αυτό είναι συνταγματικό, προαιρετικό και αποφασιστικό. Το ισχύον Σύνταγμα (44 § 2) δεν προβλέπει αποφασιστικό συνταγματικό δημοψήφισμα, αλλά δύο προαιρετικά δημοψηφίσματα, συμβουλευτικό για κρίσιμα εθνικά θέματα και αποφασιστικό για ψηφισμένα νομοσχέδια

που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα. Το ελβετικό Σύνταγμα (140) προβλέπει υποχρεωτικό δημοψήφισμα για την αναθεώρησή του, για προσχώρηση σε οργανισμούς συλλογικής ασφάλειας ή σε υπερεθνικές κοινότητες κλπ.

Ο όρος *αποφασιστικό* (*normatif*) δημοψήφισμα δεν αναφέρεται διόλου σε πολιτική απόφαση, αλλά σε παραγωγή κανόνων δικαίου, όπως και η αποφασιστική αρμοδιότητα. Ο χαρακτηρισμός του δημοψηφίσματος για κρίσιμα εθνικά θέματα (άρθρο 44 § 2 εδ. α') ως αποφασιστικού αποτελεί λάθος.

95.- Γνήσιο και προσωπικό δημοψήφισμα. – Το δημοψήφισμα αποτελεί εξαίρεση από το αντιπροσωπευτικό σύστημα και αποβλέπει στην παραγωγή κανόνων δικαίου. Μπορεί όμως στην πράξη να το χρησιμοποιούν για να προσλαμβάνει κάποιος λαϊκό κρίσμα, για να γίνεται «αντιπρόσωπος» του λαού. Τότε το δημοψήφισμα παύει να είναι γνήσιο (*referendum*) και χαρακτηρίζεται προσωπικό (*plebiscitum*). Η νόθευση αυτή αφαιρεί από το δημοψήφισμα τον γνήσιως δημοκρατικό του χαρακτήρα και η μορφή του πολιτεύματος διολισθαίνει προς τον καισαρισμό (βλ. ανωτ. αρ. 70). Στο προσωπικό δημοψήφισμα ο λαός καλείται να αποφανθεί σε χρονική στιγμή και υπό συνθήκες που καθιστούν την απάντησή του δεδομένη. Συγχρόνως, η απάντηση του λαού έχει πολιτική εμβέλεια που ξεπερνά το συγκεκριμένο ερώτημα. Η απάντηση εκφράζει την εμπιστοσύνη του λαού στο ίδιο το πρόσωπο του «καίσαρα» ή τουλάχιστον έτσι αυτός την ερμηνεύει.

Η διάκριση των δύο μορφών δεν είναι πάντοτε προφανής, διότι είναι πολιτική και όχι νομική. Πώς δεν θα έχει το δημοψήφισμα προσωπικό χαρακτήρα, όταν το προκηρύσσει μονοπρόσωπο όργανο, π.χ. ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, και δηλώνει ότι θα παραιτηθεί, αν ο λαός δεν αποδεχθεί τη λύση που του προτείνει; Αντικείμενο της ψηφοφορίας ουσιαστικά δεν είναι το ερώτημα προς τον λαό, αλλά η παραμονή συγκεκριμένου προσώπου στην εξουσία. Η ψηφοφορία καταντά εκλογή χωρίς αντίπαλο. Άλλα στοιχεία που επιτρέπουν να διακρίνουμε το γνήσιο και το προσωπικό δημοψήφισμα είναι η διατύπωση του ερωτήματος και οι συνθήκες διεξαγωγής της ψηφοφορίας και του σχετικού αγώνα. Ίσως, τα προσωπικά δημοψηφίσματα να μην τα χάνει σχεδόν ποτέ η πολιτική δύναμη που τα διοργανώνει.

Παραδείγματα: Στην ελληνική συνταγματική ιστορία, όλα τα δημοψηφίσματα ήταν προσωπικά, κάτι που προδίδει και η εξωπραγματική επιτυχία του Ναι. (Έτσι, 98,97% στο δημοψήφισμα για την επάνοδο του Κωνσταντίνου το 1920. Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 662, και τ. Β', σελ. 21, 445, 685, 976 και 1.004). Εξαίρεση αποτελεί το δημοψήφισμα του 1974, που είναι γνήσιο, διότι ο λαός αποφασίζει ανάμεσα στη βασιλευόμενη δημοκρατία και την αβασίλευτη χωρίς να εκφράζει εμπιστοσύνη σε πρόσωπο. Επίσης γνήσιο είναι το συμβουλευτικό δημοψήφισμα του 2015 (βλ. κατωτ. αρ. 429 δις).

Ο Πρόεδρος της Γαλλικής Δημοκρατίας (1958-1969) στρατηγός Ντε Γκωλ χρησιμοποιεί

το δημοψήφισμα τέσσερις φορές για να ανανεώσει το λαϊκό χρίσμα στο πρόσωπό του. Παραιτείται, όμως, όταν ο λαός απαντά αρνητικά στο πέμπτο δημοψήφισμα, που έχει αντικείμενο την κατάργηση της Γερουσίας και την ίδρυση Περιφερειών. Αν τα δύο θέματα είχαν τεθεί με χωριστά ερωτήματα, είναι πολύ πιθανόν ο λαός να είχε υπερψηφίσει το δεύτερο.

96. – Η λαϊκή αρνησικυρία. – Λαϊκή αρνησικυρία (*véto populaire*) είναι ο θεσμός με τον οποίο ορισμένο τμήμα του λαού μπορεί να προκαλέσει δημοψήφισμα για την κατάργηση ορισμένου νόμου. Η λαϊκή αρνησικυρία έχει δύο φάσεις. Πρώτα, ο απαραίτητος αριθμός πολιτών παρουσιάζει γραπτή πρόταση που ζητεί τη διενέργεια δημοψηφίσματος με τέτοιο αντικείμενο. Έστερα, όλος ο ενσθενή εννοία λαός καλείται και αποφασίζει με σχετικό δημοψήφισμα. Έτσι, ο λαϊκός έλεγχος στα αντιπροσωπευτικά σώματα είναι αποτελεσματικότατος.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Άρθρο 75 ιταλικού Συντάγματος: «Λαϊκό δημοψήφισμα διενεργείται για να αποφασισθεί η ολική ή μερική κατάργηση νόμου ή πράξεων με τυπική ισχύ νόμου, οσάκις το ζητήσουν 500.000 εκλογείς ή πέντε συμβούλια Περιοχών». (Βλ. παράδειγμα κατωτ. αρ. 99).

97.– Η λαϊκή πρωτοβουλία. – Στο αντιπροσωπευτικό σύστημα, τη νομοθετική πρωτοβουλία, δηλαδή το δικαίωμα να προτείνουν στα αντιπροσωπευτικά σώματα την ψήφιση νόμου, την έχουν τα μέλη τους. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα την έχουν και οι υπουργοί. Με τον θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας (*initiative populaire*) το ίδιο δικαίωμα το έχει και ορισμένο τμήμα του λαού. Η λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να προβλέπεται και σε συνταγματικό επίπεδο και να περιλαμβάνει διαμορφωμένο σχέδιο ή μόνο την αρχή, οπότε το κοινοβούλιο θα συντάξει το κείμενο. Είναι δυνατόν η λαϊκή πρωτοβουλία να απευθύνεται απ' ευθείας στον λαό, οπότε αυτός αποφαινεται με δημοψήφισμα. Και εδώ υπάρχουν δύο φάσεις, η πρόταση και η απόφαση. Φυσικά, το όργανο στο οποίο απευθύνεται η πρόταση έχει νομική υποχρέωση να ασχοληθεί με αυτή, αλλά μπορεί κάλλιστα να την απορρίψει. Όταν το όργανο αυτό είναι ο λαός, οι κανόνες δικαίου θεσπίζονται εξ ολοκλήρου έξω από το αντιπροσωπευτικό σύστημα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Άρθρο 139 ελβετικού Συντάγματος: «1. Εκατό χιλιάδες πολίτες και πολίτιδες με δικαίωμα ψήφου μπορούν να ζητήσουν τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος με τη μορφή συνταγμένου σχεδίου. 3. Η πρωτοβουλία υποβάλλεται στην ψήφο του λαού και των καντονιών. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση συνιστά την αποδοχή ή την απόρριψή της. Σε αυτή την τελευταία περίπτωση, μπορεί να της αντιτάξει αντισχέδιο». Η περίπλοκη αυτή διαδικασία, που εφαρμόζεται συχνότατα, δείχνει πόσο βαθιά είναι ριζωμένη η λαϊκή πρωτοβουλία στην Ελβετία. Απίθανες διατάξεις έμπαιναν στο Σύνταγμα χάρη στη λαϊκή πρωτοβουλία. Έτσι, πριν από την αναθεώρηση του 2000, υπήρχε στο ελβετικό Σύνταγμα διάταξη που επέβαλλε να

δίνουν στα σφάγια μεθυστικές ουσίες! Άλλα ήδη εγγίζουμε τη βαθύτερη προβληματική του θεσμού. Για να αποφεύγονται οι υπερβολές, οι Ελβετοί θεσπίζουν, το 2003, και λαϊκή πρωτοβουλία που καταλήγει σε νόμο (άρθρο 139α). Πάντως, ξενοφοβικά κόμματα χρησιμοποιούν τη λαϊκή πρωτοβουλία απλώς για να διαδίδουν τις ιδέες τους, ενώ γνωρίζουν ότι η πρότασή τους θα αποτύχει. – Για τον ελληνικό θεσμό βλ. κατωτ. αρ. 429 τρις.

Με το δημοψήφισμα της λαϊκής πρωτοβουλίας ή, περισσότερο, της λαϊκής αρνησικυρίας, το ίδιο το εκλογικό σώμα ελέγχει δραστηκτότατα τους νόμους τους οποίους παράγουν τα αντιπροσωπευτικά σώματα. Σε αυτές τις περιπτώσεις, ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων δύσκολα έχει νόημα (βλ. κατωτ. αρ. 139).

98.– Η λαϊκή ανάκληση. – Στο αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν υπάρχει νομικός δεσμός εκλογέων και αντιπροσώπων μετά την εκλογή. Με τη λαϊκή ανάκληση (recall), που έχει και αυτή δύο φάσεις, ο ριζμένος αριθμός εκλογέων μπορεί να προκαλέσει δημοψήφισμα με αντικείμενο την πρόωρη λήξη της θητείας συγκεκριμένου αντιπροσώπου ή και ολόκληρης της βουλής, πράγμα που ισοδυναμεί με διάλυσή της. Η ανάκληση λειτουργεί ως κύρωση στην επιτακτική εντολή.

Γι' αυτό ακριβώς ο θεσμός δεν είναι διαδεδομένος στις πολυαρχικές δημοκρατίες. Υπήρχε, χωρίς να εφαρμόζεται, στις χώρες του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού, ώστε το μοναδικό κόμμα να ελέγχει τα μέλη των βουλών. Πάντως, απαντά ενίοτε στο ομόσπονδο επίπεδο στην Ελβετία, τη Γερμανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες. Ιδίως στην Άγρια Δύση, προβλέπεται λαϊκή ανάκληση κάθε λογής αιρετών αρχόντων, ακόμη και δικαστικών αποφάσεων.

Στο Ηνωμένο Βασίλειο, αν βουλευτής καταδικασθεί σε φυλάκιση ή αν η Βουλή αναστείλει την άσκηση των καθηκόντων του και εφόσον το 10% των εκλογέων της περιφέρειάς του, η έδρα κενούται άνευ ετέρου και διενεργείται αναπληρωματική εκλογή (Recall of MPs Act, 2015). Δεν προβλέπεται δημοψήφισμα, διότι θα απέτρεπε τους βουλευτές από το να λαμβάνουν αποφάσεις βραχυπροθέσμως ή τοπικώς αντιδημοτικές, οι οποίες καταπολεμούν οπισθοδρομικά συμφέροντα και ευνοούν την κοινωνική πρόοδο. Αλλιώς, φθείρεται η δημοκρατία. Όποιοι εκπέμπει μπορεί να είναι πάλι υποψήφιος και έτσι δεν θίγεται το αντιπροσωπευτικό σύστημα.

99.– Προβλήματα της αντιπροσωπευτικής και της ημιαντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. – Η σύγχρονη τεχνολογική εξέλιξη φαίνεται ότι καθιστά ολοένα θεμιτότερους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας μέσα στο πολίτευμα, που παραμένει ακόμη κατά βάση αντιπροσωπευτικό. Ο προβληματισμός αφορά και τις δύο ετερόκλητες συνιστώσες του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος, δηλαδή και αυτό καθ' εαυτό το αντιπροσωπευτικό σύστημα και τον εμπλουτισμό του με τους θεσμούς που μόλις εξετάσαμε.

Το αντιπροσωπευτικό σύστημα στηρίζεται σε πλάσμα δικαίου, δηλαδή στο ότι η βούληση των αντιπροσώπων συμπίπτει με τη βούληση του λαού ή του έθνους. Ειδάλλως, το

πολίτευμα χάνει τον δημοκρατικό του χαρακτήρα. Συγχρόνως, η εξέλιξη της πολιτικής πραγματικότητας και, ιδίως, η τηλεόραση και το διαδίκτυο έχουν από πολιτική άποψη επαναπροσωποποιήσει την εξουσία σε μεγάλο βαθμό. Τούτο είναι προφανές όχι μόνον όταν τον αρχηγό του κράτους τον εκλέγει άμεσα ο λαός, αλλά και σε κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, όπου χάρη σε νομικές διατάξεις ο πολίτης με την ψήφο του αναδεικνύει, μαζί με τον βουλευτή της περιφέρειάς του, και τον πρωθυπουργό ή πρωτίστως τον πρωθυπουργό. Από την άλλη μεριά, είναι αναπόφευκτο οι κυβερνώντες να εκμεταλλεύονται τους νομικούς κανόνες για να αγκιστρώνονται στην εξουσία.

Ο κίνδυνος για τη δημοκρατία από το αντιπροσωπευτικό σύστημα είναι η αποκοπή του αντιπροσωπευτικού σώματος από τη λαϊκή βούληση. Η αποξένωση αυτή συντελείται, όταν η βουλευτική περίοδος είναι μακρά και ο λαός δεν εκφράζεται στο διάστημα μεταξύ δύο γενικών εκλογών. Τα αντίδοτα είναι κυρίως τρία. Είναι η διενέργεια αναπληρωματικών εκλογών, όταν κενούνται βουλευτική έδρα, αλλά τη δυνατότητα αυτή την αποκλείει συνήθως το αναλογικό εκλογικό σύστημα. Είναι η διενέργεια εκλογών σε άλλο επίπεδο, π.χ. σε ευρωπαϊκό, σε ομόσπονδα κράτη ή στην τοπική αυτοδιοίκηση. Προ πάντων, όμως, είναι η διάλυση της βουλής, η οποία ανανεώνει προώρως τη λαϊκή εντολή προς όλους τους αντιπροσώπους και έτσι αίρει κάθε αμφιβολία για το αν αντιπροσωπεύουν πιστά τους εντολείς τους. Ακόμη και ως δυνατότητα, η διάλυση εμποδίζει τη βουλή να σφετερισθεί την εξουσία του λαού. Επιπροσθέτως, οι αξιόπιστες δημοσκοπήσεις επιτρέπουν απύπως να είναι γνωστή η δημοτικότητα των κυβερνώντων.

Επίσης, το αντιπροσωπευτικό σύστημα συχνά παραμορφώνεται, όταν υπάρχει μία μόνο βουλή ή πάσχει ο χωρισμός των εξουσιών. Τότε η εκτελεστική εξουσία δεν έχει αυτό-τέλεια. Η μονήρης βουλή ασκεί όλες τις εξουσίες του λαού, κάτι δηλαδή παραπλήσιο με ό,τι συμβαίνει στον δημοκρατικό καισαρισμό, αν όχι στην απόλυτη μοναρχία. Ο χωρισμός των εξουσιών και η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ περισσότερων οργάνων της ίδιας εξουσίας είναι εγγενή στοιχεία του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Μόνον έτσι η βούληση των αντιπροσώπων, αλλά και των άλλων άμεσων οργάνων, δεν εκφεύγει τελικώς από τον λαϊκό έλεγχο, ο οποίος επιτυγχάνεται με τον έλεγχο του ενός οργάνου από το άλλο.

Η αλλοίωση του πολιτεύματος φθάνει στο έσχατο σημείο, όταν η μονήρης βουλή έχει επιπλέον περιπέσει στον αποκλειστικό έλεγχο των κομμάτων. Τότε οι αντιπρόσωποι, που χωρίς κομματικό χρίσμα δεν εκλέγονται, χάνουν την ελευθερία τους, την οποία προϋποθέτει το αντιπροσωπευτικό σύστημα, και πειθαρχούν σε οργανωμένες μειοψηφίες ή στον αρχηγό του κόμματος. Το πολίτευμα δεν είναι πλέον ούτε αντιπροσωπευτικό, διότι οι αντιπρόσωποι λαμβάνουν διαταγές, ούτε δημοκρατικό, διότι οι αντιπρόσωποι δεν έχουν ευθύνη ενώπιον του λαού. Όταν το πολιτικό προσωπικό αγκιστρώνεται στην εξουσία και επικαλείται αφ' ενός το δημοκρατικό του χρίσμα, για να περιβάλλει τις αποφάσεις του με το κύρος του λαού, και αφ' ετέρου την αντιπροσωπευτική του ιδιότητα, για να αποφεύγει τον λαϊκό έλεγχο, τότε το πολίτευμα δεν είναι πλέον δημοκρατικό, αλλά ολιγαρχικό (Vedel).

Παραδείγματα: Τέτοιο είναι –ουσιαστικά και όχι νομικά– το πολίτευμα της Ελλάδας υπό την Κυβέρνηση Πιπινέλη (1963), τουλάχιστον από την Κυβέρνηση Στ. Στεφανόπουλου έως την 20ή Απριλίου 1967 και υπό την κυβέρνηση Α. Παπαδήμου (2011-2012).

Η κατάσταση αυτή οξύνεται, όταν ο γραπτός και ηλεκτρονικός τύπος ομιλεί ως αυτόκλητος εκφραστής του λαού και όταν η τεχνοκρατία του κρατικού μηχανισμού λαμβάνει αποφάσεις χωρίς πραγματικό λαϊκό έλεγχο. Έτσι, η ρύθμιση με λεπτομερείς κανόνες δικαίου της εσωτερικής λειτουργίας των κομμάτων, του τύπου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα γίνεται απαραίτητη, προκειμένου να διατηρηθεί ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος.

Αλλά και το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα είναι ευπαθές. Το δημοψήφισμα εύκολα γίνεται προσωπικό, ιδίως όταν τη διεξαγωγή του την αποφασίζει η εκτελεστική εξουσία. Τότε η μορφή του πολιτεύματος γίνεται καισαρική. Από την άλλη μεριά, το ιδεώδες της άμεσης δημοκρατίας μπορεί να το χρησιμοποιούν για να αρνούνται τη νομική ρύθμιση κάθε θεσμού του αντιπροσωπευτικού ή του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος. Με το πρόσχημα ότι δεν είμαστε ποτέ βέβαιοι αν οι αποφάσεις των κυβερνώντων εκφράζουν την εκάστοτε λαϊκή βούληση ή ότι οι κυβερνώντες είναι πάντοτε λίγοι, ορισμένοι αρνούνται το ίδιο το νομικό κύρος των πράξεων των άμεσων οργάνων. Το λεξιλόγιο της Δεξιάς αντιπαραθέτει κατά καιρούς στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία το έθνος και το λεξιλόγιο της Αριστεράς τις εργαζόμενες μάζες. Με αυτή τη λογική, τη λαϊκή βούληση την εκφράζουν γνησίως οι διαδηλώσεις του πεζοδρομίου –ή, ενίοτε, τα άρματα μάχης– και όχι τα όργανα του κράτους, που αμέσως ή εμμέσως αναδεικνύει ο λαός...

Οι θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος οδηγούν άραγε σε καλύτερους κανόνες δικαίου; Αναντίρρητα η λαϊκή αρνησικυρία και η λαϊκή πρωτοβουλία, ιδίως όταν αυτή καταλήγει σε δημοψήφισμα, εμπλουτίζουν τον δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Αν αρνηθούμε την ικανότητα του λαού να παράγει ο ίδιος κανόνες δικαίου, πρέπει να του αρνηθούμε και την ικανότητα να κρίνει τα προγράμματα των κομμάτων. Του αναγνωρίζουν, δηλαδή, μόνο την ικανότητα να επιλέγει πρόσωπα, κάτι τέτοιο όμως δεν είναι και πολύ δημοκρατικό. Η κριτική των θεσμών του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος εντοπίζεται, λοιπόν, στο δημοψήφισμα χωρίς λαϊκή πρωτοβουλία. Πράγματι, το δημοψήφισμα το χρησιμοποιούν μη δημοκρατικά πολιτεύματα για να αποκτήσουν δημοκρατική επίφαση. Το δημοψήφισμα, ως άμεση έκφραση του λαού, αποτελεί απόλυτο πολιτικό όπλο. Το προσωπικό δημοψήφισμα το χρησιμοποιούν για να καταστρέφουν τη δημοκρατία.

Όταν, πάντως, τηρούνται τα δημοκρατικά εχέγγυα, το δημοψήφισμα παραμένει όπλο φοβερό, αλλά γίνεται δίκικο. Το Όχι α θ ρ ο ί ζ ο ν τ α ι. Είναι πολύ ευκολότερο να σχηματισθεί αρνητική λαϊκή πλειοψηφία από ετερόκλητες πολιτικές δυνάμεις παρά πλειοψηφία των Ναι, η οποία προϋποθέτει πολιτική σύμπνοια. Η αρνητική απάντηση του λαού υποχρεώνει σε παραίτηση τον προσωπικό φορέα του οργάνου ο οποίος αποφάσισε το δημοψήφισμα, χωρίς να χρειάζεται κάτι τέτοιο να αποτελεί γραπτό κανόνα δικαίου.

Αλλά και ως αποτέλεσμα λαϊκής αρνησικυρίας ή πρωτοβουλίας το δημοψήφισμα υφίσταται κριτική, διότι οι λύσεις στις οποίες οδηγεί είναι συντηρητικές. Γι' αυτό, άλλωστε, τα κόμματα της Αριστεράς προτιμούν το αμιγές αντιπροσωπευτικό σύστημα. Επειδή το ελβετικό Σύνταγμα προβλέπει υποχρεωτικό δημοψήφισμα για την αναθεώρησή του, η Ελβετία είναι η τελευταία ευρωπαϊκή χώρα στην οποία οι γυναίκες απέκτησαν δικαίωμα ψήφου και θεσπίσθηκε ο φόρος εισοδήματος. Στο δημοψήφισμα μετέχουν και πολίτες εκτός κομματικού παιγνιδιού. Μια δυναμική μειοψηφία μπορεί πολύ ευκολότερα να

κάμψει τους βουλευτές, που έχουν πρώτιστο μέλημα την επανεκλογή τους, παρά να πείσει μια σιωπηλή πλειοψηφία, που δεν έχει λόγο να παύσει να είναι πλειοψηφία. Η εξοικείωση στην άμεση συμμετοχή στις αποφάσεις μαθαίνει στους ψηφοφόρους ότι θα τις βρουν μπροστά τους.

Από την άλλη μεριά, οι θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος, και ιδίως το δημοψήφισμα με λαϊκή πρωτοβουλία, φανερώνουν τις βαθύτερες τάσεις του λαού.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Στην Ιταλία με δημοψηφίσματα ύστερα από λαϊκή πρωτοβουλία αλλάζει το πολιτικό σύστημα. Μετά το 1970, με τέτοια δημοψηφίσματα για συγκεκριμένα ζητήματα, όπως το διαζύγιο, η άμβλωση ή το Κονκορδάτο, σπάει η συμμαχία των αριστερών λαϊκών κομμάτων με τους χριστιανοδημοκράτες. Ύστερα (1993), με τον ίδιο τρόπο σχηματίζονται πλειοψηφίες ανώτερες του 80% σε ζητήματα όπως η κατάργηση των δημόσιων χρηματοδοτήσεων των κομμάτων ή του άκρατου αναλογικού συστήματος στις γερουσιαστικές εκλογές και ο λαός απορρίπτει το πολιτικό προσωπικό, που έχει χάσει το κύρος του εξαιτίας των σχέσεών του με τη Μαφία.

Το αντιπροσωπευτικό και το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα, που έχουν πολυποίκιλες μορφές χάρη στις επί μέρους νομικές τους ρυθμίσεις σε κάθε κράτος, δεν είναι παρά οργανωτικές βάσεις της δημοκρατίας. Η αξία τους είναι να επιτρέπουν την εφαρμογή του πνεύματος της δημοκρατίας στη λειτουργία του κράτους. Το κράτος λειτουργεί δημοκρατικά, όταν ο λαός διατηρεί τον έλεγχο των μεγάλων αποφάσεων, όταν δηλαδή την εξουσία δεν την οικειοποιείται ένας ή ολίγοι. Ο λαός δεν μπορεί να κυβερνάται μόνος του. Γι' αυτό, το πρόβλημα της δημοκρατίας είναι η αναζήτηση της χρυσής τομής ανάμεσα στη συνεχή προσφυγή στις κάλπες, που μοιραίως προξενεί κόπωση και αδιαφορία, και στην ανάδειξη, κατά αραιά χρονικά διαστήματα, μιας παντοδύναμης βουλής, που δεν συναντά αντίλογο. Η ισορροπία επιτυγχάνεται με αδιάκοπο διάλογο όχι μόνο μεταξύ κυβερνώντων και κυβερνωμένων, αλλά και μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και μειοψηφίας, μεταξύ εκτελεστικής εξουσίας και κοινοβουλίου, μεταξύ των δύο βουλών. Ο διάλογος, πάντως, δεν πρέπει να υπονομεύει την αποτελεσματικότητα στη λήψη αποφάσεων. Μπορεί –και πρέπει– να είναι και άτυπος. Όταν όμως είναι οργανωμένος, η ρύθμισή του γίνεται με την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργάνων του κράτους, δηλαδή κυρίως με τον χωρισμό των εξουσιών, που και αυτός εφαρμόζεται ποικιλοτρόπως από κράτος σε κράτος.

III. Η ΨΗΦΟΣ

100. – Η σημασία της. – Ο λαός είναι κυρίαρχο όργανο, αλλά υπόκειται σε λεπτομερείς νομικούς κανόνες που αφορούν και τη συγκρότηση και την έκφρασή του. Ο λαός εκφράζει τη βούλησή του με την ψήφο κάθε μέλους του και έτσι είτε εκλέγει τους αντιπροσώπους του είτε μετέχει σε ημιαντιπροσωπευτικούς θεσμούς. **Ψ ή φ ο ς** είναι η έκφραση της βουλήσεως του εκλογέα ως μέλους του εκλογικού σώματος.

Για να είναι η ψήφος δημοκρατική, πρέπει να έχει πέντε χαρακτηριστικά, δηλαδή να είναι καθολική, ίση, ατομική, άμεση και μυστική. Και τα πέντε τα εμπεριέχει το αγγλοσαξωνικό αξίωμα «Ένας άνθρωπος, μία ψήφος (*One man, one vote*)» και μπορούν να αποδοθούν και στην ψηφοφορία, δηλαδή την τυπική διαδικασία με την οποία εκφράζεται η βούληση του λαού.

101.- Η καθολικότητα της ψήφου. – Η ψήφος είναι καθολική –και όχι περιορισμένη– όταν μπορούν να ψηφίζουν όλοι οι ώριμοι πολίτες. Δηλαδή δεν είναι ανεκτός αποκλεισμός για λόγους κοινωνικούς, οικονομικούς ή μορφωτικούς. Όπου ισχύει η καθολικότητα της ψήφου, ισχύει και η κυριαρχία του λαού, δηλαδή το πολίτευμα είναι δημοκρατικό. Ειδικά, είναι ολιγοκρατικό. Γι' αυτό, η καθολική ψήφος είναι φαινόμενο σχετικά πρόσφατο. Προσφέρει στους κυβερνώντες νομιμοποίηση και στους κυβερνωμένους το συναίσθημα ότι ανήκουν όλοι σε ενιαίο σύνολο.

Τα πολιτεύματα των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών γίνονται δημοκρατικά, όταν, περί τις αρχές του 20ού αιώνα, καταργείται βαθμηδόν η τιμηματική ψήφος, η οποία απαιτεί ορισμένη οικονομική επιφάνεια. Μεταγενέστερη μορφή περιορισμένου εκλογικού δικαιώματος είναι η ψήφος ικανότητας, που απαιτεί ορισμένα πιστοποιητικά σπουδών.

Η πολιτική ενηλικίωση, από την οποία αποκτά κανείς το δικαίωμα της ψήφου, συμπίπτει κατά παράδοση με την αστική, δηλαδή παλαιότερα με τη συμπλήρωση του 21ου έτους της ηλικίας. Σήμερα, όμως, αρκεί συνήθως το 18ο έτος και για τις δύο. Τούτο θεσπίζεται ιδίως ύστερα από τα γεγονότα του Μαΐου 1968. Η ευκαταία περαιτέρω μείωση της ηλικίας εντάσσει στους θεσμούς αξιόλογο αριθμό ώριμων πολιτών, οι οποίοι δεν είναι ωφέλιμο να εκφράζονται μόνον έξω από το αντιπροσωπευτικό σύστημα, και κυρίως ανανεώνει το εκλογικό σώμα, που με την αύξηση του μέσου όρου ζωής γερνά.

Η καθολικότητα της ψήφου δεν παραβλάπτεται, πριν από τον 20ό αιώνα, όταν οι γυναίκες δεν έχουν δικαίωμα ψήφου, ενώ σήμερα το δικαίωμα ψήφου των γυναικών είναι απαραίτητη προϋπόθεση της καθολικότητας. Οι γυναίκες διεκδικούν και αποκτούν το δικαίωμα της ψήφου, όταν εκπληρώνουν κοινωνικό ρόλο ανάλογο με των ανδρών. Προηγουμένως δεν περνά από τον νου σχεδόν κανενός ότι θα μπορούσαν να ψηφίζουν.

Για πρώτη φορά, οι γυναίκες αποκτούν δικαίωμα ψήφου στο Ουαϊόμινγκ και τη Γιούτα (1869-1870), όπου είναι εγκατεστημένοι μορμόνοι, που ασκούν πολυγαμία και έτσι παγιώνουν την πλειοψηφία τους στο εκλογικό σώμα. Στην Αγγλία, οι γυναίκες κατακτούν το δικαίωμα ψήφου μετά τον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο, επειδή κατά τη διάρκειά του επωμίζονται μεγάλο μέρος των βαρών του και συμβάλλουν στη νίκη. Στην Ελβετία οι γυναί-

κες αποκτούν δικαίωμα ψήφου, μόλις το 1971, διότι είναι απαραίτητο δημοψήφισμα, στο οποίο ψηφίζουν μόνον άνδρες... Χρειάζεται απόφαση του Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου (1990), ώστε κανένα καντόνι να μη στερεί τις γυναίκες από το δικαίωμα ψήφου.

Αφού η ωριμότητα των πολιτών είναι το μοναδικό κριτήριο για να είναι το εκλογικό δικαίωμα καθολικό, μόνον η έλλειψη της δικαιολογεί στέρηση του εκλογικού δικαιώματος από ορισμένες ομάδες πολιτών.

Η ανικανότητα για δικαιοπραξία ή η περιορισμένη ικανότητα ή η επιβολή παρεπόμενης ποινής επιφέρουν στέρηση του εκλογικού δικαιώματος, χωρίς να θίγουν την καθολικότητα. Αντίθετα, την καθολικότητα την παρέβλαπτε άλλοτε, σε ορισμένες χώρες, η στέρηση του εκλογικού δικαιώματος από πολίτες σε ιδιαίτερη σχέση με τον κρατικό μηχανισμό, όπως, π.χ., όσοι υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις ή οι κληρικοί.

102.- Η ισότητα της ψήφου. – Η ψήφος είναι ίση ό τ α ν κ ά θ ε εκ λ ο γ έ α ς έ χ ε ι μ ό ν ο μ ί α. Κάθε ψήφος έχει την ίδια νομική δύναμη για τη διαμόρφωση του νομικού αποτελέσματος με το οποίο το εκλογικό σώμα εκφράζει τη βούλησή του. Οι ψήφοι μετρούνται και δεν ζυγίζονται.

Όταν το δίκαιον απονέμει περισσότερες ψήφους σε ορισμένους εκλογείς, φαλκιδεύει την καθολικότητα, δηλαδή επαναφέρει εκ του πλαγίου την περιορισμένη ψήφο, διότι τότε η ψήφος του ενός ισοδυναμεί με κλάσμα της ψήφου του άλλου, και μάλιστα πάλι με βάση τίμημα ή ικανότητα. Η ισότητα της ψήφου είναι αναγκαία συνέπεια της καθολικότητας.

Η ανισότητα της ψήφου έχει δύο νομικές μορφές, την π ο λ λ α π λ ή ψ ή φ ο (vote plural) και την π ο λ λ α π λ ή ψ ή φ ο φ ο ρ ί α (vote multiple). Κατά το σύστημα της πολλαπλής ψήφου, ορισμένοι εκλογείς ρίχνουν στην ίδια κάπη περισσότερα ψηφοδέλτια, ενώ κατά το σύστημα της πολλαπλής ψηφοφορίας ψηφίζουν σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Πολλαπλή ψήφος ίσχυσε στο Βέλγιο (1893-1921), όπου το δίκαιον αναγνώριζε επί πλέον ψήφους στους οικογενειάρχες ή τους κατόχους ορισμένης περιουσίας ή τους κατόχους ορισμένων διπλωμάτων. Πολλαπλή ψηφοφορία ίσχυσε (έως το 1948) στην Αγγλία, όπου μπορούσε κανείς να ψηφίζει στις εκλογικές περιφέρειες της κατοικίας του και του επαγγέλματός του και στον εκλογικό σύλλογο του πανεπιστημίου του οποίου ήταν πτυχιούχος.

Το ιδεώδες της ισότητας της ψήφου είναι κάθε αντιπρόσωπος να αντιπροσωπεύει ίσο αριθμό αντιπροσωπευομένων. Στην πράξη, όμως, η ψήφος όλων των εκλογέων μπορεί κατ' αποτέλεσμα να μην έχει ίσο βάρος. Τούτο οφείλεται είτε στη χ ά ρ α ξ η τ ω ν εκ λ ο γ ι κ ώ ν πε ρ ι φ ε ρ ε ι ώ ν είτε στο εκ λ ο γ ι κ ό σ ύ σ τ η μ α. Αν, π.χ., δύο εκλογικές περιφέρειες έχουν από ένα βουλευτή η καθεμία, αλλά η μία έχει διπλάσιους εκλογείς από την άλλη, τότε οι εκλογείς της

μικρής έχουν ουσιαστικά δύο ψήφους. Οι αναπόφευκτες μικρές ανισότητες των εκλογικών περιφερειών επιτείνονται με την πάροδο του χρόνου εξαιτίας των πληθυσμιακών μετακινήσεων. Εξ άλλου, τα περισσότερα εκλογικά συστήματα ευνοούν τα μεγάλα κόμματα σε βάρος των μικρών, για να εξασφαλίσουν κυβερνητική σταθερότητα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Στην Αγγλία, υπάρχουν, μέχρι τον 19ο αιώνα, μερικές εκλογικές περιφέρειες, οι λεγόμενες «σάπιες κώμες (*rotten boroughs*)», με το πολύ μερικές δεκάδες εκλογείς εξαιτίας πληθυσμιακών μετακινήσεων. Η κατάσταση αυτή έχει την πρόσθετη συνέπεια εκεί οι ψήφοι να εξαγοράζονται πολύ εύκολα. Συγχρόνως, νέες μεγάλες βιομηχανικές πόλεις δεν έχουν καμία έδρα. Αναδιάταξη των εκλογικών περιφερειών γίνεται σταδιακά από το 1832 και μετά.

Η χάραξη εκλογικών περιφερειών δεν πρέπει να ευνοεί συγκεκριμένη πολιτική παράταξη, και ιδίως δεν πρέπει να μετατρέπει τη λαϊκή πλειοψηφία σε κοινοβουλευτική μειοψηφία. Όταν οι προτιμήσεις των ψηφοφόρων είναι γενικώς προβλέψιμες, η χάραξη μπορεί να ευνοεί συγκεκριμένο κόμμα, ιδίως υπό πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα.

Η π ρ ο κ ρ ο ύ σ τ ε ι α χάραξη είναι διεθνώς γνωστή ως Gerrymandering. Ο όρος αυτός ετυμολογείται από το όνομα ενός κυβερνήτη της Μασσαχουσέττης, του Gerry, και από τη λέξη σαλαμάνδρα (*salamander*), διότι μία περιφέρεια που χάραξε εκείνος (1812) είχε το σχήμα αυτού του ζώου.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α τ α: Όταν εφαρμόζεται πλειοψηφικό σύστημα από το 1923 και μετά, στην Παλαιά Ελλάδα (την προ του 1912) ισχύει η στενή περιφέρεια (επαρχία), προκειμένου να εκλέγεται ένας αριθμός βενιζελικών βουλευτών, αλλά στις Νέες Χώρες (που προσαρτήθηκαν μετά το 1912) ισχύει η ευρεία περιφέρεια (πρωτοδικείου), διότι εκεί η πλειονότητα των ψηφοφόρων είναι συνολικά βενιζελική, έστω και αν ορισμένες επαρχίες έχουν αντιβενιζελική πλειοψηφία. Αρχιτέκτονας αυτού του συστήματος είναι ο Γεώργιος Παπανδρέου, υπουργός εσωτερικών υπό την Επανάσταση του 1922.

Κατ' εξαίρεση, στις εκλογές του 1935, που γίνονται με εκκρεμές το πολιτειακό ζήτημα, εφαρμόζεται, για μοναδική φορά, πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα με ευρεία περιφέρεια παντού. Σκοπός της ήταν να εξουδετερώσει τους βενιζελικούς θυλάκους μέσα στην εν γένει αντιβενιζελική πλειοψηφία της Παλαιάς Ελλάδας.

103.- Η ατομικότητα της ψήφου. – Η ψήφος είναι ατομική ό τ α ν ο εκλογέας εκφράζεται νομικώς ως άτομο. Η θέληση του λαού, που είναι όργανο συλλογικό, είναι η συνισταμένη των ατομικών θελήσεων κατά τον κανόνα της πλειοψηφίας. Η ατομικότητα πηγάζει από τη φιλελεύθερη και αστική ιδεολογία, την οποία διαδίδει η Γαλλική Επανάσταση, και είναι η άλλη όψη της ισότητας, αλλά και της καθολικότητας. Συνέπεια της ατομικότητας

είναι ότι μόνο τοπική διαίρεση του εκλογικού σώματος είναι ανεκτή, δηλαδή σε εκλογικές περιφέρειες με βάση τον πληθυσμό τους.

Π α ρ α δ ε ι γ μ α: Το Εκλογοδικείο (13/1933, βλ. Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 351) ακυρώνει, το 1933, την εκλογή βουλευτών στην περιφέρεια Θεσσαλονίκης, διότι ο τότε εκλογικός νόμος όριζε αντισυνταγματικώς ότι «οι Ισραηλίται εκλογείς του Δήμου Θεσσαλονίκης αποτελούσιν ίδιον εκλογικόν σύλλογον, συνιστώμενης ούτως εντός της εκλογικής περιφέρειάς του Πρωτοδικείου Θεσσαλονίκης και ετέρας τοιαύτης ουχί επί τη βάσει του πληθυσμού, αλλά διά θρησκευτικής διαιρέσεως των πολιτών». Εδώ προσβάλλονται επίσης η μυστικότητα και η ισότητα.

Την ατομικότητα αμφισβητεί, ιδίως κατά τον μεσοπόλεμο, η θεωρία της αντιπροσωπίας των συμφερόντων, που επιδιώκει κοινωνικές ομάδες να αναδεικνύουν τις συνελύσεις και να αντιπροσωπεύονται από αυτές. Έτσι, προωθείται η οικογενειακή ψήφος (vote familial) ως πολλαπλή ψήφος και η επαγγελματική εκπροσώπηση στις συνελύσεις. Η χρησιμοποίηση συντεχνιακών βουλών είναι δημοκρατικό προκάλυμμα σε φασιστικά καθεστώτα και οδηγεί στην εγκατάλειψη της θεωρίας (βλ. ανωτ. αρ. 91).

Π α ρ α δ ε ι γ μ α τ α: Η ελληνική Γερουσία των ετών 1929-1935 έχει 18 γερουσιαστές (επί 120) που εκλέγουν οι επαγγελματικές τάξεις «διά των οργανώσεων αυτών» (10 ν. 3786/1929 περί συγκροτήσεως της Γερουσίας, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 330). Τα μέλη της «Συμβουλευτικής Επιτροπής επί της κατάρτισεως των νομοθετικών διαταγμάτων» (β.δ. 642/1970, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1019) της στρατιωτικής δικτατορίας τα προτείνουν και αναγνωρισμένες επαγγελματικές και επιστημονικές οργανώσεις, αλλά τα διορίζει ο πρωθυπουργός.

104.- Η αμεσότητα της ψήφου. – Η ψήφος είναι άμεση όταν ο ίδιος ο εκλογέας εκλέγει απ' ευθείας τον αντιπρόσωπό του, δηλαδή χωρίς παρεμβολή άλλου. Αντίθετα, η ψήφος είναι έμμεση όταν ο εκλογέας αναδεικνύει εκλέκτορες, οι οποίοι είναι αρμόδιοι να εκλέξουν τους αντιπροσώπους, δηλαδή εκφράζουν δική τους βούληση. Η έμμεση εκλογή είναι η άλλη όψη της έμμεσης ψήφου και έχει δύο ή περισσότερους βαθμούς.

Η έμμεση εκλογή νοείται υπό στενή και υπό ευρεία έννοια. Στην υπό στενή έννοια, οι εκλέκτορες έχουν μία μόνον αρμοδιότητα, να εκλέξουν τα μέλη του αντιπροσωπευτικού σώματος, δηλαδή το εκλογικό σώμα αναδεικνύει *ad hoc* τους εκλέκτορες. Στην υπό ευρεία έννοια, τους εκλέκτορες τους αναδεικνύει πάλι το εκλογικό σώμα, αλλά για την άσκηση περισσότερων αρμοδιοτήτων, ανάμεσα στις οποίες συγκαταλέγεται και η εκλογή δεύτερου βαθμού.

Π α ρ α δ ε ι γ μ α τ α: Τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών τον εκλέγουν οι εκλέκτορες, που δεν έχουν καμία άλλη αρμοδιότητα. Τον Έλληνα Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον εκλέγει η βουλή (Σ 32 § 1).

Η έμμεση εκλογή έχει έντονα ολιγαρχική χροιά, διότι αλλοιώνει τη λαϊκή θέληση. Έτσι, τους αντιπροσώπους ουσιαστικά τους εκλέγουν στο παρελθόν οι πρόκριτοι και σήμερα τα πολιτικά κόμματα. Η έμμεση εκλογή είναι πλέον ανεκτή μόνο για την εκπροσώπηση ομόσπονδων κρατών ή παραπλήσιων οργανισμών, ιδίως από την τοπική αυτοδιοίκηση. Το αναπόφευκτο τίμημα είναι τότε η κάμψη της λαϊκής κυριαρχίας. Γι' αυτό, η έμμεση εκλογή μπορεί, στα δημοκρατικά κράτη, να απαντά μόνο στη δεύτερη βουλή.

105.- Η μυστικότητα της ψήφου. – Η ψήφος είναι μυστική όταν δεν επιτρέπεται να γνωρίζει το περιεχόμενό της κανένας εκτός από εκείνον που ψηφίζει. Ειδεμή, η ψήφος είναι φανερή. Υπέρ της φανερής ψήφου τάσσονται πολλοί οπαδοί του αριστοκρατικού πολιτεύματος, και ιδίως ο Μοντεσκιέ, διότι έτσι οι άριστοι των εκλογών μπορούν να επηρεάζουν ηθικά τους υπολοίπους. Αλλά μέσα στις σκέψεις αυτές διαφαίνεται ότι η φανερή ψήφος δημιουργεί συνθήκες ομοθυμίας και όχι δημοκρατικού σχηματισμού πλειοψηφίας. Η πείρα δείχνει ότι η φανερή ψήφος είναι μέθοδος για την τρομοκράτηση όσων διαφωνούν προς κάθε επίσημη γραμμή. Η μυστική ψήφος είναι απότοκος της ελευθερίας της ψήφου. Είναι πρωταρχική προϋπόθεση της δημοκρατίας και κάθε σχετική συζήτηση παρέλκει. Η μυστικότητα πρέπει να τηρείται και για ομοειδείς ομάδες εκλογών.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το 1961, στα ειδικά εκλογικά τμήματα στρατιωτικών και δημοσίων υπαλλήλων, τα οποία προέβλεπε τότε η νομοθεσία, η Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση του Κ. Καραμανλή συγκεντρώνει ποσοστό 78,90% (έναντι 50,80% σε όλη τη χώρα), η Ένωση Κέντρου του Γ. Παπανδρέου 18,09% (έναντι 33,65%) και η Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά 2,60% (έναντι 14,62%)... (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 845).

106.- Ψήφος υποχρεωτική ή προαιρετική και προσωπική ή μη. – Η άνιση ψήφος, η μη ατομική, η έμμεση και η φανερή είναι π λ ά γ ι ο ι τ ρ ό π ο ι που μειώνουν δραστικά τη δύναμη του λαού από την καθολική ψήφο. Περαιτέρω η ψήφος μπορεί να είναι αφ' ενός υποχρεωτική ή προαιρετική και αφ' ετέρου προσωπική ή μη προσωπική. Αυτές, όμως, οι διακρίσεις κατ' αρχήν δεν αλλοιώνουν τη δημοκρατική της φύση.

Η ψήφος είναι υ π ο χ ρ ε ω τ ι κ ή όταν ο εκλογέας έχει νομική υποχρέωση να ψηφίσει, δηλαδή δεν επιτρέπεται να απέχει από την ψηφοφορία. Ειδεμή, η ψήφος είναι π ρ ο α ι ρ ε τ ι κ ή .

Η υποχρέωση συμμετοχής στην ψηφοφορία δεν εκτείνεται ποτέ στο περιεχόμενο της ψήφου, το οποίο καλύπτει η αρχή της μυστικότητας.

Από θεωρητική σκοπιά, η υποχρεωτικότητα είναι ανεκτή μόνον αν η συμμετοχή στην ψηφοφορία θεωρείται αρμοδιότητα (ή, όπως λένε συνήθως,

«λειτουργήμα») των μελών του συλλογικού κρατικού οργάνου που είναι ο εν στενή εννοία λαός. Αν όμως το δικαίωμα της ψήφου είναι ατομικό, τότε υποχρεωτική άσκησή του δεν νοείται. Βέβαια, στην απόλυτη αυτή θέση ορισμένοι αντιπαραθέτουν τη δυνατότητα λευκής ψήφου. Εν πάση περιπτώσει, η προαιρετική ψήφος είναι δημοκρατικότερη, ενώ η υποχρεωτική είναι σήμερα σπάνια.

Η υποχρεωτική ψήφος πρωτοεμφανίζεται στο Βέλγιο (1893), επειδή η εκτεταμένη αποχή διαβρώνει τη δημοκρατία, αλλά την υιοθετούν λίγα δημοκρατικά κράτη. Στην πράξη, η υποχρεωτικότητα οδηγεί στις κάλπες εκλογείς που δεν ενστερνίζονται ακραίες θέσεις, τρόπον τινά κεντρώους, και γι' αυτό συνήθως ευνοεί όποια κόμματα τύχει να βρίσκονται στην εξουσία. Πάντως, η επιβολή κυρώσεων στο πολύ μεγάλο τμήμα του λαού που απέχει είναι αδύνατη. Ακόμη, όσοι τις υποστούν θα καταψηφίσουν στην πρώτη ευκαιρία τα κόμματα που κυβερνούν τη στιγμή της επιβολής. Εν τούτοις, η υποχρεωτικότητα μειώνει σημαντικά την αποχή, δηλαδή λειτουργεί παιδαγωγικά. Έτσι, είναι φανερό ότι η διχογνωμία για τη φύση του δικαιώματος της ψήφου έχει σχετική αξία.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ : Στις Ηνωμένες Πολιτείες, όπου η ψηφοφορία είναι προαιρετική, πολλοί δεν εγγράφονται στους εκλογικούς καταλόγους και η αποχή υπερβαίνει ενίοτε το 60%, των ενηλίκων, ιδίως στις εκλογές που γίνονται στο μέσον της προεδρικής θητείας. Στην Ελβετία γίνονται δημοψηφίσματα με αποχή περί το 90%.

Στην Ελλάδα, η ψήφος είναι υποχρεωτική από το 1926 (6 § 3, ν. 3363/1926). Ενώ η αποχή συνήθως υπερέβαινε μόλις το 20%, εκτινάσσεται με την οικονομική καταστροφή (βλ. πίνακα κατωτ. αρ. 290) και φθάνει το 58,61% στις Ευρωεκλογές του 2024. Πάντως, δεν είναι γνωστή καμία περίπτωση επιβολής ποινικών κυρώσεων. Στις εκλογές του 1946, το Κ.Κ.Ε. και ορισμένα μικρά αριστερά κόμματα δεν λαμβάνουν μέρος και καλούν τους οπαδούς τους σε αποχή. Τότε το Κ.Κ.Ε. είχε ήδη λάβει την απόφαση να προχωρήσει σε εμφύλιο πόλεμο, δηλαδή να κινηθεί έξω από το δημοκρατικό πλαίσιο.

Η ψήφος είναι **π ρ ο σ ω π ι κ ή** όταν ο εκλογέας πρέπει να ψηφίζει αυτοπροσώπως. Δεν είναι προσωπική η ψήφος **μ ε α ν τ ι π ρ ό σ ω π ο**. Η προσωπική ψήφος αποτελεί εξασφάλιση της ελευθερίας των εκλογέων, αλλά αποκλείει από την ψηφοφορία όσους δεν μπορούν να προσέλθουν αυτοπροσώπως, δηλαδή αυξάνει την αποχή. Γι' αυτό, η σύγχρονη τάση είναι να διευρύνονται ολοένα οι περιπτώσεις κατά τις οποίες το δίκαιον επιτρέπει ψήφο με αντιπρόσωπο ή επιστολική. Η **ε π ι σ τ ο λ ι κ ή** ψήφος, όμως, είναι προσωπική.

Η ψήφος με αντιπρόσωπο και η έμμεση ψήφος διαφέρουν πέρα για πέρα. Στη μία περίπτωση εκφράζεται βούληση του εκλογέα, στην άλλη του εκλέκτορα.

IV. Η ΔΙΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΛΕΥΘΕΡΩΝ ΕΚΛΟΓΩΝ

107.– Το πρόβλημα. – Στη σύγχρονη δημοκρατία, την εξουσία τη διαφιλονικούν τα πολιτικά κόμματα με τις εκλογές. Επομένως, το δίκαιον πρέπει να ρυθμίζει το πεδίο του πολιτικού ανταγωνισμού, για να διασφαλίζει την ελευθερή έκφραση του λαού. Η σχετική εξέλιξη είναι επίτευγμα κυρίως του 20ού αιώνα και δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί.

108.– Τα κόμματα. – Πολιτικό κόμμα είναι η εκούσια ένωση πολιτών η οποία έχει οργάνωση και πρόγραμμα και επιδιώκει να κάνει το δικό της πρόγραμμα πρόγραμμα του κράτους, ιδίως επιτυγχάνοντας την εκλογή δικών της υποψηφίων στις εκλογές.

Η σύγχρονη δημοκρατία έχει γίνει κομματική. Ο βουλευτής δεν εκλέγεται παρά ως μέλος κόμματος και ο λαός επιλέγει ουσιαστικώς κόμματα και μόνο δευτερευόντως άτομα. Αλλά, και χωρίς κόμματα, οι απλοί άνθρωποι δεν θα είχαν περισσότερες ελπίδες να εκλεγούν.

Η ανάπτυξη των δημοκρατικών πολιτευμάτων, ακόμη και στην αρχαιότητα, συμπίπτει με την ανάπτυξη των κομμάτων. Η δημοκρατία είναι πολίτευμα με κόμματα και εναλλακτική λύση είναι το πολίτευμα των ολίγων ή του ενός, σήμερα δηλαδή συνήθως η δικτατορία. Η καθολική ψήφος δεν επαρκεί μόνη της για να επιφέρει βαθιές κοινωνικές αλλαγές. Αυτές, από τα τέλη του 19ου αιώνα, τις επιβάλλουν τα μαζικά κόμματα, τα οποία σχηματίζονται ακριβώς χάρη στην καθολική ψήφο.

Για να εφαρμόσουν το πρόγραμμά τους, τα κόμματα διαφωτίζουν τον λαό και συστηματοποιούν τη διάχυτη κοινή γνώμη, επιλέγουν υποψηφίους στις εκλογές και ελέγχουν όσους κατέχουν αιρετά αξιώματα επιβάλλοντάς τους πειθαρχία και πολιτική ενότητα στη δράση τους. Συγχρόνως, παρεμβάλλονται ανάμεσα στην κρατική εξουσία και τους πολίτες και μεσολαβούν μεταξύ των επί μέρους συμφερόντων. Έτσι, λειτουργεί καλύτερα και η ίδια η κοινωνία.

Οπωσδήποτε, τα κόμματα είναι απαραίτητα για τη δημοκρατία, αλλά μπορούν και να τη θανατώσουν. Σχεδόν εξ ορισμού, αποτελούνται από μικρές ομάδες πολιτών, πράγμα που ενέχει κάποια αντινομία με τη δημοκρατία. Όταν οι αντιπρόσωποι υπόκεινται στην κομματική πειθαρχία και κωφεύουν στους εκλογείς, όσοι εκλογείς δεν ανήκουν σε κόμμα παύουν να τους θεωρούν αντιπροσώπους τους και η πίστη τους στη δημοκρατία κλονίζεται. Η κατάσταση αυτή έχει διευκολύνει πολλά πραξικοπήματα.

Από την άλλη μεριά, υπάρχει ο κίνδυνος η πολιτική ζωή να ταυτίζεται με την αδυναμία των κομμάτων να ανανεώνονται σε ιδέες και σε πρόσωπα, διότι η άνοδος στην κομματική σταδιοδρομία γίνεται, συνήθως, κατ' αρχαιότητα και όχι αξιοκρατικά. Όταν ένα κόμμα μένει προσκολλημένο στη δογματική καθαρότητα, μπαίνει στον πειρασμό να εξαλείψει τα άλλα, εφόσον το μπορεί.

109.- Η επιβολή νομικών κανόνων στον πολιτικό αγώνα. – Κατ' αρχάς, το δίκαιον ρυθμίζει τις εκλογές. Αργότερα, ρυθμίζει και την προεκλογική περίοδο. Επειδή, όμως, στη δημοκρατία η αντιπαράθεση πλειοψηφίας και μειοψηφίας δεν σταματά ποτέ, η ρύθμιση καλύπτει σήμερα, σε αδρές γραμμές και σε πολλά κράτη, όλη την πολιτική ζωή.

Έτσι, το δίκαιον ορίζει ποιος έχει δικαίωμα ψήφου, αλλά και προβλέπει στέρηση του δικαιώματος σε ορισμένες περιπτώσεις (π.χ., για ανικανότητα προς δικαιοπραξία ή ηθική αναξιοότητα) και την εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους. Πάντοτε ρυθμίζει λεπτομερέστερα τη διενέργεια των εκλογών. Παρομοίως, προβλέπει διαδικασία υποβολής υποψηφιοτήτων (π.χ., στις Ηνωμένες Πολιτείες υπάρχει σύστημα προκριματικών εκλογών για την ανάδειξη υποψηφίων), αλλά και κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα προς την ιδιότητα του αντιπροσώπου. Επίσης, ρυθμίζει την προεκλογική εκστρατεία των υποψηφίων, ώστε να μην παραβιάζεται μεταξύ τους η ισότητα. Κρίσιμη εδώ είναι η σχέση των υποψηφίων με κάθε μορφή εξουσίας, ιδίως την οικονομική και την πολιτική, που μπορεί να επηρεάζει εκλογείς και εκλεγμένους. Ρυθμίζεται, λοιπόν, η χρηματοδότηση της εκστρατείας των υποψηφίων και η πρόσβασή τους στα μέσα μαζικής επικοινωνίας. Επειδή οι υποψήφιοι εκπροσωπούν κόμματα, ρυθμίζεται και γενικότερα η χρηματοδότηση των κομμάτων, τα οποία πλέον ενισχύει και το ίδιο το κράτος. Τέλος, οι εκλογικές αμφισβητήσεις ανατίθενται στη δικαστική εξουσία, που έχει εγγυήσεις ανεξαρτησίας, συνήθως μάλιστα σε ειδικό δικαστήριο.

V. ΤΑ ΕΚΛΟΓΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

110.- Εκλογικό σύστημα και εκλογικές περιφέρειες. – Εκλογικό σύστημα είναι η μέθοδος υπολογισμού με την οποία οι ψήφοι μετατρέπονται σε έδρες. Με άλλα λόγια, είναι η μέθοδος η οποία δίνει το τελικό εκλογικό αποτέλεσμα.

Παρά τη μαθηματική του φύση, το εκλογικό σύστημα έχει μεγάλη πολιτική σημασία, διότι επηρεάζει σε βάθος την πολιτική πραγματικότητα. Είναι ο σημαντικότερος θεσμός του ουσιαστικού Συντάγματος τον οποίο συχνά δεν ρυθμίζει το τυπικό Σύνταγμα. Κατά τις συγκυρίες, το εκλογικό σύστημα ευνοεί ορισμένα κόμματα, αλλά κανείς δεν κέρδισε ποτέ εκλογές χωρίς ψήφους.

Τα εκλογικά συστήματα τα διακρίνουμε σε πλειοψηφικά, αναλογικά και μεικτά.

Μέρος του εκλογικού συστήματος αποτελεί ουσιαστικά και η διαίρεση της επικράτειας σε εκλογικές περιφέρειες. Εκλογική περιφέρεια είναι το τμήμα της επικράτειας στο οποίο αντίστοιχο τμήμα του λαού εκλέγει τους αντιπροσώπους του, επειδή έτσι ορίζει το δίκαιον.

Όλη η επικράτεια χωρίζεται σε εκλογικές περιφέρειες και όλοι οι εκλογείς ψηφίζουν σε εκλογικές περιφέρειες, που είναι αναγκαίες για να διατηρεί ο αντιπρόσωπος δεσμούς με τους αντιπροσωπευόμενους. Συχνά, τα Συντάγματα αφήνουν τη χάραξη των εκλογικών περιφερειών στον κοινό νομοθέτη, όπως και τον καθορισμό του εκλογικού συστήματος. Οι εκλογικές περιφέρειες ακολουθούν συνήθως κάποια διοικητική διαίρεση της χώρας. Τούτο φαίνεται ίσως αμερόληπτο, αλλά πάντοτε έχει συγκεκριμένη πολιτική σημασία.

Προφανώς, όταν αλλάζει ο αριθμός των εδρών μίας εκλογικής περιφέρειας έστω και κατά μία μονάδα, αλλάζει εκεί και το ίδιο το εκλογικό σύστημα. Τελικώς, τα επιχειρήματα υπέρ και κατά των μονοεδρικών και των πολυεδρικών περιφερειών συμπίπτουν με τα επιχειρήματα υπέρ και κατά του πλειοψηφικού και του αναλογικού συστήματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Αναλογικό σύστημα σε μονοεδρική περιφέρεια δεν νοείται. Σε διεδρική περιφέρεια το τρίτο σε ψήφους κόμμα κανονικώς δεν αποσπά έδρα κ.λπ.

Α. ΤΑ ΠΛΕΙΟΨΗΦΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

111.- Το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας (με ένα γύρο). – Δημοκρατία σημαίνει επιβολή της πλειοψηφίας. Το αρχαιότερο και απλούστερο εκλογικό σύστημα, το οποίο εξακολουθεί να επικρατεί στον αγγλοσαξωνικό κόσμο, είναι το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας. Ε κ λ έ γ ε τ α ι ό π ο ι ο ς υποψήφιος πάρει τις περισσότερες ψήφους (όποιος έρθει πρώτος, «*first-past-the-post*»). Κανονικά, το σύστημα αυτό προϋποθέτει τη διαίρεση της επικράτειας σε μονοεδρικές περιφέρειες. Ακόμη και όταν ο πολιτικός αγώνας διεξάγεται μεταξύ μαζικών κομμάτων, το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας προβάλλει τα φυσικά πρόσωπα που διεκδικούν την εκλογή.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Έστω μονοεδρική περιφέρεια με 100 έγκυρες ψήφους και 99 υποψηφίους. Ένας υποψήφιος λαμβάνει δύο ψήφους και οι υπόλοιποι από μία ο καθένας. Εκλέγεται αυτός που έλαβε δύο ψήφους.

Όταν το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας εφαρμόζεται σε πολυεδρικές περιφέρειες, είναι πολύ συζητήσιμο αν ανταποκρίνεται στις δημοκρατικές απαιτήσεις. Συγκεκριμένα, δεν ανταποκρίνεται, αν αποκλείει κάθε εκπροσώπηση της μειοψηφίας, αν δηλαδή ο εκλογικός αγώνας διεξάγεται μεταξύ δεσμευμένων (ή αμιγών) συνδυασμών (*listes bloquées*) των κομμάτων. Τότε ο εκλογέας επιλέγει υποχρεωτικά όλους τους υποψηφίους του κόμματος στην περιφέρειά του.

Τα αντίδοτα στην υπερβολή των δεσμευμένων συνδυασμών είναι δύο. Το ένα είναι τα μη κομματικά (ή «κοινά») ψηφοδέλτια, στα οποία ο ψηφοφόρος μπορεί να αναγράφει τόσα ονόματα υποψηφίων από διαφορετικά κόμματα όσα οι έδρες της περιφέρειας, δηλαδή καταρτίζει ο ίδιος τον συνδυασμό που ψηφίζει. Το άλλο αντίδοτο είναι η δυνατότητα διαγραφής και εκλεκτικής εγγραφής (panachage) στα κομματικά ψηφοδέλτια, οπότε ο ψηφοφόρος αντικαθιστά το όνομα ενός ή περισσότερων υποψηφίων με το όνομα άλλου ή άλλων από αντίπαλα κόμματα. Τελικώς, μετρούνται οι προτιμήσεις που συγκεντρώνει κάθε υποψήφιος. Έτσι, στο πλειοψηφικό σύστημα ο αγώνας δεν διεξάγεται αποκλειστικώς μεταξύ κομματικών συνδυασμών, αλλά και μεταξύ υποψηφίων, και δεν συνθλίβεται η μειοψηφία.

Παράδειγμα τα: Όταν ισχύει η ψηφοφορία με σφαιρίδιο (1864-1923), κάθε υποψήφιος βουλευτής έχει μία κάλπη σε κάθε εκλογικό τμήμα της εκλογικής του περιφέρειας και οι εκλογείς ψηφίζουν σε όλες τις κάλπες του εκλογικού τους τμήματος. Κάθε κάλπη είναι χωρισμένη σε άσπρο και μαύρο μέρος και ο εκλογέας ρίχνει το σφαιρίδιο στο άσπρο (υπέρ) ή στο μαύρο (κατά, μαυρίζει). Οι βουλευτικές έδρες παραχωρούνται στους υποψηφίους που έχουν τα περισσότερα άσπρα μέχρι να εξαντληθεί ο αριθμός των εδρών της συγκεκριμένης εκλογικής περιφέρειας (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 428). Αντίθετα, ο εκλογικός νόμος του 1954 (ν. 2800/1954) προβλέπει τη διαίρεση της επικράτειας μόνο σε 14 εκλογικές περιφέρειες (με 10 έως 37 έδρες) και εκλογικό σύστημα σχετικής πλειοψηφίας με δεσμευμένους συνδυασμούς. Αυτός ο νόμος αντικαταστάθηκε πριν εφαρμοσθεί...

Το μονοεδρικό πλειοψηφικό σύστημα αγγλικού τύπου συγκεντρώνει πολύ μεγάλα πλεονεκτήματα. Θέτει τον εκλογέα ενώπιον των ευθυνών του. Τον υποχρεώνει να εκφράζεται μια κι' έξω. Ο ψηφοφόρος δεν μπορεί να διορθώσει την ψήφο του. Φροντίζει πολύ περισσότερο να κόβει τον δρόμο στον υποψήφιο τον οποίο δεν θέλει παρά να εκφράζει την προτίμησή του προς έναν υποψήφιο που δεν έχει πιθανότητες να εκλεγεί. Επικρατεί η ψυχολογία της χαμένης ψήφου και ο εκλογικός αγώνας αποκρυσταλλώνεται σε διπολική διαμάχη. Η ψυχολογία αυτή των ψηφοφόρων επιδρά και στα κόμματα. Αν δεν θέλουν να περιθωριοποιηθούν, τα κόμματα χειραφετούνται από τις ομάδες συμφερόντων, εγκαταλείπουν τις αγκυλώσεις της ιδεολογικής καθαρότητας και υιοθετούν εφαρμόσιμες και όχι ουτοπικές λύσεις στα προβλήματα. Μόνον έτσι μπορούν να προσδοκούν την πλειοψηφία των εκλογέων στην πλειονότητα των εκλογικών περιφερειών. Βαθμηδόν διαμορφώνεται δικομματικό πολιτικό σύστημα. Όταν αυτό έχει παγιωθεί, δύσκολα μπορεί να εμφανισθεί και τρίτο αξιόλογο κόμμα. Συγχρόνως, οι υποψήφιοι που δεν λαμβάνουν κομματικό χρίσμα δεν μένουν άοπλοι. Αποσπώντας μικρό ποσοστό ψήφων, αποκλείουν ενίοτε τη νίκη εκλεκτών της κομματικής ηγεσίας, η οποία έτσι δεν μπορεί να αγνοεί τη βάση. Ο δικομματισμός με τη σειρά του επιδρά στην ίδια τη λειτουργία του πολιτεύματος. Εξασφαλίζει συμπαγή κοινοβουλευτική πλειοψηφία, άρα και κυβερνητική σταθερότητα σε όλη τη βουλευτική περίοδο. Στις επόμενες εκλογές, η κρίση του λαού λειτουργεί ως κύρωση και τα δύο μεγάλα κόμματα εναλλάσ-

σονται στην εξουσία. Επίσης, κάθε β ο υ λ ε υ τ ή ς αγρεύει ψήφους από κάθε κοινωνική ομάδα και αποκτά ρίζες στην τοπική κοινότητα, ώστε να την αντιπροσωπεύει στη «*Βουλή των Κοινοτήτων*» μετά λόγου γνώσεως. Οφείλει να αντιπροσωπεύει και όσους εκλογείς δεν τον ψηφίζουν, ενώ αυτοί πρέπει να αποταθούν στον μοναδικό βουλευτή της περιφέρειας για να τους βοηθήσει να λύσουν τα προβλήματά τους. Όλα αυτά είναι δημοκρατικότερα.

Πάντως, το πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα με ένα γύρο προϋποθέτει τήρηση των δημοκρατικών κανόνων και από την πλειοψηφία και από τη μειοψηφία. Η πλειοψηφία πρέπει να σέβεται τα δικαιώματα της μειοψηφίας και η μειοψηφία το δικαίωμα της πλειοψηφίας να κυβερνά. Δεν αποκλείεται αυτός ο τύπος πλειοψηφικού να οδηγήσει σε κοινοβουλευτική πλειοψηφία του δεύτερου σε ψήφους κόμματος, οπότε η κρίση του πολιτεύματος αποφεύγεται μόνον αν επικρατεί υ ψ η λ ό σ υ ν α ί σ θ η μ α π ο λ ι τ ι κ ή ς ε υ θ ύ ν η ς. Τέλος, αυτό το εκλογικό σύστημα ενέχει κινδύνους τριγμών σε κράτη χωρίς ομοιογενή πληθυσμό (π.χ., Ισραήλ).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Στη Μεγάλη Βρεταννία, το Συντηρητικό κόμμα, το 1951, και το Εργατικό κόμμα, το 1974, έρχονται δεύτερα σε ψήφους, αλλά αποκτούν κοινοβουλευτική πλειοψηφία και σχηματίζουν Κυβέρνηση, διότι κερδίζουν έδρες με μικρή πλειοψηφία, ενώ οι αντίπαλοί τους κερδίζουν τις δικές τους με μεγαλύτερη. Και όμως, οι ηττημένοι δεν αμφισβητούν τους θεσμούς. – Για τις ελληνικές εκλογές του 1933 και του 1956, βλ. κατωτ. αρ. 119, 225 και 257.

112.- Το σύστημα της απόλυτης πλειοψηφίας (με δύο γύρους). – Πρόκειται για προσαρμογή του προηγούμενου συστήματος στις απαιτήσεις ιδίως της γαλλικής πολιτικής ζωής, όπου στις εκλογές αντιπαρατάσσονται περισσότερα από δύο αξιόλογα κόμματα. Οι περιφέρειες είναι μονοεδρικές και εκλέγεται όποιος υποψήφιος συγκεντρώνει ψήφους περισσότερες από το άθροισμα των ψήφων όλων των άλλων (π ρ ώ τ ο ς γ ύ ρ ο ς), δηλαδή την α π ό λ υ τ η π λ ε ι ο ψ η φ ί α (π.χ., 50/99).

Όταν κανένας υποψήφιος δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται (δ ε ύ τ ε ρ ο ς γ ύ ρ ο ς), οπότε αρκεί η σ χ ε τ ι κ ή π λ ε ι ο ψ η φ ί α. Κάθε υποψήφιος μπορεί να αποχωρήσει από τον αγώνα μεταξύ των δύο γύρων, αλλά για να συμμετάσχει στον δεύτερο απαιτείται συνήθως να έχει συγκεντρώσει ορισμένο ποσοστό στον πρώτο. (Π.χ., στη Γαλλία σήμερα, 12,5% των εγγεγραμμένων, που συχνά αντιστοιχεί περίπου στο 17% των ψηφισάντων.)

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Έστω μονοεδρική περιφέρεια με 100 εγγεγραμμένους εκλογείς. Την εκλογή διεκδικούν πέντε υποψήφιοι. Στον πρώτο γύρο τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι 79, άρα η απόλυτη πλειοψηφία 40. Ο υποψήφιος Α λαμβάνει 31 ψήφους, ο Β 18, ο Γ 15, ο Δ 13 και ο Ε 2. Κανένας δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία και γίνεται δεύτερος γύρος. Ο υποψήφιος Ε αποκλείεται από τον δεύτερο γύρο, διότι δεν συγκέντρωσε το αναγκαίο ποσοστό 12,5%. Ο Γ αποσύρει την υποψηφιότητά του υπέρ του Β, διότι έτσι αποφασίζουν οι ηγεσίες των κομμάτων τους. Ο Δ, που είναι πρώην βουλευτής του κόμματος του Α αλλά έχει έρθει σε ρήξη με τον αρχηγό του κόμματος, διατηρεί την υποψηφιότητά του. Στον δεύτερο γύρο τα έγκυρα ψηφοδέλτια είναι 81 και λαμβάνουν ο Α 34 ψήφους, ο Β 36 και ο Δ 11. Άρα εκλέγεται ο Β με σχετική πλειοψηφία. Η αποχώρηση του Γ και η διατήρηση της υποψηφιότητας του Δ κρίνουν τον αγώνα υπέρ του Β.

Στο σύστημα της απόλυτης πλειοψηφίας υφέρπει η ιδέα ότι ο αντιπρόσωπος έχει μεγαλύτερο κύρος, όταν τον αναδεικνύει επαρκής αριθμός ψήφων. Στην πράξη, όμως, με αυτό το σύστημα λειτουργεί το αξίωμα κατά το οποίο ο εκλογέας στον πρώτο γύρο επιλέγει όποιον συμπαθεί περισσότερο και στον δεύτερο αποκλείει όποιον αντιπαθεί περισσότερο. Από την άλλη μεριά, στον αποφασιστικό δεύτερο γύρο, τα κομματικά επιτελεία επιβάλλουν στους υποψηφίους την ανάκληση ή τη διατήρηση των υποψηφιοτήτων τους σε κρίσιμες εκλογικές περιφέρειες και έτσι επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό τη λαϊκή βούληση. Το πλειοψηφικό σύστημα με δύο γύρους ευνοεί τα «κεντρώα» κόμματα, που μπορούν ευκολότερα να συνάπτουν συμμαχίες, δεν οδηγεί σε δικομματισμό και δεν σχηματίζει κατ' ανάγκη συμπαγείς κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες. Επιτρέπει, όμως, στο πολίτευμα να λειτουργεί σχετικώς ικανοποιητικά, μολονότι επιβιώνουν περισσότερα από δύο αξιόλογα κόμματα.

Β. ΤΑ ΑΝΑΛΟΓΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

113.– Πότε ένα σύστημα είναι αναλογικό. – Το ιδεώδες των αναλογικών συστημάτων είναι το πηλίκον της διαίρεσεως του ποσοστού επί τοις εκατόν σε κοινοβουλευτικές έδρες τις οποίες κερδίζει σε όλη την επικράτεια ένα κόμμα διά του ποσοστού επί τοις εκατόν σε ψήφους τις οποίες λαμβάνει σε όλη την επικράτεια το ίδιο κόμμα να ισούται με τη μονάδα:

$$\frac{\text{ποσοστό \% ε δ ρ ώ ν κόμματος σε επικράτεια}}{\text{ποσοστό \% ψ ή φ ω ν κόμματος σε επικράτεια}} = 1$$

Αυτό το πηλίκον ονομάζεται δείκτης αντιπροσωπευτικότητας. Προφανώς, είναι στην πράξη αδύνατον να ισούται το πηλίκον με την ακέραιη μονάδα. Άρα αρκεί να την προσεγγίζει. Με άλλα λόγια, είναι αδύνατον μία έδρα

να κατατμηθεί και να μοιρασθεί σε περισσότερα κόμματα. Γενικότερα, όταν ο δείκτης αντιπροσωπευτικότητας είναι μεγαλύτερος από τη μονάδα, το συγκεκριμένο κόμμα υπεραντιπροσωπεύεται. Όταν είναι μικρότερος, το κόμμα υποαντιπροσωπεύεται.

Το ιδεώδες επιδιώκεται καλύτερα, όταν όλη η επικράτεια αποτελεί ενιαία εκλογική περιφέρεια. Κάτι τέτοιο, όμως, συμβαίνει σπανιότατα (π.χ., στην Ολλανδία, το Ισραήλ ή τις ευρωπαϊκές εκλογές), διότι στερεί τον βουλευτή από τοπικές ρίζες και κατατέμνει τις πολιτικές δυνάμεις. Κάθε αναλογικό σύστημα προϋποθέτει πολυεδρικές εκλογικές περιφέρειες, ώστε να λαμβάνουν έδρες και τα κόμματα της μειοψηφίας

Μέχρι τη Γαλλική Επανάσταση αναλογικό εκλογικό σύστημα δεν είναι γνωστό. Τα αναλογικά συστήματα επινοούνται, όταν αναπτύσσονται τα κόμματα, δηλαδή όταν έχει πολύ μεγαλύτερη σημασία πόσες έδρες κερδίζει κάθε κόμμα παρά ποια άτομα εκλέγονται. Το θετικό δίκαιο αναγνωρίζει για πρώτη φορά τα κόμματα, όταν υιοθετεί αναλογικό εκλογικό σύστημα.

Η αναλογική εκπροσώπηση των κομμάτων στη βουλή στηρίζεται στην αρχή «*ἐκάστω τὸ ἴδιον ἀπονέμειν (suum cuique tribuere)*», δηλαδή στη διανεμητική δικαιοσύνη, υπό την προϋπόθεση πάντοτε ότι οι εκλογείς επιλέγουν με την ψήφο τους πρωτίστως κόμμα και δευτερευόντως υποψηφίους. Μόνον υπό αναλογικό εκλογικό σύστημα οι ψήφοι είναι ἴ σ ε ς κ α τ ἄ τ ο α π ο τ ἔ λ ε σ μ ἄ τ ο υ ς. Κάτι τέτοιο συνάδει περισσότερο με το αντιπροσωπευτικό σύστημα, όπου η συνέλευση αποτελεί μικρογραφία των πολιτικών τάσεων του λαού. Δεν είναι, άραγε, ωφέλιμο για το δημοκρατικό πολίτευμα να εκφράζονται όλα τα κόμματα της μειοψηφίας και μέσα στη βουλή, δηλαδή με τους θεσμούς, και όχι μόνον άτυπα, δηλαδή κυρίως στο πεζοδρόμιο;

Και όμως, τα αντεπιχειρήματα είναι ισχυρότατα. Η αναλογική δεν προσφέρει κυβερνητική πλειοψηφία και οι εκλογές δεν λειτουργούν ως κύρωση προς την κυβερνητική πλειοψηφία που αποτυγχάνει να λύσει τα προβλήματα. Σήμερα, η πραγματική εξουσία δεν ανήκει στο κοινοβούλιο, αλλά στην εκτελεστική, την οποία ο λαός πρέπει να ελέγχει αποτελεσματικά. Αντίθετα, με την αναλογική, οι πλειοψηφίες στη βουλή σχηματίζονται μετά τις εκλογές, με διαπραγματεύσεις των κομματικών ηγεσιών, δηλαδή ερήμην του λαού. Την πολιτική ζωή τη ρυθμίζουν τα μικρά κόμματα. Με άλλα λόγια, η αναλογική φαλκιδεύει τον έλεγχο της πραγματικής εξουσίας από τον λαό.

Η κατάσταση αυτή ενίοτε επιτείνεται, όταν δεν υπάρχει ψήφος προτιμήσεως (σταυρός), αλλά ισχύει σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών, κατά το οποίο τις έδρες κάθε κόμματος τις καταλαμβάνουν οι υποψήφιοί του κατά τη σειρά της αναγραφής των ονομά-

των τους στο ψηφοδέλτιο. Όσοι υποψήφιοι βρίσκονται στις πρώτες θέσεις έχουν βέβαιη την εκλογή τους, και μάλιστα με ελάχιστα έξοδα. Δεν χρειάζεται να πλησιάζουν τους εκλογείς. Σχεδόν τους διορίζει η ηγεσία του κόμματος. Άρα γίνονται αυλικοί. Αλλά και ο σταυρός έχει πολύ βαρύ τίμημα. Οι υποψήφιοι διεξάγουν εκλογικό αγώνα εναντίον των συνυποψηφίων τους στον ίδιο συνδυασμό και όχι εναντίον των άλλων κομμάτων. Στις μεγάλες περιφέρειες στοχεύουν σε συγκεκριμένες ομάδες εκλογέων (π.χ., υπαξιωματικούς). Τούτο δημιουργεί πολλά έξοδα με ποικίλες πελατειακές εξαρτήσεις και θυμίζει εκπροσώπηση συμφερόντων (βλ. ανωτ. αρ. 91).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Το εξαιρετικά αναλογικό σύστημα που ισχύει στις τρεις εκλογικές αναμετρήσεις του 1989-1990 οδηγεί κατ' αρχάς στην Κυβέρνηση Τζαννετάκη, δηλαδή σε συνεργασία Δεξιάς και κομμουνιστών, κάτι που ελάχιστοι μπορούν να φαντασθούν όταν ψηφίζουν, ύστερα στην υπηρεσιακή Κυβέρνηση Γρίβα, που δεν έχει λαϊκή νομιμοποίηση, εν συνεχεία στην οικουμενική Κυβέρνηση Ζολώτα, που δεν έχει αντιπολίτευση, στοιχείο εγγενές στη δημοκρατία, και, τέλος, στην Κυβέρνηση Μητσοτάκη, οριακή σύμπραξη γίγαντα και νάνου (Νέα Δημοκρατία 46,88% των ψήφων και 150 έδρες, Δημοκρατική Ανανέωση 0,66% και μία έδρα). Τότε (28 Σεπτεμβρίου 1989) η Αριστερά αποκρούει πρόταση νόμου του ΠΑ.ΣΟ.Κ. με άκραιο αναλογικό σύστημα. Προφανώς, θέλει να αποφύγει στο μέλλον κυβερνητικές ευθύνες, επειδή αναιρούν τον χαρακτήρα των κομμάτων διαμαρτυρίας, και να διευκολύνει σιωπηρά την αυτοδυναμία της Νέας Δημοκρατίας.

Σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών ισχύει στις εκλογές του 1985, όταν το ΠΑ.ΣΟ.Κ. δεν ανανεώνει τη θητεία του Κ. Καραμανλή στην προεδρία της Δημοκρατίας και προχωρεί σε αναθεώρηση του Συντάγματος. Ισχύει επίσης όταν οι εκλογές διενεργούνται μέσα σε 18 μήνες από τις προηγούμενες (72 § 11 εκλ. νομοθ.).

Στην Ολλανδία, το αναλογικό σύστημα συντηρεί στην Κυβέρνηση τους χριστιανοδημοκράτες 75 χρόνια (1917-1992) και η πολιτική σταδιοδρομία καταντά σχεδόν δημοσιοϋπαλληλική. Για την Ιταλία βλ. κατωτ. αρ. 122.

Το 1933, το αναλογικό σύστημα επιτρέπει στον Χίτλερ να αποκτήσει αξιόλογο αριθμό βουλευτών και, επειδή τα άλλα κόμματα δεν συνεργάζονται μεταξύ τους, να γίνει καγκελλάριος με νόμιμο τρόπο.

114.- Ο αναλογικός μηχανισμός και η αναπόφευκτη προσέγγιση. - Όταν η κατανομή των εδρών στα κόμματα γίνεται στο **επίπεδο της επικράτειας** -και όχι των εκλογικών περιφερειών-, υπάρχουν δύο συστήματα, το σύστημα του εθνικού εκλογικού μέτρου και το σύστημα του σταθερού (ή ενιαίου) εκλογικού μέτρου (ή σύστημα της Βάδης).

Το **εθνικό εκλογικό μέτρο** είναι το πηλίκον της διαιρέσεως του συνόλου των έγκυρων ψήφων διά του αριθμού των εδρών της βουλής. Εν συνεχεία, διαιρούμε το σύνολο των ψήφων κάθε κόμματος διά του εθνικού εκλογικού μέτρου και το πηλίκον, φυσικά ακεραιοποιημένο, είναι ο αριθμός των εδρών του κόμματος.

Το **σταθερό εκλογικό μέτρο** ορίζεται νομοθετικώς και με αυτό διαιρούμε το σύνολο των ψήφων κάθε κόμματος για να βρούμε τον αριθμό

των εδρών του. Το σταθερό εκλογικό μέτρο έχει συνέπεια να μην είναι σταθερός ο αριθμός των εδρών της βουλής, διότι πριν από τις εκλογές ο αριθμός των έγκυρων ψήφων είναι άγνωστος.

Πολύ συχνά όμως η κατανομή των εδρών στα κόμματα γίνεται σε εκλογικές περιφέρειες. Ανευρίσκουμε πρώτα το εκλογικό μέτρο κάθε περιφέρειας, το οποίο είναι το πηλίκον της διαιρέσεως του συνόλου των έγκυρων ψήφων της περιφέρειας διά του αριθμού των εδρών της. Έστερα διαιρούμε το σύνολο των ψήφων κάθε κόμματος στη δεδομένη περιφέρεια διά του εκλογικού μέτρου και το ακεραιοποιημένο (και όχι στρογγυλοποιημένο) πηλίκον είναι ο αριθμός των εδρών του κόμματος:

Σε κάθε περιφέρεια:

$$\text{Εκλογικό μέτρο} = \frac{\text{έγκυρες ψήφοι}}{\text{έδρες}} \quad \text{έδρες κόμματος} = \left[\frac{\text{ψήφοι κόμματος}}{\text{εκλογικό μέτρο}} \right]$$

Οι αγκύλες συμβολίζουν την ακεραιοποίηση.

Αυτό το σύστημα παρουσιάζει ένα σημαντικό πρόβλημα. Η απαραίτητη ακεραιότητα των πηλίκων με τους αριθμούς των εδρών δημιουργεί αχρησιμοποίητα υπόλοιπα ψήφων και αδιάθετες έδρες. Για να δοθούν και οι αδιάθετες έδρες, υπάρχουν δύο δυνατότητες. Είτε συνενώνονται τα υπόλοιπα ψήφων και οι αδιάθετες έδρες σε μείζονες (δευτεροβάθμιες) περιφέρειες και γίνονται πάλι οι εκλογικές πράξεις με τον ίδιο τρόπο (δεύτερη κατανομή των εδρών), είτε κατανέμονται οι αδιάθετες έδρες στο επίπεδο της ίδιας της περιφέρειας. Αλλά οι μείζονες περιφέρειες έχουν και αυτές αχρησιμοποίητα υπόλοιπα και αδιάθετες έδρες, οπότε πρέπει τελικώς όλη η επικράτεια να αποτελέσει τριτοβάθμια περιφέρεια γι' αυτά τα υπόλοιπα ψήφων και τις αδιάθετες έδρες (τρίτη κατανομή). Πάλι, όμως, υπάρχει τουλάχιστον μία αδιάθετη έδρα, για την οποία χρειάζεται ειδική ρύθμιση.

Αυτό το σύστημα χρειάζεται επί πλέον έναν πολύπλοκο μηχανισμό, ώστε οι έδρες των κομμάτων από τη δεύτερη ή την τρίτη κατανομή να τους αποδίδονται στις πρωτοβάθμιες περιφέρειες. Πράγματι, υπάρχουν βουλευτές μόνο πρωτοβάθμιων περιφερειών και ποτέ δευτεροβάθμιων ή τριτοβάθμιας.

Αν οι αδιάθετες έδρες κατανέμονται στο επίπεδο της ίδιας της περιφέρειας, τούτο γίνεται με δύο μεθόδους, δηλαδή είτε με τη μέθοδο των μεγαλύτερων αχρησιμοποίητων υπολοίπων είτε με τη μέθοδο του ισχυρότερου μέσου όρου.

Κατά τη μέθοδο των μεγαλύτερων υπολοίπων, οι αδιάθετες έδρες δίδονται ανά μία στα κόμματα με το μεγαλύτερο υπόλοιπο κατά σειρά φθίνουσα. Η μέθοδος αυτή ευνοεί στην πράξη τα μικρά κόμματα που δεν καλύπτουν το εκλογικό μέτρο αλλά έχουν αξιόλογο υπόλοιπο.

Η μέθοδος του ισχυρότερου μέσου όρου είναι πολυπλοκότερη και ευνοεί συνήθως τα κόμματα που έχουν μεγάλο αριθμό ψήφων. Διαιρούμε τον αριθμό των ψήφων κάθε κόμματος διά του αριθμού των εδρών τις οποίες έχει ήδη καταλάβει συν μία μονάδα, και το κόμμα με το μεγαλύτερο πηλίκον λαμβάνει την αδιάθετη έδρα. Αν υπάρχουν περισσότερες αδιάθετες έδρες, επαναλαμβάνουμε τις πράξεις ανά μία έδρα μέχρι να εξαντληθούν οι αδιάθετες έδρες. Με άλλα λόγια, οι αδιάθετες δίδονται στα κόμματα των οποίων οι έδρες αντιστοιχούν στον ισχυρότερο μέσο όρο ψήφων μετά την πλασματική προσκύρωση κάθε αδιάθετης έδρας.

Παράδειγμα: Έστω περιφέρεια με 4 έδρες και 100 έγκυρες ψήφους. Το εκλογικό μέτρο είναι $100:4=25$. Το κόμμα Α λαμβάνει 75 ψήφους, το κόμμα Β 2 και τα υπόλοιπα 23 κόμματα από μία το καθένα. Το κόμμα Α λαμβάνει $75:25=3$ έδρες και έχει υπόλοιπο αχρησιμοποίητων ψήφων μηδέν. Το κόμμα Β δεν λαμβάνει καμία έδρα και έχει υπόλοιπο 2. Ούτε τα υπόλοιπα κόμματα λαμβάνουν έδρα και έχουν υπόλοιπο 1. Άρα μία έδρα μένει αδιάθετη. Κατά τη μέθοδο των μεγαλύτερων υπολοίπων, αυτή η έδρα προσκυρώνεται στο κόμμα Β, που έχει το μεγαλύτερο υπόλοιπο. Κατά τη μέθοδο, όμως, του ισχυρότερου μέσου όρου, αυτή η έδρα περιέρχεται στο κόμμα Α, που έχει τον ισχυρότερο μέσο όρο ψήφων ανά έδρα $75:(3+1)=18,75$, ενώ το κόμμα Β έχει μέσο όρο $2:(0+1)=2$ και τα άλλα κόμματα $1:(0+1)=1$.

115.- Το κυρίως σύστημα Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ. – Για να μη μένουν πολλές έδρες αδιάθετες, ο Ελβετός καθηγητής Hagenbach-Bischoff επινοεί μια παραλλαγή της μεθόδου του εκλογικού μέτρου στο επίπεδο των εκλογικών περιφερειών. Στη διαίρεση για τον υπολογισμό του εκλογικού μέτρου προσθέτει αυθαίρετα μία μονάδα στον διαιρέτη, που είναι ο αριθμός των εδρών της περιφέρειας.

$$\text{Δηλαδή:} \quad \text{εκλογικό μέτρο} = \frac{\text{έγκυρες ψήφοι}}{\text{έδρες}+1}$$

Η ρ ή τ ρ α τ ο υ + 1 μικραίνει το εκλογικό μέτρο και γι' αυτό ευνοεί συνήθως τα μικρότερα κόμματα. Έχει τόσο μεγάλη διάδοση, ώστε όλο το σύστημα έχει πάρει το όνομα του Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ, δηλαδή ακόμη και χωρίς προσθήκη στον διαιρέτη.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Έστω περιφέρεια με 4 έδρες και 100 έγκυρες ψήφους. Το εκλογικό μέτρο χωρίς τη ρήτρα του +1 είναι $100:4=25$, ενώ με τη ρήτρα είναι $100:(4+1)=20$. Το κόμμα Α λαμβάνει 75 ψήφους, το κόμμα Β 20 και το κόμμα Γ 5. Χωρίς τη ρήτρα, το κόμμα Α λαμβάνει $75:25=3$ έδρες, το Β $20:25=[0]$, το Γ $5:25=[0]$ και μία έδρα μένει αδιάθετη. Με τη ρήτρα, όμως, το κόμμα Α λαμβάνει $75:20=[3]$ έδρες, το Β $20:20=1$ και καμία έδρα δεν μένει αδιάθετη.

116.- Το σύστημα Ντ' Οντ. – Την πολύπλοκη δομή του συστήματος Hagenbach-Bischoff αποφεύγει το σύστημα του Βέλγου μαθηματικού Victor d'Hondt, το οποίο καταλήγει σε αποτελέσματα όμοια με το σύστημα Hagenbach-Bischoff χωρίς τη ρήτρα του +1 και με κατανομή των αδιάθετων εδρών κατά τη μέθοδο του ισχυρότερου μέσου όρου.

Το σύστημα d'Hondt στηρίζεται στην εξής θεωρητική σκέψη. Αν η περιφέρεια έχει μία έδρα, είναι λογικό να την πάρει το πρώτο σε ψήφους κόμμα. Αν η περιφέρεια έχει δύο έδρες, τη δεύτερη πρέπει να την πάρει το δεύτερο σε ψήφους κόμμα, εκτός αν το πρώτο κόμμα έχει υπερδιπλάσιες ψήφους από το δεύτερο, οπότε το πρώτο κερδίζει και τη δεύτερη έδρα, και ούτω καθ' εξής.

Πρακτικά, διαιρούμε τον αριθμό των ψήφων κάθε συνδυασμού διαδοχικώς διά 1, 2, 3,... μέχρι να συμπληρωθεί ο αριθμός των εδρών της περιφέρειας. Εν συνεχεία, κατατάσσουμε τα πηλικά κατά σειρά φθίνουσα μέχρι να συμπληρωθεί πάλι ο αριθμός των εδρών της περιφέρειας. Το μικρότερο από αυτά τα πηλικά ονομάζεται κο ι ν ό ς δ ι α ι ρ έ τ η ς. Κάθε συνδυασμός λαμβάνει τόσες έδρες όσες φορές ο κοινός διαιρέτης περιέχεται στον αριθμό των ψήφων του. Όσα πηλικά είναι μικρότερα από τον κοινό διαιρέτη τα αγνοούμε. Με άλλα λόγια, κάθε συνδυασμός λαμβάνει τόσες έδρες όσα πηλικά έχει στην κατάταξη.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Έστω περιφέρεια με 5 έδρες και 100 έγκυρες ψήφους. Το κόμμα Α λαμβάνει 47 ψήφους, το Β 29, το Γ 14 και το Δ 10. Σχηματίζουμε τον ακόλουθο πίνακα πηλίκων:

Διαιρέτης	Α	Β	Γ	Δ
1	47 ¹	29 ²	14	10
2	23,5 ³	14,5 ⁵	7	5
3	15,66 ⁴	9,66	4,66	3,33
4	11,75	7,25	3,5	2,5
5	9,4	5,8	2,8	2

Σημειώνουμε με δείκτη τα πέντε μεγαλύτερα πηλικά κατά σειρά φθίνουσα. Το πέμπτο (14,5) αποτελεί τον κοινό διαιρέτη. Από τα πέντε μεγαλύτερα πηλικά τα 3 αντιστοιχούν στο κόμμα Α και τα 2 στο Β. Άρα το κόμμα Α κερδίζει 3 έδρες και το Β 2.

117.- Το σύστημα Σαιντ-Λαγκ. – Το σύστημα d'Hondt είναι δυσμενές για τα μικρά κόμματα, εκτός αν οι εκλογικές περιφέρειες έχουν πολλές έδρες. Για να αντιμετωπίσει την υποαντιπροσώπευση των μικρών κομμάτων, ο Γάλλος μαθηματικός Sainte-Laguë (προφέρεται: Σαιντ-Λαγκ) τροποποιεί το σύστημα d'Hondt.

Το σύστημα Sainte-Laguë είναι όμοιο με το προηγούμενο, μόνο που ως διαιρέτες χρησιμοποιεί αποκλειστικά τους περιττούς αριθμούς (1, 3, 5,...), ώστε να είναι αναλογικότερο. Το εφαρμόζουν μόνο στα σκανδιναβικά κράτη, αλλά και εκεί ελαφρώς παρηλλαγμένο. Ως πρώτο διαιρέτη χρησιμοποιούν τον αριθμό 1,4 (και όχι 1) και έτσι περιορίζουν τα κέρδη των μικρών κομμάτων.

Παράδειγμα: Εφαρμόζουμε το (αμιγές) σύστημα Sainte-Laguë στο προηγούμενο παράδειγμα και σχηματίζουμε τον εξής πίνακα πηλίκων:

Διαιρέτης	A	B	Γ	Δ
1	47 ¹	29 ²	14 ⁴	10 ⁵
3	15,66 ³	9,66	4,66	3,33
5	9,4	5,8	2,8	2

Το κόμμα Α λαμβάνει 2 έδρες και τα Β, Γ και Δ από μία.

Τώρα εφαρμόζουμε τη σκανδιναβική εκδοχή του ίδιου συστήματος:

Διαιρέτης	A	B	Γ	Δ
1,4	33,57 ¹	20,71 ²	10 ⁴	7,14
3	15,66 ³	9,66 ⁵	4,66	3,33
5	9,4	5,8	2,8	2

Το κόμμα Α λαμβάνει 2 έδρες, το Β 2, το Γ μία και το Δ καμία.

Ανακεφαλαιώνουμε τα αποτελέσματα σύμφωνα με τα τρία συστήματα:

	A	B	Γ	Δ
d'Hondt	3	2	0	0
Sainte-Laguë	2	1	1	1
Sainte-Laguë σκανδ.	2	2	1	0

Στα αποτελέσματα αυτά αντιστοιχούν οι ακόλουθοι δείκτες αντιπροσωπευτικότητας:

	A	B	Γ	Δ
d'Hondt	60/47=1,27	40/29=1,37	0/14=0	0/10=0
Sainte-Laguë	40/47=0,85	20/29=0,68	20/14=1,42	20/10=2
Sainte-Laguë σκανδ.	40/47=0,85	40/29=1,37	20/14=1,42	0/10=0

Στα ίδια παραδείγματα, όσο αυξάνουμε (π.χ., διπλασιάζουμε ή δεκαπλασιάζουμε...) τον αριθμό των εδρών της περιφέρειας, τόσο οι δείκτες αντιπροσωπευτικότητας πλησιάζουν προς τη μονάδα.

118.- Το σύστημα Χέαρ (μοναδική μεταβιβαστή ψήφος). – Αυτό το περίπλοκο σύστημα, επινόηση του Άγγλου Thomas Hare (1857), εφαρμόζεται κυρίως στην Ιρλανδία και αυτό προπαγανδίζουν οι οπαδοί της αναλογικής πέρα από τη Μάγχη. Διαφέρει ριζικά από τα άλλα αναλογικά συστήματα, διότι δεν λαμβάνει διόλου υπ' όψη του τον κομματικό δεσμό των υποψηφίων. Οι ψήφοι δίδονται προς άτομα και ποτέ προς κόμματα. Έτσι, ένας δημοφιλής υποψήφιος δεν μπορεί να βοηθήσει την εκλογή άλλου υποψηφίου του ίδιου κόμματος.

Οι εκλογικές περιφέρειες έχουν συνήθως τρεις έως πέντε έδρες. Σε κάθε περιφέρεια υπάρχει μόνον ένα ψηφοδέλτιο με τα ονόματα όλων των υποψηφίων από όλα τα κόμματα. Ο εκλογέας ψηφίζει μόνον υπέρ ενός υποψηφίου, αλλά μπορεί να κατατάξει κατά σειρά φθίνουσα στο ψηφοδέλτιό του και άλλους υποψηφίους από οποιοδήποτε κόμμα. Εκλέγεται όποιος καλύπτει το εκλογικό μέτρο, που υπολογίζεται με τη ρήτρα του +1 (Hagenbach-Bischoff). Όταν ο πρώτος υποψήφιος συγκεντρώνει το εκλογικό μέτρο και εκλέγεται, όσες ψήφοι του δεν δικαιολογούν εκλογή μεταβιβάζονται και ισχύουν υπέρ του δεύτερου υποψηφίου κατά τη σειρά που όρισαν οι εκλογείς, και ούτω καθ' εξής (υπέρ του τρίτου...). Οι δεύτερες προτιμήσεις σε ψηφοδέλτια υπέρ εκλεγέντων μεταβιβάζονται όλες, αλλά μόνο κατά το ποσοστό που υπερβαίνουν το εκλογικό μέτρο.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Αν το εκλογικό μέτρο είναι 20 και ο υποψήφιος πάρει 30 πρώτες προτιμήσεις, οι αριθμοί των δεύτερων προτιμήσεων υπέρ κάθε υποψηφίου μεταβιβάζονται πολλαπλασιασμένοι επί 10/30. Ο υποψήφιος με τις 30 πρώτες προτιμήσεις εκλέγεται με τη δύναμη των 20/30 κάθε ψήφου του, ενώ τα 10/30 κάθε ψήφου του δεν χρησιμοποιούνται για την εκλογή του και μεταβιβάζονται.

Όταν ένας υποψήφιος καλύπτει το εκλογικό μέτρο, παύουν πλέον να προσμετρούν άλλες ψήφους του, διότι έχει ήδη εκλεγεί. Από αυτό το σημείο και πέρα έχουν σημασία οι δεύτερες (ή τρίτες...) προτιμήσεις των εκλογέων. Αν πάλι κανένας υποψήφιος δεν φθάνει το εκλογικό μέτρο, αποκλείεται ο υποψήφιος με τον μικρότερο αριθμό ψήφων και αυτές οι ψήφοι μεταβιβάζονται σύμφωνα με την επόμενη προτίμηση που αναγράφουν. Οι μεταβιβάσεις ψήφων –από πλεονάσματα ή αποκλεισμούς– συνεχίζονται έως ότου πληρωθούν όλες οι έδρες. Οι έδρες πληρούνται, όταν ο αναγκαίος αριθμός υποψηφίων καλύπτει το εκλογικό μέτρο ή όταν ο αριθμός των υποψηφίων που εναπομένουν ισούται με τον αριθμό των αδιάθετων εδρών.

Το σύστημα Hare λειτουργεί σαν *συνένωση μονοεδρικών* περιφερειών. Οι εκλογείς έχουν ψήφο υπέρ ενός μόνον υποψηφίου, όπως στο μονοεδρικό. Οι υποψήφιοι, όμως, εκλέγονται όταν καλύπτουν το εκλογικό μέτρο, όπως στο αναλογικό. Πώς, λοιπόν, κατάνέμονται όλες οι έδρες, όταν οι υποψήφιοι που το καλύπτουν είναι λιγότεροι από τον αριθμό των εδρών; Στο ποσοστό που η μοναδική ψήφος του εκλογέα δεν συντελεί σε εκλογή, μεταβιβάζεται στις επόμενες επιλογές του. Η κατάταξη των υποψηφίων κατά τις προτιμήσεις των εκλογέων λειτουργεί επικουρικά, εφόσον δηλαδή μένουν αδιάθετες έδρες μετά την καταμέτρηση των προηγούμενων προτιμήσεων. Μολονότι η μαθηματική δομή του συστήματος είναι αναλογική, κατ' αποτέλεσμα η μοναδική μεταβιβαστή ψήφος (single transferable vote) δεν επιφέρει παρά λελογισμένη κάμψη του αγγλικού πλειοψηφικού συστήματος.

Γ. ΤΑ ΜΕΙΚΤΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

119.- Η εμφάνιση μεικτών συστημάτων. – Η διαπίστωση ότι καμία πλειοψηφία δεν χρειάζεται ποσοστό εδρών μεγαλύτερο από 60% για να κάνει καλά τη δουλειά της, οδηγεί σε μεικτά εκλογικά συστήματα, που συνδυάζουν στοιχεία αναλογικά και πλειοψηφικά και επιδιώκουν σταθερή κοινοβουλευτική πλειοψηφία χωρίς να συνθλίβουν τα μειοψηφικά πολιτικά ρεύματα. Οι δυνατότητες συνδυασμού είναι άπειρες, αλλά κάθε μεικτό σύστημα έχει έναν κορμό πλειοψηφικό ή αναλογικό και πρόσθετες ρήτρες από το άλλο σύστημα.

Παράδειγμα τα: Το σύστημα για την εκλογή των γερουσιαστών υπό το Σύνταγμα του 1927 είναι πλειοψηφικό, αλλά προβλέπει *περιορισμένη εκπροσώπηση των μειοψηφιών*, εφόσον συγκεντρώνουν ορισμένα ποσοστά (ά. 6 ν. 3786/1929, Κ.Σ.Ι., τ. Β' σελ. 329). Παρομοίως, το εκλογικό σύστημα του 1956, το λεγόμενο *τριφασικό*, είναι αμιγώς πλειοψηφικό στις περιφέρειες με μία έως τρεις έδρες, πλειοψηφικό με περιορισμένη εκπροσώπηση της μειοψηφίας στις περιφέρειες με τέσσερις έως δέκα έδρες και σχετικώς αναλογικό στις περιφέρειες με περισσότερες από δέκα έδρες (130 β.δ. 14ης Ιανουαρίου 1956, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 833).

Κατά το σύστημα των γαλλικών εκλογών του 1919 και του 1924, όταν ένας συνδυασμός συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία, λαμβάνει όλες τις έδρες της περιφέρειας. *Ειδή, ισχύει αν αλογική*, αλλά και πάλι οι αδιάθετες έδρες δίδονται στον σχετικώς πλειοψηφήσαντα συνδυασμό. Κατά το γαλλικό σύστημα των *συγγενών κομμάτων* (1951 και 1956), όσοι συνδυασμοί δηλώνουν ότι είναι «*συγγενείς*» λαμβάνουν όλες τις έδρες της περιφέρειας, όταν αθροιστικώς συγκεντρώνουν την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων, οπότε μοιράζονται τις έδρες αναλογικά. Το σύστημα αυτό στρέφεται εναντίον του γκαλλικού και του κομμουνιστικού κόμματος, που τότε δεν βρίσκουν κόμματα να συγγενεύσουν.

120.- Η ελληνική ενισχυμένη αναλογική. – Πρόκειται για σύστημα κατά βάση αναλογικό, στο οποίο όμως ενισχύεται δραστικά το πρώτο κόμμα. Αρχικά η ενίσχυση επιτυγχάνεται με δύο τρόπους, αφ' ενός με *υψηλά ποσοστά* (συνήθως 17% των ψήφων σε όλη τη χώρα) για τη συμμετοχή των κομμάτων

στη δεύτερη και τρίτη κατανομή των εδρών (έως το 1981) και αφ' ετέρου με τον υπολογισμό στη δεύτερη και τρίτη κατανομή όχι των αχρησιμοποίητων ψήφων από την πρώτη κατανομή αλλά του συνόλου των ψήφων των κομμάτων της δεύτερης κατανομής. Έτσι το πρώτο κόμμα κερδίζει έδρες που αλλιώς θα κέρδιζε το τρίτο, το Κ.Κ.Ε. Όταν ένα από τα δύο μεγάλα κόμματα σχηματίζει μόνο του κοινοβουλευτική πλειοψηφία χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων και χωρίς το τρίτο κόμμα, να αποκλείεται από τη βουλή, η ενισχυμένη αναλογική είναι ουσιαστικώς σύστημα σχετικής πλειοψηφίας των κομμάτων.

Από το 2007, το πρώτο κόμμα ενισχύεται με άλλο τρόπο. Κερδίζει έναν αριθμό εδρών (40 ή 50 ή κατά το ποσοστό του), ενώ οι υπόλοιπες (260 ή 250...) κατανέμονται αναλογικά (βλ. κατωτ. αρ. 257, 290, 300 δις).

121.- Το γερμανικό σύστημα των δύο ψήφων. – Το επονομάζουν «προσωποποιημένη αναλογική». Οι μισές βουλευτικές έδρες αντιστοιχούν σε μονοεδρικές περιφέρειες, στις οποίες διαιρείται όλη η επικράτεια. Οι άλλες μισές κατανέμονται στα ομόσπονδα κρατίδια, που αποτελούν πολυεδρικές περιφέρειες. Κάθε εκλογέας έχει δύο ψήφους, την πρώτη για τη μονοεδρική του περιφέρεια και τη δεύτερη για την περιφέρεια του κρατιδίου του. Αποφασιστική σημασία για την κομματική σύνθεση της Ομοσπονδιακής Βουλής δεν έχει η πρώτη ψήφος, αλλά μόνο η δεύτερη. Κάθε κόμμα λαμβάνει ποσοστό εδρών ίσο με το ποσοστό του στις δεύτερες ψήφους. Η κατανομή γίνεται μόνο σε κόμματα που συγκεντρώνουν τουλάχιστον ποσοστό 5 % των δεύτερων ψήφων ή τρεις έδρες στις μονοεδρικές περιφέρειες.

Ο υπολογισμός του αριθμού των εδρών που δικαιούται κάθε κόμμα γίνεται πρώτα στο επίπεδο όλης της επικράτειας και ύστερα αυτές οι έδρες κατανέμονται αναλογικώς στα κρατίδια (μέθοδος Sainte-Laguë/Schepers). Στις μονοεδρικές περιφέρειες ισχύει το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας. Οι έδρες που κατά τις δεύτερες ψήφους δικαιούται κάθε κόμμα κατανέμονται στους υποψηφίους του σε δύο φάσεις. Πρώτα αφαιρείται από τον αριθμό των εδρών του κόμματος ο αριθμός των εδρών του στις μονοεδρικές περιφέρειες και ύστερα, για τις υπόλοιπες έδρες, ισχύει η σειρά αναγραφής των υποψηφίων στον συνδυασμό του κρατιδίου (σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών). Αν ένα κόμμα κερδίζει, σε ένα κρατίδιο, περισσότερες μονοεδρικές από όσες έδρες δικαιούται κατά τις δεύτερες ψήφους, οι επί πλέον έδρες παραμένουν στο κόμμα. Τότε λαμβάνουν πρόσθετες έδρες και τα άλλα κόμματα, ώστε να μη διαταράσσεται η αναλογική εκπροσώπησή τους στη βουλή, που έτσι δεν έχει σταθερό αριθμό εδρών.

Το σύστημα είναι αναλογικό με μοναδικό αντιστάθμισμα τη ρήτρα του 5%, η οποία απέκλειε τα ακραία κόμματα και εξουδετερώνει τις διασπαστικές κινήσεις στα μεγάλα. Στο 5% οφειλέτο άλλοτε ο ατελής δικομματισμός της Γερμανίας. Οι εκλογείς δίνουν τις δύο ψήφους τους με το ίδιο ψηφοδέλτιο. Από την άλλη μεριά, η πρώτη ψήφος εισάγει κάποια ψυχολογία πλειοψηφικού και διατηρεί τον σύνδεσμο υποψηφίων και εκλογέων, ενώ τα κόμματα εξασφαλίζουν, με τους δεσμευμένους συνδυασμούς, την εκλογή προσωπικοτήτων που αλλιώς εκλέγονται δύσκολα.

Άλλες μικρές πλειοψηφικές ρήτρες έχουν καταργηθεί, ώστε να μην υπεραντιπροσωπεύονται τα μεγάλα κόμματα σε τόσο ισχυρό κράτος. Τις κυβερνητικές πλειοψηφίες τις σχηματίζουν με διαπραγματεύσεις τα κομματικά επιτελεία. Συγχρόνως, οι κυβερνήσεις συνασπισμού, είναι μετριοπαθέστερες από τις μονοκομματικές και ανατρέπονται ευκολότερα. Άλλα νομικά μέσα μετριοπάθειας είναι το ομοσπονδιακό σύστημα, το συνταγματικό δικαστήριο, η απαγόρευση των ατομικών όπλων και η συμμετοχή στην Ε.Ε. Όλα αυτά τα επιβάλλουν οι νικητές του πολέμου μετά τον ναζισμό.

122.- Το ιταλικό μεικτό σύστημα. – Μεταπολεμικώς, το μείζον χαρακτηριστικό των ιταλικών θεσμών είναι η σχεδόν αμιγής αναλογική. Την επιβάλλουν τότε ο ψυχρός πόλεμος και η πραγματική ένταση ανάμεσα στον Βορρά και τον Νότο της χώρας. Υπάρχουν δύο μεγάλα κόμματα, το χριστιανοδημοκρατικό και το κομμουνιστικό, που με αναλογική δεν σχηματίζουν μόνα τους κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ενώ με πλειοψηφικό θα μπορούσαν. Το κομμουνιστικό, όμως, καθώς και ένα μικρό νοσταλγών του Μουσολίνι, είναι εκτός συστήματος, διότι τα άλλα δεν θέλουν να κυβερνήσουν μαζί τους. Κυβερνά συνεχώς το χριστιανοδημοκρατικό κόμμα μαζί με ορισμένα μικρότερα. Ακόμη, με πλειοψηφικό, τα κόμματα που πλειοψηφούν στον Βορρά δεν θα κέρδιζαν σχεδόν καμία έδρα στον Νότο και αντιστρόφως, πράγμα πολύ επικίνδυνο για την εθνική ενότητα. Η αναλογική όμως έχει το τίμημά της. Οι εκλογές δεν λειτουργούν ως κύρωση, κάθε βουλή είναι σχεδόν όμοια με την προηγούμενη και δεν υπάρχει εναλλαγή στην εξουσία. Ο λαός, πριν ψηφίσει, ξέρει ποιος θα κυβερνήσει, ασχέτως προς το εκλογικό αποτέλεσμα. Οι κατηγορίες για διαφθορά δεν πρέπει να ξενίζουν. Μετά την κατάρρευση του κομμουνιστικού συνασπισμού, η δικαστική εξουσία εκκαθαρίζει το πολιτικό προσωπικό και το κομματικό σύστημα αποδομείται.

Όσον αφορά το εκλογικό σύστημα, πρώτα (1993) λαϊκή αρνησικυρία επιβάλλει μεικτό σύστημα στη γερουσία (βλ. ανωτ. αρ. 99). Το γεγονός αυτό οδηγεί στη θέσπιση, με νόμο, για τη βουλή πλειοψηφικού συστήματος μετριασμένου με αναλογική και δύο ψήφους ανά εκλογέα (1993-2005), αλλά η κυβέρνηση Μπερλουσκόνι επαναφέρει με νόμο την αναλογική. (Βλ. τη 2η έκδοση του Εγχειριδίου).

Το 2017, ψηφίζεται περίπλοκο μεικτό εκλογικό σύστημα συγγενών κομμάτων, σχεδόν το ίδιο για τη βουλή και τη γερουσία. Έτσι η κομματική σύνθεση των δύο συνελεύσεων, που εκλέγει ο λαός σε δύο κάλπες την ίδια ημέρα, είναι παρόμοια, και τούτο μολονότι σε δημοψήφισμα (2016) ο λαός απέρριψε την κατάργηση της γερουσίας. Πάντως, το ίδιο συμβαίνει από το 1948.

Με δημοψήφισμα οι βουλευτικές έδρες μειώνονται από 630 σε 400 και οι γερο-σιαστικές από 315 σε 200 (2020).

Για τη βουλή, όλη η επικράτεια διαιρείται σε 147 μονοεδρικές περιφέρειες όπου ισχύει σύστημα σχετικής πλειοψηφίας. Επίσης όλη η επικράτεια διαιρείται σε πολυεδρικές περιφέρειες με 245 έδρες. Εδώ ισχύει σύστημα Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ χωρίς +1 και η κατανομή γίνεται σε εθνικό επίπεδο μεταξύ αυτοτελών συνδυασμών και συνδυασμών που έχουν δηλώσει ότι συμμαχούν (ότι είναι συγγενείς). Οι συνδυασμοί που συμμαχούν κατεβαίνουν χωριστά ο καθένας και η συμμαχία πρέπει να είναι παντού μεταξύ των ίδιων συνδυασμών. Οι 8 έδρες των Ιταλών του εξωτερικού κατανέμονται αναλογικά.

Κάθε εκλογέας έχει διαζευκτικά τρεις δυνατότητες. Πρώτον, μπορεί να ψηφίσει μόνον ένα συνδυασμό της πολυεδρικής του περιφέρειας, οπότε η ψήφος του ισχύει και για τον υποψήφιο του ίδιου συνδυασμού (ή συμμαχίας) στη μονοεδρική του εκλογέα. Δεύτερον, μπορεί να ψηφίσει και τον (δεσμευμένο) συνδυασμό της πολυεδρικής του και τον υποψήφιο του ίδιου συνδυασμού στη μονοεδρική. Τέλος, μπορεί να ψηφίσει μόνο τον υποψήφιο της μονοεδρικής, οπότε η ψήφος ισχύει και για τους συνδυασμούς που συμμαχούν στην πολυεδρική. Ψήφοι σε πολιτικά διαφορετικούς υποψηφίους μονοεδρικής και συνδυασμό πολυεδρικής είναι άκυρες (αντίθετα με ό,τι ισχύει στη Γερμανία). Ψήφοι μόνον υπέρ υποψηφίου μονοεδρικής δεν επιδρούν στην κατανομή των εδρών μεταξύ συνδυασμών που συμμαχήσαν, αλλά επιδρούν στην κατανομή μεταξύ συμμαχιών και αυτοτελών συνδυασμών.

Έδρες σε μονοεδρικές δικαιούνται μόνο τα κόμματα που συγκεντρώνουν τουλάχιστον 1% στο εθνικό επίπεδο και μετέχουν σε συμμαχίες που συγκεντρώνουν αθροιστικά 10%. Οι ψήφοι υπέρ συνδυασμών που δεν υπερβαίνουν το 1% δεν υπολογίζονται. Οι ψήφοι υπέρ συνδυασμών που συγκεντρώνουν μεταξύ 1% και 3% ευνοούν μόνο τους συνδυασμούς της συμμαχίας που υπερβαίνουν το 3%.

Η κυβέρνηση Μελόνι προωθεί (2025) συνταγματική αναθεώρηση, ώστε ο λαός να εκλέγει άμεσα τον πρωθυπουργό την ίδια ημέρα που εκλέγει τις δύο βουλές.

Η περίπτωση της Ιταλίας είναι χαρακτηριστική. Όταν οι αντικειμενικές συνθήκες, π.χ. ο ψυχρός πόλεμος, δεν επιτρέπουν στη δημοκρατία να ανθήσει, είναι προτιμότερο να γίνονται εκλογές με αναλογική παρά να μη γίνονται καθόλου...

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ Ο ΧΩΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ

Ι. Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ

123.- Γιατί χωρίζεται η κρατική εξουσία. – Το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν επαρκεί για να εξασφαλίσει τη φιλελεύθερη δημοκρατία. Για να γίνονται σεβαστά τα δικαιώματα του ανθρώπου, είναι απαραίτητος και ο χωρισμός των εξουσιών, ο οποίος προλαμβάνει τις καταχρήσεις στο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Την πραγματικότητα αυτή, που ισχύει ήδη στο αγγλικό πολίτευμα και απασχολεί τον Λοκ, την ανάγει σε θεωρία ο Μοντεσκιέ στο βιβλίο του *Περί του πνεύματος των νόμων* (1748), ακριβώς στο κεφάλαιο το αφιερωμένο στο αγγλικό Σύνταγμα:

«Η πολιτική ελευθερία απαντά μόνο στις μετριοπαθείς κυβερνητικές μορφές (gouvernements modérés). Δεν βρίσκεται, όμως, πάντοτε και στα μετριοπαθή κράτη· εκεί υπάρχει μόνον όταν κανείς δεν καταχράται την εξουσία· αλλά η αιώνια πείρα δείχνει ότι κάθε άνθρωπος που έχει εξουσία οδηγείται στην κατάχρησή της· προχωρεί έως ότου βρει όρια. Ποιος θα το έλεγε; Ακόμη και η αρετή χρειάζεται όρια – Για να μην μπορεί κανείς να καταχράται την εξουσία, πρέπει, από τη διάταξη των πραγμάτων, η εξουσία να σταματά την εξουσία (il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir)». «Τις γὰρ δεδοικώς μηδὲν ἔνδικος βροτῶν;» (Αἰσχύλου, Εὐμενίδες, 699)

Ο χωρισμός των εξουσιών επιδιώκει να εξασφαλίσει στα κράτη μετριοπαθείς κυβερνητικές μορφές. Ο Μοντεσκιέ τον θεωρεί μάλλον τεχνική μέθοδο της πολιτικής παρά νομικό δόγμα. Αντίθετα, η Διακήρυξη των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη του 1789 φθάνει σε διατύπωση αρχής με αξιώσεις πανανθρώπινης αλήθειας: *«Κάθε κοινωνία στην οποία δεν διασφαλίζονται εγγυήσεις των δικαιωμάτων ούτε ισχύει ο χωρισμός των εξουσιών δεν έχει Σύνταγμα»* (άρθρο 16). Η κλασική διδασκαλία του συνταγματικού δικαίου ίσως παρερμηνεύει κάπως τη σκέψη του Μοντεσκιέ, αλλά τούτο δεν έχει πρακτική σημασία.

Ο Μοντεσκιέ διαπιστώνει ότι η αυτοκυβέρνηση, δηλαδή η «δημοκρατία», προϋποθέτει ενάρετους πολίτες. Ειδάλλως, η διακυβέρνηση είναι αυταρχική. Η αρετή των πολιτών, όμως, αναπτύσσεται με τη συμμετοχή τους στην αποφασιστική διαδικασία. Γι' αυτό, η αυτοκυβέρνηση, που εξασφαλίζει την πολιτική μετριοπάθεια, είναι εφικτή μόνο με περιορισμένη εδαφική έκταση. Ο όρος «*ασιατικός δεσποτισμός*» είναι χαρακτηριστικός, αν και όλες οι αυτοκρατορίες κυβερνώνται δεσποτικά. Για τα ευρωπαϊκά εθνικά κράτη, ο Μοντεσκιέ στηρίζει τις ελπίδες του να αποκτήσουν μετριοπαθείς κυβερνητικές μορφές στην αριστοκρατική κοινωνική τους δομή και στο παράδειγμα της Αγγλίας, η οποία αξιοποιεί ακριβώς αυτή τη δομή. Η αριστοκρατία διατηρεί εκεί τον ρόλο της στο τοπικό επίπεδο και εμποδίζει την επικίνδυνη συγκέντρωση

εξουσίας στο εθνικό. Οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι κυβερνούν εν ονόματι του λαού, αλλά την αριστοκρατική δομή την ενισχύει άμεσα η Βουλή των Λόρδων και έμμεσα η Βουλή των Κοινοτήτων, που τότε ελέγχουν οι λόρδοι. Ενώ η εξουσία ουσιαστικώς διαχέεται, νομικώς είναι ενιαία. Η αριστοκρατία έχει ισχυρότατους δεσμούς με τις τοπικές κοινωνίες και, συγχρόνως, δρα και στο εθνικό επίπεδο. Έτσι, εξασφαλίζει την «κυριαρχία του νόμου» (βλ. κατωτ. 127) και αποκλείει τον δεσποτισμό. Αν η αριστοκρατία δεν θέλει ή δεν μπορεί να παίξει αυτό τον ρόλο, τότε η πολιτική ελευθερία πνέει τα λοίσθια. Ο χωρισμός των εξουσιών αποκλείει τη συγκέντρωση όλης της εξουσίας στα ίδια χέρια, αλλά και προσφέρει στην κατά τόπους αριστοκρατία ενεργό μέρος στο εθνικό επίπεδο με τη συμμετοχή της στη νομοθεσία. Η αριστοκρατική δομή βγαίνει ενισχυμένη. Κατά τον Μοντεσκιέ, χωρίς αριστοκρατία δεν υπάρχει πολιτική ελευθερία.

Η Γαλλική Επανάσταση και οι ναπολεόντειοι πόλεμοι καταστρέφουν το μεγαλύτερο μέρος της αριστοκρατικής κοινωνικής δομής στην ηπειρωτική Ευρώπη. Πώς είναι τώρα δυνατόν να τεθούν όρια στη συγκέντρωση της εξουσίας; Και ποια άλλη εξουσία μπορεί να της αντιπαραταχθεί; Ο Τοκβίλ (*Περί της δημοκρατίας στην Αμερική*, 1835-1840) βρίσκει την απάντηση στην ομοσπονδιακή οργάνωση των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής, κράτους μάστιγα με διαστάσεις σχεδόν ηπειρωτικές. Στο ομοσπονδιακό σύστημα είναι δυνατή η ισορροπία μεταξύ κεντρικής εξουσίας και τοπικής αυτονομίας. Η πολιτική ελευθερία και η διάχυση της εξουσίας επιτυγχάνονται παρά την απουσία αριστοκρατίας. Τα χρήσιμα για την Ευρώπη στοιχεία είναι δύο, αφ' ενός ο πολιτικός ρόλος των δικαστηρίων με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων (judicial review of legislation), ώστε να τηρείται ο χωρισμός των εξουσιών και να προστατεύονται τα ατομικά δικαιώματα, και αφ' ετέρου η ευθύνη των αιρετών τοπικών αρχόντων, που δεν είναι ενταγμένοι σε ενιαία ιεραρχική δομή. Η «κυριαρχία του νόμου» γίνεται σεβαστή, μολονότι δεν την εφαρμόζει ενιαίο σώμα δημοσίων υπαλλήλων. Με άλλα λόγια, τη σημασία του κλασικού –οριζόντιου– χωρισμού των εξουσιών (βλ. ανωτ. αρ. 48) την παίρνει τώρα ένας κάθετος.

Η θεωρία του χωρισμού των εξουσιών ξεκινά ως αντίδραση κατά της απόλυτης μοναρχίας, αλλά όλα τα πολιτεύματα με σύγχυση εξουσιών αποδεικνύονται εκ των πραγμάτων τυραννικά. Π.χ., η «Συμβατική» Συνέλευση γεννά την Τρομοκρατία και τη δικτατορία του Ροβεσπιέρρου.

Ο χωρισμός των εξουσιών είναι συνταγή ελευθερίας. Πράγματι, η κρατική εξουσία –ή η κυριαρχία, εφόσον το κράτος είναι κυρίαρχο– είναι μία και αδιαίρετη και ανήκει στον λαό (ή στο έθνος). Αν όλες οι αρμοδιότητες, που είναι εκφάνσεις της κρατικής εξουσίας, ανήκουν στο αντιπροσωπευτικό όργανο, αυτό αποκτά όλη την κρατική εξουσία και δεν υπάρχει εμπόδιο στις καταχρήσεις του. Για τους ανθρώπους «*τὸ ἄρχειν ἥδιστον*» (Αριστοτέλους, *Ρητορική*, 1371b).

Ο χωρισμός των εξουσιών συνεπάγεται ότι ο λαός (ή το έθνος) είναι συνάμα αόρατος και παρών. Αφ' ενός δεν δρα παρά με το αντιπροσωπευτικό σώμα και αφ' ετέρου υπενθυμίζει στα άλλα όργανα ότι δρουν για δικό του λογαριασμό και δεν μπορούν να εγκαταλείψουν την αρμοδιότητά τους, που δεν είναι ιδιοκτησία τους.

Η αρχή του χωρισμού των εξουσιών απαγορεύει τη σώρευση, άμεση ή έμμεση, όλων των κρατικών αρμοδιοτήτων στο ίδιο όργανο. Το καθοριστικό στοιχείο δεν είναι διόλου η ουσιαστική διάκριση των διαφόρων αρμοδιοτήτων. Είναι η κατανομή τους σε διαφορετικά όργανα. Το κριτήριο του χωρισμού είναι οργανικό και όχι ουσιαστικό. Γι' αυτό, ο όρος «χωρισμός των εξουσιών» (*séparation des pouvoirs*)» είναι προτιμότερος από τον όρο «διάκριση των εξουσιών».

124. – Η παρωχημένη αντιδιαστολή λειτουργιών και εξουσιών. – Παραδοσιακά, η κρατική εξουσία χωρίζεται σε τρεις ομάδες οργάνων, που αποτελούν τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία. Τι όμως διαφοροποιεί τη μία από την άλλη;

Η παλαιότερη διδασκαλία θεωρούσε ότι όλες οι πράξεις των κρατικών οργάνων διακρίνονται κατά την ουσία τους, δηλαδή ποιοτικώς. Η διάκριση αυτή αποτελεί μια αντικειμενική πραγματικότητα, άσχετη προς τα όργανα που εκδίδουν τις πράξεις και προς τον τύπο που περιβάλλονται οι πράξεις. Σημασία έχει αποκλειστικά και μόνο το περιεχόμενο των πράξεων. Έτσι, οι πράξεις διακρίνονται τριττώς. Οι νομοθετικές θεσπίζουν νόμους, δηλαδή κανόνες δικαίου. Οι εκτελεστικές (ή διοικητικές) εκτελούν τους νόμους με ειδικές και συγκεκριμένες ρυθμίσεις. Τέλος, οι δικαστικές απονέμουν δικαιοσύνη, δηλαδή επιλύουν διαφορές ή τιμωρούν αξιόποινες πράξεις. Τα τρία είδη πράξεων αντιστοιχούν σε κατευθύνσεις κατά τις οποίες εκδηλώνεται η κρατική εξουσία. Οι τρεις αυτές κατευθύνσεις ονομάζονται λειτουργίες του κράτους. Αυτή είναι η διάκριση των λειτουργιών, η οποία δεν λείπει από κανένα κράτος ανεξαρτήτως τόπου και χρόνου.

Όταν κάθε λειτουργία την ασκεί ιδιαίτερη ομάδα οργάνων, τότε ισχύει και ο χωρισμός των εξουσιών, που είναι οργανωτική βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Πρβλ. Αριστοτέλους, *Πολιτικά*, 1297b, 37: «Ἔστι δὴ τρία μόρια τῶν πολιτειῶν πασῶν... ἔν μὲν τί τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δεύτερον δὲ τὸ περὶ τὰς ἀρχάς... τρίτον δὲ τί τὸ δικάζον».

Ακριβώς αντίθετη προς τον χωρισμό των εξουσιών είναι η σύγχυση των εξουσιών, σύστημα κατά το οποίο οποιαδήποτε λειτουργία μπορεί να ανατίθεται σε οποιοδήποτε όργανο. Η σύγχυση των εξουσιών οδηγεί με βεβαιότητα στην τυραννία, αλλά και ο απόλυτος χωρισμός των εξουσιών είναι στην πράξη ανέφικτος και επικίνδυνος, διότι στερεί τη δράση των διαφόρων κρατικών οργάνων από την απαραίτητη συνοχή. Για να παραμένει η βούληση του κράτους ενιαία, χρειάζεται διασταύρωση των λειτουργιών μεταξύ

των διαφόρων οργάνων, οπότε ο χωρισμός των εξουσιών γίνεται σ χ ε τ ι κ ό ς. Προφανώς, η διασταύρωση είναι περιορισμένη και ο χωρισμός δεν καταργείται.

Κάθε ομάδα οργάνων είναι αρμόδια κατ' αρχήν για πράξεις της αντίστοιχης λειτουργίας και κατ' εξαίρεση για πράξεις άλλης λειτουργίας. Κατά συνέπεια, οι πράξεις των κρατικών οργάνων διακρίνονται αφ' ενός κατά την ουσία τους και αφ' ετέρου κατά τον τύπο τους, δηλαδή κατά την εξουσία στην οποία ανήκει το όργανο που τις εκδίδει.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Νόμος μπορεί να αναθέσει και σε αρχές που ασκούν αστυνομικά καθήκοντα την εκδίκαση αστυνομικών παραβάσεων που τιμωρούνται με πρόστιμο (Σ 96 § 2 α). Εδώ όργανα της εκτελεστικής εξουσίας ασκούν δικαστική λειτουργία. Στην εκούσια δικαιοδοσία (υιοθεσία κλπ.) τα δικαστήρια ασκούν εκτελεστική λειτουργία (Σ 94 § 4 εδ. α'). Όταν η Βουλή ασκεί ποινική δίωξη κατά υπουργών ή Προέδρου της Δημοκρατίας (Σ 86 § 1 εδ. α' και 49 § 2), ασκεί δικαστική λειτουργία. Η πράξη του αστυνομικού οργάνου για επιβολή προστίμου είναι ουσιαστικά δικαστική και τυπικά διοικητική. Η απόφαση του δικαστηρίου στην εκούσια δικαιοδοσία είναι ουσιαστικά διοικητική πράξη και τυπικά δικαστική. Η απόφαση της Βουλής για ποινική δίωξη είναι ουσιαστικά δικαστική, αν και είναι πράξη του νομοθετικού οργάνου. Όμως ο νόμος, που ψηφίζει η Βουλή, είναι πράξη νομοθετική και ουσιαστικά και τυπικά κλπ. Πάντοτε κατά την αντίληψη αυτή, ο προϋπολογισμός και ο απολογισμός του κράτους (Σ 79) θεωρούνται ουσιαστικώς διοικητικές πράξεις και τυπικώς νομοθετικές.

125.- Χωρισμός των εξουσιών και σύστημα των κανόνων δικαίου. –

Η νεότερη επιστήμη δεν δέχεται τη διάκριση των λειτουργιών, αλλά μόνο τον χωρισμό των εξουσιών. Ήδη, η διασταύρωση των λειτουργιών είναι μια αναγκαιότητα για να περισώσουμε με αβαρίες τη θεωρητική κατασκευή, που αμιγής δεν ισχύει ποτέ και πουθενά.

Ο ίδιος ο Μοντεσκιέ αναγνωρίζει ότι, παρά τη δυνατότητα της μίας εξουσίας να σταματά την άλλη, η νομοθετική και η εκτελεστική, *«από την αναπόφευκτη κίνηση των πραγμάτων, θα αναγκάζονται να προχωρούν, θα πιέζονται να προχωρούν από κοινού (elles seront forcées d'aller de concert)»*, δηλαδή θα συνεργάζονται. Άρα ο χωρισμός δεν μπορεί να είναι απόλυτος. Πώς, π.χ., η νομοθετική μπορεί να θεσπίζει κανόνες δικαίου, όταν δεν υπάρχει τρόπος να γνωρίζει τις ανάγκες των άλλων δύο εξουσιών;

Η κριτική προς την παραδοσιακή διδασκαλία εντοπίζεται στο γεγονός ότι και τα τρία είδη πράξεων έχουν την ίδια φύση, διότι πάντοτε παράγουν κανόνες δικαίου. Οπωσδήποτε, οι νομοθετικές πράξεις παράγουν κανόνες δικαίου. Αλλά επίσης κανόνες δικαίου παράγουν και οι εκτελεστικές, εφόσον δεν είναι απλές υλικές ενέργειες. Ομοίως και οι δικαστικές παράγουν εξατομικευμένους κανόνες δικαίου. Είναι αδύνατο σήμερα να βρούμε ασφαλές κριτήριο που να διακρίνει τρεις φύσεις κρατικών πράξεων, ιδίως τις νομοθετικές και τις εκτελεστικές (ή διοικητικές).

Υπό μίαν έννοια, όλες οι πράξεις των κρατικών οργάνων –εκτός από την ανώτατη, δηλαδή το Σύνταγμα, και τις κατώτατες, δηλαδή τις υλικές πράξεις– είναι συνάμα νομοθετικές και εκτελεστικές, διότι αφ' ενός θέτουν κανόνες δικαίου, που θεμελιώνουν κατώτερους κανόνες δικαίου, και αφ' ετέρου εκτελούν ανώτερο κανόνα δικαίου, που επιτρέπει την παραγωγή τους. Π.χ., ο νόμος εκτελεί το Σύνταγμα και επιτρέπει την έκδοση προεδρικού διατάγματος κλπ.

Το να θεωρήσουμε ότι οι νομοθετικές πράξεις περιέχουν κανόνες δικαίου γενικούς και αφηρημένους, ενώ οι εκτελεστικές ατομικούς, αποτελεί φενάκη. Οι νόμοι περιέχουν κανόνες δικαίου, συνήθως αλλά όχι αναγκαστικά, γενικούς και αφηρημένους, ενώ η εκτέλεση των νόμων γίνεται και αυτή με παραγωγή κανόνων δικαίου, ειδική δεν θα ενδιέφερε τη νομική επιστήμη. Πάντως, οι δικαστικές πράξεις διακρίνονται ευκολότερα εξαιτίας του αντικειμένου τους, που είναι η επίλυση των διαφορών και ο ποινικός κολασμός.

Οι εκφράσεις «παράγει κανόνα δικαίου» και «έχει ρυθμιστικό περιεχόμενο» είναι ταυτόσημες.

Το ουσιώδες δεν είναι η διάκριση των πράξεων σύμφωνα με κριτήρια αυστηρής λογικής, αλλά, πολύ πρακτικότερα, η κατανομή των διαφορών αρμοδιότητων μεταξύ τριών ομάδων οργάνων. Αυτές οι τρεις ομάδες λέγονται εξουσίες. Η κατανομή δεν αποκλείει διόλου την ιεράρχηση με ταξίω των εξουσιών, ώστε την τελευταία λέξη να την έχει η νομοθετική, την οποία νομιμοποιεί άμεσα ο λαός. Οι κανόνες δικαίου των οργάνων της νομοθετικής επιβάλλονται στα όργανα των άλλων δύο εξουσιών. Σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, που διέπει όλη τη διοικητική δράση, τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας μπορούν να παράγουν κανόνες δικαίου μόνον εφόσον τους το επιτρέπει νόμος, που ψηφίζει το κοινοβούλιο, ή πράξη που στηρίζεται σε νόμο.

Όμως η ιεράρχηση δεν πρέπει να αναιρεί τον χωρισμό. Γι' αυτό τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας χρειάζονται ορισμένες εγγυήσεις ανεξαρτησίας. Συγχρόνως, για να μην είναι η επιβολή της νομοθετικής καταπιεστική, το κοινοβούλιο έχει συνήθως δύο βουλές, πράγμα που εμπεδώνει τον χωρισμό.

Παράδειγμα: Στο κοινοβουλευτικό σύστημα, η εκτελεστική εξουσία εξαρτάται από τη νομοθετική. Η Κυβέρνηση χρειάζεται την εμπιστοσύνη της βουλής και η βουλή μπορεί

να εκφράσει τη δυσπιστία της στην Κυβέρνηση. Όμως και η εκτελεστική εξουσία έχει, ως εγγύηση της ανεξαρτησίας της, ένα δρασικότερο όπλο απέναντι στη νομοθετική, τη διάλυση της βουλής. Ειδικά, χωρισμός των εξουσιών ουσιαστικά δεν υπάρχει.

Τελικά, τη νομοθετική εξουσία αποτελούν τα όργανα που έχουν αρμοδιότητα να παράγουν οποιουσδήποτε κανόνες δικαίου με οποιοδήποτε περιεχόμενο, υπό τον μοναδικό περιορισμό αυτοί οι κανόνες να μην αντιβαίνουν σε κανόνες συνταγματικούς, υπερσυνταγματικούς και υπερνομοθετικούς. Συνεπώς, τα νομοθετικά όργανα απολαμβάνουν το τεκμήριο της αρμοδιότητάς, κατά το οποίο έχουν κάθε αρμοδιότητα που δεν έχει ρητώς ανατεθεί σε άλλο όργανο. Αντιθέτως, οι αρμοδιότητες των άλλων δύο εξουσιών ρυθμίζονται λεπτομερώς από το Σύνταγμα και τις νομοθετικές διατάξεις. Τη δικαστική εξουσία αποτελούν τα όργανα που ονομάζονται δικαστήρια και έχουν αρμοδιότητα να παράγουν εξατομικευμένους κανόνες δικαίου με την έκδοση δικαστικών αποφάσεων. Την εκτελεστική εξουσία (ή διοίκηση) αποτελούν τα όργανα που δεν ανήκουν στις άλλες δύο εξουσίες. Τα εκτελεστικά (ή διοικητικά) όργανα έχουν αρμοδιότητα να προβαίνουν σε υλικές ενέργειες ή σε νομικές πράξεις κατ' αρχήν μόνο σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας, που αποτελεί την άλλη όψη του τεκμηρίου της αρμοδιότητας.

Κανονιστική αρμοδιότητα της διοικήσεως είναι η αρμοδιότητά της να παράγει απρόσωπους κανόνες δικαίου.

Ο λαός έχει την αρμοδιότητα της αρμοδιότητας, αλλά έχει αυτοπεριορισθεί. Το τεκμήριο της αρμοδιότητας το έχει μια συνέλευση αντιπροσώπων του λαού κλπ. Η παλαιότερη θεωρία δεχόταν ένα και μοναδικό περιορισμό των κανόνων της νομοθετικής εξουσίας, τους συνταγματικούς κανόνες. Ήδη, όμως, η ένταξη του κράτους σε υπερκρατικά μορφώματα (π.χ., Ευρωπαϊκή Ένωση) επιβάλλει ως περιορισμό και υπερσυνταγματικούς κανόνες, ενώ το ίδιο το Σύνταγμα αναγνωρίζει ενίοτε κανόνες ανώτερους από τους νομοθετικούς, ιδίως κανόνες διεθνών συνθηκών.

Τα όργανα της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας σχηματίζουν πυραμίδα. Στα κατώτερα επίπεδά της, τα πολυάριθμα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας βρίσκονται επίσης σε ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Αντίστοιχη πυραμίδα σχηματίζουν και οι κανόνες δικαίου, τους οποίους παράγουν τα διάφορα όργανα. Η νομοθετική εξουσία παράγει τους ανώτερους κανόνες, που λέγονται νόμοι και υπερισχύουν έναντι των κατώτερων. Αντιστρόφως, οι κατώτεροι, τους οποίους παράγει η εκτελεστική με διοικητικές πράξεις, κάμπτονται προ των ανώτερων. Το ίδιο συμβαίνει και μεταξύ των κανόνων που παράγονται από τα διάφορα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Το γενικό σύνολο των κανόνων δικαίου ονομάζεται έννομη τάξη (βλ. ανωτ. αρ. 38).

Το αδρό αυτό σχήμα δείχνει τη σημασία που έχει ο χωρισμός των εξουσιών όχι μόνον ως πολιτική τεχνική, αλλά και ως οργανωτική βάση του πολιτεύματος η οποία συμπληρώνει το αντιπροσωπευτικό σύστημα και διέπει όλη την έννομη τάξη. Πάντως, σε ορισμένα δημοκρατικά κράτη ισχύουν εξαιρέσεις από το γενικό θεωρητικό σύστημα. Π.χ., το γαλλικό Σύνταγμα του 1958 καθιερώνει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ της εκτελεστικής εξουσίας και όχι υπέρ της νομοθετικής. Οι νόμοι ρυθμίζουν μόνον όσα θέματα ορίζει ρητά το Σύνταγμα (άρθ. 34). Αυτά, όμως, είναι πολλά και σημαντικά, ώστε ούτε στη Γαλλία ανατρέπεται κατ' αποτέλεσμα η γενική εικόνα.

126.- Η εξέλιξη. – Μολονότι η νομοθετική εξουσία και οι κανόνες δικαίου της είναι ανώτεροι από την εκτελεστική εξουσία και τους δικούς της κανόνες δικαίου, η αύξηση του ρόλου του κράτους μετατοπίζει προοδευτικά, ήδη από το τέλος του 19ου αιώνα, την πραγματική εξουσία από τα όργανα της νομοθετικής στα όργανα της εκτελεστικής. Τα προβλήματα γίνονται ολοένα και πολυπλοκότερα και η εκτελεστική εξουσία τα επιλύει ταχύτερα και αποτελεσματικότερα.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, η κομματική πλειοψηφία που συνέχει τις δύο εξουσίες καθιστά, κατά κανόνα, τη βουλή πειθηνίο όργανο της εκτελεστικής. Τις ουσιαστικές αποφάσεις τις παίρνει η εκτελεστική, ενώ η νομοθετική απλώς τις περιβάλλει με το ένδυμα του νόμου. Συγχρόνως, όμως, η νομοθετική διαδικασία εξασφαλίζει δημοσίως ότι πριν θεσπισθεί η νέα ρύθμιση. Η δημοσιότητα είναι και το κύριο πλεονέκτημα του θεσμοποιημένου ελέγχου όλης της εκτελεστικής εξουσίας από τις βουλές, δηλαδή από τα κόμματα της εκάστοτε μειοψηφίας. Αυτός πλέον είναι ο σημαντικότερος ρόλος του κοινοβουλίου.

Την κάμψη της νομοθετικής εξουσίας επιτείνουν η αυτοδιοίκηση και η ένταξη του κράτους σε υπερεθνικά μορφώματα, ενώ η άμεση εκλογή του αρχηγού του κράτους (π.χ., στη Γαλλία) αυξάνει την υπεροχή της εκτελεστικής εξουσίας, διότι τότε η βουλή δεν είναι το μόνο άμεσα εκλεγμένο όργανο. Αλλά το ίδιο γίνεται, και μάλιστα αποτελεσματικότερα, όταν ουσιαστικά τον πρωθυπουργό τον αναδεικνύει ο λαός με τις εκλογές, όπως συμβαίνει στην Αγγλία ή την Ελλάδα. Τότε ο πρωθυπουργός δεσπόζει όχι μόνο στην εκτελεστική, αλλά και στη νομοθετική με το κόμμα του, που έχει κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Στο προεδρικό, πάντως, σύστημα, ο χωρισμός των εξουσιών είναι αυστηρότερος και διασώζει κάποια ισορροπία μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής.

Στον νέο συσχετισμό, ο πρωθυπουργός με πειθαρχημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία και ο Πρόεδρος του προεδρικού συστήματος συγκεντρώνουν στα χέρια τους τόσο μεγάλη πραγματική εξουσία, ώστε τους χαρακτηρίζουν εκλεγμένους μονάρχες.

Τέλος, η δικαστική εξουσία έχει αντικείμενο την εφαρμογή των κανόνων δικαίου στη συγκεκριμένη περίπτωση την οποία κρίνει. Ορισμένοι, μάλιστα, τη θεωρούν απλό κλάδο της εκτελεστικής. Ο χωρισμός των εξουσιών, όμως, δεν είναι άκαμπτη αρχή, αλλά πρωτίστως πρακτική μέθοδος για την εξασφάλιση της ελευθερίας. Απαραίτητες προϋποθέσεις

της ελευθερίας είναι η υποταγή των δικαστών αποκλειστικά και μόνο στους κανόνες δικαίου και η ανεξαρτησία τους από τα όργανα που τους παράγουν. Οι δικαστές που τείνουν ευήκοον ους σε οποιονδήποτε παύουν να είναι δικαστές. Γι' αυτό χρειάζεται ολόκληρο σύστημα εγγυήσεων για την προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών (ανάδειξη, ισοβιότητα, σταδιοδρομία, αποδοχές κλπ.) και τη λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστηρίων (έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων, απουσία ιεραρχικού ελέγχου κλπ., βλ. κατωτ. αρ. 388 επ.).

127.- Χωρισμός των εξουσιών και «κυριαρχία του νόμου». – Είδαμε ότι το κριτήριο του χωρισμού των εξουσιών είναι οργανικό και ότι ο χωρισμός διαμορφώνει την πυραμίδα των κανόνων δικαίου. Αυτά, όμως, τα στοιχεία είναι τυπικά και δεν αφορούν την ουσία των ρυθμίσεων. Πώς και πότε το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου συνάδει προς τη φιλελεύθερη δημοκρατία;

Και αυτό το ζήτημα το αντιμετωπίζουν πρώτα στην Αγγλία. Το λύνουν με τη διδασκαλία της «κυριαρχίας (ή πρωταρχίας) του νόμου» (Rule of Law).

Υπεράνω του θετικού δικαίου, δηλαδή του δικαίου που θέτουν οι άνθρωποι, υπάρχει το φυσικό δίκαιο. Ήδη κατά τον Αριστοτέλη, «Τὸν... νόμον ἄρχειν αἰρετώτερον μᾶλλον ἢ τῶν πολιτῶν ἕνα τινά... Ὅ μὲν οὖν τὸν νόμον κελεύων ἄρχειν δοκεῖ κελεύειν ἄρχειν τὸν θεὸν καὶ τὸν νοῦν μόνους, ὁ δ' ἄνθρωπον κελεύων προστίθῃσι καὶ θηρίον· ἡ τε γὰρ ἐπιθυμία τοιοῦτον, καὶ ὁ θυμὸς ἄρχοντας διαστρέφει καὶ τοὺς ἀρίστους ἄνδρας. Διόπερ ἄν εὖ ὁ ρέξῃ νοῦς ὁ νόμος ἐστίν» (Πολιτικά, 1287a, 21-22, 32-37).

Το αγγλικό κοινοδίκαιο (common law), που έχει εθιμική προέλευση, αποτελεί την ορατή μορφή του φυσικού δικαίου, διότι τις αρχές του φυσικού δικαίου τις συνάγει ο άνθρωπος με το λογικό του (πρβλ. την Αντιγόνη). Πριν την Αγγλική Επανάσταση, οι πολέμιοι του βασιλέα υποστηρίζουν ότι το κοινοδίκαιο είναι υπεράνω του μονάρχη και της εκτελεστικής εξουσίας, δηλαδή των υπουργών του. Η Επανάσταση, όμως, με τη Διακήρυξη των δικαιωμάτων (Bill of Rights, 1689) καθιερώνει την κυριαρχία του Κοινοβουλίου (sovereignty of Parliament). Το Κοινοβούλιο νικά, αλλά ο βασιλέας θεωρείται συνιστώσα του Κοινοβουλίου (King in Parliament). Τώρα, το ανώτατο επίπεδο αποτελείται από το ενιαίο σύνολο που απαρτίζουν το κοινοδίκαιο και οι νόμοι. Το κοινοδίκαιο υπόκειται σε τροποποιήσεις από νόμους (statutes), που ψηφίζει το Κοινοβούλιο. Συνεπώς, ο μονάρχης και οι υπουργοί του δεν μπορούν να δρουν αυθαίρετα. Υπόκεινται στο σύνολο των κανόνων του αγγλικού δικαίου (ordinary law), όπως όλος ο κόσμος.

Τα υπολείμματα διακριτικής ή αυθαίρετης εξουσίας του μονάρχη, τα οποία δεν προβλέπονται από νόμο αλλά βασίζονται στο κοινοδίκαιο, αποτελούν τις *π ρ ο ν ο μ ί ε ς* (prerogatives). Το Κοινοβούλιο μπορεί πάντοτε να τις καταργήσει με νόμο, ενώ η άσκηση τους δ ε ν εξαιρείται από την υπουργική προσυπογραφή. Προνομίες αποτελούν, π.χ., ο διορισμός και η παύση των υπουργών, η διάλυση της Βουλής των Κοινοτήτων, η σύναψη διεθνών συνθηκών, η απονομή χάριτος κλπ. (Πρβλ. τις κυβερνητικές πράξεις, που καλύπτουν τις ίδιες ανάγκες με άλλο νομικό ένδυμα, κατωτ. αρ. 130.)

Η παραδοσιακή εκδοχή της «κυριαρχίας του νόμου» σημαίνει ότι η εκτελεστική εξουσία δρα μόνο σύμφωνα με τους νόμους, δηλαδή ισχύει η «αρχή της νομιμότητας», και ότι δεν υπάρχει αυθαίρετη εξουσία. Με άλλα λόγια, ισχύει η *υπεροχή του νόμου* (supremacy of the law). Έτσι, ένας άνθρωπος τιμωρείται για παράβαση του νόμου και για τίποτε άλλο. Η «κυριαρχία του νόμου» σημαίνει, επίσης, *ισ ό τ η τ α ε ν ώ π ι ο ν τ ο υ ν ό μ ο υ*, δηλαδή ότι όλοι, ακόμη και ο βασιλέας και η εκτελεστική εξουσία, υπόκεινται εξ ίσου στον νόμο, αν και όχι αναγκαστικά στον ίδιο. Υπόκειται, όμως, πάντοτε στη δικαιοδοσία των ίδιων τακτικών δικαστηρίων.

Ενώ σε άλλα κράτη οι γραπτοί συνταγματικοί κανόνες αποτελούν την πηγή των ατομικών δικαιωμάτων, στην Αγγλία οι αρχές του ιδιωτικού δικαίου έχουν τόσο επεκταθεί από τα δικαστήρια και το Κοινοβούλιο, ώστε κατ' αρχήν ρυθμίζουν και τη δράση του μονάρχη και όλης της εκτελεστικής εξουσίας ακριβώς όπως ρυθμίζουν και τη δράση των απλών πολιτών. Τελικώς, «*το Σύνταγμα είναι συνέπεια των ατομικών δικαιωμάτων, όπως αυτά ορίζονται από τα δικαστήρια*» (Dicey). Άρα το αγγλικό Σύνταγμα το καθορίζουν μαζί οι νόμοι και το κοινό δίκαιο και το διαπλάθουν οι δικαστές, πράγμα που αποτελεί μεγάλη εξασφάλιση για την τήρησή του.

Βέβαια, το Κοινοβούλιο μπορεί να θεσπίζει ό,τι κανόνα θέλει. Τούτο, όμως, μόνο θεωρητικά. Στην πράξη, η ίδια η λειτουργία της δημοκρατίας καθιστά περιττή ακόμη και την υπόνοια ότι αυτή κινδυνεύει. Οι εγγυήσεις είναι η επιρροή της κοινής γνώμης, ο έλεγχος από την αντιπολίτευση και η περιοριστική ερμηνεία των νόμων από τα δικαστήρια. Η βρετανική νοοτροπία είναι πρακτική και γι' αυτό αποτελεσματική. Προτιμά τη δικαστική προστασία με την παροχή συγκεκριμένων ένδικων βοηθημάτων (remedies) ενώπιον ανεξάρτητων και αδιάφθωρων δικαστών από την αφηρημένη διατύπωση γενικών αρχών.

Είναι φανερό ότι η «κυριαρχία του νόμου» καλύπτει όχι μόνο τα τυπικά στοιχεία, αλλά και το ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοκρατικού πολιτεύματος. Δηλαδή οι κανόνες δικαίου πρέπει να συνάδουν προς ορισμένα εχέγγυα δημοκρατίας και δικαιοσύνης, ουσιαστικά και διαδικαστικά.

Η «κυριαρχία του νόμου» είναι ένα από τα τρία βασικά χαρακτηριστικά του αγγλικού Συντάγματος. Τα άλλα δύο είναι η κυριαρχία του Κοινοβουλίου και οι συνθήκες του πολιτεύματος (βλ. ανωτ. αρ. 81 και κατωτ. αρ. 155).

128.- Χωρισμός των εξουσιών και κράτος δικαίου. – Η έννοια του κράτους δικαίου είναι αρχικώς γερμανική επινόηση του δεύτερου ημίσεος του 19ου αιώνα.

Η χρονικώς προηγούμενη μορφή λέγεται *αστυνομικό κράτος* (Polizeistaat). Σε αυτό οι κυβερνώντες μπορούν, χωρίς νομικούς περιορισμούς, να εφαρμόζουν κάθε, κατά την κρίση τους, σκόπιμη ρύθμιση στους ανθρώπους που καταλαμβάνει η κρατική εξουσία. Τα ατομικά δικαιώματα δεν είναι σεβαστά, ούτε υπάρχει χωρισμός εξουσιών. Βρισκόμαστε στην απόλυτη μοναρχία.

Αρχικώς, το κράτος δικαίου εκφράζει την αντίθεση προς το αστυνομικό κράτος και είναι πολιτικό σύνθημα. Αργότερα παίρνει νομικό περιεχόμενο και είναι η μοναδική αρχή του γερμανικού συνταγματικού δικαίου η οποία δεν είναι προϊόν εισαγωγής.

Κατά την περιορισμένη μοναρχία επικρατεί συμβιβασμός του μονάρχη με τους αστούς. Ο μονάρχης ρυθμίζει μόνος του τις σχέσεις στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού, δηλαδή στην εκτελεστική εξουσία. Για να επεμβαίνει, όμως, στην ελευθερία και την ιδιοκτησία των πολιτών, χρειάζεται τη συγκατάθεση της λαϊκής αντιπροσωπίας. Αυτή δίνει τη συγκατάθεσή της ψηφίζοντας τον νόμο, τον οποίο δεν παράγει μόνος του ο μονάρχης. Εξ ορισμού, οι κανόνες δικαίου θεσπίζονται με νόμο ή με βάση νόμο, δηλαδή με νομοθετική εξουσιοδότηση, και ρυθμίζουν σχέσεις μέσα στην κοινωνία, δηλαδή την ελευθερία και την ιδιοκτησία. Σε αντιδιαστολή με ό,τι συμβαίνει στην κοινωνία, τις σχέσεις μέσα στο κράτος τις ρυθμίζουν όχι κανόνες δικαίου, αλλά «κανόνες διοικητικοί». Το κράτος είναι πεδίο «μη δικαίου».

Έτσι η Κυβέρνηση χρειαζόταν μόνο την εμπιστοσύνη του μονάρχη (βλ. ανωτ. αρ. 68).

Η αντιδιαστολή κράτους και κοινωνίας είναι χαρακτηριστικά γερμανικός τρόπος του σκέπτεσθαι. Σε αυτό το πλαίσιο, η επιφύλαξη υπέρ του νόμου σημαίνει ότι επεμβάσεις στην ελευθερία και την ιδιοκτησία των πολιτών επιτρέπονται μόνο με νόμο ή με βάση νόμο, και έτσι προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα. Αντίθετα, όταν οι συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα περιέχουν *παραπομπή στον νόμο* με τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει», τότε περιορίζουν τα ατομικά δικαιώματα. Η επιφύλαξη υπέρ του νόμου και η παραπομπή στον νόμο είναι θεσμοί αντίστροφοι, αν και η πράξη συχνά τους συγχέει.

Σε δημοκρατικό πολίτευμα πάντως δεν νοούνται ούτε πεδίο «μη δικαίου» ούτε «κανόνες διοικητικοί». Ειδική, ο λαός δεν είναι κυρίαρχος.

Όταν το κοινοβούλιο επικρατεί, το πολίτευμα δεν είναι πλέον μοναρχικό και ο νόμος ρυθμίζει και τον κρατικό μηχανισμό. Τότε υπάρχει *κράτος δικαίου* (Rechtsstaat). Σε αυτό και η νομοθετική εξουσία δεσμεύεται από τα ατομικά δικαιώματα, που κατοχυρώνονται συνταγματικώς.

<i>Απόλυτη μοναρχία</i>	<i>Περιορισμένη μοναρχία</i>	<i>Δημοκρατία</i>
ΑΣΤΥΝΟΜΙΚΟ ΚΡΑΤΟΣ Ο μονάρχης ρυθμίζει τα πάντα	ΚΡΑΤΟΣ Ο μονάρχης ρυθμίζει τον κρατικό μηχανισμό με «διοικητικούς κανόνες» («μη δίκαιον»)	ΚΡΑΤΟΣ Ο νόμος ρυθμίζει τα πάντα
	ΚΟΙΝΩΝΙΑ Ο νόμος ρυθμίζει την ελευθερία και ιδιοκτησία των πολιτών (δίκαιον)	

Προφανώς, το κράτος δικαίου αφορά αρχικώς τον τύπο των ρυθμίσεων, αλλά σύντομα επεκτείνεται και στην ουσία τους.

Στο κράτος δικαίου οι αντιπρόσωποι της κοινωνίας ρυθμίζουν και το κράτος. Συγχρόνως, οι νόμοι υπόκεινται στο Σύνταγμα και η διοικητική δράση στους νόμους. Το ουσιαστικότερο περιεχόμενο της αρχής του κράτους δικαίου είναι η δέσμευση των κρατικών οργάνων από τα θεμελιώδη δικαιώματα. Την τήρηση όλων αυτών εξασφαλίζουν τα δικαστήρια (βλ. 20 § 3 και 103 § 1 θεμελιώδους νόμου Βόννης).

Έξω από τη Γερμανία, η έννοια του κράτους δικαίου είναι συνήθως ασαφής, διότι δεν νοείται κράτος χωρίς δίκαιον. Το ότι το κράτος αναγνωρίζει τη δέσμευσή του από τους κανόνες δικαίου που το ίδιο παράγει δεν αποτελεί από μόνο του επαρκή εγγύηση για τα άτομα. Πολύ μεγαλύτερη σημασία έχει το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου, που πρέπει να ικανοποιεί τις δημοκρατικές απαιτήσεις. Έτσι, το κράτος δικαίου ισοδυναμεί με το ιδεολογικό και ουσιαστικό περιεχόμενο του δημοκρατικού Συντάγματος, δηλαδή με τα ατομικά δικαιώματα και τη δημοκρατική οργάνωση του κράτους (βλ. κατωτ. αρ. 531).

Σε αυτό συντελούν και άλλοι δύο παράγοντες. Αφ' ενός έχει ξεχασθεί το εντονότατο ιδεολογικό περιεχόμενο της έννοιας του Συντάγματος, προϊόντος των μεγάλων επαναστάσεων. Η πληθώρα «Συνταγμάτων» και των πλέον ανελεύθερων και αντιδημοκρατικών καθεστώτων δημιουργεί την ανάγκη νέου όρου με το ίδιο περιεχόμενο. Αυτός είναι το κράτος δικαίου. Αφ' ετέρου μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο τους όρους «κυριαρχία του νόμου» και κράτος δικαίου τους χρησιμοποιεί αδιακρίτως το διεθνές δίκαιο σε πολλά κείμενα που προστατεύουν τα ανθρώπινα δικαιώματα. Την κατάσταση αυτή, μάλιστα, την επιτείνει η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων.

129.- Το κοινωνικό κράτος. – Ο θεμελιώδης νόμος της Βόννης (1949) δεν περιλαμβάνει κοινωνικά δικαιώματα. Πάντοτε όμως υπάρχει η ανάγκη το κρά-

τος να ρυθμίζει και την κοινωνία και να προστατεύει τους ασθενεστέρους από την άσκηση της ελευθερίας των ισχυροτέρων. Ο ι νό μ ο ι π ρ έ π ε ι ν α ι κ α ν ο π ο ι ο ύ ν ο ρ ι σ μ έ ν ε ς ο υ σ ι α σ τ ι κ έ ς α π α ι τ ή σ ε ι ς, ώ σ τ ε ν α ε ί ν α ι κ ο ι ν ω ν ι κ ώ ς δ ί κ α ι ο ι κ α ι ν α μ ε τ ρ ι ά ζ ο υ ν τ ι ς κ ο ι ν ω ν ι κ έ ς α ν ι σ ό τ η τ ε ς. Α υ τ ά εκφράζει η αρχή του κοινωνικού κράτους.

Το κοινωνικό κράτος διευκολύνει την πραγματική άσκηση των ατομικών ελευθεριών εξασφαλίζοντας κάποια ισότητα, αλλά και ακριβώς γι' αυτό ανέχεται ορισμένους περιορισμούς τους. Εν πάση περιπτώσει, το κράτος δικαίου και το κοινωνικό δεν αλληλοαναιρούνται. Αλληλοσυμπληρώνονται και σχηματίζουν το κ ο ι ν ω ν ι κ ό κ ρ ά τ ο ς δ ι κ α ί ο υ.

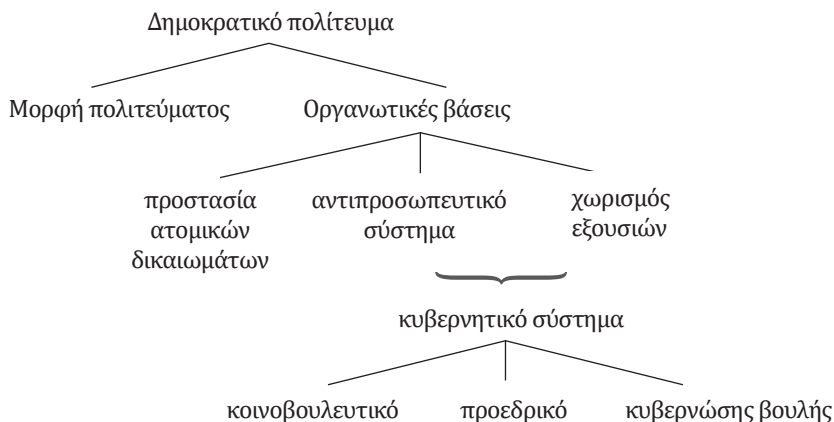
Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η παροχή κρατικής υποτροφίας επιτρέπει σε κάποιον οικονομικώς ασθενή να ασκήσει την ελευθερία της παιδείας και το ατομικό δικαίωμα της ελεύθερης επιλογής επαγγέλματος, που αλλιώς θα έμεναν γι' αυτόν χωρίς περιεχόμενο. Το κράτος, όμως, βρίσκει τα χρήματα της υποτροφίας από τους φόρους, δηλαδή περιορίζοντας την περιουσία άλλων. Συγχρόνως, την υποτροφία διέπουν κανόνες δικαίου, που περιορίζουν την ελευθερία των ενδιαφερομένων (λ.χ., σύστημα εξετάσεων).

Προφανώς, χωρίς τη διάκριση κράτους και κοινωνίας, δηλαδή έξω από τη γερμανική έννομη τάξη, το κοινωνικό κράτος έχει περισσότερο ι δ ε ο λ ο γ ι κ ή παρά νομική χρησιμότητα.

II. ΤΑ ΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ

130.- Τα τρία είδη του αντιπροσωπευτικού συστήματος. – Τα κράτη που έχουν αντιπροσωπευτικό σύστημα υιοθετούν τον χωρισμό των εξουσιών κατά ποικίλους τρόπους. Η συστηματική σχέση μεταξύ αφ' ενός των ανώτερων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας και αφ' ετέρου της νομοθετικής εξουσίας αποτελεί το κ υ β ε ρ ν η τ ι κ ό σ ύ σ τ η μ α κάθε κράτους. Στην ιστορική πραγματικότητα δεν υπάρχουν δύο κράτη με καθ' όλα όμοιο κυβερνητικό σύστημα. Η επιστήμη, όμως, συνάγει τρεις τύπους, το κ ο ι ν ο β ο υ λ ε υ τ ι κ ό σύστημα, το π ρ ο ε δ ρ ι κ ό σύστημα και το σύστημα κ υ β ε ρ ν ώ σ η ς β ο υ λ ή ς.

Κριτήριο είναι ο βαθμός του χωρισμού των εξουσιών. Το κοινοβουλευτικό σύστημα υιοθετεί ή π ι ο χωρισμό των εξουσιών, το προεδρικό α υ σ τ η ρ ό και το σύστημα κυβερνώσης βουλής χ α λ α ρ ό τ α τ ο, αν όχι σύγχυση των εξουσιών. Η πράξη, πάντως, συμπληρώνει ή αλλοιώνει αυτά τα θεωρητικά σχήματα με έθιμα ή, κυρίως, με συνθήκες του πολιτεύματος, ώστε να επιτυγχάνει τη συνεργασία των οργάνων.



Σημείο αναφοράς αμέσως του κοινοβουλευτικού και του προεδρικού συστήματος και εμμέσως του συστήματος κυβερνώσης βουλής είναι το αγγλικό πολίτευμα. Για να έχουμε σαφέστερη εικόνα του συστήματος κάθε κράτους, πρέπει να το συνδυάζουμε με τον καθέ- το χωρισμό των εξουσιών και τους ημιαντιπροσωπευτικούς θεσμούς.

Στον όρο κυβερνητικά συστήματα (ή συστήματα κυβερνήσεως) η κυβέρνηση δεν νοείται με τη στενή έννοια που έχει το ομώνυμο όργανο στα κοινοβουλευτικά συστήματα. Έχει πολύ ευρύτερη σημασία. Στους Αγγλοσάξωνες, μάλιστα, ο όρος «κυβέρνηση (*government*)» καλύπτει και τις τρεις εξουσίες.

Εξ άλλου, ο όρος «κυβέρνηση» χρησιμεύει, ιδίως στη Γαλλία αλλά και στην Ελλάδα, για τη διάκριση των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας σε διοικητικές και κυβερνητικές (ή πράξεις κυβερνήσεως). Οι κυβερνητικές πράξεις έχουν όλα τα στοιχεία των διοικητικών πράξεων και, επί πλέον, μεγάλη πολιτική σημασία. Γι' αυτό, τα δικαστήρια αρνούνται να τις ελέγξουν ακυρωτικά (βλ. κατωτ. αρ. 436, 552, ανωτ. αρ. 127). Οι κυβερνητικές πράξεις είναι πολύ λίγες. Π.χ., είναι η κήρυξη πολέμου, η κήρυξη της χώρας σε κατάσταση πολιορκίας, η επιστράτευση, η εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως, η διάλυση της βουλής και η προκήρυξη εκλογών και δημοψηφίσματος (ΣτΕ 2468/ 1968, 2787/2015), η σύναψη διεθνούς συνθήκης, η απονομή χάριτος, η άδεια του υπουργού δικαιοσύνης για αναγκαστική εκτέλεση κατά αλλοδαπού Δημοσίου (ΣτΕ 22/2007) κλπ.

Α. ΤΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

131.- Η διαμόρφωσή του στην Αγγλία. – Το κοινοβουλευτικό σύστημα διαμορφώνεται κατά τον 18ο αιώνα και παγιώνεται στις αρχές του 19ου, αποτελεί δηλαδή μία φάση στην εξέλιξη του αγγλικού πολιτεύματος. Αυτό πρώτα γίνεται κοινοβουλευτικό με την ομώνυμη τριγωνική σχέση (βλ. κατωτ. αρ. 132) και ύστερα δημοκρατικό με την καθολική ψήφο (βλ. ανωτ. αρ. 101), οπότε ξεφεύγει από τα χέρια των ευγενών ή των προκρίτων.

Ο μονάρχης, που κατέχει την εκτελεστική εξουσία, είναι προσωπικά ανεύθυνος. Αυτός ο εθιμικός κανόνας αντικατοπτρίζει μια πραγματική αλήθεια. Μόνο μια επανάσταση μπορεί να θέσει ζήτημα ευθύνης του μονάρχη. Είναι αξίωμα του αγγλικού δικαίου ότι ο βασιλέας δεν μπορεί να κάνει κάτι κακό (*«The King can do no wrong»*), δηλαδή είναι ανεύθυνος. Συνάμα επικρατεί ο κανόνας ότι η βούληση του μονάρχη δεν δεσμεύει νομικά, αν δεν εκφράζεται με γραπτή πράξη που φέρει την προσυπογραφή υπουργού. Ο βασιλέας δεν μπορεί να δρα μόνος (*«The King cannot act alone»*). Αυτός είναι ο κανόνας της υπουργικής προσυπογραφής.

Με την Επανάσταση του 1688 η νίκη του Κοινοβουλίου είναι τόσο μεγάλη, που ο βασιλέας δεν μπορεί να κυβερνήσει αν δεν τον στηρίζει η κοινοβουλευτική πλειοψηφία, που ψηφίζει κάθε έτος τους φόρους και τη συντήρηση στρατού. Η καλύτερη μέθοδος για να εξασφαλίζει ο βασιλέας τη συνεργασία του Κοινοβουλίου είναι να επιλέγει τους υπουργούς από το κόμμα που πλειοψηφεί εκεί.

Τον 18ο αιώνα, οι βασιλείς παύουν να παρίστανται στις συνεδριάσεις του συμβουλίου των υπουργών τους (cabinet). Ένας υπουργός έχει προνομιακές σχέσεις με τον βασιλέα και χρησιμεύει ως ενδιάμεσος. Ανεπίσημα, τον επονομάζουν πρωθυπουργό. Το λειτούργημα του πρωθυπουργού εμφανίζεται με τον Walpole (1721-1742). Μέχρι τότε οι υπουργοί εξαρτώνται, κατ' αρχήν, μόνον από τον βασιλέα. Υπάρχει, όμως, η διαδικασία της ποινικής τους ευθύνης (impeachment), κατά την οποία η Βουλή των Κοινοτήτων μπορεί να τους απαγγέλλει κατηγορία ενώπιον της Βουλής των Λόρδων. Οι υπουργοί ευθύνονται για τις παράνομες πράξεις τους, αλλά και για τις πράξεις τους που θεωρούνται επιζήμιες για τη χώρα κατά την ελεύθερη εκτίμηση των βουλών. Οι υπουργοί ευθύνονται και για σκοπιμότητα διότι μπορούν να κάνουν μεγάλο κακό τηρώντας τους νόμους, π.χ. με πολεμική ήττα (*«τὸ μὲν ἀφέλιμον καλόν, τό δὲ βλαβερὸν αἰσχρόν»*, Πλάτωνος, *Πολιτεία*, 457b). Η Βουλή των Λόρδων αποφασίζει, με απλή πλειοψηφία, ελεύθερα και για την ποινή, που μπορεί να είναι ακόμη και θανατική. Οι βουλές αποκτούν τέτοιες αρμοδιότητες ακριβώς επειδή δρουν –παντού και πάντοτε– με κριτήριο πολιτικό.

Η έννοια της ευθύνης συνδέεται άρρηκτα με την κύρωση. Γενικά, η ευθύνη σημαίνει ότι για μια πράξη προβλέπονται κυρώσεις (ηθικές, κοινωνικές, νομικές ή πολιτικές) και ότι ένα πρόσωπο υπόκειται σε αυτές. Το είδος των κυρώσεων χαρακτηρίζει και το είδος της ευθύνης. Η νομική ευθύνη προκύπτει από την προσβολή έννομων αγαθών, δηλαδή αγαθών που προστατεύει το δίκαιον. Όταν την κύρωση την προβλέπει το αστικό δίκαιο, η ευθύνη είναι αστική (υποχρέωση για αποζημίωση κλπ.). Όταν η κύρωση είναι ποινή, η ευθύνη είναι ποινική. Όταν η κύρωση είναι πειθαρχική, η ευθύνη είναι πειθαρχική.

Όταν η κύρωση είναι η απώλεια της εξουσίας, η ευθύνη είναι πολιτική. Ειδικώς εδώ δεν χρειάζεται περιγραφή των πράξεων που επισύρουν κυρώσεις. Αρκεί η ελεύθερη κρίση εκείνου που τις επιβάλλει. Το δίκαιον προβλέπει τη σχετική διαδικασία, που μοιάζει κάπως με δίκη. Π.χ., ο λαός δεν επανεκλέγει έναν αιρετό άρχοντα ή αποδοκιμάζει στις εκλογές το κόμμα

που έως τότε είχε την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ή η βουλή εκφράζει τη δυσπιστία της στην Κυβέρνηση. Πολιτική ευθύνη έχουν και όσοι ανήκουν στη μειοψηφία. Οι εκλογές μπορούν να τους εξαφανίσουν από το πολιτικό προσκήνιο.

Όταν ο Γουόλπολ αντιλαμβάνεται ότι η Βουλή των Κοινοτήτων πρόκειται να ξεκινήσει ποινική διαδικασία εναντίον του, σπεύδει να παραιτηθεί (1742). Χάνει την εξουσία, αλλά δεν διακινδυνεύει τη ζωή του. Με αυτό το προηγούμενο, οι υπουργοί αποκτούν π ο λ ι τ ι κ ή ευθύνη. Αυτή είναι ακόμη ατομική και οι άλλοι υπουργοί δεν παραιτούνται μαζί. Η υ π ο υ ρ γ ι κ ή α λ λ η λ ε γ γ ύ η, όμως, είναι προδιαγεγραμμένη. Αφού ο βασιλέας επιλέγει τους υπουργούς συνήθως με πρόταση του πρωθυπουργού, είναι φυσικό όλοι τους να ενστερνίζονται τη γενική πολιτική. Και η Βουλή των Κοινοτήτων και η κοινή γνώμη τούς θεωρούν αλληλεγγύως υπεύθυνους γι' αυτήν. Όταν ο πρωθυπουργός Λόρδος Νορθ παραιτείται (1782), επειδή η αποτυχία της πολιτικής του για την Αμερική προκαλεί την εχθρότητα της Βουλής των Κοινοτήτων, παραιτούνται μαζί του όλοι οι υπουργοί. Η πολιτική ευθύνη γίνεται πλέον σ υ λ λ ο γ ι κ ή. Το σύνολο των υπουργών αποτελεί την Κυβέρνηση (cabinet). Παραλλήλως, η διαδικασία της ποινικής ευθύνης των υπουργών περιπίπτει σε αχρησία, διότι για τη Βουλή σημασία έχει προ παντός η απομάκρυνση των ανεπιθύμητων υπουργών από την εξουσία. Επειδή η Βουλή δεν μπορεί να ζητήσει ευθύνες από τον ανεύθυνο βασιλέα, τις ζητεί από τους υπεύθυνους υπουργούς. Αυτοί προσυπογράφουν μόνον όσες βασιλικές πράξεις δεν προκαλούν την αντίδραση της Βουλής και έτσι η Βουλή διοχετεύει την πολιτική της στην εκτελεστική εξουσία.

Κατά τους Άγγλους θεωρητικούς, αν η βασίλισσα σκοτώσει έναν υπουργό, υπεύθυνος είναι ο πρωθυπουργός. «Αν η βασίλισσα σκότωνε με το ίδιο της το χέρι τον πρωθυπουργό, τότε κανένα δικαστήριο δεν θα μπορούσε να είναι αρμόδιο να δικάσει αυτή την πράξη» (Dicey). Από το τεκμήριο του βασιλικού ανευθύνου προκύπτει ότι ποτέ βασιλική διαταγή δεν απαλλάσσει τους υπουργούς από την ευθύνη τους.

Η εξέλιξη αυτή ολοκληρώνεται, όταν ο πρωθυπουργός Πιτ ο νεότερος βρίσκεται σε μειοψηφία στη Βουλή των Κοινοτήτων. Αντί να παραιτηθεί, εισηγείται στον βασιλέα τη διάλυσή της. Στις εκλογές που ακολουθούν (1784) νικά κατά κράτος. Έτσι, η δ ι α λ υ σ η της Βουλής γίνεται όπλο της εκτελεστικής εξουσίας. Με τη διάλυση οι εκλογείς λύνουν τη διαφορά που φέρνει αντιμέτωπες Κυβέρνηση και Βουλή.

Το αγγλικό κοινοβουλευτικό σύστημα είναι προϊόν συνθηκών του πολιτεύματος, που παγιώνονται σταδιακά. Το μμπούνται οι χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης, και προ πάντων η Γαλλία, όταν εγκαταλείπουν και αυτές την απόλυτη μοναρχία. Το κοινοβουλευτικό σύστημα έχει το πλεονέκτημα ότι

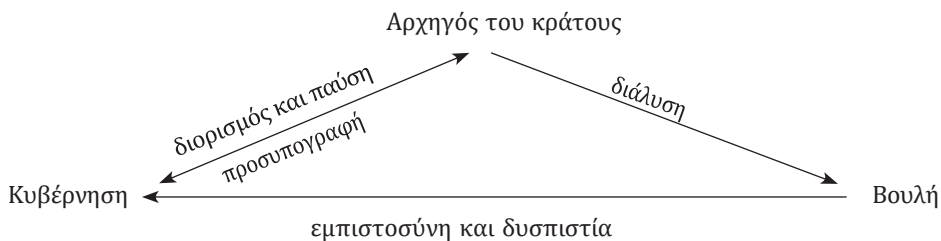
προσφέρει ως τρίτο, ε ν δ ι ά μ ε σ ο, πόλο εξουσίας την Κυβέρνηση, όταν υπάρχουν δύο αντιμέτωπες πραγματικές εξουσίες, ο μονάρχης και η βουλή, που μάλιστα έχουν διαφορετική νομιμοποίηση, ελέω Θεού και πλειονοκρατική. «Ο βασιλεύς δεν διοικεί, δεν κυβερνά, βασιλεύει» (Θιέρσος). Η Κυβέρνηση κυβερνά αποτελεσματικά, αφού γίνεται σεβαστή και από τους οπαδούς της μοναρχίας, επειδή τη διορίζει ο βασιλέας, και από τους οπαδούς της λαϊκής ή εθνικής κυριαρχίας, επειδή έχει την εμπιστοσύνη της βουλής. Από τη στιγμή, όμως, που σχεδόν κανείς δεν πιστεύει πλέον στην ελέω Θεού μοναρχία, η ισορροπία αλλάζει. Ο δυαδικός (ή ορλεανικός) κοινοβουλευτισμός τελειώνει (βλ. ανωτ. αρ. 69). Άλλωστε, η κυβερνητική εξάρτηση και εκ των άνω και εκ των κάτω είναι νομοτελιακώς καταδικασμένη σε αποτυχία. Αν μετά από διάλυση της βουλής ο λαός αναδειξεί την ίδια πλειοψηφία, ο βασιλέας έχει δύο δυνατότητες, να υποταχθεί ή να προκαλέσει θεσμική κρίση με απρόβλεπτες συνέπειες (βλ. κατωτ. αρ. 199 επ.).

Η νέα μορφή κοινοβουλευτισμού είναι λογική εξέλιξη της προηγούμενης. Τώρα όλη η εξουσία πηγάζει από τον λαό, που την ασκεί με τους αντιπροσώπους του. Ο αρχηγός του κράτους είναι πλέον υπεράνω κομμάτων, αλλά και της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής. Γίνεται ρυθμιστής ανάμεσα στο κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση, δηλαδή ρυθμιστής του πολιτεύματος.

132.- Τα χαρακτηριστικά του. – Στο κλασικό κοινοβουλευτικό σύστημα και η εκτελεστική και η νομοθετική εξουσία είναι δικέφαλες. Στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας βρίσκονται ο αρχηγός του κράτους και η Κυβέρνηση, ενώ το κοινοβούλιο το αποτελούν δύο βουλές. Σε κάθε εξουσία, όμως, ένας παράγων περιέρχεται σε δεύτερη μοίρα. Η Κυβέρνηση συνήθως δεν εξαρτάται και από την άνω βουλή, ενώ ο αρχηγός του κράτους αίρεται υπεράνω και των τριών εξουσιών, ενσαρκώνει τη συνέχεια του κράτους και περιορίζεται στον ρυθμιστικό του ρόλο. Παρομοίως, η άνω βουλή αρκείται σε μετριαστικό ρόλο.

Κοινοβουλευτικό σύστημα έχουμε όταν υπάρχει η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση ανάμεσα σε τρία ανώτερα όργανα του κράτους, τον αρχηγό του κράτους, τη βουλή και την Κυβέρνηση (ή «υπουργείον», *ministère*). Η κοινοβουλευτική σχέση έχει ως ουσιαστικό περιεχόμενο την αμοιβαία εξάρτηση του «υπουργείου» και της βουλής.

Όταν και το κράτος και η Κυβέρνηση έχουν αρχηγό το ίδιο όργανο, το σύστημα δεν είναι κοινοβουλευτικό αλλά προεδρικό. Όταν δεν προβλέπεται καν αρχηγός του κράτους, το σύστημα είναι κυβερνώσης βουλής.



Τη βάση του κοινοβουλευτικού συστήματος αποτελεί η υπουργική ευθύνη. Προϋποτίθενται, όμως, και άλλα δύο στοιχεία, οι αρμοδιότητες του αρχηγού του κράτους αφ' ενός να διορίζει και να παύει τους υπουργούς και αφ' ετέρου να διαλύει τη βουλή. Αυτές, άλλωστε, οι δύο αρμοδιότητες τον καθιστούν ρυθμιστή του πολιτεύματος.

Η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση εκφράζει τα νομικά μέσα αλληλοεπηρεασμού τριών οργάνων, της άμεσα εκλεγμένης βουλής και των δύο ανώτερων οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας. Συγκεκριμένα, ο αρχηγός του κράτους διορίζει και παύει την Κυβέρνηση και τους υπουργούς, αλλά όλες οι πράξεις του χρειάζονται υπουργική προσυπογραφή. Η Κυβέρνηση και οι υπουργοί εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της βουλής, αλλά ο αρχηγός του κράτους μπορεί με πρόταση συνήθως του πρωθυπουργού, δηλαδή με προσυπογραφή, να διαλύσει τη βουλή.

Ο αρχηγός του κράτους είναι κληρονομικός ή αιρετός, αλλά, ακόμη και όταν τον εκλέγει το κοινοβούλιο, δεν έχει πολιτική ευθύνη ενώπιόν του, διότι τέτοια ευθύνη έχουν οι υπουργοί, ενώ αυτός είναι ανεύθυνος. Ο ρόλος του είναι απλώς ρυθμιστικός, διότι στον διορισμό του πρωθυπουργού εφαρμόζει συγκεκριμένους κανόνες και διότι η διάλυση της βουλής είναι ουσιαστικά όπλο στα χέρια του πρωθυπουργού.

Η Κυβέρνηση (ή υπουργικό συμβούλιο) είναι όργανο συλλογικό και γι' αυτό ο αρχηγός της, ο πρωθυπουργός (prime minister ή premier), από νομική άποψη, δεν επικρατεί απολύτως. Την Κυβέρνηση χαρακτηρίζει, κατά κανόνα, κομματική ομοιογένεια, που της δίνει πολιτική ενότητα. Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική του κράτους. Κυβερνά με διακριτική ευχέρεια μέσα στα όρια των νόμων. Ουσιαστικά κινεί ακόμη και τη νομοθετική εξουσία. Την Κυβέρνηση, κατά κανόνα, αποτελούν ηγετικά κομματικά στελέχη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Οι υπουργοί είναι μέλη του υπουργικού συμβουλίου, αλλά και μονοπρόσωπα διοικητικά όργανα όταν προϊστάται ενός τμήματος της εκτελεστικής εξουσίας, ενός υπουργείου.

Η ουσία του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι η αλληλέγγυα ευθύνη των υπουργών, δηλαδή του «υπουργείου» συλλογικώς (πρβλ. 30 Σ 1952), ενώπιον της βουλής που εκλέγεται με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Κάθε νέα Κυβέρ-

νηση πρέπει να παίρνει ψήφο εμπιστοσύνης από τη βουλή. Όταν η βουλή αποδοκιμάζει την Κυβέρνηση, αυτή πρέπει να αποχωρεί από την εξουσία, εκτός αν προκαλέσει διάλυση της βουλής από τον αρχηγό του κράτους. Χάρη στη διάλυση, η βουλή δεν απορροφά τη θέληση της εκτελεστικής. Με τη διάλυση η Κυβέρνηση αντιστέκεται στη βουλή, από την οποία εξαρτάται. Τελικώς, η λαϊκή ετυμηγορία επιβάλλει την ισορροπία.

Υπάρχουν και άλλα μέσα αλληλοεπηρεασμού των εξουσιών. Οι υπουργοί, ακόμη και αν δεν είναι βουλευτές, έχουν δικαίωμα να παρίστανται στις συνεδριάσεις της βουλής και να λαμβάνουν τον λόγο, καθώς και να ασκούν νομοθετική πρωτοβουλία. Ο αρχηγός του κράτους εκδίδει τους νόμους, δηλαδή εξοπλίζει τα ψηφισμένα νομοσχέδια με εκτελεστικότητα, και ρυθμίζει, σε κάποιο βαθμό, τη διάρκεια των βουλευτικών συνόδων. Αλλά και οι υπουργοί υπόκεινται στον έλεγχο του κοινοβουλίου (ερωτήσεις, επερωτήσεις κ.λπ.).

Από τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου ένα διαφέρει ριζικά. Μόνον η έκφραση δυσπιστίας της βουλής είναι εξοπλισμένη με έννομη συνέπεια, την υποχρέωση της Κυβερνήσεως να παραιτηθεί. Δημοκρατικότερα, η λαϊκή αντιπροσωπία μπορεί ανά πάσα στιγμή να ανατρέψει τον πρωθυπουργό.

Η νομική οργάνωση του κοινοβουλευτικού συστήματος ευνοεί μετριοπαθή διακυβέρνηση, διότι δημιουργεί δικομματισμό, έστω και ατελή, ωθεί προς γνήσιο πολιτικό αγώνα και τίμιες εκλογές, προσφέρει ελευθερία στην αντιπολίτευση και εξασφαλίζει πολιτική ενότητα νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας.

Με την ψήφο εμπιστοσύνης των βουλευτών τους, τα κόμματα της πλειοψηφίας αναθέτουν την εφαρμογή του προγράμματός τους στην Κυβέρνηση και συγχρόνως αναλαμβάνουν την πολιτική ευθύνη ενώπιον του λαού για ό,τι κάνει η εκτελεστική εξουσία. Η υπουργική ευθύνη, κοινοβουλευτική και ποινική, είναι το τίμημα της εξουσίας.

Αν ένα κόμμα κατέλθει στις εκλογές όχι για την κατάκτηση της εξουσίας αλλά μόνο για να προπαγανδίσει συγκεκριμένες ιδέες, χωρίς δηλαδή έστω και υποτυπώδες πολιτικό πρόγραμμα, τότε ουσιαστικά δεν είναι κόμμα πολιτικό. Είναι ένωση προσώπων για διάδοση ιδεών (π.χ., του κυνηγιού ή της προστασίας από τη συζυγική βία). Ωστόσο, αναδεικνύοντας προβλήματα που τα μεγάλα κόμματα παρασιωπούν, τα μικρά αποκτούν ψήφους και τότε τα μεγάλα υιοθετούν περισσότερες λαϊκές αξίες και συμφέροντα.

133.- Η κομματική διακυβέρνηση. – Η απαραίτητη για τη λειτουργία του πολιτεύματος κυβερνητική πλειοψηφία στη βουλή και η ανάπτυξη των κομμάτων με την καθολική ψήφο, ιδίως των αριστερών μαζικών κομμάτων, οδηγεί στην οικειοποίηση και της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας από ένα κόμμα (ή ένα συνασπισμό κομμάτων). Με άλλα λόγια, όποιο κόμμα πλειοψηφεί στη βουλή εξουσιάζει δύο όργανα στην κοινοβουλευτική σχέση, ενώ το τρίτο

έχει απλώς ρυθμιστικό ρόλο. Σε αυτό το σχήμα, ο πρωθυπουργός, που είναι ο αρχηγός της πλειοψηφίας, αποκτά πολύ μεγάλη πραγματική δύναμη.

Η υποστήριξη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας προς την Κυβέρνηση είναι δεδομένη. Η Κυβέρνηση χάνει την εξουσία, κατ' αρχήν, μόνον αν την αποδοκιμάσει ο λαός στις επόμενες εκλογές ή, πολύ σπάνια, αν διασπασθεί το κόμμα της πλειοψηφίας. Η ίδια Κυβέρνηση μένει στην εξουσία όλη τη βουλευτική περίοδο και ο λαός κρίνει εύκολα το έργο της, δηλαδή το έργο του κόμματος που κυβερνά. Οι εκλογές λειτουργούν ως κύρωση. Γι' αυτούς τους λόγους, η πολιτική ευθύνη του «υπουργείου» στη βουλή και η διάλυση της βουλής από την εκτελεστική εξουσία χάνουν κάπως την παλαιά τους σημασία. Η πρόταση δυσπιστίας, π.χ., χρησιμεύει σαν βήμα για την προβολή των απόψεων της μειοψηφίας. Τώρα μεγάλη σημασία αποκτά η λεγόμενη *εσωκομματική δημοκρατία*.

Τελικώς, στο κοινοβουλευτικό σύστημα η διακυβέρνηση γίνεται από κόμμα (government by party). Εν τούτοις, αυτό το κόμμα και το κράτος δεν ταυτίζονται. Κοινοβουλευτισμός υπάρχει μόνο σε γνήσια δημοκρατικό πολίτευμα, όπου τα κόμματα εναλλάσσονται στην εξουσία, και δεν υπάρχει ένα και μοναδικό «κρατικό» κόμμα.

Αφού η ουσιαστική εξουσία είναι στα χέρια του κόμματος της πλειοψηφίας, η εναλλαγή των κομμάτων στην Κυβέρνηση λειτουργεί ως *χρονικός χωρισμός των εξουσιών*. Χωρίς εναλλαγή στην εξουσία δεν υπάρχει δημοκρατία.

Το κοινοβουλευτικό σύστημα εξελίσσεται διαρκώς. Οι Άγγλοι λένε ότι δεν υπάρχουν πολλές κοινοβουλευτικές παραδόσεις, αλλά μόνο μία, η προσαρμογή.

134.- Ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτισμού. – Η ομαλή λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος προϋποθέτει ότι ένα κόμμα –ή, έστω, ένας σταθερός συνασπισμός κομμάτων– διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη βουλή. Τούτο, κατ' αρχήν, το εξασφαλίζει το πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα αγγλικού τύπου ή κάποιο άλλο κατ' αποτέλεσμα παρόμοιο. Όταν τέτοιο σύστημα απουσιάζει, η κυβερνητική αστάθεια είναι σύνηθες φαινόμενο. Για να την αποφύγουν, πολλά Συντάγματα περιέχουν ειδικές διατάξεις, που *ενισχύουν την ανεξαρτησία της εκτελεστικής εξουσίας*. Ο εξορθολογισμός της εξουσίας εμφανίζεται όταν η πολιτική ισορροπία δεν είναι δεδομένη, ιδίως σε κράτη με μικρή δημοκρατική παράδοση μετά το 1918, το 1945 ή το 1989.

Παραδείγματα: Σ 84 § 6: «Πρόταση εμπιστοσύνης δεν μπορεί να γίνει δεκτή, αν δεν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία όμως δεν επιτρέπεται να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών. Πρόταση δυσπιστίας γίνεται δεκτή, μόνο αν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών». Δηλαδή μια Κυβέρνηση μπορεί να σταθεί με 120 ψήφους, αλλά για να τη ρίξουν χρειάζονται 151.

Ο θεμελιώδης νόμος της Βόννης προβλέπει τη λεγόμενη *εποικοδομητική ψήφο δυσπιστίας*: «*Η Ομοσπονδιακή Βουλή μπορεί να εκφράσει δυσπιστία προς τον ομοσπονδιακό καγκελλάριο μόνον εκλέγοντας διάδοχό του με την πλειοψηφία των μελών της...*» (67 § 1). Έτσι, το κράτος δεν μένει χωρίς καγκελλάριο και Κυβέρνηση. Μπορεί, όμως, να κυβερνήσει ένας καγκελλάριος χωρίς πλειοψηφία, ακόμη και αν οι αντίπαλοί του δεν ομονοούν; Οι βουλευτές τίθενται ενώπιον των ευθυνών τους. Όταν η Βουλή αρνείται να παράσχει στον καγκελλάριο την εμπιστοσύνη της με την πλειοψηφία των μελών της, ο καγκελλάριος έχει τρεις δυνατότητες, να παραιτηθεί ή να προτείνει διάλυση ή να παραμείνει στη θέση του. Στην τελευταία περίπτωση, ο Πρόεδρος, εφόσον του το προτείνει η Κυβέρνηση και συμφωνεί το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (άνω βουλή), μπορεί να κηρύξει *κατάσταση νομοθετικής ανάγκης* (α. 81). Επί έξι μήνες τα νομοσχέδια που δεν ψηφίζει η Βουλή γίνονται νόμοι, εφόσον τα εγκρίνει μόνο το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο. Αυτή την κατάσταση η Βουλή μπορεί κάθε στιγμή να τη σταματήσει εκλέγοντας νέο καγκελλάριο.

Κατά το γαλλικό Σύνταγμα, «*Ο πρωθυπουργός μπορεί... να θέσει στην Εθνοσυνέλευση ζήτημα εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση σχετικά με την ψήφιση σχεδίου νόμου για την έγκριση του προϋπολογισμού ή για τη χρηματοδότηση της κοινωνικής ασφάλειας. Σε αυτή την περίπτωση, το σχέδιο θεωρείται ότι έγινε δεκτό, εκτός αν κατατεθεί πρόταση μομφής μέσα στις επόμενες 24 ώρες και υπερψηφισθεί... Ο πρωθυπουργός μπορεί να προσφύγει σε αυτή τη διαδικασία και για άλλο ένα σχέδιο ή πρόταση νόμου ανά σύνοδο*» (49 § 3). Η διαδικασία αυτή είναι χρήσιμη, όταν ένα τμήμα της κυβερνητικής πλειοψηφίας δεν είναι διατεθειμένο να ψηφίσει ένα νομοσχέδιο, αλλά δεν θέλει να ανατρέψει την Κυβέρνηση (π.χ., κατά τη δεύτερη θητεία του προέδρου Μακρόν).

Οι μηχανισμοί του εξορθολογικευμένου κοινοβουλευτισμού έχουν περιορισμένη χρησιμότητα, διότι καμία Κυβέρνηση τελικώς δεν στέκεται χωρίς πλειοψηφία στη βουλή. Ακόμη και χωρίς η βουλή να εκφράζει ρητά τη δυσπιστία της, στερεί την Κυβέρνηση από το κύρος της όταν δεν ψηφίζει τα νομοσχέδια.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Όταν, το 1993, η κοινοβουλευτική ομάδα που στηρίζει την Κυβέρνηση Μητσοτάκη περιορίζεται σε 150 βουλευτές, ο πρωθυπουργός δεν περιμένει την έκφραση δυσπιστίας, αλλά αμέσως προκαλεί διάλυση της βουλής με προεδρικό διάταγμα.

135.- Το ημιπροεδρικό σύστημα. – Η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας είναι δραστικότερη, όταν το κοινοβουλευτικό σύστημα δανείζεται ένα τουλάχιστον στοιχείο του προεδρικού, την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Επί πλέον, ορισμένες προεδρικές πράξεις συνήθως εξαιρούνται από τον κανόνα της υπουργικής προσυπογραφής. Τέτοιες πράξεις μπορεί να είναι η διάλυση της βουλής, ο διορισμός πρωθυπουργού, η προκήρυξη δημοψηφίσματος, η κήρυξη καταστάσεως ανάγκης ή πολιορκίας, η αναπομπή ψηφισμένου νομοσχεδίου ή η παραπομπή του σε συνταγματικό δικαστήριο κλπ. Έτσι δημιουργείται το ημιπροεδρικό σύστημα, στο οποίο η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση παραμένει άθικτη. Κανονικά, το ημιπροεδρικό σύστημα είναι είδος του κοινοβουλευτικού παρά τα προεδρικά του στοιχεία.

Η άμεση εκλογή δίνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας νομιμοποίηση και μεγάλο πολιτικό κύρος, κάτι που στα αμιγή κοινοβουλευτικά πολιτεύματα ο αιρετός αρχηγός του κράτους δεν χρειάζεται και ο κληρονομικός δεν έχει. Η άμεση εκλογή είναι κ α ι σ α ρ ι κ ό στοιχείο και διαταράσσει τόσο σοβαρότερα την ισορροπία του κοινοβουλευτικού συστήματος όσο περισσότερες πράξεις του Προέδρου δεν χρειάζονται υπουργική προσυπογραφή. Στη Γαλλία, π.χ., οι προεδρικές εξουσίες μπορούν να φθάσουν ουσιαστικά στην κήρυξη προσωρινής δικτατορίας με το περίφημο άρθρο 16 του Συντάγματος (βλ. ανωτ. αρ. 61). Στο ημιπροεδρικό σύστημα τίθενται αντιμέτωπα δύο ισχυρά κέντρα πραγματικής εξουσίας. Αν αυτά έχουν κοινή κομματική προέλευση, ο κίνδυνος κρίσεων εξουδετερώνεται. Αν δεν έχουν, οι κρίσεις αποφεύγονται εφόσον ο Πρόεδρος αποδέχεται την πλειοψηφία της βουλής να στηρίζει την Κυβέρνηση που της αρέσει και αυτή η Κυβέρνηση να κυβερνά. Κάτι τέτοιο συμβαίνει συνήθως, όταν οι βουλευτικές εκλογές είναι μεταγενέστερες από την προεδρική και ο Πρόεδρος σέβεται τη νεότερη λαϊκή ετυμηγορία. Αυτή η πραγματική κατάσταση λέγεται «συνοίκηση (*cohabitation*)». Αν ο λαός εκλέξει Πρόεδρο με διαφορετική κομματική χροιά από την πλειοψηφία της βουλής, αυτός ο Πρόεδρος κανονικά διαλύει αμέσως τη βουλή. Επωφελείται από το πολιτικό κύμα που τον εξέλεξε και επιδιώκει να αποκαταστήσει την κομματική ενότητα των δύο πλειοψηφιών. Αν ο λαός αποδοκιμάσει τον Πρόεδρο, ισχύει το αξίωμα του Γαμβέττα: «*παραίτηση ή υποταγή (se demettre ou se soumettre)*». Το γεγονός ότι ανάμεσα στα δύο όργανα με άμεση λαϊκή νομιμοποίηση παρεμβάλλεται τρίτο, η Κυβέρνηση, αμβλύνει τις αντιθέσεις και μάλλον αποτρέπει την εμπλοκή του συστήματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ημιπροεδρικό σύστημα έχουν η Φινλανδία, η Αυστρία, η Ισλανδία, η Ιρλανδία, η Πορτογαλία και η Γαλλία (1962), καθώς και τα περισσότερα κράτη του πρώην Ανατολικού Συνασπισμού, αλλά είχε και η Γερμανία υπό το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (1919-1933). Γνωστότερη είναι η περίπτωση της Γ α λ λ ί α ς, όπου το Σύνταγμα δεν έχει ακόμη ισορροπήσει μετά την επαναστατική έκρηξη του 1789. Η Γαλλία οφείλει την ομαλή και αποτελεσματική λειτουργία του πολιτεύματός της επί πλέον στο πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα δύο γύρων και στον σχηματισμό μεγάλων κομματικών συνασπισμών. Αλλά και αυτός είναι συνέπεια της άμεσης εκλογής του Προέδρου. Στη Γαλλία, η μείωση της προεδρικής θητείας από 7 σε 5 έτη (2000) και ο χρονικός συνδυασμός της προεδρικής εκλογής με τις εκλογές βουλευτών, που επίσης έχουν πενταετή θητεία, υφίστανται κριτική, διότι η βουλή, η Κυβέρνηση και ο πρωθυπουργός έχουν τώρα μικρότερη ανεξαρτησία. Παρόμοια κριτική υφίσταται η μείωση της γερουσιαστικής θητείας από 9 σε 6 έτη. Στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη, το ημιπροεδρικό σύστημα το επιβάλλουν το αδιαμόρφωτο κομματικό σύστημα αυτών των χωρών και η ανάγκη προσωποποιημένου πόλου κρατικής εξουσίας και ενότητας. Φυσικά, οι προεδρικές αρμοδιότητες χωρίς προσυπογραφή ποικίλλουν από κράτος σε κράτος. Πολύ περισσότερο, όμως, από τις συνταγματικές διατάξεις την πραγματική πολιτική δύναμη του Προέδρου κάθε κράτους την καθορίζουν οι συνθήκες του πολιτεύματος. Έτσι, στην Ιρλανδία και την Αυστρία ο Πρόεδρος αρκείται σε συμφιλιωτικό ρόλο μεταξύ των κομμάτων, ενώ στη Γαλλία θεωρούν ότι η εξωτερική πολιτική και η εθνική άμυνα αποτελούν αποκλειστικότητα (*domaine réservé*) του Προέδρου.

B. ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

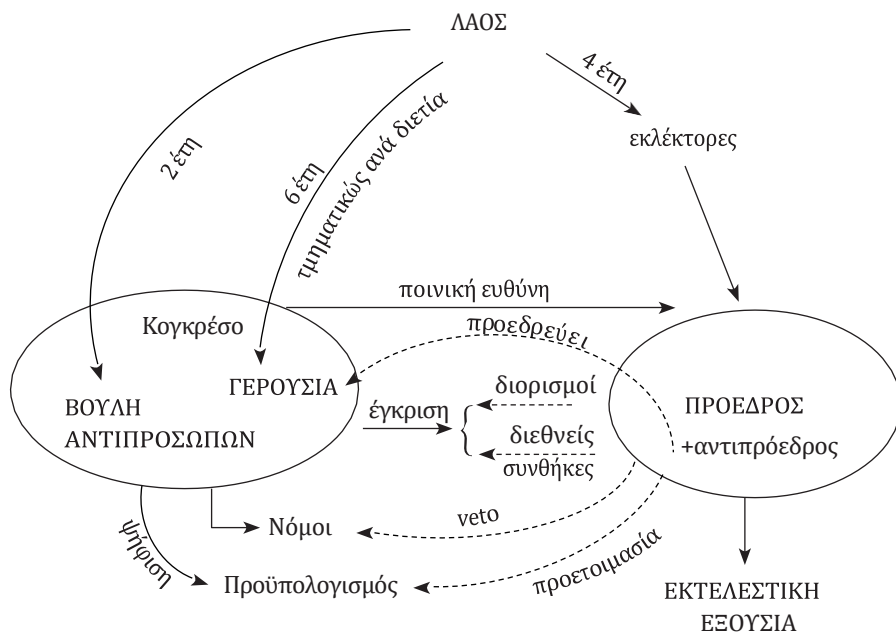
136.- Η γέννησή του στις Ηνωμένες Πολιτείες. – Το προεδρικό σύστημα (ή σύστημα της ανεξάρτητης εκτελεστικής εξουσίας ή αμερικανικό) είναι γέννημα και θρέμμα του αμερικανικού λαού, ακόμη και αν οι βρεταννικοί θεσμοί χρησιμεύουν ως υπόδειγμα. Οι Ιδρυτές Πατέρες, που συντάσσουν και ψηφίζουν στη Φιλαδέλφεια, το 1787, το πρώτο Σύνταγμα στον κόσμο, θεωρούν τους εαυτούς τους απογόνους Άγγλων αποίκων. Θέλουν να δανεισθούν το αγγλικό πολίτευμα. Το γνωρίζουν, όμως, όπως ήταν πριν από μία γενεά, πριν δηλαδή γίνει κοινοβουλευτικό. Συγχρόνως, δεν έχουν βασιλέα, ούτε θέλουν να αποκτήσουν. Γι' αυτό, επινοούν τον πρώτο αφρετό ανώτατο άρχοντα, τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών. Επίσης, είναι οπαδοί του Μοντεσκιέ, έχουν βαθύτατη πίστη στα ατομικά δικαιώματα και εκπροσωπούν επί μέρους πρώην αποικίες, που θέλουν να διατηρήσουν την αυτονομία τους. Έτσι, υιοθετούν τον αυστηρό χωρισμό των εξουσιών και την ομοσπονδιακή οργάνωση. Ο συστηματικός κατακερματισμός της εξουσίας, οριζόντιος και κάθετος, θεωρείται εγγύηση προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων. Όλα αυτά τα στοιχεία τα συνέχει ένας βαθύς προτεσταντισμός.

Το ιδεολογικό υπόβαθρο το καταγράφει η Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας (1776), που συντάσσει ένας φιλέλληνας, ο Θωμάς Τζέφφερσον: «θεωρούμε ότι οι εξής αλήθειες είναι αυταπόδεικτες: ότι όλοι οι άνθρωποι πλάθονται ίσοι· ότι είναι προικισμένοι από τον Δημιουργό με εγγενή και αναπαλλοτρίωτα δικαιώματα· ότι μεταξύ αυτών των δικαιωμάτων συγκαταλέγονται η ζωή, η ελευθερία και η επιδίωξη της ευτυχίας· ότι τα πολιτεύματα ιδρύονται μεταξύ των ανθρώπων, για να διασφαλίζουν αυτά τα δικαιώματα, και αντλούν τις δίκαιες εξουσίες τους από τη συγκατάθεση των κυβερνωμένων· ότι οποτεδήποτε μία μορφή πολιτεύματος γίνεται καταστροφική γι' αυτούς τους σκοπούς, ο λαός έχει δικαίωμα να την τροποποιεί ή να την καταργεί και να ιδρύει νέο πολίτευμα, θεμελιωνοντάς το σε τέτοιες αρχές και οργανώνοντας τις εξουσίες του σε τέτοια μορφή που θα φαίνεται στον λαό ότι το πιθανότερο είναι να προάγουν την ασφάλεια και την ευτυχία του». Πρόκειται για πολύ μεγάλη επανάσταση στον κόσμο των ιδεών. Η επικούρεια φιλοσοφία βγαίνει στο πολιτικό προσκήνιο.

Οι Ηνωμένες Πολιτείες προσφέρουν στο πανανθρώπινο δημοκρατικό κίνημα το γραπτό Σύνταγμα και την υπεροχή του έναντι του κοινού νόμου, την αβασίλευτη δημοκρατία (*res publica*), την ομοσπονδιακή οργάνωση και το προεδρικό σύστημα. Δεν είναι και λίγα. Το πρώτο Σύνταγμα του κόσμου είναι και το μακροβιότερο. Με σχετικά λίγες τροποποιήσεις, ισχύει και σήμερα, κυρίως χάρη στη δημιουργική ερμηνεία του από το Ανώτατο Δικαστήριο. Το ίδιο Σύνταγμα διέπει αρχικά ένα κράτος με τριάντισυ εκατομμύρια πληθυσμό και αγροτική οικονομία και, ύστερα από δύο αιώνες, τη μοναδική παγκόσμια υπερδύναμη, και μάλιστα βοήθησε σε αυτή τη μεταμόρφωση. Εν τούτοις, το προεδρικό σύστημα δεν επιτυγχάνει σε καμία άλλη χώρα. Σε όσες το μιμούνται, ιδίως στη Λατινική Αμερική, η δημοκρατία είναι πρόσκαιρη και καχεκτική. Οι λόγοι της επιτυχίας του σε ένα μόνο κράτος είναι άλλα στοιχεία αυτού του κράτους, και συγκεκριμένα η προτεσταντική ηθική, η οικονομική ευμάρεια και η πολύ μεγάλη επιτυχία του ομοσπονδιακού συστήματος, η οποία αντανάκλα και στο κυβερνητικό σύστημα. Συγχρόνως, το προεδρικό σύστημα μπορεί να πάθει εμπλοκή πολύ ευκολότερα από το κοινοβουλευτικό.

137. – Τα χαρακτηριστικά του αμερικανικού συστήματος. – Η εκτελεστική εξουσία ανήκει σε μονοπρόσωπο όργανο, τον Πρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών, και η νομοθετική στο Κογκρέσο (κοινοβούλιο), που απαρτίζουν η Βουλή των αντιπροσώπων και η Γερουσία. Η Βουλή αντιπροσωπεύει τον λαό του ομοσπονδιακού κράτους και η Γερουσία τις πολιτείες.

Τον αυστηρό χωρισμό των εξουσιών επιτυγχάνουν δύο στοιχεία, η εκλογή του αρχηγού του κράτους από τον λαό και η απουσία πολιτικής ευθύνης της εκτελεστικής εξουσίας ενώπιον του Κογκρέσου.



Η εκλογή του Προέδρου είναι έμμεση. Αυτό είναι αποτέλεσμα συμβιβασμού μεταξύ μεγάλων και μικρών πολιτειών, δηλαδή συνέπεια του ομοσπονδιακού συστήματος. Τον Πρόεδρο εκλέγει σώμα εκλεκτόρων που εκλέγουν οι πολίτες. Κάθε πολιτεία έχει αριθμό εκλεκτόρων ίσο με τον αριθμό των αντιπροσώπων της στο Κογκρέσο ($v+2$), Βουλή και Γερουσία, αλλά δεν πρόκειται για τα ίδια πρόσωπα. Στη Βουλή των αντιπροσώπων, που έχει 435 μέλη, κάθε πολιτεία εκπροσωπείται ανάλογα με τον πληθυσμό της, αλλά στη Γερουσία όλες οι πολιτείες έχουν δύο έδρες ($50 \times 2 = 100$). Πολιτικά, όμως, για τους εκλέκτορες υφίσταται επιτακτική εντολή σε όλες τις πολιτείες και σε ορισμένες ισχύει και νομικά. Έτσι, όσο μικρότερο πληθυσμό έχει η πολιτεία τόσο μεγαλύτερο ειδικό βάρος έχει η ψήφος του εκλογέα. Στην πράξη, η εκλογή είναι οιοονεία και οι εκλογείς χρησιμοποιούν ψηφοδέλτια με τα ονόματα των υποψηφίων προέδρων και όχι των εκλεκτόρων, τους οποίους δεν γνωρίζουν. Βέβαια, ισχύει πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα («winner takes all») και όλοι οι εκλέκτορες κάθε πολιτείας ψηφίζουν τον ίδιο υποψήφιο. Σπανίως, μπορεί ο δεύτερος σε λαϊκές ψήφους υποψήφιος να συγκεντρώσει την πλειοψηφία των εκλεκτόρων και να εκλεγεί Πρόεδρος (π.χ., το 2000 ο Μπους ο νεότερος, το 2016 ο Τραμπ). Το πλειοψηφικό σύστημα διαθλά την έκφραση του λαού, αλλά κάτι τέτοιο είναι

απολύτως αποδεκτό στο ομοσπονδιακό σύστημα. Οι υποψήφιοι επιδιώκουν την πλειοψηφία των εκλεκτόρων και όχι του λαού.

Ο Πρόεδρος εκλέγεται για τετραετή θητεία. Η λαϊκή εκλογή καθιστά τον Πρόεδρο ισότιμο με το Κογκρέσο. Στο ίδιο συντελεί και το ότι ούτε η προεδρική εκλογή ούτε οι εκλογές για το Κογκρέσο μπορούν να γίνουν πρόωρα.

Κανένας δεν μπορεί να εκλεγεί περισσότερες από δύο φορές Πρόεδρος.

Αρχικά πρόκειται για συνθήκη του πολιτεύματος. Την καθιερώνει ο πρώτος Πρόεδρος, ο Ουάσιγκτον, όταν αρνείται να εκλεγεί για τρίτη φορά. Την παραβιάζει, όμως, ο Φραγκλίνος Ρούζβελτ, όταν επικαλείται τις ανάγκες του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου και εκλέγεται τέσσερις φορές. Τελικώς, ο σοφός αυτός συμβατικός κανόνας γίνεται γραπτό δίκαιο (22η Τροποποίηση Συντ., 1951) όταν οι ρεπουμπλικανοί πλειοψηφούν στο Κογκρέσο.

Μαζί με τον Πρόεδρο (*«ticket»*) εκλέγεται και ένας *αντιπρόεδρος*, που έχει κύρια αποστολή να διαδεχθεί τον Πρόεδρο αν διακοπεί η θητεία του. Επίσης, προεδρεύει στη Γερουσία, όπου ψηφίζει όμως μόνο σε ισοψηφία.

Η πρωτεύουσα Ουάσιγκτον δεν είναι πολιτεία και δεν εκπροσωπείται στο Κογκρέσο, έχει όμως τρεις εκλέκτορες. Το Μέιν και η Νεμπράσκα αναδεικνύουν τους εκλέκτορες ανά περιφέρειες, οπότε είναι δυνατόν να εκπροσωπηθεί η μειοψηφία.

Το ότι είναι γνωστή η ημερομηνία όλων των μελλοντικών εκλογών αποτελεί μειονέκτημα ιδίως στη διεθνή σκακιέρα, διότι οι αντίπαλοι ξέρουν πότε ο Πρόεδρος και τα μέλη του Κογκρέσου είναι ευάλωτοι.

Ούτε ο Πρόεδρος ούτε οι υπουργοί έχουν πολιτική ευθύνη ενώπιον του Κογκρέσου, που δεν μπορεί να τους υποχρεώσει σε παραίτηση. Δεν υπάρχει διαδικασία δυσπιστίας. Οι υπουργοί, *γ ρ α μ μ α τ ε ί ς* (*secretaries*) ακριβέστερα, δεν είναι μέλη συλλογικού οργάνου. Είναι απλοί βοηθοί του Προέδρου, που τους διορίζει και τους παύει κατά το δοκούν. Όλη η εκτελεστική εξουσία ανήκει σε ένα μονοπρόσωπο όργανο, τον Πρόεδρο, που νομικά αποφασίζει μόνος ακόμη και σε πείσμα όλων των υπουργών του.

Τον αυστηρό χωρισμό των εξουσιών επιτυγχάνει η *αποουσία των κλασικών κοινοβουλευτικών θεσμών*. Οι υπουργοί δεν είναι μέλη του Κογκρέσου, ούτε μπορούν να παρίστανται στις συνεδριάσεις του. Ο Πρόεδρος και οι υπουργοί δεν μετέχουν στην παραγωγή των νόμων από το Κογκρέσο, δεν έχουν καν τη νομοθετική πρωτοβουλία. Αλλά όλη η κανονιστική αρμοδιότητα ανήκει στον Πρόεδρο. Ο Πρόεδρος δεν μπορεί να κηρύξει τη λήξη των συνόδων του Κογκρέσου, ούτε να διαλύσει τη μία ή την άλλη βουλή. Μπορεί να καλεί το Κογκρέσο σε έκτακτη σύνοδο, αλλά όχι να το εμποδίζει να συνέρχεται. Με όλα αυτά, εξασφαλίζεται η ανεξαρτησία όχι μόνο της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά και της νομοθετικής, που ειδικά θα έπεφτε στα χέρια του Προέδρου.

Σε αυτό τον αυστηρό χωρισμό των εξουσιών το Σύνταγμα προβλέπει δύο αξιόλογες εξαιρέσεις, τη μία υπέρ της εκτελεστικής και την άλλη υπέρ της νομοθετικής. Ο Πρόεδρος μπορεί να ασκήσει αρνησικυρία (veto) σε ψηφισμένο νομοσχέδιο, οπότε αυτό δεν γίνεται νόμος παρά μόνον αν το ξαναψηφίσουν και η Βουλή των αντιπροσώπων και η Γερουσία με ηυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών τους. Από την άλλη μεριά, η Γερουσία πρέπει να δώσει την έγκρισή της στον διορισμό των ανώτερων ομοσπονδιακών λειτουργών. Επίσης, οι διεθνείς συνθήκες, που συνάπτει ο Πρόεδρος, χρειάζονται την έγκριση της Γερουσίας με ηυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων των παρόντων.

Μεταξύ των άμεσων οργάνων σχηματίζεται ολόκληρο σύστημα αμοιβαίων ελέγχων και αντιστάθμισμάτων (checks and balances), κατά το οποίο το ένα όργανο σταματά το άλλο ή έχει αντίστοιχες εξουσίες. Ακόμη περισσότερο, η πράξη επιβάλλει μορφές συνεργασίας που το Σύνταγμα δεν φαίνεται να ιδρύει. Π.χ., το Σύνταγμα επιβάλλει στον Πρόεδρο να απευθύνει στο Κογκρέσο, στην αρχή κάθε συνόδου, διάγγελμα για την κατάσταση στην οποία βρίσκεται η Ένωση (State of the Union Address). Με αυτό ο Πρόεδρος εκθέτει το πρόγραμμά του και υποδεικνύει τα απαραίτητα νομοθετικά μέτρα για την εφαρμογή του. Ως παράρτημα επισυνάπτει ολόκληρα νομοσχέδια, που οι φίλοι του αντιπρόσωποι ή γερουσιαστές καταθέτουν ασκώντας τυπικά τη νομοθετική πρωτοβουλία. Παρομοίως, ο Πρόεδρος απευθύνει διάγγελμα για τον προϋπολογισμό, τον οποίο ετοιμάζει υπηρεσία του Προέδρου, αν και τον ψηφίζει το Κογκρέσο.

Επειδή το Κογκρέσο δεν μπορεί να εκφράσει τη δυσπιστία του στον Πρόεδρο και τους υπουργούς και να τους επιβάλει πολιτική κύρωση, ελέγχει την εκτελεστική εξουσία με άλλα μέσα. Ελέγχει εξονυχιστικά και διαπραγματεύεται τις πιστώσεις, που ο Πρόεδρος τού ζητεί να εγκρίνει. Επίσης, η Γερουσία ελέγχει τη σκοπιμότητα των πολλών διορισμών (υπουργών, υπαλλήλων, δικαστών κ.λπ.) τους οποίους πρέπει να εγκρίνει. Τέλος, οι μόνιμες επιτροπές του Κογκρέσου, που συνεδριάζουν δημόσια, έχουν μεγάλη δύναμη. Με την ευκαιρία της επεξεργασίας των νομοσχεδίων ελέγχουν σε βάθος τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας, εξετάζουν μάρτυρες κ.λπ. Π.χ., η διαδικασία που προκαλεί την παραίτηση του Νίξον ξεκινά από υποεπιτροπή της Γερουσίας. Επειδή δεν υπάρχει πολιτική κύρωση πριν από τις εκλογές, το Κογκρέσο συχνά ποινικοποιεί πολιτικές αντιθέσεις για να φθείρει τον αντίπαλο.

Ο Πρόεδρος είναι ο εκλεκτός ενός κόμματος και εκλέγεται από τον λαό για να εφαρμόσει ένα πρόγραμμα. Είναι, λοιπόν, απαραίτητη η συνεργασία με το Κογκρέσο, που πρέπει να ψηφίσει τους αναγκαίους νόμους. Ο Πρόεδρος μπορεί, κατ' αρχήν, να συνεργάζεται εύκολα με τη Βουλή των αντιπροσώπων ή τη Γερουσία όπου την πλειοψηφία την έχει το δικό του κόμμα, αν και στις Ηνωμένες Πολιτείες η κομματική πειθαρχία είναι πολύ σχετική. Ακριβέστερα, υπάρχουν τόσα δημοκρατικά και τόσα ρεπουμπλικανικά κόμματα όσα και οι πολιτείες. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο, είναι εφικτή και η συνεργασία με βουλή στην οποία

πλειοψηφεί το άλλο κόμμα, αν και εδώ οι κίνδυνοι είναι περισσότεροι. Σε αντίθεση με το κοινοβουλευτικό σύστημα, στο προεδρικό δεν υπάρχει θεσμικός τρόπος για τη λύση των κρίσεων. Ας μην απορούμε που η μίμηση του αμερικανικού πολιτεύματος αποτυγχάνει όπου την επιχειρούν. Π.χ., τι γίνεται αν το Κογκρέσο δεν ψηφίζει τον προϋπολογισμό; Ο αυστηρός χωρισμός των εξουσιών στερεί τη μία εξουσία από τα νομικά μέσα να επικρατεί πάνω στην άλλη. Ο Πρόεδρος και το Κογκρέσο είναι καταδικασμένοι να συμβιώνουν έως το τέλος της θητείας τους. Γενικώς, οι θητείες είναι σύντομες, 2 μόλις έτη για τη Βουλή των αντιπροσώπων, 4 για τον Πρόεδρο, 6 για τους γερουσιαστές, αλλά με ανανέωση του ενός τρίτου των μελών της Γερουσίας κάθε 2 έτη. Οι δύο γερουσιαστές κάθε πολιτείας εκλέγονται σε διαφορετική ανανέωση, ώστε να τους αναδεικνύουν όλοι οι εκλογείς της και να μην είναι ποτέ αντίπαλοι. Το εκλογικό σύστημα είναι αρμοδιότητα των πολιτειών. Όλες, πάντως, και για τη Βουλή και για τη Γερουσία έχουν πλειοψηφικό ενός γύρου, εκτός από τη Γεωργία και τη Λουιζιάνα, που έχουν δύο γύρων. Στις ομοσπονδιακές εκλογές προστίθενται οι πολυάριθμες πολιτειακές και τα τοπικά δημοψηφίσματα ποικίλου επιπέδου. Ο λαός ελέγχει τα πάντα και τα ομοσπονδιακά όργανα πρέπει να λαμβάνουν πάντοτε υπ' όψη τους την πολιτική πραγματικότητα στο ομόσπονδο επίπεδο. Σε τέτοιο πλαίσιο, ο Πρόεδρος και το Κογκρέσο βρίσκονται σε *διαρκή διαπραγμάτευση*. Η πράξη αποδεικνύει ότι συνεργάζονται λαμπρά. Διότι όποιος αρνείται να συνεργασθεί τιμωρείται αυστηρότατα, αν και άτυπα. Ενώ το Σύνταγμα προβλέπει σε ελάχιστες περιπτώσεις αλληλεπίδραση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, οι συνθήκες του πολιτεύματος επιβάλλουν τη συνεργασία τους. Το προεδρικό σύστημα το αλλοιώνει ο λεγόμενος *κρυφός κοινοβουλευτισμός*, που αποτελεί το τίμημα της επιτυχίας του.

Παραδείγματα: Το Σύνταγμα προβλέπει ότι ο Πρόεδρος υπέχει ποινική ευθύνη, όπως και όλοι οι δημόσιοι λειτουργοί (άρθρο 2, τμήμα 4). Κατά την αγγλική παράδοση, τη σχετική διαδικασία (*impeachment*) ξεκινά η Βουλή των αντιπροσώπων απαγγέλλοντας την κατηγορία με απλή πλειοψηφία, οπότε τον Πρόεδρο δικάζει η Γερουσία υπό την προεδρία του προέδρου του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Η Γερουσία αποφαινεται για την ενοχή με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών της, πράγμα που αποκλείει την καταδίκη για κομματικούς λόγους. Η διαδικασία δεν έχει ποτέ καταλήξει σε καταδίκη.

Το 1974, η Βουλή των αντιπροσώπων ξεκινά τέτοια διαδικασία εναντίον του Προέδρου Νίξον με αφορμή το σκάνδαλο Watergate (διάρρηξη για τηλεφωνικές υποκλοπές, από ανθρώπους του Προέδρου, σε ομώνυμο κτήριο στην Ουάσιγκτον, όπου το επιτελείο του Δημοκρατικού κόμματος κατά την προεκλογική εκστρατεία του 1972). Η πραγματική, όμως, αιτία είναι ότι το Κογκρέσο δεν ανέχεται την «*αλαζονεία της εξουσίας*» του Νίξον. Όταν αυτός θεωρεί την καταδίκη του δεδομένη, παραιτείται. Πρόεδρος γίνεται ο Φορντ, μέχρι τότε αντιπρόεδρος, και παρέχει αμνηστία (*blanket pardon*) στον Νίξον.

Το 1998-1999, η Βουλή των αντιπροσώπων παραπέμπει τον Πρόεδρο Κλίντον για ψευδορκία και παρακώλυση του έργου της δικαιοσύνης, αλλά στη Γερουσία δεν σχηματίζεται η απαραίτητη πλειοψηφία. Η αφορμή είναι δικαστικές επιπλοκές στοιχείων της ιδιωτικής

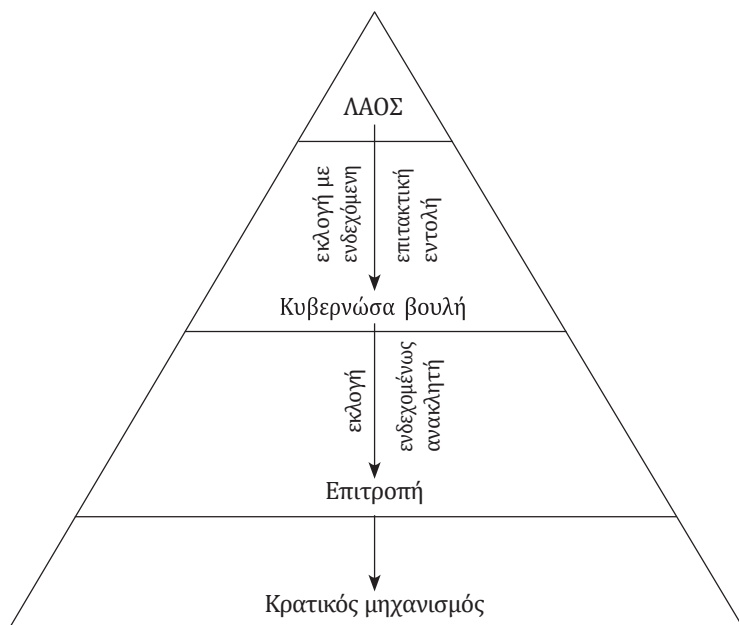
ζωής του Προέδρου, αλλά κατά βάθος οι αντίπαλοί του θέλουν να τον εξευτελίσουν ενώπιον της κοινής γνώμης, δηλαδή να τον βλάψουν πολιτικά. Τέλος, ο Πρόεδρος Τραμπ παραπέμπεται για «κατάχρηση εξουσίας και παρεμπόδιση του Κογκρέσου» (2020) και για «υποκίνηση στάσεων» (2021), αλλά η Γερουσία τον απαλλάσσει και τις δύο φορές.

Τα παραδείγματα φανερώουν ότι, παρά την απουσία πολιτικής ευθύνης του Προέδρου ή μάλλον εξαιτίας της, το Κογκρέσο προσπαθεί να επεκτείνει τον έλεγχό του. Κάθε Πρόεδρος, για να προλάβει τέτοιες απευκαίρις καταστάσεις, φροντίζει να συνεργάζεται στενά και άτυπα με τη νομοθετική εξουσία, ιδίως με τις πανίσχυρες επιτροπές της Βουλής και της Γερουσίας. Συνάμα, όμως, τα παραδείγματα δείχνουν ότι ούτε ο Πρόεδρος είναι ανώτερος από την «κυριαρχία του νόμου», ότι η ελευθερία του τύπου, ο οποίος προβάλλει όλα αυτά, είναι πραγματική και ότι η δικαστική εξουσία, που ελέγχει ορισμένα στοιχεία των υποθέσεων, είναι ανεξάρτητη. Γενικότερα, η υπέρτατη αξία είναι να λείπει κανείς την αλήθεια και να περιφρονεί το ψέμα.

Το σύστημα των ελέγχων και αντισταθμισμάτων περιλαμβάνει αναπόσπαστα και τη δικαστική εξουσία, ιδίως το Ανώτατο Δικαστήριο (βλ. κατωτ. αρ. 152).

Γ. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΥΒΕΡΝΩΣΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

138.- Η εμφάνιση του συστήματος. – Το σύστημα κυβερνώσης βουλής λέγεται και συμβατικό (conventionnel), διότι τέτοιο κυβερνητικό σύστημα ισχύει υπό τη «Συμβατική» Συνέλευση (Convention Nationale) στη Γαλλική Επανάσταση. Το ίδιο το όνομα του συστήματος δηλώνει ότι η βουλή απορροφά την εκτελεστική εξουσία ή, με άλλα λόγια, ότι η εκτελεστική είναι πλήρως υποταγμένη στη βουλή.



Θεωρητικά, το σύστημα εμπνέεται από τις ιδέες του Ρουσό και επιδιώκει την άκρατη δημοκρατία. Αντί για την τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση ή τη ζυγαριά του προεδρικού συστήματος, υιοθετεί ένα πυρ α μ ι δ ο ε ι δ έ ς σ χ ή μ α. Στην κορυφή βρίσκεται ο λαός, που εκλέγει τους αντιπροσώπους του στη βουλή αλλά και τους ελέγχει με επιτακτική εντολή. Ύστερα η βουλή ορίζει μία επιτροπή που εκτελεί τις θελήσεις της χωρίς να έχει καμία ανεξαρτησία. Πρόκειται για απλούς «εντολοδόχους», συνήθως ανακλητούς, για να ελέγχει άμεσα η βουλή, αλλά και ο ίδιος ο λαός, τον κρατικό μηχανισμό. Η επιτροπή είναι άοπλη απέναντι στη Βουλή. Δεν μπορεί να τη διαλύσει, ούτε καν να παραιτηθεί συλλογικά. Χωρισμός της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας δεν υπάρχει.

Στην πράξη, τέτοιο σύστημα δεν μακροημερεύει. Μόνο σε επαναστατικές περιόδους ισχύει ενίοτε, όσο επικρατεί η δυσπιστία του λαού προς κάθε άλλη εξουσία εκτός από τη δική του.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Στην Ελλάδα σύστημα κυβερνώσης βουλής ισχύει μόνον υπό την Εθνική Συνέλευση του 1863, δηλαδή κατά την επαναστατική περίοδο μετά την έξωση του Όθωνα και έως την ορκωμοσία του Γεωργίου Α' (βλ. κατωτ. αρ. 187).

Το σύστημα της κυβερνώσης βουλής το εφαρμόζουν με επιτυχία μόνο στην Ελβετία, αλλά και εκεί χωρίς δογματική ακαμψία, δηλαδή μετριασμένο. Ισχύει ενίοτε και σε ομόσπονδα κράτη (π.χ., σε ορισμένες γερμανικές Χώρες). Τα ομόσπονδα και η Ελβετία, που είναι ουδέτερη, έχουν ένα κοινό χαρακτηριστικό. Δ ε ν έ χ ο υ ν δ ι ε θ ν ε ί ς υ π ο χ ρ ε ώ σ ε ι ς ή έχουν περιορισμένες. Οι επικεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας δεν αντιμετωπίζουν μεγάλα προβλήματα που απαιτούν ενότητα και θέληση. Αντίθετα, στα κράτη με διεθνείς εντάσεις η σπουδαιότερη δράση της εκτελεστικής εξουσίας συνίσταται σε πράξεις που ο νόμος δεν μπορεί να ρυθμίσει και τις αφήνει στη διακριτική της ευχέρεια.

139.- Το σύστημα στην Ελβετία. – Το σύστημα κυβερνώσης βουλής το προσλαμβάνει το ομοσπονδιακό κράτος από τα καντόνια. Το κυβερνητικό σύστημα γίνεται κατανοητό μόνο σε συνδυασμό με την ομοσπονδιακή οργάνωση και τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας.

Με την επιφύλαξη των δικαιωμάτων του λαού και των καντονίων, το ανώτατο όργανο του κράτους είναι η Ο μ ο σ π ο ν δ ι α κ ή Σ υ ν έ λ ε υ σ η (Assemblée fédérale, κοινοβούλιο). Την αποτελούν δύο βουλές, το Ε θ ν ι κ ό Σ υ μ β ο ύ λ ι ο (Conseil national, κάτω βουλή) και το Σ υ μ β ο ύ λ ι ο τ ω ν Κ ρ α τ ώ ν (Conseil des États, άνω βουλή), που έχουν τις ίδιες αρμοδιότητες. Το Εθνικό Συμβούλιο συγκροτούν 200 βουλευτές. Οι έδρες κατανέμονται στα 23 καντόνια ανάλογα με τον πληθυσμό τους. Οι βουλευτές εκλέγονται άμεσα με το αναλογικό σύστημα Hagenbach-Bischoff. Κάθε καντόνι αποτελεί εκλογική περιφέρεια και γι' αυτό στα καντόνια με μία έδρα ισχύει σύστημα σχετικής πλειοψηφίας. Το Εθνικό Συμβούλιο ανανεώνεται ολοσχερώς κάθε 4 έτη. Το Συμβούλιο των Κρατών έχει 46 μέλη, δηλαδή κάθε καντόνι έχει 2 έδρες. Εκεί κάθε καντόνι ρυθμίζει την εκλογή των αντιπροσώπων του. Όλα τα καντόνια προβλέπουν άμεση εκλογή

και σχεδόν όλα πλειοψηφικό σύστημα ενός ή δύο γύρων. Στα περισσότερα, οι εκλογές για τις δύο βουλές γίνονται ταυτόχρονα και η θητεία στο Συμβούλιο των Κρατών είναι ίση με τη θητεία στο Εθνικό Συμβούλιο. Ούτε στη μία ούτε στην άλλη βουλή υπάρχει επιτακτική εντολή.

Ανώτατο εκτελεστικό όργανο είναι το επταμελές Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Conseil fédéral). Τα μέλη τα εκλέγει –ένα ένα και όχι με δεσμευμένους συνδυασμούς– η Ομοσπονδιακή Συνέλευση (οι δύο βουλές σε κοινή συνεδρία) ύστερα από κάθε εκλογές για το Εθνικό Συμβούλιο, δηλαδή κάθε τέσσερα έτη, και δεν ανακαλούνται. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν μπορεί να έχει περισσότερα μέλη από το ίδιο καντόνι. Η ιδιότητα του ομοσπονδιακού συμβούλου είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του μέλους των δύο βουλών. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση εκλέγει για ένα έτος τον πρόεδρο και τον αντιπρόεδρο του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου μεταξύ των μελών του. Επανεκλογή προέδρου και αντιπροέδρου για το επόμενο έτος δεν επιτρέπεται, ενώ ο απερχόμενος πρόεδρος δεν μπορεί να εκλεγεί αντιπρόεδρος. Υπάρχει παράδοση κάθε μέλος του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου να εκλέγεται, με τη σειρά του, αντιπρόεδρος και, αμέσως μετά, πρόεδρος. Επίσης, τα μέλη να επανεκλέγονται σχεδόν πάντοτε, αν ξαναείναι υποψήφιοι.

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δρα συλλογικά, αν και κάθε μέλος του προΐσταται σε ένα διοικητικό τομέα. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο έχει νομοθετική πρωτοβουλία, όπως και τα μέλη των βουλών, και τα μέλη του έχουν δικαίωμα να παρίστανται στις συνεδριάσεις τους. Στην πράξη, τους νόμους τους ετοιμάζει το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου φαντάζονται σαν επαγγελματίες απέναντι στους ερασιτέχνες των βουλών. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν μπορεί, όμως, να παραιτηθεί συλλογικά και η υπουργική αλληλεγγύη είναι άγνωστη. Στην πράξη, σχηματίζεται σχεδόν πάντοτε σύμψηφο μεταξύ των μελών του για τις μείζονες αποφάσεις. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση μπορεί να δίνει εντολές (mandats) στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, που οφείλει να τις εκτελεί και, γενικότερα, να υπακούει, αλλά διαθέτει την κανονιστική αρμοδιότητα. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν είναι «υπουργείον». Ούτε δικό του πρόγραμμα έχει ούτε κοινοβουλευτική ευθύνη. Γι' αυτό δεν μπορεί να θέτει θέμα εμπιστοσύνης και «κυβερνητικές» κρίσεις δεν υπάρχουν. Άλλωστε, αφού δεν είναι ελεύθερο, δεν μπορεί να είναι υπεύθυνο. Ούτε μπορεί να διαλύσει τις βουλές. Κάθε μέλος του είναι ένα είδος «εκτελεστικού υπαλλήλου», που εφαρμόζει ό,τι επιθυμίες έχει η Ομοσπονδιακή Συνέλευση και, τελικώς, ο λαός στο σύνολό του. Κατά πάγια πρακτική, τις επτά θέσεις του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου τις μοιράζονται αναλογικώς τα κόμματα.

Τα μεγάλα κόμματα έχουν σχεδόν μονίμως τον ίδιο αριθμό θέσεων (2-2-2-1) και ξέρουν ότι δεν μπορούν να αποκτήσουν απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Μόνο τα πολύ μικρά κόμματα δεν έχουν εκπρόσωπο. Επίσης, τα μεγάλα καντόνια ή οι ευρύτερες περιοχές,

ιδίως οι γλωσσικές, έχουν συνήθως μία θέση. Πάντοτε υπάρχει κάποια ισορροπία στην εκπροσώπηση των μειζόνων θρησκευτικών κοινοτήτων.

Στο ελβετικό σύστημα κυβερνώσης βουλής, αν δεν επικρατεί, θεωρητικά, σύγχυση εξουσιών, ο χωρισμός τους είναι χαλαρότατος. Στην πράξη, όμως, οι εξουσίες κατανέμονται, με λεπτότατη δοσολογία, μεταξύ των δύο βουλών, μεταξύ Ομοσπονδιακής Συνελεύσεως και Ομοσπονδιακού Συμβουλίου και μεταξύ κομμάτων. Η «κυβερνώσα βουλή» –που είναι κοινοβούλιο με δύο βουλές– τελικώς κυβερνά λιγότερο από όσο δηλώνει ο χαρακτηρισμός της. Τούτο εγγράφεται επί πλέον στη γενικότερη υποχώρηση των αντιπροσωπευτικών σωμάτων στις σημερινές δημοκρατίες. Ο κρυφός κοινοβουλευτισμός υποφύσκει και στην Ελβετία.

Την κάμψη των αντιπροσωπευτικών σωμάτων επιβάλλουν ακόμη περισσότερο άλλοι δύο παράγοντες. Αφ' ενός, το ομοσπονδιακό σύστημα επιφυλάσσει στα καντόνια σημαντικές αρμοδιότητες, τις οποίες δεν έχουν τα ομοσπονδιακά όργανα. Αφ' ετέρου, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας εξασφαλίζουν διαρκώς στον λαό μεγάλη εξουσία. Άλλωστε, το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα αποτελεί μερική αναίρεση του αντιπροσωπευτικού. Στην Ελβετία, η αντιπολίτευση είναι ο λαός, αφού μάλιστα όλα τα αξιόλογα κόμματα μετέχουν στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο.

Με λαϊκή αρνησικυρία –για την οποία χρειάζονται μόνο 50.000 υπογραφές ή οκτώ καντόνια– γίνεται δημοψήφισμα για την κατάργηση κάθε νόμου. Με λαϊκή πρωτοβουλία –δηλαδή μόνο με 100.000 υπογραφές– και δημοψήφισμα, κάθε ρύθμιση μπορεί να μπει στο Σύνταγμα ή να γίνει νόμος (βλ. ανωτ. αρ. 97).

Τον λαό, λοιπόν, έχουν αντιμέτωπο οι ομοσπονδιακοί σύμβουλοι, αλλά και οι δύο βουλές. Η δράση τους πρέπει να είναι τέτοια, που ο λαός να μην τους αποδοκιμάζει. Ο χωρισμός των εξουσιών γίνεται κυρίως μεταξύ λαού και ομοσπονδιακών οργάνων, μεταξύ ομοσπονδίας και καντονιών και μεταξύ λαού πάλι και οργάνων των καντονιών.

Συνέπεια των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας είναι ότι δεν υπάρχει στην Ελβετία δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. Τους νόμους τούς ελέγχει, πολιτικά, απ' ευθείας ο λαός. Αν ένα δικαστήριο θεωρήσει νόμο αντισυνταγματικό, θα προκαλέσει λαϊκή πρωτοβουλία για αναθεώρηση του Συντάγματος και ο ρόλος του δεν είναι τέτοιος. Οπωσδήποτε, όμως, το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο είναι αρμόδιο για τις προσφυγές για παραβίαση συνταγματικών δικαιωμάτων και για τις διαφορές δημοσίου δικαίου μεταξύ ομοσπονδιακού κράτους και καντονιών ή μεταξύ καντονιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ι. ΤΙ ΕΙΝΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

140. – Πώς εμφανίζονται τα Συντάγματα. – Η συνταγματική οργάνωση του κράτους είναι αγγλική και νομική. Ο κίνδυνος για τα δικαιώματα των Άγγλων, τα οποία αναγνωρίζει το κοινοδίκαιο, ήταν τότε οι βασιλικές προνομίες. Η αριστοκρατία και ο λαός ενώνονται για να περιορίσουν τη βασιλική εξουσία. Με όπλο το Κοινοβούλιο, που τους αντιπροσωπεύει, εξασφαλίζουν εγγυήσεις για τα δικαιώματα και τις ελευθερίες τους. Οι εγγυήσεις αυτές δεν μπορεί παρά να είναι γραπτές. Ο Μέγας Χάρτης των ελευθεριών (Magna Charta Libertatum, 1215) θεωρείται ο πρώτος γραπτός αγγλικός νόμος (statute). Η Αναφορά των Δικαιωμάτων (Petition of Rights, 1628), ο νόμος του Habeas Corpus (1679), η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων (Bill of Rights, 1689) είναι νόμοι του Κοινοβουλίου σαν όλους τους άλλους και κατοχυρώνουν τα ατομικά δικαιώματα. Πρόκειται για αναγνώριση καθιερωμένων αρχών του ορθού λόγου, δηλαδή του φυσικού δικαίου. Από αυτές τις αρχές πηγάζει το αγγλικό Σύνταγμα. Ο ρόλος του Κοινοβουλίου για την κατοχύρωσή τους είναι τόσο αποφασιστικός, που το ίδιο το Κοινοβούλιο θεωρείται η καλύτερη προστασία των δικαιωμάτων. Επειδή είναι κυρίαρχο, δεν υπάρχει διάκριση Συντάγματος και νόμου. Θεωρητικά, αλλά μόνο θεωρητικά, το Κοινοβούλιο μπορεί να καταργήσει κάθε νόμο όποτε θέλει.

Αφού κανένας κανόνας δεν το δεσμεύει, το αγγλικό κοινοβούλιο ρυθμίζει κάθε κοινωνική ύλη. Στον αφορισμό *«Το κοινοβούλιο μπορεί να κάνει τα πάντα εκτός από το κάνει μια γυναίκα άνδρα και έναν άνδρα γυναίκα»* (de Lolme) παρατηρούν ότι μπορεί να ορίσει διατάξεις για άνδρες να ισχύουν και για γυναίκες και αντίστροφα.

Αυτή την ισοδυναμία Συντάγματος και νόμου την εγκαταλείπουν πρώτες οι Ηνωμένες Πολιτείες. Κάθε πολιτεία αποκτά γ ρ α π τ ό Σύνταγμα, που περιέχει αφ' ενός διακήρυξη δικαιωμάτων και αφ' ετέρου την οργάνωση του πολιτεύματος. Συγχρόνως, επειδή στην Αμερική δεν υπάρχει

μονάρχης, που είναι αντίβαρο στα αντιπροσωπευτικά σώματα, οι αιρετές βουλές αποδεικνύονται πολύ γρήγορα εξ ίσου τυραννικές με τον κληρονομικό δεσπότη. Πρέπει, λοιπόν, το Σύνταγμα να προστατευθεί από τις επεμβάσεις των βουλών. Είναι αναγκαίο να εισαχθεί *διάκριση μεταξύ νόμου και Συντάγματος* (ή κοινού και συνταγματικού νόμου). Η τυπική αυτή διάκριση προϋποθέτει και οργανική διάκριση. Άλλο όργανο παράγει το Σύνταγμα και άλλο τους νόμους, ειδική Σύνταγμα και νόμοι ταυτίζονται. Με άλλα λόγια, η συντακτική εξουσία διαφέρει από τη νομοθετική. Το Σύνταγμα το θέτει συνήθως μια συντακτική συνέλευση, εκλεγμένη με ειδική διαδικασία, και όχι η κοινή βουλή. Για να είναι, όμως, σεβαστή η διάκριση Συντάγματος και νόμου πρέπει να *ελέγχεται η συνταγματικότητα των νόμων*, και αυτό το έργο δεν μπορεί παρά να είναι αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας. Στον έλεγχο της συνταγματικότητας οδηγεί και ο χαρακτήρας του ομοσπονδιακού Συντάγματος, το οποίο, ως σύμβαση μεταξύ των πολιτειών, πρέπει να τηρείται. Χωρίς έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων η υπεροχή του Συντάγματος παραμένει χωρίς συνέπειες.

Η Γαλλική Επανάσταση εισάγει μια ατελέστατη διάκριση Συντάγματος και νόμου. Τα ατομικά δικαιώματα καταγράφονται σε διακηρύξεις που δεν αποτελούν μέρος των Συνταγμάτων και γι' αυτό δεν έχουν ρυθμιστικό περιεχόμενο. Τα Συντάγματα διαφέρουν από τους νόμους, αλλά υπό την επίδραση του Ρουσό, που θεωρεί τον νόμο *«έκφραση της γενικής θελήσεως»*, δεν υπάρχει κανόνας δικαίου ανώτερος από τον νόμο. Παρομοίως, επικρατεί κάποια σύγχυση ανάμεσα στη συντακτική και τη νομοθετική εξουσία, που και οι δύο ανήκουν στο έθνος ή τον λαό. Η Γαλλία καθιερώνει το *«κράτος του νόμου (État légal)»*, κατά το οποίο η νομοθετική εξουσία ρυθμίζει μόνη της όλο το κράτος με νόμο και κατ' επέκταση η εκτελεστική εξουσία υπόκειται πέρα για πέρα στον νόμο. Έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων δεν υπάρχει. Αρχικά, το γαλλικό σύστημα πλησιάζει πολύ το αγγλικό. Η ηπειρωτική Ευρώπη ακολουθεί, γενικώς, το γαλλικό σύστημα.

Φωτεινή εξαίρεση αποτελεί η *Ελλάς*, όπου τη συνταγματικότητα των νόμων την ελέγχουν όλα τα δικαστήρια νομολογιακώς, με βάση τη διάκριση Συντάγματος και νόμου ή συνταγματικό έθιμο, ήδη από το 1871 (Α.Π. 18/1871 και 23/1897). Σχεδόν συγχρόνως με την Ελλάδα παρόμοιο σύστημα υιοθετεί και η Νορβηγία. Και οι δύο ακολουθούν το αμερικανικό πρότυπο.

Η εικόνα στην Ευρώπη αλλάζει άρδην μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Κατ' αρχάς, οι Αμερικανοί υποδεικνύουν στους ηττημένους, και ιδίως στη Γερμανία, να υιοθετήσουν τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Είναι μια μικρή εγγύηση ότι δεν θα επαναληφθεί μια πολύ θλιβερή ιστορία. Για παρόμοιους λόγους υιοθετούν τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας η Πορτογαλία και η Ισπανία κατά τη δεκαετία του 1970 και τα

κράτη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης κατά τη δεκαετία του 1990. Εν τω μεταξύ, η Γαλλία προσχωρεί και αυτή (1971-1974) στον έλεγχο της συνταγματικότητας και, τώρα, «ο νόμος είναι έκφραση της γενικής θελήσεως, μόνον εφόσον σέβεται το Σύνταγμα» (C.C., 23 Αυγ. 1985).

Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είναι μια απόδειξη για τον δημοκρατικό και φιλελεύθερο χαρακτήρα του πολιτεύματος. Κάθε κράτος, βέβαια, θεσπίζει δικό του σύστημα ελέγχου. Πάντως, η Αγγλία δεν εγκαταλείπει την παράδοσή της.

141. – Οι έννοιες του όρου Σύνταγμα. – Η ιστορική εξέλιξη εξηγεί γιατί ο όρος Σύνταγμα έχει τρεις έννοιες, την ιδανική, την ουσιαστική και την τυπική. Ως προϊόν επαναστάσεων, ο όρος Σύνταγμα ξεκινά με έντονη ιδεολογική φόρτιση. Αυτή η ιδανική έννοια του όρου σημαίνει ότι το πολίτευμα πρέπει να εξασφαλίζει την πολιτική και ατομική ελευθερία. Κάτι τέτοιο, όμως, είναι αρκετά ασαφές. Αυτή την αντίληψη απηχεί η Διακήρυξη του 1789 στο άρθρο 16, που παραθέσαμε (ανωτ. αρ. 123). Την ιδανική έννοια του Συντάγματος υποκαθιστά βαθμιδόν η έννοια του κράτους δικαίου ή της «κυριαρχίας του νόμου».

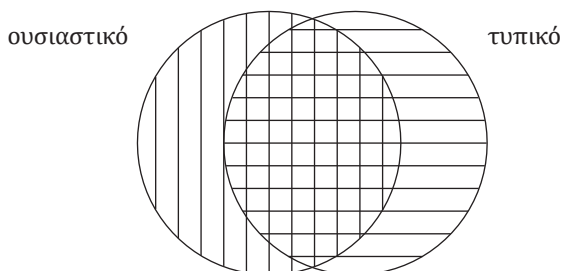
Το γεγονός ότι το Σύνταγμα είναι αγγλική επινόηση που εξελίσσεται με την Αμερικανική και τη Γαλλική Επανάσταση εξηγεί τον σχηματισμό της ουσιαστικής και της τυπικής έννοιας του όρου. Το υπό ουσιαστική έννοια Σύνταγμα (ή ουσιαστικό Σύνταγμα) κάθε κράτους ταυτίζεται με το συνταγματικό του δίκαιο. Το υπό τυπική έννοια Σύνταγμα (ή τυπικό Σύνταγμα) είναι ο γραπτός θεμελιώδης νόμος του, που προέρχεται από τον συντακτικό νομοθέτη και συνήθως έχει ηυξημένη τυπική ισχύ (βλ. κατωτ. αρ. 143).

Θεμελιώδης χαρακτηρίζεται ο νόμος που σε γενικές γραμμές έχει περιεχόμενο αντίστοιχο με το περιεχόμενο του ουσιαστικού Συντάγματος.

Ουσιαστικό Σύνταγμα έχουν όλα τα κράτη, ασχέτως από το πολίτευμά τους. Π.χ., κατά την απόλυτη μοναρχία του Όθωνα υπήρχε ουσιαστικό Σύνταγμα, όχι όμως τυπικό. Εφόσον υπάρχει έννομη τάξη, υπάρχει και ουσιαστικό Σύνταγμα. Σε αντίθεση με την ιδανική έννοια του Συντάγματος, που εμπεριέχει αξιολογική κρίση, η ουσιαστική έννοια είναι ουδέτερη. Στα δημοκρατικά, πάντως, κράτη το ουσιαστικό Σύνταγμα περιλαμβάνει τις αρδές γραμμές για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και για την οργάνωση του κράτους, η οποία είναι τέτοια που εξασφαλίζει την προστασία των δικαιωμάτων.

Στον ορισμό του συνταγματικού δικαίου, αλλά και στην ανάπτυξη της ύλης του, θα έπρεπε ίσως να προτάσσεται η προστασία των δικαιωμάτων και να ακολουθεί το οργανωτικό μέρος. Για λόγους, όμως, παιδαγωγικούς και συστηματικούς γίνεται το αντίθετο. Πράγματι, είναι αδύνατο να προσεγγίσει κανείς τα ατομικά δικαιώματα, που αποτελούν σταυροδρόμι περισσότερων κλάδων της νομικής επιστήμης, πριν μελετήσει την οργάνωση του κράτους, στην οποία στηρίζεται όλο το σύστημα των κανόνων δικαίου (βλ. ανωτ. αρ. 4).

Το ουσιαστικό και το τυπικό Σύνταγμα είναι έννοιες δ ι α λ λ η λ ε ς. Αφ' ενός το ουσιαστικό Σύνταγμα περιλαμβάνει κανόνες δικαίου από κάθε βαθμίδα της πυραμίδας (τυπικό Σύνταγμα, νόμους, διοικητικές πράξεις κλπ.). Αφ' ετέρου το τυπικό Σύνταγμα περιλαμβάνει όχι μόνο κανόνες του συνταγματικού δικαίου, αλλά και άλλων κλάδων.



Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ο εκλογικός νόμος ανήκει στο ουσιαστικό Σύνταγμα, αλλά το τυπικό Σύνταγμα δεν ρυθμίζει τα σχετικά θέματα. Η επίσημη μετάφραση του κειμένου της Αγίας Γραφής «σε άλλο γλωσσικό τύπο απαγορεύεται χωρίς την έγκριση της Αυτοκέφαλής Εκκλησίας της Ελλάδας και της Μεγάλης του Χριστού Εκκλησίας στην Κωνσταντινούπολη» (Σ 3 § 3). Η διάταξη αυτή ανήκει στο τυπικό Σύνταγμα, αλλά όχι στο ουσιαστικό. Πάντως, οι περισσότερες διατάξεις του τυπικού Συντάγματος ανήκουν και στο ουσιαστικό.

142. – Διακρίσεις των ουσιαστικών Συνταγμάτων. – Τα ουσιαστικά Συντάγματα είναι είτε γραπτά είτε άγραφα, τα τυπικά όμως είναι πάντοτε γραπτά. Το τυπικό και το γραπτό Σύνταγμα δεν ταυτίζονται, αλλά το τυπικό αντιδιαστέλλεται από το ουσιαστικό και το γραπτό από το άγραφο. Το γραπτό Σύνταγμα είναι διατυπώμενο σε τουλάχιστον ένα κείμενο με ρυθμιστικό περιεχόμενο, και δεν προέρχεται απαραίτητως από τον συντακτικό νομοθέτη. Άγραφο είναι το Σύνταγμα που αποτελείται από εθιμικούς κανόνες δικαίου ή και συνθήκες του πολιτεύματος.

Ένα κείμενο στο οποίο οι θεωρητικοί συγκεντρώνουν άγραφους κανόνες δεν είναι γραπτό Σύνταγμα, επειδή δεν προσδίδει ρυθμιστικό περιεχόμενο.

Σύνταγμα που ένα μέρος του να μην είναι γραπτό δεν υπάρχει. Ακόμη και στην Αγγλία, που θεωρείται παράδειγμα χώρας με άγραφο Σύνταγμα, νόμοι, ψηφισμένοι από το Κοινοβούλιο, προστατεύουν τα ατομικά δικαιώματα και ρυθμίζουν ορισμένα οργανωτικά θέματα.

Οργανωτικά θέματα ρυθμίζουν ιδίως οι Act of Settlement (1701), Reform Bill (1832), Representation of the People Acts (1867, 1884, 1918, 1928, 1969), Parliament Acts (1911, 1949), Statute of Westminster (1931) και House of Lords Act (1999). Για την προστασία

των ατομικών δικαιωμάτων βλ. ανωτ. αρ. 140. Ο Human Rights Act (1998) επιτρέπει στον Άγγλο δικαστή να λαμβάνει υπ' όψη του την Ευρωπαϊκή σύμβαση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

Το γραπτό Σύνταγμα δεν είναι απαραίτητως κωδικοποιημένο. Π.χ., στην Τρίτη Γαλλική Δημοκρατία ισχύουν τέσσερις συνταγματικοί νόμοι (1875), ενώ στην Ελλάδα, μαζί με το Σύνταγμα του 1952, ισχύουν και πολλές συντακτικές πράξεις και ψηφίσματα της ανώμαλης περιόδου που προηγήθηκε, το λεγόμενο «*παρασύνταγμα*» (βλ. κατωτ. αρ. 253).

Αποκτώντας γραπτό Σύνταγμα, ένα κράτος συχνά αναγγέλλει νομικά ότι ιδρύθηκε ή τουλάχιστον ότι ανανεώνει την οργάνωσή του σε ορθολογικές βάσεις. Π.χ., τέτοιος είναι ο συμβολισμός του Συντάγματος της Επιδάουρου (1η Ιανουαρίου 1822), με το οποίο «*Το Ἐλληνικὸν Ἔθνος... κηρύττει... ενώπιον Θεοῦ καὶ ἀνθρώπων, “τὴν Πολιτικὴν αὐτοῦ ὑπαρξιν καὶ ἀνεξαρτησίαν”*» (προοίμιο), αλλά και του Συντάγματος του 1975.

143.- Διακρίσεις των τυπικών Συνταγμάτων. – Τα τυπικά Συντάγματα είναι είτε αυστηρά (ή με ηυξημένη τυπική ισχύ) είτε ήπια. Τα αυστηρά μεταβάλλονται με δυσκολότερο τρόπο από ό,τι οι κοινοί νόμοι, ενώ τα ήπια ακριβώς όπως οι κοινοί νόμοι. Βέβαια, υπάρχουν διαβαθμίσεις στον αυστηρό χαρακτήρα των διαφόρων Συνταγμάτων. Απολύτως αυστηρό χαρακτηρίζεται ένα Σύνταγμα όταν δεν υπάρχει νομικός τρόπος να τροποποιηθεί. Ένα τέτοιο Σύνταγμα μεταβάλλεται μόνο με θραύση του πλαισίου του. Ορισμένες διατάξεις ενός Συντάγματος ενδέχεται να έχουν αυστηρότερο χαρακτήρα από τις άλλες ή και απολύτως αυστηρό.

Με τον αυστηρό χαρακτήρα ο συντακτικός νομοθέτης επιδιώκει να διασφαλίσει το έργο του. Ένα ήπιο Σύνταγμα, όμως, έχει το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει την προσαρμογή στις απρόβλεπτες ανάγκες του μέλλοντος, αλλά και ενέχει τον κίνδυνο η πλειοψηφία να καταπιέζει τη μειοψηφία και να περιορίζει τα δικαιώματά της.

Στον αυστηρό χαρακτήρα έγκειται η ηυξημένη τυπική ισχύς του Συντάγματος έναντι των κοινών νόμων. Χωρίς αυτήν, το Σύνταγμα δεν βρίσκεται σε επίπεδο της πυραμίδας των κανόνων δικαίου ανώτερο από το επίπεδο των νόμων. Η ηυξημένη τυπική ισχύς εξασφαλίζεται με την ειδική διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος και με τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Σήμερα η τάση είναι να διαδίδεται ο έλεγχος της συνταγματικότητας, αλλά και να μειώνεται η αυστηρότητα των Συνταγμάτων, χωρίς πάντως να καταργείται. Ίσως διότι η δημοκρατία κατασταλάζει διεθνώς.

Ο όρος «*Σύνταγμα*» φέρνει στον νου ένα Σύνταγμα τυπικό και αυστηρό, δηλαδή ό,τι κατά νομική ακριβολογία είναι κατά κανόνα Σύνταγμα. Και οι άλλες, όμως, έννοιες χρησιμοποιούνται πολύ συχνά, μολοντί ενίοτε οι διαφο-

ρές τους είναι λεπτές. Έτσι, το ουσιαστικό Σύνταγμα μπορεί να είναι και τυπικό. Επίσης, μπορεί να είναι γραπτό ή άγραφο και αυστηρό ή ήπιο. Το τυπικό Σύνταγμα είναι πάντοτε γραπτό και ποτέ άγραφο, αλλά μπορεί να είναι αυστηρό ή ήπιο. Το γραπτό Σύνταγμα μπορεί να μην περιέχεται μόνο στο τυπικό Σύνταγμα και να είναι αυστηρό ή ήπιο. Το άγραφο δεν είναι ποτέ αυστηρό.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ο εκλογικός νόμος αποτελεί γραπτό τμήμα του ουσιαστικού Συντάγματος, αλλά όχι του τυπικού. Το αγγλικό Σύνταγμα δεν είναι τυπικό και είναι ήπιο, εν μέρει γραπτό και εν μέρει άγραφο. Τα Συντάγματα της Νέας Ζηλανδίας και του Ισραήλ είναι γραπτά και ήπια. Οι παραχωρημένοι συνταγματικοί χάρτες του 19ου αιώνα ήταν Συντάγματα γραπτά και κατά κανόνα ήπια, διότι τους έθετε ο μονάρχης, που έθετε και τους νόμους.

Τα Συντάγματα αποκτούν αυστηρό χαρακτήρα με ποικίλους τρόπους. Μπορεί να απαγορεύουν κάθε αναθεώρηση ή την αναθεώρηση μόνον ορισμένων διατάξεων τους ή να απαγορεύουν την αναθεώρηση πριν εκπνεύσει ορισμένη προθεσμία ή να αναθέτουν τη σχετική αρμοδιότητα σε ειδικό όργανο ή να την αναθέτουν στο νομοθετικό όργανο αλλά με ειδική διαδικασία, περισσότερο βραδυκίνητη από τη συνηθισμένη διαδικασία για την ψήφιση των νόμων (π.χ., με ηυξημένη απαρτία ή και ηυξημένη πλειοψηφία), ή να προβλέπουν συνδυασμό τέτοιων ρυθμίσεων.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Τα ελληνικά Συντάγματα από το 1864 έως το 1952 απαγορεύουν την αναθεώρηση των θεμελιωδών διατάξεών τους. Το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 125) προέβλεπε ψήφιση από Βουλή και Γερουσία με απόλυτη πλειοψηφία και έπειτα από τις δύο βουλές σε κοινή συνεδρία με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών τους, καθώς και τη δυνατότητα δημοψηφίσματος, αν το αποφάσιζαν μαζί οι δύο βουλές. Το ίδιο Σύνταγμα επέτρεπε αναθεώρησή του μόνο μετά πενταετία από τη θέση του σε ισχύ. Για το Σύνταγμα του 1975 βλ. κατωτ. αρ. 407 επ. και 416.

144.- Το συνταγματικό έθιμο. – Η διδασκαλία για το έθιμο (*consuetudo*) ανήκει γενικώς στην εισαγωγή στην επιστήμη του δικαίου. Ας υπενθυμίσουμε μόνον ότι για να υπάρχει εθιμικός κανόνας δικαίου απαιτούνται δύο στοιχεία, ένα αντικειμενικό, η μακροχρόνια άσκηση (*longus usus*), και ένα υποκειμενικό, η πεποίθηση δικαίου (*opinio juris* ή *opinio necessitatis*).

Όταν ένα Σύνταγμα είναι γραπτό, μπορεί άραγε ορισμένα θέματά του να τα ρυθμίζει έθιμο; Αν το ίδιο το Σύνταγμα το ανέχεται, δεν υπάρχει πρόβλημα. Αν όχι, τότε μπορούμε να δεχθούμε μόνο σ υ μ π λ η ρ ω τ ι κ ό συνταγματικό έθιμο (*consuetudo praeter constitutionem*) και ποτέ καταργητικό. Πράγματι, κ α τ α ρ γ η τ ι κ ό έθιμο (*consuetudo contra constitutionem*) ισοδυναμεί με αναθεωρητική διαδικασία που δεν προβλέπει το Σύνταγμα. Με άλλα λόγια, τα όργανα

που έχουν αρμοδιότητα να εξασφαλίζουν την τήρηση του Συντάγματος θα μπορούσαν να το παραβιάζουν σε πείσμα του οργάνου που το θεσπίζει.

Παράδειγμα: Πριν από το Σύνταγμα του 1952 (59 § 2), δεν προβλέπεται νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. κατωτ. αρ. 439) και την περιέσωζε συμπληρωτικό συνταγματικό έθιμο. Αφού κανένα Σύνταγμά μας δεν περιέχει διάταξη για τον εθνικό ύμνο, τον οποίο εισήγαγε διάταγμα του Γεωργίου Α' προτάσει του υπουργού ναυτικών (28.6.1865), νόμος μπορεί τάχα να τον αλλάξει; Αποδίδω κατοχύρωσή του σε τέτοιο έθιμο, διότι συντρέχουν πανελλήνια μακροχρόνια άσκηση και συνείδηση δικαίου. Τα ίδια ισχύουν και για τη γαλανόλευκη.

145.- Η συντακτική εξουσία και η αναθεωρητική αρμοδιότητα. -

Εφόσον κάθε έννομη τάξη έχει ουσιαστικό Σύνταγμα, φορέας της εξουσίας που το θεσπίζει είναι το ίδιο το κράτος. Έτσι, **συντακτική εξουσία λέγεται η βούληση η οποία θέτει το Σύνταγμα**. Προφανώς, τη συντακτική εξουσία την έχει το κράτος. Στην πράξη, όμως, η εξουσία αυτή δεν έχει φορέα παρά το κυρίαρχο όργανο και έτσι η «εξουσία» αυτή γίνεται αρμοδιότητα. Ανάλογα με την αριθμητική συγκρότηση του κυρίαρχου οργάνου διακρίνουμε τα Συντάγματα σε θεμελιωμένα στη δημοκρατική, τη μονοκρατική ή την ολιγοκρατική αρχή.

Στα κράτη με γραπτό Σύνταγμα, από τη συντακτική διαφέρει η αναθεωρητική αρμοδιότητα, δηλαδή η αρμοδιότητα για τροποποίηση του Συντάγματος. Αυτή τη ρυθμίζει το δίκαιο του κράτους, και μάλιστα λεπτομερώς όταν το Σύνταγμα είναι αυστηρό.

Η συντακτική εξουσία είναι **πρωτογενής**. Δηλαδή ασκείται πάντοτε κατά παράβαση των κανόνων δικαίου που ισχύουν μέχρι τότε. Η συντακτική εξουσία καταλύει μια έννομη τάξη και ιδρύει μια άλλη. Αυτή είναι η **θράση του συνταγματικού πλαισίου**. Η συντακτική εξουσία ασκείται όταν ιδρύεται νέο κράτος ή όταν παραβιάζονται οι κανόνες για την αναθεώρηση του Συντάγματος, οπότε το κράτος ανασυντάσσεται.

Παράδειγμα: Στην Ελλάδα, η συντακτική εξουσία ασκείται για πρώτη φορά με τη θέσπιση του Συντάγματος της Επιδάου (1η Ιανουαρίου 1822), αλλά και κάθε φορά που αλλάζει το Σύνταγμα έως το 1975, διότι δεν τηρείται η αναθεωρητική διαδικασία. Γνήσιες είναι μόνον οι αναθεωρήσεις υπό το ισχύον Σύνταγμα.

Τουλάχιστον στις δημοκρατίες, η συντακτική εξουσία συνδυάζεται ανέκαθεν με το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Την ασκεί ειδική συνέλευση αντιπροσώπων του λαού. Αυτή η **συντακτική συνέλευση** είναι επαναστατική και θεωρείται κυρίαρχη. Αντίθετα, η συνέλευση με αναθεωρητική αρμοδιότητα (αναθεωρητική βουλή ή συνέλευση) υπόκειται στους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Συντακτικός νομοθέτης λέγεται αυτός που έχει συντακτική αρμοδιότητα και α-να-θ-ε-ω-ρ-η-τ-ι-κ-ός αυτός που έχει αναθεωρητική. Ο όρος «συνταγματικός νομοθέτης» είναι αδόκιμος, διότι σημαίνει τον νομοθέτη που υπόκειται στο Σύνταγμα, δηλαδή τον κοινό νομοθέτη, και όχι εκείνον που συντάσσει.

146.- Συντάγματα παραχωρημένα και Συντάγματα-συναλλάγματα. -

Τα Συντάγματα που στηρίζονται στη μοναρχική αρχή χαρακτηρίζονται π α ρ α-χ ω ρ η μ έ ν α, διότι με αυτά ο μονάρχης παραχωρεί στον λαό ορισμένες αρμοδιότητες, μολοντί διατηρεί το τεκμήριο της αρμοδιότητας. Θεωρητικώς, μπορεί να ανακαλέσει ένα τέτοιο Σύνταγμα.

Στην ιστορική εξέλιξη, μεταξύ παραχωρημένων και δημοκρατικών Συνταγμάτων εμφανίζονται ενίοτε τα λεγόμενα Σ υ ν τ ά γ μ α τ α - σ υ ν α λ λ ά γ μ α τ α (Constitutions-pactes). Στην κατάρτισή τους ο μονάρχης και ο λαός συντρέχουν, κατά κάποιο τρόπον, ισοδυνάμως, διότι τότε η πολιτική δύναμη του μονάρχη μειώνεται και του λαού αυξάνει και σχηματίζεται μια συγκυριακή ισορροπία. Έτσι, ο μονάρχης και ο λαός συνάπτουν «σύμβαση» (συνάλλαγμα= σύμβαση). Συμβατικό χαρακτήρα έχουν οπωσδήποτε και τα ομοσπονδιακά Συντάγματα. Έστω και ατύπως, αποτελούν συνθήκη μεταξύ των ομόσπονδων κρατών.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Παραχωρημένος από τον Λουδοβίκο ΙΗ΄ είναι ο γαλλικός συνταγματικός χάρτης του 1814 (Charte octroyée), ενώ ο αναθεωρημένος χάρτης του 1830 (Charte révisée) αποτελεί «συνάλλαγμα» μεταξύ Λουδοβίκου-Φιλίππου και κοινοβουλίου, ιδίως της κάτω βουλής. Και ο βασιλέας και οι βουλές θεωρούνται αντιπρόσωποι του έθνους. Άλλωστε, το ορλεανικό πολίτευμα είναι μεικτό. Κλασικό Σύνταγμα-συνάλλαγμα είναι και το ελληνικό του 1844, διότι αποτελεί συνθήκη μεταξύ μονάρχη, του Όθωνα, και λαού (βλ. κατωτ. αρ. 179).

147.- Δεν υπάρχει Ευρωπαϊκό Σύνταγμα. - Το ευρωπαϊκό δίκαιο υπερισχύει από το εθνικό όχι δυνάμει ευρωπαϊκού κανόνα, αλλά επειδή έτσι επιτρέπουν οι εθνικοί συνταγματικοί κανόνες. Η ευρωπαϊκή έννομη τάξη δεν αναθεωρείται μόνη της αλλά με συμφωνία όλων των κρατών μελών της, δηλαδή με διεθνή συνθήκη. Ένα γνήσιο Σύνταγμα προϋποθέτει ότι υπάρχει συντακτικό όργανο, που στη δημοκρατία είναι ο λαός. Ε υ ρ ω π α ĩ κ ό ς λ α ό ς δ ε ν π ρ ο β λ ε π ε τ α ι ως όργανο, ενώ τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να αποχωρήσουν από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή διατηρούν τελικώς την κυριαρχία τους. Ακόμη και η προσπάθεια να αποκτήσει η Ε.Ε. συνταγματική συνθήκη –και όχι Σύνταγμα– απέτυχε (2005).

Η Ε.Ε. είναι πολιτική οντότητα από την οποία εκπορεύονται ήδη οι περισσότεροι κανόνες δικαίου. Η οργάνωσή της –χωρίς τυπικό Σύνταγμα– είναι τέτοια που καλύπτει μεγάλο μέρος του ουσιαστικού Συντάγματος, έστω και χωρίς αυτοδύναμη εξουσία. Έχει θεσμούς όπως οι άμεσες εκλογές, ο χωρισμός των εξουσιών, η κατανομή αρμοδιοτήτων κατά το υπόδειγμα του κράτους, η ομοσπονδιακή διάρθρωση, η αρχή της επικουρικότητας, η αρμοδιότητα να εκδίδει κοινό νόμισμα στις χώρες της Ευρωζώνης κ.λπ. Γι' αυτό, το συνταγματικό δίκαιο δεν μπορεί πλέον να αγνοεί το ευρωπαϊκό, κάθε άλλο. Τα αντικείμενά τους συχνά επικαλύπτονται.

II. ΑΠΟ ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Α. ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΟΥ ΡΥΘΜΙΣΤΙΚΟΥ ΧΑΡΑΚΤΗΡΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

148.- Η τήρηση του Συντάγματος. – Πώς εξασφαλίζεται η τήρηση των κανόνων του αυστηρού Συντάγματος; Το πρόβλημα έχει δύο παραμέτρους. Αφ' ενός, πολύ συχνά, τα Συντάγματα δεν προβλέπουν έννομες συνέπειες για παράβαση διατάξεών τους, όλων ή ορισμένων. Πολλές διατάξεις τους θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν *leges imperfectae*, μολονότι δεν παύουν να είναι κανόνες δικαίου. Αφ' ετέρου οι συνταγματικοί κανόνες διέπουν τη δράση των άμεσων οργάνων του κράτους, που δεν εξαρτώνται το ένα από το άλλο, αλλά είναι νομικώς ισοδύναμα. Επειδή εδώ ο νομικός καταναγκασμός είναι μάλλον αδύνατος, τα Συντάγματα δημιουργούν ολόκληρο σύστημα κατά το οποίο το ένα όργανο, ασκώντας την αρμοδιότητά του, αποτρέπει την παράβαση του Συντάγματος από το άλλο.

Οι νομικές εγγυήσεις για την τήρηση του Συντάγματος είναι προληπτικές ή κατασταλτικές. Υπάρχουν, βέβαια, και πολιτικές εγγυήσεις, ιδίως τα δικαιώματα ψήφου και αντιστάσεως, αν όχι όλα τα ατομικά δικαιώματα (π.χ., συνέρχεσθαι).

Οι προληπτικές εγγυήσεις εμποδίζουν την αντισυνταγματική δράση ενός οργάνου και οι κατασταλτικές προβλέπουν συνέπειες για τέτοια δράση. Η δράση συνίσταται σε παραγωγή κανόνα δικαίου ή σε παράλειψη. Σε προληπτικές εγγυήσεις στηρίζεται όλο το κοινοβουλευτικό σύστημα, ενώ η σπουδαιότερη κατασταλτική εγγύηση είναι ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η υπουργική προσυπογραφή και η υπουργική ευθύνη (Σ 35 § 1 και 85) αποτελούν προληπτικές εγγυήσεις για την τήρηση του Συντάγματος από τον αρχηγό του Κράτους. Εν τούτοις, αν λήξει η τετραετής βουλευτική περίοδος (Σ 53 § 1 εδ. β') και το υπουργικό συμβούλιο δεν προσυπογράψει το διάταγμα για τη διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών, δεν απαιτείται προσυπογραφή. Πρέπει αυτό το διάταγμα να το εκδώσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μόνος του, ειδημή υπέχει ευθύνη για παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος αν όχι για εσχάτη προδοσία.

149.- Η αλλοίωση του Συντάγματος. – Η εφαρμογή του γραπτού Συντάγματος, όπως και κάθε κανόνα δικαίου, σημαίνει την υποχρεωτική υποταγή των εκάστοτε περιπτώσεων στο ρυθμιστικό του περιεχόμενο. Ενίοτε όμως συμβαίνει το αντίθετο, αφού «οι κανόνες δικαίου δεν έχουν τη δύναμη να

ρυθμίζουν επακριβώς την κατανομή της πολιτικής εξουσίας» (Jellinek). Αντί να υποτάσσεται η πράξη στο Σύνταγμα, προσαρμόζεται το Σύνταγμα στην πράξη. Το γράμμα των συνταγματικών διατάξεων παραμένει άθικτο, αλλά κ α τ ά την εφαρμογή τους το αρχικό τους νόημα μεταβάλλεται σ ι ω π η ρ ά. Το φαινόμενο αυτό λέγεται α λ λ ο ί ω σ η (Wandlung) ή καταστρατήγηση (fraus) του Συντάγματος.

Η αλλοίωση είναι απλό φαινόμενο της εφαρμογής του Συντάγματος και εντάσσεται στη λεγόμενη σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ή π ρ α γ μ α τ ι κ ό τ η τ α, που είναι η πολιτική πραγματικότητα ρυθμισμένη από την έννομη τάξη στο σύνολό της.

Με την αλλοίωση η πράξη ικανοποιεί μιαν ανάγκη που αλλιώς δεν καλύπτεται. Η ολοκληρωτική υποταγή της πολιτικής και κοινωνικής ζωής σε γραπτές διατάξεις συχνά θεσπισμένες από πολλά χρόνια και υπό διαφορετικές πολιτικές συνθήκες είναι δύσκολη. Όταν η πραγματικότητα πιέζει, ενδέχεται να αλλοιώνει το Σύνταγμα. Όταν μάλιστα η πίεση είναι πολύ μεγάλη, το συνταγματικό πλαίσιο σπάει.

Η αλλοίωση επιφέρει μεταβολή των συνταγματικών διατάξεων χωρίς αναθεώρηση του Συντάγματος ή πρωτογενή άσκηση συντακτικής εξουσίας. Η αλλοίωση προϋποθέτει ε π α ν ά λ η ψ η, διότι χωρίς επανάληψη το Σύνταγμα δεν αλλοιώνεται αλλά απλώς παραβιάζεται. Η επανάληψη δίνει το νέο νόημα στις συνταγματικές διατάξεις, ενώ το γράμμα παραμένει σεβαστό. Την επανάληψη διευκολύνει η απουσία οργανωμένου ελέγχου της συνταγματικότητας των ενεργειών των διαφόρων οργάνων ή η ανοχή των οργάνων που είναι αρμόδια να αντιδράσουν.

Η αλλοίωση του Συντάγματος είναι έννοια που χρησιμεύει για να καλύπτουμε κατά νομική κυριολεξία παραβάσεις του. Η αλλοίωση μπορεί να δημιουργήσει συνθήκες του πολιτεύματος ή έθιμα ή να προλειάνει το έδαφος για αναθεώρηση του Συντάγματος.

Η αλλοίωση γίνεται με θετικές πράξεις ή με παραλείψεις των οργάνων που είναι αρμόδια να εφαρμόσουν τη συγκεκριμένη διάταξη. Τα όργανα αυτά μπορούν να ανήκουν και στις τρεις εξουσίες.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Με αλλοίωση του Συντάγματος διαμορφώνεται το κοινοβουλευτικό πολίτευμα στην Αγγλία και εισάγεται στην Ελλάδα. Έτσι, αλλοίωση εμφανίζεται σε Σύνταγμα και ήπιο και αυστηρό. Υπό το Σύνταγμα του 1952, εμφανίζεται ο θεσμός των υπηρεσιακών Κυβερνήσεων, που διεξάγουν τις εκλογές. Το 1964, μάλιστα, η υπηρεσιακή Κυβέρνηση Παρασκευόπουλου, προσυπογράφει το διάταγμα (3/1964) για τη διάλυση της βουλής, επειδή η προηγούμενη Κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου έχει παραιτηθεί (βλ. κατωτ. αρ. 258).

Αλλοίωση του Συντάγματος αποτελεί ο συνδυασμός της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων με την υποχρεωτική έξοδό τους από την υπηρεσία με τη συμπλήρωση του χρόνου υπηρεσίας (Σ.Ε. 1244/1965). Η μονιμότητα, την οποία κατοχυρώνει ήδη το Σύνταγμα του 1911, συνδυάζεται πάντοτε, έως το 1964, με την υποχρεωτική έξοδό τους από την υπηρεσία με τη συμπλήρωση ορίου ηλικίας. Όμως το ν.δ. 4352/1964 ορίζει: «Οι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι απόλυνονται αυτοδικαίως άμα τη συμπληρώσει υπό τούτων τριακονταπενταετούς δημοσίας υπηρεσίας...» (1 § 1 εδ. α'). Προφανώς, με τη ρύθμιση αυτή η Κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου, που μόλις έχει ανέλθει στην εξουσία, θέλει να ελέγξει τη δημόσια διοίκηση. – Αλλοίωση του ισχύοντος Συντάγματος αποτελεί η σωματειακή (Σ.Ε. 2804/1984) και όχι ιδρυματική μορφή που επιβάλλει στα πανεπιστήμια ο ν. 1268/ 1982, ενώ το Σύνταγμα τα χαρακτηρίζει «ιδρύματα» (16 §§ 5-6). Επίσης, η μη εξαίρεση των νοσοκομείων των κοινωφελών ιδρυμάτων από την εφαρμογή ορισμένων ρυθμίσεων του Ε.Σ.Υ. (ν. 1397/1984), αν και «Δεν επιτρέπεται η μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης, κωδικέλλου ή δωρεάς, ως προς τις διατάξεις τους... υπέρ κοινωφελούς σκοπού» (Σ 109 § 1). Το Συμβούλιο της Επικρατείας (400/1986) δικαιολόγησε τη μη εξαίρεση με το ότι η ρύθμιση «εθεσπίσθη κατά την κρίση του κοινού νομοθέτη προς εξυπηρέτηση γενικότερου δημόσιου συμφέροντος», πράγμα που επιδέχεται μεγάλη κριτική. Τέλος, στην εποχή των Μνημονίων ορισμένα νομοσχέδια (π.χ., ν. 3985/2011 και 4093/2012) αποτελούνται μόνον από ένα άρθρο εκατοντάδων σελίδων και με πολλές υποδιαίρεσεις και ψηφίζονται με καταστρατήγηση του συνταγματικού κανόνα (76 § 1) ότι τα νομοσχέδια ψηφίζονται κατ' άρθρο.

150.- Η ερμηνεία του Συντάγματος. – Όπως όλοι οι κανόνες δικαίου, έτσι και οι κανόνες του γραπτού Συντάγματος χρειάζονται ερμηνεία, που είναι η διαδικασία για να συλλάβουμε το ακριβές νόημά τους. Η ερμηνεία του Συντάγματος έχει μεγάλη σπουδαιότητα για τρεις λόγους. Πρώτον, διότι το Σύνταγμα περιορίζεται σε αδρές ρυθμίσεις και αφήνει τις λεπτομέρειες στους κατώτερους κανόνες δικαίου, δεύτερον, διότι στο Σύνταγμα στηρίζεται όλη η έννομη τάξη και, τέλος, διότι τα συνταγματικά κείμενα έχουν αρχικώς γραφεί πριν από πολλά χρόνια και έχουν από τότε υποστεί επάλληλες επεξεργασίες με αναθεωρήσεις ή άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας. Παρ' όλα αυτά, το Σύνταγμα *δεν ερμηνεύεται διαφορετικά* από τους άλλους κανόνες δικαίου, ακριβώς διότι και αυτό το αποτελούν κανόνες δικαίου. Πάντως, δεν πρέπει να ξεχνά κανείς την ηυξημένη τυπική ισχύ.

Στα μαθηματικά επιτυγχάνουμε τη γνώση προχωρώντας από το απλό στο σύνθετο. Αντίθετα, η ερμηνεία κάθε κειμένου, νομικού ή μη, γίνεται με αέναη κυκλική πορεία από το σύνολο του κειμένου στα μέρη του και πάλι από τα μέρη στο σύνολο. Το σύνολο το σχηματίζουν τα μέρη του, ενώ τα μέρη είναι μέρη επειδή υπάρχει το σύνολο. Το σύνολο το κατανοούμε από τη σύνδεση των μερών του και τα μέρη τα κατανοούμε από τη θέση τους στο σύνολο του κειμένου. Το ίδιο συμβαίνει και στην ερμηνεία όλων των εκδηλώσεων της ζωής κάθε άλλου. Στην κυκλική του πορεία ο ερμηνευτής κάθε κανόνα δικαίου ατενίζει όλη την έννομη τάξη. Κανόνας δικαίου ανεπίδεκτος ερμηνείας δεν υπάρχει.

Η ερμηνεία διδάσκεται στο μάθημα της εισαγωγής στην επιστήμη του δικαίου. Απλώς υπενθυμίζουμε ότι αποβλέπει στην εφαρμογή του δικαίου σε συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά και αντιμετωπίζει τις ασάφειες, τις αντινομίες και, ίσως, τα κενά των κανόνων του. Ποιο, όμως, είναι το ακριβές νόημα ενός κανόνα; Κατά την υποκειμενική θεωρία, είναι το νόημα που είναι συνειδητό στον ιστορικό νομοθέτη, δηλαδή τον συγκεκριμένο συντάκτη του κανόνα, όταν θεσπίζει τον κανόνα. Αντίθετα, κατά την αντικειμενική θεωρία, ακριβές είναι το νόημα που προσλαμβάνει αντικειμενικότητα με τη θέσπιση του κανόνα ως νοηματικού όλου και ως μέρους της έννομης τάξεως, δηλαδή δεν παραμένει πάγιο, αλλά συμπορεύεται με τον κανόνα μέσα στην ιστορία και επηρεάζεται από την εκάστοτε κοινωνική συμβίωση. «Ποταμῶι γὰρ οὐκ ἔστιν ἐμβῆναι δις τῶι αὐτῶι» (Ηράκλειτος). Γενικώς, επικρατεί η αντικειμενική θεωρία, χωρίς όμως να παραβλέπει τον νοηματικό πυρήνα που τίθεται όταν θεσπίζεται ο κανόνας. (Πρβλ. Τζέφφερσον: «με την αλλαγή των συνθηκών οι θεσμοί πρέπει και αυτοί να εξελίσσονται ώστε να συμβαδίζουν με τους καιρούς. Τελικώς, όσο μπορούμε να απαιτούμε από έναν άνδρα να φορέι ακόμη το ένδυμα που του έκανε όταν ήταν παιδί, άλλο τόσο μπορούμε να απαιτούμε από μια πολιτισμένη κοινωνία να παραμένει ες αεί υπό το καθεστώς των βάρβαρων προγόνων της»).

Οι μέθοδοι ερμηνείας του δικαίου είναι τέσσερις. Η γραμματική ερμηνεία αναζητεί το νόημα του κανόνα δικαίου μέσα από τις λέξεις και τις γλωσσικές εκφράσεις που συγκροτούν το κείμενό του. «Κάθε ερμηνεία αρχίζει από τις λέξεις» (Dernburg). Η ιστορική ερμηνεία διερευνά τη βούληση, δηλαδή τον σκοπό του νομοθέτη μέσα από τις ιστορικές συνθήκες υπό τις οποίες θεσπίσθηκε ο κανόνας δικαίου. Εδώ η αναδρομή στις προπαρασκευαστικές εργασίες (αιτιολογικές εκθέσεις, κοινοβουλευτικά πρακτικά κλπ.) είναι πολύ χρήσιμη. Η συστηματική ερμηνεία αναζητεί το νόημα από τη θέση του κανόνα δικαίου στο κείμενο του νομοθετήματος. Τέλος, η τεολογική ερμηνεία αναζητεί τον αντικειμενικό σκοπό του κανόνα δικαίου, τη ratio legis. Ο σκοπός του νόμου διακρίνεται από τον σκοπό του νομοθέτη, που διερευνά η ιστορική ερμηνεία. Οι τέσσερις μέθοδοι συμπληρώνουν η μία την άλλη, αλλά σπουδαιότερη είναι η τεολογική, διότι το δίκαιον αποβλέπει στην εξυπηρέτηση των κοινωνικών αναγκών όπως αυτές συνάγονται από το γενικό του πνεύμα. Η σύγκριση των δικαίων εμπλουτίζει και τις τέσσερις μεθόδους.

Στο επίπεδο του Συντάγματος, η λεγομένη προερμηνευτική συνηγορία σημαίνει ότι, στα «δύσκολα» συνταγματικά ζητήματα, ο ερμηνευτής πρέπει να ξεκινήσει από μια θεωρία. Αυτή, όμως, δεν μπορεί να είναι δική του. Ορθότερα, το ίδιο το Σύνταγμα επιβάλλει στον ερμηνευτή τόσες συνταγματικές θεωρίες, όσες και οι αρχές που εμπεριέχει. Εξ άλλου, δεν υπάρχουν «αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος» (πρβλ. Σ.Ε. 292/1984), διότι όλες οι διατάξεις του έχουν την ίδια τυπική ισχύ και τυχόν αντινομίες μεταξύ τους επιλύονται με το αξίωμα «lex specialis derogat legi generali» ή με συρρίκνωση του ρυθμιστικού πεδίου των σχετικών διατάξεων. Τέλος, στην ερμηνεία των περιορισμών των ατομικών δικαιωμάτων, η αρχή «in dubio pro libertate» (εν αμφιβολία υπέρ της ελευθερίας) αποτελεί απλή εφαρμογή της

γενικότερης αρχής ότι οι εξαιρέσεις ερμηνεύονται στενά, διότι η συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων αποτελεί τον κανόνα και οι νόμιμοι περιορισμοί τους την εξαίρεση.

Στο επίπεδο του νόμου τώρα, κατά τη λεγόμενη *σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νόμου*, όταν υπάρχουν περισσότερες εξίσου υποστηρίξιμες εκδοχές για το νόημα ενός νόμου, ο ερμηνευτής πρέπει να επιλέξει εκείνη σύμφωνα με την οποία ο νόμος βρίσκεται σε αρμονία με το Σύνταγμα. Ουσιαστικά, όμως, πρόκειται για τελολογική και συστηματική ερμηνεία, διότι ο νόμος εντάσσεται στην έννομη τάξη και υφίσταται την επίδραση των συνταγματικών κανόνων. Ύστερα, το λεγόμενο *τεκμήριο της συνταγματικότητας των νόμων* δεν αποτελεί μεθοδολογικό ερμηνευτικό κανόνα, αλλά απλή πολιτική προτροπή να μη γίνεται έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια ή, έστω, να γίνεται μόνο για τις κραυγαλέες περιπτώσεις, όταν δηλαδή δεν ενοχλεί την πολιτική εξουσία. Τέτοιο αμάχητο τεκμήριο υπήρχε υπό το –μοναρχικό και όχι δημοκρατικό– Σύνταγμα του 1844 (Α.Π. 198/1847, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 455). Τώρα δεν νοείται.

Σύμφωνα με παλαιό νομικό αξίωμα, *«ejus est interpretari, cuius est condere (τον νόμο τον ερμηνεύει όποιος τον θέτει)»*. Η ερμηνεία αυτή λέγεται *αυθεντική*. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης μπορεί να κάνει αυθεντική ερμηνεία του Συντάγματος μόνο μέσα στα όρια της αρμοδιότητάς του για τη συγκεκριμένη αναθεώρηση, ενώ ο συντακτικός νομοθέτης δεν νοείται να ερμηνεύει το Σύνταγμα όταν το θεσπίζει, διότι η ερμηνεία είναι μεταγενέστερη από τη θέσπιση του κανόνα.

Κατά το παλαιό νομικό γνωμικό, *«interpretatio cessat in claris (η ερμηνεία σταματά στα σαφή)»*. Αλλά, για να πούμε ότι ένα κείμενο είναι σαφές, πρέπει να το έχουμε ήδη ερμηνεύσει και έτσι καταλήγουμε σε φαύλο κύκλο. Πάλι σε φαύλο κύκλο πέφτουμε, όταν λέμε ότι μία ερμηνεία είναι αληθής ή ψευδής, διότι κάτι τέτοιο το ξέρουμε μόνον ύστερα από δεύτερη ερμηνεία και ούτω καθ' εξής.

Η ερμηνεία δεν επιτελεί απλώς γνωσιακή λειτουργία, αλλά μάλλον *βουλητική*. Μια ερμηνεία δεν είναι αληθής ή ψευδής, αλλά *ισχύει ή δεν ισχύει*.

Γι' αυτό πολύ μεγαλύτερη σημασία από την ερμηνεία που κάνουν οι ιδιώτες έχει η ερμηνεία που κάνουν όσα όργανα του κράτους είναι αρμόδια να εφαρμόζουν τους κανόνες δικαίου. Αυτά τέμνουν το ζήτημα. Όταν ερμηνεύουν το Σύνταγμα ή τους νόμους και η ερμηνεία τους δεν ελέγχεται από άλλο όργανο, τότε με τη βούλησή τους διαμορφώνουν το περιεχόμενο του κανόνα. Μπορούν να δώσουν στον κανόνα σχεδόν ό,τι περιεχόμενο θέλουν. Τον *διαπλάθουν*. «*Μας διέπει ένα Σύνταγμα, αλλά αυτό το Σύνταγμα είναι ό,τι οι δικαστές λένε ότι είναι*» (Hughes). Εν τούτοις, τα όργανα αυτά δεν μπορούν να ανατρέπουν το Σύνταγμα, διότι το ένα πρέπει να λαμβάνει υπ' όψη του το άλλο και διότι οι φορείς τους εμφορούνται από ιδεολογία που τους επιβάλλει συναίσθηση του μέτρου. Επειδή συνήθως δεν έχουν άμεση

λαϊκή νομιμοποίηση, φροντίζουν η δράση τους να γίνεται αποδεκτή. Ήδη φαίνεται η μεγάλη σπουδαιότητα της νομολογίας. Όταν η νομολογία για ένα θέμα αλλάζει συχνά, ποιος γνωρίζει τι είναι νόμιμο;

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ερμηνευτικά ο Άρειος Πάγος (18/1871) εισάγει τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα, ενώ το Σύνταγμα του 1864 δεν αναφέρει τίποτε σχετικό. Το ίδιο γίνεται και στις Ηνωμένες Πολιτείες (1803) και στη Γαλλία (1971).

Υπό το συνταγματικό κείμενο του 1975, η εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας γινόταν με μυστική ψηφοφορία (32 § 1 εδ. α'). Στην προεδρική εκλογή του 1985, ο προεδρεύων αντιπρόεδρος της Βουλής διανέμει ψηφοδέλτια λευκά χωρίς όνομα και γαλάζια με το όνομα του Χρ. Σαρτζετάκη, τον οποίο προτείνει το ΠΑΣΟΚ. Ο Σαρτζετάκης εκλέγεται με οριακή πλειοψηφία 180 ψήφων. Ως δικαιολογία για τη μεθόδευση αυτή ο αντιπρόεδρος προβάλλει το ότι ο τότε Κανονισμός της Βουλής προβλέπει ομοιόμορφα αλλά όχι ομοιόχρωμα ψηφοδέλτια. Η αντιπολίτευση της Ν.Δ. καταθέτει πρόταση μομφής κατά του Προεδρείου, αλλά το σώμα την απορρίπτει και έτσι καλύπτει την ερμηνεία του αντιπροέδρου σε αυτό το *internum corporis*. Πάντως, μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η εκλογή Προέδρου γίνεται πλέον με ονομαστική ψηφοφορία, δηλαδή φανερά, ενώ ο Κανονισμός της Βουλής του 1987 ορίζει ότι στις μυστικές ψηφοφορίες «διανέμονται στους Βουλευτές ψηφοδέλτια από ομοιόμορφο λευκό χαρτί» (73 § 2 εδ. β').

Β. Ο ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΝΟΜΩΝ

151.- Η αναγκαιότητα του. – Η υπεροχή του Συντάγματος έναντι των άλλων κανόνων δικαίου παραμένει χωρίς περιεχόμενο, αν τις συνταγματικές διατάξεις τις παραβιάζουν διατάξεις κατώτερου επιπέδου χωρίς αυτό να επισύρει κύρωση. Το συνταγματικό δίκαιο το ενδιαφέρει η παραβίαση των διατάξεων του Συντάγματος από διατάξεις των κοινών νόμων, διότι ο κοινός νομοθέτης έχει λαϊκή νομιμοποίηση όπως και ο συντακτικός και διότι κατ' αρχήν οι κανόνες των νόμων ακολουθούν αμέσως μετά τους συνταγματικούς στην πυραμίδα που σχηματίζει η έννομη τάξη. Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (π.χ., με καταργητικό δημοψήφισμα ή από τη βουλή πριν ψηφίσει τον νόμο, βλ. 100 Κ.Β.) είναι ανεπαρκής. Αποτελεσματικός είναι μόνον ο δικαστικός έλεγχος, διότι ο δικαστής είναι ιερός απέναντι στον συντακτικό και τον κοινό νομοθέτη. Ο δικαστικός έλεγχος αποτελεί εγγύηση της φιλελεύθερης δημοκρατίας, διότι προστατεύει τις ελευθερίες των πολιτών από την καταπίεση της εκάστοτε πλειοψηφίας. Από την άλλη πλευρά, δεν αναιρεί τη δημοκρατία. Και τους νόμους και το Σύνταγμα τους θέτουν οι αντιπρόσωποι του λαού, και οι δικαστές απλώς υπακούουν στο Σύνταγμα. Διατάξεις νόμων που κρίνονται αντισυνταγματικές μπορεί κατ' αρχήν η πλειοψηφία να τις επιβάλει, αρκεί να αναθεωρήσει το Σύνταγμα.

Γενικώς, τα συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων είναι δύο, το αμερικανικό, που εμφανίζεται πρώτο, και το ευρωπαϊκό, που αναπτύσσεται μετά τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο. Η διαφορά τους έγκειται κυρίως στη διαδικασία με την οποία οι νόμοι κρίνονται αντισυνταγματικοί από το αρμόδιο όργανο. Σε αδρές γραμμές, κατά το αμερικανικό σύστημα, που ακολουθούμε και στην Ελλάδα, την αντισυνταγματικότητα την εξετάζουν παρεμπιπτόντως, εφόσον υφίσταται δίκη. Αντίθετα, κατά το ευρωπαϊκό σύστημα, το αίτημα είναι συνήθως η κήρυξη του νόμου ή ορισμένων διατάξεών του ως αντισυνταγματικών.

152.- Το αμερικανικό σύστημα. – Το Σύνταγμα των Ηνωμένων Πολιτειών δεν προβλέπει έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια. Αυτά αποκτούν τη σχετική αρμοδιότητα νομολογιακώς, με την περίφημη απόφαση του Ανώτατου Δικαστηρίου *Marbury κατά Madison* (1803).

Ο Μάρμπουρ διορίζεται ειρηνοδίκης λίγο πριν από τη λήξη της θητείας του Προέδρου Άνταμς, αλλά δεν προλαβαίνει να παραλάβει την πράξη για την τοποθέτησή του πριν αναλάβει καθήκοντα ο νέος Πρόεδρος Τζέφφερσον. Ο νέος υπουργός δικαιοσύνης Μάντισον αρνείται να κοινοποιήσει στον Μάρμπουρ την τοποθέτησή του. Ο Μάρμπουρ προσφεύγει στο Ανώτατο Δικαστήριο και του ζητεί να διατάξει (writ of mandamus) τον υπουργό να εκδώσει πράξη για την τοποθέτησή του. Πράγματι, ο τότε νόμος για τα δικαστήρια προβλέπει ότι το Ανώτατο Δικαστήριο έχει αρμοδιότητα να διατάζει όργανα της εκτελεστικής εξουσίας να εκδώσουν πράξη. Το Ανώτατο Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι η άρνηση του υπουργού αποτελεί προσβολή κεκτημένου δικαιώματος του Μάρμπουρ και ότι αυτός έχει σχετικό δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη. Από την άλλη μεριά, όμως, το Ανώτατο Δικαστήριο θεωρεί ότι ο νόμος είναι αντισυνταγματικός, επειδή του απονέμει αρμοδιότητα την οποία δεν του αναγνωρίζει το Σύνταγμα. Με αυτό το σκεπτικό, το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτει το αίτημα του επίδοξου ειρηνοδίκη. Συγχρόνως, τα αμερικανικά δικαστήρια αποκτούν την πραγματική εξουσία να ερμηνεύουν το Σύνταγμα και να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων.

Κατά το αμερικανικό σύστημα, ο έλεγχος της συνταγματικότητας είναι *διαχυτός*, διότι τον ασκούν όλα τα δικαστήρια, *παρεμπίπτων*, διότι ασκείται επ' ευκαιρία συγκεκριμένης δίκης, και *κατ'ένσταση*, διότι το κύριο αντικείμενο της δίκης δεν είναι η συνταγματικότητα. Ο έλεγχος ασκείται *a posteriori*, δηλαδή για νόμο που ισχύει. Επί πλέον, όλα τα δικαστήρια έχουν την *υποχρέωση να ελέγχουν* τη συνταγματικότητα κάθε νόμου που εφαρμόζουν. Όταν τον βρίσκουν αντισυνταγματικό, δεν τον ακυρώνουν, αλλά *δεν τον εφαρμόζουν* στη συγκεκριμένη περίπτωση. Το δεδικασμένο ισχύει μόνο μεταξύ των διαδίκων. Εν τούτοις, η σπουδαιότητα της δημιουργίας προηγούμενου (*stare decisis*) και η ιεραρχική θέση του Ανώτατου Δικαστηρίου (Supreme Court), του οποίου οι αποφάσεις επιβάλλονται σε όλα τα άλλα δικαστήρια, καθιστούν στην πράξη αναποτελεσματικό κάθε νόμο που το Ανώτατο Δικαστήριο κρίνει αντισυνταγματικό.

Εκτός από την ένσταση, υπάρχουν και άλλοι δύο μηχανισμοί που οδηγούν σε έλεγχο συνταγματικότητας, η διαταγή για αποχή και η διαπιστωτική κρίση. Με τη διαταγή για αποχή (injunction), που μοιάζει με ασφαλιστικά μέτρα, ένα πρόσωπο ζητεί από τον δικαστή να απαγορεύσει σε ένα δημόσιο λειτουργό να εκτελέσει αντισυνταγματικό νόμο που το βλάπτει. Η διαπιστωτική κρίση (declaratory judgment) μοιάζει με γνωμοδότηση. Ένα πρόσωπο ζητεί από τον δικαστή να αποφανθεί για ενδεχόμενη αντισυνταγματικότητα νόμου πριν αυτός εφαρμοσθεί στην περίπτωση του.

Το Ανώτατο Δικαστήριο δικάζει και την ουσία και τη νομιμότητα των υποθέσεων, ενώ ο δικός μας Άρειος Πάγος είναι αποκλειστικώς ακυρωτικό δικαστήριο, δηλαδή δικάζει όχι τις υποθέσεις αλλά τις αποφάσεις των κατώτερων δικαστηρίων. Ένα αυστηρό σύστημα επιλογής των υποθέσεων επιτρέπει στο Ανώτατο Δικαστήριο να ασχολείται μόνο με τις σημαντικές. Το Ανώτατο Δικαστήριο συγκροτούν εννέα πραγματικά ισόβιοι δικαστές, που διορίζει ο Πρόεδρος των Ηνωμένων Πολιτειών με έγκριση της Γερουσίας. Οι δικαστές του Ανώτατου Δικαστηρίου έχουν απίστευτο κύρος. «Συγκαταλέγονται μεταξύ εκείνων των ανθρώπων που πεθαίνουν σπανίως και δεν παραιτούνται ποτέ» και «έχουν υποχρέωση την αγνωμοσύνη». Κατά παράδοση, πρόεδρος διορίζεται εξωτικός, ώστε οι δικαστές να είναι απολύτως ανεξάρτητοι. Ο πρόεδρος του Ανώτατου Δικαστηρίου κατέχει ιεραρχικά το δεύτερο αξίωμα του κράτους, πάνω από τον Αντιπρόεδρο των Ηνωμένων Πολιτειών, με τον οποίο λαμβάνει τις ίδιες αποδοχές.

Και το αμερικανικό σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων και η περίοπτη θέση του Ανώτατου Δικαστηρίου απηχούν τον αυστηρό χωρισμό των εξουσιών. Έτσι, ένας μεγάλος δικαστής έγραψε: «Αν οι συμπολίτες μου θέλουν να πάνε στον διάβολο, θα τους βοηθήσω. Αυτή είναι η δουλειά μου» (Holmes). Η δικαστική εξουσία έχει πολύ μεγάλη δύναμη. Ενίοτε ορισμένοι καταγγέλλουν την «κυβέρνηση των δικαστών», που υποκαθιστά δήθεν τις άλλες δύο εξουσίες, π.χ., όταν το Ανώτατο Δικαστήριο παρεμβάλλει προσκόμματα στην εφαρμογή του *New Deal* του Φραγκλίνου Ρούζβελτ.

153.-Το ευρωπαϊκό σύστημα. – Το αμερικανικό σύστημα το γεννά η πράξη. Αντίθετα, το ευρωπαϊκό σύστημα το προβλέπουν συνταγματικά κείμενα. Είναι αποτέλεσμα θεωρητικής κατασκευής που εξασφαλίζει την τηρηση της πυραμίδας των κανόνων δικαίου. Υπό την καθοδήγηση του Κέλσεν, πρώτη η Αυστρία με το Σύνταγμα του 1920 αποκτά Ανώτατο Συνταγματικό Δικαστήριο, που από τότε χρησιμεύει λίγο πολύ ως υπόδειγμα.

Κατά το ευρωπαϊκό σύστημα, ο έλεγχος, γενικώς, είναι σ υ γ κ ε ν τ ρ ω μ έ ν ο ς, διότι τον ασκεί μόνον ένα δικαστήριο, που λέγεται συνήθως συνταγματικό. Πρόκειται για δικαστήριο ειδικό, διότι δεν είναι επί κεφαλής κλάδου της δικαιοσύνης. Οι δικαστές διορίζονται κατ' ευθείαν στο συνταγματικό δικαστήριο. Τους επιλέγουν άλλα όργανα του κράτους από ευρύτατο κύκλο προσώπων και όχι μόνον από τους τακτικούς δικαστές. Άρα το κριτήριο επι-

λογής είναι πολιτικό, αλλά από τη στιγμή του διορισμού τους οι συνταγματικοί δικαστές απολαμβάνουν απόλυτη ανεξαρτησία σε όλη τη θητεία τους. Άλλοτε ο έλεγχος της συνταγματικότητας είναι αφορημένος, διότι αποτελεί το κύριο αντικείμενο της δίκης, με άλλα λόγια γίνεται με «αγωγή» και αφορά όχι συγκεκριμένη υπόθεση αλλά την ίδια την αντίθεση του νόμου προς το Σύνταγμα. Άλλοτε ο έλεγχος είναι παρεμπιπτόν, οπότε το δικαστήριο που δικάζει την κύρια υπόθεση παραπέμπει το ζήτημα της συνταγματικότητας στο συνταγματικό δικαστήριο. Αυτό ακυρώνει τις αντισυνταγματικές διατάξεις ή και ολόκληρο νόμο. Σε ορισμένα κράτη (π.χ., Γερμανία, Αυστρία, Ισπανία) οι ιδιώτες προσφεύγουν κατ' ευθείαν στο συνταγματικό δικαστήριο, όταν προσβάλλονται τα συνταγματικά τους δικαιώματα. Οι αποφάσεις των συνταγματικών δικαστηρίων δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα.

Το ευρωπαϊκό σύστημα εμφανίζεται όταν η δημοκρατία επιβάλλεται εκ των άνω ύστερα από ολοκληρωτικά καθεστώτα (π.χ., Γερμανία, πρώην Σοβιετική Ένωση).

Στη Γαλλία, το Συνταγματικό Συμβούλιο (Conseil constitutionnel) ελέγχει τη συνταγματικότητα των νόμων κυρίως προληπτικά (a priori), δηλαδή πριν από τη δημοσίευσή τους, εφόσον το ζητήσουν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο πρωθυπουργός, οι πρόεδροι των δύο βουλών, 60 βουλευτές ή 60 γερουσιαστές. Διάταξη που κηρύσσεται αντισυνταγματική δεν μπορεί να δημοσιευθεί ούτε να τεθεί σε εφαρμογή. Επίσης (2010), όταν επ' ευκαιρία εκκρεμούς δίκης θεωρηθεί ότι μία νομοθετική διάταξη προσβάλλει τα συνταγματικά δικαιώματα και ελευθερίες, το Συνταγματικό Συμβούλιο μπορεί να επιληφθεί ύστερα από παραπομπή διαμέσου του Συμβουλίου Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου και καταργεί την αντισυνταγματική διάταξη. Έτσι τα άτομα δεν μένουν απροστάτευτα, αν αδρανήσουν τα όργανα που κινούν τη διαδικασία ή αν η διάταξη είχε θεσπισθεί πριν καθιερωθεί ο έλεγχος.

Γ. ΟΙ ΠΗΓΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

154.- Ποιες είναι. – Οι πηγές του δικαίου διακρίνονται σε ουσιαστικές και τυπικές.

Τον όρο «πηγές» τον χρησιμοποιεί η νομική επιστήμη με μεταφορική σημασία. Πηγή είναι το σημείο όπου αναβλύζει νερό. Εκεί το νερό έρχεται από τα έγκατα της γης και βγαίνει στην επιφάνεια. Η έκφραση «πηγές του δικαίου» προϋποθέτει ότι οι νομικοί κανόνες υπάρχουν ήδη πριν εμφανισθούν στους ανθρώπους. Άρα όσοι φαίνεται ότι παράγουν κανόνες δικαίου δεν τους δημιουργούν ουσιαστικά. Απλώς τους ανακαλύπτουν και τους εκφράζουν. Ποιος, λοιπόν, τους δημιουργεί; Οι απαντήσεις ποικίλουν ανάλογα με τις φιλοσοφικές τοποθετήσεις. Τους δημιουργεί το φυσικό δίκαιο ή η ιστορία ή η συλλογική συνείδηση κ.λπ. Η υπακοή σε κανόνες δικαίου που αντικατοπτρίζουν τέτοιες υπερβατικές έννοιες και ιδίως το φυσικό δίκαιο, φαίνεται θεμιότερη στους ανθρώπους. Όλα αυτά, όμως, τα ζητήματα των ουσιαστικών πηγών του δικαίου ελάχιστα ενδιαφέρουν τη νομική επιστήμη.

Η νομική επιστήμη οφείλει πρωτίστως να εντοπίζει τους κανόνες δικαίου, που αποτελούν το αντικείμενό της. Για να υπάρχει ένας κανόνας, πρέπει να ξέρουμε πού τον βρίσκουμε και ποιος και πώς τον παράγει ή τον ανακαλύπτει και τον διατυπώνει. Πρέπει, δηλαδή, ο κανόνας να βρίσκεται σε μία τ υ π ι κ ή π η γ ή του δικαίου. Το περιεχόμενο των ουσιαστικών πηγών του δικαίου δεν γίνεται κανόνας δικαίου παρά αφού τεθεί, αφού γίνει θετικό δίκαιο. Κάτι τέτοιο γίνεται μόνον αν τον κανόνα τον εκφράσει αρμόδιο όργανο του κράτους. Η νομική επιστήμη ασχολείται με τις τυπικές πηγές, δηλαδή με τις μορφές της τεχνικής για την παραγωγή των κανόνων δικαίου.

Κανόνας δικαίου τίθεται όταν συμβαίνει γεγονός για το οποίο ανώτερος κανόνας δικαίου ορίζει ότι προσδίδει ρυθμιστικό περιεχόμενο. Κάθε κανόνας τίθεται σύμφωνα με ανώτερο κανόνα και, με τη σειρά του, μπορεί να επιτρέπει τη δημιουργία κατώτερου κανόνα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το Σύνταγμα (ιδίως 26 § 1, 70 και 72) ορίζει ότι η βουλή παράγει τους νόμους. Προϋπόθεση για να γίνει ένα κείμενο νόμος είναι να το ψηφίσει πλειοψηφία βουλευτών. Αν το ψηφίσει μία άλλη ομάδα ανθρώπων, δεν γίνεται νόμος. Ο νόμος, με τη σειρά του, μπορεί να επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να παράγει κανόνες δικαίου με τον τύπο προεδρικού διατάγματος (Σ 43).

Έτσι δημιουργείται μια ιεραρχική κλίμακα των κρατικών οργάνων και των κανόνων δικαίου, που σχηματίζουν πυραμίδα. Ο ανώτατος (ή θεμελιώδης ή ιδρυτικός) κανόνας δεν στηρίζεται σε άλλον, αλλά τον θεωρούμε δεδομένο (βλ. ανωτ. αρ. 38). Ο ανώτατος κανόνας ορίζει ποιο όργανο ασκεί τη συντακτική αρμοδιότητα.

Οι κανόνες δικαίου διακρίνονται μεταξύ τους κατά το επίπεδο στο οποίο βρίσκονται στην έννομη τάξη. Έτσι, διακρίνουμε το Σύνταγμα, τον νόμο, τις διοικητικές πράξεις κ.λπ. Περαιτέρω, διακρίνουμε τα διάφορα είδη διοικητικών πράξεων (π.χ., προεδρικά διατάγματα, υπουργικές αποφάσεις κ.λπ.). Την ιεραρχία μεταξύ των κανόνων δικαίου την ορίζει κάθε έννομη τάξη.

Το γεγονός που ανώτερος κανόνας ορίζει ως ικανό να παράγει κανόνες δικαίου είναι συνήθως μια δήλωση βουλήσεως (π.χ., η πλειοψηφία σε ψηφοφορία στη βουλή). Μπορεί, όμως, ο ανώτερος κανόνας να αναγνωρίζει τη δημιουργία κανόνων δικαίου με έθιμο.

Π η γ έ ς τ ο υ σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ο ύ δ ι κ α ί ο υ ε ί ν α ι ο ι κ ά θ ε είδους πηγές που προβλέπει η έννομη τάξη, αρκεί να περιέχουν κανόνες δικαίου που εμπίπτουν στον ορισμό του. Βέβαια, μεταξύ αυτών προέχουσα θέση έχουν οι κανόνες του τυπικού Συντάγματος, που συνήθως δίνουν στον κλάδο επιστημονική αυτό-τέλεια. (Για το σύστημα των πηγών στην ελληνική έννομη τάξη, βλ. κατωτ. αρ. 397).

Τη νομολογία, δηλαδή το σύνολο των λύσεων που δίνουν στα νομικά ζητήματα τα δικαστήρια κατά την απονομή της δικαιοσύνης, άλλες έννομες τάξεις, ιδίως οι αγγλο-σαξωνικές και εν μέρει η γαλλική, τη θεωρούν πηγή του δικαίου και άλλες όχι. Η αναγνώρισή της ως πηγής δείχνει τον βαθειά δημοκρατικό χαρακτήρα της έννομης τάξεως, διότι έτσι η ισότητα πραγματώνεται και η εκτελεστική εξουσία δεσμεύεται για τις περιπτώσεις που δεν έχουν κριθεί δικαστικά. Άρα προστατεύεται ο πολίτης. Όπως και να είναι, η νομολογία έχει μεγάλη πρακτική χρησιμότητα, διότι αποτελεί πρόκριμα για την αντιμετώπιση παρόμοιων περιπτώσεων (βλ. κατωτ. αρ. 448).

Πηγή του συνταγματικού δικαίου δεν αποτελεί η θεωρία, δηλαδή τα επιστημονικά έργα των κυριότερων συγγραφέων, μολοντί στην προσπάθειά της να εκθέσει συστηματικά και κριτικά το ισχύον δίκαιο οδηγεί συχνά στην αποκρυστάλλωση ορισμένων απόψεων για το νόημα διαφόρων διατάξεων. Χωρίς πάντως λογική επεξεργασία, δεν θα υπήρχε κατανοητό και δομημένο συνταγματικό δίκαιο, αλλά ένα δύσχρηστο συνονθύλευμα διάσπαρτων διατάξεων.

Ειδικώς στο συνταγματικό δίκαιο, πηγή αποτελούν αναμφίβολα οι συνθήκες του πολιτεύματος, ενώ ενδιαφέρον παρουσιάζει το ζήτημα των λεγόμενων έμμεσων πηγών του.

155.- Οι συνθήκες του πολιτεύματος. – Κατά την εφαρμογή του, το ουσιαστικό Σύνταγμα προσαρμόζεται στην ισορροπία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Έτσι, δημιουργείται σε πολλά θέματα πρακτική. Αυτή έχει μόνο πολιτική και όχι νομική αξία. Αν ένα όργανο του κράτους ή παράγοντας του πολιτικού παιχνιδιού αποστεί σε ένα θέμα από την πρακτική, αναλαμβάνει τον κίνδυνο να αντιμετωπίσει τις αντιδράσεις όσων ανησυχεί η απομάκρυνση από την αναμενόμενη συμπεριφορά. Η ύπαρξη πρακτικής αποτελεί απλή διαπίστωση.

Παράδειγμα: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κ. Στεφανόπουλος υπογράφει τους νόμους εντός 24 ωρών, ενώ οι προηγούμενοι Πρόεδροι δεν ακολουθούσαν τέτοια πρακτική. Επίσης, απλή πρακτική αποτελούν τα μηνύματα που απευθύνει ο αρχηγός του κράτους στον λαό την πρωτοχρονιά και τις εθνικές εορτές. Τα κείμενα αυτά διαφέρουν από τα διαγγέλματα (Σ 44 § 3), διότι ούτε προσυπογράφονται ούτε δημοσιεύονται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*. Είναι απλώς εθιμοτυπικές πράξεις, αλλά παράλειψή τους θα ξένιζε.

Μεταξύ απλής πρακτικής και εθίμου υπάρχει μια ενδιάμεση κατηγορία κανόνων, οι συνθήκες του πολιτεύματος (Conventions of the Constitution).

Και αυτές αποτελούν αρχικώς αγγλική επινόηση, που καλύπτει πραγματικές ανάγκες, εμφανίζονται, όμως, λίγο πολύ σε όλες τις δημοκρατικές έννομες τάξεις. Οι συνθήκες του πολιτεύματος διαφέρουν από τα έθιμα, διότι τα δικαστήρια δεν μπορούν να διαπιστώσουν την παραβίασή τους και να επιβάλουν κυρώσεις. Τούτο συμβαίνει, επειδή το αντικείμενό τους είναι τέτοιο που δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Από την άλλη μεριά, οι συνθήκες του πολιτεύματος διαφέρουν από την απλή πρακτική, επειδή έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα. Πράγματι, οι κυρώσεις που τις συνοδεύ-

ουν είναι πολιτικές και όχι νομικές, αλλά αυτό δεν αίρει τον υποχρεωτικό τους χαρακτήρα. Υπάρχουν ακόμη και νομικοί κανόνες χωρίς κύρωση, ιδίως το τυπικό Σύνταγμα όταν δεν υπάρχει έλεγχος συνταγματικότητας.

Οι συνθήκες του πολιτεύματος είναι κανόνες του ουσιαστικού Συντάγματος τους οποίους τα κύρια όργανα του κράτους και οι πρωταγωνιστές του πολιτικού αγώνα συμφωνούν ατύπως να σέβονται. Άλλωστε, συνθήκη σημαίνει συμφωνία.

Για να δημιουργηθεί συνθήκη του πολιτεύματος πρέπει να συντρέχουν τρεις όροι. Συγκεκριμένα, πρέπει να υπάρχουν *π ρ ο η γ ο υ μ ε ν α* (longus usus), να *π ί σ τ ε υ ε* ο κύκλος των ενδιαφερομένων ότι στα προηγούμενα *δ ε σ μ ε υ ό τ α ν* από κανόνα και να υπάρχει *λ ό γ ο ς* για τον κανόνα. Δεν χρειάζεται συνείδηση δικαίου (oripio juris).

Οι συνθήκες του πολιτεύματος ακολουθούνται παγίως, μολονότι ενέργειες αντίθετες προς το περιεχόμενό τους θα ήταν εξ ίσου συνταγματικές ή νόμιμες. Επειδή από τις περισσότερες εξ ίσου δυνατές λύσεις το όργανο επιλέγει παγίως την ίδια, η διακριτική του ευχέρεια να επιλέξει άλλη εξαφανίζεται. Οι συνθήκες του πολιτεύματος αποτελούν τη «*συνταγματική ηθική*» ή «*συνταγματική εθμοτυπία*». Προϋποθέτουν ένα σκελετό από κανόνες δικαίου, «*προμηθεύουν τη σάρκα με τα ενδύματα στα ξερά κόκκαλα του νόμου, κάνουν το Σύνταγμα που περιέχεται σε νόμους να λειτουργεί, το διατηρούν σε επαφή με την εξέλιξη των ιδεών*» (Jennings). Συχνά παράγονται από τη σύμπτωση δύο βουλήσεων και η τήρησή τους οφείλεται στη θέληση να αποφεύγονται οι πολιτικές κρίσεις και στη δύναμη που έχει η παράδοση. Το επαπειλούμενο κακό στην παραβίασή τους είναι μια πολιτική κρίση από δυσλειτουργία του πολιτεύματος. Τις συνθήκες δεν τις γεννά η περιστασιακή συμπεριφορά ενός ανθρώπου.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Υπό τα Συντάγματα της βασιλευόμενης δημοκρατίας διαμορφώνεται, ήδη από την άφιξη του Γεωργίου Α', συνθήκη του πολιτεύματος κατά την οποία ο αρχηγός του κράτους δεν αρνείται σε καμία περίπτωση να κυρώσει σχέδιο ή πρόταση νόμου που ψηφίζει η βουλή. Από το 1975, η συνθήκη του πολιτεύματος μετατοπίζεται ελαφρώς, διότι το Σύνταγμα (42 § 1 και 35 § 2 δ') προβλέπει προεδρικό δικαίωμα αναπομπής των ψηφισμένων σχεδίων ή προτάσεων νόμου. Συνθήκη του πολιτεύματος αποτελεί πλέον ο κανόνας ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν αναπέμπει ποτέ. – Η αρχή της δεδηλωμένης εμπιστοσύνης της βουλής και κατ' επέκταση το κοινοβουλευτικό σύστημα εισάγονται, το 1875, με συνθήκη του πολιτεύματος (βλ. κατωτ. αρ. 192). Το Σύνταγμα του 1975 περιέχει αντίστοιχες ρητές ρυθμίσεις (ά. 37), που γίνονται λεπτομερέστερες το 1986. – Κατά την πολιτική κρίση του θέρους 1965, ο Κωνσταντίνος Β' δεν παραβιάζει κανόνα του Συντάγματος του 1952, που ορίζει απλώς: «*Ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού*» (ά. 31). Παραβιάζει όμως συνθήκες του πολιτεύματος, όταν εξωθεί σε παραίτηση τον πρωθυπουργό Γεώργιο Παπανδρέου, που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της βουλής, και όταν διορίζει δύο Κυβερνήσεις, τη μία μετά την άλλη, σε πείσμα της αρχής της δεδηλωμένης. Ο κλονισμός του πολιτεύματος πείθει για τον υποχρεωτικό χαρακτήρα των συμβατικών κανόνων. – Κατά το άρθρο 41 § 2 του Συντάγματος, κυβερνητική πρόταση για διάλυση της βουλής γίνεται «*προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας*». Κατά συνθήκη του πολιτεύματος, όμως, ο

πρωθυπουργός αποφασίζει *ad nutum* πότε θα προκαλέσει διαλύση της βουλής με προεδρικό διάταγμα, και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν αρνείται ποτέ να το εκδώσει. – Κατά συνθήκη του πολιτεύματος, το μεγαλύτερο κόμμα διοργανώνει, την Παρασκευή πριν από την Κυριακή των εκλογών, την τελευταία προεκλογική συνάντηση στην Αθήνα, ενώ τα άλλα κόμματα δεν διεκδικούν κάτι τέτοιο. Το δεύτερο κόμμα διοργανώνει τη δική του την Πέμπτη και ούτω καθ' εξής. Αν δικαστική απόφαση περιλάβει τέτοιο κανόνα στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού, τότε δεν θα πρόκειται για συνθήκη του πολιτεύματος αλλά για έθιμο.

Στην Αγγλία, όλο το κοινοβουλευτικό πολίτευμα αποτελείται από συνθήκες του πολιτεύματος. Το να θεωρήσουμε ότι οι κανόνες αυτοί δεν ανήκουν στο συνταγματικό δίκαιο είναι παράλογο.

156.– Οι έμμεσες πηγές του συνταγματικού δικαίου. – Τα Συντάγματα, ουσιαστικά και τυπικά, εμφανίζονται αρχικώς ως γνήσια τέκνα των μεγάλων επαναστάσεων. Το πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας, που κατοχυρώνουν, το ενστερνίζονται όμως, αργότερα, και άλλα κράτη, όπου οι θεσμοί του κρατούντος πολιτεύματος δεν είναι αυτόχθονες. Εκεί δεν γίνονται κατανοητοί παρά μόνο με αναγωγή στις ιστορικές πηγές που τους διαμόρφωσαν. Πρόκειται για ουσιαστικές πηγές με τις οποίες ισοδυναμεί η φιλελεύθερη δημοκρατία (βλ. ανωτ. αρ. 54). Σε αυτές οι συντακτικοί νομοθέτες αναζητούν τους κατάλληλους θεσμούς για να πραγματοποιήσουν τα ιδανικά τους. Παρομοίως, κάθε θεσμός του αστικού δικαίου δεν πηγάζει από το βυζαντινορρωμαϊκό;

Οι έμμεσες πηγές του συνταγματικού δικαίου, όπως τις ονομάζουν, είναι αφ' ενός το αγγλικό πολίτευμα και αφ' ετέρου οι βασικές αρχές των δικηρύξεων των δικαιομάτων και των Συνταγμάτων που ψηφίζονται κατά την Αμερικανική και τη Γαλλική Επανάσταση και απηχούν την πολιτική φιλοσοφία του 18ου αιώνα. Οι έμμεσες πηγές δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, αλλά διευκολύνουν να προσδιορίσει κανείς το περιεχόμενο και την ακριβή έννοια πολλών και σημαντικών συνταγματικών διατάξεων. Είναι απαραίτητο βοήθημα για την ερμηνεία τους.

Από το αγγλικό πολίτευμα κατάγονται κυρίως το αντιπροσωπευτικό σύστημα –δηλαδή η ίδια η σύγχρονη δημοκρατία–, η υπουργική ευθύνη και όλο το κοινοβουλευτικό σύστημα. Από τα κείμενα των δύο Επαναστάσεων κατάγονται κυρίως η λαϊκή κυριαρχία, ο χωρισμός των εξουσιών και η διάκριση Συντάγματος και κοινού νόμου. Η προστασία των δικαιωμάτων κατοχυρώνεται και στις δύο έμμεσες πηγές.

157.– Το άτονο δίκαιο. – Από την εποχή των μεγάλων επαναστάσεων ο νόμος συνδέεται με τις δημοκρατικές κατακτήσεις, που υλοποιεί. Σήμερα, όμως, ο νόμος διέρχεται κρίση στα περισσότερα δημοκρατικά κράτη. Η νομοθετική υπερπαραγωγή με κείμενα δυσνόητα, δυσεφάρμοστα, «μιας χρήσεως» κλονίζει την εμπιστοσύνη των πολιτών στον νόμο. «Οι άχρηστοι νόμοι αδυνατίζουν τους αναγκαίους» (Μοντεσκιέ).

Με τον όρο *ά τ ο ν ο δ ί κ α ι ο* (soft law) νοούμε διατάξεις προθήκης, ασαφείς, χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο. Ενίοτε δεν εφαρμόζονται, επειδή η εκτελεστική εξουσία αμελεί να εκδώσει τις αναγκαίες πράξεις. Πρόκειται μάλλον για απλά διαφημιστικά μέσα των κυβερνήσεων.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Σ 21 § 5, που προσθέτει η αναθεώρηση του 2001: «*Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη ό λ ω ν των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους*» (sic). Εδώ το άτονο δίκαιο εμφανίζεται σε συνταγματικό επίπεδο. Πολύ συχνότερα απαντά στο διοικητικό δίκαιο. 1 ν. 4023/2011: «*Αντικείμενο του παρόντος νόμου είναι η οργάνωση της διαδικασίας προσφυγής σε δημοψήφισμα*». Η φράση αυτή δεν περιέχει κανόνα δικαίου και είναι κατάλληλη για αιτιολογική έκθεση. 2 § 2 Κανονισμού λειτουργίας βρεφονηπιακού σταθμού βουλής (απόφ. πρ. βουλής, ΦΕΚ Β', 1007/2000): «*Μέσα προσέγγισης των παιδιών πρέπει να είναι: α. η αγάπη...*». Κανόνας δικαίου επιβάλλει την *α γ ά π η* !... Βλ. και τον νομικά περιττό αλλά πολιτικά αναγκαίο ν. 4333/2015 κατωτ. αρ. 429 δις.

Αν οι βουλές δεν βρουν θεραπεία στο νέο αυτό φαινόμενο, κινδυνεύουν να μην είναι πλέον γνήσια νομοθετικά όργανα. Χρήσιμες, εν προκειμένω, είναι οι κωδικοποιήσεις, που προσφέρουν κάποια ασφάλεια δικαίου, και η παρακολούθηση της εφαρμογής των νέων νόμων. Πρβλ. ήδη στη Γαλλική Επανάσταση το σύνθημα «*Ψωμί και κώδικες!*».

Παραλλήλως με το άτονο δίκαιο, σήμερα πολλά υποσύστημα αυτορρυθμίζονται ή συρρυθμίζουν αξιόλογη κοινωνική ύλη, πράγμα που επηρεάζει τη συνολική «*διακυβέρνηση (gouvernance)*», δηλαδή αλλοιώνει τον παραδοσιακό ρόλο του δικαίου και του ίδιου του κράτους.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ (1821-1915)

Ι. Η ΠΡΩΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1821-1827)

158.- Η διαίρεση της ύλης. – Το καλύτερο κριτήριο για τη συστηματική διαίρεση του ενάμιση αιώνα της συνταγματικής μας ιστορίας είναι η αλλαγή πολιτεύματος, δηλαδή η θραύση του συνταγματικού πλαισίου. Έτσι, από το 1821 έως το 1974 πέρασαν 26 πολιτεύματα. Ο αριθμός αυτός δείχνει πόσο ταραχώδης είναι ο πολιτικός μας βίος. Από το 1974, το ισχύον και μακροβιότερο 27ο πολίτευμα, η Τρίτη Δημοκρατία, λειτουργεί τυπικώς ομαλά, αλλά δεν αποφεύγει την οικονομική καταστροφή. (Βλ. πίνακα πολιτευμάτων κατωτ. αρ. 278 και την εσωτερική διάρθρωση των κεφαλαίων).

159. – Το σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα. – Πρώτο ενδιαφέρον κείμενο είναι το σχέδιο Συντάγματος με τίτλο: *«Ρήγα του φιλοπάτριδος, Νέα Πολιτική Διοίκησης των κατοίκων της Ρούμελης, της Μικράς Ασίας, των Μεσογείων Νήσων και της Βλαχομπογδανίας. Υπέρ των νόμων –ελευθερία, ισότητα, αδελφότητα– και της πατρίδος»* (1797). Γενικώς, πρόκειται για παράφραση του γαλλικού «ορεινού» Συντάγματος (1793), το οποίο έχει ως προοίμιο Διακήρυξη των δικαιωμάτων και εκφράζει τον επαναστατικό μυστικισμό για την κυβερνώσα βουλή. Το κράτος ονομάζεται *«Ελληνική Δημοκρατία»*, αλλά περιλαμβάνει όλους τους λαούς της ευρύτερης περιοχής. Το πολίτευμα του Ρήγα δεν ίσχυσε ποτέ, αλλά έχει μεγάλη ιδεολογική σημασία.

160. – Τα τοπικά πολιτεύματα. – Η Επανάσταση του 1821 δημιουργεί νέα αυτοδύναμη εξουσία. Αυτή πάλι διαμορφώνει μια de facto κατάσταση. Μόλις σχηματίζονται μορφώματα με υποτυπώδη οργάνωση, σπεύδουν να καλύψουν το νομικό κενό και καταρτίζουν τοπικά πολιτεύματα. Οι πρόκριτοι, που έχουν στα χέρια τους την πραγματική εξουσία, τη νομιμοποιούν σε τοπικό επίπεδο, ώστε να διατηρήσουν ανεξαρτησία, αν η μέλλουσα κεντρική εξουσία δεν τους είναι αρεστή. Τα τοπικά πολιτεύματα αποβλέπουν στην πολιτική εξουδετέρωση του Δημητρίου Υψηλάντη, που θα μπορούσε να συγκεντρώσει την εξουσία. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα τοπικά μορφώματα ή διαλύονται μόνα τους ή αποδέχονται αδιαμαρτύρητα την κατάργησή τους από την Εθνοσυνέλευση του Άστρους, όταν οι ίδιες πολιτικές δυνάμεις, οι πρόκριτοι, επικρατούν και εκεί.

Τα κυριότερα τοπικά πολιτεύματα είναι ο *«Οργανισμός της προσωρινής διοικήσεως της Δυτικής Χέρσου Ελλάδος»* (Μεσολόγγι, 9 Νοεμβρίου 1821, Αλέξανδρος Μαυροκορδάτος), που

προβλέπει Γερουσία, η «*Νομική Διάταξις της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος*» (Άμφισσα, 15 Νοεμβρίου 1821, Θεόδωρος Νέγρης), της οποίας η συνέλευση ονομάζεται Άρειος Πάγος, και ο «*Οργανισμός της Πελοποννησιακής Γερουσίας*» (Άργος, 27 Δεκεμβρίου 1821, Δ. Υψηλάντης). Πρόκειται για Συντάγματα προσωρινά και ατελή, που υπό δημοκρατική επίφαση καλύπτουν ολιγαρχικό χαρακτήρα.

Με το Σύνταγμα της Σάμου (12 Μαΐου 1821) καθιερώνεται το λεγόμενο «στρατοπολιτικό σύστημα», είδος δημοκρατικού καισαρισμού. Ο Λυκούργος Λογοθέτης είναι στρατιωτικός και πολιτικός ηγέτης και λαμβάνει το λαϊκό χρίσμα από συνελεύσεις αντιπροσώπων του λαού. Το πολίτευμα αυτό ισχύει με διακοπές έως το 1834.

Τέλος, η Κρήτη έχει βραχύβιο πολίτευμα παρόμοιο με της Επιδαύρου.

161.- Η Α' Εθνοσυνέλευση. – Μετά την άλωση της Τριπολιτσάς η Επανάσταση επικρατεί. Ο Δημήτριος Υψηλάντης, που γενικώς θεωρείται αρχηγός, συγκαλεί Εθνοσυνέλευση. Εκεί θριαμβεύουν οι πρόκριτοι.

Η Α' Εθνική Συνέλευση συνέρχεται στην Πιάδα, κοντά στην Αρχαία Επίδαυρο, στις 20 Δεκεμβρίου 1821 μέσα σε έξαλλο ενθουσιασμό. Από αυτό το χρονικό σημείο αρχίζει η οργάνωση σε νομικό πρόσωπο, δηλαδή η *de facto* κατάσταση γίνεται κράτος.

Οι «*παραστάται*», δηλαδή πληρεξούσιοι στην Εθνοσυνέλευση, δεν αναδεικνύονται με εκλογές, αλλά από τοπικές συνελεύσεις ή προκρίτους ή με άγνωστο τρόπο. Κανείς, όμως, δεν αμφισβητεί ότι είναι αντιπρόσωποι του ελληνικού λαού. Στη συγκρότηση του σώματος υπερτερούν κατά πολύ οι πρόκριτοι σε βάρος των στρατιωτικών και οι Στερεοελλαδίτες και Νησιώτες σε βάρος των Πελοποννησίων.

Η Εθνοσυνέλευση εκλέγει πρόεδρό της τον Αλέξανδρο Μαυροκορδάτο και συνιστά δωδεκαμελή επιτροπή για την κατάρτιση σχεδίου Συντάγματος. Στην Επιτροπή μετέχουν και οι Αλ. Μαυροκορδάτος και Θ. Νέγρης. Έργο τους, και κυρίως του Μαυροκορδάτου, είναι το κείμενο του Συντάγματος. Τους βοηθεί αποφασιστικά ο φυγάς καρμπονάρος από τη Σαρδηνία Βικέντιος Γαλλίνας, που έχει επαρκείς νομοτεχνικές γνώσεις και διαθέτει συλλογή συνταγματικών κειμένων.

162.- Το Σύνταγμα της Επιδαύρου. – Η Εθνοσυνέλευση ψηφίζει το Σύνταγμα την 1η Ιανουαρίου 1822.

Το Σύνταγμα τιτλοφορείται «*Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος*» και περιλαμβάνει ως προοίμιο σύντομη διακήρυξη ανεξαρτησίας. Πραγματική διακήρυξη ανεξαρτησίας είναι η διακήρυξη της 15ης Ιανουαρίου 1822, με την οποία η Εθνοσυνέλευση κλείνει τις εργασίες της. Η διακήρυξη αυτή «*γραφείσα μεν υπό του Θεοδώρου Νέγρη, υπογραφείσα δε υπό του Αλεξάνδρου Μαυροκορδάτου ως προέδρου της συνελεύσεως και υπό 58 πληρεξουσίων, είναι το κάλλιστον*

της συνελεύσεως ταύτης έργον και το κάλλιστον ίσως έγγραφον εξ όσων ποτέ επί 60 έτη εξέδωκεν ελληνική συνέλευσις ή κυβέρνησις» (Κ. Παπαρρηγόπουλος) και δικαιολογεί τον πόλεμο κατά των Τούρκων με τις αρχές του φυσικού δικαίου (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 30). Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος ως προσωρινού και το περιεχόμενο των κειμένων αποβλέπουν στον κατευνασμό της Ιεράς Συμμαχίας, η οποία στο συνέδριο του Λάμπαχ (Απρίλιος 1821) έχει αποδοκιμάσει την ελληνική Επανάσταση. Τότε κυκλοφορεί η φήμη ότι η Επανάσταση έχει σχέσεις με τους καρμπονάρους, που έχουν οργανώσει επαναστατικά κινήματα στην Ιταλία.

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου έχει πρότυπο τα γαλλικά Συντάγματα του 1793 και, ιδίως, του 1795, το οποίο προβλέπει επί κεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας συλλογικό όργανο, το διευθυντήριο (directoire). Άμεσα όργανα είναι ο λαός, το Βουλευτικό, το Εκτελεστικό και το Δικαστικό. Το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό αποτελούν μαζί τη «Διοίκηση».

Όσον αφορά τον λαό, το Σύνταγμα της Επιδαύρου αναγνωρίζει σε όλους τους Έλληνες όλα τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα (§ β' και στ'). Ο πρώτος εκλογικός νόμος (ν. ΙΖ', 9 Νοεμβρίου 1822, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 35) προβλέπει έμμεση ψήφο, και μάλιστα με τρεις βαθμούς, όλων των αρχηγών οικογένειας και πλειοψηφικό σύστημα.

«Το Β ο υ λ ε υ τ ι κ ό ν σύγκεται εκ πληρεξουσίων εκλεγμένων Παραστατών των διαφόρων μερών της Ελλάδος» (§ ια'). Η θητεία τους είναι ενιαύσια (§ ιθ') και το σώμα λειτουργεί «αδιακόπως» (§ κε').

«Το Ε κ τ ε λ ε σ τ ι κ ό ν σώμα σύγκεται εκ πέντε μελών, εκλεγόμενων εκτός των μελών του Βουλευτικού, υπό Συνελεύσεως επίτηδες αθροισμένης.» (§ κ'), επίσης με ενιαύσια θητεία (§ κδ'). Το Εκτελεστικό, που στην πράξη το εξέλεξε για πρώτη φορά η Εθνοσυνέλευση, ασκεί συλλογικώς καθήκοντα αρχηγού του κράτους, όπως περίπου το γαλλικό διευθυντήριο, διορίζει τους υπουργούς, «πρώτος μεταξύ των οποίων είναι ο Αρχιγραμματεύς της Επικρατείας έχων ενταυτώ την επιστάσιν των Εξωτερικών» (§ κβ'), και όλους τους υπαλλήλους (§ κγ'). «Όλαι αι δυνάμεις της ξηράς και θαλάσσης διευθύνονται υπό του Εκτελεστικού» (§ ξ').

Το Δ ι κ α σ τ ι κ ό «Σύγκεται από ένδεκα μέλη, εκλεγόμενα υπό της Διοικήσεως» (§ πη') και «είναι ανεξάρτητον από τας άλλας δύο δυνάμεις, την Εκτελεστικήν και την Βουλευτικήν» (§ πζ').

Το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό «ισοσταθμίζονται με την αμοιβαίαν συνδρομήν των εις την κατασκευήν των νόμων· διότι ούτε αι του Βουλευτικού αποφάσεις έχουσι κύρος Νόμου άνευ της επικυρώσεως του Εκτελεστικού σώματος, ούτε τα σχέδια Νόμων, όσα προβάλλονται παρά του Εκτελεστικού εις το Βουλευτικόν, έχουσι κύρος αν δεν εγκριθώσιν από το Βουλευτικόν σώμα» (§ ι'). Με άλλα λόγια, τα δύο σώματα συμπράττουν στην παραγωγή των νόμων με απόλυτη ισοτιμία. Εξ άλλου, το Βουλευτικό μπορεί να κατηγορεί μέλη του Εκτελεστικού και να τα κηρύσσει έκπτωτα (§ ν' επ.), ενώ το Εκτελεστικό δεν μπορεί να διαλύει το Βουλευτικό.

Θεωρητικώς, το Σύνταγμα της Επιδάουρ ουιοθετεί το αντιπροσωπευτικό σύστημα και τον χωρισμό των εξουσιών. Στην πράξη, όμως, με τις ενιαύσιες θητείες, το πολυπρόσωπον του Εκτελεστικού, το μονήρες και διαρκές Βουλευτικό, που δεν μπορεί να διαλυθεί, την απόλυτη ισοτιμία των δύο σωμάτων στην κατάρτιση των νόμων και τη διατήρηση των τοπικών διοικήσεων, δεν υπάρχει ενιαία και ισχυρή εκτελεστική εξουσία, που είναι απολύτως απαραίτητη σε καιρό πολέμου. Το πολίτευμα ίσως φαίνεται δημοκρατικότατο, αλλά με αυτό οι πρόκριτοι εξασφαλίζουν να μην αποκτήσει κανείς εξουσία μεγαλύτερη από τους άλλους.

Ο Μαυροκορδάτος, «συντελέσας διά της συμμαχίας αυτού μετά των προεστώτων εις την κατάνυσιν της του Υψηλάντου αρχής και εις την ψήφισιν πολιτεύματος πολυαρχικού, ίνα μη είπωμεν αναρχικού, ουδέν άλλο κατάρθωσεν εμμή να καταστήση αδύνατον την συγκρότησιν αληθούς κυβερνήσεως δι' όλης της επαναστάσεως» (Κ. Παπαρηγόπουλος).

Έτσι, το Σύνταγμα της Επιδάουρ δίνει έμφαση στην κατοχύρωση της ισότητας (§§ β'-δ', στ') και προστατεύει υποτυπωδώς ορισμένα ατομικά δικαιώματα, ιδίως την ιδιοκτησία, την τιμή και την ασφάλεια κάθε Έλληνα (§ ζ'), καταργεί τα βασανιστήρια και τη δήμευση (§ υθ') και απαγορεύει τις αυθαίρετες συλλήψεις (§ ρ').

Μέσα στην επαναστατική θύελλα, το «Προσωρινόν πολίτευμα της Ελλάδος» εφαρμόζεται μόνον εν μέρει, δίνει όμως το πολιτικό και ιδεολογικό στίγμα της Παλιγγενεσίας.

163.- Η Β' Εθνοσυνέλευση και το Σύνταγμα του Άστρους. – Το Βουλευτικό εκλέγεται και συνέρχεται στο Άστρος στις 29 Μαρτίου 1823. Εκεί αποφασίζει να αναθεωρήσει το Σύνταγμα της Επιδάουρ, δηλαδή αυτοανακηρύσσεται Β' Εθνοσυνέλευση. Αυτή κατ' αρχάς καταργεί τις τοπικές διοικήσεις (ψηφισμα Ε', 30 Μαρτίου 1823, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 37).

Τούτο αποτελεί πλήγμα για τον Μαυροκορδάτο, που ελέγχει τη Γερουσία της Δυτικής Ελλάδας, ενώ ο Άρειος Πάγος έχει ήδη αυτοδιαλυθεί και η Πελοποννησιακή Γερουσία δεν λειτουργεί.

Ύστερα η Β' Εθνοσυνέλευση καταρτίζει νέο Σύνταγμα (μέσα Απριλίου 1823) και του αναγνωρίζει, μάλιστα, η υ ξ η μ έ ν η τυπική ισχύ (ψηφισμα ΚΘ', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 38). Το Σύνταγμα του Άστρους αποτελεί απλή αναθεώρηση του Συντάγματος της Επιδάουρ και γι' αυτό η Εθνοσυνέλευση του δίνει το όνομα «*Νόμος της Επιδάουρ*».

Το Σύνταγμα του Άστρους περιέχει δύο αξιολογα νέα στοιχεία. Αφ' ενός βελτιώνει την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων.

Χαρακτηριστική είναι η διάταξη: «*Εἰς τὴν Ἑλληνικὴν Ἐπικράτειαν οὔτε πωλείται, οὔτε ἀγοράζεται ἄνθρωπος· ἀργυρώνητος δὲ παντὸς γένους, καὶ πάσης θρησκείας, ἀμα πατήσας τὸ Ἑλληνικὸν ἔδαφος, εἶναι ἐλεύθερος, καὶ ἀπὸ τὸν δεσπότην αὐτοῦ ἀκαταζήτητος*» (§ 9', βλ. επίσης §§ στ', πβ', ι', ση', ζστ', η' καὶ ια').

Αφ' ετέρου το Σύνταγμα του Ἄστρους μετατρέπει σε αναβλητικό το ἀπόλυτο δικαίωμα ἀρνησικυρίας του Ἐκτελεστικοῦ στην παραγωγή των νόμων (§ 15'). Συγχρόνως, με ψήφισμα μάλιστα μυστικό (13 Ἀπριλίου 1823), ὀρίζεται ὅτι για τον διορισμό καὶ την παύση των ἐπάρχων χρειάζεται κοινὴ ἀπόφαση Ἐκτελεστικοῦ καὶ Βουλευτικοῦ. Με αὐτές τις δύο ρυθμίσεις ἐξασθενεῖ ἀκόμη περισσότερο ἡ ἐκτελεστικὴ ἐξουσία, «*καθιερώθη ἐπισήμως ἡ σύγχυσις των ἐξουσιῶν*» (Ν. Ν. Σαρίπολος).

Ἡ συνταγματικὴ αὐτὴ διάρθρωση, ἀν δὲν οδηγεῖ στους δύο ἐμφύλιους πολέμους (1824-1825), τουλάχιστον δὲν τους ἀποτρέπει. Ἡ σύγκρουση ξεκινᾷ με διαμάχη Βουλευτικοῦ (Ἀλ. Μαυροκορδάτος καὶ νησιώτες) καὶ Ἐκτελεστικοῦ (Θ. Κολοκοτρώνης καὶ Πελοποννήσιοι) καὶ δημιουργοῦνται δύο πλήρεις «*διοικήσεις*», δηλαδή δύο Βουλευτικά καὶ δύο Ἐκτελεστικά, με ἑδρες τὸ Κρανίδι καὶ τὴν Τρίπολη. Τελικῶς, επικρατοῦν ὁ Μαυροκορδάτος καὶ οἱ νησιῶτες χάρι στα ρουμελιώτικα στρατεύματα καὶ στο πρῶτο ἀγγλικὸ δάνειο (βλ. τὰ διατάγματα ἀμνηστίας, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 38 επ.).

Στὴν ἀρχὴ τοῦ Ἀγῶνα ἀντιπαράτιθενται οἱ στρατιωτικοὶ καὶ οἱ πρόκριτοι. Παραπλήσια εἶναι ἡ ἀντιζηλία αὐτοχθόνων καὶ ἐτεροχθόνων, που εἶχαν ἔρθει ἀπὸ περιοχές ἔξω ἀπὸ τὸ κρατίδιο. Οἱ αὐτόχθονες προσπαθοῦν νὰ ἀποκλείσουν τοὺς ἐτερόχθονες ἀπὸ τὸν κρατικὸ μηχανισμό. Τὰ πρῶτα ὑποτυπῶδη κόμματα σχηματίζονται μετὰ τὸ Ἄστρος καὶ εἶναι τὸ ἀγγλικὸ (Ἀλ. Μαυροκορδάτος), τὸ ρωσικὸ (Θ. Κολοκοτρώνης καὶ ἀργότερα Α. Μεταξάς) καὶ τὸ γαλλικὸ (Ι. Κωλέττης). Οἱ ονομασίες τοὺς καὶ μόνο καθιστοῦν περιττὸ κάθε σχολιασμό.

164.- Ἡ Γ' Ἐθνοσυνέλευση καὶ ἡ Διοικητικὴ Ἐπιτροπὴ. – Ἡ Β' Ἐθνικὴ Συνέλευση ἀποφασίζει (18 Ἀπριλίου 1823) «*νὰ προσδιορισθῇ Ἐθνικὴ Συνέλευσις εἰς ἀνάκρισιν τοῦ Πολιτεύματος μετὰ διετίαν*». Τὴν Γ' Ἐθνικὴ Συνέλευση τὴ συγκαλεῖ (25 Σεπτεμβρίου 1825) τὸ Ἐκτελεστικὸ (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 42).

Ὑστερα ἀπὸ πολλὲς καθυστερήσεις ἐξαιτίας τῆς κακῆς τροπῆς τοῦ πολέμου (ἀπόβαση Ἰμπραήμ, 12 Φεβρουαρίου 1825), ἡ Γ' Ἐθνοσυνέλευση συνέρχεται μόλις στις 6 Ἀπριλίου 1826 στὴν Ἐπίδαυρο.

Εκεῖ ἡ Ἐθνοσυνέλευση, «*θεωροῦσα ὅτι ὁ ἐπαπειλούμενος κίνδυνος διὰ τὰ νέα του ἐχθροῦ ἐπιχειρήματα κατὰ γῆν καὶ θάλασσαν ἀπαιτεῖ νὰ κινούνται τὰ πράγματα με τὴν πλέον δυνατὴν ταχύτητα καὶ δραστηριότητα* – θεωροῦσα ὅτι ἡ ταχύτης καὶ δραστηριότης ἀπαιτεῖ τὴν συγκέντρωσιν τῆς

Διοικητικής εξουσίας εις ολίγα άτομα», αποφασίζει ότι «*Η ολική κυβέρνησις των Ελληνικών πραγμάτων εμπιστεύεται προσωρινώς εις ενδεκαμελή Επιτροπήν, υπό το όνομα Διοικητική Επιτροπή της Ελλάδος Η Επιτροπή αυτή θέλει αναγνωρισθή απ' όλον το Ελληνικόν Έθνος, ως Προσωρινή Διοίκησις της Ελλάδος, και τα θεσπίσματά της θέλουν έχει ισχύν νόμου καθ' όλην την διάρκειάν της*» (ψήφισμα Η', 12 Απριλίου 1826, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 45). Προφανώς, το Σύνταγμα του Άστρους παύει να ισχύει, το πολίτευμα μεταβάλλεται και η Διοικητική Επιτροπή συγκεντρώνει νομικά όλη την εξουσία και αντικαθιστά το Βουλευτικό και το Εκτελεστικό (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 48). Η προσωρινή δικτατορία της Διοικητικής Επιτροπής, την οποία πάντως μπορεί να ελέγξει η Εθνοσυνέλευση, είναι στην πραγματικότητα σχεδόν χωρίς αντικείμενο. Το Μεσολόγγι έχει πέσει (10 Απριλίου 1826) και ο Αγώνας ψυχορραγεί. Έτσι, η Εθνοσυνέλευση αναβάλλει τις εργασίες της.

Εκτός από τη Διοικητική Επιτροπή, η Εθνοσυνέλευση ιδρύει και μια Επιτροπή της Συνελεύσεως επιφορτισμένη «*να φροντίζη περί των συντεινόντων εις τον σκοπόν του Έθνους εξωτερικών βοηθημάτων*» και «*να συγκαλέση εις Εθνικήν Συνέλευσιν*» τους πληρεξουσίου (ψήφισμα Ε', 12 Απριλίου 1826, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 45).

Μετά από αρκετές περιπέτειες, η Εθνοσυνέλευση ξανασυνέρχεται στην Ερμιόνη (18 Ιανουαρίου 1827). Για την ακρίβεια, εκεί συνέρχονται οι γαλλόφιλοι και ρωσόφιλοι, ενώ οι αγγλόφιλοι, που είναι λιγότεροι, συγκεντρώνονται στην Αίγινα. Ύστερα από οδυνηρές συγκρούσεις, επιτυγχάνεται συμβιβασμός. Οι δύο «Συνελεύσεις» μεταφέρουν την έδρα τους «*αυτοβούλως*» στην Τροιζήνα (Δαμαλά).

Όταν η Εθνοσυνέλευση επαναλαμβάνει τις εργασίες της (19 Μαρτίου 1827), τα κυριότερα έργα της είναι δύο, η εκλογή του Καποδίστρια και η ψήφιση Συντάγματος.

165.- Η εκλογή Κυβερνήτη και η Αντικυβερνητική Επιτροπή. – Ευθύς εξ αρχής, η Εθνοσυνέλευση αποφασίζει ομόφωνα «*η Νομοτελεστική δύναμις να παραδοθή εις ένα και μόνον*» (27 Μαρτίου 1827), διότι αναγνωρίζει «*όσα κακά επήγασαν εις το διάστημα του επταετούς αγώνος... από την πολυμέλεια της Νομοτελεστικής Δυνάμεως*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 62). Το μονοπρόσωπο αυτό όργανο ονομάζεται «*Κυβερνήτης της Ελλάδος*». Ύστερα από συστηματική εκστρατεία του Κολοκοτρώνη (αναφορά προς Γ' Εθνοσυνέλευση, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 58), η Εθνοσυνέλευση εκλέγει ομόφωνα Κυβερνήτη τον Ιωάννη Καποδίστρια με επταετή θητεία (ψήφισμα ΣΤ', 3 Απριλίου 1827, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 61).

Συνάμα, η Εθνοσυνέλευση συγκροτεί τριμελή Αντικυβερνητική Επιτροπή, η οποία, «*εμπεπιστευμένη την νομοτελεστικήν δύναμιν, θέλει κυβερνήσει το Έθνος... Η διάρκεια της Αντικυβερνητικής Επιτροπής προσδιορίζεται άχρι της αφίξεως του Κυβερνήτου, ότε η Επιτροπή παύει*» (ψήφισμα Θ', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 64). Τελικώς, όμως, της δίνει περιορισμένες αρμοδιότητες (ψήφισμα ΙΣΤ', 1η Μαΐου 1827, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 65). Π.χ., ο αρχιστράτηγος Τσώρτς και ο στόλαρχος Κόχραν είναι σχεδόν ανεξάρτητοι, ενώ η βουλή ελέγχει στενά τη δράση της Επιτροπής.

166.- Το Σύνταγμα της Τροιζήνας. – Την 1η Μαΐου 1827, η Εθνοσυνέλευση ψηφίζει το «*Πολιτικόν Σύνταγμα της Ελλάδος*», που δεν χαρακτηρίζεται πλέον προσωρινό. Το Σύνταγμα της Τροιζήνας είναι πολύ αρτιότερο από τα προηγούμενα, το δημοκρατικότερο της εποχής του. Η επίδραση του αμερικανικού Συντάγματος είναι εμφανής. Παρ' όλα αυτά, «*εν τω Συντάγματι της Τροιζήνος, εκπροσωπείται η δυσπιστία προς τον Κυβερνήτην, ούτινος σκοπόν είχαν να δέσωσιν εν των προτέρων τας χείρας*» (Mendelssohn-Bartholdy).

Το Σύνταγμα της Τροιζήνας διακηρύσσει, για πρώτη φορά, τη λαϊκή κυριαρχία, αν και αναφέρεται στο Έθνος: «*Η κυριαρχία ενυπάρχει εις το Έθνος· πάσα εξουσία πηγάζει εξ αυτού, και υπάρχει υπέρ αυτού*» (άρθρο 5, πρβλ. 1 §§ 2-3 Σ 1975). Επίσης, διατυπώνει ρητά τον χωρισμό των εξουσιών: «*Η κυριαρχία του Έθνους διαιρείται εις τρεις εξουσίας· Νομοθετικήν, Νομοτελεστικήν και Δικαστικήν*» (36).

Η νομοθετική εξουσία ανήκει στη Βουλή. «*Οι Αντιπρόσωποι εκλέγονται διά τρία έτη· το τριτημόριον αυτών αλλάζει κατ' έτος*» (57). «*Ο αυτός δεν δύναται να εκλεχθή Αντιπρόσωπος εις δύο κατά συνέχειαν περιόδους*» (58). Η Βουλή «*Τροπολογεί και ακυρόνει τους νόμους πλην των συνταγματικών*» (94). Η υπεροχή του Συντάγματος έναντι των νόμων διακηρύσσεται πάλι, αλλά δεν προβλέπεται ρητά σύστημα ελέγχου (ψηφίσμα ΙΕ', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 65).

Το Σύνταγμα δεν ορίζει τον τρόπο εκλογής του Κυβερνήτη, αλλά προβλέπει σχετικά ιδιαίτερο νόμο (120), που δεν ψηφίζεται. Η θητεία του Κυβερνήτη είναι επταετής (121). «*Ο Κυβερνήτης είναι απαραβίαστος*» (άρθρο 103). «*Διορίζει και αλλάσσει τους Γραμματείς της Επικρατείας*» (110), οι οποίοι «*είναι υπεύθυνοι διά τας δημοσίας πράξεις του*» (104). «*Όλα τα διατάγματα υπογράφονται από τον Κυβερνήτη, προσυπογράφονται από τον Γραμματέα της Επικρατείας, εις του οποίου τον κλάδον ανήκουσι*» (106). «*Ο Κυβερνήτης δεν έχει είσοδον εις την Βουλήν εμψήφισιν εις την έναρξιν και παύσιν των Συνόδων*» (118), ενώ οι Γραμματείς «*Έχουσι είσοδον ελευθέραν εις όλας τας συνεδριάσεις της Βουλής και ακούονται όταν ζητώσι τον λόγον*» (129). «*Έκαστος των Γραμματέων, προσκαλούμενος από την Βουλήν, οφείλει να δίδη εις αυτήν τας αναγκαίας πληροφορίας.* » (128). «*Οι Γραμματείς της Επικρατείας είναι υπεύθυνοι, και κατηγορούνται έμπροσθεν της Βουλής...*» (131), που τους δικάζει. Τέλος, ο Κυβερνήτης έχει δικαίωμα αναβλητικής νομοθετικής αρνησικυρίας (73-75).

Το Σύνταγμα της Τροιζήνας προστατεύει με αρτιότερο τρόπο όλα τα ατομικά δικαιώματα που προστατεύει και το Σύνταγμα του Άστρους. Επιπροσθέτως, κατοχυρώνει το δικαίωμα των Ελλήνων «*να συσταίνωσι καταστήματα παντός είδους, παιδείας, φιλανθρωπίας, βιομηχανίας και τεχνών*» (20), επιτρέπει την αναγκαστική απαλλοτρίωση κτημάτων «*διά δημόσιον όφελος, αλλά διά προηγούμενης αποζημιώσεως*» (17) και απαγορεύει γενικώς την αναδρομικότητα των νόμων (19) και τους τίτλους ευγενείας (27-28).

Με αυτό το πλέγμα οργανωτικών ρυθμίσεων το πολίτευμα της Τροιζήνας θα μπορούσε, ίσως, να εξελιχθεί και να σχηματίσει τριγωνική κοινοβουλευτική

σχέση με βάση την υπουργική ευθύνη. Κάτι τέτοιο, όμως, χρειάζεται τον απαραίτητο χρόνο. Εμπόδιο, πάντως, θα ήταν η τμηματική ανανέωση της βουλής, που κανονικά αποκλείει τη διάλυση.

Όταν η Γ' Εθνοσυνέλευση λήγει, συγκροτείται η Βουλή, την οποία προβλέπει το Σύνταγμα της Τροιζήνας. Η Αντικυβερνητική Επιτροπή δεν ελέγχει την κατάσταση. Μέσα σε εμφύλιες διαμάχες, τα ολιγαρχικά στοιχεία, αλλά και η ίδια η Αντικυβερνητική Επιτροπή, προσπαθούν ατελεσφόρητα να ανατρέψουν την εκλογή του Καποδίστρια. Όλα αυτά συμβαίνουν και πριν και μετά τη ναυμαχία του Ναβαρίνου (8 Οκτωβρίου 1827), ενώ ο Ιμπραήμ δεν εκκενώνει την Πελοπόννησο παρά τον Σεπτέμβριο 1828 και ο Κιουταχής κατέχει σχεδόν ολόκληρη τη Στερεά Ελλάδα. Η εξουσία του ελληνικού κράτους περιορίζεται στην Αίγινα, τον Πόρο, την Ελευσίνα, τα Μέγαρα και λίγα νησιά, ενώ τις υπόλοιπες ελεύθερες περιοχές εξουσιάζουν τοπάρχες και το Αιγαίο είναι στο έλεος πειρατών. Άλλωστε, το 1827 έχει γίνει η πρώτη πτώχευση της Ελλάδας.

Η ευόδωση του Αγώνα χάρη στην επέμβαση των Μεγάλων Δυνάμεων εξηγεί την ξενική εξάρτηση του κρατιδίου. Το ίδιο περίπου γίνεται και στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και στον δεύτερο και στον εμφύλιο.

II. Ο ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟΣ ΚΑΙΣΑΡΙΣΜΟΣ (1828-1832)

167.- Η διαμόρφωση του πολιτεύματος. – Ο Ιωάννης Καποδίστριας παραλαμβάνει την εκτελεστική εξουσία από την Αντικυβερνητική Επιτροπή στην Αίγινα, στις 11 Ιανουαρίου 1828 (βλ. διακήρυξη Επιτροπής, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 71). Πρώτο μέλημά του είναι να συγκεντρώσει στα χέρια του όλη την εξουσία. Γι' αυτό είναι απαραίτητη η αλλαγή του πολιτεύματος, ώστε ο Κυβερνήτης να αντεπεξέλθει στις απαιτήσεις του πολέμου, να απαλλαγεί από την αντίδραση των προκρίτων και των οπλαρχηγών, δηλαδή από την ολιγαρχία, και να εμφανίσει συντηρητικό πολίτευμα στη διεθνή σκηνή.

Με εμπιστευτικές συνομιλίες, ο Καποδίστριας πείθει τη Βουλή. Επισύει την απειλή ότι θα φύγει από την Ελλάδα, οπότε η Βουλή θα αντιμετωπίσει τον λαό.

Η αλλαγή πολιτεύματος γίνεται με ψήφισμα της Βουλής, η οποία αποδέχεται «σχέδιον μεταβολής διοικήσεως προσωρινής» του Κυβερνήτη, «Επειδή αι δειναί της πατρίδος περιστάσεις και η διάρκεια του πολέμου δεν εσυγχώρησαν, ούτε συγχωρούσι την ενέργειαν του εν Τροιζήνι... Συντάγματος καθ' όλην αυτού την έκτασιν. – Επειδή η σωτηρία του έθνους είναι ο υπέρτατος πάντων των νόμων» (ψήφισμα ΝΗ', 18 Ιανουαρίου 1828, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 73). Από νομική άποψη, πρόκειται για π ρ α ξ ι κ ό π η μ α. Και ο Κυβερνήτης και η Βουλή είναι όργανα που προβλέπει το Σύνταγμα και δεν έχουν αρμοδιότητα να το καταργήσουν, ούτε καν να αναστείλουν την εφαρμογή του. Και όμως, το Σύνταγμα σιωπηρά καταργείται.

Τα κύρια σημεία του νέου πολιτεύματος είναι τρία. Πρώτον, η Βουλή αυτοκαταργείται («Αποτίθεται η Βουλή, το οποίον ανέλαβε χρέος της νομοδοτικής εξουσίας»).

Δεύτερον, οργανώνεται η «*προσωρινή διοίκησις της επικρατείας*». Ο Κυβερνήτης απορροφά και τη νομοθετική εξουσία. Συγχρόνως, ιδρύεται το Πανελλήνιο, συμβούλιο με μόνο συμβουλευτικές αρμοδιότητες και 27 μέλη, που διορίζει ο Κυβερνήτης.

Το Πανελλήνιο διαιρείται σε τρία τμήματα με αντικείμενα την οικονομία, τα εσωτερικά και τις ένοπλες δυνάμεις. Οι πράξεις του Κυβερνήτη («*ψηφίσματα*») πρέπει να είναι θεμελιωμένες σε αναφορές του Πανελληνίου (ολομέλειας), αν έχουν αντικείμενο νομοθετικό, και σε αναφορές των τμημάτων του, αν έχουν αντικείμενο διοικητικό. Με άλλα λόγια, αναγνωρίζεται κάποια διάκριση λειτουργιών. Το Πανελλήνιο παίρνει τη θέση της Βουλής, αλλά δεν είναι αντιπροσωπευτικό όργανο.

Ο Κυβερνήτης «*έχει πλησίον του*» τον Γραμματέα της Επικρατείας (πρώτος ο Σπυρίδων Τρικούπης, από το αγγλικό κόμμα), που προσυπογράφει τα ψηφίσματα και την αλληλογραφία του Κυβερνήτη. Επίσης, σχηματίζεται υπουργικό Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου «*παραδέχονται την διεύθυνσιν του Κυβερνήτου της Ελλάδος εις τα εμπιστευθέντα εις αυτούς έργα*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 77).

Τέλος, διακηρύσσεται ότι «*Ο Κυβερνήτης μετά της Βουλής συγκαλούσι τον Ελληνικόν λαόν εις Εθνικήν συνέλευσιν*», που πρέπει να συνέλθει εντός του Απριλίου του 1828 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 74). Ο Καποδίστριας διευκρινίζει ότι αποδέχεται «*σύστημα προσωρινής Κυβερνήσεως, θεμελιωμένον, εν τοσούτω, επάνω εις τας βάσεις των πράξεων της Επιδάουρου, του Άστρους και της Τροιζήνος*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 84).

168.- Η Δ' Εθνοσυνέλευση. – Ο Καποδίστριας επικαλείται την αταξία, που δεν του επιτρέπει να ετοιμάσει τις αναφορές και τα σχέδια νόμων «*διά τα οποία η Εθνική Συνέλευσις έμελλε ν' αποφασίσειν*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 86), και αναβάλλει τη σύγκλησή της. Τελικώς, η Δ' Εθνική Συνέλευση συνέρχεται στο Άργος στις 11 Ιουλίου 1829. Η Εθνοσυνέλευση εκλέγεται έμμεσα σε δύο βαθμούς – δηλαδή καταργείται ένας βαθμός – και με καθολική ψηφοφορία των ανδρών άνω των 25 ετών (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 87). Επειδή, μάλιστα, οι εκλογές καθυστερούν, ο Κυβερνήτης επιβάλλει άμεση εκλογή σε όσες επαρχίες δεν έχουν εγκαίρως εκλέξει αντιπροσώπους ή έχουν εκλέξει τον ίδιο τον Καποδίστρια, που δεν αποδέχεται τέτοια άκυρη εκλογή.

Η Δ' Εθνοσυνέλευση (ψηφίσμα Β', 22 Ιουλίου 1829, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 92) αποφασίζει τη συνέχιση του «*προσωρινού συστήματος*» και επικυρώνει το ψήφισμα της Βουλής της 18ης Ιανουαρίου 1828, δηλαδή το πραξικόπημα, και έτσι το πολίτευμα και τη διακυβέρνηση του Καποδίστρια. Συγχρόνως, αντικαθιστά το Πανελλήνιο με Γερουσία, παρόμοιο συμβουλευτικό σώμα από 27 μέλη, που διορίζει ο Κυβερνήτης. Τέλος, αναθέτει στην Κυβέρνηση, δηλαδή στον

Κυβερνήτη μαζί με το υπουργικό συμβούλιο κ.λπ., να καταρτίσει με γνώμη της Γερουσίας και να της υποβάλει εν καιρώ σχέδιο Συντάγματος σύμφωνα με τις αρχές των τριών πρώτων Εθνοσυνελεύσεων.

Ειδικότερα, «*Μία Γερουσία*» (δηλαδή κοινοβούλιο), «*μερισμένη εις δύο Βουλευτήρια, θέλει ενεργεί τας νομοθετικές δυνάμεις ομού με το νομοτελεστικόν*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 95), δηλαδή προβλέπεται σύστημα δύο βουλών και συμμετοχή της εκτελεστικής στην παραγωγή των νόμων, ενώ η εκτελεστική εξουσία θα διαμορφωθεί γενικώς κατά το πνεύμα της Τροιζήνας.

Η Δ' Εθνοσυνέλευση διακόπτει τις εργασίες της (2 Αυγούστου 1829, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 95) και αναθέτει στην Κυβέρνηση να τη συγκαλέσει πάλι «*άμα αποπερατώση*» το σχέδιο Συντάγματος. Όταν, όμως, ύστερα από δύο περίπου έτη δολοφονείται ο Καποδίστριας (27 Σεπτεμβρίου 1831), κανένα σχέδιο Συντάγματος δεν έχει, φαίνεται, καταρτισθεί.

169.- Η φύση του πολιτεύματος. – Το πολίτευμα του Καποδίστρια είναι δημοκρατικός καισαρισμός. Συνδυάζει τη συγκέντρωση όλης της εξουσίας στα χέρια του Κυβερνήτη με λαϊκό χρίσμα που αυτός λαμβάνει και ανανεώνει με το αντιπροσωπευτικό σύστημα.

Ο Καποδίστριας δεν καταλαμβάνει την εξουσία με τα όπλα, την ασκεί εν ονόματι του λαού και τονίζει τον προσωρινό χαρακτήρα του συστήματος χωρίς Σύνταγμα. Τότε η λαϊκή κυριαρχία και το αντιπροσωπευτικό σύστημα δεν έχουν παγιωθεί στην ελληνική έννομη τάξη. Ο δημοκρατικός καισαρισμός δεν αντικαθιστά γνήσια δημοκρατικό πολίτευμα, αλλά μάλλον την ολιγαρχία των προκρίτων. Σε αυτά τα στοιχεία προστίθενται η πολιτική μεγαλοφυΐα του Καποδίστρια και το τιτάνιο έργο του, η δημιουργία κρατικής υποστάσεως από το μηδέν και η απελευθέρωση μεγάλου μέρους της χώρας. Η δολοφονία του Καποδίστρια δεν είναι άσχετη με την προσπάθειά του να φτιάξει κράτος.

Με το Π ρ ω τ ό κ ο λ λ ο τ ο υ Λ ο ν δ ί ν ο υ (22 Ιανουαρίου/3 Φεβρουαρίου 1830) η Μεγάλη Βρετανία, η Γαλλία και η Ρωσία αναγνωρίζουν διεθνώς την Ελλάδα ως ανεξάρτητο κράτος, πράγμα που αποτελεί διπλωματικό άθλο του Καποδίστρια. Συγχρόνως, τη θέτουν υπό την προστασία τους, που τελειώνει στον 20ό αιώνα με την κατάρρευση όλου του συστήματος (για τον διεθνή οικονομικό έλεγχο βλ. κατωτ. αρ. 193). Το Πρωτόκολλο προβλέπει για την Ελλάδα μοναρχικό πολίτευμα (βλ. κατωτ. αρ. 173).

Ο προσωρινός χαρακτήρας του πολιτεύματος ενισχύει τον δημοκρατικό καισαρισμό. Ο Καποδίστριας ξέρει ότι διαιώνιση του καθεστώτος είναι αδύνατη και δεν αντιτάσσεται στις τρεις Προστάτιδες Δυνάμεις. Περιμένοντας τον μονάρχη, επιδιώκει να αποσπάσει για την Ελλάδα περισσότερα οφέλη.

170.- Ο Αυγουστίνος Καποδίστριας και η Ε' Εθνοσυνέλευση. – Ποιο είναι το νομικό πλαίσιο για την κάλυψη του κενού που αφήνει ο θάνατος του Καποδίστρια; Πρέπει να συγκληθεί η Εθνοσυνέλευση «κατά πρόσκλησιν μιάς διοικητικής επιτροπής, την οποίαν ο Κυβερνήτης θέλει συστήσει εις την τοιαύτην περίστασιν, παραχωρών εις αυτήν την εξουσίαν Του δυνάμει μιας» διαθήκης (Β' ψήφισμα Άργους, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 94). Ο Καποδίστριας όμως δεν αφήνει τέτοια διαθήκη.

Η Γερουσία θεωρεί ότι, «ως σώμα Κυβερνητικόν, χρεωστεί να λάβη πρόνοιαν χωρίς μικράς αναβολής περί της κοινής ασφαλείας και ησυχίας, και περί της αντικαταστάσεως Κυβερνητικής Αρχής» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 110). Αυθημερόν ορίζει ότι «Μία τριμελής Επιτροπή θέλει αναλάβει τα έργα της Κυβερνήσεως προσωρινώς υπό το όνομα Διοικητική Επιτροπή» και διορίζει πρόεδρό της τον Αυγουστίνο Καποδίστρια, αδελφό του Κυβερνήτη, και μέλη της τους Θ. Κολοκοτρώνη και Ι. Κωλέττη. Η Διοικητική Επιτροπή έχει ιδίως καθήκον να φροντίζει την «ησυχίαν και ασφάλειαν της Επικρατείας» και να συγκαλέσει Εθνοσυνέλευση. Τα μέλη της δεσμεύονται γενικώς από «τας βάσεις των ψηφισμάτων και πράξεων της εν Άργει Δ' Εθνικής Συνελεύσεως» και έχουν ευθύνη μόνον «ενώπιον της οσονούπω συγκροτηθησομένης Συνελεύσεως» (Κ.Σ.Ι., τ. Α' σελ. 111).

Τη λύση που δόθηκε αμφισβητούν οι αντικαποδιστριακοί, οι λεγόμενοι συνταγματικοί, που μετά τη Γαλλική Επανάσταση του 1830 έχουν ενισχυθεί. Υποστηρίζουν ότι, ελλείψει διαθήκης, η Εθνοσυνέλευση και όχι η Γερουσία έχει αρμοδιότητα να διορίσει τη Διοικητική Επιτροπή, άρα ο διορισμός πάσχει. Όμως η άποψη αυτή δεν λύνει το πρόβλημα ποιος αναπληρώνει προσωρινά τον Κυβερνήτη μέχρι να συνέλθει η Εθνοσυνέλευση. Πράγματι, ο άμεσος διορισμός της Διοικητικής Επιτροπής εξασφαλίζει την τάξη. Το νομικό ζήτημα το χρησιμοποιούν ως πρόσχημα και αρνούνται την ίδια τη νομιμοποίηση και στη Διοικητική Επιτροπή και στην Εθνοσυνέλευση που αυτή συγκαλεί.

Η αμφισβήτηση είναι πολύ περισσότερο πολιτική παρά νομική. Συγχρόνως, η Γαλλία επεμβαίνει υπέρ των συνταγματικών, ενώ η Ρωσία στηρίζει τους κυβερνητικούς. Η Διοικητική Επιτροπή δεν κάνει παραχωρήσεις στην αντιπολίτευση, διότι θα οδηγούσαν ίσως σε απώλεια της εξουσίας. Η καχυποψία προς τους Γάλλους εκπαιδευτές του στρατού κατάληγει σε αποχώρησή τους με αποτέλεσμα την αποδιοργάνωσή του, και αυτό σύντομα αποβαίνει μοιραίο.

Η Διοικητική Επιτροπή διοργανώνει εκλογές για Εθνική Συνέλευση. Αυτή συνέρχεται στο Άργος (5 Δεκεμβρίου 1831) και αποφασίζει ότι ονομάζεται «Πέμπτη Εθνική των Ελλήνων Συνέλευσις» (ψήφισμα Α', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 115), επειδή έγιναν νέες εκλογές και επειδή μεταβλήθηκε η πραγματική κατάσταση από τότε που δεν συνέχισε τις εργασίες της η Δ' Εθνοσυνέλευση. Συγχρόνως, η Ε' Εθνοσυνέλευση επικυρώνει το ψήφισμα εκλογής της Διοικητικής Επιτροπής

και αναθέτει όλη την εκτελεστική εξουσία στον Αυγουστίνο Καποδίστρια «*υπό το όνομα Πρόεδρος της Ελληνικής Κυβερνήσεως*» μέχρι να ψηφισθεί Σύνταγμα.

Η ανάθεση της εκτελεστικής εξουσίας σε μονοπρόσωπο όργανο δίνει την αφορμή στον Ι. Κωλέττη να προσχωρήσει ανοικτά στους συνταγματικούς, που ήδη συνεδριάζουν χωριστά σε άλλο οίκημα ως «*κατ' επανάληψιν*» ή «*κατά συνέχειαν Δ' Εθνική των Ελλήνων Συνέλευσις*» και δεν αναγνωρίζουν ως νόμιμη την Ε' Εθνοσυνέλευση. Οι δύο παρατάξεις δεν μπορούν να συνυπάρξουν. Η διοίκηση του Αυγουστίνου Καποδίστρια, ενώ στρατιωτικά πλεονεκτεί, επιτρέπει στους συνταγματικούς να φύγουν. Αυτοί εγκαθίστανται στην Περαχώρα και αναδεικνύουν δική τους Διοικητική Επιτροπή (Γ. Κουντουριώτης, πρόεδρος, Ι. Κωλέττης, Ανδρ. Ζαΐμης). Για τρίτη φορά η Ελλάδα έχει δύο κρατικές οργανώσεις (Δεκέμβριος 1831, βλ. ανωτ. αρ. 163-164).

Για ασφάλεια, η Ε' Εθνοσυνέλευση μεταφέρει την έδρα της στο Ναύπλιο. Εκεί (15 Μαρτίου 1832) ψηφίζει νέο «Σύνταγμα» και διορίζει τον Αυγουστίνο Καποδίστρια Κυβερνήτη «*μέχρι της ελεύσεως του κυριάρχου ηγεμόνος*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 118), δηλαδή προσωρινά. Ύστερα τερματίζει τις εργασίες της.

171.- Το ηγεμονικό «Σύνταγμα». – Το διεξοδικό αυτό «Σύνταγμα» είναι γνωστό ως ηγεμονικό, διότι προβλέπει κληρονομικό αρχηγό του κράτους, τον ηγεμόνα. Το ψηφισμένο κείμενο πρέπει να «*καθυποβληθή εις τον Κυριάρχην Ηγεμόνα της Ελλάδος, διά να επικυρωθή*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 118), οπότε θα το χαρακτηρίζαμε Σύνταγμα-συνάλλαγμα. Κάτι τέτοιο, όμως, δεν γίνεται. Συνεπώς, δεν είναι Σύνταγμα αλλά σ χ έ δ ι ο, διότι το εγκρίνει μόνο το ένα από τα δύο όργανα που συμπράττουν μη αυτοτελώς στην άσκηση της συντακτικής αρμοδιότητάς. Το ηγεμονικό «Σύνταγμα» δεν ίσχυσε ποτέ.

Το ηγεμονικό «Σύνταγμα» δεν διακηρύσσει τη λαϊκή κυριαρχία, μολονότι το καταρτίζει εθνοσυνέλευση. «*Η Ελληνική Επικράτεια είναι Ηγεμονία διαδοχική, Συνταγματική και Κοινοβουλευτική, ενεργουμένου του πολιτικού Κράτους αντιπροσωπικώς υπέρ του Έθνους υπό διαφόρων Αρχών*» (53). Η ψήφος είναι έμμεση και ισχύει τίμημα και για τους εκλογείς και για τους εκλέκτορες και για τους αντιπροσώπους (72, 75 και 79). Υπάρχει και βουλή των αντιπροσώπων και γερουσία. Οι αντιπρόσωποι εκλέγονται έμμεσα με πενταετή θητεία, αλλά, κάθε έτος, ανανεώνεται το ένα πέμπτο των μελών της βουλής (132). Οι γερουσιαστές είναι ισόβιοι και τους διορίζει ο ηγεμόνας (174 και 166). Ο ηγεμόνας είναι ανεύθυνος και απαραβίαστος, ενώ οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι για τις πράξεις του (234 και 235). Η ευθύνη τους είναι κατά βάση ποινική (258). Η βουλή τούς παραπέμπει στη γερουσία, που τους δικάζει (260 επ.). Το σύστημα αυτό θυμίζει έντονα το αμερικανικό. Για πρώτη φορά προβλέπεται διάλυση της βουλής, και μάλιστα παρά την τμηματική της ανανέωση (157 και 243). Το ηγεμονικό «Σύνταγμα» προστατεύει τα ατομικά δικαιώματα ενίοτε πληρέστερα από τα προηγούμενα Συντάγματα. Π.χ., καθιερώνει για πρώτη φορά το άσυλο της κατοικίας (46). Αν και ηγεμονικό και προϊόν «*απογνώσεως και έν τινι μέτρω εξωτερικής επιβολής*» (Σγουρίτσας), το «Σύνταγμα» είναι και αυτό έντονα φιλελεύθερο.

172.- Η Δ' κατά συνέχειαν Εθνική Συνέλευση και η αναρχία. – Λίγο μετά την ψήφιση του ηγεμονικού «Συντάγματος», οι συνταγματικοί με ρουμελιώτικα στρατεύματα προελαύνουν προς νότο, συγκρούονται με τους κυβερνητικούς στον Ισθμό και τους νικούν (25 Μαρτίου 1832). Ο Αυγουστίνος Καποδίστριας παραιτείται και φεύγει από την Ελλάδα. Μόνο νόμιμο όργανο είναι πλέον η Γερουσία, όπου επικρατούν οι καποδιστριακοί. Αυτή διορίζει (28 Μαρτίου 1832) πενταμελή Διοικητική Επιτροπή, όπου αντιπροσωπεύονται και οι δύο αντίπαλες παρατάξεις, και ύστερα την κάνει επταμελή (2 Απριλίου 1832), ώστε κανένα από τα τρία κόμματα να μην έχει πλειοψηφία. Η Επιτροπή δεν έχει σχεδόν καμία πραγματική εξουσία ούτε χρήματα και τα μέλη της ερίζουν. Η αναρχία γενικεύεται.

«Αθλιωτέραν εποχήν από ταύτην ποτέ δεν ενθυμήθησαν οι Έλληνες. Απελπισθέντες πλέον άρχισαν μικροί-μεγάλοι να πέμπουν ικεσίες προς τον θεόν υπέρ της ταχείας αφίξεως του Βασιλέως, διά να παύσουν τα δεινά των... κράζοντες καθημερινώς [έστω και] ένα σκύλον μόνον να πέμψη ο Βασιλεύς να τον αντιπροσωπεύση, [ότι] ήθελον τον δεχθή μετά πάσης χαράς» (Κασομούλης). «...αν η προσωρινή αυτή κατάσταση συνεχιζόταν, οι συμμαχικές δυνάμεις, ύστερα από τόσες μακροχρόνιες αναζητήσεις για την εύρεση ενός πρίγκιπος για την Ελλάδα, θα ήταν υποχρεωμένες να αναζητήσουν μία Ελλάδα για τον πρίγκιπα» (Pellion).

Μόλις διορίζεται, η Διοικητική Επιτροπή καλεί τις επαρχίες να στείλουν πληρεξουσίους για να συγκροτήσουν την «Δ' κατά συνέχειαν Εθνικήν Συνέλευσιν». Αυτή αρχίζει τις εργασίες της στις 11 Ιουλίου 1832 στο Άργος και τις συνεχίζει στο Ναύπλιο και την Πρόνοια. Η Εθνοσυνέλευση αναγνωρίζει και επικυρώνει ομόφωνα την εκλογή του Όθωνα ως «βασιλέως της Ελλάδος» (ψήφισμα Β', 27 Ιουλίου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 154) και καταργεί τη γερουσία και όλες τις «πράξεις της λεγομένης Ε' Συνελεύσεως» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 125).

Η Δ' κατά συνέχειαν Εθνοσυνέλευση θεωρεί ότι «Εν από τα κυριώτερα έργα» της είναι «η σύνταξις νέου [Συντάγματος] εφαρμοζομένου εις τους μοναρχικούς τύπους, φυλαττομένων των δικαίων και του θρόνου και του λαού» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 122). Εν τω μεταξύ, κυκλοφορεί η φήμη ότι πρόκειται να εγκαθιδρυθεί απόλυτη μοναρχία και η Εθνοσυνέλευση επείγεται να καταρτίσει Σύνταγμα. Η Γερουσία, με την ενθάρρυνση των αντιπρέσβων των τριών Μεγάλων Δυνάμεων, δεν αναγνωρίζει την κατάργησή της και τονίζει ότι η Εθνοσυνέλευση δεν έχει συντακτική εξουσία χωρίς σύμπραξη του θρόνου. Στο ίδιο πνεύμα, οι τρεις αντιπρέσβεις απευθύνουν πολύ χαρακτηριστική διακοίνωση όπου θεωρούν την Εθνοσυνέλευση «αρπάζουσα[ν] την συντακτικήν δύναμιν, την οποίαν της διαφιλονεικεί το έθνος» και δηλώνουν πολύ ρεαλιστικά ότι οι τρεις Μεγάλες Δυνάμεις «απεφάσισαν... η προσωρινή Κυβέρνησις, η οποία υπήρχε, να διατηρηθή καθ' όλην της την ολομέλειαν μέχρι της αφίξεως της αντιβασιλείας» και «Ότι η συζήτησις ή στερέωσις ενός συντάγματος οριστικού, ή νόμων θεμελιωδών, δεν ημπορούσαν πλέον να λάβουν χώραν χωρίς της συνδρομής της βασιλικής εξουσίας, διότι το τοιούτον ήθελεν είσθαι εις φανεράν αντίφασιν με την πράξιν, διά της οποίας το Ελληνικόν έθνος ενεπιστεύθη εις τας τρεις Αυλάς το δικαίωμα του να εκλέξωσι δι' αυτό ένα Ηγεμόνα» (29 Ιουλίου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 126 επ.). Η Εθνοσυνέλευση συντάσσει απάντηση, αλλά δεν

προλαβαίνει να την επιδώσει: «*Η Συνέλευσις προκηρύξασα ότι θέλει ασχοληθή εις τα περί του Συντάγματος, δεν εννόησε ποτέ ότι θέλει βάλει οριστικώς εις ενέργειαν αυτό, άνευ και της ανηκούσης συνδρομής του Βασιλέως ημών ή της αντιπροσωπευούσης αυτόν Επιτροπής μετά την εις την Ελλάδα έλευσίν των· αλλ' ενόμισε και νομίζει χρέος της να προετοιμάση το μέγα τούτο έργον*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 129). Είναι το κύκνειο άσμα των οπαδών του συνταγματικού πολιτεύματος.

Στις 10 Αυγούστου 1832, απελπισμένοι ρουμελιώτες στρατιώτες, που διεκδικούν τους μισθούς τους, διαλύουν βίαια την Εθνοσυνέλευση, που δεν επαναλαμβάνει ποτέ τις εργασίες της.

«*Οι δ' εχθροί του συνταγματικού πολιτεύματος εν Ελλάδι εθριάμβευον, λέγοντες ότι εν χώρα, εν η οι αντιπρόσωποι του έθνους αποδιώκονται βία, δεν είναι δυνατόν να υπάρξη συνταγματικόν πολιτεύμα ως εν τη δυτική Ευρώπη, και ότι η Ελλάς έδει πρώτον να γίνη Κ ρ ά τ ο ς και είτα σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ό ν Κ ρ ά τ ο ς*» (Ν. Ν. Σαρίπολος).

Τα μέλη της Διοικητικής Επιτροπής είναι αδύνατον να συνεργασθούν. Οι αντιπρέσβεις, για να καλυφθεί τυπικά το κενό εξουσίας, προτρέπουν τη Γερουσία και ορίζει νέα Διοικητική Επιτροπή, τριμελή πλέον (21 Σεπτεμβρίου 1832), στην οποία εκπροσωπούνται και τα τρία κόμματα, αγγλικό, γαλλικό και ρωσικό. Έτσι δεν χάνεται η συνέχεια για τη μεταβίβαση της νομικής εξουσίας στον βασιλέα που αναμένεται, αλλά τα όργανα του κράτους δεν έχουν καμία πραγματική εξουσία.

Η α π ό λ υ τ η α ν α ρ χ ί α επικρατεί παντού όπου δεν υπάρχει ξένος στρατός.

III. Η ΑΠΟΛΥΤΗ ΜΟΝΑΡΧΙΑ (1832-1843)

173. – Η επιβολή μοναρχικού πολιτεύματος. – Το Πρωτόκολλο του Λονδίνου (1830) ορίζει ότι «*Η Ελληνική Κυβέρνησις θέλει είναι μοναρχική και κληρονομική*» και ότι ο αρχηγός του κράτους «*θέλει φέρει τον τίτλον Ηγεμών Κυρίαρχος (prince souverain) της Ελλάδος*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 137).

Η μοναρχική μορφή του πολιτεύματος είναι αναγκαίο τίμημα για τη διεθνή αναγνώριση από τις τρεις Μεγάλες Δυνάμεις και εντάσσεται στο γενικό πολιτικό κλίμα που τότε επικρατεί στην Ευρώπη. Άλλωστε, οι τρεις Αυλές θεωρούν ότι «*το Ελληνικόν έθνος... [εις αυτές] εχρεωτούσε και την απελευθέρωσίν του και όλα τα μέσα της στερεώσεως της πολιτικής του υπάρξεως*» (διακοίνωση αντιπρέσβων, 29 Ιουλίου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 126).

174.– Η επιλογή ηγεμόνα. – Επί Καποδίστρια, οι τρεις Μεγάλες Δυνάμεις αναγορεύουν ηγεμόνα τον πρίγκιπα Λ ε ο π ό λ δ ο του Σαξωνικού Κοβούργου (πρωτόκολλο 22 Ιαν./3 Φεβρ. 1830, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 137). Την επιλογή αποδέχεται η Δ' Εθνοσυνέλευση (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 138). Ο Λεοπόλδος όμως αποποιείται την ηγεμονία, κυρίως επειδή η Ακαρνανία και μέρος της Αιτωλίας βρίσκονται τότε έξω από τα σύνορα αλλά τις εξουσιάζουν οι Έλληνες.

Ο Λεοπόλδος θεωρεί ότι πρέπει «ή να βιάση τους ιδίους του υπηκόους, με την δύναμιν ξένων όπλων», και να παραχωρήσει αυτά τα εδάφη «εις τους εχθρούς των, ή να ενωθή με αυτούς διά να εναντιωθή, και να αποφύγη την εκπλήρωσιν ενός μέρους αυτής ταύτης της συνθήκης, η οποία τον υψώνει εις τον θρόνον της Ελλάδος» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 142). Ο Λεοπόλδος αποφεύγει το δίλημμα και, το 1831, γίνεται ο πρώτος βασιλέας των Βέλγων. Είτε ο Καποδίστριας εξωθεί τον Λεοπόλδο στην άρνηση είτε όχι, η στάση του Λεοπόλδου οδηγεί σε διεύρυνση των συνόρων.

«Αι αυλαί της Γαλλίας, της Μεγάλης Βρεταννίας και της Ρωσσίας, δυνάμει της προς αυτάς προσηκόντως δοθείσης πληρεξουσιότητος υπό του ελληνικού έθνους, προσφέρουσι την διαδοχικήν κυριαρχίαν της Ελλάδος προς τον πρίγκηπα... Όθωνα της Βαυαρίας, δευτερότοκον υιόν της Α.Μ. του Βασιλέως της Βαυαρίας» Λουδοβίκου. Ο Όθων «θέλει φέρει το όνομα "βασιλεύς της Ελλάδος"» (Συνθήκη Λονδίνου μεταξύ των τριών Δυνάμεων και της Βαυαρίας, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 149).

175.- Η μοναρχία απόλυτη. – Ούτε το Πρωτόκολλο του Λονδίνου ούτε η συνθήκη μεταξύ των τριών Δυνάμεων και της Βαυαρίας διευκρινίζουν αν η μοναρχία είναι απόλυτη ή συνταγματική.

Από την ελληνική πλευρά, οι τρεις τελευταίες Εθνοσυνελεύσεις μένουν προσηλωμένες σε συνταγματικό πολίτευμα. Συγκεκριμένα, η Δ' Εθνοσυνέλευση αναθέτει στον Κυβερνήτη να καταρτίσει σχέδιο Συντάγματος, η Ε' ψηφίζει το ηγεμονικό «Σύνταγμα» και η Δ' κατά συνέχειαν σχεδιάζει να κάνει κάτι παρόμοιο. Είναι λογικό να μη θέλει το πολιτικό προσωπικό να αφήσει όλη την εξουσία στον βασιλέα. Από την άλλη μεριά, οι προστάτιδες Δυνάμεις απευθύνονται στους Έλληνες με τις λέξεις «συντρέξατε [τον Όθωνα]... εις το έργον τού να δώση εις το κράτος οριστικόν Σύνταγμα» (διακήρυξη Συμβουλίου Λονδίνου, 18/30 Αυγούστου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 156), ενώ σε παρόμοιο πνεύμα κινείται και η διακοίνωση των τριών αντιπρέσβειων πριν διαλυθεί βίαια η Δ' κατά συνέχειαν Εθνοσυνέλευση (βλ. ανωτ. αρ. 172). Αν και ο ίδιος ο Λουδοβίκος είναι μονάρχης συνταγματικός, δίνει μυστικές οδηγίες στην Αντιβασιλεία ότι αυτή «ουδαμώς δικαιούται διαρκούσης της ανηλικότητος του βασιλέως να παραχωρήση εις το Βασίλειον εν Σύνταγμα» (23 Ιουλίου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 154). Εκ του ασφαλούς, ο υπουργός των εξωτερικών της Βαυαρίας γράφει στον Έλληνα συνάδελφό του ότι η Αντιβασιλεία θα συγκαλέσει Εθνοσυνέλευση που θα «συνεργασθή μετά της Αντιβασιλείας εις την προπαρασκευήν του οριστικού του Κράτους πολιτεύματος, το οποίον, καταρτιζόμενον τοιουτοτρόπως διά της ελευθέρας συνδρομής του έθνους και του Βασιλέως του εν μέσω βαθυτάτης ησυχίας... θέλει αναμφιβόλως συνάδει προς τας ανάγκας [... της Ελλάδος], προς τας ευχάς, και τα συμφέροντά της» (επιστολή φον Γκίτσε, 31 Ιουλίου 1832, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 155).

Πολύ απλά, η απόλυτη αναρχία εξηγεί την εγκαθίδρυση απόλυτης μοναρχίας. Ο Όθων βρίσκει κενό εξουσίας και το καλύπτει για λογαριασμό του με στήριγμα το βαυαρικό στρατιωτικό σώμα που τον συνοδεύει (άρθρο 14 συνθήκης Λονδίνου, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 152)

Στις 6 Φεβρουαρίου 1833, ο Όθων αποβιβάζεται στο Ναύπλιο. Ο πρόεδρος της ουσιαστικά ανύπαρκτης Διοικητικής Επιτροπής Γ. Κουντουριώτης του παραδίδει συμβολικά την εξουσία τονίζοντας: «...η μακρά και πλήρης παθημάτων πείρα εδίδαξεν ημάς, ότι ο θρόνος είναι το μόνον έρεισμα της πολιτικής υπάρξεως ημών». Το διάγγελμα της Αντιβασιλείας έχει προμετωπίδα τις λέξεις «Όθων ο Α', ελέω Θεού βασιλεύς της Ελλάδος» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 158) και δεν κάνει καμία νύξη για Εθνοσυνέλευση ή Σύνταγμα. Ο Όθων αποκτά την κυριαρχία με «κατάληψη αδεσπότου», χωρίς να συναντήσει ούτε καν πλατωνική αμφισβήτηση. Τότε «ο λαός δέκειτο δυσμενώς προς τους "συνταγματικούς"» (Ν. Ν. Σαρίπολος).

Στην περίοδο της απόλυτης μοναρχίας, οι πράξεις του αρχηγού του κράτους φέρουν αδιακρίτως την ονομασία νόμος ή βασιλικό διάταγμα. Έχουν πάντοτε την ίδια τυπική ισχύ σύμφωνα με το αξίωμα «*Quod principi placuit legis habet vigorem*» (Ουλπιανός).

176.- Η Αντιβασιλεία και το νομοθετικό της έργο. – «Διαρκούσης της ανηλικότητας του Όθωνος..., τα κυριαρχικά αυτού δικαιώματα θέλουσιν ενεργείσθαι εν Ελλάδι καθ' όλην αυτών την έκτασιν υπό αντιβασιλείας, συγκειμένης εκ τριών συμβούλων, δοθησομένων αυτώ υπό της Α.Μ. του βασιλέως της Βαυαρίας» (άρθρο 10 συνθήκης Λονδίνου, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 150). Ο Λουδοβίκος διορίζει πρόεδρο της Αντιβασιλείας τον κόμη Άρμανσπεργ, πρώην υπουργό οικονομικών, και μέλη της τον καθηγητή Μάουρερ και τον στρατηγό Εϋδέκ (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 181).

Ο κρατικός μηχανισμός διαιρείται σε επτά γραμματείες. «Πάσης γραμματείας προϊστάται εις γραμματεὺς της επικρατείας». Η ολομέλειά τους «σχηματίζει το υπουργικόν συμβούλιον» (άρθρα 2 και 5 διατάγματος 3/15 Απριλίου 1833 «περί του σχηματισμού των γραμματειών», Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 163). Σε πολίτευμα απόλυτης μοναρχίας, οι αρμοδιότητες των γραμματέων και του υπουργικού συμβουλίου είναι, φυσικά, διεκπεραιωτικές. Όλες τις σημαντικές πράξεις τις υπογράφει η Αντιβασιλεία και, αργότερα, ο Όθων, ενώ κάθε γραμματέας προσυπογράφει ως «άμεσον όργανον του βασιλέως προς εκτέλεσιν όλων των κυβερνητικών πράξεων» και «διοικεί ως ανώτατος διευθυντής τα εις την γραμματείαν του αναγόμενα» (άρθρα 8 και 10, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 164).

Πρώτιστο μέλημα της Αντιβασιλείας είναι η δημιουργία τακτικού στρατού, ώστε να ελέγχει τη χώρα. Αλλά και το νομοθετικό της έργο είναι πολύ μεγάλο. Την ευθύνη του την έχει κυρίως ο Georg Ludwig von Maurer, ο «Ιουστινιανός της νεωτέρας Ελλάδος». Η ελληνική έννομη τάξη αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο υψηλής ποιότητας.

Τότε ιδρύεται η *Εφημερίς της Κυβερνήσεως του Βασιλείου της Ελλάδος* (β.δ. 1/13 Φεβρουαρίου 1833), επίσημο όργανο για την καταχώριση των κρατικών πράξεων, και θεσπίζονται ο Οργανισμός των Δικαστηρίων και Συμβολαιογραφείων (1834), ο Ποινικός Νόμος (1833), δηλαδή κώδικας, η Πολιτική και η Ποινική Δικονομία (1834). Όλοι αυτοί οι νόμοι ισχύουν περισσότερο από έναν αιώνα. Προσθέτουμε τον Εμπορικό Νόμο (1835), με-

τάφραση του γαλλικού Εμπορικού Κώδικα, και το β.δ. «*περί αρμοδιότητος των εμποροδικειών*» (1835), που ίσχυσαν έως το 1887, καθώς και το περίφημο β.δ. της 23ης Φεβρουαρίου 1835, που επαναλαμβάνει ρυθμίσεις των Εθνοσυνελεύσεων και του Κυβερνήτη και εισάγει συλλήβδην το *βυζαντινορωμαϊκό αστικό δίκαιο* με σεβασμό, πάντως, των εθίμων.

Η Αντιβασιλεία υιοθετεί το ναπολεόντειο διοικητικό σύστημα και διαιρεί την επικράτεια σε νομούς και επαρχίες, επάλληλες διοικητικές περιφέρειες με επί κεφαλής νομάρχες και επάρχους, που έχουν εκτεταμένες αρμοδιότητες. Καθώς όμως ο Μάουρερ είναι καθηγητής του γαλλικού δικαίου στο Πανεπιστήμιο του Μονάχου, οι γαλλικοί θεσμοί παραλαμβάνονται μέσω του φιλελεύθερου γερμανικού συνταγματικού κινήματος της εποχής.

Η επικράτεια διαιρείται σε δήμους (νόμος περί συστάσεως των δήμων, 10 Ιαν. 1834, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 182). Οι δημοτικές αρχές είναι *αιρετές*, ώστε η μοναρχία να χρησιμοποιεί τους προκρίτους.

Δικαίωμα του εκλέγειν και του εκλέγεσθαι στις δημοτικές εκλογές έχουν οι δημότες 25 ετών και «*ζώντες ανεξαρτήτως*», αλλά συγκαλούνται «*οι μάλλον φορολογούμενοι*» (α. 62). Οι δήμοι έχουν ακόμη και αστυνομικές αρμοδιότητες, αλλά υπόκεινται σε στενή κρατική εποπτεία. Τον δήμαρχο διορίζει ο βασιλέας ή ο νομάρχης επιλέγοντας από τρεις υποψηφίους που του προτείνονται. Το δημοτικό σύστημα του 1834 ισχύει κατά βάση έως το 1912.

Η Αντιβασιλεία εκδίδει και νόμους περιοριστικούς των ατομικών ελευθεριών, που άλλωστε δεν είναι συνταγματικά κατοχυρωμένες.

Ιδίως περιορίζεται η ελευθερία του τύπου προληπτικά και κατασταλτικά (νόμος περί εγκλημάτων εκ της καταχρήσεως του τύπου 6/18 Σεπτεμβρίου 1833, νόμος περί της αστυνομίας του τύπου 11/23 Σεπτεμβρίου 1833, β.δ. περί του δικαιώματος του μετέρχεσθαι την τυπογραφίαν, λιθογραφίαν ή βιβλιοπωλίαν 11/23 Σεπτεμβρίου 1833 κλπ. Επίσης, νόμος περί εξυβρίσεων εν γένει και περί τύπου, 23 Νοεμβρίου 1837, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 200).

Με τον νόμο «*περί εκτάκτου στρατιωτικής δίκης*» (7 Σεπτεμβρίου 1833, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 171) επιτρέπεται να καθίστανται αρμόδια για την εκδίκηση εγκλημάτων κατά της δημοσίας τάξεως ή της πολιτειακής εξουσίας, αλλά και φόνων, ληστειών, πειρατειών ή εμπρησμών, έκτακτα στρατιωτικά δικαστήρια, όπου την πλειοψηφία των δικαστών αποτελούν ανώτεροι αξιωματικοί. Τέτοια δικαστήρια συνιστά ο βασιλέας, όταν είναι «*αναγκαία έκτακτα μέτρα προς αποκατάστασιν της ησυχίας και ασφαλείας*», ή ο νομάρχης, «*όταν συμβεί επαναστάσεις*». Τα έκτακτα στρατιωτικά δικαστήρια ακολουθούν συνοπτική διαδικασία και επιβάλλουν και θανατική ποινή. Ο νόμος εφαρμόσθηκε επανειλημμένα και, γενικώς, το σύστημά του αντιστοιχεί με ένα μέρος της μεταγενέστερης «*καταστάσεως πολιορκίας*». Ο νόμος περί εκτάκτου στρατιωτικής δίκης δημοσιεύεται μόλις 7 μήνες από την άφιξη του Όθωνα και φανερώνει την αναρχία που αντιμετωπίζει η Αντιβασιλεία.

Στην προσπάθειά της να οικοδομήσει εθνικό κράτος, η Αντιβασιλεία κόβει τους δεσμούς με το Οικουμενικό Πατριαρχείο, που βρίσκεται στην Οθωμανική Αυτοκρατορία, και δημιουργεί εθνική εκκλησία. Η Ορθόδοξη Εκκλησία, «έχουσα αρχηγόν τον Βασιλέα της Ελλάδος», που μάλιστα είναι καθολικός, κηρύσσεται «αυτοκέφαλος και ανεξάρτητος από πάσης άλλης εξουσίας» (διακήρυξη περί της ανεξαρτησίας της Ελληνικής Εκκλησίας, 4 Αυγ. 1833, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 165).

Με το σύστημα που επιβάλλεται, ο Μονάρχης ελέγχει πλήρως τη διοίκηση της Εκκλησίας. Το αυτοκέφαλον ανακηρύσσεται ερήμην του Οικουμενικού Πατριαρχείου και αποτελεί λόγο σχίσματος. Το Πατριαρχείο δεν το κηρύσσει, αλλά περιορίζεται να διακόψει την επικοινωνία με την Ελληνική Εκκλησία. Την εκκλησιαστική τάξη αποκαθιστά ο Πατριαρχικός Τόμος της 29ης Ιουνίου 1850 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 242).

177.- Η προσωπική διακυβέρνηση του Όθωνα. – Με την ενηλικίωσή του (20 Μαΐου/1 Ιουνίου 1835), ο Όθων αναλαμβάνει «τας ηνίας της κυβερνήσεως, καθ' όλην αυτήν την έκτασιν». Στην προκήρυξή του προς τους Έλληνες τονίζει μεταξύ άλλων: «θέλω προστατεύει την ιδιοκτησίαν, υπερασπίζει την νόμιμον ελευθερίαν και παγιώσει αυτήν διά της βαθμηδόν στερεώσεως θεσμοθεσιών καταλλήλων εις την κατάστασιν του τόπου, εις τα δικαίαις ευχάς του έθνους» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 188). Εν τούτοις, ο Όθων δεν κάνει λόγο ούτε για Σύνταγμα ούτε για Εθνοσυνέλευση.

Αυθημερόν διορίζει αρχιγραμματέα της Επικρατείας τον Άρμανσπεργ (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 189). Αργότερα καταργεί τη θέση και διορίζει τον Ρουδάρτ πρώτο πρόεδρο του υπουργικού συμβουλίου (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 192).

Β α υ ρ ο κ ρ α τ ί α ονομάζουν την πραγματική κατάσταση κατά την οποία τις περισσότερες και σημαντικότερες θέσεις στον κρατικό μηχανισμό κατέχουν Βαυαροί. Ο παραμερισμός των προκρίτων και στρατιωτικών δημιουργεί πικρίες. Με τις δημοτικές εκλογές, όμως, το αγγλικό, το γαλλικό και το ρωσικό κόμμα διευρύνουν την επιρροή τους και οι αντίστοιχες πρεσβείες τα χρησιμοποιούν για να φθείρουν το καθεστώς.

Λίγο αργότερα ιδρύεται Συμβούλιο της Επικρατείας (οργανωτικό διάταγμα 18ης Σεπτεμβρίου 1835, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 194).

Τα μέλη του τα διορίζει και παύει ελεύθερα ο βασιλέας. Το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι διφυές. Αφ' ενός έχει συμβουλευτικές διοικητικές αρμοδιότητες. Γνωμοδοτεί για τους περισσότερους και σπουδαιότερους νόμους, για την επιβολή φόρων, για τον προϋπολογισμό κλπ. Κατά τούτο μοιάζει με το Πανελλήνιο και τη Γερουσία του Καποδίστρια. Αφ' ετέρου το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει δικαστικές αρμοδιότητες. Ιδίως, «αποφασίζει ανεκκλήτως περί των αμφισβητουμένων διοικητικών υποθέσεων» και αίρει τις συγκρούσεις «αρμοδιότητος μεταξύ δικαστικών και διοικητικών Αρχών».

178.- Η αμφισβήτηση της απόλυτης μοναρχίας. – Ο παραγκωνισμός των προκρίτων και η οικονομική αθλιότητα του λαού δημιουργούν προς το καθεστώς του Όθωνα αντίδραση, την οποία υποδουλίζουν κυρίως η Αγγλία και η Ρωσία. Το ελληνικό κράτος δεν καταφέρνει να αντλήσει οφέλη από τον τουρκοαιγυπτιακό πόλεμο (1839-1841) και, το 1843, κηρύσσει τη δεύτερη πτώχευση.

Ήδη το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Αθηναίων (ψήφισμα 13ης Ιανουαρίου 1837, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 202) παραπονείται που «οι διέποντες τα πράγματα της Ελλάδος ξένοι κατεβάρυναν τον Λαόν... με υπερόγκους φόρους και με ακατάλληλα... διοικητικά μέτρα», και ζητεί οριστική απομάκρυνση των ξένων βασιλικών συμβούλων και αντικατάστασή τους με Έλληνες, καθώς και Σύνταγμα κατά τις υποσχέσεις των τριών Δυνάμεων και του Λουδοβίκου. Η «αδυναμία και η αδράνεια της εξουσίας» του Όθωνα δεν ξεφεύγει από την προσοχή του Γάλλου υπουργού των εξωτερικών Guizot (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 203). Αυτός θεωρεί κατάλληλο για την Ελλάδα συνταγματικό σύστημα με διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου της Επικρατείας και σύνδεσή του με τα δημοτικά και επαρχιακά συμβούλια, δηλαδή με την τοπική αυτοδιοίκηση.

Για να διασκεδάσει την αντίδραση, ο Όθων διορίζει (1841) για πρώτη φορά Έλληνα πρωθυπουργό, τον Αλ. Μαυροκορδάτο, αρχηγό του αγγλικού κόμματος. Για να γίνει το καθεστώς βιώσιμο, ο Μαυροκορδάτος προτείνει αφ' ενός απομάκρυνση των Βαυαρών, ώστε να συνδεθεί ο θρόνος με τον λαό, και αφ' ετέρου μεταρρυθμίσεις που δεν φθάνουν σε παραχώρηση Συντάγματος αλλά σε «Συγκερασμένη Μοναρχία». Συγκεκριμένα, ο Μαυροκορδάτος τονίζει ότι «Διά να μη δύναται η εξουσία να παραβιάζη τους νόμους, απαιτείται πραγματική ευθύνη των υπουργών», διότι ο βασιλέας πρέπει να είναι ανεύθυνος. «Αν όλον το Υπουργείον ή εν ή περισσότερα άτομα εκ των υπουργών δεν νομίζωσιν ότι ημπορούν να αναδεχθώσιν εν συνεδίσει την ευθύνην πράξεως ή πράξεων της κυβερνήσεως, παραιτούνται» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 207). Η μοναρχική εξουσία πρέπει να περιορίζεται από την ανεξαρτησία των δικαστηρίων και το σύστημα των ενόρκων, από το δημοτικό σύστημα, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, από τον σεβασμό των νόμων και την εξασφάλιση της προσωπικής ελευθερίας, της ζωής, της τιμής και της ιδιοκτησίας των πολιτών κλπ. Αποδοχή τόσο μετριοπαθών προτάσεων ανοίγει τον δρόμο σε Σύνταγμα, εφόσον προστεθεί το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Η απόρριψή τους από τον Όθωνα και η παραίτηση του Μαυροκορδάτου δείχνουν την αδυναμία προσαρμογής του καθεστώτος.

IV. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΜΟΝΑΡΧΙΑ (1843-1862)

179.- Η επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843. – Την απόλυτη μοναρχία καταλύει αναίμακτη επανάσταση.

Υστερα από συνωμοσία και των τριών κομμάτων, η φρουρά των Αθηνών στασιάζει με αρχηγό τον συνταγματάρχη Δ. Καλλέργη. Στην εξέγερση συμμετέχει ο λαός της πρωτεύουσας με επί κεφαλής τον στρατηγό Ι. Μακρυγιάννη και προσχωρεί το Συμβούλιο της Επικρατείας, που διακηρύσσει ότι ο στρατός «έπραξε σύμφωνα... με τα παρά των εθνικών συνελύσεων προαποφασισθέντα, ενθυμηθείς, ότι ο στρατιώτης ελευθέρου έθνους είναι πολίτης πριν ή είναι στρατιώτης» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 210), δηλαδή αναγνωρίζει ότι ασκείται δικαίωμα

αντιστάσεως. Οι επαναστάτες έχουν αίτημα τη «συγκάλεσιν Εθνικής Συνελεύσεως μελλούσης να σκεφθή και να συναποφασίση μετά της βασιλικής αρχής το οριστικόν Σύνταγμα» (Β' Εθνική πράξη Συμβουλίου Επικρατείας, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 211), δηλαδή διεκδικούν ο λαός να είναι φορέας της συντακτικής αρμοδιότητας όχι μόνος, αλλά μαζί με τον βασιλέα. Ο Όθων αποδέχεται αμέσως το αίτημα.

Αυθημερόν ο Όθων διορίζει νέο υπουργικό συμβούλιο με πρόεδρο τον Ανδρέα Μεταξά και ίση εκπροσώπηση των τριών κομμάτων και συγκαλεί εθνική συνέλευση, «διά να συντάξωμεν μετ' αυτής το Σύνταγμα του Κράτους» (δύο β.δ. της 3ης Σεπτεμβρίου 1843, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 213).

Σύμφωνα με απαίτηση των επαναστατών, η Εθνική Συνέλευση εκλέγεται με τον τελευταίο εκλογικό «νόμο», δηλαδή του Καποδίστρια (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 86-87 και ανωτ. αρ. 168). Ορισμένοι πληρεξούσιοι αντιπροσωπεύουν «σωματεία», δηλαδή ελληνικές κοινότητες έξω από τα σύνορα. Η Συνέλευση συνέρχεται στις 8 Νοεμβρίου 1843 και αποφασίζει να λάβει το όνομα «η της Γ' Σεπτεμβρίου εν Αθήναις Εθνική των Ελλήνων Συνέλευσις» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 214). Έτσι αποφεύγει να συνεχίσει την αρίθμηση των Εθνοσυνελεύσεων, δηλαδή να απόφανθεί για τη νομιμότητα της Ε' και της Δ' κατά συνέχειαν. Τη μετριοπαθή πλειοψηφία στη Συνέλευση σχηματίζει σύμπραξη των τριών κομμάτων, ενώ αδιαμόρφωτη αντιπολίτευση ασκεί ομάδα βουλευτών με ηγέτες τον Ι. Μακρυγιάννη και τον Ρ. Παλαμήδη.

Κηρύσσοντας την έναρξη των εργασιών της Συνελεύσεως, ο Όθων αναφέρει: «Σχεδιάζοντες το Σύνταγμα της κοινής Ημών Πατρίδος ας μη φειδωλευθώμεν περί τας προς αλλήλους παραχωρήσεις... Ας συνομολογήσωμεν προς αλλήλους συνθήκη». Στην απάντησή της η Συνέλευση χαρακτηρίζει «το αντιπροσωπευτικόν πολίτευμα, ως συνθήκη μεταξύ Έθνους και Βασιλέως μέλλουσας να καθιερώση αμετασλεύτως των Ελλήνων τα δικαιώματα και του Θρόνου τα προνόμια» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 215). Έτσι η Συνέλευση ψηφίζει Σύνταγμα-συνάλλαγμα.

Στο ψηφισμένο κείμενο ο Όθων διατυπώνει παρατηρήσεις (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 220 επ.), αλλά η Συνέλευση αποδέχεται μόνον ορισμένες από αυτές. Ο βασιλέας συναινεί αμέσως. Κυρώνει και δημοσιεύει το Σύνταγμα (18 Μαρτίου 1844, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 228), στο προοίμιο του οποίου αναφέρει: «συνωμολογήθη μεταξύ Ημών και των πληρεξουσίων του Έθνους το ΠΟΛΙΤΙΚΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ». Ο Όθων δίνει ενώπιον της Συνελεύσεως τον όρκο τον οποίο προβλέπει το Σύνταγμα και κηρύσσει ο ίδιος τη λήξη της (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 231), πράγμα που δείχνει ότι παραμένει μονάρχης.

180. – Το Σύνταγμα του 1844. – Πρότυπά του είναι ο γαλλικός συνταγματικός χάρτης του 1830 και το β ε λ γ ι κ ό Σύνταγμα του 1831, το οποίο όμως αναγνωρίζει την εθνική κυριαρχία. Ελήφθησαν υπ' όψη τα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα, και ιδίως το ηγεμονικό.

Το Σύνταγμα του 1844 υιοθετεί τον χωρισμό των εξουσιών. Η νομοθετική «ενεργείται συνάμα υπό του Βασιλέως, της Βουλής και της Γερουσίας», η εκτελεστική «ανήκει εις τον Βασιλέα, ενεργείται δε διά των παρ' αυτού διοριζομένων υπευθύνων Υπουργών» και η δικαστική «ενεργείται διά των δικαστηρίων» (15, 20 και 21), ενώ «Η Δικαιοσύνη πηγάζει από του Βασιλέως, ενεργείται δε διά Δικαστών υπ' αυτού οριζομένων» (86). Το Συμβούλιο της Επικρατείας καταργείται (102). Οι βουλευτές εκλέγονται ανά τριετία από τους πολίτες που έχουν σχετικό δικαίωμα «κατά τον περί εκλογής Νόμον» (59 και 62). «Ο βασιλεύς διορίζει τους Γερουσιαστές ισοβίως» (70 § 1) και μπορεί να αυξήσει τον αριθμό τους «μέχρι του ημίσεος του όλου αριθμού των Βουλευτών» (71 § 1). Όλες οι βασιλικές πράξεις υπόκεινται σε υπουργική προσυπογραφή (23). «Ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού» (24). Οι υπουργοί έχουν ελεύθερη είσοδο στη βουλή και τη γερουσία, οι οποίες μπορούν να απαιτήσουν την παρουσία τους (81). Οι υπουργοί «είναι υπόχρεοι να δίδωσι διασαφήσεις [εις τας βουλάς], οσάκις ζητηθώσιν» (50 § 2), και είναι ποινικώς υπεύθυνοι για τις πράξεις τους και για τις πράξεις του βασιλέα (άρθρο 82). «Η Βουλή έχει το δικαίωμα να κατηγορή τους Υπουργούς ενώπιον της Γερουσίας, ήτις δικάζει αυτούς εις δημοσίαν συνεδρίασιν» (83 εδ. α'). «Ο Βασιλεύς... έχει το δικαίωμα να διαλύη την Βουλήν» προκηρύσσοντας συγχρόνως εκλογές (30). Υπάρχουν, δηλαδή, όλες οι νομικές προϋποθέσεις για να λειτουργήσει κοινοβουλευτικό σύστημα, αλλά κάτι τέτοιο δεν γίνεται, διότι οι πολιτικές συνθήκες δεν έχουν ωριμάσει.

Το νομοθετικό όργανο είναι μη αυτοτελές. Το αποτελούν η βουλή και η γερουσία, που ψηφίζουν τα νομοσχέδια, και ο βασιλέας, που τα κυρώνει (16, 18 και 29). Ο βασιλέας δεν έχει αυτόνομη κανονιστική αρμοδιότητα (*praeter legem*), αλλά ισχύει χωρίς εξαιρέσεις η αρχή της νομιμότητας (28). Το Σύνταγμα του 1844 δεν προβλέπει διαδικασία για την αναθεώρησή του. Εν τούτοις, μπορούσε να αναθεωρηθεί με τον ίδιο τρόπο που καταρτίστηκε, δηλαδή με νέα συνθήκη μονάρχη και λαού. Αυτός είναι ο αποκλειστικός λόγος για τον οποίο το τεκμήριο της αρμοδιότητας ανήκει στον μονάρχη. Αλλά μόνο ψιλώ ονόματι. Στην πραγματικότητα υφίσταται υπέρ του νομοθετικού οργάνου, στο οποίο πάντως ο βασιλέας έχει πολιτικά τον πρώτο λόγο, διότι ελέγχει την αριστοκρατική Γερουσία με τον διορισμό των μελών της.

Τέλος, το Σύνταγμα του 1844 καθιερώνει την ισοβιότητα των δικαστών (87) και προστατεύει μάλλον ακαδημαϊκά τις ατομικές ελευθερίες. Ως αντίδραση στην προηγούμενη κατάσταση, κατοχυρώνει την ελευθερία του τύπου (10) και απαγορεύει τη σύσταση δικαστικών επιτροπών και έκτακτων δικαστηρίων (89).

Η Εθνοσυνέλευση αποκλείει κατά κανόνα από τις δημόσιες θέσεις τούς μη αυτόχθονες

Έλληνες (ψήφισμα Β' και για την εκλογιμότητα 27 νόμου περί εκλογής βουλευτών). Επίσης, στη διάταξη ότι «μόνον... οι πολίται Έλληνες είναι δεκτοί εις όλα τα δημόσια επαγγέλματα» (3 § 1) δεν περιλαμβάνει τις λέξεις «κατά την προσωπικήν... αξιότητα και τα ηθικά προτερήματα» (29 ηγεμονικού «Συντάγματος», βλ. και 8 Τροϊζήνας κ.λπ.). Έτσι, αποκλείονται οι Βαυαροί, αλλά και οι ετερόχθονες, που συνήθως έχουν καλύτερη μόρφωση. Το πνεύμα του τοπικισμού και της νομής της εξουσίας είναι προφανές.

Η μεγάλη σημασία του Συντάγματος αυτού είναι ότι αποτελεί τη βάση για όλα τα επόμενα.

181.- Ο εκλογικός νόμος του 1844. – Η Εθνική Συνέλευση συμπληρώνει το Σύνταγμα με τον νόμο περί εκλογής των βουλευτών, ο οποίος δημοσιεύεται την ίδια ημέρα με το Σύνταγμα και εισάγει καινοτομίες επαναστατικές ακόμη και στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι βουλευτές εκλέγονται ά μ ε σ α μ ε ψ η φ ο δ έ λ τ ι α που ο «ψηφοφόρος γράφει μόνος, ή δι' άλλου της εμπιστοσύνης του» (άρθρο 19), με σύστημα απόλυτης πλειοψηφίας (δύο γύρων) και με περιφέρειες τις επαρχίες και όχι με μονοεδρικές. Το δικαίωμα της ψήφου ανήκει σε όλους τους Έλληνες που έχουν συμπληρώσει το 25ο έτος της ηλικίας και έχουν «ιδιοκτησίαν τινά εντός της επαρχίας... ή εξασκούντας εν αυτή οποιονδήποτε επάγγελμα, ή ανεξάρτητον επιτήδευμα» (άρθρο 5 § 1).

Ως ιδιοκτησία νοείται και η ακίνητη και η κινητή, εφόσον είναι προσοδοφόρος και φοροτελής. Αποκλείονται μόνον οι οικοδίτοι υπηρέτες και οι μαθητευόμενοι τεχνίτες που δεν έχουν ιδιοκτησία, διότι θεωρείται ότι δεν έχουν ανεξαρτησία ψήφου. Δεν εξαιρούνται οι υπηρέτες και τεχνίτες με ιδιοκτησία, ούτε οι εργάτες, διότι έχουν ανεξάρτητο επιτήδευμα. Αλλά και αυτές οι μικρές εξαίρεσεις φαίνεται ότι δεν εφαρμόσθηκαν ποτέ, διότι κανείς δεν είχε σχετικό συμφέρον. Λίγα χρόνια μετά τον Αγώνα, ήταν αδύνατο να αρνηθεί κανείς την ψήφο σε όσους είχαν πολεμήσει, ενώ οι πρόκριτοι στηρίζονται στον λαό εναντίον του μονάρχη.

Η Ελλάς είναι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που εφαρμόζει στην πράξη την κ α θ ο λ ι κ ή ψ ή φ ο. Τυπικώς πρώτη είναι η Γαλλία, το 1848.

Στις δημοτικές εκλογές, όμως, η περιορισμένη ψηφοφορία και το σύστημα διορισμού του δημάρχου διατηρούνται έως τη μεταπολίτευση του 1862.

Η Εθνική Συνέλευση (ψήφισμα Δ') αναγνωρίζει «εκλογικό προνόμιο» στην Ύδρα, τις Σπέτσες και τα Ψαρά, που εκλέγουν περισσότερους βουλευτές (αντιστοίχως 3, 2, 2) από όσους αναλογούν στον μικρό πληθυσμό τους. Το προνόμιο εξασφαλίζει έδρες σε ορισμένες οικογένειες και καταργείται, το 1935, με συντακτική πράξη διότι ευνοεί τους βενιζελικούς.

182.- Η εφαρμογή του Συντάγματος του 1844. – Ο Όθων ελάχιστα σέβεται το Σύνταγμα. Μεταχειρίζεται «πάντοια μέσα επεμβάσεως κατά τας εκλογάς προς νοθείαν αυτών» (Ν. Ν. Σαρίπολος). Από τις επτά βουλευτικές εκλογές που γίνονται υπό το Σύνταγμα του 1844 μόνο τις πρώτες (1844) δεν τις κερδίζει η Κυβέρνηση. Παραλλήλως ο τύπος υφίσταται διώξεις, οι

δημόσιοι υπάλληλοι και δικαστές με ελεύθερο φρόνημα απομακρύνονται από τις θέσεις τους κλπ. Η διάδοση των φιλελεύθερων ιδεών (πρβλ. 1848), η αδυναμία της Ελλάδας να κερδίσει κάτι από τον κριμαϊκό πόλεμο (1854-56) και η άθλια οικονομική κατάσταση προκαλούν στάσεις στην επαρχία, επειδή η αμφισβήτηση δεν μπορεί να λειτουργήσει ανοικτά. Την αντιπολίτευση υποδαυλίζει η Αγγλία, που θεωρεί τον Όθωνα επικίνδυνο για την ακεραιότητα της Οθωμανικής Αυτοκρατορίας. Συγχρόνως, όταν οι υπουργοί εφαρμόζουν βασιλική πολιτική, έχουν μόνο νομική ευθύνη. Την πραγματική την έχει ο Όθων, που φθίρεται τελικώς ο ίδιος, αντί να τον προστατεύει η ανεπηρέαστη εναλλαγή Κυβερνήσεων στην εξουσία. Είναι χαρακτηριστικό ότι για να αποφευχθεί επανάσταση, ο Κανάρης προτείνει όλους τους υπουργούς να τους επιλέγει ο πρωθυπουργός και να ισχύει πλήρως η υπουργική ευθύνη και αλληλεγγύη απέναντι στον βασιλέα, αλλά ο πυρπολητής δεν εισακούεται (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 246).

V. Η ΚΥΒΕΡΝΩΣΑ ΒΟΥΛΗ ΤΗΣ ΜΕΣΟΒΑΣΙΛΕΙΑΣ (1862-1864)

183.- Η de facto κατάσταση. – Ύστερα από εξέγερση στο Ναύπλιο, εκρήγνυται επανάσταση πάλι από τη φρουρά και τον λαό των Αθηνών στις 10 Οκτωβρίου 1862. Η επανάσταση επιτυγχάνει και αποκαθιστά τη λαϊκή κυριαρχία ως θεμελιώδη κανόνα στην έννομη τάξη.

Οι επαναστάτες εκδίδουν «Ψήφισμα του Έθνους» (10 Οκτωβρίου 1862, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 259). «Ως κοινή, απόφασις του Ελληνικού Έθνους ολοκλήρου» καταργείται η Βασιλεία του Όθωνα, συνιστάται τριμελής Προσωρινή Κυβέρνηση (Δημ. Βούλγαρης, πρόεδρος, Κ. Κανάρης, Βεν. Ρούφος) και ανακοινώνεται ότι «Εθνική Συντακτική Συνέλευσις καλείται αμέσως προς σύνταξιν της Πολιτείας και εκλογήν Ηγεμόνος».

Με αυτό τον τρόπο, κυρίαρχο όργανο γίνεται ο λαός, που ταυτίζεται με το έθνος, και καταλύεται μόνον η δυναστεία και όχι το βασιλευόμενο πολίτευμα (Προκήρυξη Προσωρινής Κυβερνήσεως, 11 Οκτωβρίου 1862, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 260). Ο Όθων, που περιοδεύει στην επαρχία, δεν αντιδρά στη νέα κατάσταση και αποχωρεί από την Ελλάδα (βλ. διάγγελμα 12/24 Οκτωβρίου 1862, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 260), χωρίς πάντως να παραιτηθεί από τον θρόνο.

Η Προσωρινή Κυβέρνηση διοργανώνει εκλογές, που γίνονται (24 Νοεμβρίου 1862 και επί τέσσερις ημέρες) με τον εκλογικό νόμο του 1844 ελαφρώς τροποποιημένο, ώστε οι πληρεξούσιοι στη Συντακτική Συνέλευση να είναι διπλάσιοι από τους βουλευτές στην κοινή βουλή και να ψηφίσουν και οι «οπουδήποτε εκτός της Ελλάδος ευρισκόμενοι υπήκοοι Έλληνες» (ψήφισμα 25 Νοεμβρίου 1862, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 263).

Επίσης, η Προσωρινή Κυβέρνηση καταργεί τον πολιτικό θάνατο, που θεωρείται υπερβολικά σκληρός (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 266).

184.- Η Συνέλευση. – Η Συντακτική Συνέλευση συνέρχεται (10 Δεκεμβρίου 1862) και παίρνει την ονομασία «*Η εν Αθήναις Δευτέρα των Ελλήνων Συνέλευσις*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 274). Τα μεγάλα ζητήματα που πρέπει να λύσει είναι τρία, να επιλέξει βασιλέα, να οργανώσει πολίτευμα μέχρι να αναλάβει αυτός τα καθήκοντά του και να ψηφίσει Σύνταγμα.

Τα τρία κόμματα (αγγλικό, γαλλικό και ρωσικό) τώρα δεν υπάρχουν. Στη Συνέλευση μοναδική πραγματική ομάδα αποτελούν οι Επτανήσιοι βουλευτές, που υποστηρίζουν ριζοσπαστικές θέσεις.

185.- Η άμεση εκλογή του Αλφρέδου. – Με υπόδειξη της Αγγλίας, η Προσωρινή Κυβέρνηση, «*Λαβούσα υπ' όψιν την πανταχόθεν πολυειδώς δηλωθείσαν θέλησιν του Ελληνικού λαού*», τον καλεί να εκλέξει με άμεση ψήφο βασιλέα.

Η ρύθμιση αυτή (ψήφισμα Προσωρινής Κυβερνήσεως, 6 Δεκεμβρίου 1862, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 280) είναι αντίθετη με το Ψήφισμα του Έθνους, που αναθέτει την αρμοδιότητα εκλογής ηγεμόνα στη Συντακτική Συνέλευση, αλλά προέχει η εξασφάλιση της εκλογής του Αλφρέδου, δευτερότοκου υιού της Βασίλισσας Βικτωρίας, πριν αρχίσει τις εργασίες της η Συνέλευση, όπου οι φίλοι της Αγγλίας δεν μπορούν να έχουν πλειοψηφία.

Δικαίωμα ψήφου έχει κάθε πολίτης που συμπλήρωσε το εικοστό έτος της ηλικίας και η ψηφοφορία είναι φανερή με αναγραφή του ονόματος του προτιμωμένου σε πρωτόκολλο σε κάθε δημαρχείο ή προξενείο. Η ψηφοφορία για την εκλογή βασιλέα γίνεται μαζί με τις εκλογές για τη Συνέλευση και ο Αλφρέδος συγκεντρώνει 230.016 ψήφους σε σύνολο 241.202 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 281). Η Συνέλευση κηρύσσει ότι «*Ο Ελληνικός θρόνος διατελεί πράγματι και δικαίω χηρεύων από της 10 Οκτωβρίου 1862*» (Γ' ψήφισμα, 22 Ιανουαρίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α' σελ. 280) και ότι ο Αλφρέδος «*εξελέχθη, κυριαρχική του Έθνους θελήσει, Συνταγματικός βασιλεύς των Ελλήνων*» (ψήφισμα Δ', 22 Ιανουαρίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 283). Εν τούτοις, ο Αλφρέδος δ ε ν α π ο δ έ χ ε τ α ι το στέμμα, διότι το Πρωτόκολλο του Λονδίνου του 1830, «*όπερ αποκλείει του Ελληνικού θρόνου τα μέλη των εν ταις επικρατείαις [των τριών προστατίδων δυνάμεων] βασιλευουσών οικογενειών, διατελεί εισέτι εν ισχύι*» (απάντηση Άγγλου απεσταλμένου, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 283) και οι άλλες δύο δυνάμεις αντιδρούν. Έτσι, την επιλογή ηγεμόνα την αναλαμβάνει τυπικά η Συνέλευση.

Στα μέσα του 19ου αιώνα και υπό το καθεστώς της διεθνούς προστασίας, την αβασίλευτη δημοκρατία δεν την προτείνει κανείς. Τότε στην Ευρώπη μόνον η Ελβετία έχει αβασίλευτο πολίτευμα. Για τους Έλληνες προέχει η επιλογή βασιλέα αρεστού στην Αγγλία, ώστε αυτή να παραχωρήσει τα Επτάνησα. Οι όροι της Αγγλίας για την παραχώρηση είναι «*να διατηρήση [η Ελλάς] την συνταγματικὴν μοναρχίαν και να απόσχη πάσης επιθέσεως κατά των γειτόνων επικρατειών και να εκλέξη ηγεμόνα καθ' ου ουδεμία βάσιμος ένστασις δύναται να αντιταχθή*» (ρηματική διακοίνωση Άγγλου απεσταλμένου Έλλιοτ). Προηγουμένως, ο Όθων έχει απορρίψει την

προσφορά, επειδή φοβείται «μη καταδικάση εις δουλείαν μέγα μέρος της ελληνικής φυλής διά να επιτύχη την απελευθέρωσιν των Επτανήσων, χωρίς την Κέρκυραν», που δεν του έδιναν. Η επανάσταση του 1862 και η αλλαγή δυναστείας σηματοδοτούν την επικράτηση της αγγλικής επιρροής. Σύζυγος μάλιστα του πρωτότοκου γιου της Βικτωρίας, του μελλοντικού Εδουάρδου Ζ', είναι η αδελφή του Γεωργίου Αλεξάνδρα.

Η ένωση της «*Ηνωμένης Πολιτείας των Ιονίων Νήσων*» γίνεται με συνθήκη (ν. Ν'/1864) μεταξύ των τριών εγγυητριών Δυνάμεων και της Ελλάδας μετά από συναίνεση της Πρωσίας και της Αυστρίας. Η Υψηλή Πύλη συναινεί αργότερα.

Με τον Γεώργιο η Αγγλία ελέγχει την Ελλάδα. Συγχρόνως, οι άλλοτε ενετικές νήσοι, ως επικράτεια βασιλείου πλέον, καθίστανται ανάχωμα προς την Ιταλία που ενοποιείται (1859-1870). Φυσικά, η προίκά, που δίνει στον Γεώργιο μεγάλο κύρος, έχει το τίμημά της στη διεθνή σκακιέρα. Η Ρωσία, για να προωθήσει τα συμφέροντά της, στηρίζει πλέον ανοικτά τη Βουλγαρία.

186.- Η έμμεση εκλογή του Γεωργίου. – Στην πραγματικότητα τον βασιλέα τον επιλέγουν οι προστάτιδες Δυνάμεις. Με υπόδειξή τους, η Συνέλευση αναγορεύει τον δευτερότοκο υιό του μετέπειτα βασιλέα της Δανίας Χριστιανού Θ' συνταγματικό βασιλέα «*υπό το όνομα Γεώργιος Α', βασιλεύς των Ελλήνων*» (ψηφισμα ΚΕ', 9 Απριλίου, 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 287). Ο Γεώργιος αποδέχεται την εκλογή του. Η Συνέλευση ορίζει ότι οι νόμιμοι διάδοχοί του θα πρεσβεύουν το ορθόδοξο ανατολικό δόγμα (ψηφισμα ΚΕ') και τον κηρύσσει «*από τούδε ενήλικα*», ώστε να αποφευχθεί η σύσταση αντιβασιλείας, που είχε άλλοτε αφήσει κακές αναμνήσεις. Η εκλογή όμως ολοκληρώνεται από τις προστάτιδες Δυνάμεις. Ο Φρειδερίκος Ζ' της Δανίας δέχεται «*εν ονόματι [του] Γεωργίου, την κληρονομικήν κυριαρχίαν του Ελληνικού Βασιλείου*» όχι μόνον επειδή τον εκλέγει η Συνέλευση, αλλά και επειδή οι τρεις Αυλές, «*ως προστάτιδες Δυνάμεις της Ελλάδος, συγκατετέθησαν εις την εκλογήν ταύτην*» (διάγγελμα Φρειδερίκου Ζ', 10 Ιουνίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 292). Συνάπτεται, μάλιστα, συνθήκη μεταξύ των τριών Δυνάμεων και της Δανίας χωρίς τη συμμετοχή της Ελλάδας.

Η συνθήκη αυτή ορίζει ότι ο βασιλέας της Δανίας αποδέχεται για τον Γεώργιο «*την διαδοχικήν κυριαρχίαν της Ελλάδος, προσενεχθείσαν αυτό υπό της Εθνικής Συνελεύσεως των Ελλήνων, επ' ονόματι του ελληνικού έθνους*», και επαναλαμβάνει ρύθμιση προηγούμενης συνθήκης κατά την οποία τα όρια της ελληνικής επικράτειας επεκτείνονται «*διά της προσενώσεως των Ιονίων Νήσων*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 294).

187.- Το σύστημα κυβερνώσης βουλής. – Μία ημέρα πριν η Συνέλευση ανακηρύξει τον Αλφρέδο βασιλέα, η Προσωρινή Κυβέρνηση της καταθέτει συμβολικά «*την εξουσίαν, δι' ης λαός και στρατός κατά την αξιομνημόνευτον εκείνην νύκτα [... την] περιέβαλεν*» (21 Ιανουαρίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 275). Η Συνέλευση όμως αποφασίζει αυθημερόν ότι «*Η καταθείσα την αρχήν Κυβέρνησις θέλει εξακο-*

λουθήσει διαχειριζόμενη την εκτελεστικήν εξουσίαν, μέχρισού η Συνέλευσις διαθέση άλλως τα κατ' αυτήν» (Ψήφισμα Β', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 275). Ύστερα από λίγες ημέρες, η Συνέλευση ιδρύει τριμελή Επιτροπή με το όνομα «Προσωρινή Κυβέρνησις της Ελλάδος», τα μέλη της οποίας η ίδια η Συνέλευση είναι αρμόδια να εκλέγει. Η Συνέλευση εκλέγει τα ίδια πρόσωπα που απαρτίζουν την Προσωρινή Κυβέρνηση κατά το ψήφισμα του Έθνους. Περαιτέρω ορίζει ότι «Η Προσωρινή Κυβέρνησις, διά των παρ' αυτής διοριζομένων Υπουργών, ενεργεί άπασαν την εκτελεστικήν εξουσίαν κατά τους κειμένους Νόμους και κατά τα ψηφίσματα και τας αποφάσεις της Εθνικής Συνελεύσεως» και ότι «Η Προσωρινή Κυβέρνησις ού σ α με τ α κ λ η τ ή, είναι υπεύθυνος μετά των Υπουργών προς την Εθνικήν Συνέλευσιν διά πάσαν εξ αυτών προελθούσαν πράξιν» (Ψήφισμα Ζ', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 276). Έτσι εισάγεται σύστημα κυβερνώσης βουλής, πράγμα που δείχνει τον επαναστατικό χαρακτήρα της περιόδου.

Δύο φορές, σε περιόδους ταραχών (φεβρουαριανά και ιουνιανά 1863), η Συνέλευση αναλαμβάνει η ίδια την εκτελεστική εξουσία και την ασκεί, για λίγες ημέρες, με τον προεδρεύοντα αντιπρόεδρο ή τον πρόεδρό της (ψηφισμα ΙΑ', 9 Φεβρουαρίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 278). Επί οκτώ μήνες, όμως, το σύστημα κυβερνώσης βουλής εφαρμόζεται με την ανάθεση της εκτελεστικής εξουσίας σε επτά υπουργούς υπό την προεδρία ενός υπουργού άνευ χαρτοφυλακίου, που εκλέγονται από τη Συνέλευση με φανερή ψηφοφορία και απόλυτη πλειοψηφία και ονομάζονται πάλι «Προσωρινή Κυβέρνησις της Ελλάδος» (ψηφισμα ΙΒ', 11 Φεβρουαρίου 1863, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 278).

188.- Το τέλος του συστήματος. – Η Συνέλευση ορίζει ότι ο Γεώργιος, «άμα δώση... τον... όρκον... – Αναλαμβάνει τα ηγεμονικά δικαιώματα και πλήρη την εκτελεστικήν εξουσίαν» και ότι «Ο Βασιλεύς έχει το δικαίωμα της κυρώσεως των νομοθετημάτων της Συνελεύσεως, πλην του Συντάγματος» (Ψήφισμα ΞΗ', Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 296). Έτσι εισάγεται πάλι ο χωρισμός των εξουσιών και ο αρχηγός του κράτους δεν έχει συντακτική αρμοδιότητα. Ήδη η Συνέλευση έχει καταργήσει τη Γερουσία. Σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις του κράτους, η Συνέλευση αυτοπεριορίζεται όσον αφορά τον βασιλικό θεσμό. Το πολίτευμα της κυβερνώσης βουλής λήγει με την εφαρμογή του χωρισμού των εξουσιών.

Μόλις φθάνει, ο Γεώργιος αναφέρει στην πρώτη προκήρυξή του: «Έλληνες, – Αναβαίνων τον θρόνον, εφ' ον με εκάλεσεν η ψήφος υμών. θέλω σεβασθή και τηρήσει ευσυνειδήτως τους Νόμους υμών και προ πάντων το Σύνταγμα, τον ακρογωνιαίον λίθον του νέου πολιτεύματος» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 296). Ύστερα δίνει τον βασιλικό όρκο μπροστά στη Συνέλευση (19 Οκτωβρίου 1863). Με άλλα λόγια, αναγνωρίζει τη λαϊκή κυριαρχία. Από το σημείο αυτό αρχίζει η βασιλευόμενη δημοκρατία.

VI. Η ΠΡΩΤΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ (1864-1909)

189.- Η ψήφιση του Συντάγματος. – Η Συνέλευση αρχίζει την ψήφιση Συντάγματος μόνο μετά την άφιξη των Επτανήσιων πληρεξουσίων, αλλά καρκινοβατεί. Ο Γεώργιος της θέτει δεκαήμερη προθεσμία να τελειώσει το έργο της και δηλώνει για την αντίθετη περίπτωση: «*επιφυλάσσομαι πάσαν ελευθερίαν επί της μελλούσης αποφάσεώς Μου, οποίαν η διαψευθείσα πεποίθησίς Μου Μοι υπαγορεύει, και καθιστώ υπεύθυνον την Εθνικήν Συνέλευσιν επί ταις περαιτέρω συνεπειáis*» (διάγγελμα, 16 Οκτωβρίου 1864, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 416). Δηλαδή απειλεί ότι θα φύγει από την Ελλάδα. Συγχρόνως, υποβάλλει σε σχέδιο τις διατάξεις που δεν έχουν ακόμη ψηφισθεί. Η Συνέλευση τελειώνει την ψήφιση μέσα στην προθεσμία, αλλά με βάση το σχέδιο της επιτροπής της, όπως έκανε μέχρι τότε.

Ο Γεώργιος αποδέχεται το κείμενο και δηλώνει ότι θα δώσει τον όρκο τον οποίο προβλέπει το Σύνταγμα, αλλά και εφιστά «*την προσοχήν της Συνελεύσεως*» σε δύο διατάξεις του. Η μία προβλέπει ότι οι λειτουργοί και της Δυτικής Εκκλησίας πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες (άρ. 2) και θα μπορούσε να αντιβαίνει σε διεθνείς υποχρεώσεις του ελληνικού κράτους. Η άλλη διάταξη προβλέπει τη διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος (άρ. 107), που ο Γεώργιος δεν θεωρεί πρακτική. Και στα δύο θέματα, ο Γεώργιος έχει δίκιο, αλλά η Συνέλευση αλλάζει μόνο την πρώτη διάταξη. Ο Γεώργιος δεν αρνείται να υπογράψει το Σύνταγμα και δίνει τον προβλεπόμενο όρκο (άρ. 43, 16 Νοεμβρίου 1864, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 420). Αμέσως μετά, ο πρόεδρος της «*κατ' εντολήν και εξ ονόματός της κηρύττει διαλελυμένην την Συνέλευσιν*». Δείχνει, δηλαδή, ότι η Συντακτική Συνέλευση είναι όργανο ανώτερο από τον βασιλέα.

190.- Το Σύνταγμα του 1864. – Το νέο Σύνταγμα ακολουθεί την κατάταξη της ύλης του προηγούμενου και επαναλαμβάνει αυτούσιες πολλές διατάξεις του, με μία μεγάλη όμως διαφορά, ότι θεμελιώδης κανόνας του πολιτεύματος είναι τώρα η λαϊκή κυριαρχία. Το πολίτευμα είναι βασιλευόμενη δημοκρατία, όπου ο ανώτατος άρχοντας είναι κληρονομικός αλλά δεν είναι το ανώτατο (ή κυρίαρχο) όργανο. Η λαϊκή κυριαρχία επιβάλλει νέες επί μέρους ρυθμίσεις. Το Σύνταγμα αυτό αποτελεί τον κορμό όλων των επόμενων.

Το Σύνταγμα του 1927, π.χ., διαφοροποιείται κυρίως επειδή μετατρέπει τη βασιλευόμενη δημοκρατία σε αβασίλευτη. Ως πρότυπο, το 1864, χρησιμοποιούν κυρίως το βελγικό Σύνταγμα του 1831 και δευτερευόντως το δανικό του 1849.

Ακολουθώντας το Σύνταγμα της Τροιζήνας, το Σύνταγμα του 1864 ορίζει ότι «*Άπαναι αι εξουσίαι πηγάζουν εκ του Έθνους, ενεργούνται δε καθ' ον τρόπον ορίζει το Σύνταγμα*» (άρ. 21, μετάφραση ά. 25 βελγικού), δηλαδή διακηρύσσει τη λαϊκή κυριαρχία (ή δημοκρατική αρχή). Μολονότι το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο έθνος, εννοεί τον λαό. Τούτο είναι συνέπεια και του πολύ μεγάλου αριθμού τότε των αλυτρώτων και σήμερα των αποδήμων.

Συνέπειες της λαϊκής κυριαρχίας είναι η θέσπιση της καθολικής ψηφοφορίας (66 εδ. α'), η μονήρης βουλή (54 επ.), η μη συμμετοχή του αρχηγού του κράτους στην αναθεώρηση του Συντάγματος (107, σε αντίθεση με το βελγικό Σύνταγμα, που προβλέπει τέτοια συμμετοχή) και, ειδικώς για τον βασιλέα, το τεκμήριο της αρμοδιότητας που διακηρύσσεται ότι είναι εναντίον του και υπέρ του νομοθετικού οργάνου (44), το ότι «*Το πρόσωπον του Βασιλέως είναι ανεύθυνον και απαραβίαστον*» και όχι πλέον ιερό (αφού δεν υπάρχει ελέω θεού μοναρχία) ενώ οι υπουργοί είναι υπεύθυνοι (29), και το ότι η δικαιοσύνη δεν πηγάζει πλέον από τον βασιλέα, αλλά απονέμεται από ισόβιους δικαστές, που ο βασιλέας διορίζει μόνο «*κατά τον νόμον*» (87-88).

Οι εκλογές διενεργούνται «*ταυτοχρόνως καθ' όλην την επικράτειαν*», για να μην επηρεάζει το αποτέλεσμα της μίας περιφέρειας τους εκλογείς της άλλης όπως γινόταν προηγουμένως. Η καθολική ψηφοφορία γίνεται «*δ ι ά σ φ α ι ρ ι δ ί ω ν*». Το πλειοψηφικό αλλά όχι μονοεδρικό αυτό σύστημα αποτελεί σημαντική εγγύηση, όταν ο λαός είναι σε πολύ μεγάλο ποσοστό αναλφάβητος. Το σφαίριδιο είχε δοκιμασθεί με επιτυχία στα Επτάνησα.

Η κατάργηση της γερουσίας γίνεται για να μην υπάρχει αντίβαρο στη Βουλή και ο βασιλέας, που είναι πραγματικό κέντρο εξουσίας, να έχει απέναντί του ισχυρή και ενιαία λαϊκή αντιπροσωπία. Πάντως, ιδρύεται Συμβούλιο της Επικρατείας ως σώμα συμβουλευτικό «*προς παρασκευήν και βάσανον των νομοσχεδίων*» (83), αλλά, πριν λειτουργήσει, καταργείται όπως ειδικά επιτρέπει το Σύνταγμα (άρθρο 108 και Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 435). Ελλείψει γερουσίας, ιδρύεται ειδικό δικαστήριο για να δικάζει τους υπουργούς (80).

Η διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος είναι τόσο δυσκίνητη που πρακτικά την αποκλείει (βλ. κατωτ. 195). Αναθεώρηση επιτρέπεται μόνο μετά την παρέλευση δέκα ετών και μόνο των μη θεμελιωδών διατάξεων, εφόσον την ανάγκη της βεβαιώσει η βουλή σε δύο συνεχείς βουλευτικές περιόδους και με πλειοψηφία των τριών τετάρτων του όλου αριθμού των μελών της, καθορίζοντας τις αναθεωρητέες διατάξεις. Τότε η δεύτερη κατά σειράν βουλή διαλύεται και εκλέγεται νέα, με διπλάσιο αριθμό βουλευτών, η οποία αποφασίζει για τις αναθεωρητέες διατάξεις (107). Το Σύνταγμα δεν διευκρινίζει ποιες διατάξεις του είναι θεμελιώδεις και ποιες μη θεμελιώδεις.

Τέλος, όσον αφορά τα ατομικά δικαιώματα επαναλαμβάνεται ο κλασικός κατάλογος με την προσθήκη του δικαιώματος του συνέρχεσθαι και του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι, που προϋποθέτουν συλλογική δράση. Γενικότερα, βρισκόμαστε μετά τη Γαλλική Επανάσταση του 1848 και την πικρή εμπειρία της μοναρχίας του Όθωνα. Οι συντάκτες κατέχονται από φιλελεύθερο πνεύμα και φροντίζουν για την αποτελεσματική εξασφάλιση των δικαιωμάτων με συγκεκριμένες διατάξεις και όχι μόνο για τη θεωρητική τους διακήρυξη, στην οποία περιορίζεται το προηγούμενο Σύνταγμα.

191.- Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. – Υπό το μοναρχικό Σύνταγμα του 1844, τα δικαστήρια «δεν είναι... αρμόδια... να ελέγξωσι τας... Νομοθετικές αποφάσεις ως προς το περιεχόμενόν των, διότι δεν υποτίθεται ότι η εξουσία η παριστάνουσα την του έθνους κυριαρχίαν παρανομεί» (Α.Π.198/1847, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 455).

Η ιστορική δυναμική που καταλήγει στο Σύνταγμα του 1864 και το φιλελεύθερο πνεύμα του οδηγούν στη νομολογιακή αναγνώριση της ηυξημένης τυπικής ισχύος του Συντάγματος και στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.

Ήδη από το 1871 και χωρίς να προηγηθεί ένταση, ο Άρειος Πάγος αποφαινεται ότι «Η δικαστική εξουσία δεν δύναται να θεωρήση ως ανίσχυρον νόμον, περιβεβλημένον δι' όλων των συνταγματικών τύπων, εκτός εάν ο νόμος ούτος διατελή εις πρόδηλον αντίφασιν προς εναντίαν ισχυρωτέραν διάταξιν του Συντάγματος» (18/1871). Το 1897, ο Άρειος Πάγος είναι σαφέστερος: «όταν δε διάταξις νόμου αντίκειται εις το Σύνταγμα, ως μεταβάλλουσα δι' απλού νομοθετήματος θεμελιώδη διάταξιν αυτού, δικαιούται το δικαστήριον να μη εφαρμόζη αυτήν εν τω θέματι περί ου δικάζει» (23/1897, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 455-456). Στις αποφάσεις αυτές βρίσκει κανείς φράσεις από τα άρθρα του Φεντέραιστ (βλ. ανωτ. αρ. 29). Ακόμη και σήμερα ισχύει το ίδιο σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας.

192.- Η αρχή της δεδηλωμένης και το κοινοβουλευτικό σύστημα. – Ακολουθώντας το παράδειγμα του Όθωνα, ο Γεώργιος θεωρεί αρχικά ότι ο σχηματισμός των Κυβερνήσεων είναι αποκλειστικά προσωπικό του ζήτημα. Από την ορκωμοσία του έως το 1875 οι επεμβάσεις του προκαλούν 17 ή 18 κυβερνητικές αλλαγές σε σύνολο 22. Συγχρόνως, η εκλογική διαδικασία γίνεται γενικώς αποδεκτή ως ο καθοριστικός κανόνας της πολιτικής ζωής. Το πολίτευμα όμως αδυνατεί να αντεπεξέλθει στα προβλήματα που εκάστοτε προκύπτουν.

Πού πρέπει να αποδοθεί «η ευθύνη επί τη ενεστώση καχεξία του τόπου» και πώς μπορεί η Ελλάδα «ν' ανακύψει εκ της παρούσης ελεεινότητος»; Κατά τον Αλεξ. Βυζάντιο, «η μόνη αφορμή του κακού είναι η αδυναμία της βασιλείας και η παντοκρατορία των κομμάτων εκμεταλλενομένων προς ίδιον όφελος το πολίτευμα και επιβαλλομένων, αφ' ενός μεν εις τον ηγεμόνα, αφ' ετέρου δε εις τον λαόν» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 465).

Εντελώς διαφορετική απάντηση δίνει στο ερώτημα ο Χαρίλαος Τρικούπης στο περίφημο άρθρο του «Τίς πταίει» (εφημερίς *Καιροί*, 29 Ιουνίου 1874, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 467): «η διοικητική καχεξία και τα κατά τας εκλογάς όργανα... είναι έργον ανθρώπων οφειλόντων την υπουργικήν αυτών ύπαρξιν εις μόνην την απόλυτον χρήσιν της εν τω Συντάγματι αναγεγραμμένης υπέρ του Στέμματος προνομίας του διορισμού και της παύσεως των υπουργών... – Καλούνται εις την εξουσίαν κυβερνήσεις αποκρουόμεναι παρά της πλειονοψηφίας του Έθνους, χορηγείται εις αυτάς η διάλυσις της Βουλής και συνάμα παν μέσον επηρεασμού των συνειδήσεων του λαού και νοθεύσεως των εκλογών, και λέγομεν ύστερον, ότι πταίει ο λαός διά την τοιαύτην κατάστασιν. Τι δύναται ο λαός κατ' αυτής; Ουδέν άλλο ή να επαναστατήσει... – Η ευθύνη άρα επί τοις συντελουμένοις ανήκει άπασα εις το στοιχείον εις το οποίον διά της διαστροφής των συνταγματικών ημών θεσμών συνεκεντρώθη ολόκληρος η εξουσία. – Αλλ' εκτός

της επανάστασως, την οποίαν άπαντες αποτροπιαζόμεθα, δεν υπάρχει άρα άλλο μέσον θεραπείας;... – Ίνα επέλθῃ θεραπεία, πρέπει να γίνη ειλικρινώς αποδεκτή η θεμελιώδη αρχή της κοινοβουλευτικής κυβερνήσεως, ότι τα υπουργεία λαμβάνονται εκ της πλειοψηφίας της Βουλής... Θεμέλιον του πολιτεύματος τούτου είναι η ύπαρξις δύο κομμάτων εν τη Βουλή... Όταν... [η βασιλεία] αποφασίση ειλικρινώς να δηλώσῃ, ότι μόνον την πλειοψηφίαν καλεί εις την εξουσίαν,... θα συνεννοηθώσιν αι μειοψηφίαι περί των επιβαλλομένων εις εκάστην υποχωρήσεων όπως συγχωνευθώσιν εις πλειοψηφίαν... Τα πολλά κόμματα παρ' ημίν είναι αποτέλεσμα της προσκλήσεως των μειοψηφιών εις την εξουσίαν· η ευθύνη άρα πάσης της καταστάσεως ταύτης ανήκει εις τους παραβιάζοντας την κοινοβουλευτικήν αρχήν του σχηματισμού των κυβερνήσεων εκ της πλειονοψηφίας της Βουλής». Ο Τρικούπης, γιος του Σπυρίδωνος και ανιψιός του Μαυροκορδάτου, ξεκινά από τη δημοκρατική βάση του πολιτεύματος. Για να μη χρειασθεί να ασκήσει ο λαός το δικαίωμα αντιστάσεως, πρέπει το πολίτευμα να λειτουργήσῃ κοινοβουλευτικά. Τούτο θα οδηγήσῃ σε δικομισμό, περαιτέρω εγγύηση ομαλότητος.

Για το άρθρο αυτό, ο Τρικούπης διώκεται ποινικά για εξύβριση του βασιλέα και απόπειρα στάσεως και προφυλακίζεται, αλλά γρήγορα απαλλάσσεται με βούλευμα του συμβουλίου πλημμελειοδικών Αθηνών (23 Ιουλίου 1874, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 479). Τον Απρίλιο του 1875, όμως, η Κυβέρνηση Βούλγαρη έχει προκαλέσει αναταραχή με τις αντισυνταγματικές της ενέργειες και ο Γεώργιος, για να την κατευνάσῃ, απευθύνεται στον Τρικούπη. Αυτός δεν είναι καν βουλευτής, αλλά αποδέχεται, πράγμα αντίθετο με τις διακηρύξεις του. Διορίζεται πρωθυπουργός και δηλώνει ότι «Πρώτιστον δικαίωμα και υποχρέωσις της Βουλής... έσεται να παράσῃ εις το Στέμμα και εις τον τόπον Υπουργείον, όπερ απολαύον της εμπιστοσύνης του Βασιλέως και της πλειονοψηφίας των αντιπροσώπων του Έθνους, θα έχῃ το κύριον προσόν συνταγματικής Κυβερνήσεως» (Κ.Σ.Ι. τ. Α', σελ. 487). Εν συνεχείᾳ ο Τρικούπης διοργανώνει υποδειγματικές εκλογές.

Μετά τις εκλογές, στον λόγο του θρόνου –τον οποίο εκφωνεί ο βασιλέας εγκαινιάζοντας κάθε βουλευτική περίοδο, αλλά συντάσσει ο υπεύθυνος πρωθυπουργός, εν προκειμένω ο Τρικούπης– ο Γεώργιος διακηρύσσει: «Απαιτών ως απαραίτητον προσόν των καλουμένων παρ' εμού εις την κυβέρνησιν του τόπου την δεδηλωμένην προς αυτούς εμπιστοσύνην της πλειονοψηφίας των αντιπροσώπων του έθνους, απεκδέχομαι ίνα η Βουλή καθιστά εφικτήν την ύπαρξιν του προσόντος τούτου, ου άνευ αποβαίνει αδύνατος η εναρμόνιος λειτουργία του πολιτεύματος» (11 Αυγούστου 1875, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 488).

Έτσι, εισάγεται με συνθήκη του πολιτεύματος η αρχή της δεδηλωμένης εμπιστοσύνης της βουλής (principe de la confiance manifestée), κατά την οποία ο αρχηγός του κράτους διορίζει πρωθυπουργό τον εκλεκτό της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Με την αρχή της δεδηλωμένης αρχίζει να εφαρμόζεται το κοινοβουλευτικό σύστημα, βάση του οποίου είναι η υπουργική ευθύνη ενώπιον της βου-

λής. Η αρχή της δεδηλωμένης είναι έκφραση του κοινοβουλευτικού συστήματος. (Π.χ., στο Σύνταγμα του 1975 η αρχή της δεδηλωμένης βρίσκεται στο άρθρο 37 § 2 εδ. α' και το κοινοβουλευτικό σύστημα ιδίως στο 84).

Το Σύνταγμα του 1864 δεν προβλέπει ότι η Κυβέρνηση πρέπει να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της βουλής. Η αρχή της δεδηλωμένης και το κοινοβουλευτικό σύστημα αποτελούν συνθήκες του πολιτεύματος και όχι έθιμα, μολονότι είναι μέσα στη λογική της βασιλευόμενης δημοκρατίας. Θεωρητικά, η εμπιστοσύνη της βουλής απαιτείται προκαταβολικά για τον διορισμό της Κυβερνήσεως. Κατ' επέκταση, αρκεί για την παρὰ μὲν της στην εξουσία, αφού κανένας άλλος δεν έχει την εμπιστοσύνη της βουλής για να μπορεί να σχηματίσει Κυβέρνηση. Στην πράξη, όμως, η αρχή δεν εφαρμόσθηκε σε όλη τη θεωρητική της έκταση. Η «*εμπιστοσύνη της Βουλής ήτο [ιδίως] αναγκαίον (ἀλλ' ὅχι και ἐπαρκές) προσόν διὰ τὴν παρὰ μὲν νῆν μιας Κυβερνήσεως εἰς τὴν ἐξουσίαν, διὰ δὲ τὸν διορισμὸν τῆς δεν ἦτο καν ἀναγκαίον προσόν πάντοτε*» (Μάνεσης).

Έτσι, επαναλαμβάνονται βασιλικές παρεμβάσεις. Π.χ., η Κυβέρνηση Θ. Δηλιγιάννη παύεται από τον βασιλέα (1892) και η Κυβέρνηση Χ. Τρικούπη εξαναγκάζεται σε παραίτηση (1895), αν και απολαμβάνουν την εμπιστοσύνη της βουλής. Γι' αυτό δεν μπορεί να γίνει λόγος για έθιμο. Κατά νομική κυριολεξία, η παύση της Κυβερνήσεως Δηλιγιάννη είναι η μοναδική παύση στη συνταγματική μας ιστορία (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 489 επ.).

Μετά την ήττα του 1897, αποδεικνύεται η ευθύνη του πρωθυπουργού για σκοπιμότητα όταν ο Γεώργιος «αντικαθιστά» τον Δηλιγιάννη, που έχει κοινοβουλευτική πλειοψηφία και δεν παραιτείται.

Η αρχή της δεδηλωμένης έχει ιδιαίτερη σημασία όταν η βουλή δεν είναι σε σύνοδο και δεν μπορεί να καταψηφίσει την Κυβέρνηση. Πριν από την καθιέρωση της αρχής, μπορούσε να σχηματισθεί Κυβέρνηση μειοψηφίας εκτός συνόδου και να παραμείνει στην εξουσία έως τη σύγκληση της βουλής σε σύνοδο. Η αρχή της δεδηλωμένης αποτρέπει τέτοια φαινόμενα και αποτελεί εγγύηση ότι η Κυβέρνηση θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης.

Όταν μετά τις εκλογές η σύνθεση της πλειοψηφίας της βουλής ήταν αμφίβολη, ο βασιλέας δεν έδινε αμέσως την εντολή για τον σχηματισμό Κυβερνήσεως, αλλά περίμενε την εκλογή του προέδρου της βουλής. Αυτή η εκλογή χρησίμευε ως τεκμήριο για το ποιος έχει τη δεδηλωμένη πλέον εμπιστοσύνη της βουλής.

Σύμφωνα με την αρχή της δεδηλωμένης, κάθε νέα Κυβέρνηση εμφανίζεται στη Βουλή και ζητεί την εμπιστοσύνη της. Όταν την χάνει, μπορεί να παραμείνει στην εξουσία, μόνον εφόσον διαλυθεί η βουλή και προκηρυχθούν εκλογές. Εκείνο που δεν συνάδει με την αρχή αλλά εμφανίζεται στην πράξη, είναι να διορίζεται Κυβέρνηση μειοψηφίας και συγχρόνως να διαλύεται η βουλή. Τούτο φανερώνει ότι ο βασιλέας είναι πόλοςπραγματικής εξουσίας.

193.- Συσσώρευση προβλημάτων. – Το κοινοβουλευτικό σύστημα μεταφέρει, έστω και ατελώς, τον πολιτικό αγώνα από την επιδίωξη της βασιλικής εύνοιας στην επιδίωξη της

εύνοιας της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Ο σχηματισμός κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας επιβάλλει τον λαϊκό έλεγχο. Εν τούτοις, η μεγάλη εκσυγχρονιστική προσπάθεια του Τρικούπη αντιμετωπίζει την αχαλίνωτη δημαγωγία και τον παλαιοκομματισμό του Δελιγιάννη. Σχηματικά, ο Τρικούπης προβλέπει κατάρρευση της Οθωμανικής αυτοκρατορίας και, καταφεύγοντας σε δανεισμό, ετοιμάζει το κράτος για τη διεκδίκηση της διαδοχής. Η κατάρρευση, όμως, δεν έρχεται παρά μία γενιά αργότερα. Έτσι, ο Τρικούπης κηρύσσει την τρίτη πτώχευση («*Δυστυχώς, επτωχεύσαμεν*», 1893). Η ήττα του 1897 οδηγεί στον *διεθνή οικονομικό έλεγχο* (ν. 'ΒΦΙΘ'/1898), που λήγει ουσιαστικά το 1959 και έχει προεκτάσεις έως το 1985. Στις αρχές του 20ού αιώνα, η όξυνση του Μακεδονικού και του Κρητικού ζητήματος, η μη επίλυση του αγροτικού (Θεσσαλία και Επτάνησα) και η κακή λειτουργία του κρατικού μηχανισμού, κυρίως εξαιτίας της μη μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και των κομματικών παρεμβάσεων, δημιουργούν διάχυτο πόθο για αλλαγή. Η γενικευμένη δυσaráεσκια από την αναποτελεσματικότητα του πολιτικού συστήματος κορυφώνεται με την επανάσταση των *Νεοτόρκων* (1908), που δείχνει το κατεπείγον του εκσυγχρονισμού των θεσμών, ώστε η Ελλάδα να αντιμετωπίσει την εθνική πρόκληση.

Σημειωτέον ότι η Ελλάδα αποκλειστικώς με διπλωματικά μέσα έχει προσαρτήσει τη Θεσσαλία (Αλ. Κουμουνδούρος, *Συνθήκη Κωνσταντινουπόλεως του 1881*, ν. ΠΛΖ'/1882).

VII. Η ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ 1909 (1909-1915)

194.- Το κίνημα στο Γουδί. – Στις 15 Αυγούστου 1909 εκρήγνυται στο Γουδί στρατιωτικό κίνημα οργανωμένο από κατώτερους αξιωματικούς, που έχουν αναθέσει την αρχηγία στον συνταγματάρχη Ν. Ζορμπά. Το κίνημα επιτυγχάνει αναίμακτα. Πρόκειται για «*στρατιωτική προκήρυξη (pronunciamento)*», φαινόμενο γνωστότατο στη Λατινική Αμερική και άλλοτε στην Ισπανία. Ο στρατός, μόνο με την απειλή βίας, επιβάλλει τη βούλησή του στον αρχηγό του κράτους, τη βουλή και την Κυβέρνηση, που συμμορφώνονται.

Ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος δικαιολογεί το κίνημα με το ότι «*Η Πατρίς μας ευρίσκεται υπό δυσχερεστάτας περιστάσεις, το δε επίσημον Κράτος, υβρισθέν και ταπεινωθέν, αδυνατεί να κινηθεί προς άμυναν των δικαίων του*», και δηλώνει ότι «*δεν επιδιώκει την κατάργησιν της Δυναστείας ή την αντικατάστασιν του Βασιλέως... ουδ' επιθυμεί να εγκαθιδρύση την απολυταρχίαν, ή την στρατοκρατίαν, ή να θίξη καθ' οιονδήποτε τρόπον το Συνταγματικό Πολίτευμα*». Οι επαναστάτες απαιτούν «*την άμεσον και ταχείαν ανόρθωσιν των κακώς εν γένει εχόντων, ιδία δε των του Στρατού και Ναυτικού*» (διακήρυξη Στρατιωτικού Συνδέσμου, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 502).

Στο εξωτερικό το Κίνημα το εκλαμβάνουν ως κακή απομίμηση της επαναστάσεως των Νεοτούρκων. Στο εσωτερικό έχει αρχικά μικρή απήχηση, ιδίως στη φοιτητική νεολαία, τους μορφωμένους κλπ. Εν συνεχεία, όμως, η νέα κατάσταση, ιδίως χάρη στη χειραγώγησή της από τον Ελευθέριο Βενιζέλο, αποκτά μεγάλο λαϊκό έρεισμα και γίνεται, σε εθνικό επίπεδο,

καταλύτης για πολιτική και κοινωνική ανανέωση με φιλελεύθερο και ριζοσπαστικό περιεχόμενο. Μετεξελίσσεται σε *επανάσταση*.

Ο Γεώργιος χειρίζεται την κατάσταση με σύνεση και πολιτικότητα. Αυθημερόν ο πρωθυπουργός Δημ. Ράλλης, που είχε τρικουπική προέλευση, παραιτείται και σχηματίζει Κυβέρνηση ο Κυριακούλης Μαυρομιχάλης, διάδοχος του Δηλιγιάννη. Ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος αποδέχεται τον Μαυρομιχάλη και αυτός αποδέχεται αμέσως τα αιτήματα των επαναστατών και, γενικότερα, το πρόγραμμά τους.

Μεταξύ των αιτημάτων ήταν η αμνηστία, που απονέμεται (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 504). Το αίτημα αυτό δείχνει την αμηχανία των νικητών. Αμφιβάλλουν για την επικράτησή τους και επιδιώκουν νομιμοποίηση από το σύστημα που ανέτρεψαν.

Υπό την πίεση του Στρατιωτικού Συνδέσμου, ο Διάδοχος και οι βασιλόπαιδες απομακρύνονται από το στράτευμα και η βουλή ψηφίζει πολλούς νόμους. Το πολιτικό, όμως, πρόβλημα δεν λύνεται και ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος συνειδητοποιεί πόσο επισφαλής είναι η νίκη του. Τα κόμματα караδοκούν να ελέγξουν πάλι την κατάσταση. Άλλωστε, ο Σύνδεσμος αποκλείει τη διάλυση της βουλής και τις εκλογές, ακριβώς για να μην αποκτήσει ο παλαιός πολιτικός κόσμος νέο λαϊκό χρίσμα. Νέο πνεύμα, όμως, δεν επικρατεί χωρίς νέους ανθρώπους.

Για να βγει ο Σύνδεσμος από το αδιέξοδο, καλεί στην Αθήνα τον Ελευθέριο Βενιζέλο.

Ο Βενιζέλος είναι πρωθυπουργός της Κρήτης και με την αρθρογραφία του στην εφημερίδα *Κήρυξ* των Χανίων υποστηρίζει την επιβολή προσωρινής δικτατορίας, ώστε να πραγματοποιηθεί το ανορθωτικό πρόγραμμα του Συνδέσμου και ύστερα να γίνουν εκλογές. Ο Βενιζέλος γίνεται πολιτικός σύμβουλος του Συνδέσμου και αναζητεί συμβιβαστικές λύσεις μεταξύ στρατιωτικών, που δεν έχουν πολιτική πείρα, βασιλείας, που ως σύμβολο είναι χρήσιμη για τους εθνικούς αγώνες, και παλαιών πολιτικών, που είναι παράγοντες του πολιτικού παιχνιδιού.

Το πνεύμα του 1909 το εκφράζουν τελικά ο Βενιζέλος και όσοι τον περιστοιχίζουν. Η ρήξη θυμίζει *αστική επανάσταση*, τουλάχιστον όταν απορρίπτει τον παλαιοκομματισμό και επιδιώκει εθνική ανάταση. Υπό αυτό το πρίσμα, ο αντιβενιζελισμός εμφανίζεται αργότερα σαν αντεπανάσταση. Μετά μάλιστα την εκλογική ήττα του Βενιζέλου το 1920, πρωθυπουργός ξαναγίνεται ο Δ. Ράλλης, που ανέτρεψαν το 1909. Αν αυτό δεν είναι αντεπανάσταση, τι είναι;

195.- Διέξοδος η αναθεώρηση του Συντάγματος. – Ο Βενιζέλος θεωρεί ότι ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος έχασε μέσα από τα χέρια του την ευκαιρία να προχωρήσει σε δικτατορία. Έτσι, ο Βενιζέλος προτείνει την αναθεώρηση του Συντάγματος.

«Η αναθεώρησης του Συντάγματος εχρησιμοποιήθη μάλλον ως ευφυής διέξοδος διά την εγκοίτωσιν της ακαθορίστου μεταρρυθμιστικής κινήσεως, παρά διότι απετέλει το κύριον φάρμακον της καταστάσεως» (Σβώλος).

Ο Μαυρομιχάλης παραιτείται, διότι διαφωνεί με την αναθεώρηση. Ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος υποδεικνύει ως πρωθυπουργό τον Στέφανο Δραγούμη. Ύστερα από σύσκεψη των αρχηγών των κομμάτων υπό την προεδρία του Γεωργίου, ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος ανακοινώνει ότι η σύγκληση αναθεωρητικής βουλής θα είναι *«η λύσις της κρίσεως... η υπό του έθνους διά του Στρατιωτικού Συνδέσμου προταθείσα και υπό των»* περισσοτέρων αρχηγών *«υποστηριχθείσα»*. Το αντάλλαγμα για τους πολιτικούς είναι ότι ο Σύνδεσμος περιλαμβάνει τώρα στο πρόγραμμά του την *«διά της [...] συγκλήσεως της αναθεωρητικής βουλής] τερμάτισι[ν] του έργου της επαναστάσεως»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 508).

Η άμεση σύγκληση αναθεωρητικής βουλής προϋποθέτει παραβίαση του άρθρου 107 (βλ. ανωτ. αρ. 190), που απαιτεί να ψηφίσουν δύο διαδοχικές βουλές –και όχι μία– την πράξη για την αναθεώρηση. Τήρηση των όρων του άρθρου 107 συνεπάγεται δύο εκλογικές αναμετρήσεις, που ούτε ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος μπορεί να δεχθεί, διότι ενδέχεται να χάσει τον έλεγχο της καταστάσεως, ούτε οι πολιτικοί, που επείγονται να διαλυθεί ο Σύνδεσμος.

Μόλις σχηματίζεται (18 Ιανουαρίου 1910, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 509), η Κυβέρνηση Δραγούμη φροντίζει να ψηφίσει η βουλή, με την πλειοψηφία των τριών τετάρτων του όλου αριθμού των βουλευτών, πράξη για αναθεώρηση του Συντάγματος (18 Φεβρουαρίου 1910, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 522). Η πράξη αυτή κηρύσσει πολλές διατάξεις του αναθεωρητέες. Ο Γεώργιος απευθύνει διάγγελμα στη βουλή (17 Μαρτίου 1910) και υπόσχεται τη σύγκληση *«Αναθεωρητικής Βουλής, ήτις θέλει αποφασίσει επί των αναθεωρητέων διατάξεων»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 526). Με αυτό τον τρόπο, ο Γεώργιος δεσμεύεται ότι θα δημοσιεύσει το νέο κείμενο μετά την «αναθεώρηση», δηλαδή συμμετέχει ήδη στην παραβίαση του άρθρου 107.

Με την προκήρυξη εκλογών για την εκλογή διπλής αναθεωρητικής βουλής (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 527), δηλαδή βουλής με διπλάσιο αριθμό βουλευτών από την προηγούμενη, ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος διαλύεται μόνος του *«ληγούσης της αποστολής του. και εν πεποιθήσει ότι η μεσεγγυούχος κυβέρνησις θα διατηρηθή αρτία μέχρι της συγκλήσεως της αναθεωρητικής βουλής»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 527).

Στις εκλογές (8 Αυγούστου 1910, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 528) τα παλαιά κόμματα συγκεντρώνουν περίπου το 65% των ψήφων. Εκλέγουν κατά προσέγγιση 200 βουλευτές, ενώ 162 εκλέγονται ως ανεξάρτητοι, οπαδοί της αλλαγής κλπ. Ο Βενιζέλος εκλέγεται πρώτος βουλευτής Αττικοβοιωτίας (με 32.765 ψήφους σε σύνολο 38.800). Πρόκειται για τη μεγαλύτερη έως τότε ανανέωση του πολιτικού προσωπικού. Ο Βενιζέλος ιδρύει (22 Αυγούστου 1910) το κόμμα των Φιλελευθέρων, που δανείζεται το όνομα του κόμματος του Λόιντ Τζόρτζ και τότε του Τσώρτσιλ.

Λίγο μετά την έναρξη των εργασιών (1 Σεπτεμβρίου 1910) της αναθεωρητικής βουλής, η Κυβέρνηση Δραγούμη θεωρεί ότι η αποστολή της έληξε και παραιτείται. Τότε ο Ελευθέριος Βενιζέλος σχηματίζει την πρώτη του Κυβέρνηση (6 Οκτωβρίου 1910, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 536).

Την ανάθεση της εντολής στον Βενιζέλο συνοδεύει ο Γεώργιος με την εξής ανακοίνωση: «...η αυτού μεγαλειότης ευηρεστήθη να ανακοινώσει ότι μελετήσας καλώς τα λεχθέντα αυτώ υπό των διαφόρων αρχηγών των κομμάτων κατέληξεν εις το να εγκρίνη καθ' ολοκληρίαν τας γνώμας του κ. Βενιζέλου και απεφάσισε, τιθέμενος επί κεφαλής του ειρηνικού ανορθωτικού αγώνος, να περιβάλη τον κ. Βενιζέλον με την απόλυτον εμπιστοσύνην αυτού διά την εφαρμογήν του εκτεθέντος εις την αυτού μεγαλειότητα προγράμματός του». Τα όρια των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων έχουν ξεπερασθεί.

196.- Τα ζητήματα στην Α' Αναθεωρητική Βουλή. – Η διπλή βουλή, αν και συγκαλείται ως αναθεωρητική, είναι στην πραγματικότητα συντακτική, διότι δεν τηρούνται οι όροι που το ίδιο το Σύνταγμα θέτει για την αναθεώρησή του (άρθρο 107). Η βουλή αυτή αντιμετωπίζει τρία μείζονα ζητήματα με συνταγματικό ενδιαφέρον.

Κατ' αρχάς, πρέπει να αποφασίσει η ίδια αν ονομάζεται *αναθεωρητική* ή *συντακτική*. Νομικά δεν υπάρχει καμία αμφιβολία ότι είναι συντακτική. Στη συγκεκριμένη όμως ιστορική συγκυρία, ο χαρακτηρισμός συντακτική σημαίνει ότι η συνέλευση γίνεται κυρίαρχη και η αρμοδιότητά της δεν περιορίζεται στις μη θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος, ενώ ο χαρακτηρισμός αναθεωρητική σημαίνει ότι περιορίζεται. Το ζήτημα το λύνει ο Βενιζέλος εκτός βουλής υπέρ της αναθεωρητικής. Η ίδια η βουλή δεν προλαβαίνει να αποφασίσει σχετικά.

Όταν ο Βενιζέλος επιστρέφει από την Κρήτη, εκφωνεί λόγο στην πλατεία Συντάγματος προς μεγάλο πλήθος που τον υποδέχεται (5 Σεπτεμβρίου 1910). Όταν αναφέρεται σε αναθεωρητική βουλή, το ακροατήριο τον διακόπτει με φωνές: «Συντακτική, συντακτική!». Ο Βενιζέλος επιμένει και τιθασεύει το πλήθος, που τον ακούει με προσοχή να ομιλεί για αναθεωρητική βουλή. «Από της ώρας αυτής η Ελλάς είχε Κυβερνήτην. Δεν τον ανεκήρυξεν η φωνή, αλλά η σιωπή του λαού» (Γ. Βεντήρης).

Με τον χαρακτηρισμό της αναθεωρητικής συνδέονται τα άλλα δύο ζητήματα. Πρώτον, η αναθεωρητική αρμοδιότητα περιλαμβάνει άραγε μόνον *όσες διατάξεις του Συντάγματος κήρυξε αναθεωρητές* η προηγούμενη βουλή ή *όλες τις μη θεμελιώδεις*; Αφού δεν τηρείται όλη η διαδικασία αλλά μέρος της, και οι δύο απαντήσεις έχουν επιχειρήματα. Μέσα στην επαναστατική δυναμική επικρατεί η άποψη ότι η αναθεωρητική βουλή έχει αρμοδιότητα να αναθεωρήσει όλες τις διατάξεις του Συντάγματος εκτός από τις θεμελιώδεις (βλ. λόγο θρόνου και δηλώσεις Βενιζέλου, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 528 και 537, καθώς και δηλώσεις Στ. Δραγούμη, 3 Σεπτεμβρίου 1910). Πρόκειται για ρεαλιστικό συμβιβασμό. Η βουλή δεν είναι ούτε γνήσια αναθεωρητική ούτε γνήσια συντακτική. Τελικώς, ο όρος *αναθεωρητική* σημαίνει μόνον ότι η βουλή αυτή δεν μπορεί να θίξει τον βασιλευόμενο χαρακτήρα του πολιτεύματος και τη δυναστεία.

Από την άλλη μεριά, μπορεί να υποστηριχθεί ότι *μια αναθεωρητική*

βουλή υπόκειται σε διάλυση, εφόσον και η επόμενη βουλή θα είναι αναθεωρητική. Η εκτελεστική εξουσία, όμως, δεν μπορεί ποτέ να διαλύσει μια συντακτική συνέλευση, που είναι κυρίαρχη (πρβλ. τη λήξη των εργασιών της Συνελεύσεως, το 1844, από τον Όθωνα και τη διάλυση της Συνελεύσεως, το 1864, από τον πρόεδρό της). Επειδή ο Βενιζέλος δεν έχει την πλειοψηφία των βουλευτών, η διάλυση της αναθεωρητικής βουλής τού είναι χρήσιμη για να αποκτήσει δική του πλειοψηφία. Αντιστρόφως, η διάλυση είναι ολέθρια για τα παλαιά κόμματα, που γι' αυτό δεν αναγνωρίζουν τέτοια αρμοδιότητα στην εκτελεστική εξουσία.

197.- Η διάλυση της Α' Αναθεωρητικής Βουλής και η Β' Αναθεωρητική Βουλή. – Πράγματι, ο Βενιζέλος συνδέει την έκφραση της εμπιστοσύνης της βουλής προς την Κυβέρνησή του με την υιοθέτηση της γνώμης ότι η αναθεωρητική βουλή *«υπάγεται εις την άσκησιν της προνομίας του Βασιλέως»* να διαλύει τη βουλή (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 538). Η βουλή εκφράζει την εμπιστοσύνη της στην Κυβέρνηση με μεγάλη πλειοψηφία (11 Οκτωβρίου 1910), αλλά την επομένη διαλύεται με βασιλικό διάταγμα και προκηρύσσονται εκλογές για νέα διπλή αναθεωρητική βουλή. Ο Βενιζέλος δεν αρκείται στην ετερόκλητη πλειοψηφία που συγκυριακά ανέχεται την Κυβέρνησή του. Ευθύς εξ αρχής σκοπός του είναι να εκτοπίσει τα παλαιά κόμματα και, ιδρύοντας δικό του, να ελέγχει πλήρως και τη νομοθετική εξουσία.

Τα παλαιά κόμματα (Γ. Θεοτόκης, Δ. Ράλλης, Κ. Μαυρομιχάλης) δεν λαμβάνουν μέρος στις νέες εκλογές (28 Νοεμβρίου 1910). Δηλώνουν ότι έως τότε, ενώπιον *«της απειλής της ανατροπής των πάντων»* και για να διασωθεί ο θρόνος, έκαναν όλες τις αναγκαίες υποχωρήσεις και ανέχθηκαν τις παραβιάσεις του Συντάγματος, αλλά δεν μπορούν να αποδεχθούν και το καινοφανές δόγμα *«να διαρρυθμίσωσι τα πράγματα της χώρας υπό ιδίαν μεν αυτών ευθύνην αλλά συμφώνως προς»* τις εξάψεις ανεύθυνου πλήθους. Με άλλα λόγια, καταγγέλλουν τη διάλυση της αναθεωρητικής βουλής και θεωρούν ότι η δεύτερη αναθεωρητική βουλή δεν θα έχει την απαραίτητη *«ελευθερία σκέψεως»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 539-542).

Η αποχή των παλαιών κομμάτων εξασφαλίζει τον θρίαμβο των βενιζελικών, που κερδίζουν 307 έδρες σε σύνολο 362. Η αποχή αυξάνεται μόνο κατά 8% σε σχέση με τις προηγούμενες εκλογές. Συγχρόνως, το πολιτικό προσωπικό ανανεώνεται ριζικά. 87% των βουλευτών δεν έχουν ποτέ εκλεγεί πριν από το 1910 και κανένας υπουργός του Βενιζέλου (1910-1912) δεν έχει διατελέσει υπουργός πριν από το 1910.

Η Β' Διπλή Αναθεωρητική Βουλή προχωρεί γοργά στην αναθεώρηση του Συντάγματος με βάση σχέδιο των έξι βουλευτών υπουργών στην Κυβέρνηση Βενιζέλου. Το σχέδιο το επεξεργάζεται *«Επιτροπή επί της αναθεωρήσεως του Συντάγματος»* με πρόεδρο τον Στ. Δραγούμη, ο οποίος παίζει καθοριστικό ρόλο στο αναθεωρητικό έργο, και εισηγητή τον Κ. Ρακτιβάν. Στις

23 Μαΐου 1911, η βουλή εγκρίνει ψήφισμα με τις αναθεωρημένες διατάξεις. Το ψήφισμα αυτό εκδίδει απλώς –χωρίς να το κυρώσει– ο βασιλέας με προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου και το δημοσιεύει στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως την 1η Ιουνίου 1911 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 570). Μαζί δημοσιεύεται και το συναρμολογημένο κείμενο του Συντάγματος, δηλαδή όπως αυτό διαμορφώνεται με τις νέες διατάξεις.

Η αναθεώρηση έχει μεγάλη έκταση. Από τα 110 άρθρα του Συντάγματος τροποποιούνται 54, δηλαδή πολύ περισσότερα από όσα έχει κηρύξει αναθεωρητέα η βουλή το 1910.

Αφότου αρχίζει να ισχύει το νέο συνταγματικό κείμενο (1η Ιουνίου 1911), η διπλή βουλή χάνει την αναθεωρητική της αρμοδιότητα και συνεχίζει ως κοινή. Στις εκλογές για νέα απλή βουλή (11 Μαρτίου 1912), το Κόμμα των Φιλελευθέρων του Βενιζέλου, που συνεργάζεται με τη μικρή ομάδα των κοινωνιολόγων (Αλ. Παπαναστασίου), αποσπά 151 έδρες σε σύνολο 181 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 572). Σε αυτό το κόμμα έχει προσχωρήσει ικανός αριθμός όχι τρικουπικών, που θεωρούνται υπεύθυνοι για την πτώχευση, αλλά δηλιγιαννικών, πολιτικά ορφανών μετά τη δολοφονία του αρχηγού τους (1905).

198.- Το Σύνταγμα του 1911. – Το νέο συνταγματικό κείμενο δεν εκφράζει ρήξη με το προηγούμενο, αλλά μόνο την τάση *«προς οργάνωσιν και εμπέδωσιν του "κράτους Δικαίου" και γενικώς του στοιχείου του φιλελευθερισμού εις το δημοκρατικόν πολίτευμα»* (Σβώλος). Εντάσσεται στη γραμμή του Στρατιωτικού Συνδέσμου, που εξεγείρεται εναντίον *«της απαίσιας συναλλαγής»*, και στο πρόγραμμα *«της γενικής επανορθώσεως του κράτους»*, το οποίο προωθεί ο Βενιζέλος (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 532). Η αναθεώρηση περιορίζεται στις διατάξεις *«την ανάγκην της μεταρρυθμίσεως των οποίων είχε καταδείξει η πείρα ημίσεος σχεδόν αιώνας»*, και ο Βενιζέλος τονίζει: *«δεν αναμένω εκ μόνης της αναθεωρήσεως ταύτης την ανόρθωσιν των καθ' ημάς πραγμάτων»*. Με το σημερινό λεξιλόγιο, οι νέες διατάξεις υλοποιούν τον *«εκσυγχρονισμό»*.

Οι σημαντικότερες ο ρ γ α ν ω τ ι κ έ ς καινοτομίες αφορούν την καταπολέμηση της κωλυσιεργίας στη βουλή (66-67), την άμεση εφαρμογή των νομοσχεδίων για δασμούς από την κατάθεσή τους στη βουλή (59), την αναμόρφωση των εκλογικών διατάξεων και τη μείωση του ορίου ηλικίας των εκλογίμων (66-70), τη μη εκλογιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και στρατιωτικών και την καθιέρωση ασυμβιβάστων του βουλευτικού αξιώματος προς ορισμένα έργα (71), την ίδρυση ειδικού δικαστηρίου, του λεγόμενου εκλογοδικείου, για την εξέλεξη των βουλευτικών εκλογών (73) και την πρόβλεψη για ανασύσταση του Συμβουλίου Επικρατείας ως ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου με επί πλέον αρμοδιότητα την επεξεργασία των νομοσχεδίων και των κανονιστικών διαταγμάτων (82-86). Η πρόβλεψη αυτή δεν υλοποιείται. Επίσης, το Σύνταγμα του 1911 κατοχυρώνει τη μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων (102) και βελτιώνει τη δικαστική ανεξαρτησία με τη μονιμότητα των εισαγγελέων, ειρηνοδικών κ.λπ. και με την ίδρυση του Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου (90), που είναι αρμόδιο για την υπηρεσιακή εξέλιξη των δικαστών κ.λπ. Συγχρόνως, απλουστεύεται η αναθεωρητική διαδικασία. Ιδίως, για να εγκριθεί η πράξη που κηρύσσει τις αναθεωρητέες διατάξεις, χρειάζεται πλέον πλειοψηφία δύο τρίτων και όχι τριών τετάρτων σε μία μόνο βουλή και όχι σε δύο διαδοχικές (108).

Από την άλλη μεριά, το Σύνταγμα του 1911 ενισχύει την προστασία των ατομικών ελευθεριών, ιδίως της φορολογικής ισότητας (3), της προσωπικής ασφάλειας (5) και του ασύλου της κατοικίας (12). Η σπουδαιότερη καινοτομία είναι το ότι η αναγκαστική απαλλοτρίωση επιτρέπεται όχι πλέον «*διά δημοσίαν ανάγκην*», αλλά «*διά δημοσίαν ωφέλειαν*» (βλ. Κιλελέρ, 1910), ώστε να διευκολυνθεί η αποκατάσταση των ακτημόνων, ενώ «*Η αποζημίωσις ορίζεται πάντοτε διά της δικαστικής οδού*» (17). Εξ άλλου, «*Η στοιχειώδης εκπαιδευσις είναι δι' άπαντας υποχρεωτική, παρέχεται δε δωρεάν υπό του κράτους*» (άρθρο 16 § 2). Αυτή και η μικρή ιδιοκτησία εμπεδώνουν τη δημοκρατία. Ύστερα από σχετικές ταραχές της προηγούμενης περιόδου, ορίζεται ότι «*Επίσημος γλώσσα του κράτους είναι εκείνη, εις την οποίαν συντάσσονται το πολίτευμα και της ελληνικής νομοθεσίας τα κείμενα*» (107), χωρίς όμως να διευκρινίζεται ποια είναι αυτή, και απαγορεύεται η απόδοση της Αγίας Γραφής σε άλλο γλωσσικό τύπο (2, βλ. Ευαγγελικά, 1901).

Μετά την εμπειρία του 1897 και προβλέποντας διεθνείς συρράξεις, το Σύνταγμα του 1911 εισάγει τον θεσμό της καταστάσεως πολιορκίας, τον οποίο οργανώνει ειδικός νόμος (ΔΞΘ'/1911, που ισχύει έως το 1971, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 572).

Συγκεκριμένα, «*διά την περίπτωσιν εμπολέμου καταστάσεως ή γενικής, ένεκεν εξωτερικών κινδύνων, επιστρατεύσεως*» (άρθρο 91) μπορούν να ανασταλούν ορισμένα ατομικά δικαιώματα και να κηρυχθεί «*διά βασιλικού διατάγματος, αδεία της Βουλής εκδιδόμενου*» κατάσταση πολιορκίας, οπότε συνιστώνται εξαιρετικά δικαστήρια και οι εξουσίες των πολιτικών αρχών για την τήρηση της τάξεως και την αστυνομία περιέρχονται στη στρατιωτική αρχή.

Μέσα στο νέο συνταγματικό πλαίσιο, το αναμορφωτικό έργο των Κυβερνήσεων Βενιζέλου είναι εξαιρετικά εκτεταμένο και συντελείται σε σύντομο χρονικό διάστημα. Όσον αφορά τη διοικητική οργάνωση, σημασία έχει η διάκριση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως σε δήμους και κοινότητες (ν. ΔΝΖ'/1912 περί δήμων και κοινοτήτων, ο λεγόμενος νόμος για την απελευθέρωση των συνοικισμών). Οι δήμοι κατατέμνονται. Με τον πολλαπλασιασμό των νομικών προσώπων χάνουν πολιτική δύναμη οι δήμαρχοι, δηλαδή το παλαιοκομματικό προσωπικό, που έως τότε επηρέαζε υπερβολικά τις βουλευτικές εκλογές.

Η ομαλή εφαρμογή του Συντάγματος του 1911 δεν διαρκεί πολύ. Οι Βαλκανικοί Πόλεμοι σχεδόν διπλασιάζουν την έκταση και τον πληθυσμό του κράτους (Συνθήκη Βουκουρεστίου, ν. 28ης Οκτωβρίου 1913). Κατά βάθος, είναι πόλεμοι των Αγγλογάλλων εναντίον των Κεντρικών Δυνάμεων με παρένθετα κράτη. Στις 5 Μαρτίου 1913, όμως, ο Γεώργιος Δολοφονείται στη Θεσσαλονίκη, όπου είχε εγκατασταθεί διακηρύσσοντας με αυτό τον τρόπο ότι οι Νέες Χώρες ανήκουν στο βασιλείο του και προκαλώντας όσους τις εποφθαλμιούν, και ιδίως την Αυστροουγγαρία. Ο δολοφόνος αυτοκτονεί και δεν είναι γνωστό αν υπάρχουν ηθικοί αυτουργοί... Στον θρόνο ανεβαίνει ο διάδοχος Κωνσταντίνος, σύζυγος του οποίου είναι η Σοφία, αδελφή του Γερμανού Κάιζερ Γουλιέλμου Β'. Η κρίση δημιουργείται όταν τίθεται ζήτημα συμμετοχής στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και οι βασιλείς είναι πράκτορες του Κάιζερ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ Ο ΚΛΥΔΩΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ (1915-1936)

Ι. ΤΟ ΜΕΙΚΤΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΤΟΥ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ (1915-1917)

199.- Η κρίση του 1915. – Τον Φεβρουάριο του 1915, ο Βενιζέλος προτείνει στον Κωνσταντίνο «να ταχθώμεν κατά την στιγμὴν ταύτην φανερώς προς το μέρος της Τριπλῆς Συνεννοήσεως» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 584) και να συμμετάσχει η Ελλάς στην εκστρατεία των Δαρδανελλίων. Ο Κωνσταντίνος, βαθύς γερμανόφιλος, αρνείται και ο Βενιζέλος παραιτείται (21 Φεβρουαρίου 1915, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 586). Ο Κωνσταντίνος διορίζει πρωθυπουργό τον Δημ. Γούναρη, που σχηματίζει Κυβέρνηση αντιβενιζελικών (25 Φεβρουαρίου 1915). Η βουλή του 1912 διαλύεται (18 Απριλίου 1915) και γίνονται εκλογές (31 Μαΐου 1915). Το Κόμμα των Φιλελευθέρων του Βενιζέλου τις κερδίζει άνετα (189 έδρες έναντι 127 των αντιβενιζελικών σε σύνολο 316 μετά την προσάρτηση των Νέων Χωρών).

Στις εκλογές αυτές πραγματικός πόλος γύρω από τον οποίο συσπειρώνονται οι κάθε λογής αντιβενιζελικοί, ιδίως τα παλαιά κόμματα, είναι ο Κωνσταντίνος, που ως αρχιστράτηγος των βαλκανικών πολέμων έχει αποκτήσει μεγάλη αίγλη. Εν τούτοις, η αντιβενιζελική παράταξη εμφανίζεται ως φιλειρηνική, ενώ το Κόμμα των Φιλελευθέρων ως φιλοπόλεμο. Γι' αυτό οι μειονότητες των Νέων Χωρών –κυρίως Τούρκοι, αλλά και Βούλγαροι, Σεφαραδίτες Εβραίοι και Αλβανοί Τσάμηδες– ψηφίζουν τους αντιβενιζελικούς, δεδομένου μάλιστα ότι ο Βενιζέλος προσωποποιεί την προσπάθεια για ολοκλήρωση του εθνικού κράτους. Οι δύο πρώτοι σοσιαλιστές βουλευτές εκλέγονται τότε από τη Φεντερασιόν της Θεσσαλονίκης σε συνεργασία με τους βασιλικούς. Ο Βενιζέλος δεν μετέχει στην προεκλογική εκστρατεία και ο κρατικός μηχανισμός με την υποστήριξη του Κωνσταντίνου ευνοεί τους αντιβενιζελικούς, τους οποίους ενισχύει με χρήματα η γερμανική πρεσβεία. Η νίκη των Φιλελευθέρων, αποτέλεσμα της **η π ι ό τ α τ η ς σ τ α σ η ς του Β ε ν ι ζ έ λ ο υ**, εκπλήσσει το Στέμμα.

Ο Κωνσταντίνος αναβάλλει την έναρξη της βουλευτικής συνόδου (από τις 7 Ιουνίου στις 3 Αυγούστου 1915) με πρόφαση την ασθένειά του και η Κυβέρνηση Γούναρη παραμένει στην εξουσία παρά τη λαϊκή αποδοκιμασία. Ο Κωνσταντίνος δεν αναθέτει την εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως στον Βενιζέλο παρά λίγες ημέρες πριν από την έναρξη των εργασιών της Βουλής. Το Στέμμα όμως ελέγχει πλέον τον στρατό.

Στις 21 Σεπτεμβρίου 1915, γίνεται συζήτηση στη βουλή για το ζήτημα εφαρμογής της ελληνοσερβικής συνθήκης και ο Βενιζέλος δεν αφήνει αμφιβολία ότι η Ελλάδα πρέπει να μπει στον πόλεμο στο πλευρό της Σερβίας. Μετά τα μεσάνυχτα, η βουλή εκφράζει την εμπιστοσύνη της στην Κυβέρνηση Βενιζέλου (142 ψήφοι υπέρ, 102 κατά και 13 αποχές, μεταξύ των οποίων οι 8 υπουργοί). Το απόγευμα της ίδιας ημέρας, ο Κωνσταντίνος δέχεται τον πρωθυπουργό σε συνεργασία και δεν συμφωνεί με τις δηλώσεις του στη βουλή, για τον λόγο ότι είναι πεπεισμένος για την τελική νίκη της Γερμανίας. Αμέσως ο Βενιζέλος παραιτείται για δεύτερη φορά (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 587).

Κυβέρνηση σχηματίζει ο Αλ. Ζαΐμης, αλλά η βουλή δεν του εκφράζει την εμπιστοσύνη της (22 Οκτωβρίου 1915).

Τότε η Αγγλία προσέφερε (4 Οκτ. 1915), ανεξάρτητα από την έκβαση του πολέμου, την Κύπρο στην Ελλάδα με μοναδικό όρο «ότι η Ελλάδα θα δώσει διά του στρατού της πλήρη και άμεσον την υποστήριξίν της εις την Σερβίαν» (υπ. εξωτερικών Grey). Όμως ο Κωνσταντίνος και ο Ζαΐμης την αρνήθηκαν. (Πρβλ. την ένωση των Ιονίων Νήσων ανωτ. αρ. 185.)

Πρωθυπουργός διορίζεται ο Στεφ. Σκουλούδης. Η βουλή **δ ι α λ ύ ε τ α ι π ά λ ι** και γίνονται εκλογές στις 6 Δεκεμβρίου 1915. Από τις εκλογές αυτές **α π έ χ ε ι** το Κόμμα των Φιλελευθέρων.

Ο Βενιζέλος καταγγέλλει ότι «εγκαινιάζεται... δι' αλληπαλήλων διαλύσεων της Βουλής προς επιβολήν ωρισμένης πολιτικής κυβερνητικών σύστημα, το οποίον δύναται να βοηθή μεν εν Μοναρχικώ Πολιτεύματι, οίον το Πρωσσικόν, όπου κυριαρχούν όργανον του Κράτους είναι ο Μονάρχης, όπερ όμως αποτελεί πρόρριζον αναίρεσιν του κοινοβουλευτικού ημών πολιτεύματος, το οποίον είναι Βασιλευομένη Δημοκρατία, εν τη οποία κυρίαρχον όργανον του Κράτους είναι αυτός ο Λαός "από του οποίου πηγάζουσι πάσαι αι εξουσίαι"... - ... εις την πολιτικήν... ταύτην κωμωδίαν το κόμμα των Φιλελευθέρων καθήκον έχει να μη συμπράξη, όπως μη δώσει ούτω την επίφασιν νομιμότητος εις ό,τι κατ' ουσίαν αποτελεί αθέτησιν και του συνταγματικού και του ηθικού νόμου» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 589).

Στις δεύτερες εκλογές του 1915 ψηφίζει το 48,8% όσων ψήφισαν στις πρώτες (334.945 έναντι 686.990). Το σύνθημα των βενιζελικών για αποχή έχει μεγάλη απήχηση. Εξ άλλου, πολλοί ψηφοφόροι είναι επιστρατευμένοι. Οι βενιζελικοί θεωρούν ότι οι περισσότεροι από αυτούς θα ήταν με το μέρος τους. Ο Βενιζέλος φοβόταν ότι η Κυβέρνηση θα εφηύριζε νοθεία και θα χρησιμοποιούσε τον στρατό για να επηρεάσει τους εκλογείς. Στις εκλογές αυτές πρώτο έρχεται το Κόμμα των Εθνικοφρόνων του Δ. Γούναρη (256 έδρες στις 316, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 591).

200.- Η συνταγματική διάσταση. – Το συνταγματικό θέμα στο οποίο απόκρυσταλλώνεται η πολιτική ρήξη είναι η **δ ε ύ τ ε ρ η δ ι α λ ύ σ η τ η ς β ο υ λ ή ς γ ι α τ η ν ί δ ι α α ι τ ί α**. Η πρώτη άρνηση του Κωνσταντίνου να δεχθεί την εισήγηση του πρωθυπουργού είναι μέσα στην πρακτική του τότε πολιτεύματος.

Με την πρώτη διάλυση, ο λαός, που αποτελεί το κυρίαρχο όργανο, καλείται να λύσει τη διχογνωμία μεταξύ δύο άλλων άμεσων οργάνων, του βασιλέα και της βουλής, που στηρίζει με την πλειοψηφία της τον Βενιζέλο. Την έριδα τη λύνει ο λαός στις πρώτες εκλογές του 1915 επαναφέροντας πλειοψηφία Φιλελευθέρων στη βουλή.

Ο Κωνσταντίνος δεν έχει πλέον δικαίωμα να έχει διαφορετική γνώμη από τον πρωθυπουργό. Το Σύνταγμα του 1911 δεν περιέχει κανένα περιορισμό στο δικαίωμα για διάλυση της βουλής, το οποίο χαρακτηρίζουν τότε «*προνομία του Στέμματος*». Ούτε η πρακτική, παρά την καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης, γνωρίζει γενικό περιορισμό σε αυτό το δικαίωμα. Τώρα όμως το δικαίωμα ασκείται αμέσως μετά την έκφραση του λαού και για το ίδιο ζήτημα που έλυσε ο λαός. Υπό το φως της λαϊκής κυριαρχίας, στην οποία στηρίζονται το Σύνταγμα του 1911 και το πολίτευμα της βασιλευόμενης δημοκρατίας, αυτή η «*βασιλική προνομία*» πλέον αργεί. Η διάλυση της βουλής δεν μπορεί να επαναλαμβάνεται συνεχώς για να επιβάλει κάποτε ο ανεύθυνος βασιλέας την πολιτική του ακυρώνοντας την πολιτική της υπεύθυνης Κυβερνήσεως. Το Σύνταγμα προβλέπει τη διάλυση της βουλής για να εκφράσει ο λαός την ετυμηγορία του και όχι για να ακυρώνεται αυτή η ετυμηγορία. Αρκεί ότι ο λαός κρίνει τη διχογνωμία μία φορά, αλλιώς δεν είναι κυρίαρχος. Άρα ο Κωνσταντίνος με τη δεύτερη διάλυση ολοκληρώνει την παραβίαση του Συντάγματος, την οποία έχει αρχίσει εξαναγκάζοντας τον Βενιζέλο στη δεύτερη παραίτησή του.

Το επιχείρημα ότι την πρώτη φορά αιτία της διαφωνίας που οδηγεί στη διάλυση είναι η συμμετοχή στην εκστρατεία των Δαρδανελλίων και τη δεύτερη η βοήθεια προς τη Σερβία απλώς καλύπτει την πραγματική αιτία, που είναι και τις δύο φορές η ίδια, η έξοδος της Ελλάδας στον πόλεμο με την ίδια μεριά. Επί της ουσίας, «*απεδείχθη ότι η θέσις του Βενιζέλου υπήρξε η ορθή. Η ορθότης άλλωστε της θέσεως αυτής δεν απεδείχθη μόνον από το αποτέλεσμα. Ήτο εξ υπαρχής λογικώς θεμελιωμένη. Η γεωγραφική θέσις της Ελλάδος, ο συσχετισμός των δυνάμεων των εμπολέμων, η ύπαρξις αλυτρώτων τμημάτων του ελληνισμού και, τέλος, αι πάγια διαφοραί μας με την Τουρκίαν και την Βουλγαρίαν προσδιόριζαν σαφώς και επιτακτικώς την θέσιν της Ελλάδος*» (Κ α ρ α μ α ν λ ή ς).

Παρομοίως, ένας από τους λόγους που προκαλούν τη γαλλική επανάσταση του 1830 είναι η διάλυση της βουλής που μόλις έχει εκλεγεί ύστερα από διάλυση. Η παραγνώριση του αξιώματος «*Διάλυση επί διαλύσεως δεν ισχύει (Dissolution sur dissolution ne vaut)*» συντελεί αναπόφευκτα στη δυναμική σύγκρουση. Ο Κάρολος Ι' χάνει τον θρόνο του, μολονότι το κυρίαρχο όργανο ήταν ο ίδιος ο μονάρχης και όχι ο λαός. Επόμενη φάση είναι ο ορλεανικός κοινοβουλευτισμός.

201. – Το μεικτό πολίτευμα. – Από τη δεύτερη παραίτηση του Βενιζέλου το πολίτευμα προσλαμβάνει μοναρχικά στοιχεία και γίνεται μεικτό. Η δεύτερη

διάλυση αποτελεί θ ρ α ύ σ η τ ο υ σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ο ύ π λ α ι σ ί ο υ. Οι δεύτερες εκλογές, υπό τις συνθήκες που γίνονται, δεν αρκούν για να δώσουν στο νέο πολίτευμα δημοκρατική νομιμοποίηση.

Η πολιτική διαμάχη μεταξύ Βενιζέλου και Κωνσταντίνου καταλήγει σε σύγκρουση δύο νομιμοποιήσεων. Το ζήτημα νομικά είναι αν η μέγιστη απόφαση, που είναι ο πόλεμος, ανήκει στον πρωθυπουργό, που διαμέσου του αντιπροσωπευτικού συστήματος εκφράζει τον λαό, ή στον βασιλέα, που επικαλείται πλέον μοναρχική νομιμοποίηση.

Από τη δεύτερη παραίτηση του Βενιζέλου, τη χώρα κυβερνά στην πράξη ο Κωνσταντίνος. Αφού προβάλλεται ως αρχηγός πολιτικής παρατάξεως του λαού, παύει ουσιαστικά να είναι πολιτικά ανεύθυνος. Οι μετέπειτα Κυβερνήσεις (Στ. Σκουλούδη, 2η Αλ. Ζαΐμη, Ν. Καλογερόπουλου, Σπ. Λάμπρου και 3η Αλ. Ζαΐμη) είναι διεκπεραιωτικά όργανα των βασιλικών αποφάσεων, όπως είναι και η δεύτερη βουλή του 1915.

Ενώ ο πρώτος παγκόσμιος πόλεμος μαίνεται και η Ελλάδα δεν προσχωρεί στην Εγκάρδια Συνεννόηση, την οποία αποτελούν οι τρεις προστάτιδες Δυνάμεις, είναι αναμενόμενο αυτές, και ιδίως η Γαλλία, να επιβάλλουν στο καθεστώς του Κωνσταντίνου επανειλημμένες ταπεινώσεις, για να εφαρμόζουν την πολιτική τους. Άλλωστε, οι ίδιες Δυνάμεις μάς χάρισαν τα Επτάνησα και τη Θεσσαλία, μάς έσωσαν το 1897 και ο ρ γ ά ν ω σ α ν διπλωματικά, στρατιωτικά και οικονομικά τ ο υ ς β α λ κ α ν ι κ ο ύ ς πολέμους, που μόλις χθες διπλασίασαν το νεοελληνικό κρατίδιο. Χαρακτηριστικά, γαλλικός και αγγλικός στρατός βρίσκεται τότε στη Μακεδονία (στρατηγός Sarrail), ενώ το καθεστώς του Κωνσταντίνου παραδίδει εδάφη της ανατολικής Μακεδονίας (Ρούπελ, Μάιος 1916)) στους Βουλγάρους. Τον Αύγουστο του 1916 εκδηλώνεται το κίνημα της Εθνικής Άμυνας στη Θεσσαλονίκη. Λίγο αργότερα, το κωνσταντινικό καθεστώς παραδίδει την Καβάλα και το Δ' Σώμα Στρατού αμαχητί στους Βουλγάρους, που μαζί με τους Γερμανούς καταλαμβάνουν και ολόκληρη την ανατολική Μακεδονία. Το Δ' Σ.Σ. μεταφέρεται αιχμάλωτο στο Γκαίρλιτς της Γερμανίας. Συγχρόνως, σημειώνονται εκτεταμένα επεισόδια βίας εναντίον βενιζελικών με φόνους, λεηλασίες, φυλακίσεις, απελάσεις και εκτοπίσεις. Τα Νοεμβριανά του 1916, επί Κυβερνήσεως Λάμπρου, είναι οργανωμένο πογκρόμ κατά των βενιζελικών. Στις σχεδόν φασιστικές μεθόδους πρωτοστατούν οι παρακρατικοί Σύλλογοι των Ε π ι σ τ ρ ά τ ω ν, που οργανώνουν οι βασιλικοί και ιδίως ο Ι. Μεταξάς, τον οποίο είχε στεφανώσει ο Κωνσταντίνος. «Προερχόμενοι εκ του λαού οι επίστρατοι έγιναν, δι' αυτό ακριβώς, όργανον τρομεράς κοινωνικής και εθνικής αποσυνθέσεως εις χείρας της βασιλικής ολιγαρχίας» (Γ. Βεντήρης). Επειδή τα παλαιά κόμματα δεν μπορούν να αντιμετωπίσουν μέσα στους θεσμούς τον Βενιζέλο και την παράταξή του, ευλογούν τη μοναρχική διολίσθηση του πολιτεύματος και παρασύρουν κυρίως αγροτικό πληθυσμό που διστάζει να ξαναπολεμήσει. Οψίμως ο Μεταξάς γράφει μέσα στον πόλεμο (5.1.1941): «Θα μας συγχωρήσει ο Θεός [το έγκλημα του] 1915; Φταίμε όλοι! Κι' ο Βενιζέλος ακόμα! -Τώρα αισθάνομαι πόσο έφταιξα!».

Οι αντιζηλίες μεταξύ των συμμάχων εξηγούν την ανεκτικότητα τους προς τον Κωνσταντίνο και την Κυβέρνησή του, αν και η Συνεννόηση έχει την απαραίτητη στρατιωτική δύναμη. Άλλωστε, ναυτικός αποκλεισμός της Ελλάδας, που δεν έχει σιτάρκεια, ισοδυναμεί με λιμό. Αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η Γερμανία προτιμά την ουδετερότητα της Ελλάδας από την προσχώρησή της στις Κεντρικές Δυνάμεις, που θα της δημιουργούσε προβλήματα μεγαλύτερα από τη βοήθεια που θα της έδινε.

Με διακοίνωσή τους «*αι τρεις εγγυήτριαι της Ελλάδος Δυνάμεις*» καταγγέλλουν την παραβίαση του Συντάγματος με τη δεύτερη διάλυση της βουλής και την επιβολή «*αστυνομικής καταπίεσεως και τυραννίας*» και, «*στηριζόμεναι εις τα δικαιώματα τα οποία απορρέουσι δι' αυτάς εκ των συνθηκών*», απαιτούν τελεσιγραφικά, χάριν «*των ελευθεριών, των οποίων υπέχουσι την φύλαξιν απέναντι του ελληνικού λαού*», την ολοσχερή αποστράτευση του ελληνικού στρατού, την άμεση αντικατάσταση της Κυβερνήσεως Σκουλούδη «*διά Κυβερνήσεως υπηρεσιακής, άνευ πολιτικής χροιάς*» και τη διάλυση της βουλής (8/21 Ιουνίου 1916, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 591). Το τελεσίγραφο γίνεται αποδεκτό. Τώρα, η κυριαρχία του κράτους μόνο θεωρητικώς υπάρχει. Αντί, όμως, για διάλυση της βουλής, λήγει με βασιλικό διάταγμα η βουλευτική σύνοδος (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 594) και η βουλή εκείνη δεν ξανασυνέρχεται. Οι Κυβερνήσεις εξαρτώνται πλέον αποκλειστικά από τον Κωνσταντίνο. Τα μοναρχικά στοιχεία του μεικτού πολιτεύματος υπερισχύουν και τα δημοκρατικά συρρικνώνονται ακόμη περισσότερο. Το πολίτευμα, πάντως, δεν γίνεται αμιγώς μοναρχικό, διότι το Σύνταγμα του 1911 ισχύει, αν και δεν εφαρμόζεται πλήρως.

201 δις.- Η τραγωδία του διχασμού. - Κατ' αρχάς, τον εκλεγμένο Βενιζέλο και τον κόσμο που τον αγκαλιάζει οι γερμανικές και αυстроουγγρικές μυστικές υπηρεσίες δεν μπορούν να τους αντιμετωπίσουν εντός των δημοκρατικών θεσμών και χωρίς να χρησιμοποιούν το βασιλικό ζεύγος.

Η διαμάχη Κωνσταντίνου και Βενιζέλου προκαλεί τον *ε θ ν ι κ ό δ ι χ α σ μ ό*. Η ψυχική διαίρεση των Ελλήνων σε βενιζελικούς και αντιβενιζελικούς (δηλαδή κωνσταντινικούς) διαχέεται σε όλο το κοινωνικό φάσμα, ακόμη και μέσα στις οικογένειες. Τα πάθη είναι εκτός ελέγχου και η αμοιβαία δυσπιστία εμποδίζει την απαραίτητη ομοφροσύνη για την ομαλή λειτουργία δημοκρατικού πολιτεύματος, οπότε σημασία έχει *ποια παράταξη ελέγχει τον στρατό*. Χαρακτηριστικό του μίσους προς τον Βενιζέλο είναι το περιβόητο *αν άθεμα* που κηρύσσουν εναντίον του ο μητροπολίτης Αθηνών Θεόκλητος και άλλοι επίσκοποι στο πεδίο του Άρεως (12 Δεκεμβρίου 1916).

Ο εθνικός διχασμός είναι το μέγιστο πολιτικό γεγονός της νεοελληνικής ιστορίας. «*Υπήρχαν δύο εχθρικά έθνη στους κόλπους ενός μικρού κακοπαθμένου κράτους*» (Τσώρτσλ). Βενιζελική είναι η πλειονότητα του ελληνικού πληθυσμού των Νέων Χωρών, των αλλυτρώτων και των παροικιών του εξωτερικού.

Αντιβενιζελική είναι η πλειονότητα του πληθυσμού της Παλαιάς Ελλάδας, που δεν θέλει να ξαναπολεμήσει και που ενισχύουν, ιδίως με την ψήφους, οι μη ελληνικοί πληθυσμοί των Νέων Χωρών. Στην «*Ελλάδα των δύο ηπείρων και των πέντε θαλασσών*» οι αντιβενιζελικοί αντιτάσσουν «*την μικράν αλλ' έντιμον Ελλάδα*». Από τη μία μεριά βρίσκεται το ελληνικό έθνος, σύνολο ανθρώπων με κοινή συνείδηση, και από την άλλη ο λαός, όργανο του νεοελληνικού κρατιδίου (βλ. ανωτ. αρ. 13).

Ο διχασμός διαμορφώνει το δικομματικό σύστημα. Από τη μια μεριά βρίσκεται η βενιζελική παράταξη κυρίως με το Κόμμα των Φιλελευθέρων, την Ένωση Κέντρου (Γ. Παπανδρέου) και το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα, και από την άλλη η αντιβενιζελική παράταξη κυρίως με το Λαϊκό Κόμμα (Δ. Γούναρης και Π. Τσαλδάρης), τον Ελληνικό Συναγερμό (Αλ. Παπάγος), την Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση (Κ. Καραμανλής) και τη Νέα Δημοκρατία. Χωρίς τον διχασμό, που δεν έχει ακόμη ξεπερασθεί, θα είχαν άραγε γίνει η μικρασιατική κατάστροφή, οι δικτατορίες και οι εμφύλιες συγκρούσεις;

Ο Διχασμός είναι κατανοητός με όρους τραγωδίας. Όπως συγκρούονται το φυσικό και το θετικό δίκαιο στην Αντιγόνη ή ο ορθός λόγος και η διονυσιακή μανία στις Βάκχες, έτσι συγκρούονται το μακροπρόθεσμο εθνικό συμφέρον, που υπηρετούν ο Βενιζέλος και οι οπαδοί του, και το άμεσο ατομικό των αντιβενιζελικών, που δεν είναι διατεθειμένοι να κάνουν θυσίες ή να εγκαταλείψουν τη νομή της εξουσίας. (Π.χ., ο Μεταξάς λέει στον πρωθυπουργό Γούναρη: «*Πρέπει να υπάγη ο τόπος εις τον διάβολον, διά να μη έλθη ο Βενιζέλος;*», 29.3.1921, *Ημερολόγιο*, 3, 95). Στις τραγωδίες η «*τῶν τοιούτων παθημάτων*» κάθαρσις περαίνεται «*δι' έλέου καί φόβου*». Εδώ κάτι τέτοιο δεν έχει συμβεί και κανείς δεν έχει ζητήσει συγγνώμη. Ας μην απορούμε που παρόμοια επαναλαμβάνονται με τον Εμφύλιο.

II. Η DE FACTO ΠΡΟΣΩΡΙΝΗ ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ (1916-1917)

202. – Το κράτος της Θεσσαλονίκης. – Χάρη στη βοήθεια του στρατηγού Σαρράιγ, εκδηλώνεται το κίνημα της Εθνικής Άμυνας στη Θεσσαλονίκη (16/29 Αυγούστου 1916) και επιτυγχάνει.

Την οργάνωση αποτελούν βενιζελικοί αξιωματικοί και τοπικοί παράγοντες. Αυτοί καταγγέλλουν την παράδοση ελληνικών εδαφών στους Βούλγαρους και θεωρούν ότι «*Ο Ανεύθυνος Παράγων [...παρέδωσε] την εξουσίαν εις τους άρπαγας της λαϊκής κυριαρχίας*» και έγινε «*όργανον ξένων συμφερόντων*» και ότι «*ουδεμία ελπίς... υπάρχει, εάν δεν αναλάβη την εξουσίαν ο εκλεκτός του λαού*», ο Βενιζέλος. Επικαλούνται «*την εκφρασθείσαν θέλησιν του μακεδονικού λαού εις τα συλλαλητήρια*» και δηλώνουν ότι δρουν ως «*εντεταλμένοι του μακεδονικού λαού, επ' ονόματι αυτού και με την έγκρισίν του*» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 596). Διακηρυγμένος σκοπός τους είναι να συμπράξουν με τα συμμαχικά στρατεύματα και να εκδιώξουν τον επιδρομέα.

Ύστερα από ένα μήνα, ο Βενιζέλος φεύγει από την Αθήνα μαζί με συνεργάτες του και πηγαίνει στην Κρήτη. Εκεί σχηματίζει Προσωρινή Κυβέρνηση, που αποτελούν ο ίδιος, ο ναύαρχος Π. Κουντουριώτης και ο στρατηγός Π. Δαγκλής (τριανδρία). Η Προσωρινή Κυβέρνηση υποτίθεται ότι λαμβάνει λαϊκό χρίσμα από συλλαλητήριο στα Χανιά (13/26 Σεπτεμβρίου 1916) και σύντομα εγκαθίσταται στη Θεσσαλονίκη. Τώρα υπάρχουν δύο ελληνικά κράτη, το κράτος των Αθηνών και το κράτος της Θεσσαλονίκης. Πολύ σπουδαιότερος από τον γεωγραφικό διχασμό της Ελλάδας σε δύο κράτη είναι ο ψυχικός.

«Η προσωρινή Κυβέρνησις... αναγνωρισθείσα ως πραγματική εξουσία» κηρύσσει τον πόλεμο κατά της Βουλγαρίας και της Γερμανίας.

Το σχετικό κείμενο τονίζει ότι η «Γερμανική προπαγάνδα κατώρθωσε να εμποδίση» τη συμμετοχή της Ελλάδας στην εκστρατεία των Δαρδανελίων, «προκαλέσασα αιφνιδίως μεταξύ Στέμματος και υπευθύνου Κυβερνήσεως διάσπασιν, ήν θα ηδύνάτο τις να θεωρήση αποκλειομένην εκ των Συνταγματικών διατάξεων των κεκυρωμένων υπό των Κοινοβουλευτικών παραδόσεων», καθώς και «νέαν μεταξύ Στέμματος και υπευθύνου Κυβερνήσεως διάσπασιν, σοβαρότεραν της πρώτης». Η κήρυξη του πολέμου προς τη Γερμανία γίνεται, και για τον λόγο ότι αυτή «επεδίωξε να καταποήσει, εξευτελίση και διασπάση την ενότητα του Ελληνικού Λαού προς ζημίαν της τιμής και των εθνικών αυτού συμφερόντων» (11 Νοεμ. 1916, Εφ. Πρ. Κυβ., Α', 34, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 611). Το συντακτικό ό αυτό κείμενο φωτογραφίζει τον Κωνσταντίνο και το περιβάλλον του: «η Γερμανία επεδίωκε διά σμήνους πρακτόρων επισήμων τε και μυστικών την ηθικήν κατάπτωσιν, δι' ης υπελόγιζε να αποσβέση την υπερηφάνειαν, το θάρρος, και τα ιδανικά του Ελληνικού λαού, προπαρασκευάζουσα αυτόν να δεχθή άνευ αντιστάσεως την απώλειαν των πολιτικών του ελευθεριών και της διεθνούς ανεξαρτησίας του», ενώ ο Ελληνικός λαός «εκινδύνευε να υποκύψη από τα αλλεπάλληλα πλήγματα των εξωτερικών εχθρών και των συνεργών αυτών εν τω εσωτερικώ».

Με την ονομασία της και την επίκληση του λαού, η Προσωρινή Κυβέρνηση δηλώνει ότι αποβλέπει στην αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας του Συντάγματος, αν και ασκεί την εξουσία χάρη στη δύναμη των όπλων. Είναι δηλαδή κλασική de facto Κυβέρνηση.

203. – Η οργάνωση του πολιτεύματος. – Το κίνημα της Εθνικής Άμυνας δημιουργεί την αυτοδύναμη εξουσία. Στο νέο οργανωτικό σχήμα, κυρίαρχο όργανο είναι η τριμελής Προσωρινή Κυβέρνηση, που συγκεντρώνει την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία, καθώς και τη συντακτική αρμοδιότητα, δηλαδή ισχύει σύγχυση εξουσιών.

Ο κρατικός μηχανισμός διαίρεται σε δύο υπουργεία (εξωτερικών και στρατιωτικών) και εννέα ανώτατες διευθύνσεις με επί κεφαλής συμβούλους. «Οι υπουργοί και οι σύμβουλοι διορίζονται και απαλλάσσονται διά διατάγματος της Προσωρινής Κυβερνήσεως... εκτελούν τα καθήκοντά τους βάσει των διατάξεων του Συντάγματος και των κειμένων νόμων εφ' όσον δεν ετροποποιήθησαν διά Διαταγμάτων της Προσωρινής Κυβερνήσεως ή δεν είναι ασυμβίβαστοι προς το κρατούν καθεστώς... – Πάσα δε πράξις της προσωρινής Κυβερνήσεως συνυπογράφεται υπό του αρμοδίου Υπουργού ή Συμβούλου», που

είναι υπεύθυνος κατά τις διατάξεις περί ευθύνης υπουργών (διάταγμα Προσωρινής Κυβερνήσεως περί συστάσεως Ανωτάτων Διευθύνσεων, 5 Οκτωβρίου 1916, άρθρα 4-5, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 609). Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα του 1911 παραμένει θεωρητικά σε ισχύ, αλλά η Προσωρινή Κυβέρνηση, που είναι ο κυρίαρχος αρχηγός του κράτους, μπορεί να το τροποποιεί με διατάγματα της. Οι υπουργοί και σύμβουλοι δεν μετέχουν στην Προσωρινή Κυβέρνηση.

Η Προσωρινή Κυβέρνηση δημοσιεύει, μεταξύ άλλων, «διάταγμα περί στρατιωτικού νόμου» με δρακόντειες διατάξεις (Χανιά, 19 Σεπτεμβρίου 1916, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 604). Επίσης, ξεκινά την αγροτική μεταρρύθμιση.

Ύστερα από το εκτεταμένο κύμα βιαιοπραγιών και φόνων βενιζελικών («Νοεμβριανά» 1916), η Προσωρινή Κυβέρνηση καταγγέλλει την πρόθεση του Κωνσταντίνου «να βοηθήσει την γερμανικήν νίκην, εφ' ης και μόνης ηδύνάτο να εδραιώσει την ελέω Θεού βασιλείαν του», και διακηρύσσει ότι «είναι έκπτωτος του θρόνου του», χωρίς πάντως τούτο να αφορά τη δυναστεία (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 613).

III. ΤΟ ΜΕΙΚΤΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΤΩΝ ΛΑΖΑΡΩΝ (1917-1920)

204.– Η θραύση του συνταγματικού πλαισίου. – Η κρισιμότητα του πολέμου αναγκάζει τις προστάτιδες Δυνάμεις να δώσουν τέλος στο κωνσταντινικό καθεστώς του κράτους των Αθηνών, διότι χρειάζονται τη βοήθεια της Ελλάδας. Ο ύπατος αρμοστής τους για τις ελληνικές υποθέσεις Ζοννάρ (Jonhart), Γάλλος γερουσιαστής και πρώην διοικητής της Αλγερίας, φθάνει στην Ελλάδα και απευθύνει τηλεσίγραφο στον πρωθυπουργό Αλ. Ζαΐμη (29 Μαΐου/11 Ιουνίου 1917):

«Κύριε Πρόεδρε! – Αι προστάτιδες δυνάμεις της Ελλάδος απεφάσισαν να αποκαταστήσουν την ενότητα του βασιλείου χωρίς να προσβάλουν τους μοναρχικούς συνταγματικούς θεσμούς, τους οποίους εγγυήθησαν απέναντι της Ελλάδος. Η Α.Μ. ο Βασιλεύς Κωνσταντίνος παρεβίασε προδήλως εξ ιδίας πρωτοβουλίας το Σύνταγμα, ούτινος η Γαλλία, η Αγγλία και η Ρωσία είναι αι εγγυήτριαι. Ως εκ τούτου έχω την τιμή να δηλώσω εις την υμετέρα Εξοχήτητα, ότι η Α.Μ. ο Βασιλεύς απώλεσε την εμπιστοσύνην των δυνάμεων και ότι αύται θεωρούν εαυτάς αποδεσμευμένας απέναντι των υποχρεώσεων των προκυπτουσών εκ του δικαιώματος της προστασίας των. Κατά συνέπειαν δικαιούμαι να απαιτήσω την παραίτησιν της Α.Μ. του βασιλέως Κωνσταντίνου όστις θα ορίση ο ίδιος εν συνεννοήσει μετά των δυνάμεων έναν διάδοχον μεταξύ των κληρονόμων του. Είμαι υποχρεωμένος να σας ζητήσω μιαν απάντησιν εντός 24 ωρών. Δεχθήτε, παρακαλώ, κ.τ.λ.» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 615).

Πολύ απλά, οι προστάτιδες Δυνάμεις, που έχουν προσφέρει το στέμμα στον Γεώργιο, το αφαιρούν από τον γιό του, επειδή δεν τηρεί τις υποχρεώσεις του.

Συγχρόνως, συμμαχικά αγήματα αποβιβάζονται στον Πειραιά. Το τηλεσίγραφο γίνεται αποδεκτό και το συνταγματικό πλαίσιο σπάει. Ο Κωνσταντίνος εγκαταλείπει την Ελλάδα μαζί με τον διάδοχο Γεώργιο, που οι Δυνάμεις θεωρούν γερμανόφιλο. Ο Κωνσταντίνος, όμως, δεν παραιτείται από τον θρόνο. Τον «αφήνει»

στον δευτερότοκο γιο του Αλέξανδρο, όπως επιθυμούν οι Δυνάμεις αλλά δεν προβλέπει το Σύνταγμα.

Ο Αλέξανδρος ορκίζεται κατά το Σύνταγμα (30 Μαΐου/12 Ιουνίου 1917) και λίγο αργότερα διευκρινίζει: *«Το επ' εμοί εμί πρόθυμος, μένων πιστός θεματοφύλαξ του συνταγματικού χάρτου της Χώρας και πεποιθώς επί τας αγαθάς προθέσεις των Δυνάμεων, να συνεργασθώ ειλικρινώς μετ' αυτών»* (επιστολή προς Ζαΐμη, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 619).

Η Κυβέρνηση Ζαΐμη παραιτείται και σχηματίζει Κυβέρνηση ο Βενιζέλος (14 Ιουνίου 1917). Έτσι τελειώνει ο διχασμός του κράτους. Συνεχίζεται, όμως, και βαθαίνει ο εθνικός.

Χωρίς το κράτος της Θεσσαλονίκης, τη δημιουργία στρατού και τις νίκες του, η Ελλάς δεν θα ήταν μεταξύ των νικητών του *«Μεγάλου υπέρ του πολιτισμού πολέμου»* και τα σύνορά της θα είχαν επιστρέψει περίπου στα προ του 1912.

Ο διχασμός είναι μηδαμινό τίμημα για την αποφυγή βέβαιης κατάστροφής πολλαπλάσιας της μικρασιατικής και αποτελεί τη μέγιστη προσφορά του Βενιζέλου στο Έθνος.

205.- Ο μεικτός χαρακτήρας του πολιτεύματος. – Πώς όμως ο Βενιζέλος θα κυβερνήσει μέσα σε παγκόσμιο πόλεμο και εθνικό διχασμό;

Ο Βενιζέλος επικρατεί χάρη στα γαλλικά όπλα (οι Σενεγαλέζοι τυφεκιοφόροι). Να συνεργασθεί με τη μονομερή βουλή του Δεκεμβρίου 1915 είναι αδύνατον. Να κηρύξει δικτατορία είναι αντίθετο με όσα ο ίδιος και οι Δυνάμεις καταμαρτυρούν στον Κωνσταντίνο, ούτε το θέλει. Να κάνει εκλογές είναι αδύνατον από την ένταση που επικρατεί και τον πόλεμο.

Η λύση που προκρίνεται είναι ενδιάμεση, η διατήρηση του Συντάγματος του 1911 και η *αναβίωση της βουλής του Μαΐου 1915* (βουλής της Κ' περιόδου), την οποία αντισυνταγματικώς έχει διαλύσει ο Κωνσταντίνος. Η Κυβέρνηση θεωρεί ότι, από τη δεύτερη διάλυση του 1915, *«ευρισκόμεθα ενώπιον ανατροπής της Λαϊκής κυριαρχίας»*. Η ανατροπή αυτή επανορθώνεται με την αποκατάσταση του Συντάγματος *«επί του θεμελίου της Λαϊκής κυριαρχίας. Απαραίτητος δε προς τούτο, υπό τας υφισταμένας συνθήκας, ενέργεια είνε η ανάκλησις του Διατάγματος, δι' ου διελύθη η Βουλή εκείνη και η πρόσκλησις αυτής εις τα έργα της»* (αιτιολογική έκθεση διατάγματος ανακλήσεως, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 624). Με βασιλικό διάταγμα ανακαλείται το διάταγμα διαλύσεως του 1915 *«ως παρά το Σύνταγμα εκδοθέν»* και καλείται η βουλή του Μαΐου 1915 *«εις Δευτέραν τακτικήν σύνοδον την δωδεκάτην Ιουλίου 1917»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 624). Η βουλή αυτή επονομάζεται *«Βουλή των Λαζάρων»* και λειτουργεί έως το 1920, με τέσσερις παρατάσεις της θητείας της εξαιτίας του πολέμου.

Επειδή το Σύνταγμα δεν προβλέπει παράταση της βουλευτικής περιόδου, τα σχετικά βασιλικά διατάγματα προβλέπουν ότι θα υποβληθούν «εις την κύρωσιν της συγκληθησομένης Εθνικής Συνελεύσεως» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 626).

Το πολίτευμα είναι μ ε ι κ τ ό, διότι συνδυάζει στοιχεία μονοκρατικά, ιδίως την κατάληψη της εξουσίας με τα όπλα, με ορισμένα δημοκρατικά, τη λειτουργία κοινοβουλευτικού συστήματος με βουλή κανονικά εκλεγμένη, που όμως έχει ενδιάμεσως διαλυθεί και έχουν γίνει εκλογές. Η ανάκληση διαλυμένης βουλής μετά από εκλογές δεν αρκεί για τη δημοκρατική νομιμοποίηση του πολιτεύματος, την οποία θα προσέφεραν μόνο νέες εκλογές.

206.- Η νομοθεσία της Βουλής των Λαζάρων. – Για να εξουδετερώσει την αντίδραση των αντιπάλων της, η Κυβέρνηση Βενιζέλου καταφεύγει σε έ κ τ α κ τ α μ έ τ ρ α, ορισμένα από τα οποία είναι αντισυνταγματικά και δεν επιτρέπει ούτε η κατάσταση πολιορκίας.

Συγκεκριμένα, με νομοθετικό διάταγμα «*αναστέλλεται επί εν έτος η ισχύς πασών των κειμένων συνταγματικών διατάξεων (άρθρα 88, 89, 90) περί δικαστικών και εισαγγελικών υπαλλήλων*», δηλαδή κυρίως η ισοβιότητα και μονιμότητά τους (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 629). Έτσι το νομοθετικό διάταγμα προβλέπει ότι θα υποβληθεί «εις κύρωσιν της συγκληθησομένης Εθνοσυνελεύσεως». Αυτό «*το μέτρον της εκκαθαρίσεως της Δικαιοσύνης από των σεσηπότεων μελών αυτής*» (αιτιολογική έκθεση, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 628) το ακολουθεί αναστολή της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων (ιδίως ν.δ. 20 Ιουνίου 1917, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 629). Υπολογίζεται ότι απομακρύνονται περίπου 570 δικαστικοί, 6.500 δημόσιοι υπάλληλοι και 2.300 αξιωματικοί (το 40% του συνόλου). Στην εκκλησία συγκροτείται για πρώτη φορά αριστίνδην ιερά σύνοδος για τη διοίκησή της, καθώς και ανώτατο εκκλησιαστικό δικαστήριο, που καθαιρεί τον μητροπολίτη Αθηνών και κηρύσσει έκπτωτους όσους επισκόπους έλαβαν μέρος στο ανάθεμα κατά του Βενιζέλου (β.δ. 11 Ιουλίου 1917 και ν. 792/1917). Επίσης, γίνονται πολλές εκτοπίσεις ακόμη και απλώς υπόπτων (ιδίως ν. 755/1917, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 631). Άλλωστε, οι κυριότεροι αντιβενιζελικοί ηγέτες (Δ. Γούναρης, Β. Δούσμανης, Ι. Μεταξάς, Ι. Δραγούμης κλπ.) εκτοπίζονται αμέσως στην Κορσική.

Συγχρόνως, η βουλή παρέχει εκτεταμένη νομοθετική εξουσιοδότηση: «*Επιτρέπεται εις την εκτελεστικήν εξουσίαν η, εν απουσία της Βουλής, έκδοσις νομοθετικών διαταγμάτων, μετά περιεχομένου και ισχύος νόμου, αναφερομένων*» σε πλείστα θέματα. Τα νομοθετικά διατάγματα ανακοινώνονται «*εις την Βουλήν άμα συνερχομένην και ζητείται η έγκρισις αυτής δι' εκείνα εξ αυτών δι' ων χορηγούνται πιστώσεις*» (ν. 848/1917 περί της εν απουσία της Βουλής εκδόσεως νομοθετικών διαταγμάτων, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 632).

Επίσης, αποκλείεται αντισυνταγματικώς η διενέργεια αναπληρωματικών εκλογών για τις βουλευτικές έδρες που κενούνται (β.δ. 8 Ιουλίου 1917). Οι αντιβενιζελικοί βουλευτές χάνουν τη δυνατότητα να προκαλούν, με παραιτήσεις, αναπληρωματικές εκλογές, αλλά και η Κυβέρνηση την τόσο χρήσιμη πληροφόρηση για τις διαθέσεις του εκλογικού σώματος.

207.- Η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος. – Μετά τη νίκη στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο και τη Συνθήκη των Σεβρών, που ικανοποιεί τους περισσότερους εθνικούς πόθους, αλλά και την απόπειρα δολοφονίας του Βενιζέλου στον σταθμό της Λυών στο Παρίσι λίγο μετά την υπογραφή της Συνθήκης, η Κυβέρνηση αποφασίζει να προχωρήσει σε εκλογές. Οι υπουργοί βουλευτές υποβάλλουν προτάσεις για αναθεώρηση του Συντάγματος, *«εφαρμοζομένου του υπό του άρθρου 108 του Συντάγματος διαγραφομένου τρόπου, καθ' ο μέτρον είναι δυνατόν»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 634).

Οι προτάσεις επιδιώκουν κυρίως να *«ρυθμισθή ακριβέστερον επί της κοινοβουλευτικής αυτοί βάσεως το δικαίωμα του Βασιλέως προς διορισμόν των Υπουργών»* (άρθρο 31) και να *«καθορισθή σαφώς η κατά το Σύνταγμα βάσις και έννοια του θεσμού της διαλύσεως της Βουλής και οι όροι, υπ' ους δέον ν' ασκήται»* (άρθρο 37). Επίσης, αποβλέπουν στην εισαγωγή στο Σύνταγμα των αντισυνταγματικών ρυθμίσεων που η ανάγκη έχει επιβάλει στο πρόσφατο παρελθόν. Οι πράξεις που κατά την Κυβέρνηση των Φιλελευθέρων χρειάζονται έγκριση από αναθεωρητική βουλή είναι η σύγκληση διαλυμένης βουλής, η αναστολή της ισοβιότητας, η αναβολή των αναπληρωματικών εκλογών και οι παρατάσεις της βουλευτικής περιόδου.

Η βουλή ψηφίζει τις προτάσεις μία μόνο φορά χωρίς συζήτηση (2 Σεπτεμβρίου 1920). Τα πρακτικά δεν αναφέρουν τι πλειοψηφία σχηματίσθηκε. Το βασιλικό διάταγμα για τη διάλυση της βουλής και την προκήρυξη εκλογών δεν περιέχει χαρακτηρισμό της βουλής που πρόκειται να συνέλθει. Μόνο το β. διάταγμα (19 Οκτωβρίου 1920, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 638) για την αναβολή των εκλογών επί μία εβδομάδα, ύστερα από τον θάνατο του Αλεξάνδρου (12 Οκτωβρίου 1920), αναφέρει ότι η βουλή θα είναι *α ν α θ ε ω ρ η τ ι κ ή*. Με αγόρευσή του στη βουλή, ο Βενιζέλος τάσσεται κατά της συντακτικής και τονίζει: *«πιστεύω ότι το πολίτευμα της Βασιλευομένης Δημοκρατίας, οίον το ημέτερον, ανταποκρίνεται ακόμη προς τα εθνικά συμφέροντα»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 636).

Η Ελλάς αποκτά τη Δυτική Θράκη (βλ. Σκρα) με τη Συνθήκη του Νεϊγύ (ν. 2433/1920).

208.- Οι εκλογές της 1ης Νοεμβρίου 1920. – Μετά τον θάνατο του Αλεξάνδρου, συνέρχεται η διαλυμένη βουλή (50 Σ 1911) και εκλέγει αντιβασιλέα τον ναύαρχο Κουντουριώτη (15 Οκτωβρίου 1920, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 638).

Οι μοιραίες εκλογές της 1ης Νοεμβρίου 1920 δίνουν μεγάλη πλειοψηφία στους αντιβενιζελικούς (Κόμμα Φιλελευθέρων 118 έδρες, Ηνωμένη Αντιπολίτευση 251, σε σύνολο 369). Ο ίδιος ο Βενιζέλος δεν εκλέγεται βουλευτής.

Οι βενιζελικοί κερδίζουν τρεις έδρες στην Ύδρα και 52 στη Θράκη (δυτική και ανατολική), όπου οι αντιβενιζελικοί δεν κατεβάζουν υποψηφίους. Στην Παλαιά Ελλάδα, όπου οι αντιβενιζελικοί εκλογείς πλειοψηφούν, και στη Μακεδονία, όπου πολλοί εκλογείς ανήκουν τότε σε μειονότητες, οι βενιζελικοί δεν εκλέγουν κανέναν. Η ψηφοφορία γίνεται με σφαιρίδιο, εκτός από τη Θράκη και τον στρατό, όπου χρησιμοποιείται ψηφοδέλτιο (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 642 και 640). Αν μετατραπούν οι ψήφοι με σφαιρίδιο σε ψήφους με ψηφοδέλτιο, κάτι που

είναι αρκετά αυθαίρετο, θεωρείται ότι οι βενιζελικοί υποψήφιοι έλαβαν κατά τι περισσότερες ψήφους από τους αντιβενιζελικούς (375.803 έναντι 368.678 σε σύνολο 746.946, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 643). Εν πάση περιπτώσει, ένα άλλο εκλογικό σύστημα θα είχε επιτρέψει στους βενιζελικούς να έχουν σημαντικό ρόλο στη βουλή, όταν μάλιστα οι αντίπαλοί τους διαφωνούσαν σε πολλά και καίρια ζητήματα. Επίσης, δεν πρέπει να ξεχνά κανείς ότι οι Έλληνες της Μικράς Ασίας, των οποίων τότε κρίνεται η τύχη, δεν ψηφίζουν, διότι οι περιοχές τους δεν έχουν προσαρτηθεί. Οι ελληνικές παροικίες του εξωτερικού θεωρείται ότι έχουν μεγάλη βενιζελική πλειοψηφία.

Επειδή το πλειοψηφικό σύστημα με σφαιρίδιο τουλάχιστον διευρύνει την επικράτηση των αντιβενιζελικών, ορισμένοι προβάλλουν, για πρώτη φορά στην Ελλάδα, τα πλεονεκτήματα του αναλογικού συστήματος (Αλ. Παπαναστασίου).

Η νίκη των αντιβενιζελικών οφείλεται σε πολλούς παράγοντες. Ο κυριότερος είναι η μεγάλη κόπωση από τις επιστρατεύσεις και την πολεμική προσπάθεια. Ο Βενιζέλος είναι η προσωποποίησή της, ενώ η υπόσχεση των αντιβενιζελικών για αποστράτευση βρίσκει ανταπόκριση, ιδίως στους αγροτικούς πληθυσμούς, που κρίνουν το αποτέλεσμα. Ακόμη, τα έκτακτα μέτρα και η βίαιη επιβολή της τάξεως, συχνά με Κρητικούς χωροφύλακες, οι επεμβάσεις των Συμμάχων, οι οικονομικές θυσίες, η δημοτικότητα του Κωνσταντίνου, το ότι τα παλαιά κόμματα με την πελατεία τους συσπειρώνονται γύρω του, η επιρροή πολλών κληρικών μετά το ανάθεμα, το τοπικιστικό πνεύμα και ιδίως η μαζική ψήφος των μειονοτήτων – με υπόδειξη του Σουλτάνου – και των πρώτων κομμουνιστών λειτουργούν κατά των βενιζελικών. Τέλος, ένα τυχαίο γεγονός καθορίζει το πολιτικό σκηνικό. Ο θάνατος του Αλεξάνδρου αφήνει τον θρόνο άδειο. Αυτό είναι το ισχυρότερο επιχείρημα των αντιβενιζελικών.

Η διεξαγωγή εκλογών με αντιβασιλέα και χωρίς συμβιβασμό με τη δυναστεία αποτελεί μέγιστο πολιτικό λάθος. Ο Βενιζέλος αναγνώρισε ότι με αναβολή των εκλογών θα πετύχαινε παραίτηση του Κωνσταντίνου και επιστροφή του Γεωργίου Β', ώστε να λήξει ο διχασμός, και ότι οι Σύμμαχοι θα το δέχονταν. Πάντως, χωρίς εκλογές ο Βενιζέλος δεν θα ήταν σεβαστός. Όταν δεν υπάρχει αντιπολίτευση αξία του ονόματος, το πολίτευμα δεν λειτουργεί κανονικά.

IV. ΤΟ ΜΕΙΚΤΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ Γ' ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ (1920-1922)

209.- Η μεταβίβαση της εξουσίας. – Ο Βενιζέλος αποδέχεται το εκλογικό αποτέλεσμα και παραιτείται. Ο αντιβασιλέας Κουντουριώτης διορίζει Κυβέρνηση Δημ. Ράλλη με προσυπογραφή Βενιζέλου και ύστερα υποβάλλει παραίτηση προς την Κυβέρνηση Ράλλη, που την αποδέχεται (4 Νοεμβρίου 1920). Αμέσως αναλαμβάνει την αντιβασιλεία η Βασιλομήτωρ Όλγα «*συμφώνως προς το Σύνταγμα και τους Νόμους του Κράτους λόγω της απουσίας τού*» Κωνσταντίνου (διάγγελμα Όλγας, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 656) και ξαναδιορίζει την Κυβέρνηση Ράλλη. Με αυτή τη μεθόδευση, η Κυβέρνηση Ράλλη δείχνει ότι το αποτέλεσμα των εκλογών ιδρύει νέο πολίτευμα και ότι η ίδια δεν αποδέχεται νομιμοποίηση από τα όργανα του προηγούμενου. Ο Βενιζέλος φεύγει στο εξωτερικό.

210.- Το δημοψήφισμα για την επάνοδο του Κωνσταντίνου. – Ύστερα από λίγες ημέρες (11 Νοεμβρίου 1920), η Κυβέρνηση Ράλλη, αν και αναγνωρίζει ότι «Διά των εκλογών της 1 Νοεμβρίου ε.έ. ο ελληνικός λαός εξεδήλωσεν ήδη σαφή και κατηγορηματικήν την ακράδαντον αυτού θέλησιν περί του δυναστικού ζητήματος», θεωρεί ότι «Αι περιστάσεις, υφ' ας ο Βασιλεύς κατέλιπε την Χώραν, και τα επακολουθήσαντα γεγονότα επιβάλλουσιν, όπως η λαϊκή θέλησις περί της επανόδου Του εκδηλωθή και διά δημοψηφίσματος» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 659). Με νομοθετικό διάταγμα, που επικυρώνει αργότερα η Συνέλευση, ορίζεται η ημέρα και οι λεπτομέρειες του δημοψηφίσματος «περί επανόδου της Α.Μ. του Βασιλέως Κωνσταντίνου εις την Πατρίδα», του πρώτου στην Ελλάδα (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 660-661).

Το Κόμμα των Φιλελευθέρων θεωρεί ότι με τις εκλογές της 1ης Νοεμβρίου 1920 «Ο Ελληνικός Λαός κατά πλειοψηφίαν απεφάνθη υπέρ της παλινρθώσεως του Βασιλέως Κωνσταντίνου» και χαρακτηρίζει το δημοψήφισμα «πολιτικήν πράξιν μόνον σκοπόν έχουσαν την μετατόπισιν της ευθύνης των συνεπειών της παλινρθώσεως του Βασιλέως Κωνσταντίνου από των όμων των Κυβερνώντων εις τους όμους του Ελληνικού Λαού» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 661). Πριν από το δημοψήφισμα, η Αγγλία, η Γαλλία και η Ιταλία γνωστοποιούν με «δύο απειλητικές διακοινώσεις» ότι θεωρούν τυχόν επιστροφή του Κωνσταντίνου ως μη φιλική ενέργεια, που τους δίνει το δικαίωμα να επανεξετάσουν ολόκληρη την πολιτική τους στην Εγγύς Ανατολή χωρίς καμία δέσμευση, δηλαδή χωρίς δέσμευση από τη Συνθήκη των Σεβρών, και να διακόψουν κάθε οικονομική βοήθεια.

Συνακόλουθα, «την επαναφοράν του βασιλέως επληρώσαμεν με την θυσίαν της επεκτάσεως της Ελλάδος και επί της ανατολικής ακτής του Αιγαίου» (Βενιζέλος, *Η Καθημερινή*, 7.12.1934). Ζήτημα παραμένει το κατά πόσον η Ανατολική Θράκη, η Βόρειος Ήπειρος και τα Δωδεκάνησα χάθηκαν για τον ίδιο λόγο ή εξαιτίας της ανεπάρκειας όσων κυβέρνησαν μετά την 1η Νοεμβρίου 1920.

Στο δημοψήφισμα της 22ας Νοεμβρίου 1920, 98,97% των έγκυρων ψηφοδελτίων αναγράφουν τη λέξη «Κωνσταντίνος» και 1,03% τη λέξη «Όχι» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 662). Η αποχή είναι αισθητά μικρότερη από ό,τι ήταν πριν τρεις εβδομάδες. Ο Κωνσταντίνος επανέρχεται (6 Δεκεμβρίου 1920) υπό τους αλαλαγμούς «ενός λαού κορυβαντιώντος» (πρβλ. Εμπειρικό).

Φυσικά, το 98,97% σε προσωπικό δημοψήφισμα δεν επιτρέπει να χαρακτηρίσουμε το πολίτευμα δημοκρατικό, μολοντί ξεκινά με εκλογές. Είναι **μεικτό**.

Το πασιδήλως νόθο 98,97% δεν είναι τότε επαρκής λόγος για να εγκαταλείψουν την αντιβενιζελική παράταξη οπαδοί της...

Τον μεικτό χαρακτήρα του πολιτεύματος επιβεβαιώνει και το κατηγορητήριο κατά των Έξι: «Κατηγορείσθε», μεταξύ άλλων, «Διότι ηνέχθητε να σχηματισθή *παρακυβέρνησις* υπό τον Πρίγκιπα Νικόλαον, Στρέιτ, Δούσμανην Β, Κωνσταντινόπουλον Κ, Τζόντον, κ.τ.λ. κ.τ.λ. ήτις διά δολοφονιών, απειλών, επιθέσεων κατ' αόπτων πολιτών κλπ. ενέσπειρε τρομοκρατίαν προς διατήρησιν της αρχής, χωρίς να υπάρξη ουδεμία αμφιβολία περί του ολέθρου προς *ον έβανεν η χώρα*». Και αυτά αποτελούν γεγονότα.

Ένα από τα πρώτα μέτρα της Κυβερνήσεως Ράλλη είναι η επαναφορά «των παρά το Σύνταγμα απολυθέντων δικαστικών υπαλλήλων» (ν.δ. 8 Νοεμβρίου 1920, με το οποίο «λογίζεται ως άκυρον και μηδέποτε υπάρξαν» το διάταγμα της 14 Ιουνίου 1917, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 632). Από

την άλλη μεριά, απομακρύνονται περίπου 500 βενιζελικοί αξιωματικοί, κυρίως υψηλόβαθμοι, και σταδιακά επανέρχονται οι αντιβενιζελικοί, τους οποίους έχει απομακρύνει η Κυβέρνηση Βενιζέλου. Παρόμοια μέτρα εφαρμόζονται και στους δημοσίους υπαλλήλους.

211.- Η Γ' Συντακτική Συνέλευση. – Η Συνέλευση συνέρχεται (23 Δεκεμβρίου 1920) και, *«συμφώνως τη εντολή του Ελληνικού Λαού και τω δοθέντι όρκω,... – Αναγνωρίζει και κηρύσσει εαυτήν Γ' εν Αθήναις Συντακτικήν Συνέλευσιν των Ελλήνων»* (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 666). Έτσι δεν δεσμεύεται από το άρθρο 108 για την αναθεώρηση του Συντάγματος και δηλώνει τη ρήξη του συνταγματικού πλαισίου.

Η Γ' Συντακτική Συνέλευση *«επελήφθη της ριζικής ανασυντάξεως του πολιτεύματος, χωρίς να συντρέχει σοβαρός λόγος προς τούτο. –...εξήτει απλώς να κατοχυρώση το πολίτευμα από επαναλήψεως τοιούτων παραβιάσεων εις το μέλλον»* (Σβώλος).

Κάποιο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι προτάσεις του Δημ. Γούναρη, αν και απηχούν απόψεις της μόδας και πολύ δύσκολα θα τις δεχόταν η πλειοψηφία. Κατά τις προτάσεις, επιτρέπεται η παραχώρηση πολιτικών δικαιωμάτων στις γυναίκες, ιδρύεται Ανώτατο Συμβούλιο για την εκπροσώπηση των παραγωγικών τάξεων, προβλέπεται καταργητικό δημοψήφισμα που προκαλούν ο βασιλέας, η βουλή ή το ένα δέκατο των πολιτών με δικαίωμα ψήφου, ορίζεται ότι *«Προς διάλυσιν της Βουλής και ενέργειαν εκλογών διορίζεται υπηρεσιακή κυβέρνηση»* και προβλέπεται ότι η τροποποίηση του Συντάγματος γίνεται πρώτα με ψήφιση από τα δύο τρίτα του όλου αριθμού των βουλευτών και ύστερα με υποχρεωτικό δημοψήφισμα (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 667).

Έως το τέλος της Γ' Συντακτική Συνέλευση κατορθώνει να ψηφίσει ορισμένα μόνον άρθρα.

Λίγο πριν την κατάρρευση του μικρασιατικού μετώπου, η Συνέλευση ψηφίζει νόμο (2870/20.7.1922) που ορίζει ότι *«Απαγορεύεται η εν Ελλάδι αποβίβασις προσώπων ομαδόν αφικνουμένων εξ αλλοδαπής, εφ' όσον ούτοι δεν είναι εφωδιασμένοι διά τακτικών διαβατηρίων, νομίμως τεθεωρημένων»* και τιμωρεί κάθε πλοιοκτήτη ή ναυτικό εμπλεκόμενο στη μεταφορά τους...

V. Η ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΤΗΣ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΕΩΣ ΤΟΥ 1922 (1922-1923)

212.- Η φύση του πολιτεύματος. – Μετά την ήττα του ελληνικού στρατού και τη Μικρασιατική Καταστροφή, αξιωματικοί των στρατιωτικών τμημάτων που έχουν καταφύγει στη Χίο και τη Λέσβο οργανώνουν κίνημα και καταλαμβάνουν εκεί την εξουσία (11/24 Σεπτεμβρίου 1922). Ο στόλος προσχωρεί.

Κατά τους επαναστάτες, «*Η σωτηρία της πατρίδος και μόνη επιβάλλει τας αξιώσεις*» που διατυπώνουν «*εν τη απολύτῳ πεποιθήσει ὅτι εἰς ταύτας εἶνε σύμφωνος καὶ ὁ λοιπὸς στρατὸς καὶ στόλος καὶ ἰδίᾳ ὁλόκληρος ὁ Ἑλληνικὸς λαὸς*».

Οι επαναστάτες αξιώνουν «*1ον) Παραίτησιν του Βασιλέως, χάριν της Πατρίδος, υπέρ του Διαδόχου. – 2ον) Ἀμεσον διάλυσιν της Εθνοσυνελεύσεως. – 3ον) Σχηματισμόν Κυβερνήσεως αχρούου καὶ εμπνεούσης εμπιστοσύνην εἰς την Αντάντ διά την ταχίστην καὶ αμερόληπτον ἐνέργειαν ἐκλογών Εθνοσυνελεύσεως*» κ.λπ. (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 673) και αποβιβάζουν στρατιωτικές δυνάμεις στο Λαύριο (13/26 Σεπτεμβρίου 1922). Την επομένη, ο Κωνσταντίνος παραιτείται και αμέσως ο Γεώργιος Β' δίνει τον βασιλικό όρκο κατά το Σύνταγμα.

«*Η Επανάστασις, ὡς κυρίαρχος, αποφασίζει καὶ κανονίζει μέχρι συγκροτήσεως της νέας Εθνοσυνελεύσεως*» ὅτι «*μεταβιβάζει εἰς την σχηματισθησομένην Κυβέρνησιν το δικαίωμα της ἐκδόσεως Νομοθετικῶν Βασιλικῶν Διαταγμάτων*» (απόφαση της Επαναστάσεως, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 678). Βουλή δεν υπάρχει.

Η επικράτηση του κινήματος αποτελεί θραύση του συνταγματικού πλαισίου. Κυρίαρχο ὄργανο είναι η πολυμελής Επαναστατική Επιτροπή (ή Επανάσταση), την οποία αποτελούν αποκλειστικώς αξιωματικοί. Η Επανάσταση ασκεί την κυριαρχία στο όνομά της και όχι στο όνομα του λαού. Αρχικώς υπάρχει τριμελής Εκτελεστική Επιτροπή (Νικ. Πλαστήρας, Στ. Γονατάς, Δ. Φωκάς) και αργότερα την Επανάσταση την εκφράζει και μόνος ο Πλαστήρας, ως αρχηγός της. Ο Βενιζέλος διορίζεται αντιπρόσωπος της Ελλάδας στο εξωτερικό (14/27 Σεπτεμβρίου 1922). Η Επανάσταση με αποφάσεις της ασκεί συντακτική αρμοδιότητα και τροποποιεί διατάξεις του Συντάγματος του 1911. Το πολίτευμα είναι στρατιωτική δικτατορία, αν και δεν αποκτά πάγιο χαρακτήρα.

Η Επανάσταση έχει να επιδείξει σημαντικότατο έργο, την ανταλλαγή των πληθυσμών (Σύμβαση Λωζάνης, 30 Ιαν. 1923), τη συγκρότηση της στρατιάς του Έβρου, την υπογραφή της συνθήκης της Λωζάννης (24 Ιουλίου 1923, ν.δ. 25ης Αυγούστου 1923), την περίθαλψη των προσφύγων, την επίσπευση λύσεων στο αγροτικό ζήτημα, την εισαγωγή του γρηγοριανού ημερολογίου (ν.δ. 25ης Ιαν. 1923) κ.λπ. Απόφαση της Επαναστάσεως ορίζει ὅτι «*Επὶ ἀναγκαστικῆς ἀπαλλοτριώσεως ἀκινήτων πρὸς γεωργικὴν ἀποκατάστασιν ἀκτημόνων καλλιεργητῶν ἢ πρὸς εγκατάστασιν ἐν γένει προσφύγων, ὁμογενῶν καὶ μὴ, ἐπιτρέπεται ἡ κατάληψις τῶν ἀκινήτων τούτων καὶ πρὸ της καταβολῆς ἀποζημιώσεως*» (ΦΕΚ Α', 57, 1923, βλ. 119 Σ 1925 καὶ 1927 κ.λπ.). Η εγκατάσταση των προσφύγων, που γίνεται κυρίως ἀπὸ τον στρατό καὶ με τη βοήθεια της Κοινωνίας των Ἐθνῶν, ἀποτελεῖ ἓνα ἀπὸ τὰ μεγάλυτερα ἐπιτεύγματα τοῦ ἐλληνικοῦ κράτους.

Στη Λωζάννη ο Βενιζέλος επιτυγχάνει ἓνα θαῦμα. Μια ηττημένη χώρα ὄχι μόνον δὲν δίνει

τίποτε, αλλά και προσαρτά τα νησιά που ήταν εκκρεμή από το 1912. Η ανταλλαγή των πληθυσμών γίνεται όταν οι περισσότεροι Έλληνες της Τουρκίας –όσοι δεν είχαν σφαγιασθεί...– έχουν ήδη εκδιωχθεί.

Η Επανάσταση προχωρεί και σε εκκαθαρίσεις στον στρατό. Ιδίως μετά το αποτυχημένο στρατιωτικό κίνημα των Λεοναρδόπουλου, Γαργαλίδη και Ζήρα (22 Οκτωβρίου 1923, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 690) απομακρύνονται 1.284 αξιωματικοί. Έτσι, το σώμα των αξιωματικών γίνεται στη μεγάλη πλειονότητά του βενιζελικό. Ήδη από τα μέσα του 1923 σχηματίζεται «Στρατιωτικός Σύνδεσμος», μεγάλη οργάνωση αξιωματικών με σκοπό την αντιμετώπιση των εχθρών της Επαναστάσεως. Ο Σύνδεσμος παίζει ενεργό, αν και συγκεκαλυμμένο, ρόλο στις πολιτικές εξελίξεις.

213.- Η εκτέλεση των Έξι. – Αρχικά, η Επανάσταση αποφασίζει ότι οι «συνληφθέντες ως ένοχοι των επελθουσών Εθνικών συμφορών θα παραμείνουν εν προφυλακίσει μέχρις ότου η μέλλουσα Συνέλευσις αποφασίση περί του τρόπου της ταχύτερας δίκης των» (απόφαση Επαναστάσεως, 15 Σεπτεμβρίου 1922, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 678). Ύστερα όμως αλλάζει γνώμη. Οι ηττημένοι στρατιωτικοί δεν θα είχαν κύρος να κυβερνήσουν και να δημιουργήσουν νέο στρατό, απολύτως απαραίτητο για την επιβίωση της Ελλάδας, αν δεν τιμωρούσαν τους πολιτικούς που ήταν υπαίτιοι της Καταστροφής.

Η Επανάσταση συνιστά έκτακτο στρατοδικείο «Προς εκδίκασιν των κατά των υπαιτίων της προσφάτου Εθνικής καταστροφής κατηγοριών» (διάταγμα Επαναστατικής Επιτροπής, 13 Οκτωβρίου 1922, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 681). Πρόεδρος της ανακριτικής επιτροπής είναι ο στρατηγός Θ. Πάγκαλος. Το έκτακτο στρατοδικείο, με πρόεδρο τον στρατηγό Αλ. Οθωναίο, καταδικάζει σε θάνατο για εσχάτη προδοσία έξι από τους οκτώ κατηγορουμένους. Οι Έξι (Δ. Γούναρης, Ν. Στράτος, Π. Πρωτοπαπαδάκης, Γ. Μπαλτατζής, Ν. Θεοτόκης και αρχιστράτηγος Γ. Χατζανέστης) εκτελούνται αμέσως (15 Νοεμβρίου 1922).

Ιδού η απόφαση: «Άπαντες οι κατηγορούμενοι εκ συστάσεως μετ' άλλων, εν γνώσει όντες ότι η εις την Ελλάδα επάνοδος του Βασιλέως Κωνσταντίνου, λόγω των κατά την διάρκεια του παγκοσμίου πολέμου εχθρικών αυτού πράξεων κατά των Δυνάμεων της Συνεννοήσεως, ήθελεν εισθαι επιβλαβής εις τα εθνικά δίκαια και ιδία ότι εκλόνισε την συνθήκην των Σεβρών, ήτις ως προς την παραχώρησιν της Ανατολικής Θράκης είχαν επικυρωθή υπό της Ελληνικής Βουλής και είχαν αυτή εκτελεσθή διά της κατοχής υπό της Ελλάδος της Θράκης, και προσαρτηθείς ταύτης, ειργάσθησαν διά διαφόρων μέσων, και δη διά ψευδών διαδόσεων και διά της αποκρύψεως των εντεύθεν κινδύνων εις τα εθνικά συμφέροντα, υπέρ της επανόδου του Βασιλέως Κωνσταντίνου, επιτευχθείς δε ταύτης εξεδηλώθη αμέσως η απειληθείσα διά των γνωστών διακοινώσεων μεγίστη δυσμείνεια των Δυνάμεων κατά της Ελλάδος, ου ένεκεν εξέπεσεν αυτή της Συμμαχίας και εστερήθη ούτω της επικουρίας των Συμμάχων προς επιβολήν της συνθήκης των Σεβρών. – Καίτοι δε η Ελλάς απεμονώθη διπλωματικώς και εστερήθη της βοηθείας των Δυνάμεων, εν τούτοις ούτοι απεφάσισαν παντί σθένει να στηρίξωσιν εις τον Θρόνον τον Βασιλέα Κωνσταντίνον, επί θυσία των εθνικών συμφερόντων, όπως υπό την αιγίδα της σταθεράς βάσεως του Θρόνου νέμωσιν τας διαφόρους εξουσίας του Κράτους και προς τούτο αφ' ενός μεν διά ψευδών αισιοδόξων ανακοινώσεων απέκρυπτον από τον Λαόν την αλήθειαν, ήτοι τον κίνδυνον, όν διέ-

τρεχον τα εθνικά συμφέροντα, άφ' ετέρου δε διά της τρομοκρατήσεως της Κοινής Γνώμης επεδίωξαν την κατάπνιξιν της εκδηλώσεως πάσης διαμαρτυρίας εκ μέρους του Λαού. Αποκρύψαντες την έκπτωσιν της Ελλάδος εκ της Συμμαχίας και την εντεύθεν βλάβην των εθνικών συμφερόντων, απεφάσισαν να ρίψωσιν επί του Ελληνικού Λαού βάρος ανώτερον υπό πάσαν έποψιν των δυνάμεών του και εν γνώσει των κινδύνων τής καταστροφής των εθνικών δικαίων, ην απεδέχοντο, ανέθηκαν αποκλειστικώς εις αυτόν την διά των όπλων επιβολήν της συνθήκης των Σεβρών, ήτις θα εφηρμόζετο ευχερώς τη συνδρομή των Μεγάλων Δυνάμεων, εάν η Ελλάς δεν εξέπιπτε της Συμμαχίας. Αφού δε εστέρησαν το στρατεύμα ικανών και δεδοκιμασμένων αρχηγών μονάδων και άλλων αξιωματικών και ωδήγησαν αυτό από αποτυχίας εις αποτυχίαν κατά τας διαφόρους επιχειρήσεις, επήλθε τελικώς η μάχη του Σαγγαρίου, καθ' ην πλέον κατεδείχθη το αδύνατον της επιβολής της συνθήκης εις τον εχθρόν διά των όπλων. – Και μετά τούτο όμως οι κατηγορούμενοι και άλλοι συστασιώται αυτών, αντί να παύσωσι να κρύπτωσι την αλήθειαν ότι η παραμονή του Βασιλέως εις την Ελλάδα ήτο επιβλαβής εις τα εθνικά συμφέροντα, τουναντίον εν γνώσει πλέον τελούντες της ασφαλώς επερχομένης καταστροφής, ήρχισαν εντατικώτερον διά των ως άνω ιδίων μέσων, των ψευδολογιών και της τρομοκρατίας να ενεργώσιν όπως υποστηρίξωσι τον Βασιλέα, ούτινος ο θρόνος εκλονίζετο, ούτω δε διά της παρατάσεως της Μικρασιατικής εκστρατείας επήλθεν ο στρατιωτικός κάματος και ο ηθικός κλονισμός του στρατού και η οικονομική εξάντλησις της χώρας, τούθ' όπερ επήνεγκε τον συγκλονισμόν του Μικρασιατικού μετώπου, όπερ μετά τινα χρόνον επρόκειτο αυτομάτως να καταρρεύση. – Αντί δε ν' ασκήσωσι πάσαν την επιρροήν των εις τον Βασιλέα ίνα ούτος παραιτηθή και σωθή ούτω το εθνικόν οικοδόμημα, δηλούντες αυτώ ότι εν περιπτώσει αρνήσεώς του θέλουσιν ούτοι παραιτηθή, και καταστήσωσι τούτο γνωστόν αρμοδίως, εξ εναντίας...» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 685).

Συμπερασματικά, αιτία της ήττας είναι η έ κ π τ ω σ η τ η ς Ε λ λ ά δ α ς α π ό τ η ς Σ υ μ μ α χ ί α.

Η Αγγλία απειλεί (4/17 Νοεμβρίου 1922) ότι θα διακόψει τις διπλωματικές σχέσεις, αν γίνουν εκτελέσεις. Η Κυβέρνηση Κροκιδά παραιτείται πριν εκδοθεί η απόφαση του στρατοδικείου και ορκίζεται Κυβέρνηση Στ. Γονατά. Ο Πλαστήρας δεν μετέχει στην Κυβέρνηση και αναλαμβάνει να ασκεί την «δικαιοδοσίαν της Επαναστατικής Επιτροπής» για το έκτακτο στρατοδικείο (διάταγμα Επαναστατικής Επιτροπής, 14 Νοεμβρίου 1922, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 685), δηλαδή αναλαμβάνει τη σχετική ευθύνη. Αργότερα δηλώνει ότι «η σκληρά καταδίκη απετέλει τον απαραίτητον διά το μέλλον πολιτικόν παραδειγματισμόν, απετέλει στοιχειώδη προϋπόθεσιν προς ανασύνταξιν και πειθαρχίαν του νέου Στρατού, εκ του οποίου εξηρτάτο η σωτηρία της Χώρας» (2 Ιανουαρίου 1924, Δ' Συντακτική Συνέλευση, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 12).

Η Επανάσταση λειτουργεί με σκοπιμότητα. Είναι μέσα στη «φύση του πράγματος» οι υπουργοί να ευθύνονται ποινικά και για σκοπιμότητα, διότι μπορούν να κάνουν πολύ μεγάλο κακό τηρώντας τους νόμους (βλ. ανωτ. αρ. 131). Όταν ένας αναλφάβητος στρατιώτης εκτελείται επειδή δεν υπήκουσε σε διαταγή υπαξιωματικού ή δέλιωσε, και όταν ο στρατηγός Πάγκαλος επιτυγχάνει τη δημιουργία της στρατιάς του Έβρου με εκτελέσεις, είναι απολύτως λογικό να ευθύνονται ποινικά οι υπουργοί που αποτελούσαν το Πολεμικό Συμβούλιο της Καταστροφής. Πάντως, η εκτέλεση έχει τεράστιες πολιτικές συνέπειες. Παρατείνει και βαθαίνει τον διχασμό, ενώ κάνει μάρτυρες τους υπευθύνους για την Κατάστροφή, που μπορεί να αποδειχθεί χειρότερη από την Άλωση.

Λίγο αργότερα, η Επανάσταση αμνηστεύει όλα τα πολιτικά αδικήματα (απόφαση Επαναστάσεως, 8 Ιανουαρίου 1923, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 689).

214.- Οι εκλογές του 1923. – Στο τέλος του 1923, η Επανάσταση προχωρεί σε εκλογές για συντακτική συνέλευση (απόφαση Επαναστάσεως, 12 Σεπτεμβρίου 1923, Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 692).

Στην Παλαιά Ελλάδα ισχύει η στενή εκλογική περιφέρεια (επαρχία) και στις Νέες Χώρες η ευρεία (πρωτοδικείου). Οι μουσουλμάνοι της Θράκης και οι ισραηλίτες της Θεσσαλονίκης αποτελούν χωριστούς εκλογικούς συλλόγους. Μέσο ψηφοφορίας είναι για τελευταία φορά το σφαιρίδιο, αλλά ειδικώς στη Μακεδονία, τη Θράκη και την περιφέρεια Αθηνών και Πειραιώς είναι το ψηφοδέλτιο (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 693). Οι αξιωματικοί καθίστανται εκλόγσιμοι. Για την ομαλή διεξαγωγή των εκλογών, η Επανάσταση αίρει την κατάσταση πολιορκίας και άλλες απαγορεύσεις (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 694).

Τα αντιβενιζελικά κόμματα, που έχουν απαξιωθεί και με την εκτέλεση των Έξι έχουν χάσει τους ηγέτες τους, απέχουν από τις εκλογές με αφορμή την αλλαγή του εκλογικού νόμου και διώξεις προς τον φιλικό τους τύπο. Η αιτία όμως της αποχής είναι ότι θεωρούν αναπότρεπτη την εγκαθίδρυση αβασίλευτης δημοκρατίας και δεν θέλουν να συμπράξουν στη διαδικασία, για να μπορούν να την αμφισβητούν. Στη στάση αυτή οδηγεί τους αντιβενιζελικούς η αποτυχία του αντεπαναστατικού κινήματος των Λεοναρδόπουλου, Γαργαλίδη και Ζήρα. Στο κίνημα εμπλέκεται και ο Ιωάννης Μεταξάς.

Στις εκλογές (16 Δεκεμβρίου 1923) η αποχή δεν ξεπερνά το 30%. Σε σύνολο 398 εδρών, το Κόμμα των Φιλελευθέρων κερδίζει 250 και η Δημοκρατική Ένωση του Αλ. Παπαναστασίου 120 (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 696).

215.- Η απομάκρυνση του Γεωργίου Β'. – Ο Γεώργιος δεν παρεμβάλλει προσκόμματα στην Επανάσταση. Δεν απειλεί με παραίτηση για να σώσει τους Έξι. Μετά όμως το αποτυχημένο κίνημα του Οκτωβρίου 1923 και τις εκλογές, οι οπαδοί της αβασίλευτης στον στρατό επικρατούν. Ορισμένοι, μάλιστα, είναι τώρα βουλευτές.

Την επομένη των εκλογών ο πρωθυπουργός Στ. Γονατάς, σε συμφωνία με τον αρχηγό της Επαναστάσεως, υποδεικνύει στον Γεώργιο Β' «να ταξιδεύει εις το Εξωτερικόν, υπό μορφήν αδείας...τόσον, όπως υπάρξη ήρεμος και άνετος η συζήτησις» για το προσφορότερο πολίτευμα, «όσον και όπως ανταποκριθώμεν εις ομόφωνον εκδηλωθείσαν σύστασιν του Στρατού και του Στόλου, ως και της εκ του λαού μερίδος των Δημοκρατικών» (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 697). Απομακρύνοντας τον Γεώργιο Β', η Επανάσταση ξεκινά τη διαδικασία για την κατάλυση της βασιλευόμενης δημοκρατίας πριν συνέλθει η Δ' Συντακτική Συνέλευση.

Ο Γεώργιος Β' αναχωρεί (18 Δεκεμβρίου 1923), αφού τονίζει ότι απέφυγε «επιμελώς πάσαν ανάμειξιν εις τον εσωτερικόν ανταγωνισμόν». Η Επανάσταση, με απόφαση που υπογράφει ο αρχηγός της Πλαστήρας, αναθέτει την αντιβασιλεία στον ναύαρχο Κουντουριώτη (Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 699).

Όταν ο Βενιζέλος επιστρέφει στην Ελλάδα (4 Ιανουαρίου 1924), βρίσκει μια συνέλευση όπου την αντιπολίτευση στο Κόμμα των Φιλελευθέρων αποτελούν επίσης βενιζελικοί, αλλά ακραίοι οπαδοί της αβασίλευτης, τους οποίους δεν μπορεί να ελέγξει, και πολλούς αξιωματικούς να πιέζουν υπέρ της αβασίλευτης.

VI. ΤΟ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΚΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ Δ' ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ (1924-1925)

216.- Η φύση του πολιτεύματος. – Η Επανάσταση ορίζει τις εκλογές του 1923 «ως εκλογάς πληρεξουσίων Συντακτικής Συνελεύσεως». Γι' αυτό, ο όρκος των πληρεξουσίων –και όχι βουλευτών– δεν περιλαμβάνει «υπακοήν εις το Σύνταγμα».

Στην πρώτη συνεδρίαση της «Δ' εν Αθήναις Συντακτικής των Ελλήνων Συνελεύσεως», ο Πλαστήρας δηλώνει ότι «Το στάδιον της Επαναστάσεως έληξεν ουσιαστικώς την 16ην Δεκεμβρίου, τυπικώς δε σήμερον» και καταθέτει συμβολικά «την εξουσίαν της Επαναστάσεως ενώπιον της κυριάρχου Εθνικής Συνελεύσεως» (2 Ιανουαρίου 1924, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 13).

Το πολίτευμα είναι δημοκρατικό, και μάλιστα χωρίς αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας να διαλύει τη Συνέλευση, που είναι κυρίαρχο όργανο.

Η Δ' Συντακτική Συνέλευση πρέπει να επιλύσει το καθεστωτικό και να ψηφίσει Σύνταγμα.

217.- Η εγκαθίδρυση αβασίλευτης δημοκρατίας. – Στη Συνέλευση συγκροούνται δύο τάσεις. Ο Βενιζέλος, πάλι πρωθυπουργός (11 Ιανουαρίου 1924), εκπροσωπεί την ή π ι α . Δηλώνει ότι η Κυβέρνηση «έπαυσε πλέον να πιστεύει εις την αναγκαιότητα του βασιλικού θεσμού διά την Ελλάδα, βάσιν όμως της πολιτικής της έχει, ότι προς λύσιν των μεγάλων τούτων προβλημάτων, τα οποία διαιρούσι τον Ελληνικόν Λαόν, μόνος αρμόδιος είναι αυτός ούτος ο Λαός, εκφέρων την ετυμηγορίαν του διά δημοψήφισματος, διεξαγομένου υπό όρους εγγυωμένους την απόλυτον ελευθερίαν της ψηφοφορίας» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 14). Ο Βενιζέλος δεν θέλει να δοθεί λαβή για να αμφισβητηθεί το νέο πολίτευμα. Η α δ ι α λ λ α κ τ η τάση, της οποίας αρχηγός είναι ο Αλέξανδρος Παπαναστασίου, υποστηρίζει ότι πρέπει αμέσως η Συνέλευση να κηρύξει την αβασίλευτη δημοκρατία και ύστερα ο λαός να την εγκρίνει με δημοψήφισμα.

Οι συζητήσεις στη Συνέλευση είναι θυελλώδεις. Ο Βενιζέλος λέει στον Παπαναστασίον: «Λυπούμαι με τας αντιλήψεις τας οποίας έχετε, αι οποίαι μας οδηγούν εις μίαν Στρατοκρατίαν αντί να μας οδηγούν εις την Δημοκρατίαν... δεν δύναμαι παρά να εκφράσω προς [... τον κ. Παπαναστασίον] την λύπην μου, διότι χάριν της εγκαθιδρύσεως της Δημοκρατίας προσηταιρίσθη στοιχεία στρατοκρατικά». Ο Παπαναστασίου «δηλοί ότι οι στρατιωτικοί μετά των οποίων συνειργάσθη είνε οι στρατιωτικοί οι παρασχόντες ανεκτιμήτους υπηρεσίας εις την Πατρίδα και οίτινες ήλθον προς την Δημοκρατίαν διότι ήσαν δημοκρατικοί» (29 Ιανουαρίου 1924, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 14).

Ο Βενιζέλος παραιτείται και αναχωρεί πάλι στο εξωτερικό. Έτσι δεν λαμβάνει θέση στο πολιτειακό, για να μ π ο ρ ε ί ν α τ α β ρ ε ι με τους αντιβενιζελικούς, που αποτελούν μεγάλη μερίδα του λαού.

Με υπόδειξη του Βενιζέλου, σχηματίζει Κυβέρνηση ο Γ. Καφαντάρης (6 Φεβρουαρίου

1924). Ως συμβιβαστική λύση, η Εθνική Συνέλευση εγκρίνει ψήφισμα με το οποίο καταφέρεται κατά της δυναστείας, δηλώνει την πίστη της στην αβασίλευτη δημοκρατία και προκηρύσσει δημοψήφισμα σε χρόνο που θα καθορισθεί με βασιλικό διάταγμα. Το ψήφισμα αυτό δεν καταργεί τη βασιλεία (27 Φεβρουαρίου 1924, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 16). Ο Καφαντάρης όμως παραιτείται (8 Μαρτίου 1924), όταν ο αρχηγός του Α' Σώματος Στρατού και ο αρχηγός του στόλου τού ανακοινώνουν ότι δεν είναι σε θέση να εγγυηθούν την πειθαρχία στις ένοπλες δυνάμεις, αν η Εθνική Συνέλευση δεν ανακηρύξει τη Δημοκρατία. Κυβέρνηση σχηματίζει ο Παπαναστασίου και λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης χάρη στη διάσπαση του Κόμματος των Φιλελευθέρων. Ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος δεν αναιρείται, διότι η Συνέλευση δεν υποκύπτει σε απειλή.

Την 25η Μαρτίου 1924, η Συνέλευση εγκρίνει ψήφισμα *«περί εκπτώσεως της Δυναστείας και ανακηρύξεως της Δημοκρατίας»*, το οποίο υποβάλλει η Κυβέρνηση Παπαναστασίου. Υπέρ ψηφίζουν όλοι οι παρόντες 283 πληρεξούσιοι, ενώ απουσιάζουν οι προοδευτικοί φιλελεύθεροι του Γ. Καφαντάρη.

Με το ψήφισμα, η Δ' Συντακτική Συνέλευση *«1) Κηρύττει οριστικά έκπτωτον την Δυναστείαν των Γλυξβούργων, ... 2) Αποφασίζει να συνταχθή η Ελλάς εις Δημοκρατίαν κοινοβουλευτικής μορφής, υπό τον όρον εγκρίσεως της αποφάσεως αυτής αμέσως υπό του Λαού διά Δημοψηφίσματος, ... 4) Ο Ναύαρχος Παύλος Κουντουριώτης θέλει εξακολουθήσει να εκτελή, ως μέχρι τούδε, καθήκοντα ρυθμιστού του Πολιτεύματος μέχρι συντάξεως του Δημοκρατικού Χάρτου της Ελλάδος»*. Με τον όρο *«Δημοκρατία (res publica)»* νοείται το αβασίλευτο πολίτευμα.

Στο δημοψήφισμα (13 Απριλίου 1924) *«περί εγκρίσεως της αποφάσεως της Εθνοσυνελεύσεως, όπως συνταχθή η Ελλάς εις Δημοκρατίαν κοινοβουλευτικής μορφής»* (ν.δ. 29 Μαρτίου 1924, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 20) τα Ναι συγκεντρώνουν 69,98% των έγκυρων ψήφων και τα Όχι 30,02%.

Την επομένη, ο Ι. Μεταξάς ανακοινώνει *«ότι θεωρεί τον καθεστωτικόν αγώνα ως τερματισθέντα οριστικώς»* και *«ότι εις το εξής, τόσον αυτός προσωπικώς, όσοι και οι συμφωνούντες φίλοι του θ' αγωνισθώσι πολιτικώς εντός των κοινοβουλευτικών ορίων»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 21). Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος το δέχεται ο Βενιζέλος, όχι όμως το μεγαλύτερο αντιβενιζελικό κόμμα, το Λαϊκό. Έτσι, ο Μεταξάς περιθωριοποιείται.

Κατά τον Παπαναστασίου, η αντικατάσταση του κληρονομικού ανώτατου άρχοντα με αρετό *«πρέπει να συντροφευθή με τους εξής θεμελιώδεις δημοκρατικούς θεσμούς: Την δευτέραν Βουλήν, την αναλογικήν αντιπροσωπείαν, την ευρυτάτην διοικητικήν αποκέντρωσιν και τοπικήν αυτοδιοίκησην»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 17).

Εξ άλλου, η Κυβέρνηση Παπαναστασίου, με το νομοθετικό διάταγμα *«περί κατοχυρώσεως του Δημοκρατικού Πολιτεύματος»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 22), απαγορεύει προσβολές της αβασίλευτης δημοκρατίας κλπ. Με άλλα λόγια, εισάγονται έκτακτα μέτρα, που περιορίζουν τις ελευθερίες.

218.- Το συντακτικό έργο. – Η Συνέλευση αρχίζει εργασίες για την ψήφιση νέου Συντάγματος, αλλά προχωρεί με βραδύ ρυθμό.

Έχει ψηφίσει μόνο 36 άρθρα, ιδίως για τη βουλή και τη γερυσία (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 92), όταν εκρήγνυται το κίνημα του Παγκάλου.

Η Συνέλευση εγκρίνει πολλά ψηφίσματα για ειδικά θέματα (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 99). Έτσι, π.χ., ορίζεται ότι «*Το Ελληνικόν Κράτος φέρει τον τίτλον "ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ", ο δε Προϊστάμενος αυτής Ανώτατος Δημόσιος Λειτουργός, ο ενασκών την λειτουργίαν ρυθμιστού του Πολιτεύματος, τον τίτλον "ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ"*», αντί για τους τίτλους «*Ελληνική Πολιτεία*» και «*Κυβερνήτης*», που είχαν χρησιμοποιηθεί (ψηφισμα 24 Μαΐου 1924, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 29). Τέλος, η Συνέλευση παρέχει εκτεταμένες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις στην εκτελεστική εξουσία για την έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων. Αναλόγως με τα θέματα, τα νομοθετικά διατάγματα είτε απλώς ανακοινώνονται στη Συνέλευση είτε εκδίδονται «*μετά σύμφωνων γνώμην ειδικών κοινοβουλευτικών επιτροπών*» και της υποβάλλονται για κύρωση (ψηφίσματα 25 Μαρτίου και 30 Ιουλίου 1924. Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 106. Πρβλ. τα ν.δ. του άρθρου 35 § 2 Σ 1952).

VII. Η ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΟΥ ΠΑΓΚΑΛΟΥ (1925-1926)

219.- Ο κοινοβουλευτικός μανδύας. – Το συνταγματικό πλαίσιο σπάει με κίνημα (pronunciamento) του στρατηγού Παγκάλου (25 Ιουνίου 1925).

Σε επιστολή του προς τον Πρόεδρο Κουντουριώτη ο Θεόδωρος Πάγκαλος καταλήγει: «*παρακαλώ όπως μέχρι 4ης μ.μ. προκαλέσητε την παραίτησιν της Κυβερνήσεως και την διαρρύθμισιν της καταστάσεως συμφώνως προς την έκδηλον θέλησιν της μεγίστης πλειοψηφίας του λαού, [του] στρατού και του στόλου*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 109).

Ο Κουντουριώτης διορίζει αυθημερόν πρωθυπουργό τον Πάγκαλο με προσυπογραφή του μέχρι τότε πρωθυπουργού Α. Μιχαλακόπουλου (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 110). Η Κυβέρνηση Παγκάλου εμφανίζεται στη Δ' Συντακτική Συνέλευση και την εξαναγκάζει να της εκφράσει την εμπιστοσύνη της εγκρίνοντας ψηφισμα «*περί διακοπής των εργασιών της Συνελεύσεως και περί της κατά τον χρόνον των διακοπών επιψηφίσεως του Συντάγματος και εκδόσεως Νομοθετικών Διαταγμάτων*».

Σε σύνολο 398 βουλευτών, παρόντες είναι 208. 185 ψηφίζουν υπέρ, 14 κατά και 9 αρνούνται ψήφο (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 112).

Τη μεγαλύτερη ευθύνη για την επικράτηση του Παγκάλου την έχει ο Παπαναστασίου, που αποτρέπει τη δυναμική αντιμετώπιση του κινήματος και προτρέπει τη Συνέλευση να δώσει την εμπιστοσύνη της στην Κυβέρνηση Παγκάλου. Η δήλωση του Παγκάλου ότι θεωρεί «*μέγιστον έγκλημα την χύσιν και ρανίδος έστω ΔΙΤΤΩΣ αδελφικού Δημοκρατικού αίματος*»

(επιστολή σε Κουντουριώτη) βρίσκει ανταπόκριση, όταν όλο το κοινοβουλευτικό φάσμα το καλύπτουν βενιζελικοί. Η απουσία αντιβενιζελικής αντιπολιτεύσεως διευκολύνει τον εκτροχιασμό. Ο Πάγκαλος δηλώνει στη Συνέλευση ότι η Κυβέρνησή του «*Εἶνε βεβαία, και κέκτηται ασφαλή περί τούτου τεκμήρια, ότι θα εξαλείψῃ το εθνοκτόνον χάσμα, το οποίον υπήρξεν η πρωτεύουσα αιτία των εθνικών μας συμφορών*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 111), δηλαδή ότι θα επιβάλει την υπέρβαση του εθνικού διχασμού.

Η Συνέλευση συνιστά τριακονταμελή κοινοβουλευτική επιτροπή εξουσιοδοτημένη για ψήφιση Συντάγματος και εκλογικού νόμου. Με πρόεδρο τον Αλ. Παπαναστασίου, η επιτροπή ψηφίζει Σύνταγμα (10 Σεπτεμβρίου 1925) και το υποβάλλει στην Κυβέρνηση για άμεση δημοσίευση σύμφωνα με το ψήφισμα.

Μια άποψη τοποθετεί τη θραύση του συνταγματικού πλαισίου τότε και όχι στην επικράτηση του κινήματος: «*Αλλ' η Κυβέρνησις, μετατραπέισα έκτοτε από νομίμου εις επαναστατικήν δεν συνεμορφώθη προς τας εκ του Ψηφίσματος υποχρεώσεις της, αφού δε μετέβαλε το Σύνταγμα κατά το δοκούν... το εδημοσίευσεν [(29 Σεπτεμβρίου 1925)] υπό την νέαν ταύτην μορφήν*» (Γεωργόπουλος, βλ. και Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 115). Με άλλα λόγια, η Κυβέρνηση οικειοποιείται συντακτική αρμοδιότητα.

220.- Το θνησιγενές Σύνταγμα του 1925. – Το Σύνταγμα της επιτροπής Παπαναστασίου μοιάζει με το Σύνταγμα του 1927. Προβλέπει αβασίλευτη δημοκρατία με δύο βουλές.

Ορισμένες διατάξεις του είναι χαρακτηριστικές. «*Οι βουλευταί εκλέγονται διά τρία συναπτά έτη*» (άρθρο 37 εδ. α') και όχι για τέσσερα. Η γερουσία απαρτίζεται από 150 γερουσιαστές. Από αυτούς 100 εκλέγονται έμμεσα κατά ευρύτατες περιφέρειες «*επί τη βάσει του πληθυσμού αυτών*». Οι εκλέκτορες προέρχονται από την τοπική αυτοδιοίκηση κατά το γαλλικό σύστημα. 30 γερουσιαστές εκλέγονται από επαγγελματικές οργανώσεις και 20 από τη βουλή και τη γερουσία σε κοινή συνεδρία (57). Βουλευτές και γερουσιαστές εκλέγονται «*επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας*». «*Η Βουλή δικαιούται, επί τη αιτήσει δε του ενός πέμπτου των μελών αυτής, υποχρεούται να ορίζει εξεταστικές επιτροπάς*» (53 § 2 εδ. α'). «*Ουδείς δύναται να ασκήση καθήκοντα Προέδρου του Υπουργικού Συμβουλίου πλέον του έτους κατά συνέχειαν ουδέ κατά διαλείμματα, αν δεν παρενέπρεσε χρονικόν διάστημα τουλάχιστον ενός έτους, κατά το οποίον να ησκήθησαν παρ' άλλου τα καθήκοντα ταύτα. – Η διάταξις αυτή αργεί εις περίπτωσιν πολέμου ή γενικής επιστρατεύσεως*» (84 §§ 3-4). Η ρύθμιση, μιμείται το ελβετικό πολίτευμα και φανερώνει το ουτοπικό πνεύμα του Παπαναστασίου.

221.- Η αποκάλυπτη δικτατορία. – Συγχρόνως με τη δημοσίευση του τροποποιημένου Συντάγματος, η Κυβέρνηση Παγκάλου διαλύει με προεδρικό διάταγμα τη Συνέλευση, καίτοι Συντακτική, χωρίς μάλιστα να προκηρύξει νέες εκλογές (29 Σεπτεμβρίου 1925, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 121).

Ο Πάγκαλος εξηγεί τη διάλυση ως αναγκαία για την υπέρβαση του διχασμού: «Αι περιστάσεις και αι συνθήκαι, υπό τας οποίας εξελέγη ...[η Δ' Συντακτική Συνέλευσις] υπήρξαν διά τους γνωστούς λόγους η κυριωτέρα αφορμή, όπως άμα τη γενέσει της αντιμετώπιση την αντίθεσιν μεγάλης μερίδος του Ελληνικού Λαού. ...Η νέα Κυβέρνησις έθετο ως ακρογωνιαίον λίθον του προγράμματός της την πλήρωςιν του εθνοκτόνου χάσματος και την συμφιλίωσιν του Λαού. Εις τας προσπάθειάς της όμως προς εκπλήρωςιν του προγράμματός της απετέλει αναμφιβόλως σοβαρόν κώλυμα η παρουσία της Εθνικής Συνελεύσεως» (διάγγελμα, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 120).

Κατά τη δικτατορία Παγκάλου γίνονται οι πρώτες μετά το 1914 δημοτικές εκλογές (24 Οκτωβρίου 1925), όπου γενικώς υπερισχύουν οι βενιζελικοί.

Ύστερα από το ελληνοβουλγαρικό στρατιωτικό επεισόδιο Πετριτσίου, ο Πάγκαλος διακηρύσσει: «διά συγκεντρώσεως της υπολειπομένης συντακτικής και νομοθετικής δυνάμεως εις χείρας μου θα εξακολουθήσω την διακυβέρνησιν της Χώρας» (διάγγελμα, 4 Ιανουαρίου 1926, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 123). Με συντακτικές αποφάσεις τροποποιείται το δημοσιευμένο Σύνταγμα του 1925, που άλλωστε ελάχιστα εφαρμόζεται. Οι διώξεις πολιτικών αντιπάλων είναι συχνές. Ο Πάγκαλος αποξενώνεται από τον βενιζελικό κόσμο, από τον οποίο προέρχεται.

Όταν παραιτείται ο Πρόεδρος Κουντουριώτης (18 Μαρτίου 1926), ο Πάγκαλος καλεί τον λαό σε άμεση εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 124).

Ορίζεται μάλιστα και όριο ηλικίας των υποψηφίων, ώστε να αποκλεισθούν οι Ζαΐμης, Κουντουριώτης και Βενιζέλος, και ότι «δεν δύναται να παρίστανται εν τοις καταστάμασι της ψηφοφορίας αντιπρόσωποι των υποψηφίων» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 125). Η «εκλογή» γίνεται σε άλλους νομούς στις 4 Απριλίου και σε άλλους στις 11 Απριλίου 1926. Ο κοινός υποψήφιος βενιζελικών και αντιβενιζελικών Κωνστ. Δεμερτζής, καθηγητής στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών, δηλώνει ότι αποσύρεται.

Ο Πάγκαλος εκλέγεται με 93,31% των έγκυρων ψήφων έναντι 6,69% του Δεμερτζή!

Τη δικτατορία Παγκάλου καταλύει κίνημα του στρατηγού Γ. Κονδύλη (22 Αυγούστου 1926).

VIII. Η ΔΕΥΤΕΡΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1926-1935)

222.- Η αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας. – Ο ναύαρχος Κουντουριώτης αναλαμβάνει πάλι προεδρικά καθήκοντα και διορίζει τον Κονδύλη πρωθυπουργό (26 Αυγούστου 1926, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 132).

Ύστερα από ένα μήνα, δημοσιεύεται το Σύνταγμα του 1925 όπως το ψήφισε η επιτροπή Παπαναστασίου (χωρίς όμως τις ερμηνευτικές δηλώσεις) και προβλέπεται ότι «Το παρόν Σύνταγμα θέλει υποβληθή εις την εκ των προσεχών εκλογών συγκροτηθησομένην Βουλήν, η οποία εντός δέκα πέντε ημερών από του καταρτισμού αυτής εις Σώμα θέλει επιφέρει οιασδήποτε τροποποιήσεις κρίνει αναγκαίας» (22 Σεπτεμβρίου 1926, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 133). Επίσης, δημοσιεύεται ο εκλογικός νόμος που ψήφισε η επιτροπή Παπαναστασίου.

Ο νόμος αυτός (3363/1926) εισάγει το α ν α λ ο γ ι κ ό εκλογικό σύστημα και καθιερώνει το ψηφοδέλτιο. Το σύστημα του 1926 έχει τρεις κατανομές των εδρών και ευρείες περιφέρειες (νομούς). Περιλαμβάνει τη ρήτρα του +1, στη δεύτερη και τρίτη κατανομή λαμβάνονται υπ' όψη τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα και οι προϋποθέσεις για συμμετοχή στη δεύτερη και τρίτη κατανομή είναι πολύ χαμηλές. Πρόκειται για το αναλογικότερο ελληνικό σύστημα με εξαίρεση το σύστημα του 1989-1990 και το σύστημα του Μαΐου 2023.

Σύντομα, η de facto Κυβέρνηση Κονδύλη προκηρύσσει εκλογές. Το σχετικό προεδρικό διάταγμα προβλέπει ότι η βουλή «θα έχη επί δεκαπενθήμερον από του καταρτισμού της εις Σώμα αναθεωρητικά δικαιώματα» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 142). Οι εκλογές διεξάγονται υποδειγματικά και με συμμετοχή όλων των κομμάτων (7 Νοεμβρίου 1926). Έτσι λήγει η de facto κατάσταση.

Τα βενιζελικά κόμματα συγκεντρώνουν 46,5% των έγκυρων ψήφων και 143 έδρες σε σύνολο 286 και τα αντιβενιζελικά 41,6% και 127 έδρες. Το «Ενιαίον εκλογικόν μέτωπον εργατών, αγροτών και προσφύγων» (Κ.Κ.Ε.) λαμβάνει 4,38% και 10 έδρες και για πρώτη φορά μπαίνει στη βουλή.

Ύστερα από διαπραγματεύσεις μεταξύ των δύο παρατάξεων, σχηματίζεται «οικουμενική» Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Αλ. Ζαΐμη.

Οι βενιζελικοί ελπίζουν να εμπλέξουν το Λαϊκό Κόμμα στη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, και το Λαϊκό Κόμμα να επαναφέρει αντιβενιζελικούς αποτάκτους. Πάντως, οι δύο παρατάξεις συνεννοούνται για πρώτη φορά από τη δεύτερη διάλυση του 1910.

223.- Οι συντακτικές εργασίες. – Η βουλή του 1926 («Βουλή της Α' Περιόδου») είναι συντακτική, αν και δεν λαμβάνει τέτοια ονομασία. Πράγματι, συνεχίζει το ημιτελές έργο της Δ' Συντακτικής και δεν ακολουθεί καμία αναθεωρητική διαδικασία.

Η βουλή του 1926 δεν δεσμεύεται από το προεδρικό διάταγμα που της αναγνωρίζει «αναθεωρητικά» δικαιώματα μόνον επί 15 ημέρες. Έτσι, η βουλή καταρτίζει πλήρες νέο Σύνταγμα.

Η βουλή θέτει ως βάση της συντακτικής της εργασίας το Σύνταγμα του 1925, στο οποίο υποβάλλονται τροπολογίες. Εξαίρει όμως από κάθε τροπολογία τη μορφή του πολιτεύματος (άρθρο 1), δηλαδή την αβασίλευτη δημοκρατία, ζήτημα λυμένο με δημοψήφισμα.

Οι συζητήσεις καθυστερούν και ο Πρόεδρος Κουντουριώτης απειλεί με παραίτηση, αν η βουλή δεν επισπεύσει τη διαδικασία (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 151, πρβλ. το αντίστοιχο διάβημα του Γεωργίου Α', ανωτ. αρ. 189).

Το Σύνταγμα ψηφίζεται (2 Ιουνίου 1927) και δημοσιεύεται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* με τις υπογραφές μόνο του Προέδρου της Δημοκρατίας, του προέδρου της βουλής και του πρωθυπουργού.

Το Σύνταγμα δεν το υπογράφουν οι υπουργοί (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 267), ώστε να αποφυγουν το δίλημμα οι υπουργοί του Λαϊκού Κόμματος που διατηρεί επιφυλάξεις για την αβασίλευτη δημοκρατία. Τούτο μοιραία υποσκάπτει το κύρος του Συντάγματος.

Μαζί με την ψήφιση του Συντάγματος, η βουλή εγκρίνει ψήφισμα που ορίζει ότι «λήγει η συντακτική δικαιοδοσία της Βουλής», δηλαδή η βουλή από συντακτική γίνεται κ ο ι ν ή, και ότι τα «εκδοθέντα Ψηφίσματα συντακτικού περιεχομένου διατηρούν την ισχύν των» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 154).

224.- Το Σύνταγμα του 1927. – Τα πρωτότυπα σημεία είναι συνέπεια του πολιτεύματος της αβασίλευτης δημοκρατίας και της εμπειρίας του 1915, και είναι προ πάντων ο αιρετός αρχηγός του κράτους και η γερουσία, θεσμοί αλληλένδετοι στην αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη. Και για τους δύο ως κύριο πρότυπο χρησιμεύουν οι αντίστοιχοι γαλλικοί θεσμοί.

«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται διά μίαν πενταετίαν υπό της Βουλής και της Γερουσίας, συνερχομένων εις κοινήν συνεδρίαν» (67 § 1). Όλες οι πράξεις του Προέδρου υπόκεινται στον κανόνα της υπουργικής προσυπογραφής και διευκρινίζεται ότι «Διά πάσαν παράλειψιν του Προέδρου της Δημοκρατίας προς εκτέλεσιν των εν τω Συντάγματι αναγραφομένων υποχρεώσεων αυτού ευθύνεται η Κυβέρνησις, καθώς και διά τας πολιτικές δηλώσεις αυτού» (72). Ο Πρόεδρος «δεν φέρει καμμίαν πολιτικήν ευθύνην διά πράξεις εκτελεσθείσας κατά την εξάσκησιν των καθηκόντων του. Ευθύνεται μόνον, αν καταστή ένοχος εσχάτης προδοσίας, παραβιάσεως εκ προθέσεως του Συντάγματος ή των Ποινικών Νόμων, δικάζεται δέ υπό της Γερουσίας», στην οποίαν τον παραπέμπει η βουλή (73).

Η εσχάτη προδοσία δεν ταυτίζεται με το ομώνυμο έγκλημα των ποινικών νόμων και έχει ληφθεί από την 3η Γαλλική Δημοκρατία (βλ. Κ.Σ.Ι., Β', 80), όπου είναι το μοναδικό ποινικό αδίκημα που δεν ορίζεται από κανένα κείμενο και το μοναδικό για το οποίο ευθύνεται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Η γερουσία, που τον δικάζει, είναι ελεύθερη, χωρίς να υπόκειται στο *nullum crimen*, να κρίνει τι αποτελεί κάθε φορά εσχάτη προδοσία. Ο Πρόεδρος ευθύνεται για σκοπιμότητα. Και οι δύο βουλές είναι αντιπροσωπευτικά όργανα του λαού και δρουν πάντοτε με πολιτικό κριτήριο (πρβλ. το *impeachment*, ανωτ. αρ. 131, 137). Αν το Σύνταγμα ήθελε νομική κρίση, θα είχε αναθέσει σε δικαστήριο την αρμοδιότητα να δικάζει τον Πρόεδρο.

Ο Πρόεδρος «άρχει των κατά ξηράν και θάλασσαν δυνάμεων, τας οποίας όμως ουδέποτε δύναται να διοικήσῃ», και «κηρύττει τον πόλεμον μετά προηγουμένην έγκρισιν των Βουλών» (81, 83).

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν είναι παράγοντας της νομοθετικής εξουσίας, που «ασκείται υπό της Βουλής και της Γερουσίας» (ά. 3), και δεν προβλέπεται κύρωση των νόμων.

Ο Πρόεδρος μπορεί, φυσικά με προσυπογραφή, να διαλύει τη βουλή, «μετά σύμφωνον απόφασιν της Γερουσίας... –Δεν επιτρέπεται διάλυσιν δύο συνεχών Βουλών διά την αυτήν αιτίαν.– Η Βουλή διαλύεται επίσης, εάν αποφασίση την διάλυσιν η ίδια» (79).

Το κοινοβουλευτικό σύστημα ρυθμίζεται ρητά και παύει να αποτελεί συνθήκη του πολιτεύματος. «Η Κυβέρνησις πρέπει να απολαύη της εμπιστοσύνης της Βουλής» (89), αλλά όχι της γερουσίας, και ρυθμίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο η ψήφος εμπιστοσύνης και η πρόταση δυσπιστίας. «Η Βουλή μόνη έχει το δικαίωμα να κατηγορή τους Υπουργούς κατά τους περί ευθύνης Υπουργών νόμους, δι' αδικήματα διαπραχθέντα κατά την άσκησιν των καθηκόντων αυτών, ενώπιον της Γερουσίας» (93).

«Η Γερουσία απαρτίζεται από 120 Γερουσιαστές. Τα 9/12 τουλάχιστον αυτών εκλέγονται υπό του λαού και το 1/12 το πολύ επιτρέπεται να εκλέγουν η Βουλή και η Γερουσία εν κοινή συνεδρία κατά την αρχήν εκάστης Βουλευτικής περιόδου. Οι Γερουσιασταί εκλέγονται δι' εννέα έτη ανανεούμενοι ανά τριετίαν κατά το 1/3· οι δε υπό της Βουλής και της Γερουσίας εκλεγόμενοι, δι' όσον χρόνον διαρκεί η βουλευτική περίοδος» (59 § 1). Το Σύνταγμα δεν προβλέπει ούτε πώς εκλέγει ο λαός τους γερουσιαστές ούτε πώς αναδεικνύονται τα υπόλοιπα τουλάχιστον 2/12 των γερουσιαστών. Ο νόμος (3786/1929 περί συγκροτήσεως της Γερουσίας, Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 328) ορίζει ότι 92 γερουσιαστές εκλέγει άμεσα ο λαός με σύστημα σχετικής πλειοψηφίας και περιορισμένη εκπροσώπηση των μειονοψηφιών, 10 γερουσιαστές, τους λεγόμενους αριστίνδην, εκλέγουν μαζί η βουλή και η γερουσία και τους υπόλοιπους 18 ορισμένες επαγγελματικές οργανώσεις για τριετή θητεία.

Τους νόμους πρέπει να τους ψηφίζουν και τα δύο νομοθετικά σώματα. Λένε ότι σε περίπτωση διαφωνίας υπερέχει σχετικώς η βουλή. Ορθότερα, όμως, τον τελευταίο λόγο μπορεί να τον έχει η κοινή συνεδρία των δύο σωμάτων.

Στην κατάρτιση του νόμου η βουλή μπορεί να κάμψει την απόφαση της γερουσίας ύστερα από δίμηνο και με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Η γερουσία πάλι μπορεί, πριν περάσει το δίμηνο, να προκαλέσει κοινή συνεδρίαση των δύο βουλών για να ληφθεί οριστική απόφαση (ά. 30). Τότε, μια μικρή πλειοψηφία στη βουλή μπορεί να γίνει μειοψηφία στην κοινή συνεδρίαση. Η ρύθμιση αυτή φανερώνει τον ρόλο της γερουσίας, που γίνεται βενιζελικό προπύργιο. Ενώ άλλοτε η βουλή εύρισκε απέναντί της την πραγματική εξουσία του στέμματος, τώρα μπορεί να έχει ως νομικό αντίβαρο τη γερουσία, στην οποία οι βενιζελικοί προσδοκούν πλειοψηφία διαρκέστερη χάρη στην εννεαετή θητεία.

«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται να προβαίνει και εις την έκδοσιν Νόμων θετικών Διαταγμάτων κατόπιν ειδικών εξουσιοδοτήσεων των Βουλών διά τον χρόνον της διακοπής των εργασιών των, εντός των υπ' αυτών τεθειμένων ορίων και μετά σύμφωνον πάντοτε γνώμην ειδικών μικτών επιτροπών από βουλευτάς και γερουσιαστάς». Τα νομοθετικά διατάγματα «υποβάλλονται εις τας Βουλάς... προς κύρωσιν» (ά. 77).

Όσον αφορά τη δικαστική εξουσία, το Σύνταγμα προβλέπει ότι «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μη εφαρμόζουν νόμον, ούτινος το περιεχόμενον αντίκειται προς το Σύνταγμα» (ερμηνευτική δήλωση άρθρου 5), δηλαδή καταγράφει το συνταγματικό έθιμο. Επίσης, προβλέπει, για άλλη μια φορά, Συμβούλιο της Επικρατείας ως ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, αρμόδιο επί πλέον για την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων (102). Επειδή τώρα υπάρχει γερουσία, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν έχει αρμοδιότητα για την επεξεργασία των νομοσχεδίων, ενώ κατά το Σύνταγμα του 1911 είχε.

Η διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος είναι ευκολότερη. Η πρόταση «πρέπει πρώτον να γίνη αποδεκτή υπ' αμοτέρων των Νομοθετικών Σωμάτων δι' απολύτου πλειοψηφίας, έπειτα δε... επίσης αποδεκτή από κοινού υπό των δύο Νομοθετικών Σωμάτων, συνερχομένων επί τούτω εις Εθνικήν Συνέλευσιν, διά πλειοψηφίας τουλάχιστον των τριών πέντων του όλου αριθμού των μελών αυτής...- Η Εθνική Συνέλευση δύναται να υποβάλη την περί αναθεωρήσεως απόφασίν της εις Δημοψήφισμα, οπότε αι αναθεωρούμεναι διατάξεις τίθενται εις εφαρμογήν, εάν εγκριθώσι παρά του λαού» (125). Προβλέπεται, δηλαδή, προαιρετικό συνταγματικό δημοψήφισμα.

Τέλος, το Σύνταγμα του 1927 προστατεύει καλύτερα ορισμένα ατομικά δικαιώματα, επιτρέπει την απονομή πολιτικών δικαιωμάτων στις γυναίκες (ερμηνευτική δήλωση άρθρου 6) και δεν περιέχει διάταξη για επίσημη γλώσσα. Για πρώτη φορά, περιλαμβάνει κατευθυντήριες διατάξεις για κρατική προστασία της τέχνης και της επιστήμης, της εργασίας, του γάμου και των πολυμελών οικογενειών (21, 22 και 24). Στις κατευθυντήριες διατάξεις, που δεν είναι ακόμη κοινωνικά δικαιώματα, ο συντακτικός νομοθέτης εμπνέεται από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης.

Το 1932, με πρωτοβουλία της Κυβερνήσεως Βενιζέλου αρχίζει συζήτηση για αναθεώρηση του Συντάγματος, αλλά σύντομα εγκαταλείπεται. Η βασική ιδέα είναι η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας και ο περιορισμός ορισμένων ατομικών δικαιωμάτων (π.χ., του δικαιώματος του συνεταίριζεσθαι, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 269). Ο Βενιζέλος προτιμά άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας για επταετή θητεία και με «δικαίωμα αρνησικυρίας των νόμων», δηλαδή ημιπροεδρικό σύστημα (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 292).

225.- Η εφαρμογή του Συντάγματος και η αποσταθεροποίηση. - Το Σύνταγμα του 1927 είναι ένα άρτιο δημοκρατικό Σύνταγμα, αλλά κατά την εφαρμογή του ο εθνικός διχασμός αναζωπυρώνεται.

Ο Βενιζέλος επιστρέφει στην Ελλάδα και σύντομα σχηματίζει Κυβέρνηση (4 Ιουλίου 1928). Αφού διαλύεται η βουλή, θεσπίζεται το πλειοψηφικό σύστημα όχι με νόμο, αλλά με νομοθετικά διατάγματα που εκδίδονται από την εκτελεστική εξουσία χωρίς σχετική αρμοδιότητα από το Σύνταγμα ή νομοθετική εξουσιοδότηση (Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 341). Στις εκλογές (19 Αυγούστου 1928) το Κόμμα των Φιλελευθέρων και οι σύμμαχοί του συγκεντρώνουν 61% των έγκυρων ψήφων και 226 έδρες. Οι 24 αντιβενιζελικοί βουλευτές εκλέγονται όλοι στην Παλαιά Ελλάδα.

Όσον αφορά τους συνταγματικούς θεσμούς, η Κυβέρνηση Βενιζέλου (1928-1932) διοργανώνει γερουσιαστικές εκλογές (21 Απριλίου 1929), όπου θριαμβεύουν οι βενιζελικοί. Έτσι, λειτουργούν και τα δύο νομοθετικά σώματα. Το 1929, αρχίζει να λειτουργεί το Συμβούλιο της Επικρατείας (ν. 3713/1928).

Ο Βενιζέλος ιδρύει και την Αγροτική Τράπεζα (ν.4332/1929) που είναι κοινωνοφελούς χαρακτήρα και απαλλάσσει τους αγρότες από τους τοκογλύφους.

Επίσης, ψηφίζεται ο αυστηρός αντικομμουνιστικός νόμος «περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθεριών των πολιτών» (ν. 4229/1929, Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 310), ο γνωστός ως «ιδιώνυμο». Αυτό προβλέπει: «Όστις επιδιώκει την εφαρμογήν ιδεών έχουσών ως έκδηλον σκοπόν την διά βιαιών μέσων αναντιστάτην του κρατούντος κοινωνικού συστήματος, ή την απόσπασιν μέρους εκ του όλου της Επικρατείας, ή ενεργεί υπέρ της εφαρμογής αυτών προσηλυτισμόν τιμωρείται με φυλάκισιν τουλάχιστον εξ μηνών. Προς τούτοις επιβάλλεται διά της αποφάσεως και εκποτισμός ενός μηνός μέχρι δύο ετών εις τόπον εν αυτή οριζόμενον» (1 § 1). Το ιδιώνυμο είναι πλημμέλημα έναντι των βασικών κακουργημάτων της εσχάτης προδοσίας, της συνομωσίας και της διεγέρσεως εμφυλίου πολέμου (Π.Ν.123 επ.), που τιμωρούνται με θάνατο. Άρα εφαρμόζεται ευκολότερα.

Γενικώς, τα ιδιώνυμα εγκλήματα αποτελούν παραλλάσσουσα αλλά πάντως αυτοτελή μορφή άλλων, των βασικών (π.χ., κλοπή και κλοπή Γιάννη Αγιάννη).

Ο Βενιζέλος φωτίζει τη ratio για το ιδιώνυμο στη βουλή: «καταργούμεν αυτήν την κατάστασιν, η οποία συνίσταται εις τούτο: αφ' ενός επιτρέπομεν εις το κομμουνιστικόν κόμμα να λειτουργή ελευθέρως, να προκηρύσσει, όχι απλώς τον αγώνα των τάξεων, αλλά και την επανάστασιν, να προκηρύσσει και την απόσπασιν της Μακεδονίας και ύστερον επιάναμε τα μέλη του και τα στέλαμε στα νησιά. Αυτό πρέπει να παύση. Το κόμμα, εφ' όσον ακολουθεί τας αρχάς της Γ' Διεθνούς επί τη βάσει οδηγιών εκ ξένης χώρας προερχομένων, βεβαίως θα το καταδιώξωμεν». Και επισημαίνει ότι το ιδιώνυμο δεν αφορά ιδεολογία: «και ο Χριστός ήταν κομμουνιστής, εγώ λοιπόν δεν έχω σκοπόν να τα βάλω με τον καυμένο τον Χριστό» (18.6.1929, σ. 1185), όμως «Οι πλείστοι εξ αυτών [των ανθρώπων] είναι μισθωτοί» (8.4.1929, σ. 736).

Οι εκλογές του 1932 (25 Σεπτεμβρίου) γίνονται με αναλογικό σύστημα (ν. 549/1932), για να αποφύγει τη συντριβή από το πλειοψηφικό η βενιζελική παράταξη, που έχει πέσει η δημοτικότητα της ιδίως εξαιτίας της οικονομικής κρίσεως και της τέταρτης πτωχεύσεως της Ελλάδας (1932), καθώς και της ελληνοτουρκικής φιλίας. Το αναλογικό σύστημα του 1932 – που εφαρμόζεται και στις εκλογές των ετών 1936, 1946 και 1950 – διαφέρει από το σύστημα του 1926 μόνο σε ένα σημείο. Στην τρίτη κατανομή λαμβάνεται υπ' όψη το σύνολο των ψήφων και όχι τα αχρησιμοποίητα υπόλοιπα. Μολονότι τα βενιζελικά κόμματα έχουν από κοινού την κοινοβουλευτική πλειοψηφία (Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 367), δεν σχηματίζουν Κυβέρνηση, διότι τα μικρά κόμματα (Γ. Καφαντάρης και Αλ. Παπαναστασίου) έχουν ασκήσει έντονη κριτική κατά του Βενιζέλου.

Μαζί με τις βουλευτικές γίνονται και τμηματικές γερουσιαστικές εκλογές (βενιζελικοί 17 έδρες, αντιβενιζελικοί 13).

Ο αρχηγός του Λαϊκού Κόμματος Π. Τσαλδάρης, με επιστολή προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Αλ. Ζαΐμη, δηλώνει ότι «αναμφισβήτητος είναι η [παρά του Λαϊκού Κόμματος] ανεπιφύλακτος αναγνώρισις της Δημοκρατίας και ο σεβασμός του προς το υφιστάμενον δημοκρατικόν πολίτευμα» (3 Οκτωβρίου 1932, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 363). Ύστερα από αυτό, ο Πρόεδρος Ζαΐμης ανακοινώνει

με διάγγελμα στον λαό τον οριστικό τερματισμό του καθεστωτικού και ο Στρατιωτικός Σύνδεσμος τη διάλυσή του (Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 364). Η προστασία της αβασίλευτης παύει να συσπειρώνει πολιτικά.

Με ανοχή των βενιζελικών, ο Τσαλδάρης σχηματίζει Κυβέρνηση μειοψηφίας (4 Νοεμβρίου 1932). Σύντομα όμως ο Βενιζέλος προκαλεί την ανατροπή της, σχηματίζει την τελευταία Κυβέρνησή του και η βουλή διαλύεται με σύμφωνη γνώμη της γερουσίας. Οι εκλογές (5 Μαρτίου 1933) γίνονται με πλειοψηφικό. Η οικονομική κρίση έχει συνέπειες ολοένα και περισσότερο χειροπιαστές. Τα βενιζελικά κόμματα συγκεντρώνουν κατά τι περισσότερες ψήφους από τα αντιβενιζελικά (45,07% έναντι 44,42%, Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 368), αλλά τα αντιβενιζελικά αποκτούν απόλυτη πλειοψηφία εδρών (135/248) χάρη σε υποσχέσεις πρόσθετων αποζημιώσεων στους πρόσφυγες.

Τη νύκτα των εκλογών του 1933 εκρήγνυται στρατιωτικό κίνημα του στρατηγού Πλαστήρα, αλλά αποτυγχάνει (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 375).

Το κίνημα θα είχε επικρατήσει, αν η βενιζελική ηγεσία του στρατού δεν είχε αντιδράσει. Αμέσως διορίζεται, με προσηγογραφία Βενιζέλου, Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον στρατηγό Οθωναίο (6 Μαρτίου 1933), πρόεδρο του στρατοδικείου του 1922. Με προεδρικό διάταγμα καταργούνται οι αποφάσεις «του Αρχηγού της Επανάστασεως» για αναστολή διατάξεων του Συντάγματος και για εφαρμογή του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 377). Το περίεργο είναι ότι η κατάργηση προϋποθέτει αναγνώριση. Σε τέσσερις ημέρες, η κυβέρνηση Οθωναίου παραχωρεί τη θέση της σε Κυβέρνηση Τσαλδάρη. Αργότερα, παρέχεται αμνηστία για το κίνημα, αλλά εξαιρούνται οι αξιωματικοί (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 380).

Τα πολιτικά πάθη τα οξύνει ακόμη περισσότερο η απόπειρα δολοφονίας του Ελευθερίου Βενιζέλου (6 Ιουνίου 1933) στη λεωφόρο Κηφισίας.

Την απόπειρα διοργανώνει ο διευθυντής Δημόσιας Ασφάλειας Αθηνών Ι. Πολυχρονόπουλος και εκτελεί ο λήσασταρχος Καραθανάσης, που έχει αμνηστευθεί σε εφαρμογή του νομοθετικού διατάγματος της δικτατορίας Παγκάλου «περί αμνηστείας ληστών φονευόντων ληστήν» (17 Νοεμβρίου 1925). Τον λήσασταρχο δεν τον συλλαμβάνει η αστυνομία, αλλά βενιζελικοί αξιωματικοί. Η δικαστική διερεύνηση καθυστερεί, το παραπεμπτικό βούλευμα δεν βρίσκει ενδείξεις για τους χρηματοδότες, οι μάρτυρες και οι ένορκοι τρομοκρατούνται και, ύστερα από αναβολές, η απόφαση εκδίδεται λίγο μετά το βενιζελικό κίνημα του 1935. Οι πάντες απαλλάσσονται... Το 1946, ο Πολυχρονόπουλος εκλέγεται βουλευτής Μεσσηνίας του Κόμματος των Εθνικοφρόνων του Θ. Τουρκοβασίλη.

Την 1η Μαρτίου 1935, εκδηλώνεται κίνημα από βενιζελικούς αξιωματικούς με την έγκριση του Βενιζέλου, αλλά η Κυβέρνηση Τσαλδάρη, με πρωταγωνιστή τον Κονδύλη, το καταστέλλει.

Για να το επιτύχει, κηρύσσεται κατάσταση πολιορκίας με προεδρικό διάταγμα (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 381), ενώ το Σύνταγμα του 1927 επιτρέπει κάτι τέτοιο μόνο «διά την περίπτωσιν εμπολέμου καταστάσεως ή γενικής ένεκεν εξωτερικών κινδύνων επιστρατεύσεως» και με άδεια των βουλών (άρ. 97). Επίσης, εκδίδεται αντισυνταγματικός αναγκαστικός νόμος «περί συστάσεως και λειτουργίας

στρατοδικείων» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 382), καθώς και άλλοι για τη δίωξη των βενιζελικών. Περίπου 1.130 στρατιωτικοί και ιδιώτες παραπέμπονται στα έκτακτα στρατοδικεία. 60 καταδικάζονται σε θάνατο, αλλά οι περισσότεροι από αυτούς είναι στο εξωτερικό (Βενιζέλος, Πλαστήρας, κλπ). Τρεις εκτελούνται, μεταξύ των οποίων οι στρατηγοί Παπούλας και Κοιμήσης, που δεν είχαν ανάμειξη στο κίνημα, αλλά είναι παλαιοί αντιβενιζελικοί που έγιναν βενιζελικοί. Ο Παπούλας ήταν μάρτυρας κατηγορίας στη δίκη των Έξι και ο Κοιμήσης μέλος της Επιτροπής του 1922.

Το αποτυχημένο βενιζελικό κίνημα προσφέρει την ανέλπιστη ευκαιρία για εκτεταμένες εκκαθαρίσεις στον στρατό. Αποτάσσονται ή απομακρύνονται με άλλους τρόπους πάρα πολλοί βενιζελικοί αξιωματικοί. Οι εξευτελισμοί κατά την καθαίρεση ωθούν ένα μέρος τους σε ακραίες θέσεις (π.χ., ΕΛΑΣ). Οι ένοπλες δυνάμεις, αλλά και όλος ο κρατικός μηχανισμός, ελέγχονται πλέον από τους αντιβενιζελικούς. Αυτό, με ποικίλες διαβαθμίσεις, τελειώνει μετά τις εκλογές του 1981.

Η αποτυχία του κινήματος αλλάζει άρδην το πολιτικό σκηνικό για πολλά χρόνια (βλ. κατωτ. αρ. 233).

ΙΧ. ΤΟ ΜΕΙΚΤΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ Π. ΤΣΑΛΔΑΡΗ (1935)

226.- Η θραύση του συνταγματικού πλαισίου. – Την 1η Απριλίου 1935, η εκτελεστική εξουσία ιδιοποιείται τη συντακτική αρμοδιότητα και αρχίζει να εκδίδει συντακτικές πράξεις. Με την Α' συντακτική πράξη διαλύεται η βουλή και καταργείται η γερουσία. Οι βενιζελικοί πλειοψηφούσαν στη γερουσία και στην κοινή συνεδρία των δύο βουλών. Η σ.π. ορίζει ότι θα προκηρυχθούν «εκλογαί Εθνοσυνελεύσεως, ίνα ψηφισθή το νέον Σύνταγμα της Ελληνικής Δημοκρατίας», και ότι «Η νομοθετική εξουσία μέχρι της συγκλήσεως Εθνοσυνελεύσεως ασκείται υπό του Προέδρου της Δημοκρατίας υπ' ευθύνην της Κυβερνήσεως» (Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 388).

Το προοίμιο της σ.π. επικαλείται «την εκδηλωθείσαν θέλησιν του Ελληνικού λαού, όπως κατοχυρωθεί το δημοκρατικόν κοινοβουλευτικόν πολίτευμα». Με τις επόμενες σ.π. αναστέλλεται η ισοβιότητα των δικαστών και η μονιμότητα των εισαγγελέων και δημοσίων υπαλλήλων, γίνονται εκκαθαρίσεις στους «οργανισμούς γενικώς δημοσίου δικαίου», επιτρέπεται η αναστολή συνταγματικών διατάξεων «Εν περιπτώσει διαταράξεως ή απειλής της δημοσίας τάξεως» και ορίζεται ότι «Η ανάπτυξις γνώμων και επί του πολιτειακού είναι ελευθέρα» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 401), δηλαδή υπέρ της παλινορθώσεως, κλπ. Συνολικώς εκδίδονται 46 συντακτικές πράξεις.

Με την αυθαίρετη αυτή άσκηση συντακτικής αρμοδιότητας, το πολίτευμα γίνεται μεικτό. Η Κυβέρνηση και δευτερευόντως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, που έχουν αναδειχθεί δημοκρατικά, συγκεντρώνουν όλη την εξουσία, ενώ περιστελλονται ορισμένες ατομικές ελευθερίες.

227.- Οι εκλογές του 1935. – Αφού αίρεται η κατάσταση πολιορκίας, οι εκλογές (9 Ιουνίου 1935) γίνονται με πλειοψηφικό και ευρεία περιφέρεια (για μοναδική φορά) σε όλη τη χώρα (βλ. ανωτ. αρ. 102). Τα βενιζελικά κόμματα απέχουν για να μην αναγνωρίσουν αναπότρεπτες εξελίξεις. Η Συνέλευση είναι μονόπλευρη και την πλειοψηφία δεν την ελέγχει αντιπολίτευση, όπως συνέβη και μετά τις εκλογές του 1923. Το κομμουνιστικό Ενιαίο Μέτωπο συγκεντρώνει 9,59%, αλλά δεν εκλέγει βουλευτή (Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 414).

Το 1935, εκλέγεται για πρώτη φορά βουλευτής ο Κωνσταντίνος Καραμανλής.

Χ. ΤΟ ΜΕΙΚΤΟ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ Ε' ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΣΥΝΕΛΕΥΣΗ (1935)

228.- Οι εργασίες της Συνελεύσεως. – Με αφορμή τον όρκο των πληρεξουσίων, που προβλέπει πίστη στο «κοινοβουλευτικόν δημοκρατικόν πολίτευμα» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 408), ο πρωθυπουργός Τσαλδάρης διευκρινίζει: «Εἰς τὴν ἐννοίαν τοῦ ὅρου δημοκρατία εἶναι καὶ ἡ βασιλευομένη καὶ ἡ ἀβασίλευτος» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 421).

Το πολίτευμα είναι μεικτό, διότι το πλειοψηφικό με ευρεία περιφέρεια είναι καταστρεπτικό για τις μειοψηφίες και διότι διατηρούνται έκτακτα μέτρα.

Η Ε' Συντακτική Συνέλευση –όπως είναι γνωστή– κυρώνει με ψήφισμα όλες τις συντακτικές και νομοθετικές πράξεις, νομοθετικά διατάγματα και αναγκαστικούς νόμους της Κυβερνήσεως Τσαλδάρη (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 421). Επίσης, αποφασίζει να «διενεργηθῇ Δημοψήφισμα δι' οὗ ὁ λαὸς ἐλευθέρως θέλει ἀποφανθῇ περὶ διατηρήσεως τοῦ υφισταμένου Δημοκρατικοῦ Κοινοβουλευτικοῦ Πολιτεύματος ἢ περὶ καθιερώσεως τῆς Βασιλευομένης Δημοκρατίας» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 423).

Τούτο θεωρείται νίκη των μετριοπαθών, ενώ οι ακραίοι επιδιώκουν άμεση παλινόρθωση από τη Συνέλευση. Ως ημέρα για τη διενέργεια του δημοψηφίσματος ορίζεται η 3η Νοεμβρίου 1935 (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 424). Η Συνέλευση διακόπτει τις εργασίες της για τις 10 Οκτωβρίου 1935. Κατά τη διάρκεια της διακοπής «ο Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας δύναται νὰ προβαίνει εἰς τὴν ἐκδοσὶν νομοθετικῶν διαταγμάτων ἐπὶ παντός θέματος μετὰ σύμφωνον γνώμην» κοινοβουλευτικής επιτροπής. Αυτά τα νομοθετικά διατάγματα υποβάλλονται στη Συνέλευση για κύρωση (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 415). Οι ακραίοι φιλοβασιλικοί φοβούνται ότι το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος δεν είναι δεδομένο, αν ο πρωθυπουργός Τσαλδάρης δεν λάβει σαφή θέση υπέρ της βασιλευομένης. Η αδιάφορη στάση του Γεωργίου στη δίκη των Έξι είναι νωπή.

229.- Το τέλος του πολιτεύματος. – Στις 10 Οκτωβρίου 1935, εκδηλώνεται στρατιωτικό κίνημα (Αλ. Παπάγος, Δ. Οικονόμου, Γ. Ρέππας) και επιτυγχάνει

Οι στρατιωτικοί σταματούν το αυτοκίνητο του πρωθυπουργού Τσαλδάρη, που κατεβαίνει τη λεωφόρο Κηφισίας. Του δηλώνουν «ὅτι πρέπει νὰ παραιτηθῇ ἡ Κυβέρνησις, διότι δὲν διεχειρίσθῃ καλῶς τὸ καθεστωτικὸν θέμα» (ομιλία Τσαλδάρη, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 428).

ΧΙ. Η ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΤΟΥ ΣΤΡΑΤΗΓΟΥ ΚΟΝΔΥΛΗ (1935)

230.– Η κοινοβουλευτική επίφαση. – Την ίδια ημέρα το βράδυ, συνεδριάζει η Ε' Συντακτική Συνέλευση και η νέα Κυβέρνηση Κονδύλη, που όρισε η Επαναστατική Επιτροπή, ορκίζεται ενώπιόν της. Ο Τσαλδάρης, που δεν παραιτείται, εξηγεί πώς «η Κυβέρνησις εξεδιώχθη βία εκ της Αρχής» και ότι «το Λαϊκόν κόμμα. θα αποχωρήση της αιθούσης ταύτης μη δυνάμενον να γίνη μάρτυς καταπατήσεως των Λαϊκών δικαιωμάτων» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 429). Ο Τσαλδάρης αποχωρεί μαζί με 165 πληρεξουσίου (σε σύνολο 300). Απομένουν 82. Η Συνέλευση εκφράζει την εμπιστοσύνη της στη νέα Κυβέρνηση Γ. Κονδύλη εγκρίνοντας ψήφισμα με το οποίο καταργείται η αβασίλευτη Δημοκρατία, ορίζεται π ά λ ι ότι θα γίνει δημοψήφισμα στις 3 Νοεμβρίου 1935, εξουσιοδοτείται ο πρωθυπουργός να «ασκή την Βασιλικήν εξουσίαν μέχρι του δημοψηφίσματος» και επαναφέρεται «προσωρινώς εν ισχύ το Σύνταγμα του 1911 μέχρι της επιψηφίσεως του νέου Συντάγματος» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 442).

Ο Κονδύλης, φανατικός άλλοτε βενιζελικός και τώρα αντιβενιζελικός, ήταν αντιπρόεδρος και υπουργός των στρατιωτικών στην Κυβέρνηση Τσαλδάρη. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Ζαΐμης δεν αντιδρά.

231.– Η «κοσμογονία» και το δημοψήφισμα. – Η Συνέλευση εγκρίνει και «διάγγελμα» (sic) του Κονδύλη, με το οποίο κηρύσσεται η χώρα σε κατάσταση πολιορκίας και ανατίθεται στα στρατοδικεία η δίωξη και εκδίκηση όλων των «αδικημάτων κατά της ασφαλείας του Κράτους και της δημοσίας τάξεως» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 430). Την επομένη, η Κυβέρνηση Κονδύλη οικειοποιείται τη συντακτική αρμοδιότητα και εκδίδει συντακτικές πράξεις, καθώς και πολλούς αναγκαστικούς νόμους, για να λύσει πολλά εκκρεμή ζητήματα. Οι νέες ρυθμίσεις αφορούν κυρίως διώξεις πολιτικών αντιπάλων, εκτοπίσεις, απαγόρευση προσβολών του πολιτεύματος και του κοινωνικού καθεστώτος κ.λπ. Η άσκηση της εξουσίας από τον Κονδύλη, που ως δικτάτορας συγκεντρώνει στα χέρια του όλη την εξουσία, επονομάζεται «κοσμογονία».

Η κατάσταση πολιορκίας αίρεται μόλις στις 28 Οκτωβρίου 1935. Στο δημοψήφισμα «περί εγκρίσεως της διά του από 10 Οκτωβρίου ε.έ. ψηφίσματος της Ε' Εθνικής Συνελεύσεως των Ελλήνων επελευθέρσεως μεταβολής του Πολιτεύματος» εις Βασιλευομένην Κοινοβουλευτικήν Δημοκρατίαν» (3 Νοεμβρίου 1935), τα κυανά ψηφοδέλτια με «το Βασιλικόν Στέμμα και τας λέξεις "Βασιλευομένη Δημοκρατία"» ανέρχονται σε 97,87% των εγκύρων και τα ερυθρά ψηφοδέλτια με «τον αναγεννώμενον εκ της τέφρας του φοίνικα και τας λέξεις "Αβασίλευτος Δημοκρατία"» σε 2,13% (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 443-445).

Ο υπουργός εσωτερικών εξηγεί γιατί ψήφισαν 413.597 περισσότεροι ψηφοφόροι από ό,τι στις εκλογές του ίδιου έτους (αύξηση 37%)!...

XII. Η ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΠΑΛΙΝΟΡΘΩΣΗ (1935-1936)

232. – Η de facto Κυβέρνηση Δεμερτζή. – Μόλις επιστρέφει στην Ελλάδα (25 Νοεμβρίου 1935), ο Γεώργιος Β' διακηρύσσει: «είμαι εξ ολοκλήρου έτοιμος να διαθέσω όλες τας δυνάμεις Μου... διά την ηθικήν και υλικήν προαγωγήν του Λαού Μου, ολοκλήρου του Λαού Μου άνευ ουδεμιάς εξαίρεσεως. Παραδίδω εις την λήθην το παρελθόν και έχω την απόφασιν να εξασφαλίσω ισότητα και δικαιοσύνην απόλυτον δι' όλους» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 446).

Ο Γεώργιος Β' χειρίζεται την κατάσταση με σωφροσύνη. Αποδέχεται την παραίτηση της Κυβερνήσεως του Κονδύλη, που περίμενε να τον διατηρήσει (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 448), και διορίζει υπηρεσιακή Κυβέρνηση Κ. Δεμερτζή (30 Νοεμβρίου 1935).

Για να ηρεμήσουν τα πάθη, παρέχεται, με αναγκαστικό νόμο, αμνηστία στους καταδικασμένους για το κίνημα της 1ης Μαρτίου εκτός από τους στρατιωτικούς και δημοσίους υπαλλήλους. Σε αυτούς απονέμεται χάρη με βασιλικό διάταγμα. Έτσι, οι απότακτοι δεν επιστρέφουν στον στρατό (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 449). Λίγο αργότερα επαναφέρονται, με συντακτικές πράξεις, οι πολιτικοί υπάλληλοι που έχουν απολυθεί κ.λπ. Η έκδοση συντακτικών πράξεων είναι βέβαια αντισυνταγματική, αλλά γίνεται μετά τη διάλυση της –μη δημοκρατικής– Ε' Συντακτικής και πριν από τις εκλογές. Πολιτικά είναι αποδεκτή, διότι οι ρυθμίσεις που εισάγονται συμβάλλουν στην αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας.

Η Ε' Συντακτική Συνέλευση διαλύεται και προκηρύσσονται εκλογές βουλευτών «*προς αναθεώρησιν των μη θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος*» (17 Δεκεμβρίου 1935, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 451).

Η διάλυση δεν παρουσιάζει νομικό πρόβλημα, διότι, ύστερα από δύο θραύσεις συνταγματικού πλαισίου, η Συνέλευση αυτή έχει παύσει να είναι κυρίαρχη. Από πολιτική άποψη, ο Γεώργιος Β' επισημαίνει ότι «*επιβάλλεται η άμεσος προσφυγή εις τας εκλογάς, ίνα μετάσχωσι τούτων πάντα τα κόμματα και ίνα ο Λαός διά της ψήφου του αναθέσῃ εις τους εκλεκτούς αυτού την αναθεώρησιν των μη θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος*» (διάγγελμα, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 450). Η νέα βουλή ονομάζεται αναθεωρητική χωρίς να τηρείται η αναθεωρητική διαδικασία, δηλαδή είναι συντακτική.

233. – Η Γ' Αναθεωρητική Βουλή. – Στις εκλογές (26 Ιανουαρίου 1936), που γίνονται με το αναλογικό σύστημα του 1932, συμμετέχουν όλα τα κόμματα, αλλά δεν προκύπτει κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Με την έκφραση του λαού, το πολίτευμα αποκτά δημοκρατική νομιμοποίηση.

Τα βενιζελικά κόμματα συγκεντρώνουν μαζί 45,19% των ψήφων και 142 έδρες και τα αντιβενιζελικά 47,6% και 143 έδρες σε σύνολο 300. Ρυθμιστής γίνεται το κομμουνιστικό Παλλαϊκό Μέτωπο με 5,76% και 15 έδρες.

Για να εκλεγεί πρόεδρος της βουλής, ο αρχηγός του Κόμματος των Φιλελευθέρων Θ. Σοφούλης συνάπτει μυστικό σύμφωνο με τον αρχηγό της κοινοβουλευτικής ομάδας του Παλλαϊκού Μετώπου Στ. Σκλάβαινα. Με το σύμφωνο Σοφούλη - Σκλάβαινα, «το Κόμμα των Φιλελευθέρων... αναλαμβάνει την υποχρέωσιν..., όταν σχηματίση κυβέρνησιν,» να λάβει μέτρα κυρίως για να παύσουν οι διώξεις κομμουνιστών, αλλά και για να ανακουφισθούν κάπως οι απορότερες τάξεις (π.χ., «Ελάττωσις εντός διμήνου της τιμής του άρτου κατά δύο τουλάχιστον δραχμάς», Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 455). Πράγματι, ο Σοφούλης εκλέγεται και με τις ψήφους των κομμουνιστών βουλευτών. Η εκλογή αυτή εμπεριέχει τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της βουλής (βλ. ανωτ. αρ. 192). Σε λίγο αποκαλύπτεται ότι το Κ.Κ.Ε. είχε διαπραγματευθεί σύμφωνο και με το Λαϊκό Κόμμα.

Βρισκόμαστε στην εποχή του Λαϊκού Μετώπου σοσιαλιστών, κομμουνιστών και ριζοσπαστών στη Γαλλία.

Η σύνθεση της Γ' Αναθεωρητικής Βουλής δεν επιτρέπει σχηματισμό Κυβερνήσεως χωρίς σύμπραξη βενιζελικών και αντιβενιζελικών κομμάτων, που δεν συνεργάζονται. Έτσι, σχηματίζεται νέα Κυβέρνηση Δεμερτζή. Όταν, μετά ένα περίπου μήνα, πεθαίνει ο Δεμερτζής, ο Γεώργιος με δική του πρωτοβουλία διορίζει πρωθυπουργό τον Μεταξά, έως τότε αντιπρόεδρο της Κυβερνήσεως και υπουργό στρατιωτικών (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 460). Η Κυβέρνηση Μεταξά παίρνει ψήφο εμπιστοσύνης με 241 υπέρ, 16 κατά και 4 αρνήσεις ψήφου (27 Απριλίου 1936).

Η Γ' Αναθεωρητική Βουλή δεν ασχολείται με αναθεώρηση του Συντάγματος.

Από την άλλη μεριά, παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία για την έκδοση, με σύμφωνη γνώμη κοινοβουλευτικής επιτροπής, νομοθετικών διαταγμάτων, που αφορούν όλα τα θέματα και τροποποιούν ακόμη και συντακτικές πράξεις. Συγχρόνως, η Γ' Αναθεωρητική «διακόπτει τας εργασίας αυτής από της 1ης Μαΐου μέχρι 30ής Σεπτεμβρίου 1936» (ψηφίσματα Β' και Γ', Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 458).

Λίγο πριν πεθάνει (18 Μαρτίου 1936), ο Βενιζέλος αναγνωρίζει τη βασιλεία. Ο νέος παγκόσμιος πόλεμος είναι ορατός και ο Γεώργιος Β' και ο Βενιζέλος, κατά τις ενδείξεις, τα έχουν βρει. Πρέπει μάλιστα να ερευνηθεί αν ο Βενιζέλος, με το κίνημα του '35, απέβλεπε να επαναφέρει αυτός τον Βασιλέα, ώστε να λήξει ο διχασμός.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ Ο ΚΛΥΔΩΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΨΥΧΡΟΥ (1936-1974)

Ι. Η ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ ΤΗΣ 4ης ΑΥΓΟΥΣΤΟΥ (1936-1941)

234.- Η θραύση του συνταγματικού πλαισίου. – Το πολίτευμα γίνεται δικτατορικό με τα δύο βασιλικά διατάγματα της 4ης Αυγούστου 1936. Με το πρώτο αναστέλλονται διατάξεις του Συντάγματος του 1911 που προστατεύουν ορισμένες ατομικές ελευθερίες και με το δεύτερο διαλύεται η Γ' Αναθεωρητική Βουλή χωρίς να προκηρυσσονται εκλογές (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 465 και 467). Το Σύνταγμα του 1911 παραμένει σε ισχύ ακρωτηριασμένο.

Η αιτιολογική έκθεση του πρώτου διατάγματος αναφέρει ότι ο «κομμουνισμός επωφελούμενος και της πολιτικής αναρχίας, την οποίαν εδημιούργησαν αι αθεράπευτοι έριδες των πολυαρίθμων και αναρχουμένων πολιτικών κομμάτων,» οργανώνει για την επομένη, 5 η Α υ γ ο ύ σ τ ο υ, πανεργατική α π ε ρ γ ί α, η οποία «πρόκειται εξελισσομένη αμέσως εις μακράς διαρκείας τοιαύτην να προσλάβη την μορφήν καθαρώς εμφυλίου πολέμου» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 464, πρβλ. τις απεργίες μετά τη νίκη του Λαϊκού Μετώπου στη Γαλλία το 1936). Το πρώτο διάταγμα στηρίζεται στη συντακτική πράξη ΚΔ' της Κυβερνήσεως Τσαλδάρη (14 Μαΐου 1935, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 400). Η σ.π. ΚΔ' επιτρέπει αναστολή συνταγματικών διατάξεων στην περίπτωση «απειλής της δημοσίας τάξεως» και δεν επιβάλλει συγχρόνως σύγκληση της βουλής, αλλά εκφράζει τη θέληση «όπως κατοχυρωθή το υφιστάμενον Δημοκρατικόν Κοινοβουλευτικόν Πολίτευμα» του Συντάγματος του 1927. Εν τω μεταξύ αυτό έχει καταλυθεί και ισχύει το Σύνταγμα του 1911. Επομένως, το πρώτο διάταγμα δεν είναι τυπικά έγκυρο και αποτελεί πραξικόπημα της εκτελεστικής εξουσίας. Άλλωστε, ούτε οι ουσιαστικοί λόγοι που αναφέρονται είναι αληθινοί.

Η αιτιολογική έκθεση του δεύτερου διατάγματος αναφέρει ότι η βουλή που εκλέχθηκε «προς τον σκοπόν της αναθεωρήσεως του Συντάγματος... και προς τον σκοπόν να δώση εκ των κόλπων της Κυβέρνησιν εις την χώραν, απέτυχε και εις τους δύο τούτους προορισμούς της» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 465). Πολιτικά οι λόγοι αυτοί είναι απολύτως επαρκείς για διάλυση της βουλής και προσφυγή στις κάλπες, ενώ νομικά δεν χρειάζεται καμία αιτιολόγηση. Η έκθεση προσθέτει: «Διά τον προσδιορισμόν του χρόνου ενεργείας νέων εκλογών, η Κυβέρνησις θα σκεφθή και θα εισηγηθή την αρμόζουσαν λύσιν εις την Υμετέραν Μεγαλειότητα, όταν η οριστική κατασφάλις του κοινωνικού ημών καθεστώτος θα επιτρέψη την άρσιν του προς τον σκοπόν τούτον επιβληθέντος» νομικού

πλασίου. Η διάλυση της βουλής χωρίς ταυτόχρονη προκήρυξη εκλογών αποτελεί και αυτή πραξικόπημα (37 Σ. 1911).

Στην πραγματικότητα, στη δικτατορία οδηγεί ο συνδυασμός του αποτακτικού με τη διεθνή κατάσταση και η αποτροπή δημιουργίας αντιβενιζελικής πέμπτης φάλαγγας στον ορατό πόλεμο.

Πρώτιστο μέλημα των βενιζελικών κομμάτων είναι η επαναφορά των αποτάκτων του '35, που δεν μπόρεσαν να κάνουν τη δική τους δικτατορία. Η επαναφορά «θα προεκάλει αματηράς εντός του Στρατού συρράξεις και διάλυσιν αυτού» (Ι. Μεταξάς), όπως πράγματι έγινε αργότερα στη Μέση Ανατολή, και μάλιστα εν καιρώ πολέμου. Κάτι τέτοιο δεν το διακινδυνεύουν ούτε ο Γεώργιος Β' ούτε ο Μεταξάς. Την κήρυξη της δικτατορίας συμβουλεύει και ο Άγγλος πρεσβευτής. Η Αγγλία, με τους άλλοτε γερμανόφιλους και τώρα αταλάντευτα αγγλόφιλους Γεώργιο Β' και Μεταξά, ελέγχει κατά τον καλύτερο τρόπο ένα σύμμαχο από τον οποίο έλαβε πικρή πείρα στον πρώτο παγκόσμιο πόλεμο. Η δικτατορία εξασφαλίζει με «ομοιογενή στρατόν» (Γεώργιος Β') τον διεθνή προσανατολισμό της Ελλάδας.

Οι συνέπειες της δικτατορίας είναι πολύ μεγάλες. Χωρίς ελεύθερη λειτουργία των κομμάτων, οι λαϊκές μάζες μένουν ακαθοδήγητες κατά τη διάρκεια της κατοχής. Το κομμουνιστικό κόμμα δεν συναντά οργανωμένους πολιτικούς αντιπάλους. Η νομιμοποίηση των Κυβερνήσεων του εξωτερικού και του Γεωργίου Β', που υπέγραψε τα διατάγματα της 4ης Αυγούστου, αμφισβητείται στο εσωτερικό, με αποτέλεσμα τη διεθνή αποδυνάμωσή τους. Από την άλλη μεριά, όμως, δεν δημιουργείται φιλοναζιστικό κόμμα, αν και υπήρχαν θαυμαστές του τότε γερμανικού πολιτεύματος και γερμανικά χρήματα. Και μόνον η σκέψη ότι η δημιουργία ενός τέτοιου κόμματος επέκειτο αρκεί για να προκαλέσει ίλιγγο. Ο Μεταξάς, με το «Όχι» που αντιτάσσει στον Άξονα και με τον αρχικά νικηφόρο πόλεμο, παγιώνει τα σύνορα – σύνορα 17 ετών, από τη συνθήκη της Λωζάννης, είναι προσωρινά. Συγχρόνως εντάσσει όλο το πολιτικό φάσμα στο στρατόπεδο των νικητών. Οι αντιβενιζελικοί δεν κάνουν δολιοφθορές, ενώ στον πρώτο παγκόσμιο έκαναν πολλές. Μετά, η συνεργασία με τους κατακτητές γίνεται μόνον ατομικά και όχι συλλογικά.

Στο οικονομικό πεδίο, η Ελλάς συντάσσεται με την Αγγλία πολύ πριν από την 28η Οκτωβρίου, ιδίως με τη Σύμβαση της 1ης Δεκεμβρίου 1939 (β.δ. 8ης Δεκεμβρίου 1939, Φ.Ε.Κ. Α' 85, 1940), με την οποία ξαναρχίζει την καταβολή τοκομεριδίων ομολογιακών δανείων εισηγμένων στο Χρηματιστήριο του Λονδίνου, και με τη συμφωνία της 22ας Ιανουαρίου 1940, με την οποία οι εφοπλιστές θέτουν στη διάθεση των Άγγλων τα πλοία τους (πρβλ. τον τορπιλισμό της Έλλης). Από την 28η Οκτωβρίου έως το τέλος της μάχης της Κρήτης (1η Ιουνίου 1941) η Ελλάς είναι ο μοναδικός σύμμαχος της Αγγλίας.

235.- Η φύση της δικτατορίας. – Το κυρίαρχο όργανο είναι ο βασιλέας. Η διάταξη κατά την οποία «Ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού» (31 Σ 1911) παραμένει σε ισχύ, και ο Μεταξάς δεν την αμφισβητεί.

Ο Γεώργιος Β' είναι άτυπα αρχηγός των αντιβενιζελικών και ο στρατός είναι βασιλικός. Η δικτατορία δεν είναι κατάληξη λαϊκού κινήματος, αλλά επιβάλλεται εκ των άνω. Ο Μεταξάς ήταν αρχηγός ενός πολύ μικρού κόμματος. Δεν είναι αρχηγός ούτε των λαϊκών ούτε των βενιζελικών. Εφαρμόζει την πολιτική του, εφόσον αυτό το δέχεται ο Γεώργιος Β'. Από την άλλη μεριά, ο Γεώργιος, όσο και αν χρησιμοποιεί τον Μεταξά ως πολιτική ασπίδα, υπογράφοντας τα διατάγματα της 4ης Αυγούστου αναλαμβάνει την ουσιαστική ευθύνη για την αλλαγή πολιτεύματος και την άσκηση της εξουσίας. Μόνον υπό αυτά τα δεδομένα η δικτατορία μπορεί να χαρακτηριστεί δικέφαλη.

Με τον θάνατο του Μεταξά (29 Ιανουαρίου 1941) η δικτατορία δεν λήγει, αλλά κανείς δεν κάνει λόγο για δικτατορία Κορυζή ή Τσουδερού.

Κατά τι μεταξική αντίληψη, *«η έννοια του έθνους είναι διάφορος της εννοίας του λαού... η γενική βούληση του Έθνους δύναται να εκφρασθή και υπό μειοψηφίας και υφ' ενός ακόμη»*.

Η δικτατορία της 4ης Αυγούστου προβάλλει ένα πρότυπο ουσιαστικού Συντάγματος αυταρχικό και όχι δημοκρατικό και φιλελεύθερο. Η αποτελεσματική διακυβέρνηση, η αναδιοργάνωση του στρατού και οι νίκες του '40 έχουν αναπόφευκτο τίμημα μια κάποια δυσπιστία ενός αριθμού πολιτών προς τους δημοκρατικούς θεσμούς.

Η νομοθετική αρμοδιότητα ασκείται με αναγκαστικούς νόμους, που εκδίδει ο αρχηγός του κράτους και προσυπογράφει το υπουργικό συμβούλιο.

236.- Ο αποκλεισμός της αμφισβήτησεως. – Με το πρώτο διάταγμα της 4ης Αυγούστου αναστέλλονται οι συνταγματικές διατάξεις που προστατεύουν την προσωπική ασφάλεια, αντιμετωπίζουν κάπως ευνοϊκά τα πολιτικά εγκλήματα και προστατεύουν τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, το άσυλο της κατοικίας, την ελευθερία του τύπου και το απόρρητο των επιστολών (5, 6, 10, 11, 12, 14, 20, 95 Συντ. 1911). Η αναστολή της ελευθερίας του τύπου καλύπτει τη λογοκρισία και του δικαιώματος του συνεταιρίζεσθαι την απαγόρευση των κομμάτων. Κατάσταση πολιορκίας κηρύσσεται μόνο με την έναρξη του πολέμου (α.ν. 2606/28 Οκτωβρίου 1940), οπότε εκδίδεται και η μοναδική συντακτική πράξη της δικτατορίας *«περί αναστολής της ισοβιότητας και μονιμότητας»* (6 Νοεμβρίου 1940, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 498).

Το ιδιώνυμο του 1929 αντικαθίσταται με αυστηρότερες διατάξεις (α.ν. 117/1936 περί μέτρων προς καταπολέμειν του κομμουνισμού και των εκ τούτου συνεπειών, 375/1936 περί κατασκοπείας κ.λπ., 1075/1938 περί μέτρων ασφαλείας του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των πολιτών, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 480 επ.). Το νομικό αυτό οπλοστάσιο επιτρέπει π ρ α κ τ ι κ ή α σ τ υ ν ο μ ι κ ο ύ κ ρ ά τ ο υ ς, δηλαδή εκτοπίσεις, στρατόπεδα συγκεντρώσεως, πιστοποιητι-

κά κοινωνικών φρονημάτων, δηλώσεις μετανοίας κλπ. Συγχρόνως, ιδρύεται η Εθνική Οργάνωσις Νεολαίας (Ε.Ο.Ν., ν. 334/1936), που επιχειρεί να χειραγωγήσει τους νέους. Μετά το 1939, η εγγραφή των μαθητών στην Ε.Ο.Ν. γίνεται υποχρεωτική.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : «Διά πάντα καθιστάμενον διά της κομμουνιστικής αυτού δράσεως επικίνδυνον εις την Δημ. Ασφάλειαν ή διά πάντα ύποπτον παραβάσεως του άρθρου 1 του παρόντος... υποβάλλεται υπό της οικείας Αστυνομικής Αρχής λεπτομερής πρότασις εκτοπισμού του εις την... αρμοδίαν Επιτροπήν Δημοσίας Ασφαλείας... –Οι εκτοπιζόμενοι... δύνανται, κατόπιν αποφάσεως του Υφυπουργού Δημ. Ασφαλείας, να συγκεντρώνονται εις χώρον κεχωρισμένον οργανούμενοι εις πειθαρχημένην διαβίωσιν “Στρατόπεδα Συγκεντρώσεως” και υποχρεούμενοι εις εργασίαν... Ουδείς γίνεται δεκτός εις διαγωνισμόν ουδέ διορίζεται υπάλληλος ή υπηρέτης του Δημοσίου, Δήμου ή Κοινότητος ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή λαμβάνει υποτροφίαν του Κράτους εάν δεν προσαγάγη πιστοποιητικόν του Υφυπουργείου Δημοσίας Ασφαλείας περί των κοινωνικών αυτού φρονημάτων» (7 §1, 8 §2 και 11 §1 αν. 1075/1938). –«Το καλοκαίρι του 1940 υπήρχαν 1000 περίπου εκτοπισμένοι, από τους οποίους 600 περίπου στο στρατόπεδο συγκέντρωσης της Ακροναυπλίας. –...45-50.000 πολίτες υπέγραψαν... δηλώσεις [μετανοίας]» (Αλιβιζάτος).

237. - Σκέψεις του Μεταξά για το πολίτευμα. - Λίγο πριν πεθάνει, ο Μεταξάς υπαγορεύει ορισμένες ασυστηματοποίητες οδηγίες για σχέδιο Συντάγματος (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 471). **Φ ο ρ έ α ς** «της εξουσίας... είναι ο βασιλεύς». Η «συμμετοχή του λαού» είναι όχι «μόνον συμβουλευτική, αλλά και έκφρασις των επιθυμιών και της θελήσεως» του. Ο λαός συμμετέχει στην άσκηση της εξουσίας με δημοψήφισμα, που προκαλεί μόνον η Κυβέρνηση, και με τους αντιπροσώπους του. Οι άνδρες και γυναίκες από 18 ετών εκλέγουν τ ρ ί α - ν τ ι π ρ ο σ ω π ε υ τ ι κ ά σ υ μ β ο ύ λ ι α. Το νομοθετικό συμβούλιο εκφράζει γνώμη για την αρχή των νομοσχεδίων. Το εκτελεστικό συμβούλιο απευθύνει επερωτήσεις στους υπουργούς «άνευ ουδεμιάς κυρώσεως». Το δικαστικό συμβούλιο εποπτεύει τη λειτουργία της δικαιοσύνης. «Ο βασιλεύς διορίζει τον πρωθυπουργό» και ύστερα «διενεργείται υποχρεωτικώς δημοψήφισμα», όπου απαιτείται πλειοψηφία των 2/3, αλλά «ο βασιλεύς... έχει το δικαίωμα να εμμένει εις τον διορισμόν». Κανένα μέλος ενός των τριών συμβουλίων δεν μπορεί να είναι μέλος και άλλου συμβουλίου ή υπουργός. Κάθε έτος εκλέγονται τα μέλη ενός συμβουλίου με τριετή θητεία και με εκλογικό σύστημα που «δεν θα είναι αναλογικόν». «Κόμματα δεν αναγνωρίζονται». Τέλος, «τα δικαιώματα του συνόλου προηγούνται... των δικαιωμάτων του ατόμου», ενώ «Εις ουδένα Έλληνα επιτρέπεται να μη έχη εργασίαν». Γενικώς, η γερμανική κοσμοθεωρία υπολανθάνει. Λ.χ., το 1913, ο Κάιζερ κρατά, και μάλιστα έως το 1917, Κυβέρνηση που η βουλή αποδοκίμασε με ψήφο δυσπιστίας.

II. ΟΙ ΚΑΤΟΧΙΚΕΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΙΣ (1941-1944)

238.- Η δοτή εξουσία. – Κατά την Κατοχή, όλη την εξουσία την κατέχουν οι Γερμανοί. «Διορίζουν» Κυβερνήσεις και εικχωρούν σε αυτές ένα μέρος από την άσκησή της. Οι κατοχικές Κυβερνήσεις μοιάζουν με διοικητικές αρχές.

Σύμφωνα με προκήρυξη του στρατηγού Γ. Τσολάκογλου, του πρώτου κατοχικού πρωθυπουργού, η Κυβέρνηση «εδρά[ζεται] επί μόνης της κυριάρχου θελήσεως του Ελληνικού λαού» και έχει «εντολήν και μοναδικόν προορισμόν, τη συγκαταθέσει των Δυνάμεων κατοχής, ν' αποκαταστήση την ησυχίαν και την τάξιν» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 500). Τον διορισμό του τον υπογράφει μόνον ο ίδιος ο Τσολάκογλου (30 Απριλίου 1941, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 501). Οι τύποι όμως δεν έχουν καμία αξία.

Κατά την Κατοχή, «πάσαι αι εξουσίαι περιέρχονται εις τον κατακτητήν και... δεν υπάρχει εξουσία δυναμένη αυτοτελώς να ασκηθῇ παρ' άλλων. Επομένως αι Κυβερνήσεις της Ξένης Κατοχής δεν ήσκουν εξουσίαν ιδίω ονόματι... – ... εκδίδουσαι νόμους ενήργουν ως όργανα της Ξένης Κατοχής... – ...δεν ήτο δυνατόν να υπάρξουν άνευ της συγκαταθέσεως των Γερμανών... [υπό την οποίαν] κρύπτεται ο πραγματικός διορισμός... – Ό,τι παρέμεινεν εις τας Κυβερνήσεις αυτάς ήτο η καθημερινή ρουσφετολογία και η προδοσία κατά της Πατρίδος» (αιτιολογική έκθεση σ.π. 6 περί επιβολής κυρώσεων κατά των συνεργασθέντων μετά του εχθρού, 20 Ιανουαρίου 1945, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 533).

Δεύτερος κατοχικός πρωθυπουργός είναι ο Κ. Λογοθετόπουλος (1 Δεκεμβρίου 1942) και τρίτος και τελευταίος (7 Απριλίου 1943) ο Ιωάννης Ράλλης, γιος του Δημητρίου. Ο Ι. Ράλλης αναφέρει στο διάγγελμά του: «Συναισθανόμενος τας βαρυτάτας συνεπείας, τας οποίας θα είχε διά την Χώραν ημών η έλλειψις Ελληνικής Κυβερνήσεως κατά την κρίσιμον ταύτην ώραν, κατελάβομεν την Αρχήν, τη συνανέσει των Δυνάμεων της Κατοχής... – η... Κυβέρνησις... κύριον αυτής καθήκον θεωρεί την αποκατάστασιν της τάξεως και την προστασίαν του κοινωνικού μας καθεστώτος υπό το οποίον και μόνον δύναται να ζήσῃ και να επιδιώξῃ τα μεγάλα της πεπρωμένα η Ελλάς... – ...διεξάγων ο Άξων σκληρόν αγώνα κατά του επαπειλούντος τον πολιτισμόν φοβερού κομμουνιστικού κινδύνου, δικαιούται να έχῃ τουλάχιστον την αξίωσιν όπως μη δημιουργήῃ εις αυτόν ο Ελληνικός Λαός περιπλοκάς και όπως μη παρεμβάλλῃ εμπόδια εις το βαρύτατον τούτο έργον του» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 507). Ο Ράλλης έχει σκοπό να δημιουργήσῃ ένοπλη δύναμις που, μετά την προβλέψιμη πλέον αποχώρηση των Γερμανών, να εἶναι αντίβαρο στις δυνάμεις υπό κομμουνιστικό έλεγχο.

Το αντάλλαγμα της συνεργασίας με τον κατακτητή εἶναι τα Τάγματα Ασφαλείας (ν. 260/1943 περί συγκροτήσεως τεσσάρων ευζωνικών ταγμάτων). Το γεγονός ότι στα Τάγματα Ασφαλείας κατατάσσονται τουλάχιστον 1.800 αξιωματικοί του στρατού που νίκησε στην Αλβανία δείχνει ότι αυτά γίνονται καταφύγιο από την κομμουνιστική τρομοκρατία.

Πρβλ.: «πρέπει να τεθή πάραυτα υπό υπεύθυνον πολιτικήν καθοδήγησιν η ήδη αναρχομένη ανταρτική κίνησις. Η κίνησις αὕτη, χρησιμωτάτη, παρεξέκλινε του προορισμού της και τείνει να μεταβληθῇ, αν δεν μετεβλήθῃ ήδη, από απελευθερωτικῆς εις κίνησιν εξοντώσεως των ελληνικών πληθυσμῶν» (δήλωση Σοφούλη, Καφαντάρη, Γονατά, Μυλωνά, Παπανδρέου, Π. Ράλλη, Σοφιανόπουλου, 19 Ιανουαρίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 586). – «Κόλασις εἶναι σήμερον η κατάστασις της Πατρίδος μας. Σφάζουν οι Γερμανοί. Σφάζουν τα Τάγματα Ασφαλείας. Σφάζουν και οι Αντάρται. Σφάζουν και καίουν... [...] – Η ευθύνη του ΕΑΜ εἶναι ότι δεν απέβλεψε μόνον εις τον απελευθερωτικόν αγώνα, αλλά ηθέλησε να προετοιμάσῃ την μεταπολεμικήν δυναμικήν του επικράτησιν. Διά τούτο επεδίωξε, πρώτον, τ η ν μ ο ν ο π ώ λ η σ ι ν τ ο υ Ε θ ν ι κ ο υ Α γ ώ ν ο ς. Δεν επιτρέπει εις κανένα άλλον να ανέβῃ εις τα βουνά και να πολεμήσῃ τον Κατακτητήν – εμποδίζει με ποινήν θανάτου τους Έλληνας να εκπληρώσουν το πατριωτικόν των καθήκον... [...] – Και επεδίωξε, δεύτερον, τ η ν τ ρ ο μ ο κ ρ ά τ η σ ι ν και τ η ν ε ξ ό ν τ ω σ ι ν των αντιπάλων του. Εταύτισεν εαυτό με το Κράτος. Οι αντίπαλοι του ΕΑΜ εθεωρήθησαν εχθροί της Πατρίδος. Αλλά τούτο ημπορεί να συμβαίη μόνον εις τον Φασισμόν, όπου το κόμμα ταυτίζεται με το Κράτος. [...] – Με την τρομοκρατικήν αυτήν δράσιν του ΕΑΜ-ΕΛΑΣ δημιουργήθη, δυστυχώς, το ψυχολογικόν κλίμα το οποίον επέτρεψεν εις τους Γερμανούς να επιτύχουν εις το τρίτον έτος της δουλείας, ό,τι

δεν είχαν κατορθώσει κατά τα δύο πρώτα έτη –την κατασκευή των Ταγμάτων Ασφαλείας, προορισμός των οποίων είναι ο εμφύλιος πόλεμος... – Τοιουτοτρόπως εδημιουργήθη πλέον φαύλος κύκλος εντός του οποίου δοκιμάζεται ο Λαός μας. Ανταρτικά σώματα, εθνικά οργανώσεις και τάγματα ασφαλείας εξουδετερώνονται αμοιβαίως» (Γ. Παπανδρέου, Λόγος του Λιβάνου, 17 Μαΐου 1944).

Τον Νοέμβριο του 1944, σχηματίζεται στη Βιέννη «Κυβέρνηση» Έκτ. Τσιρονίκου. Την αναγνωρίζουν κατά πλάσμα δικαίου κράτη του Άξονα.

239.- Η κατοχική νομοθεσία. – Το κράτος «και υπό την ξενικήν κατοχήν εξηκολούθει λειτουργούν υπό τους εξ αυτής περιορισμούς» (ΣτΕ 64/1945, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 577). Η Κυβέρνηση έχει «το δικαίωμα της εκδόσεως διαταγμάτων, συντακτικού και νομοθετικού χαρακτήρος και περιεχομένου» (άρθρο 1 ν.δ. 1/1941, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 509). Έτσι «καταργείται η από τυπικής απόψεως διάκρισις μεταξύ Συντάγματος και νόμων...– Οι νόμοι του κράτους εκδίδονται υπό τον τύπον νομοθετικών διαταγμάτων» (ερμηνευτική εγκύκλιος ν.δ. 1/1941, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 512).

Αυτά τα νομοθετικά διατάγματα τα εκδίδει μόνη της η Κυβέρνηση, χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση. Είναι δηλαδή αναγκαστικοί νόμοι με άλλο όνομα.

Η νομοθεσία της Κατοχής διαμορφώνει καταστάσεις που μετά την Απελευθέρωση το Κράτος δεν μπορεί να αγνοήσει. Ορίζεται ότι οι νομοθετικές πράξεις των Κυβερνήσεων της Κατοχής διατηρούν την ισχύ τους ως απλοί νόμοι και μπορούν να ακυρωθούν ή να επικυρωθούν με νόμο μέσα σε ορισμένη προθεσμία, που παρατεινόταν (ψηφισμα ΣΤ'/1946, βλ. και σ.π. 4/1944 και 58/1945, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 554 και 550). Μόλις το 1974, εκδίδεται το ν.δ. 466 «περί εκκαθάρισεως των εκδοθέντων κατά την διάρκειαν της εχθρικής κατοχής της Ελλάδος των ετών 1941 έως 1944 νομοθετημάτων».

Είναι περιττό να γίνει λόγος για ατομικές ελευθερίες στην Κατοχή. Αρκεί να υπενθυμίσουμε τις σφαγές σε πολλά χωριά, τη γενοκτονία των Εβραίων Ελλήνων από τους Γερμανούς και τον λιμό, επίσης γενοκτονία...

III. ΟΙ DE FACTO ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΥ (1941-1944)

240.- Το τέλος της δικτατορίας. – Μετά τη μάχη της Κρήτης, ο Γεώργιος Β', η Κυβέρνηση Τσουδερού και τα υπολείμματα των ενόπλων δυνάμεων καταφεύγουν στη Μέση Ανατολή. Έδρα της Κυβερνήσεως ορίζεται τυπικά το Λονδίνο και αργότερα το Κάιρο (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 569 και 576). Οι Σύμμαχοι αναγνωρίζουν τον βασιλέα και την Κυβέρνηση ως όργανα του ελληνικού κράτους.

Στο εξωτερικό εκδίδονται δύο συντακτικές πράξεις. Με τη μία (περί οργανώσεως των κρατικών λειτουργιών, 28 Οκτωβρίου 1941, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 569) ρυθμίζεται, «Μέχρις απελευθερώσεως της υπό των εχθρών κατεχομένης Πατρίδος

και της εισαγωγής και λειτουργίας ελευθέρου Συνταγματικού πολιτεύματος, η άσκησης των λειτουργιών του κράτους». Ήδη εκφράζεται πρόθεση επιστροφής στη δημοκρατική νομιμότητα. Η άλλη συντακτική πράξη (4 Φεβρουαρίου 1942, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 575) ορίζει ότι «είναι άκυρον» το πρώτο διάταγμα της 4ης Αυγούστου, το οποίο έχει αναστείλει ατομικές ελευθερίες. Νομικά, η δικτατορία λήγει και αρχίζει de facto Κυβέρνηση.

Η αιτιολογική έκθεση αναγνωρίζει ότι αυτό το διάταγμα στηρίχθηκε σε «*Συντακτικήν Πράξιν αφορώσαν άλλο ζήτημα*» και «δεν έχει πλέον λόγον υπάρξεως εκλειπούσης της πολιτικής αντιλήψεως η οποία υπηγόρευσε τούτο».

Πάντως, η γερμανική κατοχή έχει ήδη προσφέρει στη δικτατορία την «ευθανασία» (Π. Κανελλόπουλος).

241.- Το καθεστωτικό μέσα στη θύελλα. – Κατά την παραμονή των ελληνικών αρχών στο εξωτερικό, οι ηγέτες των παραδοσιακών κομμάτων, ακόμη και ορισμένοι αντιβενιζελικοί, θέτουν από την Ελλάδα καθεστωτικό ζήτημα. Ακόμη εντονότερα το θέτουν οι αριστερές οργανώσεις και το Κ.Κ.Ε., που ανδρώνονται κατά την Κατοχή.

Όταν μάλιστα ιδρύεται η Π.Ε.Ε.Α (βλ. κατωτ. αρ. 242), εκρήγνυται κίνημα στον ελληνικό στρατό και στόλο της Μέσης Ανατολής (Απρίλιος 1944) από κομμουνιστές και αποτάκτους του '35 που έχουν επαναφερθεί στην υπηρεσία. Οι κινηματίες ζητούν ούτε λίγο ούτε πολύ την «*αναγνώριση της... σχηματισθείσης προσωρινής Κυβερνήσεως ως πραγματικώς εκπροσωπούσης τον ελληνικόν λαόν εις την απελευθερωτικήν του προσπάθειαν*» και τον «*άμεσον σχηματισμόν Κυβερνήσεως Εθνικής Ενότητος εις το Εξωτερικόν συμφώνως προς τας υποδείξεις τόνον της... Κυβερνήσεως του Ε.Α.Μ. όσον και των εις το Εξωτερικόν δημοκρατικών στοιχείων*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 567). Δηλαδή ζητούν την κατάργηση της Κυβερνήσεως που αναγνωρίζουν οι Σύμμαχοι. Η Κυβέρνηση Τσουδερού παραιτείται, σχηματίζει Κυβέρνηση ο Σοφοκλής Βενιζέλος (14 Απριλίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 566) και χάρη στο κύρος του ονόματός του καταστέλλει με τα όπλα το κίνημα. Ας μη μας διαφεύγει ότι οι Άγγλοι κατέστρεψαν τον γαλλικό στόλο στο Μερς Ελ-Κεμπίρ. Το κίνημα της Μέσης Ανατολής απέβλεπε στο να μην υπάρχει κυβερνητικός στρατός ικανός να ελέγξει την Ελλάδα μετά την αποχώρηση των Γερμανών και καταρρακώνει την αξιοπρέπεια του κατά πλάσμα δικαίου ελληνικού κράτους.

Με υπόδειξη των Άγγλων, διορίζεται πρωθυπουργός ο Γεώργιος Παπανδρέου (26 Απριλίου 1944), ο οποίος επιτυγχάνει να συναφθεί το Εθνικό Συμβόλαιο του Λιβάνου μεταξύ όλων των κομμάτων, συμπεριλαμβανομένου του Κ.Κ.Ε., και των αντιστασιακών οργανώσεων (20 Μαΐου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 588). Στις 6 Ιουνίου, γίνεται η απόβαση στη Νορμανδία και αναπνέει ο Στάλιν.

Το Συμβόλαιο του Λιβάνου προβλέπει ότι μετά την απελευθέρωση ο ελληνικός λαός θα «*αποφασίση κυριάρχως και διά το πολίτευμα και διά το κοινωνικόν καθε-*

στώς και διά την Κυβέρνησιν της αρεσκείας του» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 590). Ο Παπανδρέου διευκρινίζει ότι ο πολιτικός κόσμος, η Κυβέρνηση και ο ίδιος ο Γεώργιος Β' έχουν την ίδια γνώμη, «ότι ο Βασιλεύς πρέπει να αναμείνῃ την λαϊκὴν ετυμηγορίαν, μεριμνῶν ἕως τότε παρά τοις Μεγάλοις Συμμάχοις μας, ὡς Αρχηγός του Ἑλληνικοῦ Κράτους, ὑπέρ των εθνικῶν συμφερόντων» (12 Ιουνίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 587). Το καθεστωτικό παραμένει εκκρεμές.

Από καιρό τα ίδια περίπου δηλώνουν η Κυβέρνηση Τσουδερού και ο Γεώργιος Β', διότι στο εσωτερικό δεν έχουν επαρκή ερείσματα απέναντι στη νέα αυτοδύναμη εξουσία των ανταρτικών οργανώσεων, και ιδίως του Ε.Λ.Α.Σ., και αναγκάζονται σε υποχωρήσεις.

Μετά την υπογραφή του Συμβολαίου, ο Γ. Παπανδρέου σχηματίζει Κυβέρνηση «εθνικής ενώσεως» (24 Μαΐου 1944), αλλά οι υπουργοί του Ε.Α.Μ. δέχονται να ορκισθούν μόλις στις 2 Σεπτεμβρίου 1944.

Πριν αυτοδιαλυθεί η Π.Ε.Ε.Α. και για να αποκατασταθεί η ενότητα του καταναγκαστικού μηχανισμού του κράτους, συνάπτεται το Σύμφωνο της Καζέρτας (26 Σεπτεμβρίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 592) μεταξύ Άγγλου αρχιστρατήγου Μεσογείου, Κυβερνήσεως, Ε.Λ.Α.Σ. και Ε.Δ.Ε.Σ.: «1. Όλαι αι ανταρτικά δυνάμεις αι δράσαι εν Ελλάδι τίθενται υπό τα διαταγὰς της Ἑλληνικῆς Κυβερνήσεως Εθνικῆς Ενότητος. 2. Η Ἑλληνικὴ Κυβέρνησις θέτει τας δυνάμεις ταύτας ὑπὸ τας διαταγὰς του Στρατηγοῦ Σκόμπι...». Η μη υπακοή σε διαταγές εν καιρῷ πολέμου εἶναι γνωστό τι σημαίνει.

Στο Συνέδριο του Λιβάνου «Όλοι εμείναμε σύμφωνοι ὅτι η στάσις της Μέσης Ανατολῆς ἀπετέλεσεν ἐγκλημα ἐναντίον της πατρίδος» (Γ. Παπανδρέου). Κατὰ το σύμφωνο της Καζέρτας, «Τα Τάγματα Ασφαλείας θεωροῦνται ὄργανα του ἐχθροῦ. Θα χαρακτηρισθῶν ὡς ἐχθρικοὶ σχηματισμοί, ἐκ τὸς ἐὰν παραδοθῶν συμφώνως προς διαταγὰς ἐκδοθῇ σὺν τῇ παρὰ του» Σκόμπι (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 588 και 592). Δεν χαρακτηρίζονται, θα χαρακτηρισθῶν ἴσως κάποτε. Και αὐτὰ με την υπογραφή του στρατηγοῦ Σαράφη.

IV. Η DE FACTO ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ (1944)

242.- Η ίδρυση. – Η αντίσταση στον κατακτητή είναι από τις μεγαλύτερες στην Ευρώπη. Μεταξύ των ανταρτικών οργανώσεων δεσπόζουσα θέση ἔχει ο Ε.Λ.Α.Σ., προέκταση του Ε.Α.Μ. Και οι δύο εἶναι ὑπὸ κομμουνιστικὸν ἔλεγχον. Το 1944, σε ὁρισμένες περιοχές που δεν ελέγχουν οἱ Γερμανοί, η αυτοδύναμη εξουσία του Ε.Α.Μ.-Ε.Λ.Α.Σ. αποκτὰ ὀργάνωση προς διάρκεια. Ἐτσι συρρέουν και τα τέσσερα στοιχεία του κράτους.

Ὑστερα ἀπὸ «πρόσκληση της Κεντρικῆς ἐπιτροπῆς του Ἐθνικοαπελευθερωτικοῦ μετώπου» ἰδρύεται η «Πολιτικὴ Ἐπιτροπὴ Ἐθνικῆς Ἀπελευθέρωσης (Π.Ε.Ε.Α.)», που επικαλεῖται ὅτι «η δύναμή της πηγάζει ἀπὸ το λαό» και ὅτι «θα αναλάβει... Την υπεύθυνη ἀνώτερη διοίκηση των ἐλευθέρων περιοχῶν σε ὅλους τους τομείς» (10 Μαρτίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 599). Πρόεδρος της Π.Ε.Ε.Α. γίνεται ο Αλ. Σβώλος (19 Ἀπριλίου 1944).

Στις 17 Απριλίου 1944, ο Ε.Λ.Α.Σ. εξοντώνει το 5/42 σύνταγμα ευζώνων και εκτελεί τον αρχηγό του συνταγματάρχη Δημ. Ψαρρό, απότακτο του '35. Το 5/42 αποτελεί προέκταση της οργανώσεως Ε.Κ.Κ.Α. (Εθνική και Κοινωνική Απελευθέρωσις, Γ. Καρτάλης). Η τύχη του Ψαρρού πείθει τότε ότι το Κ.Κ.Ε. επιδιώκει να καταλάβει την εξουσία με τη βία.

243. – Οι θεσμοί. – Η Π.Ε.Ε.Α. συγκαλεί ένα «Εθνικό συμβούλιο από αντιπροσώπους του λαού» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 602), που αναδεικνύονται με κατ' επίφραση εκλογές όπου είναι δυνατόν.

Η εκλογή είναι έμμεση και χωρίς πολυκομματισμό. Στις κατεχόμενες περιοχές «Μπορεί να γίνει είτε με σύσκεψη, είτε με συνδιάσκεψη οργανώσεων επαγγελματιών ή αντιπροσωπευτικών ομάδων τους..., είτε με οποιοδήποτε τρόπο επιβάλλουν ή επιτρέπουν οι συνθήκες» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 605). Γι' αυτό χαρακτηρίζουμε την Π.Ε.Ε.Α. de facto Κυβέρνηση.

Το Εθνικό Συμβούλιο συνέρχεται στις Κορυσχάδες Ευρυτανίας (27 Μαΐου 1944) και ορίζει το οργανωτικό σχήμα. Το Εθνικό Συμβούλιο έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας. «Η Π.Ε.Ε.Α., που αντλεί την εξουσία της απ' την εμπιστοσύνη του Εθνικού Συμβουλίου, είναι υπόλογη απέναντί του και απέναντι του Έθνους».

«Η αυτοδιοίκηση και η Λαϊκή Δικαιοσύνη είναι θεμελιώδεις θεσμοί του δημοσίου βίου των Ελλήνων». «Η εργασία είναι βασική κοινωνική λειτουργία και δημιουργεί δικαίωμα για την απόλαυση όλων των αγαθών της ζωής» (Α' Ψήφισμα Εθνικού Συμβουλίου, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 606).

Η Π.Ε.Ε.Α. και το Εθνικό Συμβούλιο αυτοδιαλύονται (5 Νοεμβρίου 1944) αρκετά ύστερα από την επιστροφή της Κυβερνήσεως Παπανδρέου.

V. ΟΙ DE FACTO ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΙΣ ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΑΠΕΛΕΥΘΕΡΩΣΗ (1944-1946)

244. – Το κομμουνιστικό κίνημα. – Οι Γερμανοί εγκαταλείπουν την Αθήνα στις 12 Οκτωβρίου 1944. Στις 14 Οκτωβρίου φθάνει μία αγγλική ταξιαρχία υπό τον στρατηγό Scobie και στις 18 η Κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου. Από τότε η Ελλάδα είναι απύσχα από τον πόλεμο κατά του Χίτλερ.

Όταν η Κυβέρνηση αποφασίζει την αποστράτευση του Ε.Λ.Α.Σ. και των άλλων οργανώσεων, τη διάλυσή τους και την παράδοση του οπλισμού τους (β.δ. 2 Δεκεμβρίου 1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 639), οι υπουργοί του Ε.Α.Μ. παραιτούνται και ο Ε.Λ.Α.Σ. επιχειρεί να καταλάβει την εξουσία με τα όπλα. Στις αιματηρότατες μάχες που ακολουθούν στην Αθήνα, οι κυβερνητικές δυνάμεις τελικώς επικρατούν χάρη στην υποστήριξη των αγγλικών, αλλά και ταγματасφρα-

λιστών. Ο Ε.Λ.Α.Σ. όμως συλλαμβάνει ομήρους και πολλούς τους εκτελεί, πράγμα που μεταστρέφει την κοινή γνώμη. Ο Τσώρτσιλ τελικά αναγκάζει τον Γεώργιο Β', που είναι ακόμη στο εξωτερικό, να διορίσει αντιβασιλέα τον αρχιεπίσκοπο Δαμασκηνό «κατά την περίοδον αυτήν της ανάγκης» (ν. 80/1944, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 669). Στις 3 Ιανουαρίου 1945, σχηματίζει Κυβέρνηση ο Πλαστήρας. Ο Αρχηγός της Επανάστασης του 1922 επιβάλλει με το κύρος του την τάξη στις «κόκκινες» προσφυγικές συνοικίες.

Η κατάσταση «είχεν εκτραχυνθή εις το έπακρον συνεπεία του "Δεκεμβριανού Κινήματος" του 1944: Το κομμουνιστικόν κόμμα, το οποίον κατά την εχθρικήν Κατοχήν είχε κατορθώσει με τρομοκρατικές και άλλας αδιστάκτους μεθόδους να θέση υπό τον έλεγχόν του την μεγαλύτεραν των οργανώσεων Εθνικής Αντιστάσεως (Ε.Α.Μ.) και τας πλείστας περιοχάς της χώρας, ηρνήθη, ευθύς μετά την απελευθέρωσιν, να συμμορφωθή προς τας περί διαλύσεως των ανταρτικών ενόπλων δυνάμεων και ιδρύσεως ενιαίου Ελληνικού Στρατού αποφάσεις της Κυβερνήσεως Εθνικής Ενότητος (εις την οποίαν εν τούτοις μετείχε) και των Αγγλων συμμάχων, εις την "ζώνην επιρροής" των οποίων είχε ήδη υπαχθή η Ελλάς δυνάμει ρητής συμφωνίας μεταξύ Αγγλίας και Σοβιετικής Ενώσεως, γενομένης εις Μόσχαν τον Οκτώβριον 1944 (και ανανεωθείσης, κατά τας αρχάς του 1945, διά της συμφωνίας της Γιάλτας). Και επηκολούθησεν ένοπλος σύρραξις, εις την οποίαν επενέβησαν αποτελεσματικώς τα εν Ελλάδι αγγλικά στρατεύματα. Το κομμουνιστικόν "Δεκεμβριανόν κίνημα" είχεν ολεθρίας επιπτώσεις επί του εθνικού, του κοινωνικού και πολιτικού βίου του Λαού μας. Ειδικώτερον, ανέστειλε την ομαλήν πολιτικήν εξέλιξιν του τόπου, παρημπόδισε την προς προοδευτικάς κατευθύνσεις ανανέωσιν της πολιτικής ζωής και συνετέλεσεν εις την παράτασιν της συνταγματικής ανωμαλίας. Εντός του δημιουργηθέντος μετά τα "Δεκεμβριανά" αντεπαναστατικού κλίματος, το Σύνταγμα του 1864/1911 δεν ελειτούργησεν εμψυχοποιώντας» (Μάνεσης, 1967).

245.- Η εξουσία των Κυβερνήσεων. - «...αι μετά την απελευθέρωσιν εγκατασταθείσαι κυβερνήσεις έχουσι την προέλευσιν αυτών ουχί επαναστατικήν, αλλά συνταγματικήν και νόμιμον, ως προκύπτει εκ του διορισμού αυτών υπό του κατά το Σύνταγμα αρμοδίου ανωτάτου Άρχοντος, εκ του υπό των μελών αυτών δοθέντος όρκου υπακοής εις το Σύνταγμα και εκ των επανειλημμένων προγραμματικών δηλώσεων περί εμπεδώσεως της νομιμότητος, της ισοπολιτείας και του Κράτους δικαίου» (Σ.Ε. 13/1945, Κ.Σ.Ι. τ. Β', σελ. 627).

Οι Κυβερνήσεις μέχρι τις εκλογές του 1946 είναι de facto Κυβερνήσεις και προετοιμάζουν εκλογές για να λειτουργήσει το δημοκρατικό πολίτευμα. Εν τω μεταξύ, η νομοθετική αρμοδιότητα ασκείται με αναγκαστικούς νόμους (1 και 5 σ.π. 21/1945, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 624).

«...λαμβανομένων υπ' όψιν των εξαιρετικών πολιτικών περιστάσεων, υφ' ας αι Κυβερνήσεις αύται εκλήθησαν εις την Αρχήν, δέον κατ' ανάγκην ν' αναγνωρισθή εις αυτάς και το δικαίωμα της ρυθμίσεως, κατά παρέκκλισιν του Συντάγματος, εφ' όσον τούτο είνε απαραίτητως και επιτακτικώς αναγκαίον και αναπόφευκτον, ωρισμένων εξαιρετικών θεμάτων» (Σ.Ε. 13/1945). Κατά την περίοδο αυτή εκδίδονται συνολικά 115 συντακτικές πράξεις.

«Αι Συντακτικάί Πράξεις και οι Νόμοι υποβληθήσονται προς κύρωσιν εις την μέλλουσαν Βουλήν» (7 σ.π. 21/1945).

246.- Η Συμφωνία της Βάρκιζας. – Ο Ε.Α.Μ.-Ε.Λ.Α.Σ. αποτελεί αυτοδύναμη εξουσία. Παρουσία του Άγγλου υπουργού Μακμίλλαν, η Κυβέρνηση Πλαστήρα συνάπτει με το Ε.Α.Μ. τη Συμφωνία της Βάρκιζας (12 Φεβρουαρίου 1945), αφού *«από κοινού εξ[ήτασαν] τα μέσα και τον τρόπον της καταπαύσεως του εμφυλίου πολέμου και της συμφιλίωσης του Ελληνικού λαού»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 656). Συνοπτικά, η Κυβέρνηση αναλαμβάνει να αποκαταστήσει το κράτος δικαίου και το Ε.Α.Μ. να καταθέσει τα όπλα και να διαλύσει τον Ε.Λ.Α.Σ., ώστε να μην αμφισβητείται το κρατικό μονοπώλιο της νόμιμης βίας. Ενώ οι συμβαλλόμενοι συμπράττουν ισοτίμως, η Συμφωνία της Βάρκιζας κυρώνεται με συντακτική πράξη (23/1945, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 644) και αποκτά ηυξημένη τυπική ισχύ. Έτσι δηλώνεται ποια είναι η ανώτατη (ή κρατική) εξουσία.

Η Κυβέρνηση αναλαμβάνει να *«εξασφαλίση σύμφωνα προς το Σύνταγμα και τας απανταχού καθιερωμένας δημοκρατικές αρχάς, την ελευθεράν εκδήλωσιν των πολιτικών και κοινωνικών φρονημάτων των πολιτών»*, να άρει τον στρατιωτικό νόμο, να αμνηστεύσει *«τα πολιτικά εγκλήματα τα τελεσθέντα από της 3ης Δεκεμβρίου 1944 μέχρι της υπογραφής»* της συμφωνίας και να *«προβή... εις την εκκαθάρισιν»* των δημοσίων υπηρεσιών, του στρατού και των σωμάτων ασφαλείας. Το Ε.Α.Μ. αναλαμβάνει να αφήσει ο Ε.Λ.Α.Σ. ελεύθερους τους ομήρους, να αποστρατευθεί και να παραδώσει τα όπλα.

Βλ. σχετικά α.ν. 119/1945 περί παροχής αμνηστείας εις τα πολιτικά αδικήματα, σ.π. 14/1945 περί άρσεως του Στρατιωτικού Νόμου, που δεν είχε αρθεί από τον πόλεμο του 1940, σ.π. 15/1945, που αναστέλλει συνταγματικές διατάξεις επαναφέροντας τις ρυθμίσεις της σ.π. ΚΔ'/1935 (βλ. ανωτ. αρ. 234), κ.λπ. (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 641 επ.). Σε εφαρμογή της σ.π. 15/1945 αναστέλλεται με β.δ. η ισχύς ορισμένων άρθρων του Συντάγματος που προστατεύουν ατομικά δικαιώματα, όπως περίπου έγινε την 4η Αυγούστου. Αλλά τώρα σε εφαρμογή της Συμφωνίας της Βάρκιζας.

Η Συμφωνία προβλέπει ότι εντός του 1945 *«θα διεξαχθή εν πάση ελευθερία και γνησιότητα δημοψήφισμα, το οποίον θα τερματίση οριστικώς το πολιτειακόν ζήτημα»*, και *«θα επακολουθήσουν ως τάχιστα... εκλογαί Συντακτικής Συνελεύσεως διά την κατάρτισιν του νέου Συντάγματος»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 671).

247.- Οι εκλογές του 1946. – Ύστερα από υπόδειξη των Συμμάχων, η Κυβέρνηση Π. Βούλγαρη προτάσσει τις εκλογές και όχι το δημοψήφισμα.

Η πρόταξη αποτελεί παρέμβαση εναντίον του Γεωργίου Β', διότι στο πολιτικό κλίμα της εποχής το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος θεωρείται δεδομένο υπέρ της βασιλείας. Σε εκλογές μετά από τέτοιο δημοψήφισμα μόνον η Αριστερά θα μπορούσε να εμφανίζεται

ως αντιβασιλική, ενώ τα βενιζελογενή κόμματα θα έπρεπε να αποδεχθούν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος, οπότε οπαδοί τους θα στρέφονταν προς αυτή. Τις εκλογές (31 Μαρτίου 1946) διεξάγει, με υπόδειξη της Αγγλίας, αμιγώς βενιζελική Κυβέρνηση Σοφούλη, που κατά τον σχηματισμό της διαθέτει την «κατ' αρχήν ανοχή... του Κ.Κ.Ε. και ολόκληρης της εαμικής Αριστεράς» (απόφαση Π.Γ. του Κ.Κ.Ε.).

Το βασιλικό διάταγμα περί εκλογής βουλευτών ορίζει ότι «η Βουλή θέλει έχει και την εξουσίαν αναθεωρήσεως των διατάξεων του Συντάγματος πλην των καθοριζουσών την μορφήν του πολιτεύματος» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 673).

Παρά τις αντιδράσεις των φιλοβασιλικών κομμάτων, οι εκλογές γίνονται με το αναλογικό σύστημα, για να λάβει μέρος το Κ.Κ.Ε. Αυτό όμως απέχει, για να μην το δεσμεύει το εκλογικό αποτέλεσμα. Το ακολουθούν ορισμένα μικρά αριστερά κόμματα.

Ιδίως στην ύπαιθρο, οι βασιλικοί, και όχι μόνον, ασκούν τρομοκρατία. Η αποχή ενισχύει τα φιλοβασιλικά κόμματα. Η «Συμμαχική αποστολή για την παρακολούθηση των ελληνικών εκλογών» (AMFOGE) αποτελείται από 1.200 Βρετανούς, Γάλλους και Αμερικανούς, ενώ οι Σοβιετικοί αρνούνται συμμετοχή για να μην πιστοποιήσουν το αποτέλεσμα και να μη δημιουργήσουν προηγούμενο για κράτη υπό την επιρροή τους. Η AMFOGE εργάζεται συστηματικά και τότε εκτιμά την κομματική αποχή στο 9,3% των εγγεγραμμένων. Άλλοι την εκτιμούν παραπάνω. Χωρίς αυτήν, η Δ' Αναθεωρητική Βουλή θα είχε πιθανώς αντιβασιλική πλειοψηφία.

Την αποχή ακολουθεί ο εμφύλιος πόλεμος. Την παραμονή των εκλογών κομμουνιστική ανταρτική ομάδα προσβάλλει τον σταθμό Χωροφυλακής στο Λιτόχωρο του Ολύμπου...

Η «*Ηνωμένη Παράταξις Εθνικοφρόνων*» (Λαϊκό Κόμμα κλπ.) συγκεντρώνει 55,12% των ψήφων και 206 έδρες στις 354 (Κ.Σ.Ι., Β', 675). Πρωθυπουργός γίνεται ο λαϊκός Κ. Τσαλδάρης, ανιψιός του Παναγή, και κάνει το δημοψήφισμα. Η βενιζελική ηγεσία τα έχει βρει με τον Γεώργιο, αλλά δεν μετέχει στην Κυβέρνηση για να μην αποξενωθεί από τη λαϊκή βάση της, που απεύχεται νέα παλινόρθωση. Το 1947, όμως, αναλαμβάνει πρωθυπουργός ο Σοφούλης, διάδοχος του Ελ. Βενιζέλου, και οι βενιζελικοί βρίσκονται στο κυβερνητικό στρατόπεδο κατά τον εμφύλιο.

Στη βουλή το Λ.Κ. δεν έχει απόλυτη πλειοψηφία. Οι βενιζελικοί είχαν κατέλθει στις εκλογές με τρεις σχηματισμούς (Σοφούλης, Σ. Βενιζέλος, Γονατάς), αλλά μετά ενώνονται και σχηματίζουν το δεύτερο κόμμα.

VI. Η ΜΕΤΑΠΟΛΕΜΙΚΗ ΒΑΣΙΛΕΥΟΜΕΝΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ (1946-1967)

Α. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ

248.- Το δημοψήφισμα. – Το Σύνταγμα του 1911, που με μεγάλες αβάρεις ισχύει πάλι από το 1935, καθιερώνει βασιλευόμενη δημοκρατία. Το αντι-

προσωπευτικό σύστημα ξαναλειτουργεί με τις εκλογές του 1946. Η αμφισβήτηση του βασιλευμένου χαρακτηρά λήγει με δημοψήφισμα. Η συνταγματική εκκρεμότητα όμως συνεχίζεται.

Η Δ' Αναθεωρητική Βουλή «Προκηρύσσει δημοψήφισμα, δι' ου ελευθέρως θέλει να αποφανθή ο λαός περί της επανόδου της Α.Μ. του Βασιλέως Γεωργίου Β' εις την Ελλάδα, προς αυτοπρόσωπον ανάληψιν της ασκήσεως των κατά το ισχύον Σύνταγμα αρμοδιοτήτων αυτού... Εν τω ψηφοδελτίω αναγράφεται ως δηλωτική της βουλήσεως του ψηφοφόρου προς πρόσκλησιν του Βασιλέως η λέξις "Βασιλεύς Γεώργιος". Τα ψηφοδέλτια της εναντίας βουλήσεως είναι λευκά» (Δ' ψήφισμα, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 685). Παρά τις διαμαρτυρίες των αντιπολιτευομένων, το δημοψήφισμα επισπεύδεται και το ερώτημα δεν αφορά επιλογή μεταξύ βασιλευμένης και αβασίλευτης δημοκρατίας. Πάντως, ο πρωθυπουργός Κωνστ. Τσαλδάρης δηλώνει ότι, αν τυχόν η πλειοψηφία του λαού εκδηλώσει βούληση αντίθετη «προς επάνοδον... του Βασιλέως», τούτο «έχει την ευρύτεραν έννοιαν της δημιουργίας Πολιτειακής κρίσεως... Η σημερινή Κοινοβουλευτική πλειοψηφία θα έχη παύσει να είναι τοιαύτη και η Κυβέρνησις θα παραχωρήση την θέσιν της» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 683).

Ο εμφύλιος πόλεμος έχει αρχίσει. Η ψήφος υπέρ του Γεωργίου Β' γίνεται σύμβολο εναντίον του Κ.Κ.Ε. («Έτσι θέλουμε και θα τον φέρουμε!»), πράγμα που φέρνει σε δύσκολη θέση τους βενιζελικούς διότι οι κομμουνιστές δεν απέχουν από το δημοψήφισμα. Το Κ.Κ.Ε. επιχειρεί προσεταιρισμό βενιζελικών, δρα κατά την επιθυμία του Στάλιν στη Γιάλτα οι νικητές να είναι ευνοϊκοί προς όσους ηγέτες πολέμησαν τον Χίτλερ και νομιμοποιεί το αποτέλεσμα (1η Σεπτεμβρίου 1946), που είναι 68,40% υπέρ της επανόδου και 31,60% εναντίον. Οι πολιτικοί αρχηγοί (Θ. Σοφούλης, Σ. Βενιζέλος, Γ. Παπανδρέου κ.ά.) που είχαν αντιταχθεί στην επάνοδο αποδέχονται τη νέα κατάσταση, αν και «το Δημοψήφισμα τούτο στερείται του ηθικού κύρους της αδιαβλήτου γνησιότητας» (Σοφούλης, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 685). Ο Γεώργιος Β' επιστρέφει (28 Σεπτεμβρίου 1946).

249.- Η Δ' Αναθεωρητική Βουλή. – Η Βουλή του 1946 ονομάζεται «Δ' Αναθεωρητική», αλλά προφανώς είναι και αυτή συντακτική.

Με την έναρξη του ψυχρού πολέμου, η «Ελλάς απέβη, λόγω της γεωγραφικής της θέσεως, στίβος οξυτάτου διεθνούς ανταγωνισμού. Διά να αντιμετωπίση την εξαπολυθείσαν, με την ενίσχυσιν των βορείων γειτονικών κρατών, έν ο π λ ο ν α ν τ α ρ σ ί α ν του κομμουνιστικού κόμματος προς βίαιαν κατάληψιν της εξουσίας, η Δ' Αναθεωρητική Βουλή ήσκησε συντακτικήν εξουσίαν εις ευρείαν κλίμακα υπό τύπον ψ η φ ι σ μ ά τ ω ν, θεσπίζουσα αυστηρά "έκτακτα μέτρα" κατά παρέκκλισιν από τας διατάξεις του Συντάγματος του 1864/1911, που επρόκειτο να αναθεωρήση. Εις το μέσον δε της πληθώρας των παραλλήλων και αντιθέτως προς το Σύνταγμα ισχυόντων ηυξημένης τυπικής ισχύος κειμένων – ψηφισμάτων, καθώς και συντακτικών πράξεων – η ύπαρξις του δυσκόλως καθί-

στατο νομικώς αισθητή. – Εν τω μεταξύ αι Η.Π.Α. διεδέχθησαν την Αγγλίαν, όσον αφορά την “ευθύνην” διά την Ελλάδα, και την 12 Μαρτίου 1947 εξήγγειλαν το “πρόγραμμα αμερικανικής βοήθειας” (“δόγμα Τ ρ ο υ μ α ν ”). Εξ άλλου την 1 Απριλίου 1947 απέθανεν ο βασιλεύς Γεώργιος Β' και εις τον θρόνον ανήλθεν ο αδελφός του και μέχρι τότε διάδοχος Π α ύ λ ο ς. Επί τρία ολόκληρα έτη (1946-1949) διήρκεσεν ο σκληρότατος εμφύλιος πόλεμος που προεκλήθη από την κομμουνιστικήν ανταρσίαν – η οποία εξ άλλου έθεσεν εν τω μεταξύ εις κίνδυνον και την εθνικήν ακεραιότητα της χώρας –, με αποτέλεσμα να αιματοκυλισθή εκ νέου ο Λαός μας, να κατερειπωθή όλη σχεδόν η ύπαιθρος και επίσης, εις ό,τι αμέσως ενδιαφέρει, να μη πραγματοποιηθή η ανανέωσις και ο εκσυγχρονισμός των συνταγματικών μας θεσμών» (Μάνεσης, 1967). Το 1947, αρχίζει και το σχέδιο Μ ά ρ σ α λ. (Τρούμαν και Μάρσαλ περίπου 2,3 δισ. δολ., τα περισσότερα ως δωρεά, έως το 1962, Διαδίκτυο). Άρα ο εμφύλιος έχει κριθεί. Το κλείσιμο των συνόρων από τον Τίτο επιταχύνει τη λήξη του.

Κατά την περίοδο της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής εκδίδονται 73 ψηφίσματα.

Το 1948, η Ελλάδα προσαρτά τα Δωδεκάνησα (ν. 518/1948).

Η Δ' Αναθεωρητική Βουλή, με το ψήφισμα Β'/1946, συνιστά από μέλη της «Επιτροπή Αναθεωρήσεως του Συντάγματος» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 734). Η Επιτροπή του Β' ψηφίσματος (πρόεδρος Δ. Χατζίσκος) καταρτίζει ολοκληρωμένο σχέδιο Συντάγματος (19 Μαΐου 1948). Η Βουλή όμως καρκινοβατεί στην ψήφιση Συντάγματος. Εξαιτίας του εμφυλίου πολέμου, η πλειοψηφία θεωρεί το σχέδιο του 1948 ακατάλληλο, διότι δυσπιστεί προς την επανασύνδεση με το συνταγματικό κίνημα. Όταν το τέλος της βουλευτικής περιόδου είναι πλέον ορατό, η Βουλή, με το ψήφισμα ΞΗ'/1949, συνιστά νέα κοινοβουλευτική επιτροπή για «την κατάρτισιν νέου ενιαίου κειμένου σχεδίου Συντάγματος... Το κείμενον τούτο θέλει ψηφισθή υπό της Βουλής εν τω συνόλω του κατά την προσεχή σύνοδον αυτής» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 739). Η Επιτροπή του ΞΗ' ψηφίσματος (πρόεδρος Γ. Μπακόπουλος) παρουσιάζει και αυτή πλήρες σχέδιο Συντάγματος (23 Δεκεμβρίου 1949), αλλά ύστερα από λίγες ημέρες η βουλή διαλύεται χωρίς κανείς να διαμαρτυρηθεί.

250.- Το σχέδιο Συντάγματος του 1948. – Οι περισσότερες διατάξεις του προέρχονται από το Σύνταγμα του 1911 και αρκετές από το Σύνταγμα του 1927. Το σχέδιο υιοθετεί το κοινοβουλευτικό σύστημα (ά. 102) και περιέχει ορισμένες πρωτότυπες διατάξεις. Η μονήρης βουλή «συνεδριάζει εν ολομεία και εις τμήματα» κατά τη διάρκεια των συνόδων (56 § 1) και προβλέπεται «τμήμα διακοπών» (58). Μεταξύ των βουλευτικών περιόδων επιτρέπεται η έκδοση νομοθετικών διαταγμάτων υπό προϋποθέσεις (78). «Εκλογικός νόμος ουδέποτε εφαρμόζεται εις τας εκλογάς αίτινες ακολουθούν την βουλευτικήν περίοδον καθ' ην εψηφίσθη» (38). Η αναθεώρηση του Συντάγματος ολοκληρώνεται σε μία βουλευτική περίοδο με πλειοψηφία δύο τρίτων του όλου αριθμού των μελών της βουλής (141). Προβλέπεται το δικαίωμα του εκλέγειν και εκλέγεσθαι των γυναικών (21). Επιτρέπεται ε θ ν ι κ ο π ο ί η σ η επιχειρήσεων κοινής ωφελείας ή μονοπωλιακού χαρακτήρα, αλλά «Πάσα σχετική απόφασις της Βουλής. πρέπει να λαμβάνηται δι ά π λ ε ι ο ψ η φ ί α ς των δύο τρίτων των ψηφιζόντων μελών αυτής και δι' ονομαστικής κλήσεως» (ά. 23). Τέλος, προβλέπεται ανώτατο όριο για την προφυλάκιση, και μάλιστα μικρό (16 § 6).

251.- Η ψήφιση του Συντάγματος του 1952. – Το διάταγμα για τη διάλυση της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής δεν αναφέρει τίποτε για συνέχιση του συντακτικού έργου από την επόμενη (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 755). Οι εκλογές του 1950, που γίνονται με αναλογική, αναδεικνύουν βενιζελική πλειοψηφία. Τελικώς, οι αρχηγοί «των κατά τον Κανονισμόν της Βουλής θεωρουμένων Κομμάτων» – δηλαδή χωρίς τη Δημοκρατική Παράταξη (9,70%, Σβώλος κ.ά.), την οποία είχε προμοδοτήσει το εκτός νόμου Κ.Κ.Ε.– υπογράφουν, παρουσία του Παύλου, ένα πρακτικό, με το οποίο συμφωνούν στη διατύπωση του διατάγματος διαλύσεως και αναλαμβάνουν την υποχρέωση να ψηφίσουν, με τους οπαδούς τους, στη νέα βουλή το σχέδιο Συντάγματος της Επιτροπής του ΞΗ' ψηφίσματος (28 Ιουλίου 1951, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 764).

Το διάταγμα αυτό ορίζει: «Προς συμπλήρωσιν του έργου της διαλυθείσης Δ' Αναθεωρητικής Βουλής, η νέα Βουλή δύναται δι' αποφάσεως αυτής λαμβανομένης εντός του πρώτου διμήνου, κατά την πρώτην αυτής Σύνοδον να επικυρώσῃ εν συνόλῳ ἢ απορρίψῃ το υπό της Επιτροπής του ΞΗ' Ψηφίσματος... καταρτισθὲν σχέδιον Συντάγματος, ρυθμίζουσα καὶ τὴν ἰσχύν των εκδομένων Συντακτικῶν Πράξεων καὶ Ψηφισμάτων» (30 Ιουλίου 1951, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 765).

Και η βουλή του 1951, που εκλέγεται με ιδιόμορφη ενισχυμένη αναλογική (β.δ. 9.8.1951), έχει βενιζελική πλειοψηφία. Την αξιωματική αντιπολίτευση αποτελεί ο Ελληνικός Συναγερμός του στρατάρχη Αλ. Παπάγου, κόμμα νεοϊδρυμένο, του οποίου ο αρχηγός δεν έχει υπογράψει το πρακτικό. Ο Συναγερμός δεν αναγνωρίζει στη βουλή την αρμοδιότητα να ψηφίσει Σύνταγμα και οι βουλευτές του αποχωρούν από τη σχετική ψηφοφορία (21 Δεκεμβρίου 1951, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 787). Το Σύνταγμα δημοσιεύεται την 1η Ιανουαρίου 1952, επί πρωθυπουργίας Πλαστήρα, και ισχύει αμέσως.

Σε σύνολο 258 βουλευτών, ψηφίζουν υπέρ 132 (βενιζελικοί), κατά 8 (Ενιαία Δημοκρατική Αριστερά) και ένας αρνείται ψήφο. Στο κείμενο του Συντάγματος η βουλή προσθέτει αυτοβούλως τέσσερις ερμηνευτικές δηλώσεις. Όταν ο Συναγερμός γίνεται πλειοψηφία, δεν αμφισβητεί το Σύνταγμα.

252.- Το Σύνταγμα του 1952. – Αν και προϊόν συντακτικής εξουσίας, το κείμενο του 1952 γενικώς ακολουθεί το Σύνταγμα του 1911 και παραλαμβάνει ορισμένες διατάξεις από το Σύνταγμα του 1927. Καθιερώνει ρητά τη βασιλευόμενη δημοκρατία (άρθρο 21 § 1) και το κοινοβουλευτικό σύστημα (78) με μονήρη βουλή, αλλά οι αξιόλογες νέες διατάξεις είναι λίγες.

Εκτός από τη βουλή και τον βασιλέα που αποτελούν το (κανονικό) νομοθετικό όργανο, ιδρύεται και ένα εξαιρετικό: «Ο Βασιλεύς δύναται, διαρκούσης της βου-

λευτικής περιόδου, κατά τον χρόνον απουσίας της Βουλής, ή της διακοπής των εργασιών αυτής, να προβαίνει εις έκδοσιν νομοθετικών διαταγμάτων προς ρύθμισιν εξαιρετικώς επειγόντων θεμάτων μετά σύμφωνον γνώμην ειδικής επιτροπής εκ βουλευτών...» (35 § 2). Αυτά τα νομοθετικά διατάγματα δεν χρειάζονται κύρωση από τη βουλή και ακολουθούν την ίδια αύξουσα αριθμητική σειρά με τους νόμους. Με άλλα λόγια, είναι «νόμοι» που ψηφίζει η Επιτροπή νομοθετικής εξουσιοδότησεως της βουλής (η «μικρή βουλή») και εκδίδει ο αρχηγός του κράτους. Προβλέπεται η δυνατότητα «ασκήσεως παρά των γυναικών του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι» (ερμ. δηλ. α. 70).

Σε όλη την περίοδο 1953 -1967 εκδίδονται 964 νόμοι και 1.358 ν.δ., ώστε απορεί κανείς ποιο είναι το κανονικό νομοθετικό όργανο. Οι γυναίκες ψηφίζουν για πρώτη φορά στις εκλογές του 1956 (ν. 2159/1952). Το σύστημα της ενιαίας δικαιοδοσίας διατηρείται και αργότερα ιδρύονται μόνο φορολογικά δικαστήρια (ά. 82 και ν.δ. 3845/1958).

Στο πολιτικό κλίμα της εποχής, το Σύνταγμα του 1952 δεν περιέχει διατάξεις με κοινωνικό περιεχόμενο και εισάγει περιορισμούς σε ορισμένες ατομικές ελευθερίες. Έτσι, στην ελευθερία του τύπου περιλαμβάνει στοιχεία από το προληπτικό σύστημα και χαρακτηρίζει τα αδικήματα του τύπου αυτόφωρα (ά. 14). Καθιερώνει περιορισμούς στην ίδρυση ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων (ά. 16). Όσον αφορά τους δημοσίους υπαλλήλους, το δικαίωμά τους να συνεταιρίζονται μπορεί να περιορισθεί με νόμο, η απεργία τους απαγορεύεται (ά. 11 §§ 3-4) και ορίζεται ότι «Ο δημόσιος υπάλληλος οφείλει πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα και τα εθνικά ιδεώδη, είναι εκτελεστής της θελήσεως του Κράτους και υπηρετεί τον λαόν. – Ιδεολογία σκοπούσαι την διά βιαίων μέσων ανατροπήν του υφισταμένου πολιτειακού ή κοινωνικού καθεστώτος αντίκεινται απολύτως προς την ιδιότητα του δημοσίου υπαλλήλου» (100). Η αναστολή συνταγματικών διατάξεων και η εφαρμογή του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας επιτρέπεται και σε περίπτωση «σοβαράς διαταραχής ή εκδήλου απειλής της δημοσίας τάξεως και ασφαλείας της χώρας εξ εσωτερικών κινδύνων», καθώς και σε μερική επιστράτευση «ένεκεν εξωτερικών κινδύνων» και όχι μόνο σε γενική, ενώ το σχετικό βασιλικό διάταγμα εφαρμόζεται αμέσως και εκ των υστέρων η βουλή εγκρίνει ή αίρει τα μέτρα (91).

Τέλος, «Νόμος εφ' άπαξ εκδιδόμενος θέλει ρυθμίσει την προστασίαν των εκ της αλλοδαπής εισαγομένων προς τοποθέτησιν εις την Χώραν κεφαλαίων» (112). Ο σχετικός εκτελεστικός του Συντάγματος νόμος (ν.δ. 2687/1953 περί επενδύσεως και προστασίας κεφαλαίων εξωτερικού), ως «εφ' άπαξ εκδιδόμενος», έχει ηυξημένη τυπική ισχύ (πρβλ. 107 Σ. 1975).

253.- Το παρασύνταγμα. – Η βουλή του 1951 ρυθμίζει (ψηφισμα 29ης Απριλίου 1952) και την τύχη των συντακτικών πράξεων και ψηφισμάτων της «ανωμάλου περιόδου».

«Διατάξεις των από της 14ης Οκτωβρίου 1944 και εφεξής Συντακτικών Πράξεων και Ψηφισμάτων, αντίθετοι προς το Σύνταγμα, ων η ισχύς δεν έληξεν ή δεν κατηργήθησαν, εξακολουθούν να ισχύουν και μετά την αναθεώρησιν του Συντάγματος, θεωρούμεναι ως κατ'άπαρέκκλινιν εξ αυτού ισχύουσαι, μέχρι καταργήσεως αυτών». Όλες αυτές οι διατάξεις «δύνανται να καταργηθούν και τροποποιηθούν εφεξής διά Νόμον» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 796).

Αυτές οι διατάξεις χάνουν την ηυξημένη τυπική ισχύ, αλλά εξακολουθούν να ισχύουν ως κοινοί νόμοι. Το σύνολό τους επονομάζεται *παράσυνταγμα*, ισχύει παραλλήλως προς το Σύνταγμα και το αναιρεί σε πολλές και σημαντικές ρυθμίσεις. Το Σύνταγμα του 1952 δεν μπορεί να μελετηθεί παρά μόνο μαζί με το παρασύνταγμα. Αρκετές διατάξεις των συντακτικών πράξεων και ψηφισμάτων παρέμεναν σε ισχύ και ως ειδικές υπερίσχυαν, ενώ τυχόν διαφορετικές διατάξεις του Συντάγματος δεν μπορούσαν να εφαρμοσθούν. Γενικώς, το παρασύνταγμα καταργείται μόλις μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975!

Βλ. άρθρο 111 § 4 και ν. 233/1975 *«περί εκκαθαρίσεως Συντακτικών Πράξεων και Ψηφισμάτων, περί ων η παράγραφος 1 του άρθρου 3 του Ψηφίσματος της 16/29 Απριλίου 1952 κλπ.»*.

254.- Η «Βαθεία Τομή». – Το 1963, οι βουλευτές υπουργοί στην Κυβέρνηση Καραμανλή καταθέτουν στη Βουλή πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 803), η οποία επονομάζεται *«Βαθεία Τομή»*, διότι, κατά τον πρωθυπουργό, μόνο μια βαθεία τομή στους θεσμούς μπορεί να επιφέρει την ευκαταία ανανέωση. Η βουλή συνιστά ειδική επιτροπή, που αρχίζει να επεξεργάζεται την πρόταση. Όταν όμως η Κυβέρνηση Καραμανλή παραιτείται, η προσπάθεια εγκαταλείπεται.

Στο πολιτικό κλίμα που επικρατεί, η πρόταση αποβλέπει κυρίως να μεταφέρει αρμοδιότητες για «αστυνόμευση» της πολιτικής ζωή από την εκτελεστική εξουσία (π.χ., α.ν. 509/1947, κατωτ. αρ. 255) στη δικαστική και, γενικότερα, να αφομοιώσει στο Σύνταγμα ορισμένα *«έκτακτα μέτρα»*, πράγμα που προϋποθέτει κάποια άμβλυνσή τους. Ακρογωνιαίος λίθος είναι η σύσταση συνταγματικού δικαστηρίου *«επιφορτισμένου... με την αποστολή... της θέσεως εκτός νόμου και της διαλύσεως πολιτικών κομμάτων επιδιωκόντων την ανατροπήν του πολιτεύματος, [καθώς και] της διαπιστώσεως της καταχρήσεως των ατομικών δικαιωμάτων» «εις βάρος του δημοκρατικού πολιτεύματος και των λαϊκών ελευθεριών»* κλπ. Ως υπόδειγμα προβάλλεται το Γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο, αλλά μόνον όταν αυτό παρεμβαίνει στην πολιτική ζωή και όχι όταν προστατεύει τα θεμελιώδη δικαιώματα.

Περαιτέρω, το συνταγματικό δικαστήριο θα είχε αρμοδιότητες παρόμοιες με του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 του Συντάγματος του 1975. Και πολλά άλλα σημεία της *«Βαθείας Τομής»* έχουν περάσει στο ισχύον Σύνταγμα, όπως οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, οι νόμοι πλαίσια, η προστασία του γάμου, της οικογένειας, της εργα-

σίας και της οικονομικής δραστηριότητας, οι βουλευτές Επικρατείας κλπ. Η πρόταση του 1963 και το Σύνταγμα του 1975 είναι έργα των ίδιων ανθρώπων (Κ. Καραμανλή, Κ. Παπακωνσταντίνου, Κ. Τσάτσου).

Β. ΟΙ ΔΥΣΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ

255.- Τα «έκτακτα μέτρα». – Η ένταση και η διάρκεια του εμφυλίου πολέμου οδηγούν στην έκδοση πολλών δρακόντειων νομοθετημάτων που περιορίζουν τις ατομικές ελευθερίες και συνήθως διατηρούνται ακόμη και μετά τη νίκη των κυβερνητικών δυνάμεων. Αν αυτά τα συνδυάσουμε με την πρακτική που δεν εφαρμόζει στις εκλογές όλες τις δημοκρατικές απαιτήσεις, διαπιστώνουμε ότι η φιλελεύθερη δημοκρατία προσλαμβάνει ξένα στοιχεία. Πάσχει, αλλά δεν ακυρώνεται.

Τα «έκτακτα μέτρα» περιλαμβάνουν διοικητικές εκτοπίσεις, ίδρυση στρατοπέδων συγκεντρώσεως, εκκαθαρίσεις δημοσίων υπαλλήλων, πιστοποιητικά κοινωνικών φρονημάτων, δηλώσεις μετανόας, στέρηση της ιθαγένειας, δημεύσεις, στέρηση γεωργικού κλήρου, διάλυση πολιτικών κομμάτων και οργανώσεων κλπ.

Σημαντικότερα τέτοια νομοθετήματα είναι το ψήφισμα Γ' /1946 «περί εκτάκτων μέτρων αφορώντων την Δημοσίαν τάξιν και ασφάλειαν» και ο α.ν. 509/1947 «περί μέτρων ασφαλείας του Κράτους, του πολιτεύματος, του κοινωνικού καθεστώτος και προστασίας των ελευθεριών των πολιτών». Τον α.ν. 509/1947 κυρώνει το ψήφισμα ΜΗ' /1948 και έτσι αυτός αποκτά ηυξημένη τυπική ισχύ (ΚΣ.Ι., τ. Β', σελ. 695, 707 και 716).

Πα ρα δ ε ί γ μ α τ α: Άρθρο 1 ψηφίσματος Γ' : «1. Όστις θέλων να αποσπάση εν μέρος εκ του όλου της Επικρατείας, ή να ευκολύνη τα προς τούτο το τέλος τείνοντα σχέδια, συνώμοσεν ή διήγειρε στάσιν ή συννενοήθη με ξένον, ή κατήρτισεν ενόπλιον ομάδα ή ελαβε μετοχήν εις τοιαύτας προδοτικές ενώσεις τιμωρείται με θάνατον. – 2. Πάσα εκ προθέσεως προπαρασκευαστική ενέργεια της ηγουμένης πράξεως τιμωρείται με ειρκτήν, υπάρχουσών δε επιβαρυντικών περιπτώσεων με δεσμά πρόσκαιρα ή διά βίου. Ως προπαρασκευαστική ενέργεια θεωρείται και η καθ' οιονδήποτε τρόπον, αμέσως ή εμέσως, γενομένη προσπάθεια προς διάδοσιν, ανάπτυξιν και εφαρμογήν ιδεών τεινουσών εις την απόσπασιν ή αυτονομίαν μέρους της Επικρατείας, ή η ενέργεια προσηλυτισμού εις τας ιδέας ταύτας». Επί κυβερνήσεως Σοφούλη, το ψήφισμα ΚΘ' /14.9.1947 «Περί αμνηστίας παραδιδομένων στασιαστών κλπ» βρίσκει ελάχιστη ανταπόκριση... Με την εφαρμογή του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας (30 Οκτ. 1948) συνιστώνται έκτακτα στρατοδικεία.

Ά. 1 α.ν. 509: «1. Το Κομμουνιστικόν Κόμμα Ελλάδος, το Εθνικόν Απελευθερωτικόν Μέτωπον (ΕΑΜ) και η Εθνική Αλληλεγγύη προπαρασκευάσαντα και ενεργούντα την κατά της ακεραιότητος της Χώρας προδοτικήν ανταρσίαν διαλύονται... ». Το υπουργικό συμβούλιο αποκτά αρμοδιότητα να διαλύει πολιτικά κόμματα, ενώ σωματεία και οργανώσεις διαλύονται «δι' αποφάσεως των κατά τόπους πρωτοβαθμίων Επιτροπών Δημ. Ασφαλείας, μη υποκειμένης εις ουδέν ένδικον μέσον». Ο α.ν. 509/27.12.1947 αποτελεί την άμεση απάντηση –σε τέσσερις ημέρες– στην ίδρυση της Προσωρινής Κυβερνήσεως από το Κ.Κ.Ε. (βλ. κατωτ. αρ. 256, 280). Το Κ.Κ.Ε. νομιμοποιείται πάλι μετά τη δικτατορία.

Πάντως, όταν το τέλος του πολέμου επίκειται, το Κ.Κ.Ε. ανακοινώνει: «σαν αποτέλεσμα της νίκης του ΔΣΕ και της Λαϊκής Επανάστασης, ο μακεδονικός λαός θα βρει την πλήρη εθνική του αποκατάσταση έτσι όπως τη θέλει ο ίδιος, προσφέροντας σήμερα το αίμα του για να την αποκτήσει» (5η Ολομέλεια Κ.Ε., 30-31 Ιανουαρίου 1949).

Από την άλλη πλευρά, σημειώνουμε ενδεικτικά το ψήφισμα ΙΣΤ'/1946 «περί κυρώσεως του υπό στοιχείον Θ' Ψηφίσματος "περί εξυγιάνσεως των Δημοσίων υπηρεσιών"», τον α.ν. 516/1948 «περί ελέγχου νομιμοφροσύνης των δημοσίων υπαλλήλων και υπηρετών», το ν.δ. 687 «περί μέτρων αναφερομένων εις τους εκτοπιζομένους», το ψήφισμα ΟΓ'/1949 «περί μέτρων Εθνικής Αναμορφώσεως», που συνιστά τον Οργανισμό Αναμορφωτηρίων Μακρονήσου, το ψήφισμα ΛΖ'/1947 «περί αποστερήσεως της Ελληνικής ιθαγενείας προσώπων αντεθνικώς δρώντων εις το εξωτερικόν», το ψήφισμα Μ'/1948, «περί δημεύσεως των περιουσιών των συμμετεχόντων εις τον συμμοριτικόν αγώνα» και το ψήφισμα Ν'/1948 «περί εκπτώσεως κληρούχων συμμετεχόντων εις τον κατά του Κράτους συμμοριακόν αγώνα» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 701 επ.). Όλο αυτό το νομικό οπλοστάσιο είναι στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας σχεδόν χωρίς δικαστικές εγγυήσεις.

Τον Ιούνιο-Ιούλιο 1948 οι εκτοπισμένοι υπερβαίνουν τις 16.000, ενώ σχεδόν άλλοι τόσοι βρίσκονται στη Μακρόνησο. Από το 1947 έως το 1950 περνούν από τη Μακρόνησο 1.100 έφεδροι αξιωματικοί και 27.700 οπλίτες. Το στρατόπεδο συγκεντρώσεως Μακρονήσου παύει να χρησιμοποιείται για πολίτες το 1950 (ν.1504/1950) και λειτουργεί ως στρατιωτική μονάδα για στρατιώτες «ύποπτων» πολιτικών φρονημάτων έως το 1953-1954. Μόνο μέσα στο 1947 απολύεται ή εξαναγκάζεται σε παραίτηση περίπου το 12% των δημοσίων υπαλλήλων. Από το 1948 έως το 1963 επιβάλλονται 22.266 στερήσεις ιθαγενείας. Από αυτές μόνον 124 γίνονται κατά τη διάρκεια του εμφυλίου πολέμου. Οι στερήσεις αφορούν πρόσφυγες του εμφυλίου σε χώρες του Ανατολικού Συνασπισμού. Από τον Ιούλιο 1946 έως τον Οκτώβριο 1951, με το Γ' ψήφισμα και τον α.ν. 509 απαγγέλλονται περίπου 7.500 θανατικές καταδίκες, από τις οποίες 4 έως 5 χιλιάδες εκτελούνται. (Στοιχεία από Ν. Αλιβιζάτο.)

Η εφαρμογή του Γ' ψηφίσματος και του α.ν. 509 ατονεί έως την 21 Απριλίου 1967, εκτός από την απαγόρευση του Κ.Κ.Ε. Από την άλλη μεριά, για τη δίωξη «κομμουνιστών» χρησιμοποιείται ο α.ν. 375/1936 περί κατασκοπείας. Εξόριστοι του εμφυλίου υπάρχουν έως το 1963.

Κατά το Συμβούλιο της Επικρατείας, «η ανταρσία... δεν δύναται να θεωρηθή εισέτι ως τερματισθείσα», διότι «ο νομοθέτης εάν τυχόν θεώρει την ανταρσίαν ως λήψασαν, θα είχε διαδηλώσει τούτο διά ρητής νομοθετικής διατάξεως» (Σ.Ε. 724/1954, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 727). Το δικαστήριο αλλάζει νομολογία και θεωρεί «πασίδηλον... ότι η ανταρσία... ουδαμού της χώρας υφίσταται πλέον» (Σ.Ε. 1792/1962, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 728), λίγες ημέρες πριν ψηφισθεί το ν.δ. 4234/1962 περί ρυθμίσεως θεμάτων αφορώντων την ασφάλειαν της χώρας. Αυτό καταργεί όλες τις «διατάξεις της κειμένης νομοθεσίας, η εφαρμογή των οποίων, κατά την ρητήν εν αυταίς πρόβλεψιν, ήρτηται εκ της διαρκείας της ανταρσίας» (ά. 1 § 1, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 729). Έτσι περιορίζεται η έκταση του παρασυντάγματος και συγχρόνως εισάγονται ορισμένα μέτρα ειρηνεύσεως. Άλλα μέτρα επιείκειας εισάγουν το ν.δ. 2951/1954 «περί αποδόσεως περιουσιών, δημευθεισών βάσει του Μ'/1948 ψηφίσματος», ο α.ν. 1504/ 1950 «περί αναθεωρήσεως αποφάσεων των στρατοδικείων κλπ.», ο α.ν. 809/1948 «περί παροχής ευεργετημάτων εις συμμορίτας κλπ.» κ.ά.

Για να αντιμετωπίσει ανάγκες του πολέμου, η εκτελεστική εξουσία εκδίδει αναγκαστικούς νόμους, μολονότι υπάρχει η Δ' Αναθεωρητική Βουλή, η οποία μάλιστα παρέχει ευρείες εξουσιοδοτήσεις για την έκδοση, κατά τη διακοπή των εργασιών της, νομοθετικών διαταγμάτων, αλλά και ψηφισμάτων, «μετ' απόφασιν Επιτροπής εξουσιοδοτήσεως της Βουλής» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 751).

Επίσης, εκδίδονται πολλές πράξεις υπουργικού συμβουλίου χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση. Στην έκδοσή τους δεν μετέχει ο αρχηγός του κράτους, γίνεται επίκληση έκτακτης ανάγκης ή εξαιρετικά επείγοντος θέματος και συνήθως πρέπει να κυρωθούν από τη βουλή. Και οι αναγκαστικοί νόμοι και οι πράξεις υπουργικού συμβουλίου αποτελούν αντισυνταγματικές μορφές αυτόνομης κυβερνητικής νομοθεσίας. Πράξεις υπουργικού συμβουλίου εκδίδονται και υπό το Σύνταγμα του 1952, ακόμη και για δευτερεύοντα θέματα.

Το ότι η δημοκρατία υπό το Σύνταγμα του 1952 είναι «καχεκτική» εξηγείται από τη φοβία της τότε δεξιάς πλειοψηφίας ότι η ελεύθερη λειτουργία του πολιτεύματος θα οδηγούσε σε κομμουνιστική επικράτηση.

Ένα απόσπασμα από τις συζητήσεις στη Βουλή για τη «*Βαθεία Τομή*» πείθει: «– Κ. Τσάτσος... *Η βία... Δεν έρχεται εις την αρχήν της πορείας προς την επικράτησιν, έρχεται εις το τέλος. Βαδίζουν, κερδίζουν τον λαόν, τα συνδικάτα, όλα με δημοκρατικά μέσα και όταν τα έχουν όλα εις τα χέρια των, μίαν ωραίαν πρωϊαν πετούν το προσωπίον και, με βίαν ολίγων ωρών, πίπτει ως ώριμος καρπός το δημοκρατικόν καθεστώς...* – Β. Παπαρηγόπουλος... *Δύναται εν κόμμα ελευθέρως να λέγη...* ότι τα πάντα πηγάζουν εξ ενός κόμματος, του κομμουνιστικού, επί παραδείγματι [...] – Π. Λυκουρέζος. *Εις την Δημοκρατίαν ημπορεί να λέγη τα πάντα κανείς εφ' όσον τηρεί τους νόμους. Τα πάντα ημπορεί να τα υποστηρίξη.* – Β.Π. *Θα αφεθώμεν να διαλυθώμεν.* – Π.Α. *Είναι η σκέψις, η οποία κάμνει τον πολίτην συνειδητόν οπαδόν της δημοκρατίας.* – Β.Π. *Αν παρασυρθή ο πολίτης;* – Π.Α. *Σεις θα τον κηδεμονεύσετε;»* (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 820).

Αυτά όμως καλύπτουν μάλλον την άρνηση της εναλλαγής στην εξουσία.

256.– Η de facto «Προσωρινή Δημοκρατική Κυβέρνηση της Ελεύθερης Ελλάδας». – Κατά τη διάρκεια του εμφύλιου πολέμου, ο «*Δημοκρατικός Στρατός της Ελλάδας*», τον οποίο ελέγχει το Κ.Κ.Ε., συγκροτεί την «*Προσωρινή Δημοκρατική Κυβέρνηση της Ελεύθερης Ελλάδας*» με πρωθυπουργό τον Μάρκο Βαφειάδη (23 Δεκεμβρίου 1947, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 724). Πρότυπο του υποτυπώδους «πολιτεύματός» της είναι το τότε πολίτευμα των βόρειων γειτόνων.

Η Κυβέρνηση αυτή, την οποία δεν αναγνωρίζει κανένα κράτος, ούτε έχει συγκεκριμένη έδρα ούτε ελέγχει σταθερή εδαφική έκταση. Γι' αυτό δεν συρρέουν τα 4 στοιχεία του κράτους. Η Κυβέρνηση αυτή διακηρύσσει ότι «*θα κυβερνήσει τη χώρα πάνω σε λαϊκές και δημοκρατικές βάσεις παίρνοντας όλα τα μέτρα για την ανάπτυξη των λαϊκοδημοκρατικών θεσμών και μεταρρυθμίσεων όπως των λαϊκών συμβουλίων, της λαϊκής δικαιοσύνης, της αγροτικής μεταρρύθμισης, της λαϊκής παιδείας κλπ.*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 724). Λαϊκά συμβούλια είναι τα σοβιέτ.

Μετά την ήττα, ο ραδιοσταθμός της «*Ελεύθερης Ελλάδας*» ανακοινώνει: «*Ο Δημοκρατικός Στρατός Ελλάδας δεν κατέθεσε τα όπλα μα μονάχα τα έθεσε παρά πόδα. Παραμένει ισχυρός και με ακέραιες τις δυνάμεις του*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 726). Έτσι προσφέρει δικαιολογία για τη μεγάλη παράταση των έκτακτων μέτρων.

Το 1985-1992, ο Βαφειάδης εκλέγεται βουλευτής Επικρατείας του Π.Α.Σ.Ο.Κ.

Ο Εμφύλιος είναι αντίτιμο του Στάλιν στους συμμοριτοπολέμους που υποδουλίζουν οι Δυτικοί μέσα στον Ανατολικό Συνασπισμό, ακόμη και στην Ε.Σ.Σ.Δ. (π.χ., στις Βαλτικές οι Αδελφοί του δάσους).

257.- Η επικράτηση της Δεξιάς υπό το Σύνταγμα του 1952. – Η απαγόρευση του Κ.Κ.Ε., στο οποίο τότε αντιστοιχεί τουλάχιστον 10% του εκλογικού σώματος, και η μη κατάργηση των έκτακτων μέτρων είναι τα νομικά δεδομένα που χαρακτηρίζουν την περίοδο αυτή. Ακόμη σημαντικότερο όμως είναι το γεγονός ότι ο εμφύλιος πόλεμος προξενεί γενικώς φτώχεια και εξαθλίωση και συχνά δυσπιστία στους δημοκρατικούς και φιλελεύθερους θεσμούς. Η εναλλαγή στην εξουσία δεν θεωρείται αυτονόητη από μεγάλο μέρος του κρατικού μηχανισμού, που είναι αντιβενιζελικός. Συγχρόνως, το στέμμα αποτελεί πραγματική εξουσία.

Η Ελλάδα προσχωρεί στο ΝΑΤΟ (Σ. Βενιζέλος, και Πλαστήρας, ν. 1989/1952 «περί κυρώσεως της Συνθήκης του Βορείου Ατλαντικού») και κυρώνει τη διεθνή σύμβαση της Ρώμης μεταξύ των κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης «διά την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» και το πρόσθετο πρωτόκολλο (ν. 2329/1953).

Οι εκλογές του 1952 γίνονται με το π λ ε ι ο ψ η φ ι κ ό σύστημα ύστερα από δημόσια παρέμβαση του Αμερικανού πρεσβευτή Πιουριφού. Η παρέμβαση αυτή σημαίνει ότι η χώρα του αναλαμβάνει υπό τον ψυχρό πόλεμο τη διεθνή ευθύνη του αποκλεισμού των κομμουνιστών από τη βουλή. Σε όλες τις άλλες εκλογές, που γίνονται με ενισχυμένη αναλογική, οι κομμουνιστές έχουν κοινοβουλευτική ομάδα και τηρείται η σ υ μ φ ω ν ί α Τ σ ώ ρ τ σ ι λ - Σ τ ά λ ι ν (βλ. σε διαδίκτυο), κατά την οποία η Σοβιετική Ένωση έχει επιρροή 10% στην Ελλάδα. Γενικότερα, η υπαγωγή της Ελλάδας στη ζώνη των Δυτικών (βλ. ανωτ. αρ. 244) εξηγεί το –καχεκτικό, έστω– δημοκρατικό πολίτευμα μεταπολεμικώς.

Η επιτυχία του Ελληνικού Συναγερμού (49,22% των ψήφων και 240 έδρες στις 300, Ε.Π.Ε.Κ.-Κ.Φ. 34,40% και 60, ενώ η Ε.Δ.Α. δεν μπαίνει στη Βουλή) εξασφαλίζει την επικράτηση της Δεξιάς για ένδεκα χρόνια (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 827-831). Ο αριθμός των βουλευτικών εδρών από τότε δεν αλλάζει.

Όταν ο πρωθυπουργός Παπάγος πεθαίνει (4 Οκτωβρίου 1955), ο Παύλος, πριν περάσουν 24 ώρες και χωρίς να αναμείνει την ανάδειξη νέου αρχηγού από το κόμμα της πλειοψηφίας, αναθέτει την εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως στον Κωνσταντίνο Καραμανλή, υπουργό δημοσίων έργων και σύζυγο εγγονής της αδελφής του Γούναρη, που δεν είχε παιδιά (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 854). Πρόκειται για καθαρή επέμβαση στα εσωτερικά του Ελληνικού Συναγερμού, που όμως δεν αντιδρά. Τότε φαίνεται φυσικό ο βασιλέας να ορίζει τον αρχηγό του βασιλικού κόμματος.

Σύντομα, ο Καραμανλής ιδρύει την Εθνική Ριζοσπαστική Ένωση. Με αυτό το κόμμα κερδίζει τις εκλογές του 1956, που γίνονται με το λεγόμενο τριφασικό εκλογικό σύστημα (βλ. ανωτ. αρ. 119). Αυτό εξαναγκάζει όλους τους αντιπάλους του να συνασπισθούν στη Δημοκρατική Ένωση, που συγκεντρώνει 1% περισσότερες ψήφους, αλλά τη μειοψηφία των εδρών. Οι ηγέτες της αποδέχονται την ήττα, διότι οι βενιζελικοί δεν διανοούνται να κυβερνήσουν μαζί με την Ε.Δ.Α. Η συστέγάσή τους όμως με τους κομμουνιστές σε ένα είδος «*Λαϊκού Μετώπου*» ξεκινά νέα διαίρεση του πολιτικού κόσμου. Οι «*εθνικόφρονες*» εκπροσωπούνται μόνον από ένα κόμμα, ενώ οι δύο ασθενέστεροι πόλοι του πολιτικού φάσματος έρχονται σε επικοινωνία για να το αντιμετωπίσουν. Οι κομμουνιστές, συμμετέχοντας στη Δ.Ε., επιστρέφουν ήρεμα στη βουλή και τηρείται η συμφωνία των ποσοστών.

Η Ε.Ρ.Ε. κερδίζει τις εκλογές του 1958, που γίνονται με ενισχυμένη αναλογική (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 835, 843). Το εκλογικό αυτό σύστημα (βλ. ανωτ. 120) ισχύει με παραλλαγές έως σήμερα, με εξαίρεση την περίοδο 1989-1990 και τον Μάιο 2023 (βλ. ανωτ. παράδειγμα αρ. 113, κατωτ. αρ. 300, 300 δις). Το 1958, η ενισχυμένη ψηφίζεται ύστερα από συμφωνία του Καραμανλή και των βενιζελικών, όμως εξαιτίας της διχόνοιας των βενιζελικών και του κυπριακού αξιωματική αντιπολίτευση αναδεικνύεται η Ε.Δ.Α. (24,43% και 79 έδρες), κόμμα αντιδυτικό.

Οι κυβερνήσεις Καραμανλή επιτυγχάνουν ταχύρρυθμη οικονομική ανάπτυξη, λύση του Κυπριακού με τις συμφωνίες της Ζυρίχης και του Λονδίνου και σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ν. 4226/1962). Η Ελλάς δεν ζητεί, πάντως, πλήρη ένταξη, που θα προστάτευε από τη δικτατορία αλλά θα επέβαλλε και τίμιες εκλογές. Τότε τέτοιες εκλογές λίγοι τις ήθελαν.

Ο Καραμανλής ιδρύει και τον Οργανισμό Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΟΓΑ, ν. 4169/1961).

258.- Οι υπηρεσιακές Κυβερνήσεις. – Από το 1950 και μετά, τις εκλογές τις διεξάγουν συνήθως υπηρεσιακές Κυβερνήσεις, οι οποίες διορίζονται από τον αρχηγό του κράτους για την προεκλογική περίοδο, δεν παρουσιάζονται στη βουλή και αποτελούνται από προσωπικότητες εκτός πολιτικής.

Πρόκειται για απλή νεοελληνική π ρ α κ τ ι κ ή και όχι για έθιμο ή συνθήκη του πολιτεύματος. Π.χ., το 1967, τις εκλογές που ματαιώνει το πραξικόπημα θα τις είχε διεξαγάγει η πολιτική Κυβέρνηση Κανελλόπουλου, και κανείς δεν μίλησε για παράβαση εθιμικού ή συμβατικού κανόνα. Παρομοίως, πολιτικές κυβερνήσεις διεξήγαγαν τις εκλογές του 1951 και του 1956, ενώ, το 1958, η υπηρεσιακή κυβέρνηση Γεωργακόπουλου έλαβε ψήφο εμπιστοσύνης, ώστε να ψηφισθεί νέος εκλογικός νόμος.

«*Η υπηρεσιακή κυβέρνηση πρέπει να εγκαταλειφθή άπαξ διά παντός, διότι είναι προϊόν παραφθοράς του πολιτεύματος, αντισυνταγματικής αναστολής του κοινοβουλευτικού συστήματος, θεσμοποιημένη ομολογία της αδυναμίας των πολιτικών κομμάτων να διενεργήσουν τίμιες εκλογές και μόνιμον εμπόδιον εις το να δημιουργηθούν ποτέ τέτοια πίστις και τέτοια συνείδησις πολιτικής ευθύνης*» (Φ. Βεγληρής). Οι ίδιες παρατηρήσεις ισχύουν ακόμη και για τους μεμονωμένους υπηρεσιακούς υπουργούς υπό το Σύνταγμα του 1975.

259.- Η αποσταθεροποίηση. – Ύστερα και από αμερικανική συμβουλή, λίγο πριν από τις εκλογές του 1961 και ως απάντηση στην άνοδο της Ε.Δ.Α., οι βενιζελικοί ενώνονται και σχηματίζουν την Ένωση Κέντρου με αρχηγό τον Γ. Παπανδρέου. Τις εκλογές διεξάγει υπηρεσιακή Κυβέρνηση υπό τον στρατηγό Κ. Δόβα, αρχηγό του βασιλικού στρατιωτικού οίκου, και τις κερδίζει η Ε.Ρ.Ε. (50,81%).

Η Ε.Κ. (33,66%) αναδεικνύεται αξιωματική αντιπολίτευση. Στις εκλογές αυτές εφαρμόζεται το σχέδιο «Περικλής» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 860) του ΓΕΕΘΑ για επηρεασμό ψηφοφόρων της Ε.Δ.Α., αλλά στην πράξη και του Κέντρου (βλ. παράδειγμα ανωτ. αρ. 105), υπέρ της Δεξιάς.

Πρόκειται για τη μοναδική περίπτωση τέταρτης συναπτής νίκης του ίδιου σχηματισμού.

Γραμματέας της επιτροπής που συνέταξε το σχέδιο είναι ο τότε αντισυνταγματάρχης Γ. Παπαδόπουλος. Υπολογίζεται ότι η Ε.Ρ.Ε. θα κέρδιζε τις εκλογές ακόμη και χωρίς την εφαρμογή του. Η Κυβέρνηση Καραμανλή αρνείται ότι οι εκλογές είναι διαβλητές, ο Γ. Παπανδρέου χαρακτηρίζει το εκλογικό αποτέλεσμα «προϊόν βίας και νοθείας» και ο Σοφ. Βενιζέλος δηλώνει: «Δι' ημάς η Βουλή της 29ης Οκτωβρίου [1961] θα είναι πάντοτε νόθος και η πλειοψηφία και η Κυβέρνησις της Ε.Ρ.Ε. παράνομον». Έτσι, ο Γ. Παπανδρέου και η Ε.Κ. κηρύσσουν τον «Ανένδοτο Αγώνα», που συνίσταται σε εντονότατη αντιπολίτευση. Αμφισβητούν τη λαϊκή νομιμοποίηση της πλειοψηφίας. Η ομοφροσύνη για τη λειτουργία των θεσμών κλονίζεται, ενώ το κοινοβουλευτικό πολίτευμα από τη φύση του προϋποθέτει έντιμο παιχνίδι. Συγχρόνως, ο χωρισμός δεξιών και αντιδεξιών ριζώνει.

Η εκλογική βία και νοθεία προσφέρει στη βενιζελική αντιπολίτευση ένα αποτελεσματικό πολιτικό όπλο, και μάλιστα εναντίον του βασιλέα, που οφείλει να εξασφαλίζει ελεύθερες εκλογές. Το όπλο αυτό είναι η δικαιολογία για αποχή από τις επόμενες εκλογές, αν δεν γίνουν δεκτές οι απαιτήσεις της. Πώς θα ήταν τάχα εκλογές χωρίς βενιζελικούς και πώς βουλή μόνο με αντιβενιζελικούς και κομμουνιστές; Η αντιπολίτευση δημιουργεί «στους βασιλείς το αίσθημα ότι εβállοντο εξαιτίας της Κυβέρνησης» και επιτίθεται «κατά του Στέμματος ... διαμηνύοντας συνεχώς στον βασιλέα ότι αιτία αυτής της πολεμικής ήταν η παρουσία του Καραμανλή στην εξουσία» (Κ.Τσάτσου, *Ο άγνωστος Καραμανλής*, σ. 125 επ.).

Στις 22 Μαΐου 1963 παρακρατικοί δολοφονούν τον βουλευτή της Ε.Δ.Α. Γρηγόρη Λαμπράκη, που πεθαίνει μετά τέσσερις ημέρες. «Ωρισμένοι τραμπούκοι της Δεξιάς επιχείρησαν να "στραπατσάρουν" -δηλαδή να εξευτελίσουν- τον Λαμπράκη και αυτό με την ανοχή ωρισμένων στοιχείων της Αστυνομίας που κατέχονται από αντικομμουνιστικό μένος» (Καραμανλής, *Αρχείο*, 6, σ. 157). Είτε υπάρχει παράνομος κομμουνιστικός μηχανισμός είτε όχι, το κράτος δεν νοείται να συντηρεί παρακρατικούς.

Μετά 20 ημέρες, ο Καραμανλής, που αντιλαμβάνεται ότι έχει χάσει την εμπιστοσύνη του Παύλου, επιλέγει ένα δευτερεύον θέμα για να πραγματοποιήσει «ηρωική έξοδο».

Στις 12 Ιουνίου 1963 ο Καραμανλής υποβάλλει την παραίτηση της Κυβερνήσεώς του, επειδή ο Παύλος απορρίπτει την εισήγηση να μην πραγματοποιήσει επίσημη επίσκεψη στο Λονδίνο. Η παραίτηση γίνεται αποδεκτή. Ο αρχηγός του κράτους δεν έχει αρμοδιότητα να χαράσσει πολιτική, αλλά και ο πρωθυπουργός με την παραίτηση αναγνωρίζει την αντισυνταγματική βασιλική πρωτοβουλία. Ακόμη χειρότερο, την ίδια ημέρα, πριν δηλαδή διορισθεί νέος πρωθυπουργός, ο Ραδιοφωνικός Σταθμός Αθηνών μεταδίδει βασιλικό διάγγελμα που δεν έχει προσυπογραφεί και γι' αυτό δεν έχει δημοσιευθεί στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*. Με το διάγγελμα ο Παύλος δικαιολογεί την πολιτική που επιλέγει:

«Η παραίτηση της Κυβερνήσεως οφείλεται εις διαφωνίαν προκύψασαν εκ της μη αποδοχής υπ' εμού της εισηγήσεως του κ. Προέδρου της Κυβερνήσεως... Κρίνων από της θέσεώς μου πιστεύω ότι, το γε νυν έχον, το συμφέρον της χώρας επιτάσσει όπως η επίσκεψις αυτή πραγματοποιηθή» (ΚΣ.Ι., τ. Β', σελ. 868).

Πρόκειται για την επιδεικτικότερα αντισυνταγματική πράξη, αλλά τούτο περνά απαρατήρητο. Ούτε ο Καραμανλής αντιδρά, διότι κάτι τέτοιο ισοδυναμεί με διαμελισμό του κόμματός του, ούτε ο Παπανδρέου, διότι καλύπτει το στέμμα για να απαλλαγεί από τον αντίπαλό του.

Το ροκάνισμα όμως της δημοτικότητας του Καραμανλή χρειάζεται χρόνο. Παρά την εισήγησή του, δεν γίνονται αμέσως εκλογές και ο λαός δεν κρίνει τη διαφωνία. Διορίζεται πρωθυπουργός ο Παν. Πιπινέλης, μη βουλευτής, υπουργός εμπορίου στην Κυβέρνηση Καραμανλή και σφοδρός πολέμιος του βασιλικού ταξιδιού. Ο Πιπινέλης σχηματίζει εξωκοινοβουλευτική Κυβέρνηση, παίρνει ψήφο εμπιστοσύνης μόνον από την Ε.Ρ.Ε. και συνοδεύει το βασιλικό ζεύγος στο Λονδίνο. Το ταξίδι το καλύπτει κοινοβουλευτικά μόνο το κόμμα του Καραμανλή. Τις εκλογές τις διεξάγει υπηρεσιακή Κυβέρνηση Στ. Μαυρομιχάλη, προέδρου του Αρείου Πάγου, με υπουργό προεδρίας τον... Πόπη Τσιμπιδάρο, άλλοτε γενικό διευθυντή του πολιτικού γραφείου του Ελ. Βενιζέλου (1928-1932) και βουλευτή των Φιλελευθέρων. Επειδή ο κρατικός μηχανισμός είναι επεικώς δεξιός, λαμβάνονται και άλλα μέτρα (π.χ., αφοπλισμός των Ταγμάτων Εθνοφυλακής Αμύνης – Τ.Ε.Α., αντικατάσταση νομαρχών από εισαγγελείς) για το αδιάβλητο των εκλογών, αλλά και τη δημιουργία κλίματος που να αποτρέπει την επικράτηση του Καραμανλή. Στις εκλογές της 3ης Νοεμβρίου 1963, η Ε.Κ. συγκεντρώνει σχετική πλειοψηφία (42,04% των ψήφων και 138 έδρες, Ε.Ρ.Ε. 39,37% και 132). Ο Γ. Παπανδρέου σχηματίζει Κυβέρνηση και δηλώνει ότι αναμένει προσχωρήσεις (δηλαδή «αποστάτες»...), ώστε το κόμμα του να αποκτήσει απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Επειδή δεν την έχει, ο Παπανδρέου δέχεται να παραμείνουν στην Κυβέρνηση οι υπηρεσιακοί υπουργοί εθνικής αμύνης και δημοσίας τάξεως, άνθρωποι της εμπιστοσύνης των Ανακτόρων. Η «Κυβέρνηση των 50 ημερών» κάνει αφειδείς παροχές και παίρνει ψήφο εμπιστοσύνης χάρη στους βουλευτές της Ε.Δ.Α. Εν τούτοις, ο Παπανδρέου αρνείται να παραμείνει στην εξουσία με την ψήφο της Ε.Δ.Α., παραιτείται αμέσως και εισηγείται νέες εκλογές. Τις διεξάγει (16 Φεβρουαρίου 1964) υπηρεσιακή Κυβέρνηση Ι. Παρασκευόπουλου, υποδιοικητή της Εθνικής Τράπεζας. Η Ε.Κ. νικά με 52,72% και 171 έδρες και ο Παπανδρέου σχηματίζει πάλι Κυβέρνηση.

Το 1964, η Ε.Δ.Α. δεν παρουσιάζει συνδυασμούς σε 24 μικρές περιφέρειες (από τις 55). Σε αυτές, το 1963, έχει λάβει 1,64% των έγκυρων ψήφων της χώρας. Με τη μερική αποχή η Ε.Δ.Α. πριμοδοτεί την Ε.Κ., υποστηρίζοντας μάλιστα με τον σταυρό προτιμήσεως ορισμένους κεντρο-αριστερούς υποψηφίους.

Στο διάστημα από την παραίτηση του Καραμανλή έως τις εκλογές του 1964, δηλαδή όταν δεν υπάρχει ισχυρή Κυβέρνηση στην Αθήνα, ο Μακάριος αναζωπυρώνει το Κυπριακό...

Εν τω μεταξύ (9 Δεκεμβρίου 1963), ο Καραμανλής εγκαταλείπει την πολιτική και εγκαθίσταται στο Παρίσι «μετά την απομάκρυνσή του ως αποτέλεσμα διαφωνίας με τη βασίλισσα Φρειδερίκη» (Ζισκάρ ντ' Εσταίν, *Η Καθημερινή*, 22 Απριλίου 2018). Αρχηγός της Ε.Ρ.Ε. γίνεται ο Παναγιώτης Κανελλόπουλος, ανιψιός του Γούναρη. Τάχα δεν θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει ότι η παραμονή τού Καραμανλή στην αντιπολίτευση θα είχε αποκλείσει τη δικτατορία; Το τίμημα θα ήταν η ανάλωση του πολιτικού κεφαλαίου του Καραμανλή.

Μόλις πεθαίνει ο Παύλος (6 Μαρτίου 1964), ο Παπανδρέου υποβάλλει την παραίτηση της Κυβερνήσεως στον νέο βασιλέα Κωνσταντίνο Β' κατά την πρώτη τους συνεργασία. Η παραίτηση δεν γίνεται αποδεκτή, αλλά έτσι ο Παπανδρέου αναγνωρίζει ότι η Κυβέρνηση χρειάζεται την εμπιστοσύνη και του εκάστοτε αρχηγού του κράτους.

Το 1965, αποκαλύπτεται μια οργάνωση αξιωματικών –ΑΣΠΙΔΑ– με την οποία συνδέεται το όνομα του Ανδρέα Παπανδρέου, υπουργού και γιού του πρωθυπουργού.

Αν και χωρίς ιδιαίτερη σημασία, «*Η υπόθεση ΑΣΠΙΔΑ [«Αξιωματικοί Σώσατε Πατρίδα, Ιδανικά, Δημοκρατία, Αξιοκρατία»] είχε, φαίνεται, μια δόση αλήθειας... Αρπάζοντας αυτή την ευκαιρία το στρτιωτικό κατεστημένο... ώθησε το Βασιλιά σε ανοικτή αναμέτρηση με το Γεώργιο Παπανδρέου. Απαραιτήτη προϋπόθεση της επιτυχίας του σχεδίου αυτού ήταν η κατασυκοφάντηση του Ανδρέα Παπανδρέου» (Α. Παπανδρέου).*

Μέσα σε αυτή την πολύ οξυμένη κατάσταση, ο πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου ζητεί την παραίτηση του υπουργού αμύνης Π. Γαρουφαλιά, αλλά αυτός αρνείται προφανώς με την κάλυψη των ανακτόρων. Ο πρωθυπουργός τότε ζητεί από τον Κωνσταντίνο Β' να υπογράψει διάταγμα για την παύση του Γαρουφαλιά και την ανάληψη του υπουργείου εθνικής αμύνης από τον ίδιο τον πρωθυπουργό, αλλά ο Κωνσταντίνος αρνείται.

Ακολουθούν τρεις επιστολές του Κωνσταντίνου προς τον Γ. Παπανδρέου με τις οποίες ο ανεύθυνος ανώτατος άρχοντας του προσάπτει «*έλλειψιν πολιτικής αρετής, απιστίαν περί την εκτέλεσιν των καθηκόντων του και συνέργειαν εις απόπειραν διαβρώσεως του εθνικού φρονήματος του Στρατού»* (Φ. Βεγλερής), δηλαδή επιμένει να χαράσσει πολιτική. Ο πρωθυπουργός απαντά στις δύο πρώτες («*δεν δέχομαι να είμαι εξηυτελισμένος πρωθυπουργός»*, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 884).

Στις 15 Ιουλίου 1965, περί τις 7 μ.μ., κατά την συνεργασία Κωνσταντίνου και Γ. Παπανδρέου επιβεβαιώνεται η διαφωνία. Αν και δεν έχει νομική υποχρέωση, ο πρωθυπουργός δηλώνει ότι την επομένη θα υποβάλει εγγράφως την παραί-

τηση της Κυβερνήσεως, χωρίς μάλιστα να εισηγείται διάλυση. Ο Κωνσταντίνος απαντά ότι του αρκεί η προφορική. Περί τις 8.20 μ.μ., παρ'αβιάζοντας την αρχή της δεδηλωμένης, ορκίζει πρωθυπουργό τον Γ. Αθανασιάδη-Νόβα, πρόεδρο της βουλής, και δύο υπουργούς, εθνικής αμύνης και δημοσίας τάξεως, όλους στελέχη της Ε.Κ. Σύντομα, η Κυβέρνηση συμπληρώνεται αποκλειστικά από κεντρικούς βουλευτές (Κ. Μητσοτάκη, μικρανιβιό του Βενιζέλου, κ.ά.). Ο Γ. Παπανδρέου κηρύσσει νέο Ανένδοτο Αγώνα για την αποκατάσταση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος και ζητεί διάλυση της βουλής και εκλογές. Η Κυβέρνηση Αθανασιάδη-Νόβα καταψηφίζεται (5 Αυγούστου 1965). Ο Κωνσταντίνος διορίζει Κυβέρνηση Ηλ. Τσιριμώκου, παλαιού εαμίτη, πάλι αποκλειστικά από βουλευτές της Ε.Κ., αλλά και αυτή καταψηφίζεται (28 Αυγούστου 1965). Η Ε.Κ. «σαλαμποποιείται». Η τρίτη Κυβέρνηση, πάλι από βουλευτές της Ε.Κ., και με πρωθυπουργό τον Στ. Στεφανόπουλο, παίρνει ψήφο εμπιστοσύνης (24 Σεπτεμβρίου 1965). Την υπερψηφίζουν η Ε.Ρ.Ε., το μικρό Κόμμα των Προοδευτικών του Σπ. Μαρκεζίνη και οι βουλευτές υπουργοί, ενώ την καταψηφίζουν η κολοβωμένη Ε.Κ. και η Ε.Δ.Α.

Οι βουλευτές που μετέχουν σε αυτές τις τρεις Κυβερνήσεις επονομάζονται *αποστάτες*. Όλο το καλοκαίρι του 1965 ογκώδεις διαδηλώσεις αποδοκιμάζουν τις βασιλικές πρωτοβουλίες. «Το χειρότερον ...είναι, ότι η απόσπασις των αναγκαίων βουλευτών από τον κ. Παπανδρέου, διά να φθάση η πλειοψηφία εις τον αριθμόν 152, έγινε με εξαγοράν συνειδήσεων, με υπουργοποίησιν ανθρώπων, που δεν θα εγίνοντο ποτέ, υπό άλλας συνθήκας, υπουργοί, ακόμη και με άλλα παράδεκτα μέσα ...Χαλασμένες συνειδήσεις δεν στηρίζουν καθεστώτα, δεν σώζουν έθνη, δεν ανορθώνουν κράτη... Εδόθη εις τον Λαόν μας... το φοβερόν παράδειγμα της εξαγοράς βουλευτών με τον υπουργικόν θώκον ή και με άλλα ακατανόμαστα μέσα» (υπόμνημα Κανελλόπουλου προς Κωνσταντίνο, Ιαν.1966, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 891). Ένα τέτοιο κάθεστώς είναι τάχα δύσκολο να ανατραπεί;

Η επικριτικότερη προς τις ενέργειες του Κωνσταντίνου άποψη αναγνωρίζει τότε: «Έναντι της Κυβερνήσεως, η οποία δεν έπαυσε να έχει την εμπιστοσύνην της Βουλής... ο Βασιλεύς εν δικαίωμα έχει να διαλύση την Βουλήν, αν έχει σοβαρούς λόγους να πιστεύη ότι η πλειοψηφία της Βουλής δεν εκφράζει το μείζον λαϊκόν φρόνημα» (Φ. Βεγλερής). Ο ίδιος δεν χαράσσει πολιτική.

Μετά την υπογραφή μυστικής συμφωνίας Π. Κανελλόπουλου και Γ. Παπανδρέου, εν γνώσει του Κωνσταντίνου, για την επάνοδο στην ομαλότητα, ο Κανελλόπουλος αποσύρει την υποστήριξη της Ε.Ρ.Ε. στην Κυβέρνηση Στεφανόπουλου, που παραιτείται (20 Δεκ.1966). Σχηματίζεται εξωκοινοβουλευτική Κυβέρνηση Παρασκευόπουλου, στην οποία δίνουν ψήφο εμπιστοσύνης Ε.Κ. και Ε.Ρ.Ε., αλλά και αυτή η Κυβέρνηση παραιτείται, όταν, κατά τη συζήτηση νομοσχεδίου για απλή αναλογική, η Ε.Κ. επιμένει να ψηφισθεί τροπολογία για παράταση της βουλευτικής ασυλίας από τη διάλυση της βουλής έως τις εκλογές, προκειμένου να προστατευ-

θεί ο Ανδρέας Παπανδρέου. Η Ε.Ρ.Ε. δεν δέχεται την τροπολογία. Ο Κωνσταντίνος διορίζει Κυβέρνηση Κανελλόπουλου (3 Απρ. 1967). Την αποτελούν αποκλειστικά βουλευτές της Ε.Ρ.Ε. Η Κυβέρνηση Κανελλόπουλου, πριν εμφανισθεί στη βουλή, τη διαλύει με βασιλικό διάταγμα και προκηρύσσει εκλογές για τις 28 Μαΐου 1967. Οι συνταγματάρχες ανατρέπουν Κυβέρνηση της Δεξιάς.

Η γενικότερη παρατήρηση υπό το Σύνταγμα του 1952 είναι ότι επικρατεί ο ρ λ ε α ν ι κ ή πρακτική. Η Κυβέρνηση χρειάζεται και τη βασιλική εμπιστοσύνη σε πείσμα του Συντάγματος.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το 1962, ο Παύλος γράφει στον Καραμανλή: «εν γνώσει της κριτικής που θα υφιστάμην, εξέλεξα υμάς ως Πρωθυπουργόν της χώρας, η δε εκλογή ως και η εμπιστοσύνη μου στο πρόσωπό σας εδικαιώθησαν πλήρως». Αμέσως ο Καραμανλής διαπιστώνει «θεμελιώδεις διαφωνίες... ως προς τη μέθοδο της συνεργασίας» (Κ. Τσάτσου, *Ο άγνωστος Καραμανλής*, σ. 131) και υποβάλλει παραίτηση, που ο Παύλος δεν αποδέχεται.

VII. Η ΣΤΡΑΤΙΩΤΙΚΗ ΔΙΚΤΑΤΟΡΙΑ (1967-1974)

260.- Τα πραγματικά γεγονότα και η ρυθμιστική τους δύναμη. – Την 21η Απριλίου 1967 εκρήγνυται πραξικόπημα ομάδας συνταγματάρχων και επικρατεί. Αυθημερόν ο Κωνσταντίνος Β' διορίζει Κυβέρνηση που αποτελούν οι τρεις πρωτεργάτες του (Γ. Παπαδόπουλος, Στ. Παττακός, Ν. Μακαρέζος) και ως πρωθυπουργός ο εισαγγελέας του Αρείου Πάγου Κ. Κόλλιας (β. δ. 277/1967, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 895). Πολιτικά, η υπογραφή αυτού του διορισμού ισοδυναμεί με υπογραφή απώλειας του στέμματος.

Ο Κόλλιας αναφέρει σε ραδιοφωνικές προγραμματικές δηλώσεις: «Η επέμβασις αυτή [του Στρατού], βεβαίως, αποτελεί εκτροπήν εκ του Συντάγματος, αλλ' η εκτροπή αυτή ήτο επιβεβλημένη διά την σωτηρίαν της Πατρίδος. – Η σωτηρία της Πατρίδος είναι ο υπέρτατος νόμος» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 825).

Σύντομα, η Κυβέρνηση συμπληρώνεται με μη πολιτικούς, ενώ στις περισσότερες θέσεις γενικών γραμματέων υπουργείων διορίζονται συνωμότες συνταγματάρχες. Την πραγματική εξουσία την ασκούν οι τρεις πρωτεργάτες του πραξικοπήματος και οι γενικοί γραμματείς.

Τη 13η Δεκεμβρίου 1967 εκρήγνυται βασιλικό αντιπραξικόπημα στη Βόρειο Ελλάδα, αλλά αποτυγχάνει. Ο Κωνσταντίνος φεύγει στη Ρώμη μαζί με τον Κόλλια, αλλά δεν συγκροτεί εξόριστη Κυβέρνηση. Στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* δημοσιεύεται «Διακήρυξις της Επαναστατικής Επιτροπής» (Παπαδόπουλος, Παττακός, Μακαρέζος) που «ορίζει Αντιβασιλέα» τον στρατηγό Γ. Ζωϊτάκη. Αυτός διο-

ρίζει αμέσως πρωθυπουργό τον Παπαδόπουλο. Και άλλοι συνταγματάρχες διορίζονται υπουργοί. Το 1972, το υπουργικό συμβούλιο, πάλι αυθαίρετα, «Απαλλάσσει των καθηκόντων του Αντιβασιλέως» τον Ζωϊτάκη και «Διορίζει Αντιβασιλέα» τον Παπαδόπουλο, «*Αρχηγό[ν] της Επανάστασεως της 21ης Απριλίου 1967*» και πρωθυπουργό (21 Μαρτίου 1972, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 906).

Μετά την αποτυχία βασιλικού κινήματος στο Ναυτικό (Μάιος 1973), το υπουργικό συμβούλιο αποφασίζει με συντακτική πράξη (1η Ιουνίου 1973) ότι «*Εγκαθιδρύεται... το πολίτευμα της Προεδρικής Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας (sic)... Προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας ορίζεται*» ο Παπαδόπουλος, που παραμένει και πρωθυπουργός. Αργότερα, αυτός ως Πρόεδρος διορίζει πρωθυπουργό τον Σπ. Μαркеζίνη (8 Οκτωβρίου 1973, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 907 και 915), που χαρακτηρίζει την κυβερνητική εξουσία «*δοτήν*» και δηλώνει ότι «*Αδιάβλητοι εκλογαί θα διεξαχθούν οπωσδήποτε*». Ο πολιτικός κόσμος δεν συμπαρίσταται στο εγχείρημα. Η συνωρίδα Παπαδόπουλου-Μαρκεζίνη δεν επιτρέπει ανεφοδιασμό του Ισραήλ από τις Η.Π.Α. διαμέσου της Ελλάδας κατά τον αραβοϊσραηλινό πόλεμο του Γιομ Κιπούρ (Οκτώβριος 1973, να μη συγχέεται με τον πόλεμο των 6 ημερών, 5-10 Ιουν. 1967). Ακολουθεί η εξέγερση του Πολυτεχνείου, την οποία οι στρατιωτικοί καταστέλλουν με τα όπλα (17 Νοεμβρίου 1973).

Στις 25 Νοεμβρίου 1973, νέο στρατιωτικό πραξικόπημα ανατρέπει Παπαδόπουλο και Μαркеζίνη. Αρχηγός του είναι ο ρωμανιώτης ταξίαρχος Δ. Ιωαννίδης, διοικητής της στρατιωτικής αστυνομίας (Ε.Σ.Α.), ο οποίος όμως παραμένει στη θέση του και από τα παρασκήνια επιβάλλει τη θέλησή του. Πρόεδρος της Δημοκρατίας ορκίζεται ο στρατηγός Φαίδων Γκιζίκης, που αναφέρει στο διάγγελμά του: «*απεδέχθην εντολήν των Ενόπλων Δυνάμεων του Έθνους*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 919). Με άλλα λόγια, αναδεικνύεται πρωτογενώς. Ο Γκιζίκης διορίζει πρωθυπουργό τον Αδ. Ανδρουτσόπουλο, υπουργό των δικτατορικών Κυβερνήσεων.

Το πραξικόπημα που οργανώνει η χούντα κατά του Μακαρίου (15 Ιουλίου 1974) δίνει αφορμή στην Τουρκία να πραγματοποιήσει απόβαση στην Κύπρο (20 Ιουλίου 1974) με την ανοχή των μεγάλων Δυνάμεων. Αμέσως η Κυβέρνηση κηρύσσει γενική επιστράτευση (π.δ. 506/1974, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1102), που γίνεται με απερίγραπτη αταξία. Υπό το βάρος της αμαχητί εθνικής καταστροφής, οι αρχηγοί του στρατεύματος αποφασίζουν να παραδώσουν την εξουσία στους πολιτικούς (23 Ιουλίου 1974) και ο Ιωαννίδης υπόσχεται να μην αντιδράσει. Τίποτε τέτοιο δυστυχώς δεν έγινε το 1922... Ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί εξαφανίζονται. Ο Γκιζίκης διοργανώνει σύσκεψη με πολιτικούς και τελικώς καλείται από το Παρίσι ο Κ. Καραμανλής.

Μόλις η είδηση ανακοινώνεται, οι έντονοι λαϊκοί πανηγυρισμοί σηματοδοτούν

την αποκατάσταση της λαϊκής κυριαρχίας. Η κυρίως συνταγματική ιστορία τελειώνει.

Μέχρι την άφιξη του Καραμανλή, τη χώρα εκπροσωπούν διεθνώς οι πολιτικοί που συσκέπτονται, και ιδίως ο Π. Κανελλόπουλος. Αυτός, εκφράζοντας *de facto* Κυβέρνηση, συνομιλεί τηλεφωνικώς με τον Αμερικανό υπουργό εξωτερικών Κίσινγκερ και απειλεί με πολεμική σύρραξη, αν οι τουρκικές δυνάμεις μπουκ στην Λευκωσία.

Ο Καραμανλής επιστρέφει αμέσως και ορκίζεται μόνος ως πρωθυπουργός τα χαράματα της 24ης Ιουλίου 1974. Το σχετικό π.δ. (517/1974, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.103) αναφέρεται στην «εν Εθνικώ Συμβουλίω εκφρασθείσαν ομόφωνον απόφασιν της ηγεσίας του Πολιτικού Κόσμου και των Ενόπλων Δυνάμεων», αλλά και στο Σύνταγμα της δικτατορίας, χωρίς αυτό να έχει καμία σημασία. Παραίτηση της Κυβερνήσεως Ανδρουτσόπουλου δεν υπάρχει για να μη την αναγνωρίσουν ως νόμιμη. Ούτε παραίτηση του Γκιζίκη δημοσιεύεται αργότερα.

Ήδη στις 22 Ιουλίου, ο Henry Kissinger είχε δηλώσει: «δεν μπορούμε να διατυπώσουμε ξεκάθαρη κρίση για τις δυνάμεις που πρόκειται να καταλάβουν την Κυβέρνηση [στην Αθήνα]». Και η παρισινή εφημερίδα *Le Monde* (23/24 Ιουλίου 1974, «Dear Henry!») σαρκάζει: «ποτέ μέχρι τώρα ο αρχηγός της αμερικανικής διπλωματίας δεν είχε δημόσια ανακοινώσει πραξικόπημα σε φιλική πρωτεύουσα»... 25 έτη αργότερα ο Πρόεδρος Κλίντον δηλώνει: «Όταν, το 1967, η χούντα επικράτησε στην Ελλάδα, οι Ηνωμένες Πολιτείες επέτρεψαν τα συμφέροντά τους στη διεξαγωγή του Ψυχρού Πολέμου να αποδειχθούν ισχυρότερα από τα συμφέροντά τους –θα έπρεπε να να πω: από την υποχρέωσή τους– να υποστηρίξουν τη δημοκρατία, πράγμα που ήταν στο κάτω κάτω η αιτία για την οποία αγωνισθήκαμε στον Ψυχρό Πόλεμο. Είναι σημαντικό να το αναγνωρίζουμε» (20 Νοεμβρίου 1999).

261.- Η οργάνωση της εξουσίας. – Από την 21η Απριλίου το πολίτευμα είναι στρατιωτική δικτατορία. Ως κυρίαρχο όργανο εμφανίζεται, μόνο μία φορά, η Επαναστατική Επιτροπή. Εν τούτοις, την ανώτατη εξουσία την έχει ευρύτερη αφανής ομάδα στασιαστών αξιωματικών («χούντα»). Την 25η Νοεμβρίου 1973, αλλάζουν τα πρόσωπα και όχι το πολίτευμα. Στο ανώτατο επίπεδο υφίσταται διαρκώς μια *de facto* κατάσταση.

Από την 21η Απριλίου η χώρα κηρύσσεται σε κατάσταση πολιορκίας (β.δ. 280/1967 και σ.π. Β'/1967).

Ο στρατιωτικός νόμος αίρεται λίγο πριν από το δημοψήφισμα του 1973 (π.δ. 167) και κηρύσσεται πάλι στις 17 Νοεμβρίου 1973 (π.δ. 411, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 898, 999 και 917).

«*Η Συντακτική εξουσία ασκείται μέχρι ψηφίσεως του νέου Συντάγματος, υπό του Υπ. Συμβουλίου διά Συντακτικών Πράξεων*», δηλαδή χωρίς συμμετοχή του αρχηγού του κράτους. «*Η νομοθετική εξουσία ασκείται... υπό του Βασιλέως υπ' ευθύνην της Κυβερνήσεως*» (σ.π. Α'/1967, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 899), χωρίς να προβλέπεται κύρωση των αναγκαστικών νόμων από βουλή.

Η Κυβέρνηση της δικτατορίας ετοιμάζει νέο Σύνταγμα. Πρώτα μία εικοσαμελής επιτροπή νομικών με πρόεδρο τον Χ. Μητρέλια, επίτιμο πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρουσιάζει προσχέδιο Συντάγματος (23 Δεκεμβρίου 1967, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 926). Το οριστικό κείμενο το καταρτίζει το υπουργικό συμβούλιο και τίθεται σε δημοψήφισμα (29 Σεπτεμβρίου 1968) υπό στρατιωτικό νόμο. Τα Ναι συγκεντρώνουν 92,10% των εγκύρων και τα Όχι 7,89% (Α.Π. 512/1968, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 977). Το ίδιο όμως το Σύνταγμα προβλέπει (άρ. 138) ότι οι κυριότερες διατάξεις του για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων και τις εκλογές δεν ισχύουν παρά ύστερα από πράξη της «*Εθνικής Επαναστατικής Κυβερνήσεως*»...Περιμένοντας τη βουλή, οι αναγκαστικοί νόμοι μετονομάζονται σε νομοθετικά διατάγματα (136 § 4).

Μετά την εγκαθίδρυση της λεγόμενης «*Προεδρικής Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας*», το υπουργικό συμβούλιο καταρτίζει σχέδιο ψηφίσματος για τροποποίηση του Συντάγματος (σ.π. 1ης Ιουν. 1973, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 908 και 989). Το ψήφισμα τίθεται σε δημοψήφισμα (29 Ιουλ. 1973), πάλι νόθο. Τα Ναι συγκεντρώνουν 78,57% των εγκύρων και τα Όχι 21,43% (Α.Π. 754/1973, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.004). Οι αλλαγές είναι τόσο εκτεταμένες, ώστε το συναρμολογημένο κείμενο να θεωρείται νέο Σύνταγμα (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1005), αλλά και αυτό δεν τίθεται σε ισχύ ολόκληρο.

Τα κείμενα του 1968 και του 1973 δεν είναι Συντάγματα με την ιδανική έννοια του όρου. Είναι ουσιαστικώς συντακτικές πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας, διότι η θέσπισή τους είναι αντίθετη και προς τις τρεις οργανωτικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος. Πράγματι, η έγκριση με δημοψήφισμα είναι αντίθετη προς το αντιπροσωπευτικό σύστημα, χωρισμός των εξουσιών δεν ισχύει και ο λαός δεν εκφράζεται ελεύθερα, διότι δεν είναι σεβαστά τα ατομικά δικαιώματα. Άρα η «*ετυμηγορία*» του δεν παράγει έννομα αποτελέσματα. Και στα δύο δημοψηφίσματα δεν ήταν γνωστό τι θα γινόταν αν υπερίσχυε το Όχι.

Μετά το πραξικόπημα της 25ης Νοεμβρίου 1973, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το υπουργικό συμβούλιο ασκούν τη συντακτική και τη νομοθετική εξουσία με συντακτικές πράξεις και νομοθετικά διατάγματα (σ.π. 1/1973, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 923). Συγχρόνως, οι προεδρικές αρμοδιότητες περιορίζονται δραστικά (2 σ.π. 1/1973).

Η δικτατορία ιδρύει τον *Επίτροπο Διοικήσεως* (Συνήγορο του Πολίτη, ν.δ. 2/1968, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.016), ο οποίος καταργείται (ν.δ. 16/1974) κατ' απαίτηση των δημοσίων υπαλλήλων όταν αποκαθίσταται η δημοκρατία. Εξ άλλου, το Σύνταγμα του 1968 προβλέπει Επίτροπο της Βουλής για υποβοήθηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου (άρθρο 127 και ν.δ. 806/1971, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.040). Η Κυβέρνηση Ανδρουτσόπουλου *καταργεί* το Συνταγματικό Δικαστήριο, που δεν είχε λειτουργήσει (σ.π. 2/1973, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.045), και το Ανώτατο Συμβούλιο Δημοσίων Υπηρεσιών (Α.Σ.Δ.Υ., ν.δ. 285/1974), που αποτελούσε μια εγγύηση για τους δημοσious υπαλλήλους αλλά δεν έχει από τότε ανασυσταθεί

262. – Το προσχέδιο της Επιτροπής Μητρέλια και η εισήγηση Μανιάτη. – Την επιτροπή αυτή τη συγκροτεί η Κυβέρνηση της δικτατορίας για να κερδίσει χρόνο. Το προσχέδιο Συντάγματος ακολουθεί στα περισσότερα σημεία τη «*Βαθεία Τομή*». Το διέπει η κομμουνιστοφοβία της εποχής, αλλά δείχνει προσεκτική εργασία (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 926).

Σημασία για το Σύνταγμα του 1975 έχει το ολοκληρωμένο Σχέδιο του μέλους της επιτροπής Ι. Μανιάτη, επίτιμου αντιπροέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας και θείου του Κ. Παπακωνσταντίνου (βλ. επαυξημένη έκδοση φυλλαδίου). Αυτή η προσωπική συμβολή στις εργασίες της Επιτροπής επεξεργάζεται απόρρητο κείμενο της Κυβερνήσεως του 1963 με το ακριβές περιεχόμενο των διατάξεων τις οποίες επιδίωκαν να εντάξουν στο Σύνταγμα με τη «*Βαθεία Τομή*». Την «*περισπούδατον εισήγησιν*» Μανιάτη (Παπακωνσταντίνου, *Ε' Αναθεωρητική*, σελ. 308) τη χρησιμοποιούν οι συντάκτες του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, το 1974 (βλ., π.χ., Κ. Τσάτσο, *Α' Υποεπιτροπή*, σελ. 53).

263. – Το Σύνταγμα του 1968. – Τα κύρια χαρακτηριστικά του είναι η επιβολή αυστηρών ρυθμίσεων στη βουλή και τον κοινοβουλευτισμό, ο περιορισμός της βασιλικής εξουσίας και η οργάνωση ανελεύθερου και στρατοκρατικού καθεστώτος.

Και το κείμενο αυτό δανείζεται αρκετά σημεία από την Πρόταση του 1963 (π.χ., συνταγματικό δικαστήριο, στέρηση ατομικών δικαιωμάτων σε περίπτωση καταχρήσεώς τους, άρθρα 98 και 24 § 2). Περαιτέρω, προβλέπει Συμβούλιο του Έθνους, συμβουλευτικό όργανο για ορισμένες βασιλικές αρμοδιότητες (54), ρυθμίζει λεπτομερώς ποιον ο βασιλέας διορίζει πρωθυπουργό (43), μειώνει τον αριθμό των βουλευτών σε 150, προβλέπει ευρύτατες εκλογικές περιφέρειες και υψηλό ελάχιστο ποσοστό για την εκπροσώπηση των κομμάτων στη βουλή (1/6 έως 1/10 των εγκύρων, 57) και ορίζει, με ορισμένες εξαιρέσεις, ότι «*Ουδείς δύναται να εκλεγεί βουλευτής εις τέσσαρας συνεχείς βουλευτικές περιόδους*» (61 § 4), ότι «*Μέλος της Κυβερνήσεως δεν δύναται να υποβάλει υποψηφιότητα βουλευτού κατά τας αμέσως επομένως εκλογάς*» (61 § 5) και ότι «*ουδείς βουλευτής δύναται να διορισθή μέλος της Κυβερνήσεως*» (88 § 2). «*Η μετάστασις βουλευτού εις έτερον κόμμα κατά την διάρκειαν της βουλευτικής περιόδου απαγορεύεται*» (64 § 1). Η βουλευτική περίοδος είναι πενταετής (60 § 1) και «*Αι βουλευτικάι εκλογαί εις πάσαν περίπτωσιν διενεργούνται υπό πολιτικής Κυβερνήσεως*» (60 § 2). Για να εκλεγεί κανείς βουλευτής πρέπει «*να κέκτηται τουλάχιστον απολυτήριον μέσης, γενικής ή επαγγελματικής, εκπαιδεύσεως*» (61 § 1). Έτσι οι περισσότεροι πολίτες χάνουν το δικαίωμα του εκλέγεσθαι.

Το δικτατορικό Σύνταγμα υποσκάπτει τις ατομικές ελευθερίες με την κατάχρηση δικαιώματος, που συνεπάγεται στέρηση ατομικών δικαιωμάτων ύστερα από απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου (4 § 2), και με άλλες γενικές ρήτρες (π.χ., «*Η προσφυγή εις απεργίαν διά την επιδίωξιν πολιτικών ή άλλων σκοπών ξένων προς τα υλικά και τα ηθικά συμφέροντα των εργαζομένων, απαγορεύεται*», 19 § 5).

Το κείμενο του 1968 αφιερώνει ιδιαίτερο τμήμα στις ένοπλες δυνάμεις (άρθρα 129-132). Κατοχυρώνει τη διοικητική και λειτουργική αυτονομία τους από την πολιτική εξουσία και προσδιορίζει την αποστολή τους. Με άλλα λόγια, οι ένοπλες δυνάμεις ξεφεύγουν από τον δημοκρατικό έλεγχο.

Οι προαγωγές, αποστρατείες, τοποθετήσεις και μεταθέσεις των αξιωματικών γίνονται από υπηρεσιακά συμβούλια που συγκροτούνται από ανώτατους αξιωματικούς. «*Α... αποφάσεις των συμβουλίων είναι υποχρεωτικά διά τον Υπουργόν Εθνικής Αμύνης, αι δε εις εκτέλεσιν αυτών εκδιδόμεναι διοικητικά πράξεις δεν υπόκεινται εις προσβολήν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας*» (άρθρο 131 § 4). Οι αρχηγοί των όπλων επιλέγονται από την Κυβέρνηση (ΑΣΕΑ) μεταξύ αξιωματικών που έχουν φθάσει στους ανώτατους βαθμούς με τα υπηρεσιακά συμβούλια. «*Την διοίκεισιν των Ενόπλων Δυνάμεων ασκεί η Κυβέρνηση δ ι ά του Αρχηγού των Ενόπλων Δυνάμεων*» (29 § 1), που έχει μεγάλες αρμοδιότητες.

«*Οι στρατιωτικοί οφείλουν πίστιν και αφοσίωσιν εις την Πατρίδα, τα εθνικά ιδεώδη και τας εθνικάς παραδόσεις και υπηρετούν το Έθνος*» (130 § 1). Με άλλα λόγια, δεν οφείλουν κατ' ανάγκη πίστη στο Σύνταγμα, ούτε υπηρετούν τον λαό, που εκφράζει την κυριαρχία του με το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Έτσι δικαιολογείται κάθε στρατιωτικό πραξικόπημα. Χωρίς υπερβολές, το Σύνταγμα της δικτατορίας καθιερώνει δικαίωμα αντιστάσεως από την ανάποδη, όχι του λαού αλλά κάθε στρατιωτικού πραξικοπηματία!

264. – Το Σύνταγμα του 1973. – Δεσπόζουσα θέση κατέχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Εκλέγεται άμεσα μαζί με έναν αντιπρόεδρο, που τον επικουρεί και αναλαμβάνει την προεδρία σε περίπτωση παραιτήσεως ή θανάτου (άρθρα 30 § 2 και 38). Η προεδρική θητεία είναι επταετής, αλλά το ίδιο το κείμενο ορίζει τον Παπαδόπουλο πρώτο Πρόεδρο για επτάμισυ χρόνια (136 § 1). Ο Πρόεδρος ρυθμίζει, σχεδόν πάντοτε αυτόνομα, την εθνική άμυνα και ασφάλεια, την εξωτερική πολιτική και τη δημόσια τάξη. «*Ο Πρωθυπουργός ευθύνεται... έναντι της Βουλής κ α ι του Προέδρου της Δημοκρατίας*» (89 § 1 εδ. γ').

Συγκεκριμένα, χ ω ρ ί ς π ρ ο σ υ π ο γ ρ α φ ή ο Πρόεδρος διορίζει και παύει τους υπουργούς εθνικής αμύνης, εξωτερικών και δημοσίας τάξεως, μπορεί να προκηρύσσει δημοψήφισμα για ψηφισθέν νομοσχέδιο ή ψηφισθείσα πρόταση αναθεωρήσεως του Συντάγματος, διορίζει 20 βουλευτές (180 εκλέγονται), θέτει σε εφαρμογή τον νόμο περί καταστάσεως πολιορκίας κλπ (άρθρο 40 § 2). Επίσης, «*καθορίζει παν εις τον προϋπολογισμόν του κράτους αναγραφόμενον κονδύλιον*

διά τας ανάγκας της εθνικής αμύνης και ασφαλείας, της εξωτερικής πολιτικής και της δημοσίας τάξεως... » (45 § 1). Στους τρεις αυτούς τομείς η βουλή ρυθμίζει μόνο δευτερεύοντα θέματα, ενώ τα υπόλοιπα «*ρυθμίζονται διά Διαταγμάτων εχόντων τυπικήν ισχύν νόμου*» (47 § 2). Στους ίδιους τομείς ο Πρόεδρος «*ασκεί αμέσως την εκτελεστικήν εξουσίαν*» με προσυπογραφή των υπουργών που διορίζει ο ίδιος χωρίς προσυπογραφή (49 § 1). Τέλος, ασκεί τη διοίκηση των ενόπλων δυνάμεων «*διά του αρχηγού*» τους, τον οποίο επιλέγει ο ίδιος, όπως επιλέγει και τους αρχηγούς των τριών όπλων (49 § 2). Δύσκολα μπορεί κανείς να φαντασθεί σύστημα που να οργανώνει ασφαλέστερα την εμπλοκή του. Ακόμη και αν γίνονταν βουλευτικές εκλογές, το πολίτευμα, που θα είχε μη εκλεγμένο αρχηγό του κράτους με τεράστιες αρμοδιότητες, θα ήταν κατά βάση δικτατορικό.

265.- Η καταπάτηση των ατομικών ελευθεριών. – Η κατάλυση του δημοκρατικού πολιτεύματος συνεπάγεται εκτεταμένες παραβιάσεις των δικαιωμάτων του ανθρώπου από το δικτατορικό καθεστώς. Αυτές γίνονται ή αυθαίρετα, δηλαδή έξω από κάθε νομικό πλαίσιο, ή με βάση το νομικό οπλοστάσιο που υπάρχει πριν από το πραξικόπημα ή με βάση νέα νομοθετήματα της δικτατορίας.

Από τις πρώτες πρωινές ώρες της 21ης Απριλίου συλλαμβάνονται περίπου 8.000 άτομα, μεταξύ των οποίων ο Πρωθυπουργός και πολλοί υπουργοί. Από αυτά 6.844 εκτοπίζονται στη Γυάρο χωρίς απόφαση Επιτροπής Ασφαλείας. Σε όλη τη δικτατορία περίπου 80.000 άτομα συλλαμβάνονται, δηλαδή σχεδόν 1% του πληθυσμού, και σχεδόν πάντοτε χωρίς δικαστικό ένταλμα. Συγχρόνως, η πρακτική των βασανιστηρίων γενικεύεται. Η δικτατορία χρησιμοποιεί κατά κόρον τον α.ν. 509/1947 και τον ν. ΔΞΘ'/1912. Υπολογίζεται ότι, έως τον Αύγουστο 1971, 3.364 άτομα δικάζονται από στρατοδικεία και 2.054 καταδικάζονται (Στοιχεία από Αλιβιζάτο). Από την άλλη μεριά, με σειρά συντακτικών πράξεων (36 έως το Σύνταγμα του 1968 και 7 κατά την περίοδο Ιωαννίδη) και άλλα νομοθετήματα η Κυβέρνηση της δικτατορίας προχωρεί σε λογοκρισία, εκκαθαρίσεις δημοσίων υπαλλήλων και δικαστών, αποστρατείες, αποτάξεις, στερήσεις ιθαγενείας και δημεύσεις, αποκλείοντας συγχρόνως τη δυνατότητα προσφυγής ή αιτήσεως ακυρώσεως στο Συμβούλιο Επικρατείας, κλπ (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.007).

Όταν ορισμένοι απολυμένοι δικαστές ασκούν αιτήσεις ακυρώσεως, το Συμβούλιο της Επικρατείας απορρίπτει την πρώτη ως νόμω αβάσιμη, αλλά λίγο αργότερα αλλάζει τη νομολογία του και ακυρώνει τις απολύσεις επειδή δεν ασκήθηκε το δικαίωμα ακροάσεως (Σ.Ε. 503/1969, 1811/1969, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.050). Το καθεστώς αντιδρά βίαια. Δημοσιεύονται διάταγμα αποδοχής ανύπαρκτης παραίτησεως του προέδρου του Συμβουλίου Επικρατείας και νομοθετικό διάταγμα (197/1969) που κηρύσσει άκυρες όλες αποφάσεις δικαιώνουν δικαστές.

Η δικτατορία δεν διώκει μόνο τους «κομμουνιστές», αλλά όλο το πολιτικό φάσμα.

266.- Η Ελληνική Υπόθεση στο Συμβούλιο της Ευρώπης. – Επειδή η Ελλάς δεσμεύεται διεθνώς από την Ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, οι Κυβερνήσεις της

Δανίας, της Νορβηγίας, της Σουηδίας και της Ολλανδίας καταθέτουν προσφυγές (20 Σεπτ.1967) κατά της Κυβερνήσεως της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου για παραβίαση πολλών άρθρων της ΕΣΔΑ (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.055). Οι προσφυγές κηρύσσονται παραδεκτές (24 Ιαν. και 31 Μαΐου 1968). Έρευνες και ακροάσεις γίνονται στην Ελλάδα και το Στρασβούργο. Λίγο πριν την ψηφοφορία στην Επιτροπή Υπουργών για αποπομπή της Ελλάδας, ο υπουργός Εξωτερικών Πιπινέλης ανακοινώνει ότι η Ελληνική Κυβέρνηση καταγγέλλει τη Σύμβαση της Ρώμης και το καταστατικό του Συμβουλίου της Ευρώπης (12 Δεκ. 1969, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.096).

Σύμφωνα με τη Σύμβαση, η καταγγελία της τίθεται σε εφαρμογή μετά από 6 μήνες. Έτσι, η Επιτροπή Υπουργών «Αποφασίζει: – α) ότι η Κυβέρνηση της Ελλάδας παρεβίασε» πολλά άρθρα της Συμβάσεως: «–Καλεί με επίταση την Κυβέρνηση της Ελλάδας να αποκαταστήσει χωρίς καθυστέρηση τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις θεμελιώδεις ελευθερίες... – Καλεί εντόνως την Κυβέρνηση της Ελλάδας ιδίως να καταργήσει αμέσως τα β α σ α ν ι σ τ ή ρ ι α και την κακή μεταχείριση των κρατουμένων και να απελευθερώσει χωρίς καθυστέρηση εκείνους που κρατούνται επί τη βάσει διοικητικής πράξεως» (15 Απρ. 1970, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.098).

Η Ελλάς είναι το πρώτο μέλος που εκδιώκεται από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Η Ελληνική Υπόθεση δίνει το ηθικό στίγμα της δικτατορίας και δείγμα από τα δεινά που προξένησε. Η τουρκική εισβολή στην Κύπρο έχει πολλαπλασιαστικές συνέπειες, εθνικές, οικονομικές, ηθικές...Δεύτερο κράτος που εκδιώκεται είναι η Ρωσία μετά την επίθεσή της κατά της Ουκρανίας, (2022).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ Η ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ

Ι. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ

267. – Η θεσμική προσέγγιση των ευρωπαϊκών κρατών. – Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να καταταγεί σε καμία από τις γνωστές κατηγορίες του εσωτερικού ή του διεθνούς δικαίου, αποτελεί όμως υπερκρατικό μόρφωμα στο οποίο τα κράτη μέλη αναθέτουν οικειοθελώς την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων τους. Γι' αυτό και πολλοί τη χαρακτηρίζουν ατελές ομοσπονδιακό κράτος (βλ. ανωτ. αρ. 34). Αν όμως, κατά την κελσενική θεωρία, ταυτίσουμε κράτος και δίκαιο, οδηγούμαστε φυσιολογικά στο συμπέρασμα ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση ενέχει σαφή στοιχεία υπερεθνικής κρατικής μορφής, εφόσον μεγάλο τμήμα του δικαίου των κρατών μελών προέρχεται, άμεσα ή έμμεσα, από τους κοινούς θεσμούς (βλ. ανωτ. αρ. 147). Συνεπώς, η συνταγματική μας ιστορία πρέπει να περιλαμβάνει και την Ευρωπαϊκή Ένωση. Βέβαια, τα σχετικά ζητήματα αποτελούν αντικείμενο συστηματικής μελέτης από τον νεοπαγή κλάδο του ευρωπαϊκού δικαίου.

Η ιδέα για προσέγγιση των ευρωπαϊκών λαών και κρατών είναι παλαιά (Althusius, Kant, Briand), αποκρυσταλλώνεται όμως πάνω στα ερείπια του δεύτερου παγκοσμίου πολέμου. Τη χρησιμοποιούν για να μετατρέψουν τη γηραιά ήπειρο από πεδίο αιματηρών ανταγωνισμών σε χώρο ειρήνης, ευημερίας και δημοκρατίας, που είναι αλληλένδετες.

Την ανάγκη η εθνική κυριαρχία να υποσταλεί σχετικώς ή να ασκείται από κοινού διατυπώνει πρώτος ο Jean Monnet (1943): «Δεν θα υπάρξει ειρήνη στην Ευρώπη, αν τα κράτη ανασυνταχθούν με βάση την εθνική κυριαρχία». Τη σχετικά ακαθόριστη ιδέα κάποιου τύπου «*Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης*» συμμερίζονται τότε οι σημαντικότεροι ευρωπαίοι πολιτικοί ηγέτες (Churchill, Adenauer, Blum, De Gasperi κ.ά.). Για την προσέγγιση επιλέγεται η σταδιακή μέθοδος.

268. – Οι τρεις Κοινότητες. – Κατ' αρχάς, η Συνθήκη των Παρισίων (1951) για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακος και Χάλυβος (Ε.Κ.Α.Χ.) θέτει κοινό πλαίσιο παραγωγής και εμπορίας των δύο βασικών πρώτων υλών της τότε πολεμικής βιομηχανίας, για να καταστήσει τον πόλεμο μεταξύ των έξι ιδρυτικών εταίρων σχεδόν αδύνατο. Τη Συνθήκη συνάπτουν η Γαλλία, η Ομοσπονδιακή Γερμανία, η Ιταλία, η Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο. Η συνθήκη αυτή έχει συνάμα οικονομικό, πολιτικό αλλά και νομικό περιεχόμενο, διότι ιδρύει όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες που δεσμεύουν τα κράτη μέλη στους σχετικούς τομείς.

Τα όργανα αυτά είναι η Ανώτατη Αρχή, το Συμβούλιο, η Συνέλευση και το Δικαστήριο. Η Ανώτατη Αρχή έχει αποφασιστικές αρμοδιότητες και τα μέλη της είναι ανεξάρτητα. Τα διέπει η «*αρχή της υπερεθνικότητας*», που μνημονεύεται για μοναδική φορά σε κοινοτική συνθήκη. Το Συμβούλιο αποτελείται από υπουργούς των κρατών μελών και έχει εκτελεστικές αρμοδιότητες. Η Συνέλευση απαρτίζεται από εκπροσώπους των εθνικών κοινοβουλίων και διαθέτει μόνο συμβουλευτικές αρμοδιότητες. Τέλος, το Δικαστήριο επιφορτίζεται με την τήρηση των κανόνων δικαίου τους οποίους παράγουν τα όργανα της Συνθήκης.

Το 1957, οι Σ υ ν θ ή κ ε ς τ η ς Ρ ώ μ η ς, τις οποίες συνάπτουν τα ίδια έξι κράτη, ιδρύουν άλλες δύο κοινότητες, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ε.Κ.Α.Ε.) και την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Ε.Ο.Κ.), η οποία είναι και η σημαντικότερη, διότι έχει ευρύτατο αντικείμενο, την εγκαθίδρυση κ ο ι ν ή ς α γ ο ρ ά ς μεταξύ των κρατών μελών με την ελεύθερη κυκλοφορία προϊόντων, υπηρεσιών, κεφαλαίων και εργαζομένων, καθώς και την πρόβλεψη κοινής πολιτικής σε ορισμένα θέματα, ιδίως Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (Κ.Α.Π.).

Με τις Συνθήκες της Ρώμης και την επέκταση της κοινοτικής ύλης, η θεσμική ισορροπία μεταβάλλεται. Τα κράτη μέλη διεκδικούν και αποκτούν εντονότερο ρόλο στις αποφάσεις για κοινές «*πολιτικές*». Η Ανώτατη Αρχή μετονομάζεται σε Επιτροπή, παύει κατά κανόνα να έχει αποφασιστική αρμοδιότητα, διατηρεί όμως το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας και ανακηρύσσεται θεματοφύλακας της κοινοτικής νομιμότητας. Η αποφασιστική αρμοδιότητα περιέρχεται στο Συμβούλιο, όπου εκπροσωπούνται τα κράτη μέλη. Το Συμβούλιο αποφασίζει κυρίως με πλειοψηφία, αλλά χρειάζεται ομοφωνία για να λάβει απόφαση αντίθετη προς πρόταση της Επιτροπής. Η Συνέλευση εξακολουθεί να διαδραματίζει αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο, ενώ στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) ανατίθεται γενική αρμοδιότητα για την ερμηνεία και τήρηση του κοινοτικού δικαίου.

Από το 1966, εφόσον οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία, οποιοδήποτε κράτος μέλος μπορεί να προβάλει veto, αν θεωρεί ότι απειλούνται ζωτικά του συμφέροντα (συμβιβασμός του Λουξεμβούργου). Το 1967, με τη Συνθήκη συγχωνεύσεως οι τρεις Κοινότητες αποκτούν ενιαίο Συμβούλιο και ενιαία Επιτροπή. Το 1968, ολοκληρώνεται η τελωνειακή ένωση, και μάλιστα νωρίτερα από ό,τι προβλεπόταν, πράγμα που δείχνει τον δυναμισμό προς την οικονομική ενοποίηση. Το 1973, γίνεται η πρώτη διεύρυνση με την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας. Ακολουθούν η Ελλάδα (1981), η Ισπανία και η Πορτογαλία (1986) και η ένταξή τους συναρτάται με το όραμα για πολιτική ενοποίηση της ηπείρου πάνω στις αρχές της δημοκρατίας και του σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το 1979, η Συνέλευση εκλέγεται με ά μ ε σ η και καθολική ψηφοφορία ταυτοχρόνως σε όλα τα κράτη μέλη και μετονομάζεται σταδιακά σε Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η εκλογή αποδεικνύει τη βούληση για εμβάθυνση της πολιτικής ενότητας και ενισχύει την δημοκρατική νομιμοποίηση των κοινών θεσμών. Ενώ οι ευρωβουλευτές εκλέγονται ανά κράτη, οι κοινοβουλευτικές ομάδες είναι διακρατικές με βάση την πολιτική ομοιογένεια, πράγμα που προοιωνίζεται τη δημιουργία πολιτικού υπερεθνικού μορφώματος. Το 1987, τίθεται σε εφαρμογή η Ε ν ι α ί α π ρ ά ξ η. Αυτή, σύμφωνα με την ονομασία της, περιλαμβάνει, σε κοινό κείμενο, οικονομικές διατάξεις για την εσωτερική αγορά και κοινωνική συνοχή και πολιτικές καινο-

τομίες για την αύξηση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Έτσι τονίζει την προοπτική για ενιαία νομική προσωπικότητα των Κοινοτήτων. Την 1η Ιανουαρίου 1993, ολοκληρώνεται η μεγάλη εσωτερική αγορά δίχως σύνορα, ενώ ο ενιαίος ευρωπαϊκός χώρος, με την κατάργηση των εσωτερικών συνόρων και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων, πραγματοποιείται πέντε χρόνια αργότερα, χωρίς όμως τη συμμετοχή όλων των κρατών μελών, πράγμα που δείχνει τις αντιστάσεις προς μια ενιαία πολιτική οντότητα.

269. – Η Ευρωπαϊκή Ένωση. – Το 1989-1990, καταρρέουν τα κομμουνιστικά καθεστώτα της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης και αίρονται πολλά εμπόδια για την προσέγγιση των κρατών της ηπείρου. Η ανάγκη περαιτέρω πολιτικής ενοποίησης γίνεται ολοένα εμφανέστερη. Η διαδικασία αυτή εγκαινιάζεται με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που υπογράφεται στο Μάαστριχτ, το 1992, και τίθεται σε εφαρμογή την 1η Νοεμβρίου 1993. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη δημιουργία κοινού νομίσματος, νέες κοινές «πολιτικές» (για το περιβάλλον, την έρευνα και τεχνολογία κλπ.) και σημαντική ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αποκτά δικαίωμα να συναποφασίζει με το Συμβούλιο σε αρκετά θέματα. Η Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται πλέον σε τρεις πυλώνες. Δίπλα στους βασικούς οικονομικούς στόχους (πρώτος πυλώνας) προστίθεται η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική άμυνας (Κ.Ε.Π.Π.Α., δεύτερος πυλώνας) και οι υποθέσεις εσωτερικής ασφάλειας και δικαιοσύνης (τρίτος πυλώνας).

Το 1993, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θέτει κριτήρια για την αποδοχή νέων κρατών. Τα «κριτήρια της Κοπεγχάγης» είναι ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του δημοκρατικού πολιτεύματος, η ύπαρξη βιώσιμης οικονομίας της αγοράς και η αποδοχή του κοινοτικού κεκτημένου (β. κατωτ. αρ. 560). Το 1995, προσχωρούν η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) επεκτείνει το δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για συναπόφαση και τις περιπτώσεις κατά τις οποίες το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Επίσης, ανοίγει τον δρόμο για την κοινοτικοποίηση του τρίτου πυλώνα και εισάγει την αρχή της ευελιξίας. Σύμφωνα με αυτή, τουλάχιστον οκτώ κράτη μέλη μπορούν να προχωρήσουν ταχύτερα και βαθύτερα από τα υπόλοιπα στον δρόμο προς την ολοκλήρωση. Εξ άλλου, τονίζονται περαιτέρω οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, που είναι μηχανισμοί κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβερνήσεων.

Στις 15 Μαρτίου 1999, παραιτείται η Επιτροπή υπό τον Σαντέρ, όταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο απειλεί να ψηφίσει πρόταση μομφής για διαχειριστικές ανωμαλίες. Έτσι, εισάγονται στοιχεία κοινοβουλευτικής ευθύνης στο θεσμικό σύστημα της Ε.Ε.

270. – Προς συνταγματικούς θεσμούς; – Η Ε.Ε. είναι οικονομικός γίγαντας και πολιτικός νάνος, ειδικά μετά την εισαγωγή του ευρώ (2002) και την ανάδειξη των Η.Π.Α. σε μοναδική παγκόσμια υπερδύναμη. Η πολιτική ενοποίηση της Ευρώπης γίνεται ολοένα επιτακτικότερη. Το 2001, ολοκληρώνεται η σύνταξη του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. Η Συνθήκη της Νίκαιας (2003) δεν κατορθώνει να εισαγάγει τις απαραίτητες θεσμικές αλλαγές.

Όσο όμως οι αντιστάσεις πολλαπλασιάζονται, τόσο αυξάνει και η συνείδηση ότι χωρίς δομικές αλλαγές ολόκληρο το κοινό εγχείρημα θα αποτύχει.

Η απάντηση επιχειρείται με την Ευρωπαϊκή Συνέλευση (2002), στην οποία συμμετέχουν ήδη και τα κράτη που προσχωρούν το 2004 (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχία, Σλοβακία, Σλοβενία, Εσθονία, Λεττονία, Λιθουανία, Κύπρος και Μάλτα) και το 2007 (Βουλγαρία και Ρουμανία). Η Συνέλευση καταλήγει σε ολοκληρωμένο κείμενο συνταγματικής συνθήκης (2003). Αυτήν όμως την απορρίπτουν με δημοψήφισμα οι λαοί της Γαλλίας και της Ολλανδίας (2005) και ναυαγεί. Έτσι, συνάπτεται η «*Συνθήκη της Λισαβώνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*», που ισχύει από το 2009. Το 2013, η Κροατία γίνεται το 28ο μέλος της Ε.Ε., αλλά, το 2020, η Μεγάλη Βρεταννία αποχωρεί ύστερα από δημοψήφισμα.

Αν η Ε.Ε. έχει τη θέληση να παίξει ηγετικό ρόλο μέσα στην παγκοσμιοποίηση, η ανάδειξή της σε υπερεθνικό ομοσπονδιακό μόρφωμα φαίνεται επιβεβλημένη. Τότε θα αποκτήσει και την αποκλειστικά δική της συνταγματική ιστορία, στην οποία ίσως ενταχθούν και οι συνταγματικές ιστορίες των κρατών μελών της.

II. ΤΑ ΑΛΛΑ ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΚΡΑΤΗ

271. – Οι Ιόνιοι Νήσοι. – Στο πρώτο νεοελληνικό κράτος, ισχύουν διαδοχικώς τρία Συντάγματα, το Σύνταγμα του 1800 (το λεγόμενο βυζαντινό πολίτευμα), το Σύνταγμα του 1803, που εμφορείται από φιλελεύθερες αρχές, και το Σύνταγμα του 1817, που ουσιαστικά καταρτίζει ο Άγγλος ύπατος αρμοστής Thomas Maitland και με τροποποιήσεις εφαρμόζεται έως την προσάρτηση. Και τα τρία Συντάγματα καθιερώνουν αριστοκρατικό πολίτευμα, δηλαδή ακολουθούν την κοινωνική δομή που επιβάλλει η ενετική κατοχή έως το 1797. Η σπουδαιότητά τους έγκειται στο ότι εθίζουν τους Επτανήσιους στη λειτουργία συνταγματικών θεσμών.

272. – Η Σάμος και η Ικαρία. – Η Ηγεμονία της Σάμου (1834-1912) έχει πολίτευμα κατά βάση μονοκρατικό, αλλά προβλέπεται και συνέλευση. Η βραχύβια Ελευθέρα Πολιτεία της Ικαρίας (17 Ιουλίου – 4 Νοεμβρίου 1912) έχει de facto Κυβέρνηση.

273. – Η Κρήτη. – Στην Κρητική Πολιτεία ισχύει πρώτα το Σύνταγμα του 1899, που περιέχει στοιχεία δημοκρατικά και μονοκρατικά. Ο ύπατος αρμοστής, που όρισαν οι προστάτιδες Δυνάμεις, έχει «*την ανωτάτην εξάσκηση της πολιτικής εξουσίας του Κράτους*» (Ν. Ν. Σαρίπολος) και διορίζει ένα αριθμό βουλευτών. Οι σύμβουλοί του (υπουργοί) δεν έχουν πολιτική ευθύνη ενώπιον της βουλής και δεν μπορούν να είναι βουλευτές. Αρκετές διατάξεις προστατεύουν τα ατομικά δικαιώματα. Το Σύνταγμα του 1909 αποτελεί σαφή εξέλιξη προς τον κοινοβουλευτισμό.

274.- Η Βόρειος Ήπειρος. – Η Προσωρινή Κυβέρνηση της Αυτονόμου (Βορείου) Ηπείρου (Γ. Ζωγράφος, 17 Φεβρουαρίου-Οκτώβριος 1914) είναι de facto Κυβέρνηση.

275.- Η Κύπρος. – Το Σύνταγμα της Κυπριακής Δημοκρατίας (1960), κράτους μέλους της Ε.Ε., καθιερώνει π ρ ο ε δ ρ ι κ ό σύστημα και περιέχει πρωτότυπες διατάξεις ευνοϊκές για την τουρκική κοινότητα. Αποτελεί ισχύον δίκαιον, αλλά δεν εφαρμόζεται σε όλη του την έκταση.

III. ΑΝΑΣΚΟΠΗΣΗ

276.- Τα σταθερά χαρακτηριστικά. – Η συνταγματική ιστορία αποτελεί τμήμα της ευρύτερης ιστορίας του νεοελληνικού κρατιδίου που αναγνώρισαν οι προστάτιδες Δυνάμεις, το 1830, και σήμερα είναι κράτος μέλος της Ε.Ε. Τη συνταγματική ιστορία τη χαράσσουν οι ε θ ν ι κ έ ς π ρ ο κ λ ή σ ε ι ς που η Ελλάς πρέπει να αντιμετωπίσει. Τα Συντάγματα είναι μέσα εκσυγχρονισμού και, γι' αυτό τον σκοπό, χρησιμοποιούν ολοένα και περισσότερο την ταυτόχρονη ε ν ί σ χ υ σ η της εκτελεστικής εξουσίας και των ατομικών δικαιωμάτων. Έτσι, επιδιώκεται αποτελεσματικότητα στην αντιμετώπιση των προβλημάτων με τη συμμετοχή του λαού στους δημοκρατικούς θεσμούς.

Υπενθυμίζουμε, π.χ., ότι το Σύνταγμα του 1844 είναι προϊόν της επαναστάσεως του 1843, η οποία ακολουθεί τη δεύτερη πτώχευση και την αδυναμία να αντληθούν κέρδη από τον τουρκοαιγυπτιακό πόλεμο, ότι το Σύνταγμα του 1864 είναι η απάντηση στη διαφθορά και στην απώλεια της ευκαιρίας για κέρδη από τον κρμαϊκό πόλεμο, ότι το Σύνταγμα του 1911 είναι συνέπεια του κινήματος του 1909, που προκαλεί επανάσταση των Νεοτούρκων κ.λπ. Στο ίδιο σχήμα, το 1844, καθιερώνεται η συνταγματική προστασία των ελευθεριών, το αντιπροσωπευτικό σύστημα και η καθολική ψήφος. Το 1864, η λαϊκή κυριαρχία και η μονήρης βουλή. Το 1911, η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και η αγροτική μεταρρύθμιση κ.λπ. Το ίδιο σχήμα επαληθεύεται και το 1975. Ήδη η μεγάλη οικονομική κρίση απαιτεί πάλι ενίσχυση της εκτελεστικής, ώστε αυτή να λύνει τα προβλήματα, αλλά και των ατομικών δικαιωμάτων, ώστε να ικανοποιούνται οι πολίτες.

277.- Κάτω από τους συνταγματικούς θεσμούς. – «Επί μακρόν επεκράτησε παρ' ημίν η δοξασία ότι πρωταίτιοι της πλημμελούς των πραγμάτων διαχειρίσεως είναι οι υπέρτατοι άρχοντες και οι υπέρτατοι θεσμοί. Αλλά σήμερον επείσθημεν, υποθέτω, ότι τούτο είναι υπεκφυγή του ζητήματος και ουχί λύσις. Εντεύθεν εάν δεν θέλωμεν να αμβλυωπώμεν προς το φως της μεμαρτυρημένης αληθείας, ανάγκη να ομολογήσωμεν ότι εν κοινοβουλευτική πολιτεία σωφρόνως ωργανωμένη οι υπέρτατοι άρχοντες και οι υπέρ-

τατοι θεσμοί δεν ενεργούσιν εμμή όπως το έθνος θέλει να ενεργήσωσιν. Οίκοθεν ούτε απολύτως αγαθοί είναι, ούτε πονηροί απολύτως· αλλ' όπως τα κάτοπτρα, απεικονίζουν τα δρώντα πρόσωπα και τα συμβαίνοντα πράγματα. Εάν τα πράγματα και τα πρόσωπα χωλαίνωσι, δεν πταίουν τα κάτοπτρα· μάτην δε ηθέλομεν εξακολουθεί να θραύωμεν αυτά προμηθεύμενοι νέα, διότι και τα νέα τας αυτάς θέλουνσι παραστήσει εικόνας» (Κ. Παπαρηγόπουλος).

«Το ελληνικόν κρατίδιον από της Επαναστάσεως του 1821 μέχρι των ημερών μας έζησε βίον “νομικώς” μεν ανεξάρτητον, πραγματικώς δε αποικιακού ή νεοαποικιακού τύπου... – Καθ' όλον το διάστημα της ζωής του νεοελληνικού κρατιδίου η ανάγκη του εξευρωπαϊσμού θα καταστή αχχώδης προσδοκία, ενώ παραλλήλως η κοινωνική εξέλιξις θα ανακόπτεται λόγω ευρωπαϊκών αναγκών. Μέχρι του Β' Παγκοσμίου Πολέμου άνω του ημίσεος του ελληνικού πληθυσμού θα συντηρείται υπό της γεωργίας, υπό αθλίας συνθήκας διαβιώσεως. Η πείνα θα προσλάβη το ψευδώνυμον της λιτοδιαίτου αρετής και ο Έλλην αγρότης θα εθισθή να θεωρή την ζωήν ως μίαν ανυπέρβλητον πραγματικότητα εκμεταλλεύσεως... η εντοπία [αγορά] δεν θα είναι εις θέσιν να προσφέρει τον επιούσιον άρτον. Οι παλαιοί φεουδάρχαι θα διατηρήσουν την ευρωστίαν εις τας κτητικές σχέσεις και θα αποτελούν το έμψυχον υλικόν των κυβερνήσεων και της διοικήσεως. Από της Επαναστάσεως μέχρι σήμερον αι ευάριθμοι οικογένειαι, αι οποίαι εκύβερνσαν την Ελλάδα κληρονομικώς, ήσαν κατά το μάλλον φεουδαρχικής προελεύσεως. Και μέχρι σήμερον η οικογενειοκρατία, ο θεσισθρισμός των “ημετέρων”, η “κλίκα”, θα συντηρούν μίαν μονοπωλιακήν τάξιν, όχι μόνον εις τον κοινωνικόν αλλά και εις τον πνευματικόν χώρον. Η ξενοκίνητος αυτή πνευματική “φεουδαρχία” θα αποβή ο πλέον επικίνδυνος πρακτορικός δεσμός ύλη της λαϊκής φωνής. –...Ο Διεθνής Οικονομικός Έλεγχος θα επιθέση την σφραγίδα της απροσχηματίστου εξαρτήσεως και εις τον οικονομικόν και εις τον πολιτικόν τομέα. –... Ο πραγματισμός βεβαίως μας έχει διά σοβαρωτάτων όντως επιχειρημάτων πείσει ότι είναι αδιανόητος και ανεφάρμοστος δι' εν μικρόν κράτος η [πραγματική] ανεξαρτησία. Η αντίκρουσις της διαπιστώσεως είναι πράγματι αδύνατος, εάν δεν αναιρεθή η πίστις αυτή εις την βάσιν της. Η δυσπιστία και η απραγμοσύνη διά την απόκτησιν της ανεξαρτησίας μίαν και μόνην βεβαίαν συνέπειαν έχει, την διατήρησιν της εξαρτήσεως» (Τάσος Λιγνάδης, 1975).

278.- Ανακεφαλαιωτικοί πίνακες. -

ΤΑ 27 ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΚΥΡΙΟΤΕΡΕΣ ΧΡΟΝΟΛΟΓΙΕΣ

1. Πρώτη Δημοκρατία (1821-27)

- 1822 Α΄ Εθνοσυνέλευση, Σύνταγμα Επιδαύρου
- 1823 Β΄ Εθνοσυνέλευση, Σύνταγμα Άστρους
- 1826 Διοικητική Επιτροπή
- 1827 Ο Καποδίστριας εκλέγεται Κυβερνήτης
- 1827 Γ΄ Εθνοσυνέλευση, Σύνταγμα Τροιζήνας, 1η πτώχευση

2. Δημοκρατικός καισαρισμός (1828-32)

- 1829 Δ΄ Εθνοσυνέλευση Άργους
- 1830 Το Πρωτόκολλο του Λονδίνου
- 1831 Δολοφονία Ι. Καποδίστρια
- 1831 Διοικητική Επιτροπή. Αυγ. Καποδίστριας
- 1831 Ε΄ Εθνοσυνέλευση Ηγεμονικό «Σύνταγμα»
- 1832 Δ΄ κατά συνέχειαν Εθνοσυνέλευση

3. Απόλυτη μοναρχία (1832-43)

- 1833-35 Αντιβασιλεία

- 1808-30 Πόλεμοι ανεξαρτησίας σε Λατινική Αμερική, Μπολιβάρ, Σαν Μαρτίν
- 1815 ΒΑΤΕΡΛΩ, ΙΕΡΑ ΣΥΜΜΑΧΙΑ
- 1821 Συνέδριο Λάιμπαχ. Παγκ. πληθυσμός 1,06 δισ.
- 1822 Συνέδριο Βερώνας, Ι. Συμμαχία καταστέλλει επανάσταση Ισπανίας
- 1823 Δόγμα Μονρόε
- 1830 Ιουλιανή επανάσταση σε Γαλλία. Η Αλγερία γαλλική
- 1835 Τοκβίλ

4. Συνταγματική μοναρχία (1843-62)

- 1843 Επανάσταση. 2η πτώχευση
- 1843-44 Η της Γ΄ Σεπτεμβρίου Εθνική Συνέλευση
- 1844 Σύνταγμα και εκλογικός νόμος

5. Κυβερνώσα βουλή μεσοβασιλείας (1862-64)

- 1862 Επανάσταση. Έξωση του Όθωνα
- 1862 Β΄ Εθνική Συνέλευση
- 1862 Άμεση εκλογή Αλφρέδου
- 1863 Επιλογή Γεωργίου Α΄
- 1863 Αγγλία παραχωρεί Ιόνιους Νήσους

6. Α΄ περίοδος βασιλευομένης δημοκρατίας (1864-1909)

- 1864 Σύνταγμα
- 1871 Δικαστικός έλεγχος συνταγματικότητας νόμων
- 1875 Δεδηλωμένη. Χ. Τρικούπης
- 1881-82 Προσάρτηση Θεσσαλίας, Γλάδστων
- 1893 Τρικούπης, σιδηρόδρομοι, διώρυγα Κορίνθου, 3η πτώχευση
- 1897 Ήττα
- 1898 ΔΙΕΘΝΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ.

- 1848 Επανάστασεις. Χλωροφόρμιο
- 1853-56 Κριμαϊκός πόλεμος
- 1859 Δαρβίνος
- 1861-65 Αμερικανικός εμφύλιος
- 1863 Αρχή ιμπρεσιονισμού
- 1869 Διώρυγα Σουέζ. Μεντελέγιεφ
- 1859-70 Ενοποίηση Ιταλίας
- 1870-71 Γαλλογερμανικός πόλεμος. Η Κορμούνα
- 1870 Β΄ Βιομηχανική Επανάσταση, ηλεκτρισμός, εσωτερική καύση
- 1877 Ρωσοτουρκικός πόλεμος
- 1878 Κύπρος σε Αγγλία «*προς κατοχήν και διοίκησιν*». Συνέδριο Βερολίνου
- 1881 Τυνησία γαλλικό προτεκτοράτο. Θάνατος Ντοστογιέφσκυ
- 1883 Θάνατοι Μαρξ και Βάγκνερ
- 1885 Διαμοιρασμός Αφρικής, Συνδιάσκεψη Βερολίνου. Θάνατος Βίκτωρος Ουγκώ
- 1894-1906 Υπόθεση Ντρέιφους, Ζολά
- 1894 Εγκάρδια Συνεννόηση Αγγλίας-Γαλλίας
- 1895 Θάνατος Παστέρ. Ακτίνες Χ
- 1896-1914 Η Μπελ Επόκ. Ολυμπιακοί αγώνες Ντίζελ

7. Βασιλευόμενη δημοκρ. μετά Επαν/ση (1909-15)

1909	Κίνημα Στρατιωτικού Συνδέσμου
1910	Ο Ελ. Βενιζέλος πρωθυπουργός. Α΄ Αναθεωρητική Βουλή
1911	Β΄ Αναθεωρητική Βουλή. Σύνταγμα
1911-54	75.000 αυτοκίνητα σε 43 έτη
1913	Δολοφονία Γεωργίου Α΄
1913	Συνθήκη Βουκουρεστίου

8. Μεικτό πολίτευμα Κωνσταντίνου (1915-17)

1915	Κωσταντίνος αποποιείται Κύπρο
1915	Δύο διαλύσεις
1915-...	ΕΘΝΙΚΟΣ ΔΙΧΑΣΜΟΣ

9. De facto Προσωρινή Κυβέρνηση Θεσσα/ης (1916-17)

1916	Κίνημα Εθνικής Αμύνης
1916	Κήρυξη πολέμου κατά Γερμανίας και Βουλγαρίας

10. Μεικτό πολίτευμα βουλής Λαζάρων (1917-20)

1917	Τελεσίγραφο Ζοννάρ. Αλέξανδρος
1917	Αναβίωση βουλής Μαΐου 1915
1920	Συνθήκη Σεβρών. Απόπειρα κατά Βενιζέλου
1920	Θάνατος Αλεξάνδρου
1920	Εκλογικός θρίαμβος αντιβενιζελικών

1899	Ασπιρίνη
1901	Ομάδες αίματος. Θάνατος Βέρντι
1903	Αδελφοί Ράιτ. Κιουρί. Υπογραφή σιδηροδρόμου Βερολίνου- Βαγδάτης
1904	Γερμανική γενοκτονία σε Ν.Δ.Αφρική
1905	Αϊνστάιν. Αποτυχημένη Ρωσική Επ/ση
1908	Μαζική παραγωγή φθηνών Φορντ. Επανάσταση Νεοτούρκων. Αυστρία προσαρτά Βοσνία-Ερζεγοβίνη
1909	Φρόυδ
1910	Αλβανική εξέγερση. Θάνατος Τολστόι
1911	Ιταλία σε Λιβύη, Δωδεκάνησα
1912-13	Βαλκανικοί πόλεμοι
1912	Μαρόκο Γαλλικό προτεκτοράτο
1914	Διώρυγα Παναμά
1914-18	Α΄ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ
1915	Γενοκτονία Αρμενίων, Ποντίων, Ασσυρίων
1891-1916	Υπερσιβηρικός
1917	Λένιν με «σφραγισμένο» τραίνο, ΟΚΤΩΒΡΙΑΝΗ ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ
1918-19	Εξεγέρσεις σε Γερμανία. Δολοφονίες Λούξμπουργκ, Λίμπκνεχτ
1918	Η τζαζ στην Ευρώπη
1919-43	Κομμιντέρν

11. Μεικτό πολίτευμα Γ΄ Συντακτικής (1920-22)

- 1920 Δύο διακοινώσεις Μ. Δυνάμεων
- 1920 Δημοψήφισμα και επάνοδος Κωνσταντίνου.
- 1922 ΜΙΚΡΑΣΙΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗ

12. Δικτατορία Επαναστάσεως 1922 (1922-23)

- 1922 Παραίτηση Κωνσταντίνου. Γεώργιος Β΄
- 1922 Εκτέλεση των Έξι
- 1923 Συνθήκη Λωζάννης
- 1923 Αποτυχημένο κίνημα
- 1923 Απομάκρυνση Γεωργίου Β΄

13. Δημοκρ. πολίτευμα Δ΄ Συντακτικής (1924-25)

- 1924 Ανακήρυξη Δημοκρατίας από Συνέλευση
- 1924 Δημοψήφισμα

14. Δικτατορία Στρατηγού Πάγκαλου (1925-26)

- 1925 Κίνημα Παγκάλου
- 1925 Θνησιγενές Σύνταγμα

15. Δεύτερη Δημοκρατία (1926-35)

- 1926 Κίνημα Κονδύλη
- 1926 Εκλογές με αναλογική. Οικουμενική Κυβέρνηση Ζαΐμη
- 1927 Σύνταγμα
- 1928-32 Βενιζελική τετραετία. (4η πτώχευση, 1932)
- 1929 Συμβούλιο Επικρατείας
- 1933 Αποτυχημένο κίνημα Πλαστήρα
- 1933 Απόπειρα δολοφονίας Βενιζέλου
- 1935 Αποτυχημένο βενιζελικό κίνημα

1920-33 Ποτοαπαγόρευση στις Η.Π.Α.

1920-29 Τα Τρελά Χρόνια

1921 Ινσουλίνη

1922 Άνοδος Μουσολίνι

1924-30 Υπερρεαλισμός

1924 Επικράτηση Στάλιν

1927 Ομιλών κινηματογράφος. Παγκόσμιος πληθυσμός 2 δισ.

1929-39 Κράχ, Μεγάλη Ύφεση

1933 Χίτλερ Καγκελάριος. Φρ. Ρούζβελτ Πρόεδρος

1933-38 Το «Νέο Συμβόλαιο»

16. Μεικτό πολίτευμα Κυβερν. Π. Τσαλδάρη (1933)

- 1935 Συντ. πράξεις. Κατάργηση γερουσίας
- 1935 Εκλογές με αποχή βενιζελικών

17. Μεικτό πολίτευμα Ε΄ Συντακτικής (1935)

- 1935 Κίνημα Παπάγου, Οικονόμου, Ρέππα

18. Δικτατορία Στρατηγού Κονδύλη (1935)

- 1935 Επαναφορά Συντάγματος 1911
- 1935 Δημοψήφισμα

19. Βασιλευόμενη δημοκρατία παλινόρθ. (1935-36)

- 1936 Εκλογές Γ΄ Αναθεωρητικής Βουλής

20. Βασιλεύουσα δικτατορία 4ης Αυγ. (1936-41)

- 1936 Δύο διατάγματα 4ης Αυγ.
- 1940 Το Όχι

21. Κατοχικές Κυβερνήσεις (1941-44)

- 1942 Ο Μεγάλος Λιμός
- 1943 Κυβέρνηση Ι. Ράλλη. Τάγματα Ασφαλείας

22. De facto Κυβερνήσεις εξωτερικού (1941-44)

- 1944 Κίνημα Μέσης Ανατολής
- 1944 Συνέδριο Λιβάνου
- 1944 Σύμφωνο Καζέρτας

23. De facto Κυβέρνηση Ελεύθερης Ελλάδας (1944)

24. De facto Κυβερνήσεις Απελευθ/ως (1944-46)

- 1944 Αποτυχημένο κομμουνιστικό κίνημα
- 1945 Κυβέρνηση Πλαστήρα. Συμφωνία Βάρκιζας
- 1946 Εκλογές με αναλογική, αποχή Κ.Κ.Ε.

- 1936 Νίκη Λαϊκού Μετώπου σε Γαλλία. Δίκης Μόσχας
- 1936-39 Ισπανικός εμφύλιος
- 1935 Κέυνς

- 1936-40 Τσάπλιν, Ντίσνεϋ

- 1937 Σφαγή Ναντσίνγκ

- 1939 Ιταλία καταλαμβάνει Αλβανία. Σύμφωνο Μολότωφ- Ρίμπεντροπ

- 1939-45 Β΄ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ, Γερμανικές γενοκτονίες

- 1944 Απόβαση σε Νορμανδία. Συμφωνία ποσοστών Τσώρτσιλ - Στάλιν

- 1945 Διάσκεψη Γιάλτας. Χιροσίμα. Αντιβιοτικά, εντομοκτόνα. Ο.Η.Ε.

25. Μεταπολεμική βασιλευσόμ. δημοκρατία (1946-67)

1946-49	ΕΜΦΥΛΙΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ
1946-50	Δ' Αναθεωρητική Βουλή
1946	Δημοψήφισμα, επάνοδος Γεωργίου Β'
1946	Γ' Ψήφισμα
1947	Δόγμα Τρούμαν. Σχέδιο Μάρσαλ
1947	«Προσωρινή Δημοκρατική Κυβέρνηση Ελεύθερης Ελλάδας»
1947	Α.ν.509, Κ.Κ.Ε. εκτός νόμου
1948	Σχέδιο Συντάγματος
1950-52	Κυβερνήσεις Σοφ. Βενιζέλου, Πλαστήρα
1952	Σύνταγμα
1952	Ψήφισμα για παρασύνταγμα
1952	Ελλάς στο ΝΑΤΟ
1952	Εκλογές με πλειοψηφικό. Νίκη Παπάγου
1955	ΕΟΚΑ
1955-63	Καραμανλική οκταετία
1958	Ενισχυμένη αναλογική
1959	Συμφωνίες Ζυρίχης & Λονδίνου για Κύπρο
1961	Εκλογές. Σχέδιο «Περικλής». Ανένδοτος Αγών.
1963	«Βαθεία Τομή»
1963	Παραίτηση Καραμανλή
1963	Μακάριος αμφισβητεί 13 σημεία
1963	Εκλογές. Σχετική πλειοψηφία Ε.Κ.
1964	Εκλογές. Ε.Κ. 53%
1965	Παραίτηση Γ. Παπανδρέου. Κυβερνήσεις αποστατών
1967	Κυβέρνηση Κανελλόπουλου, β.δ. εκλογών

1945-75	Τα 30 Ένδοξα Χρόνια
1946-49	Νιού λούκ, μπικίνι, φεμινισμός
1947	Ανεξαρτησία Ινδών, Γκάντι. Τρανζίστορ
1947-91	ΨΥΧΡΟΣ ΠΟΛΕΜΟΣ
1947-56	Κομινφόρμ
1948	Παγκόσμιο Συμβούλιο Εκκλησιών
1949	Ίδρυση ΝΑΤΟ. Νίκη Κ.Κ. Κίνας, Μάο
1949-1991	Κομεκόν
1950-1953	Πόλεμος Κορέας. Θέατρο παραλόγου
1952	Άνοδος Νάσερ
1953	DNA. Έγχρωμη τηλεόραση
1955	Διάσκεψη Μπαντούγκ, Αδέσμευτοι. Εμβόλιο πολιομυελίτιδας
1955-1991	Σύμφωνο Βαρσοβίας
1956	Αποσταλινοποίηση. Ροκ, Έλβις
1957	Συνθήκη Ρώμης, ΕΟΚ. Σπούτνικ
1959	Αποδημία Δαλάι Λάμα
1960	Αντισυλληπτικό χάπι. Θάνατος Καμύ. Ανεξαρτησία 17 κρατών Αφρικής
1961	Γκαγκάριν στο διάστημα
1963	Δολοφονία Κένεντυ
1965	Μπιτλομανία. Άρση αναθεμάτων από Παύλο ΣΤ' και Αθηναγόρα

26. Στρατιωτική δικτατορία (1967-74)

1967	Πραξικόπημα συνταγματαρχών
1967	Αποτυχημένο βασιλικό αντιπραξικόπημα
1968	Δημοψήφισμα, Σύνταγμα
1969	Η Ελλάδα εκτός Συμβουλίου Ευρώπης
1973	Δημοψήφισμα, Σύνταγμα
1973	Εξέγερση Πολυτεχνείου
1973	Πραξικόπημα Ιωαννίδη
1974	Τουρκική απόβαση στην Κύπρο
1974	Παράδοση εξουσίας σε Καραμανλή

27. Τρίτη Δημοκρατία (1974-...)

1974	Κυβέρνηση εθνικής ενότητας. Εκλογές
1974	Δημοψήφισμα. Αβασίλευτη δημοκρατία
1974-75	Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή
1975	Σύνταγμα
1981	Η Ελλάδα μέλος Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
1981	Εκλογική νίκη ΠΑΣΟΚ
1985-86	ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή.
1989-90	Παρένθεση απλής αναλογικής
2000-01	Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή
2002	Ευρώ
2007-08	Η΄ Αναθεωρητική Βουλή.
2009-...	ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΗ
2015	Εκλογική νίκη ΣΥΡΙΖΑ Αλ. Τσίπρα
2015	Συμβουλευτικό δημοψήφισμα

1967	Πόλεμος 6 ημερών
1968	Ο «Μάιος '68». Σοβιετική εισβολή σε Τσεχοσλοβακία
1969	Άρμστρονγκ στη Σελήνη. Γ΄ Βιομηκή επανάσταση, υπολογιστές
1970	Θάνατος Ράσελ
1971	Αξονικός τομογράφος. Μαύρες τρύπες
1973	Πόλεμος Γιομ Κιπούρ. Θάνατος Πικάσο
1974	Πορτογαλία δημοκρατική. Γουστεργκέϊτ, παραίτηση Νίξον
1975	Θάνατος Φράνκο. Ισπανία δημοκρατική
1978	Τεγκ σε Κίνα. Ιωάννης-Παύλος Β΄. Εξωσωματική γονιμοποίηση
1979	Ιράν ισλαμικό κράτος. ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΔΥΣΗΣ – ΙΣΛΑΜ
1980	Εξάλειψη ευλογιάς
1981	Προσωπικοί υπολογιστές σε εμπόριο
1983	Διαδίκτυο
1989	Πτώση Τείχους Βερολίνου
1990	Επανένωση Γερμανίας
1991	Διάλυση Ε.Σ.Σ.Δ. ΚΑΤΑΡΡΕΥΣΗ ΣΟΒΙΕΤΙΚΟΥ ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΥ
2001	Επιθέσεις Αλ Κάιντα σε Η.Π.Α.
2002	Εξάλειψη πολιομειλίτιδας σε Ευρώπη
2009	Δ΄ Βιομ. επανάσταση, νέες τεχνολογίες
2010	Η Κίνα 2η οικονομική δύναμη
2012	Τεχνητή νοημοσύνη
2015-16	Ισλαμικές επιθέσεις σε Γαλλία

2019 Εκλογική νίκη Ν.Δ. Κυρ. Μητσοτάκη
 2019 Θ' Αναθεωρητική Βουλή.

2018 Από 1950, +22 έτη ζωής
 2019 Κορωνοϊός & εμβόλιο
 2022 Επίθεση Ρωσίας κατά Ουκρανίας
 2024 Επανεκλογή Τράμπ. Θερμότερο έτος
 2025 Παγκόσμιος πληθυσμός 8,3 δισ.

ΟΡΓΑΝΑ ΜΕ ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ

Α' Εθνοσυνέλευση (1821-22)	Σύνταγμα Επιδάουρου (1822)
Β' Εθνοσυνέλευση (1823)	Σύνταγμα Άστρους (1823)
Γ' Εθνοσυνέλευση (1827-28)	Σύνταγμα Τροιζήνος (1827)
Δ' Εθνοσυνέλευση Άργους (1829)	-----
Ε' Εθνοσυνέλευση (1831-32)	Ηγεμονικό «Σύνταγμα» (1832)
Δ' κατά συνέχειαν Εθνοσυνέλευση (1832)	-----
Η της Γ' Σεπτεμβρίου Εθνική Συνέλευση (1843-44)	Σύνταγμα του 1844
Β' Εθνική Συνέλευση (1862-64)	Σύνταγμα του 1864
Α' Αναθεωρητική Βουλή (1910)	-----
Β' Αναθεωρητική Βουλή (1910-11)	Σύνταγμα του 1911
Γ' Συντακτική Συνέλευση (1920-22)	-----
Δ' Συντακτική Συνέλευση (1924-25)	Θνησιγενές Σύνταγμα του 1925
Βουλή του 1926 (1926-27)	Σύνταγμα του 1927
Ε' Συντακτική Συνέλευση (1935)	-----
Γ' Αναθεωρητική Βουλή (1936)	-----
Δ' Αναθεωρητική Βουλή (1946-50)	Σχέδιο Συντάγματος του 1948
Βουλή του 1951 (1951-52)	Σύνταγμα του 1952
Υπουργικό Συμβούλιο (δικτατορίας)	Σύνταγμα του 1968
Υπουργικό Συμβούλιο (δικτατορίας)	Σύνταγμα του 1973
Ε' Αναθεωρητική Βουλή (1974-75)	Σύνταγμα του 1975

ΒΟΥΛΕΣ ΜΕ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ

ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή (1985-86)	Αναθεώρηση του 1986
Ζ' Αναθεωρητική Βουλή (2000-01)	Αναθεώρηση του 2001
Η' Αναθεωρητική Βουλή (2007-08)	Αναθεώρηση του 2008
Θ' Αναθεωρητική Βουλή (2019)	Αναθεώρηση του 2019

ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΑ

1920	«Κωνσταντίνος» ή λευκό;		98,97%
1924	Έγκριση αποφ. Εθνοσυν. για Δημοκρατία;	Ναι	69,98%
1935	Βασιλευόμενη ή αβασίλευτη; (Έγκριση ψηφίσματος)	Βασιλευόμενη	97,87%
1946	«Βασилεύς Γεώργιος» ή λευκό;		68,40%
1968	Σύνταγμα;	Ναι	92,10%
1973	Τροποποίηση Συντάγματος;	Ναι	78,57%
1974	Βασιλευόμενη ή αβασίλευτη;	Αβασίλευτη	69,18%
2015	Αποδεκτό σχέδιο συμφωνίας;	Όχι	61,31%

ΕΝΑΛΛΑΓΗ ΣΤΗΝ ΕΞΟΥΣΙΑ

1920-1922	Αντιβενιζελικοί	1981-1989	Βενιζελικοί
1922-1932	Βενιζελικοί	1989-1993	Αντιβενιζελικοί (1989 – ΚΚΕ)
1932-1941	Αντιβενιζελικοί	1993-2004	Βενιζελικοί
1941-1950	Αντιβενιζελικοί με Βενιζελικούς	2004-2009	Αντιβενιζελικοί
1950-1952	Βενιζελικοί	2009-2012	Βενιζελικοί
1952-1963	Αντιβενιζελικοί	2012-2015	Οι δύο μαζί
1963-1967	Βενιζελικοί	2015-2019	ΣΥΡΙΖΑ
1967-1981	Αντιβενιζελικοί	2019- ...	Αντιβενιζελικοί με Βενιζελικούς

ΤΡΙΤΟ ΜΕΡΟΣ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΡΙΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ι. Η ΕΓΚΑΘΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ

279.- Η de facto Κυβέρνηση Καραμανλή. – Στη λεγόμενη «Κυβέρνηση εθνικής ενότητας» υπουργοί διορίζονται (π.δ. 518/1974) πολιτικοί από την Ε.Ρ.Ε. και την Ε.Κ. και προσωπικότητες που έχουν διακριθεί στην αντίθεση προς τη δικτατορία. Ως αντιπρόεδρος και υπουργός εξωτερικών διορίζεται ο κεντρώος Γ. Μαύρος.

Με το επόμενο προεδρικό διάταγμα (519/1974, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.104) αμνηστεύονται όλα τα εγκλήματα που «έχουν σχέση προς την κατάσταση την δημιουργηθείσαν από της 21ης Απριλίου 1967». «Κατάδικοι ή προφυλακισμένοι» για αυτά «απολύονται των φυλακών» (ά. 1-2).

Αφού όμως ο θεμελιώδης κανόνας της έννομης τάξεως είναι τώρα η λαϊκή κυριαρχία, οι πράξεις που έγιναν εναντίον της δικτατορίας και υπέρ της δημοκρατίας δεν αποτελούν πλέον εγκλήματα. Υπό αυτό το πρίσμα, η αμνήστευση ήταν περιττή και αποτελεί μεθόδευση για να ελευθερωθούν αμέσως οι φυλακισμένοι αντιστασιακοί χωρίς αντιδράσεις στον στρατό. Πάντως, μέχρι την 1η Αυγούστου 1974 η αλλαγή του θεμελιώδους κανόνα είναι μόνο «φυσικό γεγονός» και δεν αναφέρεται σε κανένα κείμενο. Αργότερα, για να μην επικαλούνται οι χουντικοί την αμνηστία, πρώτα συντακτική πράξη και ύστερα ψήφισμα της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής ερμηνεύουν αυθεντικώς το διάταγμα αμνηστίας: «*Η αληθής έννοια του άρθρου 1 του Π.Δ. υπ' αριθ. 519... είναι ότι δεν περιλαμβάνονται οπωσδήποτε εις την υπ' αυτού χορηγουμένην αμνησίαν πάντα τα καθ' οιονδήποτε τρόπον και χρόνον τελεσθέντα εγκλήματα των φορέων και εν γένει οργάνων της εκ του πραξικοπήματος της 21ης Απριλίου 1967 προεληθούσης καταστάσεως*» (5 ψηφίσματος Δ'/1975, «Περί του πραξικοπήματος της 21ης Απριλίου 1967, διώξεως εγκλημάτων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων», βλ. και 1 σ.π. 3ης Οκτ. 1974, ενώ άλλη αυθεντική, και μάλιστα συσταλτική, ερμηνεία αμνηστίας δεν είναι γνωστή). Γενικότερα και για να μην υπάρχει αμφιβολία για τον παράνομο χαρακτήρα ολόκληρου του δικτατορικού καθεστώτος, η Ε' Αναθεωρητική Βουλή διακηρύσσει με το ίδιο ψήφισμα: «*Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΔΙΚΑΙΩ ΟΥΔΕΠΟΤΕ ΚΑΤΕΛΥΘΗ*» (βλ. ανωτ. αρ. 51).

Την 1η Αυγούστου 1974, εκδίδεται η πρώτη συντακτική πράξη της de facto περιόδου («Περί αποκαταστάσεως της δημοκρατικής νομιμότητος και ρυθμίσεως θεμάτων του δημοσίου βίου μέχρι του οριστικού καθορισμού του πολιτεύματος και της καταρτίσεως νέου Συντάγματος της Χώρας»). Αυτή η «καταστατική» σ.π. καταργεί συλλή-

βδην το Σύνταγμα της δικτατορίας και κάθε «*συντακτική ή συντακτικού χαρακτήρος*» πράξη της (α. 15, βλ. και 10 σ.π. 7ης Αυγ. 1974), ξαναθέτει σε ισχύ το Σύνταγμα του 1952 «*εξαίρσει των διατάξεων αυτού των καθορίζουσών την μορφήν του Πολιτεύματος*» και ορίζει ότι «*Μέχρι του οριστικού καθορισμού της μορφής του Πολιτεύματος διά της ελευθέρας εκφράσεως της βουλήσεως του Ελληνικού Λαού τα καθήκοντα του Ανωτάτου Αρχontos ασκούνται υπό του Προέδρου της Δημοκρατίας*» (α. 1-2). Έτσι ο Γκιζίκης παραμένει στη θέση του μέχρι το δημοψήφισμα. Οι διατάξεις του Συντάγματος τροποποιούνται με συντακτικές πράξεις που εκδίδει το υπουργικό συμβούλιο και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (3). «*Μέχρι της συγκλήσεως της Εθνικής Αντιπροσωπείας η νομοθετική εξουσία ενεργείται υπό του Υπουργικού Συμβουλίου διά νομοθετικών διαταγμάτων κυρουμένων, εκδιδομένων και δημοσιευομένων υπό του Ανωτάτου Αρχontos*» (10 § 1). Ούτε οι συντακτικές πράξεις ούτε τα νομοθετικά διατάγματα προβλέπεται ότι πρέπει να υποβληθούν για κύρωση στη μέλλουσα Βουλή.

Συνολικώς εκδίδονται 8 σ.π., που καλύπτουν ανάγκες της μεταβατικής περιόδου. Από τις σ.π. δεν λείπουν ορισμένες επουσιώδεις διατάξεις. Π.χ., η επέκταση της ισοβιότητας στους παρέδρους και εισηγητές του Συμβουλίου της Επικρατείας (ά. 8 σ.π. 1ης Αυγούστου 1974) προδίδει τις ανομολόγητες έγνοιες των συντακτών.

Ο Καραμανλής και η Κυβέρνησή του αντιμετωπίζουν τεράστια προβλήματα, αλλά επιδεικνύουν σωφροσύνη και πολιτική δεξιοτεχνία. Ενώ μπορεί να εκραγεί πόλεμος με την Τουρκία (Αττίλας II, 14 Αυγ. 1974), η Κυβέρνηση μόνο προοδευτικά αποκτά πλήρη έλεγχο του στρατού. Σύντομα, όμως, αποκαθιστά γνήσια φιλελεύθερη δημοκρατία, την οποία η Ελλάς είχε χάσει από το 1915. Η εγκαθίδρυση «*κράτους δικαίου*» προϋποθέτει λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος με εκλογές, λύση του πολιτειακού, ψήφιση νέου Συντάγματος και κάθαρση του άγους της δικτατορίας, ζητήματα αλληλένδετα. Η μέθοδος που επιλέγεται (σ.π. περί προσφυγής εις την λαϊκήν ετυμηγορίαν προς ολοκλήρωση της δημοκρατικής νομιμότητας, 4 Οκτ. 1974) είναι η ψήφιση Συντάγματος από εκλεγμένη συνέλευση και η απομόνωση του πολιτειακού, για το οποίο αποφαινεται ο λαός με δημοψήφισμα. Η εκκαθάριση του κρατικού μηχανισμού και ο ποινικός κολασμός για τα εγκλήματα των χουντικών γίνονται, χωρίς βιασύνη, σε περισσότερες φάσεις, όταν σταδιακά η Κυβέρνηση δεν ανησυχεί για απειθαρχία στον στρατό.

280.- Οι δύο λαϊκές ετυμηγορίες. – Ο δρόμος προς τις εκλογές ξεκινά με τη νομιμοποίηση του Κ.Κ.Ε. (ν.δ. 59/1974, περί συστάσεως και επαναλειτουργίας πολιτικών κομμάτων, που καταργεί τον α.ν. 509/1947, ανωτ. αρ. 255). Η κατάσταση πολιορκίας αίρεται (π.δ. 615 και 700/1974). Οι εκλογές (17 Νοεμβρίου 1974) διεξάγονται υποδειγματικά με σύστημα ενισχυμένης αναλογικής χωρίς +1 και για πρώτη φορά προβλέπονται βουλευτές Επικρατείας.

Το σύνθημα «*Η ο Καραμανλής ή τα τανκς*» (Μίκης Θεοδωράκης) εκφράζει τον πολιτικό ρεαλισμό του λαού εκείνες τις ημέρες. Η Ν.Δ. συγκεντρώνει 54,37% των εγκύρων και 220 έδρες, η Ένωση Κέντρου-Νέες Δυνάμεις 20,42% και 60, το ΠΑΣΟΚ 13,58% και 12, η Ενωμένη Αριστερά 9,47% και 8 και η ακροδεξιά Εθνική Δημοκρατική Ένωση 1,08% και καμία έδρα. Η Νέα Δημοκρατία εμπνέεται το όνομά της από το γκωλικό κόμμα, ενώ το Κ.Κ.Ε. δεν εμφανίζεται με το όνομά του και βάζει πλάτη στον Καραμανλή.

Για τη λύση του πολιτειακού προβλέπεται ότι «*Εντός 15 το βραδύτερον ημερών από της διενεργείας εκλογών Εθνικής Αντιπροσωπείας, η εξ αυτών προερχομένη Κυβέρνησις υποχρεούται όπως προκηρύξει δημοψήφισμα προς καθορισμόν της μορφής του δημοκρατικού πολιτεύματος*» (1 § 1 εδ. α' σ.π. 4ης Οκτ. 1974). Το δημοψήφισμα (π.δ. 804/1974) διεξάγεται (8 Δεκ. 1974) πριν από την εναρκτήρια συνεδρίαση της Βουλής, που έτσι βρίσκει το πολιτειακό λυμένο. 69,18% των έγκυρων ψηφοδελτίων αναγράφουν «*Αβασίλευτος δημοκρατία*» και 30,82% «*Βασιλευσμένη δημοκρατία*». Πριν από το δημοψήφισμα όλα τα κόμματα λαμβάνουν θέση υπέρ της αβασίλευτης εκτός από τη Ν.Δ., που αφήνει το ζήτημα στην κρίση κάθε οπαδού της. Έτσι η άλλοτε βασιλική παράταξη αποφεύγει τον διαμελισμό (βλ. ανωτ. αρ. 93). Αν είχε εμμένει στον βασιλικό της χαρακτήρα, θα είχε συρρικνωθεί και δεν θα μπορούσε να διεκδικεί την εξουσία.

Η Ε' Αναθεωρητική Βουλή, όπως αυτοονομάσθηκε, είναι και αυτή συντακτική.

Μετά τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος, η Βουλή εκλέγει (2 § 2 σ.π. 4ης Οκτ. 1974) προσωρινό Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον Μιχαήλ Στασινόπουλο (18 Δεκ. 1974), τον οποίο ψηφίζουν μόνον οι βουλευτές της Ν.Δ. «*Ο Προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί τας, υπό του Συντάγματος του 1952, παρεχομένας εις τον Ανώτατον Άρχοντα αρμοδιότητας, πλην των δικαιωμάτων διαλύσεως της Βουλής, αναστολής, αναβολής ή διακοπής των εργασιών της Βουλευτικής Συνόδου, ως και παύσεως της Κυβερνήσεως*» (2 ψηφίσματος Β'/1974). Αρχικώς, ο Καραμανλής πρότεινε στον Κανελλόπουλο να γίνει Πρόεδρος, αλλά αυτός αρνήθηκε συνδέοντας την άρνησή του «*με το σχέδιον Συντάγματος, που [ο Καραμανλής] έχει προετοιμάσει, και με τας προσωπικάς μέλλοντάς βλέψεις*» του Πρωθυπουργού. Απλούστερα, ο Κανελλόπουλος δεν υπέγραψε παραίτηση χωρίς ημερομηνία.

281.- Οι συντακτικές εργασίες. – Η διαδικασία επεξεργασίας του νέου Συντάγματος (ά. 2-3 σ.π. 4ης Οκτ. 1974) ξεκινά με σχέδιο που η Κυβέρνηση συντάσσει, δίνει στον Τύπο (23 Δεκ. 1974) και καταθέτει στη Βουλή (7 Ιαν. 1975). Η Ε' Αναθεωρητική Βουλή συγκροτεί (ψηφίσμα Γ'/1975) κοινοβουλευτική Συνταγματική Επιτροπή (πρόεδρος Κ. Τσάτσος), η οποία επεξεργάζεται το σχέδιο πρώτα σε δύο υποεπιτροπές και ύστερα σε ολομέλεια. Η Ολομέλεια της βουλής συζητεί το κείμενο της Επιτροπής και το ψηφίζει κατ' άρθρον και στο σύνολο (7 Ιουν. 1975). Το νέο Σύνταγμα το υπογράφει ο πρόεδρος της βουλής, το δημοσιεύει ο προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με διάταγμα προσυπογεγραμμένο από τον πρόεδρο και τα μέλη του υπουργικού συμβουλίου και ισχύει από τις 11 Ιουν. 1975 (Σ 120 § 1 και ψήφισμα ΙΑ'/1975). Από το σημείο αυτό λήγει η αναθεωρητική αρμοδιότητα της βουλής, που μετατρέπεται σε κοινή (βλ. και ανωτ. αρ. 197).

Η απόκτηση νέου Συντάγματος συμβολίζει την ολοκλήρωση της νομικής ασφάλειας και της σταθερότητας του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Τότε η Κυβέρνηση έχει πληροφορίες ότι το τουρκικό σεισμογραφικό σκάφος «Χόρα» πρόκειται, το καλοκαίρι του 1975, να κάνει έρευνες στο Αιγαίο, οπότε ένα θερμό επεισόδιο δεν αποκλείεται. Το «Χόρα» τελικώς βγαίνει το επόμενο έτος. Η Ελλάδα ήταν προτιμότερο να αντιμετωπίσει πολεμική σύγκρουση έχοντας Σύνταγμα. Από την άλλη μεριά, είναι χαρακτηριστικό ότι την επομένη από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος η Ελλάδα υποβάλλει αίτηση για πλήρη ένταξη στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες.

Η νέα συνταγματική τάξη ολοκληρώνεται με την εκλογή (19 Ιουνίου 1975) του πρώτου οριστικού Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 114), του Κ. Τσάτσου (210 ψήφοι της Ν.Δ., έναντι 55 υπέρ του Π. Κανελλόπουλου από Ε.Κ.-Ν.Δ., Ε.Δ.Α., Κ.Κ.Ε.-εσωτ. και μεμονωμένους της Ν.Δ., και 20 λευκών από Π.Α.Σ.Ο.Κ. και Κ.Κ.Ε.).

282.- Η εκπόνηση του συνταγματικού κειμένου. – Κατά τη διάρκεια της δικτατορίας ο Κ. Παπακωνσταντίνου συντάσσει δύο ανέκδοτα σχέδια Συντάγματος, το ένα με κληρονομικό αρχηγό του κράτους και το άλλο με αιρετό. Χωρίς μεγάλη πιθανότητα σφάλματος, θα πρόκειται για επεξεργασία του Συντάγματος του 1952 με προσθήκη ιδεών κυρίως από τη «Βαθεία Τομή» και το σχέδιο Μανιάτη (βλ. ανωτ. αρ. 254 και 262). Βάση του κυβερνητικού σχεδίου αποτελεί το δεύτερο κείμενο Παπακωνσταντίνου. Ορισμένα σημεία του τα επεξεργάζεται ο Κ. Τσάτσος και για τα μεγάλα ζητήματα αποφασίζει ο ίδιος ο Καραμανλής. Σε επί μέρους θέματα παίρνουν τη γνώμη ειδικών και τις διάφορες συμβολές τις συντονίζουν σε ενιαίο κείμενο. Το κυβερνητικό σχέδιο επισύρει οξύτατη κριτική από την αντιπολίτευση (βλ. κατωτ. αρ. 284).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Σύμφωνα με το πρώτο κυβερνητικό σχέδιο, για να εκλεγεί κανείς Πρόεδρος της Δημοκρατίας, έπρεπε να έχει την ελληνική ιθαγένεια από τη γέννησή του, κάτι που δεν είχαν ούτε ο πρωθυπουργός Καραμανλής ούτε ο Γ. Μαύρος, αρχηγός του δεύτερου κόμματος, γεννημένοι στην Οθωμανική Αυτοκρατορία πριν από τους βαλκανικούς πολέμους. Αυτό, βέβαια, διορθώθηκε αμέσως, αλλά η αβλεψία δείχνει την περιρρέουσα προχειρότητα.

Κατά τη συζήτηση του κειμένου γίνονται δεκτές πολλές τροπολογίες (ίσως 120). Πριν όμως ολοκληρωθεί η διαδικασία, όλη η αντιπολίτευση αποχωρεί από τη συζήτηση των λίγων άρθρων που απομένουν και αφορούν προεδρικές αρμοδιότητες (βλ. κατωτ. αρ. 284). Το Σύνταγμα στο σύνολό του το ψηφίζουν μόνον οι βουλευτές της Ν.Δ.

Το Σύνταγμα του 1975 βασίζεται στο Σύνταγμα του 1952, αλλά έχει και πρωτότυπες ρυθμίσεις. Για ορισμένες διατάξεις έχουν ληφθεί υπ' όψιν, ιδίως, το Σύνταγμα του 1927 και τα Συντάγματα της Γαλλίας, της Γερμανίας και της Ιταλίας. Σε 52 άρθρα του Συντάγματος υπάρχουν διατάξεις από τα Συντάγματα της δικτατορίας, που και αυτά χρησιμοποίησαν τη «Βαθεία Τομή».

283.- Το Σύνταγμα του 1975. – Μοιάζει με το Σύνταγμα του 1952, αλλά προβλέπει αρχηγό του κράτους που εκλέγεται έμμεσα με πρωτότυπο τρόπο, είναι απαλλαγμένο από τις δουλείες των εμφύλιων συγκρούσεων και περιέχει πολλές νέες διατάξεις που εκφράζουν τη σύγχρονη φιλελεύθερη (αντιπροσωπευτική) δημοκρατία με κοινωνικό περιεχόμενο.

Το νέο Σύνταγμα προβλέπει εξορθολογισμένο κοινοβουλευτικό σύστημα με μονήρη βουλή και διατυπώνει ρητά τον χωρισμό των εξουσιών και την αρχή της δεδηλωμένης (άρθρα 26 και 37 § 2). Ιδρύει και δεύτερο νομοθετικό όργανο, που αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το υπουργικό συμβούλιο, για την έκδοση «*πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*» (44 § 1). Προβλέπει συμβουλευτικό δημοψήφισμα (44 § 2) και τον θεσμό των νόμων πλαισίων (43 § 4). Επιτρέπει βουλευτές Επικρατείας (54 § 3) και την άσκηση του νομοθετικού έργου σε Τμήματα της βουλής (70). Ιδρύει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (100) και ανάγει τα φορολογικά δικαστήρια σε τακτικά διοικητικά (94). Επιτρέπει την ίδρυση περισσότερων βαθμίδων στην τοπική αυτοδιοίκηση (102 § 1). Προβλέπει εφικτή διαδικασία για τη συνταγματική αναθεώρηση με πολύ λίγους ουσιαστικούς περιορισμούς (110). Το εξαιρετικά επιτυχές άρθρο 28 θεσπίζει την υπεροχή του διεθνούς δικαίου έναντι του νόμου και επιτρέπει, υπό όρους, την αναγνώριση συνταγματικών αρμοδιοτήτων σε όργανα διεθνών οργανισμών και τη θέσπιση περιορισμών στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας. Ακόμη περισσότερο, διευκολύνει την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας.

Για πρώτη φορά υπάρχει συνταγματική ρύθμιση για τα πολιτικά κόμματα (άρ. 29). Μετά την εμπειρία της δικτατορίας, ενισχύεται η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων τόσο με γενικές ρήτρες (π.χ., προστασία της αξίας του ανθρώπου και ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, 2 § 1 και 5 § 1) όσο και με πολλές επί μέρους διατάξεις (π.χ., ανώτατο όριο για την προφυλάκιση, παρουσία εκπροσώπων της δικαστικής αρχής σε έρευνες σε κατοικία, 6 § 4 και 9 § 1). Χαρακτηριστικά, «*Τα βασανιστήρια, οποιαδήποτε σωματική κάκωση, βλάβη υγείας, ή άσκηση ψυχολογικής βίας, καθώς και κάθε άλλη προσβολή της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας απαγορεύονται και τιμωρούνται, όπως νόμος ορίζει*» (7 § 2). Επίσης, «*Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται εις βάρος του γενικού συμφέροντος*» (17 § 1), ενώ καθιερώνεται η ισότητα των φύλων (4 § 2). Προβλέπονται ορισμένα κοινωνικά δικαιώματα (21). Έχει διαγραφεί η διάταξη για την επίσημη γλώσσα του κράτους (βλ. ανωτ. αρ. 198). Τέλος, το νέο Σύνταγμα διατυπώνει ρητά δικαίωμα αντιστάσεως και μάλιστα προσθέτει αντίστοιχη υποχρέωση (άρθρο 120).

Η ΔΙΑΡΘΡΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Μέρος πρώτο. Βασικές διατάξεις

Τμ. Α'. Μορφή του πολιτεύματος (άρθρα 1-2)

Τμ. Β'. Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας (3)

Μέρος Δεύτερο. Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα (4-25)

Μέρος Τρίτο. Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας

Τμ. Α'. Σύνταξη της Πολιτείας (26-29)

Τμ. Β'. Πρόεδρος Δημοκρατίας. Κεφ. 1ο *Ανάδειξη του Προέδρου* (30-34) Κεφ. 2ο *Εξουσίες και ευθύνη από τις πράξεις του Προέδρου* (35-48) Κεφ. 3ο *Ειδικές ευθύνες του Προέδρου της Δημοκρατίας* (49-50)

Τμ. Γ'. Βουλή. Κεφ. 1ο *Ανάδειξη και συγκρότηση της Βουλής* (51-54) Κεφ. 2ο *Κωλύματα και ασυμβίβαστα των βουλευτών* (55-58) Κεφ. 3ο *Καθήκοντα και δικαιώματα των βουλευτών* (59-63) Κεφ. 4ο *Οργάνωση και λειτουργία της Βουλής* (64-72) Κεφ. 5ο *Νομοθετική λειτουργία της Βουλής* (73-77) Κεφ. 6ο *Φορολογία και δημοσιονομική διαχείριση* (78-80)

Τμ. Δ'. Κυβέρνηση. Κεφ. 1ο *Συγκρότηση και αποστολή της Κυβέρνησης* (81-83) Κεφ. 2ο *Σχέσεις Βουλής και Κυβέρνησης* (84-86)

Τμ. Ε'. Δικαστική εξουσία. Κεφ. 1ο *Δικαστικοί λειτουργοί και υπάλληλοι* (87-92) Κεφ. 2ο *Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων* (93-100 Α)

Τμ. ΣΤ'. Διοίκηση. Κεφ. 1ο *Οργάνωση της διοίκησης* (101-102) Κεφ. 2ο *Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης* (103-104) Κεφ. 3ο *Καθεστώς του Αγίου Όρους* (105)

Μέρος Τέταρτο. Ειδικές, τελικές και μεταβατικές διατάξεις

Τμ. Α'. Ειδικές διατάξεις (106-109). Τμ. Β'. Αναθεώρηση του Συντάγματος (110).

Τμ. Γ'. Μεταβατικές διατάξεις (111-119). Τμ. Δ'. Ακροτελεύτια **διάταξη (120)**.

284.- Η ρήξη με αφορμή προεδρικές αρμοδιότητες και το παραμύθι των «υπερεξουσιών». – Το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος περιείχε διατάξεις που δεν συνάδουν με τη φιλελεύθερη δημοκρατία και αποτέλεσαν εύκολο στόχο κριτικής από την αντιπολίτευση. Τέτοιες διατάξεις θα στερούσαν ψήφους από τη Ν.Δ. και θα δυσκόλευαν την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας. Έτσι, η πλειοψηφία τις διέγραψε.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Το σχέδιο διατύπωνε την αρχή της εθνικής και όχι της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1). Όριζε ότι «*Η προσφυγή εις απεργίαν προς επιδίωξιν πολιτικών ή άλλων σκοπών, ξένων προς τα υλικά και τα ηθικά συμφέροντα των εργαζομένων απαγορεύεται*» (11 § 5, Δεκεμβρίου 1974) και ότι η κατάχρηση των ατομικών δικαιωμάτων, υπό όρους, «*τιμωρείται ως ο νόμος ορίζει*» (22 § 2). Το σχέδιο προέβλεπε τη θέση πολιτικών κομμάτων εκτός νόμου και την έκπτωση των βουλευτών τους (12 §§ 3-4, Δεκ. 1974), απόλυτη απαγόρευση συστάσεως εξεταστικών επιτροπών της βουλής για την εξωτερική πολιτική ή την εθνική άμυνα (68 § 3) κλπ.

Από την άλλη μεριά, κανένα κόμμα της μειοψηφίας δεν έχει συγκροτημένες απόψεις για το νέο Σύνταγμα. Για όλη την αντιπολίτευση οι συντακτικές εργασίες αποτελούν εξαιρετική ευκαιρία να προβάλλει τις εκλεκτικές συγγένειες των κυβερνητικών θέσεων με τα κείμενα της δικτατορίας.

Οι συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή είναι συχνά μέτριες. Σοβαρά συνταγματικά ζητήματα δεν αντιμετωπίζονται καν (π.χ., η χρησιμότητα δεύτερης βουλής) ή συζητούνται χωρίς εμβάθυνση (π.χ., η δικαστική ανεξαρτησία). Σχεδόν επαναλαμβάνεται ό,τι παρατηρήθηκε για τη Β' Εθνική Συνέλευση (1862-1864): οι βουλευτές *«Εδυσπίστουν προς πάντας· προς το παρελθόν προ παντός· προς το μέλλον επίσης· προς τας βουλάς του μέλλοντος ιδιαίτατα· εξόχως προς την εκτελεστικήν εξουσίαν· προς αλλήλους έτι μάλλον. Αι συνήθως διασταυρουμένα εν τη Συνελεύσει φράσεις, καθ' όλας τας διευθύνσεις, ήσαν αι εξής. “Ζητείτε να μας απατήσητε, ζητείτε να μας στήσητε παγίδα”»* (Λυκούδης).

Η αντιπολίτευση εντοπίζει την κριτική της σε ό,τι χαρακτηρίζει γενικώς *«προεδρικές υπερεξουσίες»*, δηλαδή κυρίως στις προεδρικές αρμοδιότητες χωρίς προσυπογραφή. Ποιες, όμως, ήταν αυτές κατά το κυβερνητικό σχέδιο και ποιες από αυτές μπήκαν στο Σύνταγμα του 1975;

Το κυβερνητικό σχέδιο προέβλεπε ότι *«Μετά την διενέργειαν γενικών βουλευτικών εκλογών, Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του επιτυχόντος την απόλυτον πλειοψηφίαν εδρών εν τη Βουλή κόμματος»* (ά. 38 § 2 εδ. α'). Με άλλα λόγια, η αρχή της δεδηλωμένης θα δέσμευε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μόνο στον πρώτο διορισμό πρωθυπουργού μετά τις εκλογές και όχι αργότερα. Επίσης, το σχέδιο εξαιρούσε την παύση του πρωθυπουργού από την υπουργική προσυπογραφή, πράγμα που θα έκανε τον κοινοβουλευτισμό ορλεανικό. Οι δύο αυτές διατάξεις δικαιολογούσαν το πολιτικό σενάριο που η αντιπολίτευση προέβαλλε κατά την επεξεργασία του Συντάγματος. Ο Πρόεδρος θα μπορούσε να παύσει τον λαοπρόβλητο πρωθυπουργό και να διορίσει στη θέση του οποιονδήποτε (τον *«κηπουρό»* του, όπως λένε...). Τούτο θα γινόταν σύμφωνα με το Σύνταγμα και χωρίς να γεννάται υποχρέωση για διάλυση της βουλής και εκλογές. Οι διατάξεις αυτές θα αποτελούσαν εκ των υστέρων πολιτική νομιμοποίηση των πρωτοβουλιών του Κωνσταντίνου Β' το 1965. Ο νέος πρωθυπουργός θα μπορούσε μάλιστα να προσυπογράψει διάταγμα που θα κήρυσσε κατάσταση πολιορκίας, οπότε θα καταλήγαμε σε προεδρική δικτατορία.

Να όμως που τελικά το κείμενο του Συντάγματος δεν περιέχει τις διατάξεις στις οποίες στηριζόταν η απευκαία υπόθεση. Οι λέξεις *«Μετά την διενέργειαν γενικών βουλευτικών εκλογών»* έχουν διαγραφεί και η λέξη *«επιτυχόντος»* έχει αντικατασταθεί από τη λέξη *«διαιθέτωντος»* (Σ 37 § 2). Έτσι η αρχή της δεδηλωμένης ισχύει σε όλη τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, δηλαδή από τις εκλογές έως τη διάλυση της βουλής ή τη λήξη της θητείας της. Συγχρόνως, η παύση της Κυβερνήσεως δεν εξαιρείται από τον κανόνα της υπουργικής προσυπογραφής (άρθρο 35 § 2). Οι εγγυήσεις για την τήρηση αυτών των συνταγματικών κανόνων είναι η δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου και η ποινική του ευθύνη για εσχάτη προδοσία ή παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος, καθώς και η ευθύνη του πρωθυπουργού από την προσυπογραφή. Ακόμη περισσότερο, οι ρυθμίσεις του 1975 καθιστούν νομικά αδύνατη την παύση της Κυβερνήσεως, εφόσον δεν έχει αλλάξει η δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της βουλής στο πρόσωπο του πρωθυπουργού. Αν ο Πρόεδρος παύσει την Κυβέρνηση, *«η εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως ανατίθεται εις μέλος της Βουλής υποχρεούμενον όπως ζητήση ψήφον εμπιστοσύνης... ή εις μέλος ή μη της Βουλής προς άμεσον διάλυσιν αυτής και ενέργειαν εκλογών»* (άρθρο 38 § 1). Έτσι διακρίνουμε δύο περιπτώσεις. Αν ο νέος πρωθυπουργός προορίζεται να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης, πρέπει να ορισθεί σύμφωνα με τον κανόνα της δεδηλωμένης. Εφόσον η δεδηλωμένη παραμένει, ο Πρόεδρος πρέπει, για να παύσει τον πρωθυπουργό, να διορίσει πάλι τον ίδιο άνθρωπο πρωθυπουργό και αυτός να προσυπογράψει το διάταγμα παύσεως του εαυτού του. Άρα η παύση είναι αδύνατη. Αν όμως ο Πρόεδρος, μετά από παύση του πρωθυπουργού, διορίζει νέο πρωθυπουργό *«μέλος ή μη της βουλής προς άμεσον διάλυσιν αυτής και ενέργειαν εκλογών»*, τότε δεν δεσμεύεται από τη δεδηλωμένη και μπορεί να διορίσει όποιον θέλει. Αυτός όμως ο πρωθυπουργός θα μείνει μόνον έως τις εκλογές, δηλαδή το πολύ 30 ημέρες.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Τον Μάιο 1980, όταν παραιτήθηκε ο πρωθυπουργός Κ. Καραμανλής, για τον διορισμό νέου πρωθυπουργού ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κ. Τσάτσος εφήρμοσε τον κανόνα της δεδηλωμένης και περιέμενε την ανάδειξη του νέου αρχηγού του κόμματος της πλειοψηφίας, του Γ. Ράλλη (γιου του Ιωάννου). Δεν διόρισε «μέλος ή μη της Βουλής» της δικής του επιλογής. Το ίδιο συνέβη και τον Σεπτέμβριο 1981, όταν παραιτήθηκε ο πρωθυπουργός Γ. Ράλλης, που διέθετε την εμπιστοσύνη της Βουλής. Ο Πρόεδρος Καραμανλής ξαναδιόρισε (π.δ. 1.115/1981) αμέσως τον Ράλλη, επειδή ήταν ο εκλεκτός της δεδηλωμένης, «ως μέλος της βουλής προς άμεσον διάλυσιν αυτής και ενέργειαν εκλογών» (άρθρο 38 § 1 εδ. β' 1975). Το κείμενο του 1975 προέβλεπε για επιλογή πρωθυπουργού τους ίδιους κανόνες μετά από παραίτηση του προηγούμενου και μετά από παύση. Άρα ό,τι συνέβη μετά από παραίτηση του πρωθυπουργού ισχυε και για παύση. Η ερμηνεία αυτή ήταν η ερμηνεία όσων οργάνων του κράτους ήταν αρμόδια να εφαρμόζουν τους συγκεκριμένους κανόνες, δηλαδή η μόνη που ισχύσε (βλ. ανωτ. αρ. 150).

Κατά την άποψη που καταγγέλλει τις «υπερεξουσίες», η δεσπόζουσα θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας ενισχύεται από το ότι η θητεία του είναι πάντοτε πενταετής, ενώ εκλέγεται από τη βουλή μόνη. Πάντοτε μέσα στην ίδια ευκαιρία, ο πρώτος Πρόεδρος θα παρητείτο λίγο πριν από τη λήξη της τετραετούς θητείας της βουλής του 1974, δηλαδή το 1978. Τότε η ίδια βουλή θα εξέλεγε νέο Πρόεδρο της Δημοκρατίας –τον ίδιο τον Καραμανλή–, του οποίου η θητεία θα έληγε το 1983. Ο πρώτος Πρόεδρος Κ. Τσάτσος επιβεβαίωσε μάλιστα ότι ήταν διατεθειμένος να παραχωρήσει τη θέση του στο πρώτο σήμα του Καραμανλή (*Le Monde*, 20 Σεπτεμβρίου 1977).

Για να μην μπορεί να γίνει κάτι τέτοιο, οι αρχηγοί των τριών κομμάτων της μειοψηφίας πρότειναν της εξής τροπολογία: «Αν η [ιδία] Βουλή εκλέγη διά δευτέραν φοράν Πρόεδρον της Δημοκρατίας, η εκλογή γίνεται πάντοτε διά το υπόλοιπον της θητείας του προηγούμενου». Αφορμή για την αποχώρηση των τριών κομμάτων από τις τελευταίες συνεδριάσεις της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής είναι η απόρριψη της τροπολογίας από την πλειοψηφία. Για να μην υπάρχει μάλιστα αμφιβολία, το Σύνταγμα ορίζει ότι «Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας γίνεται σε κάθε περίπτωση για πλήρη θητεία» (32 § 2). Πάντως, ακόμη και χωρίς τη ρητή διατύπωση θα ισχυε ο ίδιος κανόνας, διότι το Σύνταγμα δεν προβλέπει κολοβή θητεία. Η σημασία της τροπολογίας είναι, λοιπόν, μικρή. Εφόσον η προεδρική θητεία είναι 5 έτη και η βουλευτική το πολύ 4 –και κανείς δεν προτείνει κάτι διαφορετικό–, το να έχει εκλεγεί ο Πρόεδρος από προηγούμενη βουλή συμβαίνει κανονικά σε κάθε προεδρική θητεία.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Δύο φορές ο Καραμανλής εκλέγεται μόνον από τη Ν.Δ., παραμένει με κοινοβουλευτική πλειοψηφία ΠΑΣΟΚ (1981-1985, 1993-1995) και το πολίτευμα λειτουργεί ομαλά.

Στην τροπολογία αποκρυσταλλώνεται η διαμάχη πλειοψηφίας και μειοψηφίας το 1975. Όταν όμως το ΠΑΣΟΚ ως πλειοψηφία αναθεωρεί, το 1986, τις διατάξεις για τις λεγόμενες προεδρικές «υπερεξουσίες», ξεχνά εντελώς το μήλο της Έριδος του 1975. Ούτε η Ν.Δ. το αναφέρει καν, αν όχι για τίποτε άλλο, έτσι απλά και μόνο για να προβάλει την ασυνέπεια των αντιπάλων της. Αυτό το μεμονωμένο παράδειγμα επιτρέπει γενικότερες σκέψεις για το αντίκρισμα πολλών πολιτικών αντιπαραθέσεων.

Ο νεολογισμός «υπερεξουσίες» εμπεριέχει υποκειμενική κρίση και υποδηλώνει ότι οι εξουσίες, δηλαδή οι αρμοδιότητες με διακριτική ευχέρεια, κάποιου οργάνου θεωρούνται τόσο μεγάλες, που ανατρέπουν την απαραίτητη ισορροπία με τις εξουσίες των άλλων οργάνων.

Οι περιβόητες προεδρικές «υπερεξουσίες», παρά την αντίθετη ερμηνεία που ίσχυσε στα αρμόδια όργανα, ανάγονται σε μείζον πολιτικό ζήτημα έως την αναθεώρηση του 1986. Όλοι οι συγγραφείς τις αποδέχονται τότε ως κάτι αυτονόητο, ως «πολιτικώς ορθόν» (μοναδική εξαίρεση: Παντελή, *Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: ο διορισμός του πρωθυπουργού, η παύση της Κυβερνήσεως και η κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας*, ΤοΣ, 1981, σελ. 242). Ενίοτε εκλαμβάνονται ότι ισχύουν διατάξεις του σχεδίου που δεν πέρασαν στο Σύνταγμα...

Ποιες ήταν οι αρμοδιότητες που πριν από το 1986 έδιναν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα να συγκρουσθεί με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία και την Κυβέρνηση; Ήταν μόνο δύο, αφ' ενός η διάλυση της βουλής και η προκήρυξη εκλογών, ενδεχομένως μαζί με παύση της Κυβερνήσεως και διορισμό νέου πρωθυπουργού, και αφ' ετέρου η προκήρυξη δημοψήφισμα-τος. Από όλες αυτές τις προεδρικές πράξεις μόνον η παύση χρειαζόταν προσυπογραφή. Και με τη διάλυση και με το δημοψήφισμα, ο Πρόεδρος καλεί τον λαό να επιλύσει μια διχογνωμία ανάμεσα στον ίδιο και την Κυβέρνηση. Αν ο λαός αποδοκιμάσει την προεδρική πρωτοβουλία, ο αιρετός αρχηγός του κράτους εξαναγκάζεται σε παραίτηση (πρβλ. ανωτ. αρ. 248), έστω και αν αυτό δεν το λέει το Σύνταγμα. Η παραίτηση ενός επί θητεία αρχηγού του κράτους είναι μέσα στη λογική της λειτουργίας του πολιτεύματος, ενώ ενός κληρονομικού ισοδυναμεί με βαθύτατη κρίση.

Γιατί όμως δόθηκαν αυτές οι δύο δυνατότητες στον Πρόεδρο, το 1975; Υπήρχε το ενδεχόμενο η ομαλή λειτουργία της δημοκρατίας και οι σχετικά ασχημάτιστες κομματικές δυνάμεις της εποχής να φέρουν στην εξουσία Κυβέρνηση που να ήθελε να ανατρέψει τις βασικές επιλογές του Καραμανλή. Το Σύνταγμα επέτρεπε στον Πρόεδρο να κάνει τον λαό να σκεφθεί για δεύτερη φορά. Η πολιτική που προστάτευαν οι ασφαλιστικές δικλίδες ήταν, ίσως μόνη, η σύνδεση της Ελλάδας με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Αυτές ήταν όλες κι' όλες οι θρυλούμενες προεδρικές «υπερεξουσίες», που ταλάνισαν τη πολιτική μας ζωή και κάλυψαν πραγματικά προβλήματα... «Οι υπερεξουσίες είναι άλλο ένα σύντομο ανέκδοτο, μόνο που τα συνταγματικά ανέκδοτα τα καταλαβαίνουν οι περισσότεροι κατόπιν εορτής» (Γ. Δελλής, 2025).

285.- Η κάθαρση. – Οι πρωταίτιοι της δικτατορίας παραπέμπονται στην τακτική δικαιοσύνη και καταδικάζονται για στάση και εσχάτη προδοσία (Εφ. Αθ. 477/1975, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.113). Προηγουμένως, ο Άρειος Πάγος θεωρεί ότι η εσχάτη προδοσία είναι έγκλημα στιγμιαίο και όχι διαρκές (βούλευμα Α.Π. 684/1975, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.111).

Έτσι διώκονται ποινικά μόνον όσοι έδρασαν την 21η Απριλίου και όχι όσοι έλαβαν μετέπειτα μέρος σε «Κυβερνήσεις ή [ανέλαβον] άλλα αξιώματα». Αν όμως το έγκλημα της εσχάτης προδοσίας ήταν διαρκές όπως είχε κρίνει το Εφετείο, τότε θα είχε ποινική ευθύνη και ο Κωνσταντίνος διότι, τουλάχιστον με την υπογραφή του διορισμού του Κόλλια ως προέδρου του υπουργικού συμβουλίου, είχε λάβει μέρος στη μεταβολή του πολιτεύματος (Π.Κ. 134).

Ο Κωνσταντίνος ήταν «ανώτατος άρχων του Κράτους» βάσει του Συντάγματος του 1952, που όριζε επίσης ότι «*Το Πολίτευμα της Ελλάδος είναι Βασιλευμένη Δημοκρατία*», ότι «*Το Ελληνικόν Στέμμα και τα συνταγματικά αυτού δικαιώματα είναι διαδοχικά και περιέρχονται*» στους «*απογόνους τού*» Γεωργίου Α', ότι «*Το πρόσωπον του Βασιλέως είναι ανεύθυνον και απαραβίαστον, οι δε Υπουργοί αυτού είναι υπεύθυνοι*» και ότι «*Ουδεμία πράξις του Βασιλέως ισχύει, ουδέ εκτελείται αν δεν είναι προσυπογεγραμμένη παρά του αρμοδίου Υπουργού, όστις διά μόνης της υπογραφής του καθίσταται υπεύθυνος. Εν περιπτώσει αλλαγής ολοκλήρου του Υπουργείου, αν ουδείς των παυσάντων (sic) Υπουργών συγκατατεθή να προσυπογράψη το της απολύσεως του παλαιού και του διορισμού του νέου Υπουργείου διάταγμα, υπογράφονται ταύτα παρά του Προέδρου του νέου Υπουργείου, αφού ούτος, διορισθείς υπό του Βασιλέως, δώση τον όρκον*» (άρθρα 32 εδ. α', 21 εδ. α', 45, 29 και 30). Τα χαράματα της 21ης Απριλίου, το Σύνταγμα καταλύεται (βλ. κατωτ. αρ. 558). Κανένα ατομικό δικαίωμα δεν ισχύει εκείνη την ημέρα. Ο λαός, η βουλή, η Κυβέρνηση, ο βασιλέας και τα δικαστήρια δεν υπάρχουν ως άμεσα όργανα του κράτους. Ο Κωνσταντίνος δεν αντλεί πλέον την ιδιότητα του οργάνου και τις αρμοδιότητές του από Σύνταγμα αλλά από τη νέα κυρίαρχη βούληση, τη βούληση της Χούντας. Ο κανόνας της υπουργικής προσυπογραφής δεν ισχύει και δεν τον καλύπτει. Άλλωστε, η Κυβέρνηση Κανελλόπουλου ούτε παραιτείται ούτε παύεται νομικά. Ένα Σύνταγμα βασιλευόμενης δημοκρατίας δεν παρέχει προστασία υπό βασιλευόμενη δικτατορία. Τα ίδια ισχύουν και για κάθε άλλη κατάλυση του Συντάγματος από το 1915 (βλ. και παράδειγμα κατωτ. αρ. 347). Αν όμως ο Κωνσταντίνος είχε διωχθεί ποινικά, θα είχε ηρωοποιηθεί, οι τότε πολυάριθμοι φιλοβασιλικοί θα είχαν συσπειρωθεί σε πάγια πολιτική δύναμη, η Ν.Δ. θα είχε διαμελισθεί και οι σχέσεις με την Αγγλία, που έδωσε το πράσινο φως για την τουρκική απόβαση στην Κύπρο, θα είχαν περαιτέρω διαταραχθεί. Η ομοφροσύνη για την αβασίλευτη δημοκρατία παγιώνεται όταν ο λαός έχει τον χρόνο να σκεφθεί ήρεμα. Η ερμηνεία, λοιπόν, του Αρείου Πάγου δεν είναι πρωτίστως βουλευτική; (βλ. ανωτ. αρ. 150 και κατωτ. αρ. 287).

Την έκδοση της καταδικαστικής αποφάσεως του Πενταμελούς Εφετείου (23 Αυγούστου 1975) συνοδεύει κυβερνητική ανακοίνωση: «*Εις το Κράτος δικαίου. το έργον της Δικαιοσύνης συμπληρώνεται από την τελικήν διαδικασίαν, συνταγματικώς επίσης κατοχυρωμένην, η οποία επιτρέπει τον μετριασμόν των ποινών. Εις την τελικήν αυτήν φάσιν πρέπει να πρυτανεύη υψηλόν αίσθημα πολιτικής ευθύνης*» (Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 1.137). Η Κυβέρνηση αναγνωρίζει ότι υποκύπτει σε σκοπιμότητα, πριν μάλιστα η υπόθεση φθάσει στον Άρειο Πάγο. Οι θανατικές ποινές (Παπαδόπουλος, Παττακός, Μακαρέζος) δεν εκτελούνται και μετατρέπονται αυτομάτως σε ισόβια, αλλά δεν απονέμεται χάρη, που κανένας δεν ζητεί.

Επίσης, δίκη γίνεται για τα γεγονότα του Πολυτεχνείου (ανθρωποκτονίες) και δύο δίκες για βασανιστήρια στην Ε.Σ.Α. Γενικώς, περιορίζεται ο αριθμός των ποινικών διώξεων με σύντομες προθεσμίες για την κατάθεση μηνύσεων. Οι ποινές είναι σημαντικές για την Ε.Σ.Α., όχι όμως σε άλλες δίκες για βασανιστήρια από αστυνομικούς. Πολλές πειθαρχικές διώξεις για συνεργασία γίνονται στα πανεπιστήμια (σ.π. 3ης Σεπτεμβρίου 1974, περί αποκαταστάσεως της νομιμότητας εις τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα). Στη δικαιοσύνη αποκαθίστανται οι διωχθέντες από τη δικτατορία, αλλά οι εκκαθαρίσεις είναι περιορισμένες (σ.π. 5ης Σεπτεμβρίου 1974 περί αποκαταστάσεως της τάξεως και ευρυθμίας εν τη Δικαιοσύνη). Ακόμη λιγότερες γίνονται στη διοίκηση και τον δημόσιο τομέα, αλλά πάντοτε αποκαθίστανται οι διωχθέντες. Όταν όμως, τον Φεβρουάριο 1975, αποκαλύπτεται συνομωσία στον στρατό, η Κυβέρνηση προχωρεί σε εκκαθαρίσεις με διάφορους τρόπους και αποκτά τον πλήρη έλεγχο του.

Η Ελλάδα είναι ίσως η μόνη χώρα στην οποία μετά από δικτατορία επιβάλλεται ποινικός κολασμός, έστω και σε περιορισμένη έκταση.

II. ΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΕΙΣ

286.- Η αναθεώρηση του 1986. – Το Σύνταγμα του 1975 αναθεωρείται τέσσερις φορές, με τήρηση της σχετικής διαδικασίας (άρθρο 110. ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή 1986, Ζ' 2001, Η' 2008 και Θ' 2019).

Την πρώτη αναθεώρηση την επιβάλλει η πλειοψηφία του ΠΑΣΟΚ και συνδέεται με την εκλογή, το 1985, του Χρ. Σαρτζετάκη ως Προέδρου της Δημοκρατίας και όχι του Κ. Καραμανλή. Το θεμιτό πολιτικό στρατήγημα το εγκρίνει ο λαός στις εκλογές του 1985 (Π.Α.Σ.Ο.Κ. 45,82% των εγκύρων και 161 έδρες, Ν.Δ. 40,84% και 126, Κ.Κ.Ε. 9,89% και 12, Κ.Κ.Ε. εσωτ. 1,84% και μία) και αποτελεί θρίαμβο της κεντροαριστερής ιδεολογίας. Εξασφαλίζει την νίκη του Π.Α.Σ.Ο.Κ. και περιάγει σε δεινή θέση την Αριστερά. Το στρατήγημα το διευκολύνει η παραφιλολογία των προεδρικών «υπερεξουσιών».

Όλες οι διατάξεις που αναθεωρούνται το 1986 αφορούν τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ιδίως τις πράξεις του χωρίς υπουργική προσυπογραφή. Συγκεκριμένα, αφ' ενός διαγράφονται η διάταξη για διάλυση της βουλής για προφανή δυσαρμονία της βουλής προς το λαϊκό αίσθημα και η δυνατότητα να παύεται η Κυβέρνηση (Σ 41 § 1 και 38 § 2). Αφ' ετέρου το συμβουλευτικό δημοψήφισμα το αποφασίζει η βουλή (Σ 44 § 2 εδ. α'). Έτσι φαίνεται ότι ο Πρόεδρος δεν μπορεί να συγκρουσθεί με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Ακόμη, προβλέπεται νομοθετικό δημοψήφισμα με απόφαση της βουλής (Σ 44 § 2 εδ. β'), η προεδρική εκλογή γίνεται με ονομαστική και όχι μυστική ψηφοφορία (Σ 32 § 1), τυποποιείται ως δέσμια αρμοδιότητα του Προέδρου ο διορισμός του πρωθυπουργού (Σ 37), καταργούνται το Συμβούλιο της Δημοκρατίας, η κύρωση των νόμων και τα οργανωτικά διατάγματα (Σ 39, 42, 43 § 3), τα διαγγέλματα υποβάλλονται σε προσυπογραφή (Σ 44 § 3), η αμνηστία παρέχεται με νόμο και όχι με διάταγμα (Σ 47 § 3) και αναδιατυπώνεται το άρθρο 48 για την κατάσταση πολιορκίας. Όλες αυτές οι αλλαγές είναι κατά βάθος δευτερεύουσες.

Όμως, ακόμη και μετά το 1986 και έως το 2019, ο Πρόεδρος διέθετε το φοβερότερο και αποτελεσματικότερο νομικό όπλο, την παραίτησή του. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης διατήρησε για την εκλογή του Προέδρου την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, την οποία απαιτούσε το Σύνταγμα για να μη διαλυθεί αυτοδίκαια η βουλή (32 § 4 εδ. α'). Κανονικά, η παραίτηση θα προκαλούσε εκλογές.

Με κάποια δόση υπερβολής, στην αναθεώρηση του 1986 το ΠΑ.ΣΟ.Κ. αφήρεσε από τον Πρόεδρο κάτι που δεν είχε, ενώ η Ν.Δ. έδωσε μάχη, αποχωρώντας μάλιστα από τις συνεδριάσεις της ΣΤ' Αναθεωρητικής Βουλής, για να διατηρήσει ο Πρόεδρος κάτι που δεν είχε... Όλα είχαν ήδη ξεχασθεί στην αναθεώρηση του 2001.

Ο ίδιος ο Καραμανλής δέχεται χωρίς συζήτηση να επανεκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μολονότι στη δεύτερη θητεία του (1990-1995) δεν διαθέτει τις λεγόμενες «υπερεξουσίες». Και στις δύο θητείες είχε τα απαραίτητα νομικά μέσα για τον ίδιο πολιτικό ρόλο.

287.- Οι αναθεωρήσεις του 2001 και του 2008. – Η πρώτη είναι προϊόν συνεργασίας ΠΑΣΟΚ και Ν.Δ. Η διαδικασία ξεκινά το 1995, αλλά ματαιώνεται, ξαναρχίζει το 1997 και ολοκληρώνεται το 2001.

Πώς εξηγείται άραγε η ομοφροσύνη ΠΑ.ΣΟ.Κ. και Ν.Δ.; Η Ν.Δ. αρχίζει να ενοχλεί την Κυβέρνηση ζητώντας αναθεώρηση του Συντάγματος. Θέλει με αυτό τον τρόπο να εμφανισθεί ως δύναμη εκσυγχρονισμού και να τραβήξει την προσοχή των ψηφοφόρων. Το ΠΑ.ΣΟ.Κ. προχωρεί ως πλειοψηφία στην αναθεώρηση και αφαιρεί επιχειρήματα από τη Ν.Δ. Αποφεύγει κάποια φθορά και κερδίζει με μικρή διαφορά τις εκλογές του 2000. Στον προεκλογικό αγώνα ο συνταγματικός προβληματισμός είναι απών και η αναθεώρηση γίνεται μέσα σε γενική αδιαφορία. Όταν επικρατεί «συναίνεση», το δημοκρατικό πολίτευμα λειτουργεί χωρίς ένα εγγενές στοιχείο του, τον έλεγχο της πλειοψηφίας από τη μειοψηφία. Έτσι εξηγείται το αποτέλεσμα της διαδικασίας.

Η αναθεώρηση του 2001 τροποποιεί τουλάχιστον το ένα τρίτο των άρθρων του Συντάγματος, αλλά σε δευτερεύοντα θέματα.

Μπαίνουν στο Σύνταγμα πολλές ρυθμίσεις που ήδη υπήρχαν σε κατώτερο επίπεδο (π.χ., απαγόρευση θανατικής ποινής, Σ 7 § 3, η οποία είχε επανειλημμένως θεσπισθεί, και συγκεκριμένα με το άρθρο 33 § 1 ν. 2172/1993, με το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα και το 2ο Πρωτόκολλό του –ν. 2462/1997–, και με το 6ο και αργότερα το 13ο Πρωτόκολλο ΕΣΔΑ –ν. 2610/1998, 3289/2004–, ενώ από την αποκατάσταση της δημοκρατίας υπήρχε πρακτική τέτοιες ποινές να μην εκτελούνται, και αυτό είναι το σπουδαιότερο). Επίσης μπαίνουν ακόμη περισσότερες ρυθμίσεις που μπορούσαν να εισαχθούν με κατώτερο κανόνα δικαίου (π.χ., Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής, Σ 82 § 4). Οι νέες ρυθμίσεις είναι γενικώς λεπτομερείς και τις βρίσκουμε σε όλο το φάσμα του τυπικού Συντάγματος, αλλά συχνά δεν ανήκουν στο ουσιαστικό. Άλλοτε είναι γενικόλογες (βλ. ανωτ. παράδειγμα αρ. 157) και άλλοτε λύνουν, με περισσότερη ή λιγότερη επιτυχία, κάποια ζητήματα (π.χ., δυνατότητα προαγωγής τακτικών διοικητικών δικαστών στο Συμβούλιο της Επικρατείας, Σ 88 § 6). Δεν λείπουν διατάξεις ψηφοθηρικές (π.χ., «Οι υπάλληλοι των υποθηκοφυλακείων είναι δικαστικοί υπάλληλοι»!, Σ 92 § 4 εδ. α') ή με ανομολόγητο σκοπό (π.χ., Σ 100 § 5 εδ. α' : «Όταν τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει διάταξη τυπικού νόμου αντισυνταγματική παραπέμπει υποχρεωτικά το ζήτημα στην οικεία ολομέλεια». Έτσι επιδιώκεται να αντιμετωπισθεί η νομολογία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ για το περιβάλλον, που ενοχλεί την κυβερνητική πολιτική. Επίσης, παρελκύονται ακόμη περισσότερο οι δίκες και με βεβαιότητα οι υπουργοί που είχαν την ευθύνη δεν είναι πλέον υπουργοί, όταν κάποτε επιλύεται το ζήτημα.). Το Σύνταγμα γίνεται ογκώδες (π.χ., ερμ. δήλ. άρθρου 24, ορισμός του δάσους ειλημμένος από την Α.Ε.Δ. 27/1999). Διαφαίνεται δυσπιστία σε θεσμούς που ελέγχουν την πολιτική εξουσία (π.χ., δεν συζητείται γερουσία) και μετάθεση πολιτικών ευθυνών σε ανεξάρτητες αρχές, τα μέλη των οποίων όμως ορίζονται ουσιαστικά από τα κόμματα (ιδίως Σ 101Α). Το άτονο δίκαιο εισάγεται συναινετικά στο Σύνταγμα...

Ο χρόνος που πέρασε με τις νέες διατάξεις πείθει ότι ούτε το πολίτευμα ούτε το «κράτος δικαίον» βελτιώθηκαν. Όταν οι μεγάλες αποφάσεις λαμβάνονται πλέον στο επίπεδο της Ε.Ε., το Σύνταγμα μοιάζει με ορισμένα ομόσπονδα Συντάγματα των Η.Π.Α., που ρυθμίζουν τα πάντα και άλλα τινά.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Όταν αρχίζει να ισχύει η διάταξη ότι «*Τα καθήκοντα του βουλευτή είναι... ασυμβίβαστα με την άσκηση οποιουδήποτε επαγγέλματος*» (άρθρο 57 § 1 εδ. δ'), ένας βουλευτής δεν σταματά τη δικηγορία και εκπίπτει από το αξίωμά του με απόφαση του Α.Ε.Δ. Προσφεύγει στο ΕΔΔΑ και αυτό καταδικάζει την Ελλάδα για παράβαση του «δικαιώματος για ελεύθερες εκλογές» (3 α' πρόσθ. πρωτοκ. ΕΣΔΑ). Το Δικαστήριο του Στρασβούργου αρκείται να διαπιστώσει ότι ο προσφεύγων εξελέγη νόμιμα το 2000, πριν η αναθεώρηση του 2001 προσθέσει αυτό το α-σ-υ-μ-β-ί-β-α-σ-τ-ο, και ότι η έκπτωση «στέρησε τους ψηφοφόρους του από τον υποψήφιο που είχαν ελεύθερα και δημοκρατικά εκλέξει για να τους αντιπροσωπεύσει επί 4 έτη στη βουλή» (Λυκουρέζος κατά Ελλάδος, 2006). Η αναθεώρηση του 2008 καταργεί το γενικό επαγγελματικό ασυμβίβαστο, που ενοχλούσε πολλούς βουλευτές. Όταν μια αναθεώρηση φτουράει 7 έτη, είναι αποτυχημένη.

Με την αναθεώρηση του 2001 ορίζεται το ασυμβίβαστο για τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων και την άσκηση δραστηριοτήτων Μ.Μ.Ε. (Σ 14 § 9), κάτι που υπήρχε ήδη στο επίπεδο του νόμου (2328/1995). Ορίζεται μάλιστα αμάχητο τεκμήριο «*διαπλοκής*» για συγγενείς. Μια τεχνική εταιρία που διεκδικεί δημόσια έργα εμπίπτει άραγε στο ασυμβίβαστο όταν ο β α σ ι - κ ό ς της μέ τ ο χ ο ς είναι γιος συνιδιοκτήτη εφημερίδας και τηλεοπτικού σταθμού, ακόμη και αν τα δύο πρόσωπα αποδεικνύουν ότι είναι εντελώς ανεξάρτητα; Το Ε.Σ.Ρ. και το Δ' Τμήμα του ΣτΕ απαντούν θετικά, μολοντί ο απόλυτος χαρακτήρας των ρυθμίσεων δεν συνάδει με τη θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου για ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων και τις ειδικές κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις. Το ΣτΕ μάλιστα παραμερίζει αυτή την πτυχή ως αλυσιτελή και διακηρύσσει την υπεροχή του Συντάγματος έναντι της ευρωπαϊκής έννομης τάξεως. Τούτο προκαλεί αντίδραση της Επιτροπής, η οποία κινεί διαδικασία για παράβαση της Συνθήκης Ε.Κ. Πριν καν η Ελλάς παραπεμφθεί στο Δ.Ε.Κ., η Κυβέρνηση υποχωρεί και ψηφίζεται νέος νόμος (3414/2005) που εξουδετερώνει σε μεγάλο βαθμό τις απαγορεύσεις του άρθρου 14 § 9. Έτσι, η Ολομέλεια του ΣτΕ (3670/2006) κάνει στροφή νομολογίας και δέχεται υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου. Κρίνει ότι τίθεται ζήτημα για το αν η ρύθμιση του άρθρου 14 § 9 Σ είναι συμβατή με την οδηγία. Γι' αυτό διατυπώνει προδικαστικό ερώτημα προς το Δ.Ε.Κ., μόνο αρμόδιο για την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου, να ερμηνεύσει την οδηγία, ώστε να μην υπάρχει αμφιβολία για το κατά πόσον το άρθρο 14 § 9 είναι συμβατό με το ευρωπαϊκό δίκαιο. Το Δ.Ε.Κ. (16.12.2008) απαντά ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει εν προκειμένω εθνικές διατάξεις που καθιερώνουν αμάχητο τεκμήριο ασυμβίβαστου. Τότε το ΣτΕ δέχεται ότι, υπό το φως της ελληνικής και κοινοτικής αρχής της αναλογικότητας (Σ 25 § 1), σκοπός των διατάξεων του άρθρου 14 § 9 είναι η αποτροπή όχι κάθε εν γένει επιρροής, αλλά «μόνον της συγκεκριμένης αθέμιτης επιρροής, που μπορεί να ασκηθεί στα πλαίσια μιας διαδικασίας αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την επίτευξη συνάψεως της σχετικής συμβάσεως» (sic, Ολ. 3470/2011).

Τα δύο παραδείγματα φανερώνουν ότι οι δημοκρατικοί κανόνες είναι πάλι προϊόν εισαγωγής και ότι η ερμηνεία είναι και βουλευτική (βλ. ανωτ. αρ. 150).

Η α ν α θ ε ω ρ η σ η τ ο υ 2008, στην οποία το Π.Α.Σ.Ο.Κ. δεν συνεργάζεται με την πλειοψηφία της Ν.Δ., επιφέρει ελάχιστες και ασήμαντες τροποποιήσεις (άρθρα 57 § 1 –βλ. παράδειγμα για το ασυμβίβαστο, που ξεσκεπάζει το συν-τεχνιακό πνεύμα...–, 79 § 1, 101 § 4, που είναι κωμικό, και 115).

Σ 101 § 4: «Ο κοινός νομοθέτης και η Διοίκηση, όταν δρουν κανονιστικά, υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών και ορεινών περιοχών, μεριμνώντας για την ανάπτυξή τους». Όμως ο κοινός νομοθέτης δρα μόνο νομοθετικά και ποτέ κανονιστικά, ενώ η Διοίκηση δεν δρα ποτέ νομοθετικά. Και ποιες περιοχές της Ελλάδας δεν είναι ούτε νησιωτικές ούτε ορεινές;

287 δις. – Η αναθεώρηση του 2019. – Η Ν.Δ. και ο ΣΥΡΙΖΑ συμπτνέουν και καταργούν την υποχρεωτική διάλυση της βουλής όταν, στην εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, δεν συγκεντρώνεται πλειοψηφία «των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών» (180/300, Σ 32 § 4).

Η διαδικασία ξεκινά όταν τα δύο μεγάλα κόμματα δεν μπορούν να προβλέψουν το αποτέλεσμα των επικείμενων εκλογών, τις οποίες ακολουθεί σύντομα προεδρική. Όποιο πλειοψηφεί και σχηματίζει Κυβέρνηση, μπορεί λίγο αργότερα να χάσει την εξουσία, αν το άλλο δεν συναινεί σε κοινό υποψήφιο Πρόεδρο. Αυτό το έκανε ο ΣΥΡΙΖΑ, το 2015. Παρομοίως, όποιο χάνει τις εκλογές, μπορεί να συντριβεί σε νέες εκλογές, επειδή η προεδρική εκλογή γίνεται μέσα στο κλίμα ευφορίας που απολαμβάνει κάθε Κυβέρνηση αμέσως μετά τις εκλογές. Αυτό το έκανε η Ν.Δ., το 1990. Κατά βάθος, τα δύο κόμματα εξουσίας αναγνωρίζουν ότι η αυτοδίκαιη διάλυση της βουλής διαταράσσει το κοινοβουλευτικό σύστημα, ενώ δεν το διαταράσσει η διάλυση με πρωτοβουλία του πρωθυπουργού. Η Ν.Δ. εγκαταλείπει μια βασική θέση του ιδρυτή της (βλ. ανωτ. αρ. 284), αλλά τώρα η συμμετοχή στην Ε.Ε. δεν αμφισβητείται.

Με αυτή την ευκαιρία εισάγονται η λαϊκή πρωτοβουλία και η σύσταση εξεταστικών επιτροπών από μειοψηφία βουλευτών (Σ 73 § 6 και 68 § 2) και αλλάζουν αποτυχημένες διατάξεις.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Επιτρέπονται ειδικές ρυθμίσεις στον νόμο για την ψήφο από το εξωτερικό, ώστε διατάξεις του αντίθετες με την καθολική και άμεση ψηφοφορία να μην είναι αντισυνταγματικές και η ψήφισή του με πλειοψηφία δύο τρίτων να γίνει εφικτή. Καταργείται η λεγόμενη πολιτική παραγραφή των υπουργικών αδικημάτων (βλ. κατωτ. αρ. 381). Ορίζεται ότι η άδεια για τη δίωξη βουλευτή δίδεται από τη βουλή υποχρεωτικά για αδικήματα που δεν συνδέονται με την άσκηση των καθηκόντων του (Σ 54 § 4, 86 § 3 εδ. β' και 62). Το άρθρο 101Α, που προστέθηκε μόλις το 2001, απαιτεί πλέον, για την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές, πλειοψηφία των τριών πέμπτων και όχι των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των προέδρων της βουλής. Τέλος, διαγράφονται μεταβατικές διατάξεις χωρίς πλέον νόημα (Σ 113-115).

288.- Δημοσίευση και μεταφορά στη δημοτική. – Οι αναθεωρημένες διατάξεις του Συντάγματος δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως με ψήφισμα της αναθεωρητικής βουλής (Σ 110 § 5). Το υπογράφει μόνον ο πρόεδρός της και όχι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, που δεν μετέχει στην αναθεώρηση (ψηφίσματα Α' 12. 3.1986, 17.4.2001. 2.6.2008 και 28.11.2019). Οι νέες διατάξεις ισχύουν από τη δημοσίευση κάθε ψηφίσματος. Το συναρμολογημένο κείμενο του Συντάγματος δημοσιεύεται με πράξη προέδρου βουλής (14.3.1986, 18.4.2001, 27.6.2008 και 24.12.2019).

Η ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή διατυπώνει τις νέες διατάξεις στην καθαρεύουσα, αλλά εκδίδει και Β' ψήφισμα «Μεταφορά του κειμένου του Συντάγματος στη δημοτική γλώσσα» (6 Μαρτίου 1986). Από παραδρομή δεν μεταγλωττίζονται τμήματα του άρθρου 48 § 5 (βλ. κατωτ. αρ. 433, 435).

Η «απόφαση» με την οποία η βουλή καθορίζει τις αναθεωρητέες διατάξεις πριν από τις εκλογές του 2000 (άρθρο 110 § 2) δεν αναφέρει τίποτε για μεταφορά στη δημοτική, αλλά το Β' ψήφισμα δεν περιλαμβάνει κανένα νέο κανόνα δικαίου (πρβλ. ΣτΕ 5148/1987 για τον ΚΠολΔ). Η Ζ' και η Η' Αναθεωρητική Βουλή διατυπώνουν τις νέες διατάξεις απ' ευθείας στη δημοτική.

«Σε περίπτωση διαφοράς μεταξύ του αρχικού κειμένου του Συντάγματος και του κειμένου στη δημοτική επικρατεί το αρχικό κείμενο» (Β' ψήφισμα).

289.- Η ευρωπαϊκή πορεία. – Το 1967, η πορεία αυτή αναστέλλεται εξαιτίας της δικτατορίας. Μόλις όμως αποκαθίσταται η δημοκρατία, ο Καραμανλής προσανατολίζει εξωτερικώς την Ελλάδα προς τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Η συνθήκη για την ένταξη υπογράφεται στην Αθήνα (27 Μαΐου 1978) και τίθεται σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1981 (ν. 945/1979, που ψηφίζεται με ηυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών κατά το άρθρο 28 § 2). Πριν από τις εκλογές του 1981, το ΠΑΣΟ.Κ. αμφισβητεί έντονα την προσχώρηση. Η Κυβέρνηση Α. Παπανδρέου αποπειράται κατ' αρχάς να επαναδιαπραγματευθεί τη συνθήκη. Περνά μία τριετία σχεδόν συγκρουσιακών σχέσεων με τα κοινοτικά όργανα, η οποία στοιχίζει την ταχεία και ομαλή προσαρμογή στο κοινοτικό κεκτημένο. Οι σχέσεις εξομαλύνονται μόνον από το 1985-86. Υπό την Κυβέρνηση Σημίτη, η Ελλάς εντάσσεται στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (Ο.Ν.Ε., 2000) πριν από την κυκλοφορία του ευρώ (1η Ιανουαρίου 2002). Η Ελλάς συγκαταλέγεται μεταξύ των χωρών που υποστηρίζουν θερμά την ευρωπαϊκή ενοποίηση. Η άνοδος του ΣΥΡΙΖΑ στην εξουσία δεν αλλάζει αυτή την πολιτική. Άλλωστε, την ευθύνη για την οικονομική καταστροφή έχουν όσοι κυβέρνησαν και όχι οι ευρωπαίοι δανειστές, που προσέφεραν σωσίβιο.

Το κατά πόσον η συμμετοχή της Ελλάδας στην Ε.Ε. απέτρεψε ρήξη του συνταγματικού πλαισίου ή στάσεις (Π.Κ. 170) μετά το 2009 είναι άγνωστο.

290.- Η νέα συνταγματική πραγματικότητα. – Το Σύνταγμα του 1975, που έχει αφιρότητο αρχηγό του κράτους, προβλέπει πολίτευμα παρόμοιο με του Συντάγματος του 1952, η νέα όμως συνταγματική πραγματικότητα (βλ. ανωτ. αρ. 149) διαφέρει από την προδικτατορική. Τα κοινά παθήματα από τη δικτατορία και ιδίως ο ε υ ρ ω π α ï κ ό ς προσανατολισμός δημιουργούν νέα πολιτική δυναμική, που αποκλείει την ανάπτυξη μη δημοκρατικής πρακτικής. Η δημοκρατία παύει να είναι «καχεκτική» και επικρατεί ομοφροσύνη για τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού.

Η δικτατορία ήταν στην Ελλάδα σχετικά σύντομη (7 χρόνια) και τελειώνει με εθνική καταστροφή. Στην Ιταλία (1923-1943), την Ισπανία (Πρίμο δε Ριβέρα 1922-1930, Φράνκο 1936-1975) και την Πορτογαλία (1926-1974) διαρκεί πολύ περισσότερο και αναπτύσσει αστική τάξη, ενώ η καθολική εκκλησία βλέπει στο μέλλον. Η εξέλιξη στην Ελλάδα διαφέρει από την εξέλιξη στις τρεις αυτές χώρες. Στην Ελλάδα η δημοκρατία λειτουργεί από τον 19ο αιώνα και υφίσταται δύο μεγάλους κλυδωνισμούς με τους παγκόσμιους πολέμους και τον ψυχρό, δηλαδή από εξωτερικές αιτίες, ενώ οι δικτατορίες αποτελούν παρενθέσεις. Αντίθετα, στην Ιταλία, την Ισπανία και την Πορτογαλία η δημοκρατία αποτελούσε παρένθεση σε αυταρχικά καθεστώτα και οι δικτατορίες επιβάλλονται εν πολλοίς για να αποτρέψουν διαμελισμό του κράτους, που δεν έχει αρκετή εθνική συνοχή, ή της αυτοκρατορίας. Εδώ, το 1974, επανέρχεται στην εξουσία το ίδιο πολιτικό προσωπικό, ακριβώς αυτό που δεν είναι άμοιρο ευθυνών για τον εκφυλισμό των πολιτικών ηθών πριν από τη δικτατορία και αργότερα φταίει για την οικονομική καταστροφή.

Στο κομματικό επίπεδο, η απρόσκοπτη πλέον λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών και το ότι η δικτατορία, όπως και να το κάνουμε, ήταν δεξιά ευνοούν τους βενιζελικούς. Επικρατεί η ιδεολογία της Αριστεράς των παραμονών της 21ης Απριλίου, αλλά την καρπούται το ΠΑ.ΣΟ.Κ. Η άλλοτε βασιλική παράταξη διέρχεται βαθειά κρίση ταυτότητας. Έχει η ίδια θυσιάσει το στέμμα και υιοθετεί σταδιακά το πρόγραμμα των αντιπάλων της (π.χ., το 1977, εφαρμόζει την εκπαιδευτική μεταρρύθμιση του 1964 –Γ. Παπανδρέου, Παπανούτσου–, την οποία είχε λυσσαλέα πολεμήσει). Η Ένωση Κέντρου εξαφανίζεται (1977). Όπως η επάνοδος του Γεωργίου Β', το 1946, οδηγεί σε μακρά επικράτηση των αντιβενιζελικών, έτσι και η εγκαθίδρυση της αβασίλευτης λειτουργεί αντίστροφα. Το ΠΑΣΟΚ δεσπόζει 23 χρόνια (1981-2004). Η Ν.Δ., μαζί με την ενιαία τότε Αριστερά (Κ.Κ.Ε. και Συνασπισμό), το εκτοπίζει (1989-1993) χρησιμοποιώντας τις διατάξεις για την ποινική ευθύνη υπουργών, αλλά ύστερα το ΠΑΣΟΚ επανέρχεται ανανεωμένο. Το 2004, η φθορά του επιτρέπει τον σχηματισμό πλειοψηφίας Ν.Δ. Εν τω μεταξύ, η κατάρρευση των κομμουνιστικών καθεστώτων κάνει τα κόμματα της Αριστεράς αμιγώς κόμματα διαμαρτυρίας.

Το σημαντικότερο από όλα είναι ότι η *ε ν α λ λ α γ ή σ τ η ν ε ξ ο υ σ ί α λ ε ι τ ο υ ρ γ ε ί*. Ότι όμως συνθέτει τη νέα συνταγματική πραγματικότητα καθορίζει και το μέτρο των δυνατοτήτων της Τρίτης Δημοκρατίας, που και αυτή έχει τις ρίζες της στον εθνικό διχασμό.

Η νέα πραγματικότητα αποτελεί μόνον εν μέρει συνέχιση της προδικτατορικής. Ο μη κομμουνιστικός κόσμος νικά, το 1949, χάρη στον στρατό, που αποτελούν κυρίως αγρότες, ενώ οι αρχές της Αριστεράς βαθμηδόν επιβάλλονται (π.χ., δημοτική, απλή αναλογική, οικονομία υπό τον έλεγχο του κράτους, ανάπτυξη βιομηχανίας, αντιαμερικανισμός, δαιμονοποίηση του επιχειρηματικού κέρδους). Οι συνταγματάρχες καταλαμβάνουν την εξουσία, όταν η εκλογική διαδικασία επρόκειτο να φέρει στην εξουσία την κεντροαριστερά (Α. Παπανδρέου). Πριν από την 21η Απριλίου, το δημοκρατικό πολίτευμα λειτουργούσε εφόσον το επέτρεπαν τα κέντρα πραγματικής εξουσίας, όπως ο στρατός ή το στέμμα (π.χ., «βαλκανικές» εκλογές, άνοδος και πτώση Καραμανλή και Γ. Παπανδρέου). Υπό το Σύνταγμα του 1975 παρόμοια αιτήματα υφίστανται στο εσωτερικό των κομμάτων, ενώ κέντρα οικονομικής εξουσίας αποκτούν πολιτική επιρροή.

Το 2009, η Ν.Δ. εγκαταλείπει την εξουσία όταν τα δημόσια οικονομικά είναι σε δεινή κατάσταση, την οποία εν συνεχεία το ΠΑΣΟΚ αδυνατεί να αντιμετωπίσει, οπότε σχηματίζεται, με «*συμφωνία των κομμάτων που διαθέτουν στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών*», η Κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου (π.δ. 109/11 Νοεμβρίου 2011, ΠΑ.ΣΟ.Κ, Ν.Δ., ΛΑΟΣ). Αντιπολίτευσή της γίνεται ο ΣΥΡΙΖΑ. Η *ο ι κ ο ν ο μ ι κ ή κ α τ ά ρ ε υ σ η* ισοδυναμεί με πολεμική ήττα και οδηγεί στα Μνημόνια και σε συρρίκνωση των παραδοσιακών κομμάτων.

Το 2012, ύστερα από δύο εκλογικές αναμετρήσεις σχηματίζεται Κυβέρνηση Αντ. Σαμαρά (Ν.Δ., ΠΑ.ΣΟ.Κ, ΔΗΜΑΡ), αλλά στο τέλος του 2014 ο ΣΥΡΙΖΑ δεν συμπράττει στην εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας (βλ. κατωτ. αρ. 339) και η βουλή διαλύεται αυτοδικαίως. Τον Ιανουάριο 2015, ο λαός επιβάλλει πολιτική κύρωση στους υπαίτιους της καταστροφής και ο ΣΥΡΙΖΑ, άλλοτε κόμμα διαμαρτυρίας, ανέρχεται για πρώτη φορά στην εξουσία μαζί με τους Ανεξάρτητους Έλληνες. Μια εντόνως συγκρουσιακή περίοδος με τους δανειστές ακολουθεί, κορυφώνεται με το δημοψήφισμα (βλ. κατωτ. αρ. 429 δις) και τελειώνει με το τρίτο Μνημόνιο. Οι εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015 επιβεβαιώνουν το αποτέλεσμα των προηγούμενων. Τις ευρωεκλογές του Μαΐου 2019 (Ν.Δ. 33,12%, ΣΥΡΙΖΑ 23,75%) ακολουθούν πρόωρες βουλευτικές. Η Ν.Δ. επανέρχεται στην εξουσία και νικά και το 2023

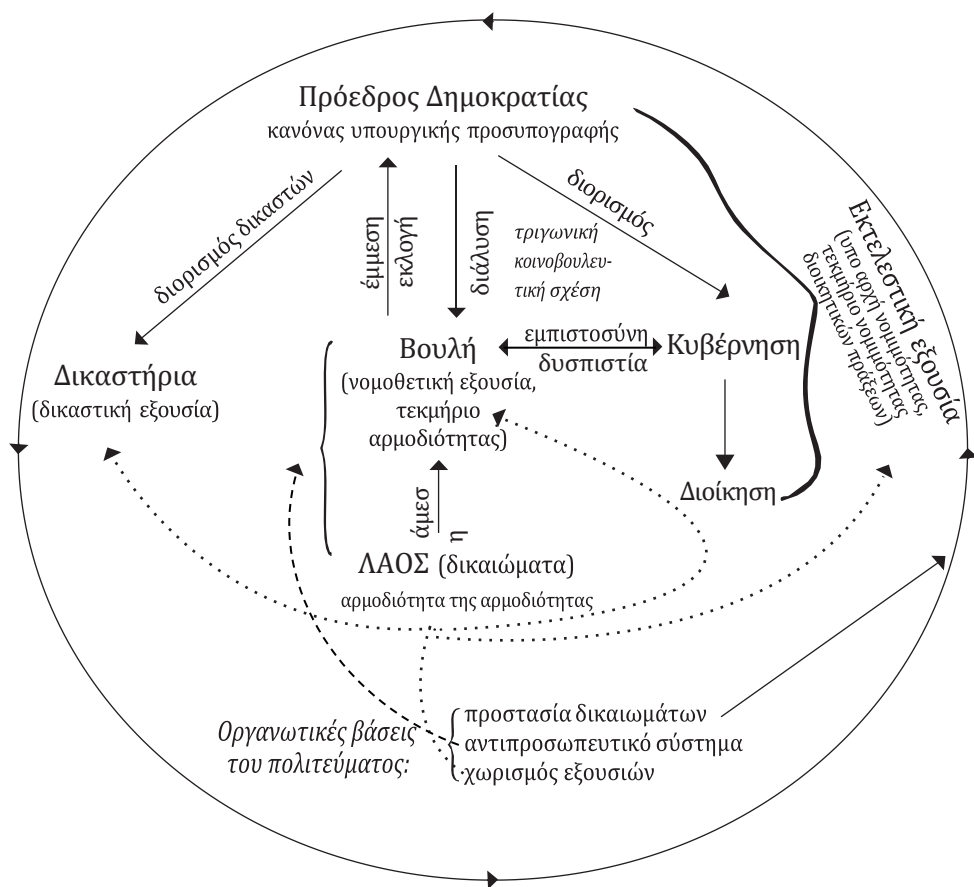
ΕΚΛΟΓΕΣ	4 Οκτ.2009		6 Μαΐου 2012		17 Ιουν. 2012		25 Ιαν. 2015		20 Σεπτ. 2015		7 Ιουλ. 2019		21 Μαΐου 2023		25 Ιουλ. 2023	
Αποχή	29,05%		34,88%		37,51%		36,06%		43,84%		42,21%		38,76%		46,71%	
Άκυρα, λευκά	2,64%		2,36%		0,99%		2,36%		2,42%		2,08%		2,61%		1,10%	
Κόμματα	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες	%	Έδρες
Ν.Δ.	33,47	91	18,85	108	29,66	129	27,81	76	28,09	75	39,85	158	40,78	146	40,56	158
ΣΥΡΙΖΑ	4,60	13	16,78	52	26,89	71	36,34	149	35,46	145	31,53	86	20,06	71	17,83	47
Π.Α.Σ.Ο.Κ.	43,92	160	13,18	41	12,28	33	4,68	13	6,29	17	8,10	22	11,45	41	11,83	32
ΑΝΕΛ			10,61	33	7,51	20	4,75	13	3,69	10						
Κ.Κ.Ε.	7,54	21	8,48	26	4,50	12	5,47	15	5,55	15	5,30	15	7,22	26	7,69	21
Λ.Α.Ο.Σ.	5,63	15														
Χρ. Αυγή			6,97	21	6,92	18	6,28	17	6,99	18						
ΔΗΜΑΡ			6,12	16	6,25	17										
Ποτάμι							6,05	17	4,09	11						
Έν. Κεντρώων									3,44	9						
Ελλ. Λύση											3,70	10	4,44	16	4,43	12
ΜΕΡΑ25											3,44	9				
Σπαρτιάτες															4,67	12
Νίκη															3,70	10
Πλεύση Ελευθερίας															3,17	8
<3% εγκύρων	4,84		19,01		5,99		8,62		6,40		8,08		16,05		6,12	
Στο πρώτο	40 έδρες				50 έδρες								0		Το πολύ 50	

ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΙΣ ΤΗΣ ΤΡΙΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

1974-1981	Κυβερνήσεις Κωνστ. Καραμανλή, από 1980 Γ. Ράλλη (Ν.Δ.)
1981-1989	Κυβερνήσεις Α. Παπανδρέου (Π.Α.Σ.Ο.Κ)
1989-1991	Κυβερνήσεις Τζ. Τζαννετάκη (Ν.Δ., Κ.Κ.Ε., Συν.), Ξ. Ζολώτα (οικουμενική)
1991-1993	Κυβέρνηση Κωνστ. Μητσοτάκη (Ν.Δ.)
1993-2004	Κυβέρνηση Α. Παπανδρέου, από 1996 Κ. Σημίτη (Π.Α.Σ.Ο.Κ)
2004-2009	Κυβερνήσεις Κώστα Καραμανλή (Ν.Δ.)
2009-2011	Κυβέρνηση Γ. Α. Παπανδρέου (Π.Α.Σ.Ο.Κ)
2011-2012	Κυβέρνηση Λ. Παπαδήμου (Π.Α.Σ.Ο.Κ., Ν.Δ., ΛΑΟΣ)
2012-2015	Κυβέρνηση Αντ. Σαμαρά (Ν.Δ., Π.Α.Σ.Ο.Κ., ΔΗΜΑΡ)
2015-2019	Κυβερνήσεις Α. Τσίπρα (ΣΥΡΙΖΑ, ΑΝΕΛ)
2019-...	Κυβερνήσεις Κυρ. Μητσοτάκη (Ν.Δ.)

Ο υπέρμετρος δανεισμός και η δημιουργία τεράστιου και αντιπαραγωγικού κρατικού μηχανισμού, πελατειακής υπαλληλίας και πληθώρας συνταξιούχων δεν είναι συνταγματικά θέματα, αλλά στην πράξη οδηγούν σε νέα καχεκτική δημοκρατία με κάμψη της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Η λύση για έξοδο από την κρίση δεν είναι άλλη μία αναθεώρηση του Συντάγματος, η οποία προϋποθέτει ένα κακό Σύνταγμα. Λύση είναι πρωτίστως η δημιουργία σύγχρονου κρατικού μηχανισμού. Το αποτέλεσμα των περισσότερων συνταγματικών μεταρρυθμίσεων που κατά καιρούς προτείνονται επιτυγχάνεται και χωρίς να θιγεί το συνταγματικό κείμενο. Οι Ηνωμένες Πολιτείες, π.χ., έχουν το ίδιο Σύνταγμα από το 1787. Βέβαια, κάθε πολιτικό προσωπικό δύσκολα υιοθετεί ρυθμίσεις που το απειλούν. Έτσι, η ίδρυση γερουσίας συνεπάγεται βελτίωση του πολιτεύματος αλλά και νέο μοίρασμα της πίτας, ώστε δεν την προτείνει κανένας πολιτικός. Παρομοίως, το αγγλικό εκλογικό σύστημα αναδεικνύει προσωπικότητες με άλλα χαρακτηριστικά από ό,τι η αναλογική. Ένα εγχειρίδιο δεν είναι δοκίμιο θετού δικαίου.

291.- Η διάρθρωση του τρίτου μέρους. – Στα επόμενα κεφάλαια αναλύουμε τα πέντε άμεσα όργανα του κράτους, σκιαγραφούμε τα αντίστοιχα ευρωπαϊκά και παρουσιάζουμε το ελληνικό σύστημα κανόνων δικαίου. Ακολουθώντας τον ορισμό του συνταγματικού δικαίου (βλ. ανωτ. αρ. 2), δεν επεκτεινόμαστε σε αντικείμενα άλλων κλάδων.



ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ Ο ΛΑΟΣ

Ι. ΤΟ ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΩΜΑ

292.- Τι είναι ο λαός; – Στο δημοκρατικό μας πολίτευμα ο λαός είναι το κύριο όργανο. Το Σύνταγμα δεν αναφέρει ρητά ότι ο λαός είναι όργανο του κράτους, τούτο όμως συνάγεται από την καθολική ψηφοφορία (ιδίως 51 § 3 εδ. α'). Το Σύνταγμα αναθέτει αρμοδιότητες στον λαό και με την λαϊκή κυριαρχία (1 § 2) τον καθιστά κυρίαρχο όργανο.

Ως κυρίαρχο όργανο ο λαός έχει τη συντακτική αρμοδιότητα και με τους αντιπροσώπους του έθεσε το Σύνταγμα. Είναι όργανο συλλογικό και αυτοτελές (ή απλό). Κατ' εξαίρεση είναι μη αυτοτελές στο νομοθετικό δημοψήφισμα (Σ 44 § 2 εδ. β').

«Έλληνες πολίτες είναι όσοι έχουν τα προσόντα που ορίζει ο νόμος» (Σ 4 § 3 εδ. α'). Κατά παράδοση στην Ελλάδα η ιθαγένεια είναι αντικείμενο κυρίως του ιδιωτικού διεθνούς δικαίου.

293.- Συγκρότηση. – Ο λαός εκφράζεται πάντοτε με την καθολική ψηφοφορία. Συνεπώς, (ενεργητικό) εκλογικό δικαίωμα (ή δικαίωμα ψήφου) έχουν όλοι οι πολίτες, αλλά το Σύνταγμα επιτρέπει στον νόμο να θεσπίζει εξαιρέσεις.

«Ο νόμος δεν μπορεί να περιορίσει το εκλογικό δικαίωμα παρά μόνο αν δεν έχει συμπληρωθεί κατώτατο όριο ηλικίας ή για ανικανότητα δικαιοπραξίας ή ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα» (Σ 51 § 3).

Τον λαό ενστεννών (ή εκλογικό σώμα) τον αποτελούν όλοι όσοι έχουν την ελληνική ιθαγένεια, με δύο εξαιρέσεις (λόγοι στέρησης). Στην ενστάσι το δικαίωμα ψήφου όσοι δεν έχουν συμπληρώσει το 17ο έτος της ηλικίας τους (1 ν. 4406/2016) και «όσοι βρίσκονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα [(άρθρα 1666 επ.)], σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση». Τη στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων, που ήταν παρεπόμενη ποινή, την κατήργησε ο Ποινικός Κώδικας του 2019

Τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να κινηθεί ο κοινός νομοθέτης είναι στενά. Η στέρηση δικαιολογείται από ανωριμότητα λόγω ηλικίας ή από αδυναμία να ενεργεί κανείς αυτοπροσώπως όλες τις δικαιοπραξίες (Α.Κ. 1676). Για τη συμπλήρωση του 17ου έτους, «η 1η Ιανουαρίου θεωρείται ως ημερομηνία γέννησης όλων όσων γεννήθηκαν μέσα στο χρόνο» (4 § 2 εκλογ. νομοθ.). Άρα ψηφίζει κανείς και λίγο πριν συμπληρώσει το 17ο έτος. Αύξηση του κατωτάτου ορίου ηλικίας ή σημαντική μείωσή του θα ήταν αντισυνταγματική και δεν είναι γνωστή σε δημοκρατική χώρα. Η παραδοσιακή διδασκαλία χαρακτηρίζει την ιθαγένεια και την ενηλικότητα π ρ ο σ ό ν τ α τ ο υ εκλογέα. Ορθότερα, η ανηλικότητα στερεί την ιδιότητα του εκλογέα.

294.- Αρμοδιότητες. – Το Σύνταγμα δίνει στον λαό δύο αρμοδιότητες, να εκλέγει τους βουλευτές και να εκφράζει τη βούλησή του σε δημοψήφισμα (51 § 3, 44 § 2).

Ο νόμος, που ψηφίζει η βουλή, δεν μπορεί να δώσει στο κυρίαρχο όργανο άλλη αρμοδιότητα. Ειδικά, μεταβάλλεται το πολίτευμα. Αν, λ.χ., ο νόμος ορίσει ότι ο λαός εκλέγει τον αρχιστράτηγο, αυτός αποκτά την ίδια νομιμοποίηση με τη βουλή. Η βουλή είναι λαϊκή αντιπροσωπία, δεν φτιάχνει αντιπροσώπους του λαού.

Η εκλογή των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν γίνεται από τον λαό, αλλά «από τους πολίτες που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν» και, υπό προϋποθέσεις, «πολίτες των λοιπών κρατών-μελών» της Ε.Ε., δηλαδή από άλλο συλλογικό όργανο (1 ν. 4255/2014). Ο λαός είναι ένας και η συγκρότησή του δεν μπαίνει σε προκρούστεια κλίνη. Σε ορισμένα κράτη της Ε.Ε., π.χ. στο Βέλγιο, οι πολίτες των λοιπών κρατών μελών είναι πολυάριθμοι, ενώ το Ευρωκοινοβούλιο αποτελείται από αντιπροσώπους των πολιτών της Ε.Ε. και όχι από αντιπροσώπους των λαών των κρατών της. Παρομοίως, στη «λαϊκή» πρωτοβουλία μετέχει ένας αριθμός πολιτών και όχι ο λαός (73 § 6 Σ)

Ο λαός δεν έχει αρμοδιότητα να εκλέγει τις αρχές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως. Αυτές τις εκλέγουν οι δήμοτες κάθε οργανισμού και όχι το αδιαίρετο κυρίαρχο όργανο.

Το Σύνταγμα δεν προβλέπει ρητά καθολική ψηφοφορία στο δημοψήφισμα. Αυτή όμως συνάγεται εύκολα από την έννοια του δημοψηφίσματος. Ο νόμος δεν μπορεί να το αναθέσει σε άλλο όργανο εκτός από τον λαό (4 § 2 ν. 4023/2011).

Στις εκλογές ευρωβουλευτών και αρχών των Ο.Τ.Α. μπορούν να ψηφίζουν και πολίτες των άλλων κρατών μελών της Ε.Ε. διότι αυτές δεν επηρεάζουν την άσκηση της κυριαρχίας. Οι αλλοδαποί που δεν είναι ούτε πολίτες κρατών της Ε.Ε. ούτε ομογενείς, δεν έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν και το δικαίωμα του εκλέγεσθαι στις εκλογές των Ο.Τ.Α., διότι «τα πολιτικά αυτά δικαιώματα ανήκουν αποκλειστικά σε Έλληνες πολίτες» (ΣτΕ Ολ. 460/2013). Στους πολίτες των κρατών της Ε.Ε. τα αναγνωρίζει η συνθήκη του Μάαστριχτ (22 § 1, βλ. ν. 4255/ 2014, ν. 2196/1994, ν. 2077/1992, Συνθ. Ε.Κ. 190, Συνθ. Λισσαβώνας 14 § 3).

295.- Οι εκλογικοί κατάλογοι. – Το εκλογικό δικαίωμα μπορεί κανείς να το ασκήσει μόνον ύστερα από ορισμένες διατυπώσεις. *«Το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν σε κάθε εκλογική περιφέρεια μόνο όσοι είναι γραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους των δήμων της εκλογικής περιφέρειας»* (6 § 1 εκλ. νομοθ.). Οι εκλογικοί κατάλογοι είναι ένα μέσο για τη γνησιότητα της ψηφοφορίας. Η εγγραφή δεν δημιουργεί το δικαίωμα, αλλά αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση του.

Κατ' εξαίρεση, εκλογείς που δεν περιλαμβάνονται στους εκλογικούς καταλόγους ψηφίζουν με βάση πιστοποιητικό του δημάρχου (13 ν. 3231/2004).

Οι εκλογικοί κατάλογοι καταρτίζονται κατά δήμους με βάση τα οικεία δημοτολόγια και τηρούνται στο υπουργείο εσωτερικών. Η εγγραφή είναι υποχρεωτική. Ο δήμαρχος συντάσσει αυτεπάγγελα κάθε έτος ονομαστικές καταστάσεις. Σε κάθε εκλογέα αποδίδεται Ειδικός Εκλογικός Αριθμός και προβλέπεται διαδικασία μεταβολών κλπ.

Το προσωπικό των ε ν ό π λ ω ν δ υ ν ά μ ε ω ν και των σωμάτων ασφαλείας μπορεί να ασκήσει το εκλογικό του δικαίωμα στον δήμο όπου είτε είναι εγγεγραμμένο είτε υπηρετεί, διότι εγγράφεται σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Οι ε τ ε ρ ο δ η μ ό τ ε ς –δηλαδή «εκλογείς που διαμένουν σε δήμο άλλης εκλογικής περιφέρειας από εκείνη στους εκλογικούς καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι»– μπορούν να ψηφίζουν στον τόπο διαμονής τους με ειδικούς καταλόγους. Ψηφίζουν όμως «τους συνδυασμούς της εκλογικής περιφέρειας στους βασικούς καταλόγους της οποίας είναι εγγεγραμμένοι» (27, 95 § 1 και 96 § 1 εκλ. νομοθ.), ώστε να μην αποψιλώνονται οι περιφέρειες της υπαίθρου. Οι εγγεγραμμένοι ως ετεροδημότες αποτελούν περίπου το 1% του εκλογικού σώματος (2019). Οι δημόσιοι υπάλληλοι μπορούν να ψηφίζουν ως ετεροδημότες. Παρομοίως ψηφίζουν οι κ ρ α τ ο ύ μ ε ν ο ι. Εκλογικά τμήματα οργανώνονται σε κάθε φυλακή (5 § 46 ν. 2623/1998). Ν α υ τ ι κ ο ί που υπηρετούν σε πλοίο με ελληνική σημαία και κατά την ημέρα των εκλογών ευρίσκονται σε ελληνικό λιμάνι δήμου όπου δεν είναι εγγεγραμμένοι ψηφίζουν εκεί με βάση κατάσταση που συντάσσει ο πλοίαρχος (92 § 8 εκλ. νομοθ.).

296.- Τα χαρακτηριστικά της ψήφου. – Η ψήφος του λαού είναι άμεση, καθολική, μυστική, ατομική (Σ 51 § 3 εδ. α'), ίση, προσωπική και υποχρεωτική (βλ. ανωτ. αρ. 100 επ.).

Το σύστημα δ ε σ μ ε υ μ έ ν ω ν συνδυασμών (λίστας, βλ. ανωτ. αρ. 113), στο οποίο δεν υπάρχει σταυρός προτιμήσεως, δεν αντίκειται στην α μ ε σ ό τ η τ α, διότι δεν παρεμβάλλονται εκλέκτορες (Α.Ε.Δ. 34/1985).

Για να διασφαλίσει τη μ υ σ τ ι κ ό τ η τ α της ψήφου, η εκλογική νομοθεσία περιλαμβάνει πολλές ειδικές διατάξεις και η σχετική νομολογία του Α.Ε.Δ. είναι απαιτητική. Π.χ., σε κάθε εκλογικό τμήμα «κατασκευάζεται... κατάλληλος, ξεχωριστός χώρος, στον οποίο ν' αποσύρεται ο εκλογέας και να μπορεί, χωρίς να τον βλέπουν, να συμπληρώνει το ψηφοδέλτιο και να το κλείνει στο φάκελο» (57 § 6). «Σε κάθε εκλογέα η εφορευτική επιτροπή δίνει ένα φάκελο... και πλήρη σειρά έντυπων ψηφοδελτίων όλων των συνδυασμών και μεμονωμένων υποψηφίων», καθώς και λευκό. «Ο εκλογέας οφείλει να αποσυρθεί στον ξεχωριστό χώρο με τρόπο να μην τον βλέπουν και εκεί κλείνει μυστικά το ψηφοδέλτιο της εκλογής του μέσα στο φάκελο». Κατ' εξαίρεση, «Εκλογείς, που από σωματική αδυναμία δεν μπορούν

να κάνουν τα πιο πάνω, έχουν το δικαίωμα... να απευθυνθούν στον αντιπρόσωπο της δικαστικής αρχής ή σε μέλος της επιτροπής, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να τους βοηθήσουν» (83 §§ 1-3). Τα ψηφοδέλτια είναι ομοιόμορφα και κατ' αρχήν μόνον έντυπα (70). Διακριτικά γνωρίσματα, που παραβιάζουν το απόρρητο της ψηφοφορίας, επάγονται ακυρότητα του ψηφοδελτίου (73 § 2). «Όποιος με οποιοδήποτε τρόπο επιχειρεί ή πετυχαίνει να λάβει γνώση, είτε ο ίδιος είτε τρίτος, τι ψήφισε ο εκλογέας τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο χρόνια» (113 § 1) κλπ.

Την α τ ο μ ι κ ό τ η τ α τη θεσπίζει η διάταξη ότι «Οι βουλευτές εκλέγονται... από τους πολίτες» (Σ 51 § 3 εδ. α').

Η ι σ ό τ η τ α της ψήφου συνάγεται από τη γενική αρχή της ισότητας (Σ 4 §§ 1-2, Α.Ε.Δ. 48/1978) και δεν έχει γραφεί στο Σύνταγμα, για να μη χρησιμοποιείται ως επιχείρημα υπέρ άκρατου αναλογικού συστήματος. Με άλλα λόγια, η ισότητα δεν ταυτίζεται με την ισοδυναμία της ψήφου.

Την π ρ ο σ ω π ι κ ή ψήφο την προβλέπει η εκλογική νομοθεσία (82 § 1: «Οι εκλογείς προσέρχονται στο κατάστημα της ψηφοφορίας και παρουσιάζονται στην εφορευτική επιτροπή, η οποία αναγνωρίζει την ταυτότητά τους...»).

Αφού «Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος είναι υποχρεωτική» (Σ 51 § 5), η ψήφος είναι και δικαίωμα και λ ε ι τ ο ύ ρ γ η μ α. Η εκλογική νομοθεσία (117) προβλέπει ορισμένες ποινικές κυρώσεις για τους εκλογείς που αδικαιολόγητα δεν ασκούν το δικαίωμά τους –εξαιρούνται όσοι έχουν υπερβεί το εβδομηκοστό ή βρίσκονται στο εξωτερικό–, αλλά οι σχετικές διατάξεις δεν εφαρμόζονται.

Για την αδυναμία επιβολής ποινικών κυρώσεων βλ. ανωτ. αρ. 106. Άλλοτε ο νόμος προέβλεπε και διοικητικές κυρώσεις (π.χ., μη έκδοση διαβατηρίου), που έχουν καταργηθεί.

Η ψήφος στο δημοψήφισμα και τις ευρωεκλογές έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με την ψήφο στις βουλευτικές εκλογές. Για την τοπική αυτοδιοίκηση, όμως, επιτρέπεται να θεσπισθεί έμμεση ψήφος (Σ 102 § 2 εδ. β'), π.χ. τα δημοτικά συμβούλια να εκλέγουν τους δημάρχους.

296 δις. – Η άσκηση του δικαιώματος ψήφου έξω από την Επικράτεια. –
«Οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται ταυτόχρονα σε ολόκληρη την Επικράτεια. Νόμος που ψηφίζεται με την π λ ε ι ο ψ η φ ί α τ ω ν δ ύ ο τ ρ ί τ ω ν του όλου αριθμού των βουλευτών μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την Επικράτεια» (Σ 51 § 4 εδ. α').

Πλειοψηφία δύο τρίτων δεν σχηματίζεται έως την αναθεώρηση του 2019. Εν τω μεταξύ, το ΕΔΔΑ (Σιταρόπουλος και Γιακουμόπουλος κατά Ελλάδας, 2012) κρίνει ότι το ανέφικτον της ψήφου από το εξωτερικό «δεν αφορά την αναγνώριση του ίδιου του δικαιώματος ψήφου... αλλά τον τρόπο ασκήσεώς του», ότι «υπό το ισχύον δίκαιο» τα κράτη δεν «έχουν την υποχρέωση να καταστήσουν δυνατή την άσκηση του δικαιώματος ψήφου από τους πολίτες που κατοικούν στο εξωτερικό» και «ότι δεν εναπόκειται σε αυτό να υποδείξει στις εθνικές αρχές σε ποια στιγμή ούτε με ποιο τρόπο θα όφειλαν να εφαρμόσουν το άρθρο 51 § 4». Η απόφαση αναφέρει ότι 3.700.000 Έλληνες ζουν στο εξωτερικό.

Από το 2008 έως το 2015 μεταναστεύουν 700.000 (ΕΛΣΤΑΤ). Το ΕΔΔΑ αποφεύγει την κυβέρνηση δικαστών.

Ας θυμηθούμε ότι μετά την έξωση του Όθωνα ψήφισαν οι Έλληνες του εξωτερικού και τις συνέπειες του ότι αυτοί δεν ψήφισαν το 1920 (βλ. ανωτ. αρ. 183 και 208). Το επιχείρημα ότι οι απόδημοι μπορούν να έρθουν να ψηφίσουν αγνοεί τα σχετικά έξοδα, που κάνουν την ψήφο τους οιονεί τιμηματική. Το ζήτημα είναι ποιοι απόδημοι διατηρούν γ ν ή σ ι ο σ ύ ν δ ε σ μ ο με την Ελλάδα. Διεθνώς η δυνατότητα να ψηφίζουν οι απόδημοι γενικεύεται κατά τις τελευταίες δεκαετίες (βλ. ανωτ. αρ. 12 και 122).

Το Σύνταγμα ορίζει γενικόλογα ότι «Το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα» (108 § 1).

Το Σύνταγμα ορίζει ειδικότερα ότι, με τον εκτελεστικό νόμο του άρθρου 51 § 4, «μπορεί να τίθενται προϋποθέσεις στην άσκηση του εκλογικού δικαιώματος στον τόπο διαμονής τους από τους εκλογείς που κατοικούν έξω από την Επικράτεια, όπως πραγματικός δ ε σ μ ό ς με τη Χώρα, αυτοπρόσωπη παρουσία σε εκλογικό τμήμα, χρόνος απουσίας από τη Χώρα ή παρουσία στη Χώρα για ορισμένο χρόνο στο παρελθόν» (54 § 4 εδ. α', βλ. ανωτ. αρ. 287 δις).

Έτσι, οι εκλογείς που την ημέρα των εκλογών βρίσκονται «μόνιμα ή προσωρινά εκτός Ελλάδος» ψηφίζουν, «με αυτοπρόσωπη παρουσία σε ειδικά εκλογικά» τμήματα του εξωτερικού, εφόσον είναι εγγεγραμμένοι σε εκλογικό κατάλογο ελληνικού δήμου και επιπροσθέτως εγγραφούν στους ε ι δ ι κ ο ύ ς εκλογικούς καταλόγους εξωτερικού (ν. 4648/2019).

Οι ναυτικοί ψηφίζουν στο εξωτερικό ακόμη και χωρίς ειδική εγγραφή, αλλά προσκομίζοντας το ναυτικό τους φυλλάδιο.

Για την επίδραση της ψήφου από το εξωτερικό στο εκλογικό αποτέλεσμα βλ. κατωτ. αρ. 301.

II. ΤΑ ΠΟΛΙΤΙΚΑ ΚΟΜΜΑΤΑ

297.- Λαός και κόμματα. – Εφόσον τα κόμματα συμβάλλουν στον σχηματισμό της πολιτικής βουλήσεως του λαού (πρβλ. 21 § 1 θεμ. ν. Βόννης), το ελληνικό δίκαιο τα αναγνώρισε πρώτα με την αναλογική (1926) και ορίζοντας ότι οι επιτροπές της βουλής συγκροτούνται «κατ' αναλογίαν της δυνάμεως των κομμάτων» (53 Σ 1925), δηλαδή των κοινοβουλευτικών ομάδων.

Το ισχύον Σύνταγμα αφιερώνει στα κόμματα ειδικό άρθρο (29), που εντάσσεται στο μέρος «Οργάνωση και λειτουργίες της Πολιτείας» και στο τμήμα «Σύνταξη της Πολιτείας» και έχει περιορισμένο αντικείμενο. Πρώτον, προβλέπει ειδικό δικαίωμα των Ελλήνων «να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα». Το δικαίωμα αυτό είναι συνάμα α τ ο μ ι κ ό και π ο λ ι τ ι κ ό, διότι εμπεριέχει συμμετοχή στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας. Ύστερα, τίθενται ορισμένοι κανόνες για τα οικονομικά των κομμάτων και των εκλογικών δαπανών κομμάτων και υποψηφίων. Τέλος, απαγορεύονται ορισμένες εκδηλώσεις υπέρ ή κατά πολιτικών κομμάτων σε ομάδες πολιτών που βρίσκονται μέσα στον κρατικό μηχανισμό (δικα-

στικούς λειτουργούς, όσους υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις ή τα σώματα ασφαλείας, δημοσίους υπαλλήλους κ.λπ.).

Άρθρο 29: «1. Οι Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωσή 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 υποψηφίων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών. Με νόμο επιβάλλεται ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών, μπορεί να απαγορεύονται 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 υποψηφίων 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».

298.– Η ρύθμιση με νόμο. – Τα κόμματα αποκτούν νομική προσωπικότητα μόλις το 2002 (ΝΠΙΔ, 29 ν. 3023). «Το πολιτικό κόμμα, πριν αναλάβει δραστηριότητα καταθέτει ιδρυτική δήλωση στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου. Τη δήλωση καταθέτει ο Πρόεδρος ή η Διοικούσα Επιτροπή του και σε αυτή αναφέρεται ότι η οργάνωση και η δράση του εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», δηλαδή επαναλαμβάνεται η σχετική συνταγματική διάταξη. Πολιτικό κόμμα δεν ιδρύεται χωρίς τη δήλωση, αλλά, αν η δήλωση δεν έχει το συγκεκριμένο περιεχόμενο, τούτο μπορεί να προκύπτει και σιωπηρώς και δεν προβλέπεται κύρωση για την παράλειψη.

«Στον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου γνωστοποιούνται επίσης το όνομα, το έμβλημα και η έδρα του πολιτικού κόμματος και υποβάλλονται το καταστατικό ή η ιδρυτική του διακήρυξη, που υπογράφονται από διακόσιους, τουλάχιστον, πολίτες με δικαίωμα ψήφου». Όταν το Σύνταγμα κατοχυρώνει, χωρίς μάλιστα τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει», το δικαίωμα των Ελλήνων να ιδρύουν κόμματα, το να απαιτεί σχετικά ο νόμος σύμπραξη δικασίων πολιτών είναι αντισυνταγματικό. Μόνον επί δικτατορίας η ίδρυση κόμματος απαιτούσε αριθμό υπογραφών, τότε 100 (4 § 1 ν.δ. 800/1971).

Δεν επιτρέπεται να έχει θέση προέδρου κ.λπ. κόμματος πρόσωπο που έχει καταδικασθεί σε κάθειρξη για προσβολή του δημοκρατικού πολιτεύματος, της διεθνούς υπόστασης της χώρας κ.λπ. (138-191Α Π.Κ.) για τη χρονική διάρκεια της ποινής που επιβλήθηκε (94 ν. 4804/2021)

Απαγορεύεται η χρήση ως ονόματος και εμβλήματος κόμματος «α) Συμβόλου θρησκευτικής λατρείας, της σημαίας της πατρίδας ή άλλου παρόμοιου συμβόλου ή σημείου ιδιαίτερης ευλάβειας, β) του στέμματος, γ) συμβόλων ή εμβλημάτων του δικτατορικού καθεστώτος της 21ης Απριλίου 1967 ή φωτογραφιών προσώπων που έχουν καταδικαστεί για τη συμμετοχή τους σε αυτό... Σε περίπτωση διαφωνίας για τη χρήση του ονόματος και του εμβλήματος» αποφασίζει το Α' Τμήμα του Αρείου Πάγου (38 εκλ. νομοθ., 29 § 7 ν. 2023/2002).

Στο αρχείο του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου βρίσκονται η άγκυρα του Ελ. Βενιζέλου, το σφυροδρέπανο του Κ.Κ.Ε., ο ήλιος του ΠΑΣΟΚ κλπ. Κατατεθειμένο έμβλημα του Ε.Α.Μ. είναι «ο εκ της τέφρας του αναγεννώμενος Φοίνιξ», που χρησιμοποιεί και η δικτατορία της 21ης Απριλίου. Πάντως, πρώτος τον επιλέγει ο Αλ. Υψηλάντης για τη σημαία του και τον Φοίνικα φέρουν τα νομίσματα του Καποδίστρια και της Δεύτερης Δημοκρατίας. Η Ε.Ρ.Ε. του Καραμανλή έχει ως έμβλημα «φωτογραφία του αρχηγού», που προσελκύει ψήφους γυναικών.

Το Σύνταγμα δεν περιέχει κανόνες για την εσωτερική οργάνωση των κομμάτων. Βέβαια, προβλέπει ρυθμίσεις για τα οικονομικά τους και έτσι μπορούν να επιβληθούν εμμέσως ορισμένοι κανόνες για τη δομή τους (βλ. Σ 29 § 2). Το σχετικό ατομικό και πολιτικό δικαίωμα αφήνει μικρά περιθώρια ρυθμίσεων στον κοινό νομοθέτη, αλλά αυτός δεν τα εξαντλεί.

Το νομικό πλαίσιο το καθορίζει ο ν. 3023/2002 «*Χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων από το κράτος. Έσοδα και δαπάνες, προβολή, δημοσιότητα και έλεγχος των οικονομικών των πολιτικών κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών*» όπως ισχύει (βλ. και ν. 3213/2003, 4304/2014 και 4472/2017). Ο νόμος καθορίζει την κατανομή των χρηματοδοτήσεων στα κόμματα και λεπτομερείς κανόνες για τα έσοδα και τις δαπάνες των υποψηφίων βουλευτών. Η χρηματοδότηση από ιδιώτες επιτρέπεται μόνον υπό όρους. Ο έλεγχος των οικονομικών κομμάτων και υποψηφίων ανατίθεται όχι στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αλλά σε Επiτρoπή Ελέγχoυ, στην οποία μετέχουν βουλευτές, δικαστές κ.ά. Ως κυρώσεις προβλέπονται κατά κανόνα πρόστιμα που επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του προέδρου της βουλής. Για σοβαρές παραβάσεις (π.χ., υπέρβαση στο διπλάσιο του επιτρεπόμενου ορίου των εκλογικών δαπανών για κάθε υποψήφιο βουλευτή) η Επιτροπή διαβιβάζει τον σχετικό φάκελο στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, το οποίο επιβάλλει ως κύρωση την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα. Το σύστημα είναι τουλάχιστον δυσκίνητο.

Το ελληνικό δίκαιο δεν προβλέπει δυνατότητα διαλύσεως πολιτικού κόμματος με απόφαση κρατικού οργάνου. Τα κόμματα διαλύονται αποκλειστικώς μόνα τους.

Οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις του θετικού δικαίου οδηγούν στην προβληματική για τη νομική αντιμετώπιση του κομματικού φαινομένου. Καμία συνταγματική διάταξη δεν οργανώνει έλεγχο για τη δράση των κομμάτων. Ο εκλογικός αγώνας και το «πολιτικό χρήμα» ρυθμίζονται ιδίως με τον περιορισμό των ιδιωτικών χρηματοδοτήσεων και την απαγόρευση της μυστικής, αλλά το σύστημα θυμίζει το απόφθεγμα ότι δίκαιον χωρίς κυρώσεις είναι «*φωτιά που δεν καίει, φως που δεν φωτίζει*» (Jhering). Οι κανόνες για τη χρηματοδότηση πρέπει να είναι τέτοιοι που να επιτρέπουν την εμφάνιση νέων κομμάτων και υποψηφίων, αλλά να μη γίνεται η χρηματοδότηση κίνητρο πολιτικής δραστηριότητας. Η ρύθμιση των δημοσκοπήσεων και της προβολής των κομμάτων στα οπτικοακουστικά μέσα είναι κάπως αποτελεσματικότερη (π.χ., από το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, που επιβάλλει κυρώσεις). Από την άλλη μεριά, το αίτημα –συνήθως των ηττημένων μέσα στο κόμμα– για εσωκομματική δημοκρατία

πώς μπορεί άραγε να πραγματοποιηθεί όταν «Οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση» (Σ 60 § 1); Πώς τότε τα μέλη του κόμματος μπορούν να συμβάλλουν στο σχηματισμό της βουλήσεώς του; Η δυνατότητα να διαγράψει το κόμμα τους απείθαρχους βουλευτές του υπάρχει. Αν όμως αποχωρήσουν όσοι διαφωνούν και ιδρύσουν νέο κόμμα, είναι κατά κανόνα καταδικασμένοι στις επόμενες εκλογές και αυτό είναι δημοκρατικότατο.

Το γεγονός ότι εισάγονται πλέον διατάξεις, έστω και στο επίπεδο του άτονου δικαίου, για τέτοια θέματα –και ιδίως για το «πολιτικό χρήμα»– δημιουργεί κάποια προοπτική για σύγκλιση με την αποτελεσματική αντιμετώπιση τέτοιων προβλημάτων στις ώριμες δημοκρατίες. Πάντως, οι δημοκρατικές αρχές –μέσα και έξω από τα κόμματα– δεν επιβάλλονται μόνο με νομικούς κανόνες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ Η ΒΟΥΛΗ

Ι. Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΗΣ

299.- Τι είναι η βουλή; – Η βουλή είναι άμεσο συλλογικό όργανο του κράτους, απολαμβάνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας (Σ 50 και 70 § 1), αποτελεί το κανονικό (ή τακτικό) νομοθετικό όργανο –δηλαδή ψηφίζει τους νόμους– και ελέγχει την Κυβέρνηση. Δρα αυτοτελώς, με μόνη εξαίρεση το νομοθετικό δημοψήφισμα. Τη βουλή συγκροτούν οι βουλευτές, τους οποίους αναδεικνύει ο λαός με εκλογές. Ο βουλευτής δεν εκφράζει ποτέ μόνος του την κρατική βούληση, αλλά συμπράττει στις εργασίες της βουλής.

Οι κύριες αρμοδιότητες της βουλής είναι δύο, να ψηφίζει τους νόμους και τον προϋπολογισμό του κράτους και να ελέγχει την Κυβέρνηση και διαμέσου των υπουργών όλη την εκτελεστική εξουσία. Εφόσον όμως ένα μόνο πειθαρχημένο κόμμα διαθέτει την πλειοψηφία των εδρών και αναδεικνύει την Κυβέρνηση, η ισορροπία αλλάζει. Ο ίδιος πόλος πραγματικής εξουσίας καταλαμβάνει και τη βουλή και την Κυβέρνηση. Η βουλή ψηφίζει με ελάχιστες τροποποιήσεις οποιοδήποτε νομοσχέδιο της προτείνουν οι υπουργοί. Ελάχιστα βουλεύεται και απλώς καταγράφει τους νόμους (chambre d'enregistrement). Ένας κυνικός θα τη χαρακτήριζε τεράστιο υποθηκοφυλακείο των νόμων. Συγχρόνως, οι κοινοβουλευτικοί θεσμοί βρίσκονται πλέον σε αλληλεξάρτηση με ποικίλες κοινωνικές δυνάμεις που επηρεάζουν ή λαμβάνουν αποφάσεις κάθε είδους. Το φαινόμενο αυτό λέγεται «*διαβούλευση*». Η βουλή δεν είναι κατ' ανάγκην ο σπουδαιότερος παράγων. Από τη σκοπιά πάντως του συνταγματικού δικαίου, νομιμοποιεί την Κυβέρνηση και τον πρωθυπουργό, εντάσσει στους θεσμούς την αμφισβήτηση, την οποία μετατρέπει σε αντιπολίτευση και ανάγει σε εναλλακτική Κυβέρνηση, εξασφαλίζει δημοσιότητα στην προπαρασκευή των ανώτερων κανόνων δικαίου και είναι ο μόνος τόπος όπου οι υπουργοί αντιμετωπίζουν πραγματικά αντίλογο. Γύρω από τη βουλή υφαίνονται όλες οι πολιτικές σχέσεις.

Αναλυτικά, οι αρμοδιότητες της βουλής είναι η ψήφιση των κάθε λογής νόμων (στους οποίους περιλαμβάνονται και όσοι αφορούν την κύρωση διεθνών συνθηκών ή την παροχή αμνηστίας), του προϋπολογισμού, απολογισμού και γενικού ισολογισμού του κράτους, των αποφάσεων για την κατάσταση πολιορκίας, των αποφάσεων για προκήρυξη δημοψηφίσματος και των (ξεχασμένων) προγραμμάτων «οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης», η αναθεώρηση του Συντάγματος, η άσκηση της αυτονομίας της (ψήφιση Κανονισμού και δικού της

προϋπολογισμού και απολογισμού, συγκατάθεση για αναστολή των εργασιών της περισσότερου από 30 ημέρες, εκλογή προεδρείου κλπ.), η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών και Προέδρου Δημοκρατίας, η συγκατάθεση σε απονομή χάριτος σε υπουργό, η διαπίστωση της αδυναμίας του Προέδρου και του πρωθυπουργού να ασκήσουν τα καθήκοντά τους, η παροχή άδειας για ποινική δίωξη βουλευτή και η άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται η έκφραση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας στην Κυβέρνηση (Σ 70, 36 § 2 και 28 §§ 2-3, 47 § 3, 79 §§ 1 και 7, 48, 79 § 8, 110, 65 § 1, 72 § 1 εδ. β', 40 § 3, 65 § 2, 32, 86 § 1 και 49 § 2, 47 § 2, 34 § 2 και 38 § 2, 62, 69 και 68 § 2-και 124-138Α Κ.Β.-, 84 και 101Α). Η κατάταξη των αρμοδιοτήτων στις τρεις παραδοσιακές λειτουργίες έχει πολύ σχετική αξία. Ορισμένοι μάλιστα συγγραφείς προσθέτουν και τέταρτο είδος, τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ή και πέμπτο, την άσκηση της αυτονομίας.

300.- Ο αριθμός των βουλευτών και οι εκλογικές περιφέρειες. – «Ο αριθμός των βουλευτών ορίζεται με νόμο, δεν μπορεί όμως να είναι μικρότερος από διακόσιους ούτε μεγαλύτερος από τριακόσιους» (Σ 51 § 1). Ο νόμος (2 § 1 εκλ. νομοθ.) ορίζει τον μέγιστο αριθμό, τριακόσιους.

Ο αριθμός 300 είναι υπερβολικός για τον πληθυσμό της χώρας. Τον εξηγεί το γεγονός ότι πριν από τη δικτατορία η σύνθεση της βουλής ήταν, κατά περισσότερο από τα δύο τρίτα της, δεδομένη με βενιζελικά και αντιβενιζελικά τζάκια και κομμουνιστές. Ύστερα από «βαλκανικές» εκλογές, κάθε Κυβέρνηση έχει συμφέρον να βρίσκεται και η ολιγαρχία των αντιπολιτευόμενων κομμάτων μέσα στη βουλή, με τα προνόμια που τούτο συνεπάγεται. Η αντιπολίτευση εκτός βουλής είναι περισσότερο επικίνδυνη.

Οι βουλευτικές έδρες κατανέμονται σε εκλογικές περιφέρειες. «Η διαίρεσις της χώρας εις εκλογικάς περιφερείας αποτελεί πολιτικήν και πρακτικήν ανάγκην, διότι κατά θεωρίαν ουδέν κωλύει ολόκληρος η χώρα ν' αποτελέση μίαν εκλογικήν περιφέρειαν» (Σβώλος). Εκτός όμως από τους βουλευτές που εκλέγονται ανά περιφέρειες, «Μέρος της Βουλής, όχι μεγαλύτερο από το ένα εικοστό του όλου αριθμού των βουλευτών, μ π ο ρ ε ί να εκλέγεται ενιαίως σε ολόκληρη την Επικράτεια, σε συνάρτηση με τη συνολική εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος στην Επικράτεια, όπως νόμος ορίζει» (Σ 54 § 3). Ο νόμος μπορεί να μην προβλέπει βουλευτές Ε π ι κ ρ α τ ε ί α ς, αλλά προβλέπει 15 (2 § 1 εκλ. νομοθ.). «Τα έγγραφα ψηφοδέλτια που έλαβε κάθε κόμμα. σ' ολόκληρη την επικράτεια, θεωρούνται ως ψήφοι που δόθηκαν και για το "ψηφοδέλτιο υποψηφίων επικρατείας" του αντίστοιχου κόμματος» (3 § 4 εκλ. νομοθ.), δηλαδή ο εκλογέας έχει μόνο μία ψήφο και όχι δύο. Αυτή η «ανάδειξις βουλευτών καθ' υπόδειξιν του κόμματος» είναι «είδος ε μ μ έ σ ο υ εκλογής» (Σβώλος, Β1, σ. 55), διότι το κόμμα επιτελεί λειτουργία εκλέκτορα. Οι βουλευτές Επικρατείας έχουν χαρακτηριστικά αυλικού.

Οι «εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο» (Σ 54 § 1). «Περιφέρεια για την εκλογή βουλευτών ορίζεται ο νομός» (1 § 1 εκλ. νομοθ.), αλλά κατ' εξαίρεση ο νομός Αττικής διαιρείται σε οκτώ εκλογικές περιφέρειες και ο νομός Θεσσαλονίκης σε δύο (255 ν. 4555/2018). Οι 285 έδρες, που απομένουν μετά την αφαίρεση των 15 εδρών Επικρατείας, κατανέμονται στις εκλογικές περιφέρειες. «Ο αριθμός των βουλευτών

κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται με προεδρικό διάταγμα, με βάση το νόμιμο πληθυσμό της περιφέρειας που προκύπτει, σύμφωνα με την τελευταία απογραφή, από τους εγγεγραμμένους στα οικεία δημοτολόγια, όπως νόμος ορίζει. Τα αποτελέσματα της απογραφής θεωρείται ότι έχουν δημοσιευθεί με βάση τα στοιχεία της αρμόδιας υπηρεσίας μετά την πάροδο ενός έτους από την τελευταία ημέρα διεξαγωγής της» (Σ 54 § 2). Έτσι, η Κυβέρνηση δεν πρέπει να καθυστερεί πέρα από ένα έτος τη δημοσίευση αποτελεσμάτων που δεν τη συμφέρουν.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το π.δ. 381/1993 κατανέμει τις έδρες με βάση την απογραφή του 1981 και όχι του 1991. Το Α.Ε.Δ. (21/1994) το θεωρεί αντισυνταγματικό, αλλά δεν ανακηρύσσει βουλευτές εκείνους τους υποψηφίους που θα είχαν εκλεγεί αν η κατανομή των εδρών στις εκλογικές περιφέρειες είχε βασισθεί στην τελευταία απογραφή. Η ανακήρυξη «προϋποθέτει κατανομή των εδρών στις διάφορες περιφέρειες της χώρας από το ίδιο το δικαστήριο, που θα υποκαθιστούσε τον κανονιστικό νομοθέτη, ενώ το Σύνταγμα (άρθρο 54 παρ. 2) επιβάλλει να γίνεται η επίμαχη ρύθμιση μόνο με προεδρικό διάταγμα». Η κρίση του Α.Ε.Δ. στηρίζεται στον χωρισμό των εξουσιών (πρβλ. Marbury κατά Madison, ανωτ. αρ. 152). Εν τούτοις, η παραβίαση του άρθρου 54 § 1 Σ από κρατικά όργανα στοιχειοθετεί υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση, διότι έγινε «κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί» (105 ΕισΝΑΚ). Υποψήφιος που δεν εξελέγη βουλευτής, επειδή δεν αυξήθηκε ο αριθμός των εδρών συγκεκριμένης περιφέρειας ενώ έπρεπε, λαμβάνει από το Δημόσιο και αποζημίωση ίση με τη βουλευτική αποζημίωση που θα είχε λάβει αν είχε εκλεγεί, και χρηματική ικανοποίηση για προσβολή της προσωπικότητάς του (ΔΕφΑθ 5258/2002, βλ. κριτική κατωτ. αρ. 318).

Απογραφή του πληθυσμού γίνεται κάθε δέκα χρόνια. Ο νόμιμος πληθυσμός περιλαμβάνει τους εγγεγραμμένους στα δημοτολόγια και ο πραγματικός όσους βρίσκονται στην περιφέρεια την ημέρα της απογραφής. Πάντως, οι εκλογικοί κατάλογοι καταρτίζονται με βάση τα δημοτολόγια (7-8 εκλ. νομοθ.).

Το διάταγμα αναλογισμού των βουλευτικών εδρών, όπως λέγεται, εκδίδεται πριν από κάθε γενικές εκλογές. Το Σύνταγμα παρέχει απ' ευθείας αρμοδιότητα για την έκδοση αυτού του κανονιστικού διατάγματος (βλ. κατωτ. αρ. 437), ώστε οι ρυθμίσεις του να μπορούν να ελεγχθούν δικαστικά πριν από τις εκλογές με αίτηση ακυρώσεως. Αν τις ίδιες ρυθμίσεις τις έθετε νόμος, ο δικαστικός έλεγχος θα ήταν δυνατός μόνο μετά τις εκλογές με ένσταση κατά του κύρους τους στο Α.Ε.Δ. (Σ 58 και 100 § 1α').

Ο αναλογισμός των βουλευτικών εδρών γίνεται με τη μέθοδο Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ (χωρίς +1) και κατά τα μεγαλύτερα υπόλοιπα (βλ. ανωτ. αρ. 114-115).

Αναλυτικά, «Μέτρο για τον υπολογισμό του αριθμού των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας είναι το πηλίκο της διάρκειας του συνολικού αριθμού των δημοτών της επικράτειας... διά του συνολικού αριθμού των βουλευτικών εδρών... οι οποίες κατανέμονται στις εκλογικές περιφέρειες. – Το πηλίκο της διάρκειας του αριθμού των δημοτών... διά του εκλογικού μέτρου... αποτελεί τον αριθμό των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας. – Οι έδρες που απομένουν αδιάθετες προστίθενται ανά μία ώσπου να συμπληρωθεί ο συνολικός αριθμός των... 285 εδρών... στις εκλογικές περιφέρειες, που παρουσιάζουν κατά σειρά, το

μεγαλύτερο υπόλοιπο» (2 §§ 3-5 εκλ. νομοθ.). Όσοι εγγράφονται στους καταλόγους εξωτερικού παραμένουν δημότες και έτσι δεν επηρεάζεται ο αναλογισμός.

Το Σύνταγμα δεν προβλέπει μόνον ότι «*Το εκλογικό σύστημα και οι εκλογικές περιφέρειες ορίζονται με νόμο*», αλλά και ότι αυτός «*ισχύει από τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός και αν προβλέπεται η ισχύς του άμεσα από τις επόμενες εκλογές με ρητή διάταξη που ψηφίζεται με την πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών*» (54 § 1).

Η εκάστοτε πλειοψηφία δεν μπορεί να τροποποιεί μόνη της το εκλογικό σύστημα τις παραμονές των εκλογών. Η τροποποίηση όμως είναι συνήθως δυνατή, αν συμπράξει η αξιωματική αντιπολίτευση.

Το εκλογικό σύστημα θεωρείται ότι αλλάζει πολύ συχνά, αλλά από το 1958 παγιώνεται η ενισχυμένη αναλογική με πολύ μικρές διαφορές στο τελικό αποτέλεσμα ανάμεσα στους διαδοχικούς εκλογικούς νόμους. Εξάιρεση αποτελούν οι τρεις εκλογές του 1989-90, και οι εκλογές του Μαΐου 2023, οπότε ίσχυσε απλή αναλογική. Πάντως, όλους τους εκλογικούς νόμους από το 1958 έως το 1989 τους ψηφίζουν μαζί αντιβενιζελικοί και βενιζελικοί. Ακόμη και την απλή αναλογική (ν. 1847) την ψηφίζει η Ν.Δ. το 1989. Από το 1990, όμως, τους εκλογικούς νόμους τους ψηφίζει μόνον η πλειοψηφία (ν. 1907/1990, 3231/2004, 3636/2008 κ.λπ.). Το ΠΑΣΟΚ διατηρεί πάντως σε τρεις εκλογές (1996, 2000, 2004) τον νόμο του 1990, που ψήφισε η Ν.Δ.

Την ανακήρυξη των συνδυασμών που μετέχουν στις εκλογές την κάνει το Α1 Τμήμα του Αρείου Πάγου. «*Για την ανακήρυξη, ο αριθμός των υποψήφιων βουλευτών*» κάθε κόμματος κ.λπ. «*από κάθε φύλο, πρέπει να ανέρχεται σε ποσοστό τουλάχιστον ίσο με το 40 % του συνολικού αριθμού των υποψηφίων*» του «*ανά εκλογική περιφέρεια*» κ.λπ. (35 § 1 και 34 § 10 εκλ. νομοθ.). Εξαιρείται το ψηφοδέλτιο Επικρατείας.

300 δις. –Αναδρομή στα εκλογικά συστήματα.– Βλ. Κ.Σ.Ι., *passim*, ΕΠΑΝΑΣΤΑΣΗ, ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΣ, 1843. Έμμεση εκλογή με πλειοψηφικό. Βλ. ανωτ. αρ. 162, 168, 179. ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1844-1862. Πλειοψηφικό με ψηφοδέλτιο. Άμεση και καθολική ψηφοφορία. Βλ. αρ. 181, 183. ΠΕΡΙΟΔΟΣ 1865-1923. Πλειοψηφικό με σφαιρίδιο. 1920, 1923 εν μέρει ψηφοδέλτιο. Αποχή αντιβενιζελικών το 1923. Βλ. αρ. 190, 208, 214. ΕΚΛΟΓΕΣ 1926. Αναλογική. Παγίωση ψηφοδελτίου. Τρεις κατανομές με αχρησιμοποίητα υπόλοιπα. Σε β' κατανομή κόμματα με μία έδρα ή 1/10 ψήφων στη δεδομένη μερίδα περιφέρειας. Με +1 (και σε μερίδες για μοναδική φορά). Ως μερίδες οι 9 εφετειακές. Βλ. αρ. 222. Νίκη βενιζελικών. ΕΚΛΟΓΕΣ 1928. Πλειοψηφικό. Βλ. αρ. 225. Νίκη Βενιζέλου. ΓΕΡΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ 1929, 1932. Πλειοψηφικό με περιορισμένη εκπροσώπηση μειοψηφιών. Βλ. αρ. 119, 225. Νίκες Βενιζέλου. ΕΚΛΟΓΕΣ 1932. Αναλογική όπως του 1926, αλλά στη γ' κατανομή με σύνολο ψήφων. Βλ. αρ. 225. Χωρίς πλειοψηφία. ΕΚΛΟΓΕΣ 1933. Πλειοψηφικό. Βλ. αρ. 225. Νίκη Π. Τσαλδάρη.

- ΕΚΛΟΓΕΣ 1935. Πλειοψηφικό με ευρεία περιφέρεια. Βλ. αρ. 227. Αποχή βενιζελικών.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1936, 1946, 1950. Αναλογική του 1932. Βλ. αρ. 233, 247, 251. 1. Χωρίς πλειοψηφία. 2. Νίκη αντιβενιζελικών, αποχή ΚΚΕ. 3. Νίκη Σ. Βενιζέλου, Πλαστήρα.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1951. Ιδιόμορφη ενισχυμένη αναλογική, που ευνοεί τα τρία μεγαλύτερα κόμματα. Δύο κατανομές με σύνολο ψήφων. Χωρίς +1. Για β' κατανομή 17% και τουλάχιστον 2 ή το πολύ 3 κόμματα. Αποφασιστικός ο υπολογισμός των εδρών στη β' κατανομή ανά μείζονα περιφέρεια. Βλ. αρ. 251. Νίκη Πλαστήρα, Σ. Βενιζέλου.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1952. Πλειοψηφικό. Βλ. αρ. 257. Νίκη Παπάγου.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1956. «Τριφασικό». Βλ. αρ. 119, 257. Νίκη Καραμανλή.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1958. Ενισχυμένη αναλογική (βασική). Χωρίς +1. Δύο κατανομές με σύνολο ψήφων. Για β' κατανομή 25%. Βλ. αρ. 257. Νίκη Καραμανλή.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1961. Ενισχυμένη αναλογική όπως του 1958, αλλά με +1 και 15% για β' κατανομή. Νίκη Καραμανλή.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1963, 1964. Ενισχυμένη αναλογική όπως του 1961, αλλά τρεις κατανομές με σύνολο ψήφων. Νίκες σχετική και απόλυτη Γ. Παπανδρέου.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1974. Ενισχυμένη αναλογική όπως η προηγούμενη, αλλά χωρίς +1 και με 17% για β' κατανομή. Βλ. αρ. 280. Νίκη Καραμανλή.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1977, 1981. Ενισχυμένη αναλογική όπως του 1974, αλλά με +1. Νίκες Καραμανλή και Α. Παπανδρέου.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1985. Αναλογική ενισχυμένη με στοιχεία πλειοψηφικού στη γ' κατανομή. Με +1. Χωρίς ρήτρα για β' κατανομή, όπου σύνολο ψήφων. Χωρίς σταυρό. Νίκη Α. Παπανδρέου.
- ΕΚΛΟΓΕΣ ΟΚΤ. 1989, ΝΟΕΜ. 1989, 1990. Απλή αναλογική με +1 και με αχρησιμοποίητα υπόλοιπα σε β' κατανομή. Ως μείζονες οι 13 Περιφέρειες (έως 2004). Βλ. αρ. 300. Δύο σχετικές και μία απόλυτη νίκη Κων. Μητσοτάκη.
- ΕΚΛΟΓΕΣ 1993, 1996, 2000, 2004. Ενισχυμένη αναλογική όπως του 1985, αλλά ρήτρα του 3% για είσοδο στη βουλή. Βλ. αρ. 300. Νίκες Α. Παπανδρέου, δύο Σημίτη, Κ. Καραμανλή.
- ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ 2001. Εκλογικό σύστημα από μεθεπόμενες εκλογές (Σ' 54 § 1). Βλ. αρ. 300.*
- ΕΚΛΟΓΕΣ 2007, 2009, ΜΑΪΟΥ 2012. Ενισχυμένη αναλογική. 40 έδρες πλειοψηφικά στο πρώτο κόμμα, 260 αναλογικά σε επίπεδο επικράτειας. 3%. Βλ. αρ. 290. Νίκες Κ. Καραμανλή, Γ. Α. Παπανδρέου, κατάρρευση κομματικού συστήματος.
- ΕΚΛΟΓΕΣ ΙΟΥΝ. 2012, ΙΑΝ. 2015, ΣΕΠΤ. 2015, 2019. Ενισχυμένη αναλογική όπως η προηγούμενη, αλλά 50 έδρες πλειοψηφικά. 3%. Βλ. αρ. 290. Μετεκλογική σύμπραξη ΝΔ-ΠΑΣΟΚ, δύο νίκες Τσίπρα-Καμμένου, μία Κυρ. Μητσοτάκη.
- ΕΚΛΟΓΕΣ ΜΑΪΟΥ 2023. Άκρατη αναλογική. Όμως 3%. Βλ. αρ. 290. Σχετική νίκη Κυρ. Μητσοτάκη.
- ΕΚΛΟΓΕΣ ΙΟΥΝΙΟΥ 2023. Ισχύουσα ενισχυμένη αναλογική. Βλ. αρ. 301. Νίκη Κυρ. Μητσοτάκη.

301.- Το ισχύον εκλογικό σύστημα. – Ο εκλογικός νόμος (4654/2020) προβλέπει κατ'αρχήν ενισχυμένη αναλογική (βλ. ανωτ. 120,257). Στην κατανομή των εδρών συμμετέχουν οι συνδυασμοί κομμάτων, συνασπισμών κομμάτων και ανεξαρτήτων και οι μεμονωμένοι υποψήφιοι που συγκεντρώνουν στην Επικράτεια τουλάχιστον 3% των έγκυρων ψηφοδελτίων.

Ο αποκλεισμός των κομμάτων που δεν συγκεντρώνουν 3% δεν παρουσιάζει πρόβλημα (Α.Ε.Δ. 11/1994), διότι «αποβλέπει στην αποφυγή καταθρυμματισμού των πολιτικών δυνάμεων» και τον σχηματισμό «βιώσιμων Κυβερνήσεων», που είναι σκοπός συνταγματικός (πρβλ. Σ 41 § 1 εδ. α'). Ο αποκλεισμός όμως των συνδυασμών ανεξαρτήτων και των μεμονωμένων υποψηφίων είναι α ν τ ι σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ό ς, διότι ισοδυναμεί με στέρηση του πολιτικού δικαιώματος του εκλέγεσθαι (Σ 55 § 1). Το Σύνταγμα δεν προβλέπει ως προϋπόθεση για την άσκησή του την ίδρυση κόμματος ή την ένταξη σε κόμμα. Στις περισσότερες μάλιστα εκλογικές περιφέρειες το σύνολο των εγγεγραμμένων εκλογέων είναι μικρότερο από το 3% στην επικράτεια. Μέχρι τώρα κανένας υποψήφιος χωρίς κόμμα δεν έχει συγκεντρώσει τέτοιο αριθμό ψήφων που να δικαιολογεί ένσταση κατά του κύρους εκλογής.

Τα λευκά ψηφοδέλτια δεν προσμετρούνται στα έγκυρα (98 § 8 εκλ. νομοθ.). Η ρύθμιση όμως αυτή είναι α ν τ ι σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ή. Τα λευκά είναι έγκυρα (Α.Ε.Δ. 12/2005, προ ν. 3636), επειδή αποδοκιμάζουν όλους τους υποψηφίους, και πρέπει να υπολογίζονται στην εξαγωγή του εκλογικού μέτρου. Ειδικά, θίγεται η ισότητα της ψήφου και η «ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής βούλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας» (Σ 52).

Όταν τα λευκά θεωρούνται έγκυρα, επιδρούν στο τελικό εκλογικό αποτέλεσμα. Και το 3% των εγκύρων και το εκλογικό μέτρο μεγαλώνουν κατά τι σε απόλυτους αριθμούς, δηλαδή γίνονται περισσότερο δυσεπίτευτα.

Αν το πρώτο σε ψήφους κόμμα λάβει ποσοστό μ ι κ ρ ό τ ε ρ ο τ ο υ 25% των εγκύρων στην Επικράτεια, τότε ισχύει η απλή αναλογική δηλαδή οι 300 έδρες κατανέμονται α ν α λ ο γ ι κ ά στους εκλογικούς σχηματισμούς σ ε ε π ί π ε δ ο ε π ι κ ρ ά τ ε ι α ς κατά το σύστημα Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ χωρίς +1. Οι αδιάθετες έδρες παραχωρούνται κατά τη μέθοδο των μεγαλύτερων υπολοίπων (βλ. ανωτ. αρ. 114-115).

Αν όμως το πρώτο κόμμα λάβει ποσοστό ίσο ή μ ε γ α λ ύ τ ε ρ ο τ ο υ 25 %, τότε 280 έως 250 έδρες κατανέμονται αναλογικά και 20 έως 50 παραχωρούνται πλειοψηφικά στο πρώτο κόμμα. Συγκεκριμένα, αν το πρώτο κόμμα λάβει ποσοστό μεγαλύτερο του 25%, ο αριθμός των 280 εδρών (που κατανέμονται αναλογικά) μειώνεται κατά μία έδρα, και μέχρι ανώτατου αριθμού μείωσης τις 30 έδρες, για κάθε 0,5% πλέον του 25% που έχει συγκεντρώσει το πρώτο κόμμα.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Αν το πρώτο κόμμα λάβει 25% των εγκύρων, κερδίζει πλειοψηφικά 20 έδρες και μετέχει στην κατανομή των υπόλοιπων 280 με ποίκια 25%. Αν το πρώτο κόμμα λάβει 30%, κερδίζει πλειοψηφικά $20 + (5\% : 0,5\% = 10) = 30$ έδρες και μετέχει στην κατανομή των υπόλοιπων 270 με ποίκια 30%. Αν το πρώτο λάβει 40%, κερδίζει πλειοψηφικά $20 + (15\% : 0,5\% = 30) = 50$ έδρες.

Όταν ο νόμος προβλέπει ότι το πρώτο κόμμα, με πολύ μικρό ποσοστό ψήφων (π.χ., 10%), κερδίζει πλειοψηφικούς μεγάλο αριθμό εδρών (π.χ., 40) και συμβεί κάτι τέτοιο, φαλκιδεύεται η «ελεύθερη και ανοθέτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης» (Σ 52, πρβλ. Ιταλ. Συντ. Δικαστ., 25.1.2015). Έτσι, η Ν.Δ., το 2009, με 33,47% λαμβάνει έδρες 91 και, τον Μάιο 2012, με 18,85% έδρες 108. Για να μη συμβαίνει κάτι τέτοιο, ο νόμος θέτει κατώτατο όριο, το 25%, προκειμένου να λειτουργήσει η πλειοψηφική ρήτρα, που μάλιστα είναι τόσο ευνοϊκότερη όσο μεγαλύτερο είναι το ποσοστό του πρώτου κόμματος.

Κατά προσέγγιση, κάθε κόμμα που συγκεντρώνει το 3% δικαιούται μία έδρα για κάθε 2500 του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων που συγκεντρώνουν στην Επικράτεια όσα κόμματα ικανοποιούν τη ρήτρα του 3%.

Υστερα οι έδρες που δικαιούται κάθε σχηματισμός κατανέμονται με έναν πολύπλοκο μηχανισμό στις περιφέρειες. Σε αυτή τη φάση, η έδρα των μονοεδρικών περιφερειών καταλαμβάνεται από τον σχετικώς πλειοψηφήσαντα σχηματισμό.

«Ο εκλογέας μπορεί να εκφράσει την προτίμησή του υπέρ υποψηφίων του συνδυασμού, σημειώνοντας στο ψηφοδέλτιο σταυρό προτίμησης παραπλεύρως του ονόματός τους» (72 § 7 εκλ. νομοθ.). Επιτρέπονται ένας έως τέσσερις σταυροί ανάλογα με τον αριθμό των εδρών κάθε περιφέρειας. Οι έδρες που παραχωρούνται σε κάθε συνδυασμό καταλαμβάνονται από τους υποψηφίους του κατά φθίνουσα σειρά των σταυρών καθενός.

Για τους βουλευτές Επικρατείας, όμως, ισχύει σύστημα δεσμευμένου συνδυασμού και όχι σταυρού. Επίσης, *«Σε περίπτωση που οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται μέσα σε 18 μήνες από τις προηγούμενες»*, οι βουλευτές δεν αναδεικνύονται με σταυρό αλλά με δεσμευμένους συνδυασμούς (λίστες, 72 § 11 εκλ. νομοθ.).

Αυτό γίνεται για να μειώνονται τα έξοδα των υποψηφίων, όταν οι εκλογικές αναμετρήσεις επισπεύδονται με συχνές διαλύσεις της βουλής, και για να επικρατεί πειθαρχία και ηρεμία μέσα στα κόμματα. Το σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών εφαρμόστηκε στις δεύτερες εκλογές του 2012 και τις δεύτερες του 2015. Το σύστημα των εκλογών του 1985 προέβλεπε πάντοτε δεσμευμένους συνδυασμούς (βλ. ανωτ. αρ. 113).

«Κανείς δεν μπορεί να μετέχει σε περισσότερους από ένα συνδυασμούς. Κατ' εξαίρεση», οι αρχηγοί κόμματος μπορούν να είναι υποψήφιοι σε έως τρεις εκλογικές περιφέρειες. Όποιος αρχηγός εκλεγεί βουλευτής σε δύο ή τρεις «οφείλει να δηλώσει στον Πρόεδρο της Βουλής σε ποια... προτιμά την εκλογή του» (34 § 3 και 103 § 5 εκλ. νομοθ.). Όποια έδρα έτσι παραμένει κενή την καταλαμβάνει ο πρώτος αναπληρωματικός του ίδιου συνδυασμού. Εφόσον όμως τον συγκεκριμένο βουλευτή τον αναδεικνύει η δήλωση βουλήσεως ενός φυσικού προσώπου, του αρχηγού, και όχι η λαϊκή ψήφος, η ρύθμιση π ά σ χ ε ι συνταγματικά (βλ. ad hoc Ιταλ. Συντ. Δικαστ., 25.1.2017).

Για παρόμοιους λόγους πάσχει και άλλη μία διάταξη, μολοντί εφαρμόζεται παγίως. (ΑΕΔ 4/2008, μεοψ.). *«Όσοι έχουν διατελέσει πρωθυπουργοί σε κυβέρνηση που έτυχε ψήφου εμπιστοσύνης της Βουλής και έχουν εκλεγεί βουλευτές» και οι αρχηγοί κόμματος «θεωρούνται ότι λαμβάνουν σταυρούς προτίμησης το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων του συνδυασμού στο ψηφοδέλτιο του οποίου περιλαμβάν-*

νονται» (72 § 8 εκλ. νομοθ.). Αναδεικνύονται, δηλαδή, βουλευτές χωρίς σταυρό, αν βέβαια το κόμμα τους κερδίζει έδρα στην περιφέρεια όπου είναι υποψήφιοι. Εδώ τον αντιπρόσωπο των εκλογέων δεν τον αναδεικνύει η ψήφος προτιμήσεώς τους, αλλά τους τον επιβάλλει αμάχητο νομοθετικό τεκμήριο. Όταν γενικώς ισχύει σύστημα σταυρού, εκλογή βουλευτών ερήμην των εκλογέων είναι ανεκτή μόνο στο ψηφοδέλτιο Επικρατείας (βλ. ανωτ. αρ. 300).

301 δις. – Οι ψήφοι από το εξωτερικό. – Ο σχετικός νόμος ψηφίζεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων (200/300) του όλου αριθμού των βουλευτών (Σ 51 § 4, ν. 4648/2019, 5044/2023).

Εκλογικές περιφέρειες απόδημου Ελληνισμού δεν έχουν ιδρυθεί. Οι εκλογείς του εξωτερικού πρέπει να εγγραφούν ηλεκτρονικά σε ειδικούς εκλογικούς καταλόγους –εφόσον είναι εγγεγραμμένοι σε κανονικούς– και ψηφίζουν μόνο κόμμα και ποτέ φυσικό πρόσωπο. Ψηφίζουν με τα (δεσμευμένα) ψηφοδέλτια Επικρατείας των διαφόρων κομμάτων και όχι με τα ψηφοδέλτια της βασικής τους εκλογικής περιφέρειας. Δηλαδή η ψήφος τους είναι έ μ μ ε σ η –χωρίς σταυρό– και δεν μπορούν να ψηφίσουν τοπικούς συνδυασμούς ή μεμονωμένους υποψηφίους. Οι ψήφοι από το εξωτερικό προσμετρούνται όπως οι άλλες για τον υπολογισμό του συνόλου των εδρών που δικαιούται κάθε κόμμα και ποτέ σε συγκεκριμένη περιφέρεια.

Τα ψηφοδέλτια Επικρατείας δεν τα χρησιμοποιούν ποτέ στο εσωτερικό και είναι το ίδιο πράγμα με ψηφοδέλτια που θα είχαν μόνον όνομα κόμματος, χωρίς όνομα υποψηφίου. Για να τηρούνται κάποια προσχήματα, τουλάχιστον τρεις από τους 15 υποψηφίους Επικρατείας κάθε κόμματος πρέπει να προέρχονται από εγγεγραμμένους στους καταλόγους εξωτερικού και τουλάχιστον ένας από αυτούς τοποθετείται υποχρεωτικά στις τρεις πρώτες θέσεις (37Α εκλ. νομοθ.). Είναι όμως άγνωστο πόσες έδρες κερδίζει κάθε κόμμα. Η ρύθμιση αυτή ίσως δημιουργήσει πολιτικό προσωπικό από αποδήμους.

Το ότι οι εκλογείς του εξωτερικού δεν ψηφίζουν για ανάδειξη συγκεκριμένου φυσικού προσώπου ως αντιπροσώπου τους δ ε ν σ υ ν ά δ ε ι με την άμεση ψηφοφορία ούτε με την αρχή της ισότητας (Σ 51 § 3, 4 § 1).

Οι εγγεγραμμένοι στους καταλόγους εξωτερικού ψηφίζουν επίσης από το εξωτερικό, στο δημοψήφισμα και τις ευρωεκλογές, όχι όμως στις αυτοδιοικητικές εκλογές. Επιστολική ψήφος προβλέπεται προς το παρόν μόνο για τις ευρωεκλογές

302.– Η έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας. – Κατά το Σύνταγμα, «Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργιών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση. Νόμος ορίζει τις ποινικές κυρώσεις κατά των παραβα-

τών της διάταξης αυτής» (άρθρο 52). Τέτοιος ειδικός νόμος δεν έχει ψηφισθεί, αλλά υπάρχουν οι ποινικές διατάξεις της εκλογικής νομοθεσίας (111 επ.). Το άρθρο επαναλαμβάνει αυτονόητους κανόνες, αλλά περιλαμβάνει και μία ρύθμιση που ενδέχεται να αποβεί κάποτε πολύ χρήσιμη. Το εκλογικό σύστημα δεν μπορεί να δώσει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών στον δεύτερο σε ψήφους κομματικό σχηματισμό ή, με άλλα λόγια, να μετατρέψει την πλειοψηφία των ψήφων σε μειοψηφία των εδρών (βλ. Pantélis, 1979, αρ. 213). Άλλωστε, τέτοια κοινοβουλευτική πλειοψηφία (πρβλ. ανωτ. αρ. 257) θα μπορούσε άραγε να κυβερνήσει στην Ελλάδα σήμερα;

Ο εκλογικός νόμος αντιμετωπίζει δυσμενώς τους συνασπισμούς κομμάτων έναντι των αυτοτελών κομμάτων. Η πλειοψηφική ρήτρα εφαρμόζεται υπέρ συνασπισμού μόνον αν το πηλίκον της διαρέσεως του ποσοστού του διά του αριθμού των κομμάτων που τον απαρτίζουν είναι μεγαλύτερο από το ποσοστό του μεγαλύτερου αυτοτελούς κόμματος (1 § 4 ν. 4654/2020, βλ. ανωτ. αρ. 301).

Παράδειγμα: Αν ένας συνασπισμός λάβει 50% των εγκύρων και απαρτίζεται από 2 κόμματα, το πηλίκον είναι 25%. Αν απαρτίζεται από 3 κόμματα, είναι 16,66% κ.ο.κ. Έτσι, αν ένα αυτοτελές κόμμα λάβει 40,40%, κερδίζει 151 έδρες (50 πλειοψηφικά και 101 αναλογικά), ενώ ένας συνασπισμός με 50% κερδίζει 125 έδρες (όλες αναλογικά).

Τούτο είναι αντίθετο με την «ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης», αλλά και με την αρχή της ισότητας, διότι ο νόμος ρυθμίζει όμοιες καταστάσεις με τρόπο άνισο (Σ 4 § 1). Οι συνασπισμοί κομμάτων, είτε σχηματίζονται πριν από τις εκλογές και τις κρίνει ο λαός είτε μετά, συνάδουν με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Στο παρελθόν, συνασπισμοί, σχηματισμένοι μάλιστα μετά τις εκλογές, κυβερνούν χωρίς αμφισβήτηση, π.χ., το 1950-1952 από κεντρικά κόμματα, το 2011-2015 από Ν.Δ., ΠΑΣΟΚ κ.ά. και το 2015-2019 από ΣΥΡΙΖΑ και ΑΝΕΛ.

«Για τον χαρακτήρα κάθε κόμματος, ως αυτοτελούς ή ως συνασπισμού», αποφαίνεται αμετακλήτως το Α1 Τμήμα του Αρείου Πάγου «χωρίς δικονομικούς περιορισμούς, από τα υπάρχοντα στοιχεία». Ο νόμος δεν θέτει κριτήρια για τον χαρακτηρισμό, ενώ προΐσχυσαν δίκαιο έθετε αλλά καταργήθηκαν και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν (π.χ., 132 § 6 β.δ. 12.4.1958, Κ.Σ.Ι., Β', σ. 840, 848, Α.Π. 315/1958, 1258/1977, Εκλογοδ. 16, 33/1958). Ο Άρειος Πάγος πρέπει να αρκεσθεί στη δήλωση των κομμάτων, που μπορούν, ως εκ περισσού, να ιδρύσουν νέο δήθεν αυτοτελές κόμμα για να περιγράψουν την αντισυνταγματική μεταχείριση. Τον Άρειο Πάγο και το Α.Ε.Δ., που έχει την τελειωτική κρίση (Σ 100 § 1α), δεσμεύει και η ΕΣΔΑ. Άλλωστε, ποιο όργανο αντιτάσσεται ποτέ στον λαό που εκφράσθηκε με καθολική ψήφο;

Παραλλήλως, η ΕΣΔΑ περιέχει παρόμοια υπερνομοθετική ρύθμιση: «Δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελευθέρας μυστικής εκλογάς, υπό συνθή-

κας επιτρεπούσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως έως το περιθώριο ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος» (1ο πρ. πρωτ. άρθρο 3).

II. ΟΙ ΒΟΥΛΕΥΤΕΣ

A. ΠΟΙΟΙ ΑΝΑΔΕΙΚΝΥΟΝΤΑΙ

303.- Τα προσόντα εκλογιμότητας. – Το Σύνταγμα ορίζει περιοριστικώς τα προσόντα των εκλογίμων στο βουλευτικό αξίωμα και ο νόμος δεν μπορεί να προσθέσει άλλα. Τα προσόντα είναι δύο: η νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν και η ηλικία των 25 ετών.

«Για να εκλεγεί κανείς βουλευτής απαιτείται να είναι Έλληνας πολίτης, να έχει τη νόμιμη ικανότητα να εκλέγει και να έχει συμπληρώσει το εικοστό πέμπτο έτος της ηλικίας του κατά την ημέρα της εκλογής» (55 § 1). Όπως βλέπουμε, το Σύνταγμα αναφέρει και τρίτο προσόν, την ελληνική ιθαγένεια, αλλά την εμπεριέχει η ικανότητα του εκλέγειν. Η ιθαγένεια μπορεί να έχει αποκτηθεί με οποιονδήποτε τρόπο. Οι πολιτογραφημένοι αποκτούν αμέσως το δικαίωμα του εκλέγεσθαι (ή παθητικό εκλογικό δικαίωμα).

Η νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν (ή ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα) σημαίνει εδώ ότι όποιος δεν έχει δικαίωμα ψήφου, ούτε να εκλεγεί μπορεί (βλ. ανωτ. αρ. 293), δηλαδή αποκλείονται όσοι βρίσκονται σε πλήρη στερητική δικαστική συμπαράσταση. Εγγραφή σε εκλογικό κατάλογο δεν χρειάζεται.

304.- Τα είδη των κωλυμάτων εκλογιμότητας. – Το Σύνταγμα προβλέπει, πάλι περιοριστικώς, και κωλύματα εκλογιμότητας. Πρόσωπα που έχουν τα προσόντα εκλογιμότητας δεν μπορούν να εκλεγούν, όταν έχουν επί πλέον ορισμένες ιδιότητες. Με άλλα λόγια, στα (θετικά) προσόντα εκλογιμότητας προστίθεται η απουσία κωλύματος (που ενίοτε λέγεται «αρνητικό προσόν»). Κάθε κώλυμα είναι είτε απόλυτο είτε σχετικό. Το απόλυτο δεν αίρεται με κανένα τρόπο, ενώ το σχετικό είτε αίρεται με παραίτηση του ενδιαφερόμενου είτε αφορά μόνον ορισμένες εκλογικές περιφέρειες (τοπικό κώλυμα). Όλα τα κωλύματα πρέπει να ερμηνεύονται στενά, διότι αποτελούν περιορισμό πολιτικού δικαιώματος. Είναι χρήσιμα, αλλά οι υπερβολές αποκαλύπτουν το συντεχνιακό πνεύμα των βουλευτών που τις ψήφισαν.

305.- Το απόλυτο κώλυμα. – Είναι μόνον ένα: «Πολιτικοί υπάλληλοι και στρατιωτικοί γενικά, που έχουν κατά το νόμο αναλάβει υποχρέωση να παραμείνουν στην υπηρεσία για ορισμένο χρόνο, δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές όσο χρόνο διαρκεί η υποχρέωσή τους» (Σ 56 § 4).

Η υποψηφιότητα δεν μπορεί να χρησιμεύει ως πρόφαση για απαλλαγή, με παραίτηση, από τέτοια υποχρέωση. Ως πολιτικοί υπάλληλοι νοούνται και οι υπάλληλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

306.- Τα σχετικά κωλύματα που αίρονται με παραίτηση. – Τα σχετικά κωλύματα αποβλέπουν στην «εξασφάλισιν της πολιτικής ουδετερότητος του προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών» (Εκλογοδικείο 39/1962) και στην «αποτροπή της προπαγανδευτικής της πολιτικής σταδιοδρομίας των υπαλλήλων με εκμετάλλευση της θέσεώς τους» (Α.Ε.Δ. 2/1990).

Η μεγάλη όμως διεύρυνση του αριθμού των θιγομένων λειτουργεί υπέρ των βουλευτών της τελευταίας βουλής, δηλαδή φανερώνει τα κίνητρα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής.

«Εμμισθοί δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, άλλοι υπάλληλοι του Δημοσίου, υπηρετούντες στις ένοπλες δυνάμεις και στα σώματα ασφαλείας, υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διοικητές, υποδιοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων ή διευθύνοντες ή εντεταλμένοι σύμβουλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ή δημοσίων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος ή επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές, αν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων» (Σ 56 § 1 εδ. α').

Ως έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι νοούνται όλοι όσοι λαμβάνουν μισθό (ισόβιοι, μόνιμοι, τακτικοί, έκτακτοι, με θητεία, με σύμβαση, μετακλητοί, ημερομίσθιοι). Παραίτηση από τον μισθό δεν αλλάζει την ιδιότητα και εξ άλλου δεν επιτρέπεται.

«Η παραίτηση συντελείται με μόνη τη γραπτή υποβολή της» (Σ 56 § 1 εδ. β', εξαιρείται όμως το απόλυτο κώλυμα, βλ. ανωτ. αρ. 305), ώστε η εκτελεστική εξουσία να μην μπορεί να αποτρέπει υποψηφιότητες με το να μην αποδέχεται την παραίτηση. «Αποκλείεται η επάνοδος στην ενεργό υπηρεσία των στρατιωτικών που παραιτούνται» (Σ 56 § 1 εδ. γ'), ώστε να μη διαταράσσεται η πειθαρχία στο στράτευμα. Αντίθετα, οι πολιτικοί υπάλληλοι επανέρχονται (12 ν. 3231/2004), οπότε η παραίτησή τους λίγα προσφέρει.

Από το κώλυμα εκλογιμότητας «εξαιρούνται οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (Σ 56 § 2 εδ. α'), μολονότι είναι δημόσιοι λειτουργοί.

307.- Τα τοπικά κωλύματα. – Αυτά δεν αίρονται με παραίτηση. «Δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε όποια εκλογική περιφέρεια υπηρέτησαν ή σε όποια εκλογική περιφέρεια εκτεινόταν η τοπική αρμοδιότητά τους μέσα στους τελευταίους δεκαοκτώ μήνες της τετραετούς βουλευτικής περιόδου» (Σ 56 § 3 εδ.α') ορισμένα πρόσωπα.

Αυτά είναι «α) Οι διοικητές, υποδιοικητές, πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων, διευθύνοντες και εντεταλμένοι σύμβουλοι των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, πλην των σωματειακών, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή άλλων επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος.

β) Τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών που συγκροτούνται και λειτουργούν κατά το άρθρο 101Α, καθώς και των αρχών που χαρακτηρίζονται με νόμο ως ανεξάρτητες ή ρυθμιστικές.

γ) Οι ανώτεροι και ανώτατοι αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας.

δ) Οι έμμοιθοι υπάλληλοι του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των επιχειρήσεων τους, καθώς και των νομικών προσώπων και επιχειρήσεων της περίπτωσης α' που κατείχαν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει. Υπάλληλοι που αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο και είχαν ευρύτερη τοπική αρμοδιότητα υπάγονται στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής ως προς εκλογικές περιφέρειες άλλες από αυτήν της έδρας τους, μόνον εφόσον κατείχαν θέση προϊσταμένου οργανικής μονάδας επιπέδου γενικής διεύθυνσης ή άλλη αντίστοιχη, όπως ειδικότερα νόμος ορίζει.

ε) Οι γενικοί ή ειδικοί γραμματείς υπουργείων ή αυτοτελών γενικών γραμματειών ή περιφερειών και όσοι ο νόμος εξομοιώνει με αυτούς» (Σ 56 § 3, sic).

Τα κωλύματα ισχύουν μόνο για όσους υπηρέτησαν, έστω και μία ημέρα, κατά τους τελευταίους 18 μήνες πριν από το χρονικό σημείο κατά το οποίο λήγει η τετραετής βουλευτική περίοδος. Το κώλυμα ισχύει είτε γίνει διάλυση της βουλής είτε όχι. Στα κωλύματα αυτά όμως «Δεν υπάγονται... οι υποψήφιοι βουλευτές Επικρατείας» (Σ 56 § 3 in fine), επειδή δεν εκλέγονται άμεσα από τους εκλογείς και δεν υπάρχει κίνδυνος να τους επηρεάσουν.

Εξ άλλου, «Τα ανώτερα αιρετά μονοπρόσωπα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού», δηλαδή των Περιφερειών, «δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι, ούτε να εκλεγούν βουλευτές κατά τη διάρκεια της θητείας για την οποία εξελέγησαν, ακόμη και αν παραιτηθούν» (Σ 56 § 1 εδ. δ'). Αποκλείεται η ανακήρυξη και η εκλογή σε κάθε εκλογική περιφέρεια της χώρας και σε ψηφοδέλτιο Επικρατείας.

308.- Απόκτηση της βουλευτικής ιδιότητας και όρκος. – Μετά τη διαλογή των ψήφων και τη σύνταξη των πρακτικών, ο δικαστικός αντιπρόσωπος διαβιβάζει τα αποτελέσματα στο οικείο πρωτοδικείο (94 εκλογ. νομοθ.). Αυτό προβαίνει σε αρίθμηση των ψήφων και συντάσσει πίνακα αποτελεσμάτων της περιφέρειάς του (98 § 2 εκλ. νομοθ.). Η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή, με βάση τους πίνακες των πρωτοδικείων, «αποφασίζει για την κατανομή των εδρών στους εκλογικούς σχηματισμούς» (101 § 2 εκλ. νομοθ.). Με βάση την απόφασής της, η ανακήρυξη των βουλευτών γίνεται από τον Άρειο Πάγο (103 § 1 εκλ. νομοθ.).

Η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή εδρεύει στο Υπουργείο Εσωτερικών και αποτελείται από τον πρόεδρο του Αρείου Πάγου, ως πρόεδρο, δύο αρεοπαγίτες και δύο διευθυντές αυτού του υπουργείου (101 § 1 εκλ. νομοθ.).

Η βουλευτική ιδιότητα αποκτάται με την ανακήρυξη, αλλά *conditio juris* για την άσκηση των καθηκόντων είναι η ορκωμοσία (3 § 4 Κ.Β.) «Οι βουλευτές πριν αναλάβουν τα καθήκοντά τους δίνουν στο Βουλευτήριο και σε δημόσια συνεδρίαση» όρκο (Σ

59 § 1). «Αρνήσεις ή αντιρρήσεις για τη δόση του όρκου δεν επιτρέπονται. Οι τυχόν επιφυλάξεις διατυπώνονται με σύντομη γραπτή δήλωση, που κατατίθεται στο Προεδρείο της Βουλής πριν από τη δόση του όρκου και καταχωρίζονται στα Πρακτικά» (3 § 3 Κ.Β.).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Ως ανεύθυνοι για γνώμη (62 Σ 1911), οι βουλευτές του Παλλαϊκού Μετώπου (Κ.Κ.Ε.) δηλώνουν ότι «δεν δεσμεύονται από τον τυπικόν όρκον που έδωκαν», αλλά αποβλέπουν στην «πραγματοποίηση του προγράμματος του Μετώπου που για βασική του αρχή έχει» τον «απόλυτο σεβασμό της κυριαρχικής θέλησης του Λαού» (Γ' Αναθεωρητική, 2.3.1936), χωρίς να διευκρινίζουν πώς εκφράζεται το κυρίαρχο όργανο. Αγνοούν την κελσενική πυραμίδα και ουσιαστικά διατυπώνουν επιφύλαξη στην «υπακοήν εις το Σύνταγμα» που περιέχει ο όρκος.

Βουλευτής που αρνείται να ορκισθεί δεν μπορεί να κηρυχθεί έκπτωτος, διότι δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη στο Σύνταγμα.

Δεν δικαιούται όμως βουλευτική αποζημίωση, διότι αυτή παρέχεται «για την άσκηση του λειτουργήματος» (Σ 63 § 1). Αντίθετα, βουλευτής που δεν μπορεί να ορκισθεί, επειδή ανάμεσα στην απόκτηση της ιδιότητας και τη διάλυση της βουλής έτυχε να μη γίνει δημόσια συνεδρίαση, δικαιούται την αποζημίωση.

Ο όρκος έχει ως εξής : «Ορκίζομαι στο όνομα της Αγίας και Ομοούσιας και Αδιαίρετης Τριάδας να είμαι πιστός στην Πατρίδα και το δημοκρατικό πολίτευμα, να υπακούω στο Σύνταγμα και τους νόμους και να εκπληρώνω ευσυνείδητα τα καθήκοντά μου».

Το Σύνταγμα ορίζει τον τύπο του όρκου των ορθοδόξων, αλλά «Αλλόθρησκοι ή ετερόδοξοι βουλευτές δίνουν τον ίδιο όρκο σύμφωνα με τον τύπο της δικής τους θρησκείας ή του δικού τους δόγματος» (Σ 59 §§ 1-2). Όποιοι εμποδίζονται από τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις σε ορκοδοσία ή απλώς δεν θέλουν να τις αποκαλύψουν, μπορούν να δώσουν αντίστοιχη διαβεβαίωση στην τιμή και τη συνείδησή τους. Ο όρκος «αλλόθρησκοι» περιλαμβάνει ακόμη και τους άθεους. Ένας βουλευτής μπορεί να απαιτήσει να ορκιστεί στην Αγία Τριάδα χωρίς την παρουσία κληρικών.

309.- Απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας. – Ο βουλευτής παύει να είναι βουλευτής σε τέσσερις περιπτώσεις: αν πεθάνει, αν παραιτηθεί, αν διαλυθεί η βουλή ή λήξει η βουλευτική περίοδος και με απόφαση του Α.Ε.Δ.

«Η παραίτηση από το βουλευτικό αξίωμα είναι δικαίωμα του βουλευτή, συντελείται μόλις ο βουλευτής υποβάλει γραπτή δήλωση στον Πρόεδρο της Βουλής και δεν ανακαλείται» (Σ 60 § 2). Ο βουλευτής την υποβάλλει αυτοπροσώπως, ώστε άλλος να μη μπορεί να χρησιμοποιήσει τέτοιο κείμενο χωρίς ημερομηνία (βλ. ανωτ. αρ. 90).

Η απόφαση του Α.Ε.Δ. είτε ακυρώνει την εκλογή είτε διαπιστώνει την έκπτωση από το αξίωμα.

Η ακύρωση γίνεται ύστερα από ένσταση που αναφέρεται είτε σε εκλογικές παραβάσεις σχετικές με την ενέργεια εκλογών (π.χ., λάθος στην αρίθμηση των ψήφων) είτε σε έλλειψη των νόμιμων προσόντων εν ευρεία εννοία (που περιλαμβάνει και τη συνδρομή κωλύματος, Σ 58). Η έκπτωση διαπιστώνεται ύστερα από «αίτηση» και επέρχεται όταν ο ήδη βουλευτής στερηθεί κάποιο προσόν εκλογιμότητας εν ευρεία εννοία ή υποπέσει σε ασυμβίβαστο ή είχε υπερβεί το ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών (Σ 55 § 2, 57 § 2, 29 § 2 εδ. γ').

Η έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα διαπιστώνεται σε κάθε περίπτωση με απόφαση του Α.Ε.Δ. και, «ενόσω δεν έχει εκδοθεί» τέτοια απόφαση, «όλα τα πολιτευτικά όργανα οφείλουν να θεωρούν, ότι ο εκλεγείς βουλευτής εξακολουθεί να έχει τη βουλευτική ιδιότητα» (1/1992). Έτσι, όταν το Σύνταγμα ορίζει «εκπίπτουν α ν τ ο δ ι κ α ί ω ς» (57 § 2 εδ. β'), τούτο δεν έχει ιδιαίτερη σημασία.

Βουλευτική ιδιότητα που χάθηκε α ν α κ τ ά τ α ι μόνον αν η απώλεια οφείλεται σε διάλυση της βουλής ή λήξη της θητείας της και η βουλή αναβιώσει (βλ. τρεις περιπτώσεις κατωτ. αρ. 320).

310.- Αναπληρωματική εκλογή. – Τις βουλευτικές έδρες που κενώνονται τις καταλαμβάνουν οι αναπληρωματικοί του ίδιου συνδυασμού στην ίδια περιφέρεια. Αν δεν υπάρχουν τέτοιοι, προκηρύσσεται αναπληρωματική εκλογή. Αν μόνο μία έδρα είναι κενή, ισχύει σύστημα σχετικής πλειοψηφίας (104 εκλ. νομοθ.). «Βουλευτική έδρα που κενώθηκε μέσα στο τελευταίο έτος της περιόδου δεν συμπληρώνεται με αναπληρωματική εκλογή,... εφόσον οι κενές έδρες δεν είναι περισσότερες από το ένα πέμπτο του όλου αριθμού των βουλευτών» (Σ 53 § 3).

Το αναλογικό εκλογικό σύστημα και η δυνατότητα να περιλαμβάνει κάθε συνδυασμός αριθμό υποψηφίων μεγαλύτερο (κατά 2 έως 4) από τον αριθμό των εδρών της εκλογικής περιφέρειας (εκλ. ν. 34 § 9) όχι μόνον αυξάνουν τις εσωτερικές προστριβές, αλλά κυρίως αποκλείουν στην πράξη τις αναπληρωματικές εκλογές. Έτσι όμως, οι εκλογείς αποκτούν αντιπρόσωπο κάποιον που δεν εξέλεξαν.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Σε μονοεδρική το πρώτο κόμμα έχει δύο υποψηφίους και συγκεντρώνει 100 ψήφους. Ο ένας λαμβάνει 100 σταυρούς προτίμησης και ο άλλος κανέναν. Ο πρώτος εκλέγεται, αλλά ως κράχτης ψήφων παραιτείται αμέσως, οπότε ο δεύτερος γίνεται βουλευτής.

Β. Η ΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

311.- Πώς διασφαλίζεται. – Το αντιπροσωπευτικό σύστημα και ιδίως ο αποκλεισμός της επιτακτικής εντολής (βλ. ανωτ. αρ. 85 και 90) γεννούν θεσμούς που προστατεύουν τον βουλευτή από τις πιέσεις της εκτελεστικής εξουσίας και της κυβερνητικής πλειοψηφίας, των διαφόρων κέντρων εξουσίας, ιδίως οικονομικής, και των ιδίων των ψηφοφόρων. Οι θεσμοί αυτοί είναι οι βουλευτικές α σ υ λ ί ε ς, τ α α σ υ μ β ί β α σ τ α και η α π ο ζ η μ ί ω σ η. Πάντως, τον βουλευτή τον ελέγχει σήμερα, δραστηκτότατα, το κόμμα του και ιδίως ο αρχηγός του, που μπορούν κατά κανόνα να αποτρέψουν την επανεκλογή του ακόμη και κρατώντας τον στον συνδυασμό του κόμματος.

312.- Οι δύο βουλευτικές ασυλίες. – Για να ασκεί ελεύθερα το λειτουργήματά του, ο βουλευτής πρέπει να μην είναι δυνατόν να απειληθεί με ποινική δίωξη. Τα προνόμια που λέγονται βουλευτικές ασυλίες είναι το ανεύθυνο και το ακατάδικο.

Πρόκειται για εξαιρέσεις από την αρχή της ισότητας ενώπιον του νόμου και υφίστανται για το γενικό συμφέρον, τη λειτουργία της βουλής, και όχι για το προσωπικό συμφέρον του βουλευτή. Γι' αυτό παραίτηση από τις ασυλίες δεν χωρεί. Το ανεύθυνο κατάγεται από το αγγλικό πολίτευμα, αφορά την ουσία και θωρακίζει το αντιπροσωπευτικό σύστημα, ενώ το ακαταδίκωτο καθιερώνεται για πρώτη φορά στη Γαλλική Επανάσταση και αφορά τη διαδικασία. Υπό τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου και τη δικαστική ανεξαρτησία, το ακαταδίκωτο δικαιολογείται για την προστασία του βουλευτή όχι από την εκτελεστική εξουσία αλλά από τους πολιτικούς του αντιπάλους. Τα τελευταία μάλιστα χρόνια, επικρατεί διεθνώς τάση να περιορισθεί και θεωρείται ότι προσβάλλει το δικαίωμα δικαστικής προστασίας (ΕΣΔΑ 6, ΕΔΔΑ Cordova κατά Ιταλίας, 2003).

313.- Το ανεύθυνο για γνώμη ή ψήφο. – «Οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση» (Σ 60 § 1). Αυτή η διάταξη και η διάταξη ότι «Οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος» (Σ 51 § 2) αποκλείουν την επιτακτική εντολή. Περαιτέρω, το Σύνταγμα ορίζει ρητά τι είναι το ανεύθυνο: «Ο βουλευτής δεν καταδιώκεται ούτε εξετάζεται με οποιονδήποτε τρόπο για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων» (Σ 61 § 1).

Το ανεύθυνο υπάρχει κυρίως χάριν της λειτουργίας της βουλής και έχει περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Καλύπτει μόνο τη γνώμη ή ψήφο κατά τη νάσκηση των βουλευτικών καθηκόντων, αλλά εκεί είναι –με μία μόνο εξαίρεση– πλήρες, διότι αποκλείεται η ποινική, αστική και πειθαρχική ευθύνη. Το ανεύθυνο δεν αίρει τον άδικο χαρακτήρα των πράξεων. Άρα δεν αποκλείει την άμυνα ούτε τη συμμετοχή στο έγκλημα.

Παράδειγμα: Το ανεύθυνο καλύπτει γνώμη ή ψήφο σε εξεταστική επιτροπή έξω από το βουλευτήριο, όχι όμως γνώμες σε ιδιωτικές ή κομματικές συγκεντρώσεις έστω και μέσα στο βουλευτήριο, ούτε δωροληψία (Π.Κ. 159) ή παράβαση του Κ.Ο.Κ. ούτε εξύβριση ή δυσφήμιση από τηλεοπτικά «παράθυρα». Δεν καλύπτει ανθρωποκτονία ή φθορά ξένης ιδιοκτησίας, οι οποίες δεν αποτελούν έκφραση γνώμης ή ψήφου.

Το ανεύθυνο αποκλείει ευθύνη που υπάρχει σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις. Δεν νοείται να αποκλείει πολιτική ευθύνη του βουλευτή. Στο πολίτευμά μας ισχύει το αντιπροσωπευτικό σύστημα και η ελεύθερη εντολή. Ο βουλευτής ευθύνεται πολιτικά μόνον ενώπιον του λαού στις επόμενες εκλογές.

Σε περίπτωση ανυπακοής του βουλευτή προς το κόμμα του, αυτό μπορεί να τον διαγράψει, αλλά όχι να του αφαιρέσει τη βουλευτική ιδιότητα. Η κύρωση είναι κομματική, όχι κρατική. Η αγοραία γνώμη «Ο βουλευτής που διαφωνεί οφείλει να παραδώσει την έδρα στο κόμ-

μα» βάζει το κόμμα, που είναι ένωση πολιτών, στη θέση του λαού, δηλαδή του κυρίαρχου οργάνου, που εκλέγει τους αντιπροσώπους του. Παρόμοια ήταν η ρύθμιση των χουντικών Συνταγμάτων: «Η μετάσταση βουλευτού εις έτερον κόμμα κατά την διάρκεια της βουλευτικής περιόδου απαγορεύεται, θεωρουμένη ως παραίτησις» (64 § 2, βλ. ανωτ. αρ. 263, 18). Η σύμπτωση δεν εκπλήσσει.

Το ανεύθυνο ισχύει και μετά την απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας. Εξ άλλου, «ο βουλευτής δεν έχει υποχρέωση μαρτυρίας για πληροφορίες που περιήλθαν σ' αυτόν ή δόθηκαν από αυτόν κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ούτε για τα πρόσωπα που του εμπιστεύθηκαν τις πληροφορίες ή στα οποία αυτός τις έδωσε» (Σ 61 § 3).

Κατ' εξαίρεση το ανεύθυνο δεν ισχύει για συκοφαντική δυσφήμιση (Π.Κ. 363), αλλά η σχετική διαδικασία είναι τέτοια που στην πράξη είναι μάλλον απίθανο να λειτουργήσει ποτέ: «Ο βουλευτής διώκεται μόνο για συκοφαντική δυσφήμιση, κατά το νόμο, ύστερα από άδεια της Βουλής... Η άδεια θεωρείται ότι οριστικά δεν δόθηκε, αν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε σαράντα πέντε ημέρες αφότου η έγκληση περιήλθε στον Πρόεδρο της Βουλής. Αν η Βουλή αρνηθεί να δώσει την άδεια ή αν περάσει άπρακτη η προθεσμία, η πράξη θεωρείται ανέγκλητη» (Σ 61 § 2). Αρμόδιο για την εκδίκαση είναι το Εφετείο.

Το ανεύθυνο το σχετικοποιεί κάπως και η πειθαρχική εξουσία της βουλής στα μέλη της (βλ. κατωτ. αρ. 326). Όμως το ανεύθυνο αποκλείει την τυχόν πειθαρχική ευθύνη εκτός βουλής.

314.- Το ακαταδίωκτο. – «Όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος ο βουλευτής δεν διώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με άλλο τρόπο περιορίζεται χωρίς άδεια του Σώματος. Επίσης δεν διώκεται για πολιτικά εγκλήματα βουλευτής της Βουλής που διαλύθηκε, από τη διάλυσή της και έως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής» (Σ 62 § 1). Το ακαταδίωκτο καταλαμβάνει όλα τα εγκλήματα (κακουργήματα και πλημμελήματα) του βουλευτή, τόσο τα άσχετα προς τα καθήκοντά του όσο και τα σχετικά που δεν καλύπτει το ανεύθυνο. Ο βουλευτής παραμένει υπεύθυνος, η ποινική του όμως δίωξη δεν μπορεί να γίνει παρά με άδεια της βουλής. Ειδικώς, από τη διάλυση της βουλής ή –για την ταυτότητα του λόγου– από τη λήξη της θητείας της βουλής και έως την ανακήρυξη των νέων βουλευτών, το ακαταδίωκτο καλύπτει μόνο πολιτικά εγκλήματα, αλλά δεν μπορεί να αρθεί, διότι τώρα δεν υπάρχει βουλή. Το ακαταδίωκτο καλύπτει και τα εγκλήματα που διέπραξε ο βουλευτής πριν αποκτήσει τη βουλευτική ιδιότητα. Η προστασία εκτείνεται σε κάθε καταδιωκτική πράξη. Με άλλα λόγια, ο βουλευτής όχι μόνο δεν συλλαμβάνεται ή φυλακίζεται, αλλά ούτε ανακρίνεται ως κατηγορούμενος ούτε απαγγέλλεται κατηγορία εναντίον του χωρίς άδεια της βουλής. Εξ άλλου δεν προσωποκρατείται. Μπορεί βέβαια να εξετασθεί ως μάρτυρας, αλλά απαγορεύεται η βίαιη προσαγωγή του. Ποινική δίωξη, σύλληψη, προσωρινή κράτηση ή στερητική της ελευθερίας ποινή που άρχισαν πριν από την απόκτηση της βουλευτικής ιδιότη-

τας αναστέλλονται. Καταδικαστική απόφαση σε ποινή στερητική της ελευθερίας δεν εκτελείται. Το ακαταδίωκτο όμως δεν αποκλείει τη διεξαγωγή ανακριτικών πράξεων για τη συγκέντρωση αποδεικτικού υλικού, ακόμη και έρευνας στην κατοικία του βουλευτή, διότι προστατεύεται μόνο το πρόσωπό του. Η προστασία δεν περιλαμβάνει τυχόν συμμετόχους στα εγκλήματα του βουλευτή.

«Η σχετική άδεια δίδεται από τη Βουλή υποχρεωτικά εφόσον η αίτηση της εισαγγελικής αρχής αφορά αδίκημα το οποίο δεν συνδέεται με την άσκηση των καθηκόντων ή την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή. Η Βουλή, με ευθύνη του Προέδρου της, αποφαινεται υποχρεωτικά σχετικά με το αίτημα μέσα σε τρεις μήνες από του η αίτηση του εισαγγελέα για δίωξη διαβιβάστηκε στον Πρόεδρο της Βουλής. Η τριμήνη προθεσμία αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των διακοπών της Βουλής. Δεν απαιτείται άδεια για τα αυτόφωρα κακουργήματα» (Σ 62). Με τη λέξη «υποχρεωτικά» το Σύνταγμα ιδρύει –πράγμα καινοφανές– δύο δέσμιες αρμοδιότητες της βουλής, δηλαδή να αποφαινεται μέσα σε τρεις μήνες και να δίνει άδεια στον εισαγγελέα να ασκήσει δίωξη για κάθε έγκλημα που δεν συνδέεται με την άσκηση των καθηκόντων ή την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή.

Αν η βουλή, όργανο του κράτους και μάλιστα της νομοθετικής εξουσίας, δεν ασκήσει τη μία ή την άλλη δέσμια αρμοδιότητά της, δεν χωρεί ακυρωτικός έλεγχος. Η παράλειψη γεννά αστική ευθύνη του Δημοσίου (ΕισΝΑΚ 104-105), ενώ οι βουλευτές δεν ευθύνονται ποτέ για ψήφο (Σ 60 § 1). Αν ο πρόεδρος της βουλής, επίσης όργανο της νομοθετικής, ολιγορήσει και η βουλή δεν αποφανθεί εμπροθέσμως, πάλι ευθύνεται αστικώς το Δημόσιο. Εδώ δεν υπάρχει ούτε γνώμη ούτε ψήφος, οπότε μαζί *«με το Δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρον και»* ο υπαίτιος πρόεδρος. Αυτός ευθύνεται και για παράβαση καθήκοντος (Π.Κ. 13α, 259) και πρωτίστως κοινοβουλευτικά, διότι η βουλή μπορεί να του εκφράσει μομφή (Κ.Β. 150 § 1).

Αν το έγκλημα συνδέεται με τα καθήκοντα ή την πολιτική δραστηριότητα του βουλευτή, η αρμοδιότητα της βουλής να δίνει άδεια δεν είναι δέσμια.

Ο καθ' ου η αίτηση δικαιούται να λάβει τον λόγο και η Ολομέλεια της Βουλής αποφασίζει με φανερή ψηφοφορία, εκτός αν ο πρόεδρος της βουλής ή της οικείας κοινοβουλευτικής ομάδας ζητήσει μυστική (83 § 7 Κ.Β.). Η βουλή δεν δρα ως δικαστήριο και γι' αυτό δεν πρέπει να εξετάζει κατ' ουσίαν την υπόθεση, αλλά το αν υποκρύπτεται πολιτική δίωξη.

Εφόσον δεν υπάρχει άδεια, η δίωξη και η παραγραφή του αξιοποίνου αναστέλλονται. Όμως η αναστολή της παραγραφής *«δεν μπορεί να διαρκέσει περισσότερο από 5 έτη για τα κακουργήματα και 3 για τα πλημμελήματα»* (Π.Κ. 113). Δεν είναι βέβαιο ότι ο βουλευτής θα δώσει λόγο όταν δεν θα είναι πλέον βουλευτής.

Το ακαταδίκωτο προστατεύει τον βουλευτή ποινικώς, ό χ ι α σ τ ι κ ώ ς ή πειθαρχικώς έξω από τη βουλή. Έτσι, έγερση αγωγής στα πολιτικά δικαστήρια, ακόμη και για αποζημίωση από ποινικώς αξιόμεμπτη πράξη του βουλευτή, δεν χρειάζεται άδεια της βουλής. Η άδεια της βουλής δεν στερεί τον βουλευτή από τα δικαιώματά του. Αν όμως αυτός κρατηθεί, δεν θα παρίσταται στις συνεδριάσεις, χωρίς όμως να χάσει την βουλευτική ιδιότητα.

Το ΕΔΔΑ καταδικάζει την Ελλάδα όταν το ακαταδίκωτο προσβάλλει το δικαίωμα του αντιδίκου του βουλευτή στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης (ΕΣΔΑ 6) διότι καλύπτει πράξεις άσχετες με την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων. Μια περίπτωση αφορά πράξεις βουλευτή όταν ήταν δήμαρχος και δεν είχε ακόμη αποκτήσει τη βουλευτική ιδιότητα (Τσαλκίτζης κατά Ελλάδας, 2006). Μια άλλη αφορά μη συμμόρφωση σε δικαστική απόφαση (Π.Κ. 169Α) για επικοινωνία πατέρα με παιδί του οποίου την επιμέλεια έχει η μητέρα βουλευτής ύστερα από διαζύγιο (Συγγελίδης κατά Ελλάδας, 2010).

315.- Ανεύθυνο και ακαταδίκωτο. –

	<i>Ανεύθυνο</i>	<i>Ακαταδίκωτο</i>
<i>Ratio</i>	Η γνησιότητα του αντιπροσωπευτικού συστήματος	Η προστασία από διώξεις εκ μέρους αντιπάλων
<i>Αφορά</i>	Την ουσία	Τη διαδικασία
<i>Καλύπτει</i>	Κάθε γνώμη ή ψήφο κατά την άσκηση των καθηκόντων (εκτός από τη συκοφαντική δυσφήμιση)	Τις πράξεις που δεν υπάγονται στο ανεύθυνο (εκτός από τα αυτόφωρα κακουργήματα)
<i>Προστατεύει</i>	Από κάθε δίωξη	Μόνον από ποινική δίωξη
<i>Ισχύει</i>	Στο διηνεκές	Όσο η βουλευτική ιδιότητα
<i>Αίρεται</i>	Ουδέποτε	Με άδεια της βουλής

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α : Ο πρόεδρος της βουλής πλαστογραφεί πρακτικά της βουλής. Η πράξη δεν καλύπτεται από το ανεύθυνο, διότι δεν αφορά γνώμη ή ψήφο, αλλά καλύπτεται από το ακαταδίκωτο.

316.- Τα ασυμβίβαστα. – Η βουλευτική αποζημίωση αποβλέπει στην οικονομική ανεξαρτησία του βουλευτή, ενώ τα ασυμβίβαστα συνήθως στην η θ ι κ ή, διότι τον προφυλάσσουν από εξαρτήσεις. Παραλλήλως, τα σχετικά κωλύματα εκλογιμότητας προστατεύουν την ελεύθερη διαμόρφωση της βουλήσεως των εκλογέων, ενώ τα ασυμβίβαστα των αντιπροσώπων.

Συνέπεια του ασυμβιβάστου είναι ότι ο βουλευτής έχει δικαίωμα ε π ι λ ο γ ή ς μεταξύ του αξιώματός του και ορισμένων έργων ή ιδιοτήτων που μπορούν να τον θέσουν άμεσα ή έμμεσα σε θέση μειονεκτική έναντι κάποιας οικονομικής εξουσίας ή να τον κάνουν να δρα με κύριο γνώμονα το συγκεκριμένο ιδιωτικό του

του οικονομικό συμφέρον. Αν όμως δεν επιλέξει μέσα σε 8 ημέρες, εκπίπτει από το αξίωμα. Το Σύνταγμα ορίζει περιοριστικώς τα ασυμβίβαστα:

Άρθρο 57: «1. Τα καθήκοντα του βουλευτή είναι ασυμβίβαστα με τα έργα ή την ιδιότητα του ιδιοκτήτη ή εταίρου ή μετόχου ή διοικητή ή διαχειριστή ή μέλους του διοικητικού συμβουλίου ή γενικού διευθυντή ή των αναπληρωτών τους επιχείρησης, η οποία:

α) Αναλαμβάνει έργα ή μελέτες ή προμήθειες του Δημοσίου ή παροχή υπηρεσιών προς το Δημόσιο ή συνάπτει με το Δημόσιο συναφείς συμβάσεις αναπτυξιακού ή επενδυτικού χαρακτήρα.

β) Απολαμβάνει ειδικών προνομίων.

γ) Κατέχει ή διαχειρίζεται ραδιοφωνικό ή τηλεοπτικό σταθμό ή εκδίδει εφημερίδα πανελληνίας κυκλοφορίας.

δ) Ασκή κατά παραχώρηση δημόσια υπηρεσία ή δημόσια επιχείρηση ή επιχείρηση κοινής ωφέλειας.

ε) Μισθώνει για εμπορικούς λόγους ακίνητα του Δημοσίου.

Για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής με το Δημόσιο εξομοιώνονται οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης, τα άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, οι δημόσιες επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και οι άλλες επιχειρήσεις της διοίκησης των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Μέτοχος επιχείρησης που εμπίπτει στους περιορισμούς της παραγράφου αυτής είναι όποιος κατέχει ποσοστό του μετοχικού κεφαλαίου μεγαλύτερο του ένα τοις εκατό.

Με ειδικό νόμο μπορεί να καθορίζονται επαγγελματικές δραστηριότητες, πέραν αυτών που αναφέρονται στα προηγούμενα εδάφια, η άσκηση των οποίων δεν επιτρέπεται στους βουλευτές.

Η παράβαση των διατάξεων αυτής της παραγράφου συνεπάγεται έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα και ακυρότητα των σχετικών συμβάσεων ή πράξεων, όπως νόμος ορίζει.

2. Βουλευτές που υπάγονται στις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της προηγούμενης παραγράφου οφείλουν, μέσα σε οκτώ ημέρες αφότου η εκλογή τους γίνει οριστική, να επιλέξουν με δήλωσή τους μεταξύ του βουλευτικού αξιώματος και των παραπάνω έργων ή ιδιοτήτων. Αν παραλειφθεί αυτή η εμπρόθεσμη δήλωση, εκπίπτουν αυτοδικαίως από το αξίωμα του βουλευτή.

3. Βουλευτές που αποδέχονται οποιαδήποτε από τις ιδιότητες ή τα έργα που αναφέρονται σε αυτό ή στο προηγούμενο άρθρο και που χαρακτηρίζονται ότι αποτελούν κώλυμα για την υποψηφιότητα βουλευτή ή ότι είναι ασυμβίβαστα με το βουλευτικό αξίωμα, εκπίπτουν από το αξίωμα αυτό, όπως νόμος ορίζει.

4. Ειδικός νόμος ορίζει τον τρόπο με τον οποίο συνεχίζονται ή εκχωρούνται ή διαλύονται συμβάσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 και έχουν αναληφθεί από βουλευτή ή από επιχείρηση στην οποία αυτός μετείχε πριν από την απόκτηση της βουλευτικής ιδιότητας ή με ασυμβίβαστη προς το αξίωμά του ιδιότητα».

Ειδικά θεωρούνται τα προνόμια που παρέχονται μόνο σε ορισμένη επιχείρηση και όχι σε όλες τις ομοειδείς (π.χ., το εκδοτικό προνόμιο της Τράπεζας της Ελλάδος). Το επαγγελματικό ασυμβίβαστο αφορά την πραγματική άσκηση του επαγγέλματος και όχι τη διατήρηση επαγγελματικής ιδιότητας.

Για τα θέματα του άρθρου 57 § 4 ισχύει ον. 425/1976, Περί του τρόπου συνεχίσεως ή εκχωρήσεως ή διαλύσεως συμβάσεων, μελετών ή εκτελέσεως έργων του Κράτους, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως κ.λπ. κατά το άρθρο 57 του Συντάγματος. Για το επαγγελματικό ασυμβίβαστο δεν έχει προς το παρόν εκδοθεί ο ειδικός νόμος.

317.- Κώλυμα και ασυμβίβαστο. – Το κώλυμα εκλογιμότητας υπάρχει πριν από την εκλογή και την εμποδίζει, ενώ το ασυμβίβαστο ανακύπτει μετά την εκλογή και αφορά την ταυτόχρονη διατήρηση των δύο ιδιοτήτων.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Ένας έμμισθος δημόσιος υπάλληλος έχει κώλυμα εκλογιμότητας το οποίο αίρεται αν αυτός παραιτηθεί πριν ανακηρυχθεί υποψήφιος (Σ 56 § 1 εδ. α'). Ένας ιδιοκτήτης «επιχείρησης, η οποία... αναλαμβάνει έργα...του Δημοσίου» έχει ασυμβίβαστο και, αν εκλεγεί, οφείλει να επιλέξει.

318.- Η βουλευτική αποζημίωση. – Ενώ κατά τον σχηματισμό του αντιπροσωπευτικού συστήματος το βουλευτικό αξίωμα ήταν καθαρά τιμητικό, σήμερα προϋπόθεση του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος είναι η αποζημίωση των βουλευτών. Εκ των πραγμάτων ή και νομικά, η άσκηση των καθηκόντων τους απαιτεί πλήρη απασχόληση, την οποία αλλιώς θα αφιέρωναν στο επάγγελμά τους. Χωρίς αποζημίωση για το διαφεύγον κέρδος, το δικαίωμα του εκλέγεσθαι δεν ισχύει στην πράξη για τους περισσότερους, ενώ μόνον οι εισοδηματίες, που είναι ολοένα σπανιότεροι, ίσως δεν υποδουλώνονται σε κέντρα εξουσίας. Το ζήτημα πλέον για την αποζημίωση, που δεν είναι μισθός, είναι ποιος και πώς αποφασίζει το ύψος της. Η καλύτερη λύση, σύμφωνη και με την αυτονομία (βλ. κατωτ. αρ. 322), είναι να το ορίζει η ίδια βουλή με δημοσιότητα και με αντικειμενικά κριτήρια, ώστε οι αναγκαίες αναπροσαρμογές να μη δίνουν λαβή σε δημαγωγία.

«Οι βουλευτές, για την άσκηση του λειτουργήματός τους, δικαιούνται από το Δημόσιο αποζημίωση και δαπάνες· το ύψος τους καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής» (Σ 63 § 1). Η αποζημίωση είναι η ίδια για όλους τους βουλευτές και ήταν ίση με το σύνολο των αποδοχών του προέδρου του Αρείου Πάγου (απόφαση βουλής 22ας Δεκ. 1964, ψήφισμα Ζ'/1975), αλλά τα τελευταία έτη δεν ακολουθεί τις αυξήσεις των δικαστικών αποδοχών και υπέστη μειώσεις (ν. 3691/ 2008, αποφάσεις βουλής). Δεν επιτρέπεται παραίτηση από την αποζημίωση ούτε εκχώρηση ή κατάσχεσή της.

«Αν ο βουλευτής απουσιάζει αδικαιολόγητα σε περισσότερες από πέντε συνεδριάσεις το μήνα, κρατείται υποχρεωτικά, για κάθε απουσία, το ένα τριακοστό της μηνιαίας αποζημίωσής του» (Σ 63 § 3), αλλά η διάταξη αυτή δεν εφαρμόζεται. Εξ άλλου, χορηγείται πρόσθετη αποζημίωση για κάθε συνεδρίαση διαρκούς επιτροπής κ.λπ. (Κ.Β. 37 § 2). Η ρύθμιση αυτή διογκώνει τον αριθμό των συνεδριάσεων. Η βουλευτική σύνταξη καταργήθηκε μόνο για όσους αποκτούν τη βουλευτική ιδιότητα για πρώτη φορά μετά την έναρξη ισχύος του ν. 4093/12.11.2012. Η αποζημίωση φορολογείται.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α : Δύο βουλευτές διαφορετικών κομμάτων και περιφερειών έχουν το ίδιο κώλυμα και η εκλογή τους προσβάλλεται στο Α.Ε.Δ. Μόλις εκδίδεται η απόφαση που ακυρώνει την εκλογή του ενός, ο άλλος σπεύδει και υποβάλλει παραίτηση. Εξαιτίας της, ο πρώτος αναπληρωματικός του συνδυασμού του καταλαμβάνει την έδρα και δεν δικαιούται βουλευτι-

κή αποζημίωση αναδρομικά από την ημέρα των εκλογών, ενώ θα εδικαιοῦτο αν είχε ανακηρυχθεί με απόφαση του Α.Ε.Δ. Το Σύνταγμα όμως προβλέπει ότι «Οι βουλευτές, για την άσκηση του λειτουργήματός τους, δικαιούνται από το Δημόσιο αποζημίωση» (83 § 1). Παρά την κρατούσα ερμηνεία (Γν. Ν.Σ.Κ. 497/1975), δεν δικαιολογείται αναδρομική καταβολή αφού ο νέος βουλευτής δεν έχει ασκήσει βουλευτικά καθήκοντα, που αποσπούν από τις ιδιωτικές υποθέσεις, ώστε να αποζημιωθεί. Παρομοίως, ο βουλευτής του οποίου η εκλογή ακυρώνεται έχει ασκήσει βουλευτικά καθήκοντα και δεν επιστρέφει την αποζημίωση, αλλά αυτό δεν είναι δίκαιο αν γνώριζε το ελάττωμα της εκλογής του και τη θέλησε, δηλαδή αν υπάρχουν το γνωστικό και το βουλευτικό στοιχείο του δόλου. Η γνώμη αυτή είναι η ορθότερη γραμματικά και τελολογικά, διότι προστατεύει τους φορολογουμένους. Δόλος δεν υπάρχει αν το ελάττωμα έγκειται στην καταμέτρηση των ψήφων.

«Οι βουλευτές απολαμβάνουν συγκοινωνιακή, ταχυδρομική και τηλεφωνική ατέλεια, που η έκτασή της καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής» (Σ 63 § 2). Επίσης, έχουν επίδομα για έξοδα γραφείου και κίνησης, δικαιούνται να έχουν 5 συνεργάτες ή αποσπασμένους υπαλλήλους, 2 αστυνομικούς (7×300=2.100) κ.λπ.

III. Η ΧΡΟΝΙΚΗ ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΒΙΟΥ ΤΗΣ

319.- Πότε εκφράζεται η βουλή. – Το νομοθετικό όργανο υπόκειται σε ολοσχερή ανανέωση κατά τακτά χρονικά διαστήματα (βλ. ανωτ. αρ. 87). Συνάμα ελέγχει την εκτελεστική εξουσία, που όμως δεν πρέπει να του υποτάσσεται. Η απαραίτητη ισορροπία επιτυγχάνεται με τη ρύθμιση του βίου της βουλής σε περιόδους, συνόδους και συνεδριάσεις. Τη ρύθμιση την κάνει το ίδιο το Σύνταγμα ή ο Κανονισμός της Βουλής ή το Σύνταγμα την αναθέτει στην εκτελεστική εξουσία.

Βουλευτική περίοδος είναι το χρονικό διάστημα για το οποίο κανονικώς εκλέγονται οι βουλευτές. **Σύνοδος** είναι το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η βουλή μπορεί να συνεδριάζει σε ολομέλεια. Προφανώς, οι σύνοδοι βρίσκονται μέσα στην περίοδο. **Συνεδριάσεις** είναι οι συναντήσεις των βουλευτών κατά τις οποίες η βουλή ασκεί τις αρμοδιότητές της. Συνεδριάσεις ολομέλειας είναι δυνατές μόνο μέσα σε σύνοδο.

Μεταξύ περιόδων ισχύει η αρχή της συνέχειας και όλα τα κείμενα (νομοσχέδια, μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου κ.λπ.) πρέπει να επανακατατεθούν για να επιληφθεί η νέα βουλή. Αντίθετα, μεταξύ συνόδων ισχύει γενικώς η αρχή της συνέχειας. Το νομοθετικό έργο που έχει αρχίσει σε σύνοδο συνεχίζεται στην επόμενη σύνοδο και κατ' αρχήν στο Τμήμα και αντιστρόφως, με την επιφύλαξη βέβαια των θεμάτων αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ολομέλειας (Σ 72 § 1), ενώ τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου που δεν συζητήθηκαν ως τη λήξη της τακτικής συνόδου πρέπει να επανακατατεθούν (85 § 8, 93 § 7 και 124 § 7 Κ.Β.).

320.- Η βουλευτική περίοδος. – «Οι βουλευτές εκλέγονται για τέσσερα συνεχή έτη που αρχίζουν από την ημέρα των γενικών εκλογών» (Σ 53 § 1 εδ. α'). Με άλλα λόγια, η βουλευτική περίοδος (ή θητεία) είναι τετραετής.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α : Αν οι εκλογές γίνουν την 1η Ιανουαρίου 2026, η περίοδος λήγει την 31η Δεκεμβρίου 2029.

Η περίοδος τελειώνει είτε κανονικά, με την εκπνοή του χρόνου της, είτε πρόωρα, με διάλυση της βουλής. «Μόλις λήξει η βουλευτική περίοδος», δηλαδή την επομένη της τελευταίας ημέρας της τετραετίας, «με προεδρικό διάταγμα, που προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, διατάσσεται η διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες και η σύγκληση της νέας Βουλής σε τακτική σύνοδο μέσα σε άλλες τριάντα ημέρες από αυτές» (Σ 53 § 1 εδ. β', βλ. και 35 § 2 γ).

Η διάλυση της βουλής γίνεται με προεδρικό διάταγμα στις περιπτώσεις που προβλέπει το Σύνταγμα (Σ 41 § 1 δυνητικώς και 37 § 3 και 41 § 2 υποχρεωτικώς, βλ. κατωτ. αρ. 355 επ.), οπότε προβλέπονται οι ίδιες προθεσμίες για τη διενέργεια εκλογών και τη σύγκληση της νέας βουλής. Αυτές οι προθεσμίες αποτελούν ανώτατα όρια («... μέσα σε...»).

«Σε περίπτωση π ο λ έ μ ο υ η βουλευτική περίοδος παρατείνεται σε όλη τη διάρκειά του. Αν η Βουλή έχει διαλυθεί, η διενέργεια των εκλογών αναστέλλεται εωσότου τελειώσει ο πόλεμος, ανακαλείται δε αυτοδικαίως η Βουλή που έχει διαλυθεί έως το τέλος του» (Σ 53 § 3). Το ίδιο συμβαίνει και στην περίπτωση που κηρυχθεί κατάσταση π ο λ ι ο ρ κ ί α ς (Σ 48 §§ 2-3). Η τρίτη και τελευταία περίπτωση κατά την οποία διαλυμένη βουλή α ν α β ι ώ ν ε ι είναι για να αποφασίσει αν συντρέχει περίπτωση εκλογής νέου Προέδρου της Δημοκρατίας εφόσον η α δ υ ν α μ ί α του Προέδρου να ασκήσει τα καθήκοντά του παρατείνεται πέρα από 30 ημέρες (Σ 34 § 2).

Όταν εκπνεύσει η τετραετία, διάλυση δεν νοείται. Καταχρηστικά όμως ο όρος καλύπτει ενίοτε και αυτή την περίπτωση (π.χ., Σ 53 § 3 εδ. β'). Αυτοδιάλυση της βουλής δεν είναι δυνατή.

Το σύστημα των συνόδων αποτελεί συμβιβασμό. Κατά τη μοναρχική αντίληψη, η δράση της λαϊκής αντιπροσωπίας πέρα από κάποιο όριο μπορεί να είναι επικίνδυνη, ενώ κατά τη δημοκρατική η βουλή μπορεί να συνεδριάζει κάθε στιγμή. Το Σύνταγμα ορίζει τον ελάχιστο χρόνο κατά τον οποίο η βουλή πρέπει να είναι σε σύνοδο και αφήνει στην εκτελεστική εξουσία την διακριτική ευχέρεια να έχει τη βουλή σε σύνοδο πέρα από τον ελάχιστο. Η διαρρύθμιση αυτή είχε πολύ μεγαλύτερη σημασία όταν πολιτικά η εκτελεστική είχε αντίπαλο τη βουλή. Σήμερα οδηγούμαστε βαθμιδόν σε διαρκή λειτουργία της βουλής, έστω και με τη μορφή περιορισμένου σχηματισμού.

321.- Τα είδη των συνόδων. – Είναι τρία, οι τακτικές, οι έκτακτες και οι ειδικές. Τα κ τ ι κ ή λέγεται η σύνοδος κατά την οποία η βουλή έχει κάθε αρμοδιότητα, δηλαδή ακόμη και να εγκρίνει τον προϋπολογισμό του κράτους (Σ 64, 53 § 1 εδ. β' και 79 § 1). Η βουλή συνέρχεται σε τακτική σύνοδο «αυτοδικαίως κάθε έτος την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου» (Σ 64 § 1). Τακτική είναι κ α ι η π ρ ώ τ η σύνοδος κάθε νέας βουλής, δηλαδή μετά τις εκλογές (Σ 53 § 1 εδ. β'). Έ κ τ α κ τ η λέγεται η σύνοδος που προκαλεί κατά το δοκούν η εκτελεστική εξουσία (Σ 40 § 1) με προεδρικό διάταγμα, φυσικά προσυπογεγραμμένο. Κατά την έκτακτη σύνοδο η βουλή ασκεί κάθε αρμοδιότητα εκτός από την έγκριση του προϋπολογισμού. Ε ι δ ι κ ή λέγεται η σύνοδος την οποία προβλέπει υποχρεωτικώς το Σύνταγμα για να ασκήσει η βουλή συγκεκριμένες αρμοδιότητες. Κατά την ειδική η βουλή έχει αρμοδιότητα μόνο για το ειδικό θέμα που προκάλεσε τη σύνοδο. Όταν αυτό ρυθμισθεί, η ειδική σύνοδος λήγει αυτομάτως.

Η εκτελεστική εξουσία, δηλαδή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με διάταγμα προσυπογεγραμμένο από τον πρωθυπουργό (Σ 40 § 1), έχει περιορισμένη διακριτική ευχέρεια να ρυθμίζει τη διάρκεια των τακτικών συνόδων. «Η Βουλή συνέρχεται α υ τ ο δ ι κ α ί ω ς κάθε έτος την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου σε τακτική σύνοδο για τα ετήσια έργα της» (έγκριση προϋπολογισμού κ.λπ.), «εκτός αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τη συγκαλέσει ενωρίτερα... – Η διάρκεια της τακτικής συνόδου δεν μπορεί να είναι συντομότερη από π έ ν τ ε μ ή ν ε ς, χωρίς να συνυπολογίζεται ο χρόνος της αναστολής... Η τακτική σύνοδος παρατείνεται υποχρεωτικά ώσπου να εγκριθεί... ο προϋπολογισμός ή να ψηφιστεί... ειδικός νόμος» (Σ 64 §§ 1-2). «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μία φορά μόνο μπορεί να α ν α σ τ ε ί λ ε ι τις εργασίες της βουλευτικής συνόδου, είτε αναβάλλοντας την έναρξη είτε διακόπτοντας την εξακολούθησή τους. – Η αναστολή των εργασιών δεν επιτρέπεται να διαρκέσει περισσότερο από τριάντα ημέρες ούτε να επαναληφθεί κατά την ίδια βουλευτική σύνοδο χωρίς τη συγκατάθεση της Βουλής» (Σ 40 §§ 2-3). Πάντως, η ίδια η βουλή μπορεί να διακόπτει τις εργασίες της οποτεδήποτε, αλλά η τακτική σύνοδος δεν λήγει παρά με προεδρικό διάταγμα ή με την έναρξη της επόμενης. Ratio της αναστολής είναι η εκτόνωση των πολιτικών παθών.

Αναστολή έκτακτης συνόδου δεν νοείται, διότι «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας συγκαλεί τη Βουλή... εκτάκτως κάθε φορά που το κρίνει εύλογο» (Σ 40 § 1). Νομικά, η εκτελεστική εξουσία δεν έχει ποτέ υποχρέωση να συγκαλέσει έκτακτη σύνοδο, ούτε καν αν το ζητήσουν όλοι οι βουλευτές. Την άρνηση όμως θα καλύψει η Κυβέρνηση με την πολιτική της ευθύνη. Η έκτακτη σύνοδος λήγει με προεδρικό διάταγμα ή με την έναρξη της τακτικής.

Το Σύνταγμα προβλέπει ειδική σύνοδο σε τέσσερις περιπτώσεις. Πρώτον, «Αν η αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του παρατείνεται πέρα από τριάντα ημέρες, συγκαλείται υποχρεωτικά η Βουλή... για να αποφασίσει... αν συντρέχει περίπτωση εκλογής νέου Προέδρου» (Σ 34 § 2 εδ. α'). Δεύτερον, σε χηρεία του προεδρικού αξιώματος «για την εκλογή νέου Προέδρου» (Σ 32 § 1 εδ. β'). Τρίτον, εφόσον εφαρμόζονται τα μέτρα καταστάσεως πολιορκίας (Σ 48 § 3). Και, τέλος, προκειμένου η βουλή «να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης» (Σ 84 § 1 εδ. β') προς Κυβέρνηση που μόλις σχηματίστηκε.

Το Σύνταγμα δεν αναφέρει ποιο όργανο συγκαλεί τις ειδικές συνόδους. Αυτό πρέπει να είναι ο πρόεδρος της βουλής, που «μεριμνά για τη διασφάλιση της ανεμπόδιστης διεξαγωγής των εργασιών της» (Σ 65 § 4). Βέβαια, όταν προκύψει λόγος για ειδική σύνοδο, η εκτελεστική εξουσία μπορεί να συγκαλέσει έκτακτη.

Παράδειγμα τα: Το 1991, η εκτελεστική εξουσία συγκαλεί τη βουλή σε έκτακτη σύνοδο επί μία ημέρα και έτσι ομιλεί προς τα μέλη της ο Πρόεδρος Μπους ο πρεσβύτερος (π.δ. 315/1991). Το καλοκαίρι του 1965, για να ζητήσουν ψήφο εμπιστοσύνης οι τρεις Κυβερνήσεις των «αποστατών», δεν έγινε ειδική αλλά έκτακτη σύνοδος (β.δ. 627/1965) και εν συνεχεία αναβλήθηκε η έναρξη της τακτικής (β.δ. 743/1965).

IV. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ

A. Η ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ

322.- Οι εκδηλώσεις της. – Αφού η βουλή αντιπροσωπεύει το κυρίαρχο όργανο και ισχύει ο χωρισμός των εξουσιών, είναι λογικό η βουλή να απολαμβάνει κατ' αρχήν αυτονομία (ή ανεξαρτησία). Τούτο σημαίνει ότι ρυθμίζει τα εσωτερικά της μόνη της, χωρίς την εκτελεστική εξουσία. Δεσμεύεται όμως από τους συνταγματικούς και υπερνομοθετικούς κανόνες, διότι τα *interna corporis* δεν εκφεύγουν από το «κράτος δικαίου», ακόμη και όταν τα δικαστήρια αρνούνται να τα ελέγξουν. Το Σύνταγμα κατοχυρώνει την αυτονομία της βουλής με τέσσερα μέσα: κυρίως με τον Κανονισμό, αλλά και με τον δικό της προϋπολογισμό, την εκλογή του προεδρείου της και την πειθαρχική εξουσία της στα μέλη της.

323.- Ο Κανονισμός. – Το Σύνταγμα θέτει τις αδρές γραμμές για την εσωτερική οργάνωση της βουλής και ιδρύει αρμοδιότητά της να τις συμπληρώνει με τον Κανονισμό. «Η Βουλή ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό, που ψηφίζεται από την Ολομέλεια... και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» (Σ 65 § 1).

Ο «τρόπος της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας» αποτελεί απλώς κατευθυντήρια διάταξη, ώστε η πλειοψηφία της βουλής να σέβεται τα δικαιώματα της μειοψηφίας με τις διατάξεις που εισάγει στον Κανονισμό. Η αρμοδιότητα για την ψήφισή του ανήκει στην Ολομέλεια της βουλής. Συνεπώς, ο Κανονισμός δεν μπορεί να μεταβιβάσει τμήμα της αρμοδιότητας για θέσπιση κανόνων του σε άλλο

όργανο του κράτους, ούτε έξω από τους κόλπους της βουλής ούτε μέσα. Τέτοια εξουσιοδότηση δεν προβλέπεται ούτε όργανο να τη λάβει. Έτσι, είναι αντισυνταγματική η διάταξη του Κανονισμού (162 § 7) η οποία «*παρέχει στον Πρόεδρο της Βουλής εξουσία τροποποιήσεως του Κανονισμού*» (ΣτΕ Ολ. 983/2012).

Ο Κανονισμός αποτελεί *ιδιότυπο νόμο*, που, όπως όλοι οι νόμοι, δεν μπορεί να τροποποιεί ή να καταργεί ανώτερους κανόνες. Διαφέρει από τους κοινούς νόμους και στη θέσπισή του και στο περιεχόμενό του. Τον καταρτίζει μόνη της η βουλή και τροποποιείται μόνο με νέο Κανονισμό και όχι με νόμο. Στη διαδικασία για τη θέσπισή του δεν μετέχουν διόλου όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Η Κυβέρνηση δεν έχει σχετική πρωτοβουλία, ενώ για τους νόμους έχει (Σ 73 § 1). Την πρωτοβουλία για τον Κανονισμό την έχουν μόνον οι βουλευτές, στους οποίους πάντως συμπεριλαμβάνονται και οι υπουργοί με βουλευτική ιδιότητα. Ο Κανονισμός δημοσιεύεται με παραγγελία του προέδρου της βουλής και όχι του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Όταν, έως το 1986, υπήρχε η κύρωση των νόμων από τον αρχηγό του κράτους, ο Κανονισμός δεν υπέκειτο σε κύρωση. Παρομοίως, όταν το κοινοβούλιο έχει δύο βουλές, καθεμία καταρτίζει μόνη της δικό της Κανονισμό (58 Σ 1844, 45 § 1 και 66 § 1 Σ 1927).

Ο Κανονισμός περιλαμβάνει κανόνες δικαίου που αναφέρονται αποκλειστικώς στην οργάνωση και λειτουργία της βουλής και δεν μπορεί να τροποποιήσει νόμο. Επειδή ο Κανονισμός και ο νόμος ρυθμίζουν διαφορετικά αντικείμενα, σύγκρουσή τους κατ' αρχήν δεν νοείται. Αν όμως συμβεί, επιλύεται με κριτήριο ουσιαστικό και όχι τυπικό. Σημασία έχει αν πρόκειται για εσωτερικό θέμα της βουλής. Αν ναι, ανήκει στην αρμοδιότητα της βουλής μόνης και το ρυθμίζει ο Κανονισμός. Αν όχι, ανήκει στην αρμοδιότητα της βουλής με ανάμειξη της εκτελεστικής εξουσίας και το ρυθμίζει ο νόμος. Ο Κανονισμός και ο νόμος βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο της πυραμίδας των κανόνων δικαίου χωρίς να επικαλύπτονται. Επειδή οι κανόνες δικαίου του Κανονισμού και του νόμου διαφέρουν κατά το αντικείμενό τους, στη θέσπισή και την τελείωσή τους δεν εμπλέκονται τα ίδια ακριβώς όργανα. Ακόμη περισσότερο, η ρύθμιση των δύο αντικειμένων γίνεται με νομικό ένδυμα διαφορετικό, καίτοι παραπλήσιο, ώστε να είναι γνωστό πότε ρυθμίζονται τα εσωτερικά της βουλής.

Ο Κανονισμός έχει δύο μέρη, το «*κοινοβουλευτικό*» και το «*προσωπικό*».

Σπουδαιότερο μέρος του Κανονισμού είναι το πρώτο, διότι περιλαμβάνει τις λεπτομέρειες για την οργάνωση του κοινοβουλευτικού συστήματος. Στο δεύτερο μέρος του «*Ο Κανονισμός καθορίζει την οργάνωση των υπηρεσιών της Βουλής υπό την εποπτεία του Προέδρου, καθώς και όλα όσα*

αφορούν το προσωπικό της. Οι πράξεις του Προέδρου που αφορούν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση, του προσωπικού της Βουλής υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση ακύρωσης στο Συμβούλιο της Επικρατείας» (Σ 65 § 6) ή στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο (ΣτΕ 2147/1999).

324.- Ο προϋπολογισμός της βουλής. – Για να είναι η βουλή οικονομικά ανεξάρτητη από την εκτελεστική εξουσία, έχει δικό της προϋπολογισμό (Σ 72 § 1 εδ. β'), ο οποίος ψηφίζεται και εκτελείται χωρίς ανάμειξη του υπουργού των οικονομικών.

«Ο προϋπολογισμός της βουλής εισάγεται για συζήτηση και ψήφιση από τον Πρόεδρο της Βουλής... - ...είναι υποχρεωτικά εκτελεστές και καταχωρίζεται χωρίς καμία μεταβολή στο γενικό προϋπολογισμό του Κράτους... - Η εκτέλεση του προϋπολογισμού της Βουλής ανήκει αποκλειστικά στη Βουλή και είναι ανεξάρτητη από την εκτέλεση του γενικού προϋπολογισμού του Κράτους... » (120 §§ 4,6,7 Κ.Β.). «Ο Πρόεδρος της Βουλής... δίνει εντολές για την ενέργεια των δαπανών της Βουλής μέσα στα πλαίσια του προϋπολογισμού της» (sic, 11 § 4 Κ.Β.).

325.- Η εκλογή του προεδρείου. – Η εκτελεστική εξουσία δεν διορίζει το προεδρείο της βουλής. «Η Βουλή εκλέγει από τα μέλη της τον Πρόεδρο και τα λοιπά μέλη του Προεδρείου» με ονομαστική ψηφοφορία. «Ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι εκλέγονται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου» (Σ 65 §§ 2-3 εδ. α').

«Υποβολή υποψηφιότητας δεν είναι παραδεκτή. Της εκλογής του Προέδρου δεν προηγείται συζήτηση. - Ο Πρόεδρος της Βουλής εκλέγεται με ονομαστική ψηφοφορία και με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών. Αν κανείς δεν συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μεταξύ των δύο πρώτων σε ψήφους και εκλέγεται αυτός που έλαβε τις περισσότερες ψήφους» (7 §§ 2-3 Κ.Β.). Η εκλογή του προέδρου της βουλής αποτελεί την πρώτη δοκιμασία κάθε πλειοψηφίας μετά τις εκλογές και άλλοτε εθεωρείτο τεκμήριο για τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της βουλής (βλ. κατωτ. αρ. 350).

Το προεδρείο είναι διακομματικό για να συνεργάζονται οι κοινοβουλευτικές ομάδες. Απαρτίζεται από τον πρόεδρο, τους αντιπροέδρους, τρεις κοσμήτορες και έξι γραμματείς. Η πρώτη κοινοβουλευτική ομάδα έχει τρεις αντιπροέδρους και οι υπόλοιπες από έναν. Τα μέλη του προεδρείου έχουν ασυμβίβαστο με το υπουργικό αξίωμα (6 Κ.Β.). Η θητεία των κοσμητόρων και των γραμματέων «διαρκεί όσο και η τακτική σύνοδος για την οποία εκλέχθηκαν». Η θητεία των μελών του προεδρείου «λήγει στην περίπτωση που η Βουλή... εγκρίνει πρόταση μομφής εναντίον τους ή διαπιστώσει την οριστική αδυναμία να ασκήσουν τα καθήκοντά τους» (9 Κ.Β.).

Ο πρόεδρος της βουλής διευθύνει και συντονίζει το σύνολο των δραστηριοτήτων της βουλής, διευθύνει τις συνεδριάσεις, εκπροσωπεί τη βουλή δικαστικώς, εξωδίκως και διεθνώς κ.λπ. Η φρουρά της βουλής τελεί αποκλειστικά υπό τις διαταγές του. Οι αντιπρόεδροι ασκούν ιδίως τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο πρόεδρος. Τον πρόεδρο επικουρούν οι κοσμήτορες ιδίως στα οργανωτικά και λειτουργικά ζητήματα και οι γραμματείς ιδίως στις συνεδριάσεις (12 Κ.Β.).

326.– Ο πειθαρχικός έλεγχος. – Πειθαρχική εξουσία πάνω στους βουλευτές έχει μόνον η ίδια η βουλή ή όργανό της, που εκλέγει αυτή η ίδια. Έναντίον «κάθε βουλευτή που παρεκτρέπεται» (Σ 65 § 4), δηλαδή «παραβιάζει τον Κανονισμό ή επιδεικνύει ανάρμοστη συμπεριφορά στις συνεδριάσεις και στις συζητήσεις της Βουλής» (77 § 3 Κ.Β.), πειθαρχικά μέτρα μπορεί να λάβει μόνον ο πρόεδρος της βουλής και για σοβαρές ποινές η ίδια η βουλή με πρόταση του προέδρου (77 επ. Κ.Β.). Ο πειθαρχικός έλεγχος δεν αποσκοπεί στη συμμόρφωση του βουλευτή προς ανωτέρους, αλλά στη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του σώματος και της ελευθερίας των άλλων βουλευτών.

Ο πρόεδρος μπορεί μόνος του να επιβάλει ανάκληση στην τάξη και στέρηση του λόγου. Η βουλή μπορεί να διατυπώσει μομφή για αντικοινοβουλευτική συμπεριφορά. Για σοβαρά παραπτώματα ο πρόεδρος μπορεί να διατάζει και άμεση απομάκρυνση του υπαίτιου και η βουλή να επεκτείνει τον αποκλεισμό από τις συνεδριάσεις έως 15 ημέρες (81 Κ.Β.). Βουλευτής στον οποίο επιβλήθηκε αποκλεισμός δικαιούται να μετέχει μόνο στις ψηφοφορίες.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Τουλάχιστον μεταπολεμικώς, είναι γνωστό ότι τέτοια ποινή έχει επιβληθεί από τον πρόεδρο Ν. Βούτση σε βουλευτή της Χρυσής Αυγής (8 Μαΐου 2016). Επίσης, η Ολομέλεια απέκλεισε ομόφωνα από συζήτηση νομοσχεδίου όλη την κοινοβουλευτική ομάδα του ίδιου κόμματος, επειδή αυτή κάλυψε χειροδικία μέλους της κατά συναδέλφου (17 Μαΐου 2017).

Παρομοίως, η προσωρινή κράτηση δεν συνεπάγεται απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας και ο βουλευτής δικαιούται να μετέχει στις ψηφοφορίες παρά τη σιωπή του Συντάγματος και του Κανονισμού. Ειδικά, ακυρώνεται ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτισμού (βλ. ανωτ. αρ. 134). Η Κυβέρνηση θα μπορούσε να ανατρέπεται ή να διασώζεται με ψήφο εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας (Σ 84 § 6) επειδή απουσιάζουν βουλευτές που κρατούνται προσωρινά.

B. Η ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

327.– Ολομέλεια και σχηματισμοί της βουλής. – Η βουλή είναι όργανο του κράτους και όχι νομικό πρόσωπο, το σύστημα των συνόδων έχει χάσει την αρχική του σημασία και η δημοκρατία έχει γίνει κομματική. Αυτά τα τρία δεδομένα επιδρούν στην οργάνωση των αρμοδιοτήτων του αντιπροσωπευτικού σώματος. Εξαιτίας του μεγάλου αριθμού των μελών της και της πληθώρας των καθηκόντων της, η βουλή κατανέμει τα έργα της σε επί μέρους σχηματισμούς της. Αυτοί όμως πρέπει να περιορίζονται στην προπαρασκευή των εργασιών της βουλής, που δεν μπορεί να απεμπολεί τις αρμοδιότητές της. Οφείλει να τις ασκεί η ίδια, δηλαδή σε ολομέλεια, εκτός αν το Σύνταγμα ρητά προβλέπει ή επιτρέπει κάτι άλλο.

«Αν δεν ορίζεται διαφορετικά, οι διατάξεις του Συντάγματος που αφορούν τη Βουλή ισχύουν για τη λειτουργία της σε Ολομέλεια και σε Τμήμα..., καθώς και για τη λειτουργία των κοινοβουλευτικών επιτροπών» (Σ 70 § 4). Έτσι ρυθμίζονται θέματα απαρτίας, πλειοψηφίας, αναλογίας μεταξύ κοινοβουλευτικών ομάδων κ.λπ.

328.- Το Τμήμα διακοπής των εργασιών. – «Κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της Βουλής, το νομοθετικό της έργο, εκτός από τα νομοθετήματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας..., ασκείται από Τμήμα της» (Σ 71 εδ. α'). Διακοπή των εργασιών γίνεται όταν η βουλή δεν είναι σε σύνοδο ή όταν το αποφασίζει η ίδια η βουλή. Το Τμήμα διακοπής των εργασιών ασκεί, επίσης, περιορισμένο κοινοβουλευτικό έλεγχο με επίκαιρες ερωτήσεις (70 § 6 εδ. β' Σ και 29 § 1 εδ. β' Κ.Β.).

Δεν υπάρχει κώλυμα για τη συγκρότηση Τμήματος όταν οι εκλογές γίνονται λίγο πριν από το καλοκαίρι (π.χ., τον Ιούνιο 1985 και τον Μάρτιο 2004) και η Ολομέλεια της νέας βουλής αποφασίζει θερινές διακοπές πριν συμπληρωθεί ο ελάχιστος χρόνος της πρώτης τακτικής συνόδου, που είναι 5 μήνες. Επίσης δεν υπάρχει κώλυμα να συγκροτηθεί Τμήμα όταν αναστέλλονται οι εργασίες της συνόδου (Σ 40).

Το Τμήμα είναι μικρογραφία της Ολομέλειας. Αποτελείται από το ένα τρίτο του όλου αριθμού των βουλευτών και συγκροτείται από τον πρόεδρο της βουλής ανάλογα με τη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων. Η σύνθεση του αλλάζει περιοδικά με τρόπο που να εξασφαλίζει την ισόχρονη, κατά το δυνατόν, συμμετοχή όλων των βουλευτών (100 βουλευτές ανά σύνθεση Χ 3 συνθέσεις = 300). Τις συνεδριάσεις του τις διευθύνει ο πρόεδρος της βουλής ή ένας αντιπρόεδρος (29 § 2 και 30 Κ.Β.).

Το Τμήμα διακοπής των εργασιών αποτελεί συνέχεια της λεγόμενης «μικρής βουλής» του Συντάγματος του 1952 (35 § 2, βλ. ανωτ. αρ. 252). Επιτρέπει στην Κυβέρνηση να περνά αντιδημοτικά νομοσχέδια το καλοκαίρι, όταν οι απεργίες είναι σχεδόν αδύνατες.

329. – Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές. – Τις συγκροτούν μόνο βουλευτές. Το Σύνταγμα επιβάλλει να υπάρχουν *δ ι α ρ κ ε ί ς* επιτροπές, διότι εκεί «είναι ευχερέστερον να υποστούν πραγματικήν βάσανον» τα *ν ο μ ο σ χ έ δ ι α* «εν όλαις ταις λεπτομερείαις των και με ήρεμον μεταξύ ολίγων σχετικώς προσώπων συζήτησιν» (Σβώλος). «Η Βουλή στις αρχές κάθε τακτικής συνόδου συνιστά από τα μέλη της διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές για να εξετάζουν και να επεξεργάζονται τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων» (Σ 68 § 1), που μετά συζητεί η βουλή.

Ο Κανονισμός προβλέπει έξι τέτοιες επιτροπές με κατ' αρχήν 50 μέλη η καθεμία (31 Κ.Β.) και κατανέμει την αρμοδιότητα μεταξύ τους κατά υπουργεία (70 § 3 Σ και 32 Κ.Β.). Οι συνεδριάσεις τους είναι κατ' αρχήν δημόσιες. Για μεγάλης σημασίας νομοσχέδια οι επιτροπές μπορούν να καλούν σε ακρόαση οποιοδήποτε πρόσωπο θεωρούν χρήσιμο για το έργο τους (38 Κ.Β.).

Οι διαρκείς επιτροπές μπορούν να ασκούν και περιορισμένο νομοθετικό και ελεγκτικό έργο, αλλά αυτό δεν γίνεται από χρόνια (Σ 70 § 2, Κ.Β. 128B).

Οι έξι διαρκείς επιτροπές είναι οι εξής: α) μορφωτικών υποθέσεων, β) εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων, γ) οικονομικών υποθέσεων, δ) κοινωνικών υποθέσεων, ε) δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης, και στ) παραγωγής και εμπορίου.

Υπάρχουν και άλλες επιτροπές (31 επ. Κ.Β.). Οι ειδικές επιτροπές συνιστώνται για την επεξεργασία συγκεκριμένων νομοσχεδίων, εφόσον το ζητήσει η Κυβέρνηση (42 Κ.Β.). Οι εξε-

ταστικές επιτροπές αποτελούν μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου και διαφέρουν από τις λεγόμενες προανακριτικές επιτροπές που διεξάγουν προκαταρκτική εξέταση κατά υπουργών (βλ. κατωτ. αρ. 333 και 377). Αναφέρουμε, τέλος, τις ειδικές μόνιμες επιτροπές (π.χ., απόδημου ελληνισμού, θεσμών και διαφάνειας κ.λπ.), τις επιτροπές εσωτερικών θεμάτων (Κανονισμού, οικονομικών βουλής και βιβλιοθήκης) και τις επιτροπές για εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος θέματα, διεθνών σχέσεων και ΔΕΚΟ.

«Οι κοινοβουλευτικές και εξεταστικές επιτροπές» και το Τμήμα «συνιστώνται ανάλογα με τη δύναμη των κομμάτων» (Σ 68 § 3). Διαρκείς επιτροπές έχει και το Τμήμα.

330.- Οι κοινοβουλευτικές ομάδες. – Στο αντιπροσωπευτικό σύστημα κάθε βουλευτής αντιπροσωπεύει ολόκληρο το έθνος και εκφράζεται κατά τη συνείδησή του (Σ 51 § 2 και 60 § 1). Εν τούτοις, οι βουλευτές σχηματίζουν ομάδες κατά τους κομματικούς τους δεσμούς και αυτές συμμετέχουν στη λειτουργία της βουλής, ιδίως με αναλογική εκπροσώπηση στους σχηματισμούς της και αυτοτελή έκφραση. Οι ομάδες εξασφαλίζουν οργανωμένη και πειθαρχημένη συλλογική δράση των βουλευτών.

Τις κοινοβουλευτικές ομάδες τις προϋποθέτει το Σύνταγμα και τις ρυθμίζει ο Κανονισμός. Η κοινοβουλευτική ομάδα είναι η έκφραση του κόμματος μέσα στη βουλή. Το Σύνταγμα στηρίζεται στην αριθμητική δύναμη των ομάδων για να ορίσει τους κανόνες της δεδηλωμένης (ά. 37, βλ. κατωτ. αρ. 350).

Υπό το σύστημα της ελεύθερης εντολής, κάθε βουλευτής ανήκει σε όποια κοινοβουλευτική ομάδα προτιμά και μπορεί να αλλάζει ομάδα, αλλά και οι ομάδες μπορούν να αρνούνται την προσχώρηση και να διαγράφουν μέλη τους. Για τη συγκρότηση ομάδας απαιτούνται 10 βουλευτές, αλλά, αν το κόμμα τους έλαβε 3% στις εκλογές, αρκούν 5 (15 § 2 Κ.Β.).

«Οι Κοινοβουλευτικές Ομάδες εκπροσωπούνται από τους Προέδρους τους» (17 § 1 Κ.Β.). «Ο Πρόεδρος της μεγαλύτερης σε δύναμη Κοινοβουλευτικής Ομάδας που δεν μετέχει στην Κυβέρνηση αποκαλείται Αρχηγός της Αξιωματικής Αντιπολίτευσης» (20 Κ.Β.). Αν εξάρτητο χαρακτηρίζονται οι βουλευτές που δεν ανήκουν σε καμία ομάδα (15 § 5 Κ.Β.).

331.- Η διάσκεψη των προέδρων. – Την ημερήσια διάταξη των εργασιών της βουλής την καταρτίζει ο πρόεδρός της (11 § 3β Κ.Β.), αλλά ο Κανονισμός (13-14) προβλέπει και ένα όργανο, τη διάσκεψη των προέδρων, για να συντονίζει τις εργασίες λαμβάνοντας υπ' όψη τις επιτροπές και τις κοινοβουλευτικές ομάδες.

Όπως το προεδρείο, έτσι και η διάσκεψη έχει διακομματική σύνθεση αλλά κυβερνητική πλειοψηφία. Τη διάσκεψη των προέδρων αποτελούν ο πρόεδρος και οι διατελέσαντες πρόεδροι της βουλής (εφόσον είναι βουλευτές), οι αντιπρόεδροι, οι πρόεδροι των διαρκών επιτροπών, ο πρόεδρος της επιτροπής θεσμών και διαφάνειας, οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων και ένας ανεξάρτητος βουλευτής (εφόσον υπάρχουν τουλάχιστον πέντε ανεξάρτητοι). Οι αρμοδιότητές της είναι κυρίως να εξετάζει την ημερήσια διάταξη, να καθορίζει τη διαδικασία για τη συζήτηση των νομοσχεδίων, να επιλέγει τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών (Σ 101Α § 2, που προϋποθέτει τη διάσκεψη) κ.λπ.

Γ. Η ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

332.- Γενικοί κανόνες. – *«Η Βουλή συνεδριάζει δημόσια στο Βουλευτήριο, μπορεί όμως να διασκεφθεί σε μυστική συνεδρίαση, ύστερα από αίτηση της Κυβέρνησης ή δεκαπέντε βουλευτών, αν το αποφασίσει η πλειοψηφία σε μυστική συνεδρίαση. Η Βουλή αποφασίζει κατόπιν αν πρέπει να επαναληφθεί η συζήτηση για το ίδιο θέμα σε δημόσια συνεδρίαση»* (Σ 66 § 1). Βέβαια, διαφύλαξη της μυστικότητας με τριακόσιους παρόντες είναι αδύνατη.

Για να εξασφαλίζεται η δημοσιότητα, οι πολίτες παρακολουθούν τις συνεδριάσεις από τα θεωρεία της αίθουσας συνεδριάσεων και η τηλεόραση είναι δεκτή μέσα σε αυτή. Ως επέκταση του ανευθύνου των βουλευτών, η καλόπιστη αναπαραγωγή των συζητήσεων στον Τύπο δεν μπορεί να δώσει λαβή για ποινική ή αστική δίωξη. *«Οι αγορεύσεις των ομιλητών, καθώς και όλα όσα συμβαίνουν κατά την διάρκεια της συνεδρίασης, καταγράφονται λέξη προς λέξη στα πρακτικά, που δημοσιεύονται σε ιδιαίτερα τεύχη...»* (61 § 1 Κ.Β.). Αυτή είναι η καλύτερη εξασφάλιση της δημοσιότητας.

Για να συνεδριάζει η βουλή, δεν προβλέπεται απαρτία, αρκεί δηλαδή ο προεδρεύων και ένας βουλευτής. Η ρύθμιση αυτή αναγνωρίζει πόσο οι απουσίες είναι συνηθισμένες και αναπόφευκτες. Εν τούτοις, *«Η Βουλή δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, που όμως ποτέ δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών»*, δηλαδή απαιτείται πλειοψηφία 75 σε 300.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: 125 βουλευτές ψηφίζουν υπέρ, 120 κατά, 10 δηλώνουν «παρών» ή «απέχω» και 45 απουσιάζουν. Δεν σχηματίζεται πλειοψηφία των παρόντων, που είναι 128 ($125+120+10=255:2=127,5$). Αν όμως 125 ψηφίσουν υπέρ, 120 κατά και 55 απουσιάσουν, σχηματίζεται. Η αποχή στην ψηφοφορία αποτελεί διπλωματική καταψήφιση.

Ο σχηματισμός πλειοψηφίας δεν ελέγχεται, αν δεν αμφισβητηθεί. *«Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και, ύστερα από νέα ισοψηφία, η πρόταση απορρίπτεται»* (Σ 67). Ηυξημένη πλειοψηφία πρέπει να προβλέπεται ρητά (π.χ., εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας).

Η ψήφος των βουλευτών είναι προσωπική, αλλά επιτρέπεται και επιστολική όσων βρίσκονται σε αποστολή στο εξωτερικό (70-71 Κ.Β.). Η ψηφοφορία είναι φανερή, εκτός από την εκλογή προσώπων και *«κάθε ζήτημα που αφορά πρόσωπα, τα οποία αναφέρονται ονομαστικά»* (73 § 1 Κ.Β.). Όμως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα μέλη του προεδρείου της Βουλής εκλέγονται με ονομαστική ψηφοφορία, που είναι είδος της φανερής (Σ 32 § 1).

«Οι Υπουργοί και Υφυπουργοί έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλής και ακούγονται όποτε ζητήσουν το λόγο. – Η Βουλή και οι κοινοβουλευτικές επιτροπές μπορεί να ζητήσουν την παρουσία του Υπουργού ή του Υφυπουργού που είναι αρμόδιος για τα θέματα που συζητούν» (Σ 66 §§ 2-3 εδ. α'). Οι βουλευτές που είναι και υπουργοί ψηφίζουν όπως και οι άλλοι.

333.- Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος. – Στη νομική πυραμίδα των οργάνων του κράτους η βουλή είναι ανώτερη από την Κυβέρνηση, που χρειάζεται την εμπιστοσύνη της βουλής αλλά και μπορεί να διαλύσει τη βουλή με προεδρικό διάταγμα (βλ. κατωτ. αρ. 356). Η βουλή μπορεί να ανατρέψει την Κυβέρνηση ή μεμονωμένους υπουργούς με την πρόταση δυσπιστίας, που αποτελεί το μόνο εξοπλισμένο με κύρωση μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας. Αφού η βουλή διαθέτει το μείζον, προβλέπονται και άλλα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου, που όμως δεν έχουν κύρωση. Έτσι συμπληρώνεται η αναγκαία ισορροπία εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Η βουλή μπορεί να ενημερώνεται για την κυβερνητική δράση. Ύστερα κρίνει αν οι πληροφορίες είναι πολιτικά σκόπιμο να οδηγήσουν σε κύρωση, οπότε εκφράζει τη δυσπιστία της στην Κυβέρνηση. Συγχρόνως, με τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου μπορεί να προστατευθούν τα δικαιώματα των πολιτών. Παρά τη δημοσιότητα, η προστασία αυτή είναι σήμερα μικρή. Γι' αυτό έχει μεγάλη σημασία να ελέγχεται και δικαστικά η δράση της εκτελεστικής εξουσίας.

Το Σύνταγμα ρυθμίζει λεπτομερώς την εμπιστοσύνη και τη δυσπιστία προς την Κυβέρνηση (βλ. κατωτ. αρ. 371-372) και περιλαμβάνει ορισμένους κανόνες για τα άλλα μέσα, για τα οποία ο Κανονισμός δεν περιορίζεται από κλειστό αριθμό.

Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος προς την Κυβέρνηση και κάθε μέλος της ασκείται κατ' αρχήν από την Ολομέλεια της Βουλής (για Τμήμα και επιτροπές βλ. Σ 70 § 6). Τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου χωρίζονται σε κύρωση είναι α) οι αναφορές, β) οι ερωτήσεις, στις οποίες οι υπουργοί απαντούν γ ρ α π τ ώ ς, γ) οι επίκαιρες ερωτήσεις, δ) οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων, ε) οι επερωτήσεις, που συζητούνται, στ) οι επίκαιρες επερωτήσεις και ζ) οι εξεταστικές, επιτροπές (124 § 4 και 144 Κ.Β.). Παρόμοια λειτουργία έχουν οι συζητήσεις «προ ημερησίας διατάξεως», η ψήφιση του προϋπολογισμού και η κύρωση του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους, αλλά και η συζήτηση κάθε νομοσχεδίου. Άλλωστε, η αντιπολίτευση πρέπει πάντοτε να ελέγχει την Κυβέρνηση.

«Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή γραπτές αναφορές, που περιέχουν αιτήματα ή παράπονα. Οι αναφορές παρουσιάζονται από Βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρο» (125 § 1 Κ.Β. και 69 Σ). «Ο Υπουργός στον οποίο διαβιβάζεται η αναφορά οφείλει μέσα σε 25 ημέρες από την κατάθεσή της να απαντήσει στη Βουλή...» (125 § 5 Κ.Β.), ειδική η αναφορά μπορεί να συζητηθεί ως επίκαιρη ερώτηση.

«Οι Βουλευτές έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν γραπτές ερωτήσεις στους αρμόδιους Υπουργούς σχετικά με οποιαδήποτε δημόσια υπόθεση. –Οι γραπτές ερωτήσεις πρέπει να είναι σαφείς, σύντομες και να αποβλέπουν στην ενημέρωση ή πληροφόρηση για το αν κάποιο περιστατικό αληθεύει ή για το ποια μέτρα προτίθεται να λάβει η Κυβέρνηση για την αντιμετώπιση συγκεκριμένου θέματος γενικού ή τοπικού ενδιαφέροντος... – Οι Υπουργοί οφείλουν να απαντούν γ ρ α π τ ώ ς στις ερωτήσεις μέσα σε 25 ημέρες από την κατάθεσή τους» (126 Κ.Β.).

Οι επίκαιρες ερωτήσεις αφορούν θέματα άμεσης επικαιρότητας και συζητούνται ταχύτατα ύστερα από επιλογή. Ο πρωθυπουργός ή οι υπουργοί απαντούν *π ρ ο ρ ι κ ά* (129 Κ.Β.).

Τις *«αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων»* τις υποβάλλουν βουλευτές. Ο υπουργός υποχρεούται να μην καταθέσει έγγραφα που αφορούν μυστικό διπλωματικό ή στρατιωτικό ή σχετικό με την ασφάλεια του κράτους (133 Κ.Β.).

Οι *επερωτήσεις «αποσκοπούν στον έλεγχο της Κυβέρνησης και έχουν αντικείμενο πράξεις ή παραλείψεις της»* (134 § 1 Κ.Β.). Κατατίθενται γραπτά, αλλά *σ υ ζ η τ ο ύ ν τ α ι*. Στη συζήτηση μετέχουν μόνον ο βουλευτής που υπογράφει, ο επερωτώμενος υπουργός και οι αρχηγοί των κοινοβουλευτικών ομάδων, αλλά *«η βουλή μπορεί να αποφασίσει τη γενίκευση της συζήτησης»* (137 § 1 Κ.Β.). *«Ο Βουλευτής που υπέβαλε ερώτηση ή αίτηση κατάθεσης εγγράφων δικαιούται να καταθέσει επερώτηση, αν κρίνει ότι η απάντηση του Υπουργού δεν είναι επαρκής ή δεν του παραδόθηκαν εμπροθέσμως τα έγγραφα που ζήτησε ή ορισμένα από αυτά»* (134 § 2 Κ.Β.).

Οι επίκαιρες επερωτήσεις είναι ανάλογες με τις επίκαιρες ερωτήσεις.

Οι *εξεταστικές επιτροπές* συνιστώνται *«για την εξέταση ειδικών ζητημάτων δημοσίου ενδιαφέροντος»* (144 § 1 Κ.Β.). Για τη σύσταση απαιτείται απόφαση της Ολομέλειας με πλειοψηφία παρόντων. Ειδικώς, όταν τα ζητήματα ανάγονται στην εξωτερική πολιτική και την εθνική άμυνα, απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (151/300). Η βουλή μπορεί όμως να συνιστά δύο, ανά βουλευτική περίοδο, εξεταστικές επιτροπές, εφόσον η σχετική πρόταση *«υπερψηφισθεί από τα δύο πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, α ν ε ξ α ρ τ ή τ ω ς π λ ε ι ο ψ η φ ί α ς»* (120/300, Σ 68 § 2, βλ. ανωτ. αρ. 287 δις). Και αυτές οι επιτροπές αποφασίζουν με τον κανόνα της πλειοψηφίας για τη διαδικασία.

«Οι εξεταστικές επιτροπές έχουν όλες τις αρμοδιότητες των ανακριτικών αρχών, καθώς και του εισαγγελέα πλημμελειοδικών, και ενεργούν κάθε αναγκαία, κατά την κρίση τους, έρευνα για την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο συστάθηκαν» (145 § 1 εδ. α' Κ.Β.). Τέλος, συντάσσουν *«αιτιολογημένο πόρισμα, στο οποίο καταχωρίζονται και οι γνώμες της τυχόν μειοψηφίας»* (148 § 1 Κ.Β.). Συχνά, οι εξεταστικές επιτροπές αποτελούν προοίμιο για ποινική δίωξη υπουργών.

«Για εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος ο Πρωθυπουργός μπορεί... να ενημερώνει τη Βουλή και αμέσως επακολουθεί συζήτηση (σ υ ζ ή τ η σ η π ρ ο η μ ε ρ η σ ί α ς δ ι α τ ά ξ ε ω ς). – Κατά τη διάρκεια κάθε βουλευτικής συνόδου διεξάγονται υποχρεωτικά επτά συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, εκ των οποίων η μία αποτελεί δικαίωμα της Κυβέρνησης, μία του Προέδρου της Βουλής και οι υπόλοιπες πέντε της Αντιπολίτευσης... – Η συζήτηση αρχίζει με την αγόρευση του Πρωθυπουργού, μετά την οποία ακολουθούν οι αγορεύσεις των Προέδρων των Κοινοβουλευτικών Ομάδων, καθώς και ενός ή δύο Υπουργών, και ολοκληρώνεται, χωρίς να διεξαχθεί ψηφοφορία, σε μία συνεδρίαση» (143 Κ.Β.).

Τέλος, η βουλή ασκεί *π ε ρ ι ο ρ ι σ μ έ ν ο έλεγχο* στις *α ν ε ξ ά ρ τ η τ ε ς α ρ χ έ ς*, και μάλιστα όχι μέσω του αρμόδιου υπουργού, πράγμα που δεν συνάδει με το κοινοβουλευτικό πολίτευμα (Σ 85). Κάθε ανεξάρτητη αρχή υποβάλλει κάθε έτος στον πρόεδρο της βουλής έκθεση για το έργο της, η οποία συζητείται σε κοινοβουλευτική επιτροπή. Τα σχετικά πορίσματα αποστέλλονται στον αρμόδιο υπουργό και την ίδια την αρχή (101Α Σ και 138Α Κ.Β.). Η βουλή δεν μπορεί να επιβάλει πολιτική κύρωση στα μέλη των ανεξάρτητων αρχών. Οι πράξεις των ανεξάρτητων αρχών ελέγχονται δικαστικά, ιδίως ακυρωτικά –όχι όμως του Συνηγόρου του Πολίτη, που δεν είναι εκτελεστές–, και τα μέλη τους ευθύνονται ποινικά και αστικά κατά τις γενικές διατάξεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ι. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

334.- Τι είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας; – Είναι το αιρετό όργανο που βρίσκεται στη θέση του βασιλέα. Οι όροι αρχηγός του κράτους και ανώτατος άρχοντας καλύπτουν και την κληρονομική και την αιρετή μορφή, καθώς και τα αντίστοιχα όργανα σε αυταρχικά πολιτεύματα.

«*Το πολίτευμα της Ελλάδος είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία*» (Σ1§1). Ο όρος «*Προεδρευόμενη*» σημαίνει ότι δεν είναι πλέον βασιλευόμενη. Το ότι δεν είναι προεδρική το δηλώνει ο όρος «*Κοινοβουλευτική*».

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι άμεσο μονοπρόσωπο όργανο, αλλά όχι ανώτατο (ή κυρίαρχο). Δρα σχηματίζοντας σ ύ ν θ ε τ ο όργανο με τους υπουργούς, αν και στον κανόνα αυτό υπάρχουν ελάχιστες εξαιρέσεις. Ο Πρόεδρος χαρακτηρίζεται αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας, επειδή οι περισσότερες αρμοδιότητές του συνδέονται με αυτή την ομάδα οργάνων και επειδή ιστορικά οι άλλες δύο εξουσίες αποσπάσθηκαν από την εκτελεστική. Αυτή την ελέγχει σήμερα η Κυβέρνηση, ενώ ο Πρόεδρος αποτελεί τον συνδετικό κρίκο μεταξύ των τριών εξουσιών και είναι κατά κανόνα α ν ε ύ θ υ ν ο ς.

335.- Ρυθμιστής του πολιτεύματος. – Ο Πρόεδρος ενσαρκώνει την ενότητα του κράτους σε πολίτευμα δομημένο στην αμφισβήτηση της εξουσίας. Είναι το μοναδικό όργανο για το οποίο το Σύνταγμα ορίζει όχι μόνο τι κάνει, δηλαδή ποιες αρμοδιότητες έχει, αλλά και τι είναι: «*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ρυθμιστής του πολιτεύματος*» (Σ 30 § 1 εδ. α'). Και ο χαρακτηρισμός αυτός όμως εμπεριέχει κανόνα δικαίου. Πρέπει, δηλαδή, ο Πρόεδρος να είναι υπεράνω κομμάτων και της εκάστοτε κυβερνητικής πολιτικής (βλ. ανωτ. αρ. 131), να παρεμβάλλεται νομικά ανάμεσα στη βουλή και την Κυβέρνηση, ώστε να διατηρείται η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση, αλλά και να παρεμβαίνει άτυπα ανάμεσα στην πλειοψηφία και τις μειοψηφίες, ώστε το δημοκρατικό πολίτευμα να λειτουργεί ομαλά.

Ο αρχηγός του κράτους έχει «*το δικαίωμα να τον συμβουλευούνται, το δικαίωμα να ενθαρρύνει και το δικαίωμα να προειδοποιεί*» (Bagehot). Ένας μυαλωμένος «*δεν θα ήθελε άλλα*».

Η έννοια του ρυθμιστή του πολιτεύματος –την οποία δεν πρέπει να συγχέουμε με το ρυθμιστικό περιεχόμενο– είναι συναφής με τη θεωρία της «*μετριοκρατικής εξουσίας*» (*rounoir modérateur*) του Βενιαμίν Κονσταν, που ήταν και θερμός φιλέλληνας. Σύμφωνα με αυτή, ο αρχηγός του κράτους ασκεί μια «*ουδέτερη εξουσία*», που βρίσκεται υπεράνω της «*περιοχής των θυελλών*». Όταν οι τρεις εξουσίες συγκρούονται, χρειάζεται μια άλλη, «*εκ των έξω*», που απλώς «*τις βάζει στη θέση τους*» και, ιδίως με της διάλυση της βουλής, προλαμβάνει τη σοβαρή αταξία.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Οι Έλληνες βασιλείς δεν ασκούν ουδέτερη εξουσία, αλλά χαράσσουν πολιτική, με τις γνωστές συνέπειες (1915-1967). Ως Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Κωνστ. Καραμανλής περιορίζεται σε ρυθμιστικό ρόλο και δεν επεμβαίνει ούτε στο κόμμα που είχε ιδρύσει, τη Ν.Δ.

Το λεγόμενο Σ υ μ β ο ύ λ ι ο τ ω ν π ο λ ι τ ι κ ώ ν α ρ χ η γ ώ ν υπό τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν είναι όργανο του κράτους, αλλά κατά συνθήκη του πολιτεύματος συνάντηση φυσικών προσώπων με την κάλυψη της πολιτικής ευθύνης του πρωθυπουργού. Ο Πρόεδρος μπορεί να αρνηθεί να το συγκαλέσει μόνον αν η άρνησή του συνάδει με τον ρυθμιστικό ρόλο του.

336.- Η εκλογιμότητα. – Για να μπορεί να εκλεγεί κανείς Πρόεδρος της Δημοκρατίας πρέπει να συγκεντρώνει μόνο 4 προσόντα. Να είναι Έλληνας πολίτης από 5 τουλάχιστον έτη, να έχει από πατέρα ή μητέρα ελληνική καταγωγή –όχι ιθαγένεια–, να έχει συμπληρώσει το τεσσαρακοστό έτος της ηλικίας του και να έχει τη νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν (Σ 31).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α: Κωνσταντινουπολίτης γιος αλλοδαπού και αλλογενούς και Ελληνίδας το γένος, η οποία δεν είχε ποτέ την ελληνική ιθαγένεια, είναι εκλόγιμος 5 έτη μετά την πολιτογράφησης του, εφόσον συντρέχουν οι άλλες προϋποθέσεις.

Ο Πρόεδρος, *«πριν αναλάβει την άσκηση των καθηκόντων του, δίνει ενώπιον της Βουλής»* ό ρ κ ο *«στο όνομα της Αγίας και Ομοουσίας και Αδιαίρετης Τριάδας»* (Σ 33 § 2). Αυτό δεν σημαίνει ότι προσόν εκλογιμότητας είναι το να πρεσβεύει κανείς την ορθόδοξη θρησκεία ή, έστω, μια χριστιανική. Αντίθετα, το Σύνταγμα του 1952 απαιτούσε ρητά ο διάδοχος να είναι ορθόδοξος (άρθρο 47). Το ισχύον αναφέρεται στο συνήθως συμβαίνον (πρβλ. για τους πολυάριθμους βουλευτές ανωτ. αρ. 308) και η ορκωμοσία αποτελεί απλώς προϋπόθεση για την ανάληψη των καθηκόντων και όχι για την εκλογή. Υπό το φως μάλιστα του κανόνα ότι *«Η απόλαυση των... πολιτικών δικαιωμάτων δεν εξαρτάται από τις θρησκευτικές πεποιθήσεις καθενός»* (Σ 13 § 1 εδ. β'), ο Πρόεδρος μπορεί να δώσει όρκο με τον τύπο κάθε θρησκειύματος. Επίσης μπορεί να μην αποκαλύψει τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις. Ακόμη και αν είναι ορθόδοξος, μπορεί να επικαλεσθεί *«την τιμή και τη συνείδησή»* του. Η ορκωμοσία βέβαια γίνεται ενώπιον της βουλής και δεν υπάρχει νομικός τρόπος να υποχρεωθεί η βουλή να συνεδριάσει για την ορκωμοσία. Ήδη, όμως, φθάσαμε στα όρια της επιστημονικής φαντασίας.

337.- Η θητεία. – *«Ο εκλεγόμενος Πρόεδρος της Δημοκρατίας αναλαμβάνει την άσκηση των καθηκόντων του από την επομένη της ημέρας που έληξε η θητεία του απερχόμενου Προέδρου· σε όλες τις άλλες περιπτώσεις από την επομένη της εκλογής του»* (Σ 33 § 1). Η θητεία είναι πενταετής και αρχίζει από την ορκωμοσία (Σ 30 §§ 1, 3). *«Αν η διαδικασία για την εκλογή νέου Προέδρου, δεν περατωθεί εγκαίρως, ο ήδη Πρόεδρος της Δημοκρατίας εξακολουθεί να ασκεί τα καθήκοντά του και μετά τη λήξη της θητείας του, ώσπου να ανα-*

δειχθεί νέος Πρόεδρος» (Σ 32 § 6). Σε περίπτωση πολέμου, η θητεία παρατείνεται έως τη λήξη του, δηλαδή δεν γίνεται προεδρική εκλογή.

338.- Κωλύματα εκλογιμότητας. – Προβλέπονται δύο. Αφ' ενός «*Επ α ν ε κ λ ο γ ή του ίδιου προσώπου επιτρέπεται μ ί α φορά μόνο*» (Σ 30 § 5).

Πρόκειται για επανάληψη του σοφού αμερικανικού κανόνα, για να μην προσλάβει εδώ το πολίτευμα μη δημοκρατικά στοιχεία. Οι δύο θητείες μπορεί να είναι συνεχόμενες ή μη. Δεν επιτρέπεται τρίτη εκλογή και δεν τίθεται όριο η δεκαετία στην κατάληψη του προεδρικού αξιώματος. Η πρόωρη λήξη μίας θητείας ή και των δύο δεν δικαιολογεί τρίτη εκλογή.

Αφ' ετέρου, «*Πρόεδρος της Δημοκρατίας π ο υ π α ρ α ι τ ε ί τ α ι π ρ ι ν από τη λήξη της θητείας του δεν μπορεί να λάβει μέρος στην εκλογή που επακολουθεί εξαιτίας της παραίτησής του*» (ερμ. δήλ. άρθρου 32). Μπορεί όμως να λάβει μέρος σε εκλογή που δεν προκάλεσε η παραίτησή του.

Οι λέξεις «*πριν από τη λήξη της θητείας του*» είναι περιττές, διότι η παραίτηση μετά τη λήξη της δεν προκαλεί εκλογή (Σ 32 § 6). Τότε την εκλογή την έχει ήδη επιβάλει η λήξη. Για τον ίδιο λόγο, αν ο Πρόεδρος παραιτηθεί αφού έχει ορισθεί η συνεδρίαση της βουλής για εκλογή νέου Προέδρου (Καραμανλής, 10 Μαρτίου 1985), πάλι η παραίτηση αυτή δεν δημιουργεί κώλυμα εκλογιμότητας.

Το κώλυμα από παραίτηση δημιουργείται μόνο κατά την πρώτη θητεία ενός Προέδρου. Η επανεκλογή αποκλείει τρίτη εκλογή, οπότε το κώλυμα από παραίτηση δεν έχει πλέον νόημα.

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να συγκρουσθεί με την Κυβέρνηση και να παραιτηθεί, τίμημα όμως για τέτοια σύγκρουση θα είναι και το κώλυμα.

Παραλλήλως, «*Το αξίωμα του Προέδρου είναι α σ υ μ β ί β α σ τ ο με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα, θέση ή έργο*» (Σ 30 § 2).

Σχετικώς δεν προβλέπεται καμία κύρωση ούτε αρμοδιότητα οργάνου να ελέγξει την τήρηση του κανόνα. Η διάταξη σημαίνει ότι η αποδοχή του προεδρικού αξιώματος καθιστά αδύνατη την άσκηση του άλλου αξιώματος κλπ. Πάντως, «*η απασχόλησις του Προέδρου εις καθαρώς πνευματικές εργασίας, συγγραφικάς ή επιστημονικάς δεν περιλαμβάνεται εις οιονδήποτε περιορισμό*» (Κ. Τσάτσος).

Το Σύνταγμα προβλέπει χ ο ρ η γ ί α ως αντιστάθμισμα του ασυμβιβάστου και ως εξασφάλιση της ανεξαρτησίας του Προέδρου (33 § 3). Ο νόμος ορίζει τη χορηγία «*ίση προς το διπλάσιο των... απολαβών των Βουλευτών*» (6 ν. 4081/2012). Τέλος, νόμος ρυθμίζει «*τη λειτουργία των υπηρεσιών που οργανώνονται για την εκτέλεση των καθηκόντων*» του Προέδρου της Δημοκρατίας (Σ 33 § 3, βλ. και κωδικοποιητικό π.δ. 351/1991 όπως ισχύει κλπ.).

339.- Πώς εκλέγεται. – Τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον εκλέγει η βουλή, που δρα εδώ ως σώμα εκλεκτορικό και όχι βουλευόμενο. Πρόκειται για εν ευρεία εννοία έμμεση εκλογή από τον λαό (βλ. ανατ. αρ. 104). Η εκλογή «γίνεται με ονομαστική ψηφοφορία και σε ειδική συνεδρίαση, που συγκαλείται από τον Πρόεδρο της Βουλής έναν τουλάχιστον μήνα πριν λήξει η θητεία του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας» (Σ 32 § 1).

Ποιο είναι όμως το πρώτα το χρονικό σημείο πριν από τη λήξη της θητείας στο οποίο ο πρόεδρος της βουλής μπορεί να συγκαλέσει την ειδική συνεδρίαση της βουλής για εκλογή νέου Προέδρου; Τα κριτήρια είναι δύο. Αφ' ενός, αν το τέλος της βουλευτικής περιόδου επίκειται, δεν πρέπει να στερούνται ούτε η λήγουσα ούτε η επόμενη βουλή από τη δυνατότητα να εκλέξουν Πρόεδρο. Αφ' ετέρου, το απώτατο σημείο είναι τέτοιο που η διαδικασία της εκλογής, αν εκτυλιχθεί ολόκληρη, πρέπει να έχει τελειώσει ένα μήνα πριν λήξει η θητεία του εν ενεργεία Προέδρου. Εγγυήσεις για την τήρηση αυτών των κανόνων είναι η πρόταση μορφής κατά του προέδρου της βουλής και η ποινική του ευθύνη για παράβαση καθήκοντος (Π.Κ. 13α, 259).

Αν η προεδρική θητεία λήξει προώρως, η συνεδρίαση για την εκλογή νέου Προέδρου συγκαλείται μέσα σε 10 ημέρες το αργότερο από αυτό το γεγονός (Σ 32 § 1 εδ. β'). Πρόωρη λήξη συμβαίνει αν ο Πρόεδρος αδυνατεί οριστικώς να εκπληρώσει τα καθήκοντά του, πεθάνει, παραιτηθεί ή κηρυχθεί έκπτωτος.

«Αν η Βουλή είναι απούσα, συγκαλείται» σε ειδική σύνοδο «για να εκλέξει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας» (Σ 32 § 5 εδ. α', που από παραδρομή χρησιμοποιεί τη λέξη «εκτάκτως» και παραπέμπει σε λάθος § και όχι στην ορθή § 1). «Αν η Βουλή έχει διαλυθεί με οποιονδήποτε τρόπο, η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας αναβάλλεται ώσπου να συγκροτηθεί σε σώμα η νέα Βουλή και μέσα σε είκοσι ημέρες, το αργότερο, από τη συγκρότησή της» (Σ 32 § 5 εδ. β').

Για να διαφυλάσσεται το κύρος των προσώπων, «Της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν προηγείται συζήτηση» (140 § 4 Κ.Β.). Το Σύνταγμα δεν προβλέπει διαδικασία υποβολής υποψηφιοτήτων. Ο Κανονισμός ορίζει ότι «Η Βουλή ψηφίζει ύστερα από προτάσεις που μπορούν να γίνουν από τις Κοινοβουλευτικές Ομάδες... Άλλες υποψηφιότητες δεν ανακοινώνονται στη Βουλή» (140 § 5). Δεν πρόκειται για υποψηφιότητες με τη νομική σημασία του όρου, αλλά για ενημέρωση των βουλευτών για τη στάση των κομμάτων. Ψήφοι υπέρ προσώπων που κανένας δεν προτείνει δεν είναι άκυρες.

«Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται εκείνος που συγκέντρωσε την πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών. – Αν δεν συγκεντρωθεί η πλειοψηφία αυτή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες. – Αν δεν επιτευχθεί ούτε στη δεύτερη

ψηφοφορία η οριζόμενη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ακόμη μία φορά ύστερα από πέντε ημέρες, οπότε εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Αν δεν επιτευχθεί ούτε και στην τρίτη ψηφοφορία η αυξημένη αυτή πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αν δεν επιτευχθεί ούτε αυτή η πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ύστερα από πέντε ημέρες και εκλέγεται πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία. Σε περίπτωση ισοψηφίας, εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε το μεγαλύτερο αριθμό ψήφων στην πρώτη ψηφοφορία της προηγούμενης παραγράφου» (Σ 32 §§ 3-4). Το Σύνταγμα υποθέτει ότι αυτός είναι ο εκλεκτός της κυβερνητικής πλειοψηφίας και παραμένει έως το τέλος της διαδικασίας. Αν όμως ισοψηφήσουν άλλοι, πρέπει να γίνει κλήρωση, ώστε η διαδικασία να μην αποβεί άγονη. Η κλήρωση είναι ο πάγιος τρόπος με τον οποίο το ελληνικό δίκαιο αντιμετώπιζε την ισοψηφία σε εκλογή προσώπων.

1η ψηφοφορία: 200/300	5η ψηφοφορία: Σχετική πλειοψηφία
2η ψηφοφορία: 200/300	Αν ισοψηφία στην 5η, ο πρώτος της 1ης
3η ψηφοφορία: 180/300	Αν ισοψηφήσουν άλλοι, κλήρωση
4η ψηφοφορία: 151/300	

Στο τέλος δεν εφαρμόζεται η γενική διάταξη ότι «Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και, ύστερα από νέα ισοψηφία, η πρόταση απορρίπτεται» (Σ 67 εδ. β'), διότι μπορεί να οδηγήσει στο άτοπο αποτέλεσμα να μην αναδειχθεί κανείς.

339 δις. – Η υποχρεωτική διάλυση που καταργήθηκε.- Έως την αναθεώρηση του 2019, για μετά την τρίτη ψηφοφορία ίσχυαν τα εξής: «Αν δεν επιτευχθεί ούτε και στην τρίτη ψηφοφορία η αυξημένη αυτή πλειοψηφία, η Βουλή διαλύεται μέσα σε δέκα ημέρες από την ψηφοφορία, και προκηρύσσεται εκλογή για ανάδειξη νέας Βουλής – Η Βουλή που αναδεικνύεται από τις νέες εκλογές, αμέσως μόλις συγκροτηθεί σε σώμα, εκλέγει με ονομαστική ψηφοφορία Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. – Αν δεν επιτευχθεί η πλειοψηφία αυτή, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μέσα σε πέντε ημέρες και εκλέγεται Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Αν δεν επιτευχθεί ούτε αυτή η πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ακόμη μία φορά, ύστερα από πέντε ημέρες, μεταξύ των δύο προσώπων που πλειοψήφησαν και θεωρείται ότι έχει εκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκείνος που συγκέντρωσε τη σχετική πλειοψηφία» (άρθρο 32 § 4). Η υποχρεωτική διάλυση λειτουργούσε ως κύρωση προς τη βουλή που δεν εκλέγει Πρόεδρο. Αν η κοινοβουλευτική πλειοψηφία ήταν κατώτερη των 180/300, τα κόμματα της μειοψηφίας μπορούσαν να προκαλέσουν εκλογές εφόσον αισθάνονταν ισχυρά.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Το 1985, το ΠΑΣΟΚ προτείνει τον Χρ. Σαρτζετάκη και εξαναγκάζει το Κ.Κ.Ε. να τον ψηφίσει, επειδή πολλοί ψηφοφόροι του θα θεωρούσαν προδοσία την καταψήφιση του ανακριτή στην υπόθεση Λαμπράκη. Το 1990, η πρώτη φάση αποβαίνει άκαρπη. Οι βουλευτές της Ν.Δ. δεν ψηφίζουν κανέναν και δηλώνουν «παρών». Μόνο μετά τις εκλογές η Ν.Δ. προβάλλει ως «υποψήφιο» τον Καραμανλή, που εκλέγεται. Μετά τις εκλογές του 1993, ο Κ. Στεφαννόπουλος διαλύει το κόμμα του Δημοκρατική Ανανέωση, διότι δεν συγκέντρωσε 3%. Το 1995, όμως, ο Στεφαννόπουλος εκλέγεται Πρόεδρος. Τον προτείνει η Πολιτική Άνοιξη (11 έδρες) και συμφωνεί το ΠΑΣΟΚ (170 έδρες). Το 2000, η Ν.Δ. ψηφίζει και αυτή τον Στεφαννόπουλο, για να αποφύγει διάλυση της βουλής. Παρομοίως, το 2005 Ν.Δ. και ΠΑΣΟΚ ψηφίζουν μαζί τον Κάρ. Παπούλια, που το 2004 δεν εξελέγη βουλευτής. Το 2015, ο ΣΥΡΙΖΑ προκαλεί με την αποχή του εκλογές και μετά τη νίκη του ψηφίζει μαζί με τη Ν.Δ. τον Πρ. Παυλόπουλο, που δεν κατέβηκε στις εκλογές. Όταν δεν ισχύει η υποχρεωτική διάλυση της βουλής, την Κατ. Σακελλαροπούλου, ψηφίζουν Ν.Δ., ΣΥΡΙΖΑ και ΠΑΣΟΚ (261/300) το 2020 και τον Κ. Τασούλα η Ν.Δ. (160/300) το 2025.

Από την άλλη πλευρά, η υποχρεωτική διάλυση καθιστούσε την πα ρ α ί τ η σ η τ ο υ Π ρ ο έ δ ρ ο υ φοβερό ό π λ ο, διότι με αυτή ο Πρόεδρος μπορούσε να προκαλέσει εκλογές και να φέρει ενώπιον του λαού μια σύγκρουσή του με τον πρωθυπουργό (βλ. ανωτ. αρ. 286 και 287 δις). Αυτό δεν έγινε ποτέ. Η αναθεώρηση του 2019 καταργεί την υποχρεωτική διάλυση και η προεδρική παραίτηση δεν μοιάζει πλέον με ατομική βόμβα. Τα συμβατικά όμως όπλα τα χρησιμοποιεί κανείς πολύ ευκολότερα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Λίγο πριν από το δημοψήφισμα του 2015, όταν υπήρχε κίνδυνος εξόδου της Ελλάδας από το ευρώ, ο Πρόεδρος Παυλόπουλος δηλώνει: «*Η Βουλή που με εξέλεξε μου έχει επιβάλει την αποστολή να εγγυηθώ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων μου την παραμονή της χώρας εντός της ευρωζώνης και επέκεινα, εντός Ευρωπαϊκής Ένωσης... Και η πλειοψηφία που με εξέλεξε, αλλά και η εντολή της Βουλής – από τον ελληνικό λαό που εξέλεξε τη Βουλή αυτή – μου επιβάλλουν να διασφαλίσω, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων μου και στα όρια των αρμοδιοτήτων μου, αυτή την πορεία [στο Ευρώ]... Και... θα το πράξω*» (Realnews, 21 Ιουνίου 2015). Είτε η δήλωση έγινε σε συνεννόηση με τον πρωθυπουργό είτε όχι, καθισχάζει πολλούς πολίτες και υπαινίσσεται παραίτηση αν η Κυβέρνηση προτιμούσε επιστροφή στη δραχμή. – Πρβλ. ντε Γκωλ όταν διαλύει τη βουλή: «*δεν θα αποσυρθώ. Έχω εντολή από τον λαό και θα την εκπληρώσω*» (30 Μαΐου 1968).

339 τρις.- Κριτική.- Η καινοτομία του 2019 στον τρόπο εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν έχει αρκετά δοκιμασθεί. Διαφέρει τόσο από το σύστημα Καραμανλή του 1975 όσο και από το σύστημα του Συντάγματος του 1927, κατά το οποίο στην προεδρική εκλογή συνέπραττε η γερουσία (βλ. αρ. 287 δις, 224, 339 δις, 364 δις). Τώρα, αν ο πρωθυπουργός διαθέτει πειθαρχημένη πλειοψηφία στη μονήρη βουλή, μπορεί να επιβάλει την εκλογή πειθήνιου προσώπου. Το ανώτερο όργανο, «*ρρυθμιστής του πολιτεύματος*» μάλιστα, αναδεικνύεται ουσιαστικά από το κατώτερο. Αυτά μόλις και μετά βίας αρμόζουν σε κοινοβουλευτικό πολίτευμα με μονήρη βουλή, το οποίο, όπως όλα τα κοινοβουλευτικά, προβλέπει την τριγωνική σχέση και επί κεφαλής της εκτελεστικής εξουσίας δύο όργανα, τον αρχηγό του κράτους και τον πρωθυπουργό. Τα άλλα κυβερνητικά συστήματα, δη-

λαδή το προεδρικό και το κυβερνώσης βουλής, σωρεύουν grosso modo τις διακριτές αρμοδιότητες των δύο αυτών οργάνων σε ένα. Στην Ελλάδα διαφαίνεται μια σ τ ρ έ β λ ω σ η που δεν υπάρχει σε κανένα άλλο κοινοβουλευτικό κράτος με μονήρη βουλή. Τα σκανδιναβικά έχουν βασιλέα, ενώ στην Πορτογαλία ο λαός εκλέγει τον Πρόεδρο άμεσα.

340.- Η αναπλήρωση. – Το Σύνταγμα ορίζει πέντε περιπτώσεις για αναπλήρωση του Προέδρου και ποιο όργανο την ασκεί: «*Τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όταν απουσιάζει στο εξωτερικό περισσότερο από δέκα ημέρες, αν πεθάνει, παραιτηθεί, κηρυχθεί έκπτωτος ή αν κωλύεται για οποιονδήποτε λόγο να ασκήσει τα καθήκοντά του, τον αναπληρώνει προσωρινά ο Πρόεδρος της Βουλής· αν δεν υπάρχει Βουλή*», δηλαδή μεταξύ περιόδων, «*ο Πρόεδρος της τελευταίας Βουλής και, αν αυτός αρνείται ή δεν υπάρχει, η Κυβέρνηση συλλογικά*» (άρθρο 34 § 1 εδ. α').

Το Σύνταγμα αντιμετωπίζει ενιαίως την υπό στενή έννοια αναπλήρωση, κατά την οποία υπάρχει προσωπικός φορέας του αξιώματος, και τη χηρεία του αξιώματος.

Ο πρόεδρος της βουλής υποχρεούται να ασκήσει την αναπλήρωση. Ειδεμή, διαπράττει παράβαση καθήκοντος –διότι του έχει ανατεθεί η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας (Π.Κ. 259 και 13α)–, εκτός βέβαια αν παραιτηθεί από το αξίωμά του. Αντίθετα, ο πρόεδρος της τελευταίας βουλής μπορεί να αρνηθεί την αναπλήρωση. Τη διαφοροποίηση των δύο περιπτώσεων εξηγεί μόνον η έλλειψη πολιτικής ευθύνης του προέδρου της τελευταίας βουλής. Αυτός διατηρεί το αξίωμά του έως την έναρξη των εργασιών της επόμενης βουλευτικής περιόδου (9 § 2 εδ. α' Κ.Β.), αλλά δεν μπορεί να ελεγχθεί πολιτικά με πρόταση μομφής.

Αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απουσιάζει στο εξωτερικό έως δέκα ημέρες, μπορεί να ασκεί από εκεί τα καθήκοντά του. Το κώλυμα του Προέδρου για την άσκηση των καθηκόντων του μπορεί να προέρχεται από «*οποιονδήποτε λόγο*», π.χ., ασθένεια, απαγωγή από τρομοκράτες ή ακόμη και απουσία στο εξωτερικό έως δέκα ημέρες.

«*Αν η αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του παρατείνεται πέρα από τριάντα ημέρες, συγκαλείται υποχρεωτικά η Βουλή, ακόμη και αν αυτή έχει διαλυθεί, για να αποφασίσει με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των μελών της, αν συντρέχει περίπτωση εκλογής νέου Προέδρου*» (Σ 34 § 2 εδ. α'). Με την απόφαση αυτή της βουλής λήγει προώρως η προεδρική θητεία και η ψηφοφορία είναι ονομαστική. Την πρόταση για διαπίστωση της αδυναμίας την υποβάλλει εγγράφως η Κυβέρνηση (151 §§ 1, 3 Κ.Β.). «*Σε καμία πάντως περίπτωση η εκλογή νέου Προέδρου της Δημοκρατίας δεν μπορεί να καθυστερήσει περισσότερο από έξι συνολικά μήνες, αφότου άρχισε η αναπλήρωσή του που προκλήθηκε από αδυναμία του*» (Σ 34 § 2). Με άλλα λόγια, η παράταση της αδυναμίας ισοδυναμεί με χηρεία.

Αν δεν υπάρχει Πρόεδρος ή αν δεν είναι σε θέση να δηλώσει την αδυναμία να ασκήσει τα καθήκοντά του, η αναπλήρωση αρχίζει αυτοδίκαια. Ειδικά, χρειάζεται πράξη του Προέδρου.

Το Σύνταγμα δεν προβλέπει όργανο αρμόδιο να κρίνει αν η αδυναμία είναι τέτοια που συντρέχει περίπτωση εκλογής νέου Προέδρου πριν η αδυναμία παραταθεί πέρα από 30 ημέρες.

Επίσης δεν υπάρχει πρόβλεψη για την περίπτωση που προκύψει προσωρινή αδυναμία, ο Πρόεδρος δεν τη δηλώσει με πράξη του και γεννηθεί αμφισβήτηση. Εν πάση περιπτώσει, το τεκμήριο της αρμοδιότητας το έχει η βουλή.

Αν οι 30 ημέρες συμπληρωθούν μετά τις εκλογές, αλλά πριν από τη σύγκληση της νέας βουλής, η παλαιά βουλή δεν αναβιώνει. Πρέπει να επισπευσθεί η σύγκληση της νέας.

Κατά την προεδρική εκλογή του 1985, ανακύπτει και λύνεται καταφατικά το ζήτημα αν επιτρέπεται να ψήφίζει ο πρόεδρος της βουλής ο οποίος αναπληρώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αλλιώς, οι εκλογείς που εκλέγουν τον πρόεδρο της βουλής δεν συμμετέχουν με τον αντιπρόσωπό τους στην έμμεση αυτή εκλογή (πρβλ. παράδειγμα ανωτ. αρ. 287).

Το ζήτημα θα είχε περάσει απαρατήρητο, αν η κατανομή των ψήφων δεν ήταν τέτοια, ώστε να εκλεγεί ο Χρ. Σαρτζετάκης με οριακή πλειοψηφία 180 ψήφων, που χρειαζόταν τότε για να μη διαλυθεί υποχρεωτικώς η βουλή. Στις 180 ψήφους περιλαμβάνεται και η «*ψήφος Αλενρά*», του τότε προέδρου βουλής, ο οποίος ασκεί την αναπλήρωση. Την ερμηνεία που εφάρμοσαν τα αρμόδια όργανα του κράτους και ορισμένοι αμφισβητούν την καλύπτει το αποτέλεσμα των εκλογών (2 Ιουνίου 1985). Δικαστικός έλεγχος δεν προβλέπεται (Για τα «ομοιόμορφα» ψηφοδέλτια βλ. ανωτ. αρ. 150.)

Προηγούμενο υπάρχει μόνον ένα, υπό το Σύνταγμα του 1927. Όταν, το 1929, παραιτείται για λόγους υγείας ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ναύαρχος Κουντουριώτης, τον αναπληρώνει ο πρόεδρος της γερουσίας Αλ. Ζαΐμης, ο οποίος δεν προσέρχεται στην κοινή συνεδρία βουλής και γερουσίας για εκλογή νέου Προέδρου Δημοκρατίας. Τότε εκλέγεται ο ίδιος ο Ζαΐμης, αλλά το ζήτημα δεν απασχολεί κανέναν. Οι διαφορές μεταξύ των δύο Συνταγμάτων είναι κρίσιμες. Υπό το Σύνταγμα του 1975, την αναπλήρωση την ασκεί ο πρόεδρος της μονήρους βουλής, της οποίας την εμπιστοσύνη χρειάζεται η Κυβέρνηση, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον εκλέγει η βουλή μόνη και ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτισμού είναι δεδομένος, για να αποφεύγονται οι κρίσεις. Αν ο πρόεδρος της βουλής δεν μετέχει στις συνεδριάσεις της, μπορεί η Κυβέρνηση να ανατραπεί, ενώ η πλειοψηφία γίνεται περισσότερο δυσεπίτευκτη. Και το ένα και το άλλο δημιουργούν κρίσεις, δεν τις περιορίζουν. Επί πλέον, η διαπίστωση κωλύματος στον πρόεδρο της βουλής ο οποίος ασκεί την αναπλήρωση αντιβαίνει στον κανόνα ότι οι περιορισμοί πολιτικού δικαιώματος ερμηνεύονται στενά. Το Σύνταγμα μάλιστα δεν κάνει καν νύξη για τέτοιο κώλυμα. Αντίθετα, το πορτογαλικό Σύνταγμα, π.χ., που και αυτό έχει μονήρη βουλή, χρειάστηκε να ορίσει ρητά ότι αναστέλλεται αυτοδίκαια η βουλευτική ιδιότητα του προέδρου της βουλής ο οποίος ασκεί προσωρινώς καθήκοντα Προέδρου Δημοκρατίας (135 § 2). Εκεί όμως τον Πρόεδρο δεν τον εκλέγει η βουλή.

Όσο διαρκεί η αναπλήρωση του Προέδρου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις για τη διάλυση της βουλής και οι διατάξεις για προσφυγή σε δημοψήφισμα (Σ 34 § 1 εδ. β' και 44 § 2), τόσο συμβουλευτικό όσο και αποφασιστικό. Πρέπει πρώτα να λυθεί το ζήτημα που γεννά η υπό στενή έννοια αναπλήρωση ή η χηρεία του προεδρικού αξιώματος.

Κατά το κείμενο του 1975, μάλιστα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να προκαλέσει χωρίς προσυπογραφή και διάλυση και δημοψήφισμα.

Δεν υπάρχει απαγόρευση να υπογράψει ο αναπληρωτής το διάταγμα των εκλογών, όταν λήγει η βουλευτική περίοδος. Εδώ δεν υπάρχει διάλυση.

Το άρθρο 34 § 1 εδ. β' αναφέρει ότι εφαρμόζονται οι διατάξεις για την αυτοδίκαιη διάλυση της βουλής (32 § 4) και δεν εφαρμόζονται «οι διατάξεις για την παύση της Κυβέρνησης». Και οι δύο αυτοί θεσμοί καταργήθηκαν, το 2019 και το 1986, και από παραδρομή παρέμεινε η διατύπωση του 1975, που δεν έχει πλέον αντικείμενο.

II. ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΟΥ

341.- Η αρχή της νομιμότητας. – «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό» (Σ 50). Αυτό κυρίως το άρθρο –σε συνδυασμό με τα άρθρα 26 § 2, 43, 82, 83 και 95 § 1– θέτει την αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσεως και η αρχή διέπει όλη την εκτελεστική εξουσία. Την εκτελεστική εννοεί εδώ το Σύνταγμα, όταν αναφέρεται στον Πρόεδρο, που είναι ο αρχηγός της. Όταν η εκτελεστική υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας, το τεκμήριο της αρμοδιότητας το απολαμβάνει φυσικά η νομοθετική (βλ. ανωτ. αρ. 125 και 299). Από την άλλη μεριά, ο Πρόεδρος είναι το όργανο που κατ' αρχήν έχει την κανονιστική αρμοδιότητα (Σ 43).

Η παλαιά διδασκαλία, που δέχεται τη διάκριση των λειτουργιών (βλ. ανωτ. αρ. 124), κατάνεμει τις προεδρικές αρμοδιότητες σε 5 είδη. Νομοθετικές θα χαρακτηρίζαμε τις αρμοδιότητες που αφορούν τη δημοσίευση της αποφάσεως της βουλής για την κατάσταση πολιορκίας, την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και κανονιστικών διαταγμάτων (Σ 48 § 1, 44 § 1 και 43). Διοικητικές τον διορισμό και την παύση των δημοσίων υπαλλήλων και τον διορισμό των δικαστικών λειτουργιών, την αρχηγία των ενόπλων δυνάμεων και την απονομή βαθμών σε όσους υπηρετούν σε αυτές, την έκδοση και δημοσίευση των νόμων και την έκδοση ατομικών διαταγμάτων, την προκήρυξη δημοψηφίσματος, την αναπομπή νομοσχεδίου, την έκδοση διατάγματος για την κατάσταση πολιορκίας (σε περίπτωση απουσίας ή αδυναμίας της βουλής) και την απονομή παρασήμων (Σ 46 § 1, 88 § 1, 45, 42 § 1 εδ. α', 43 § 1, 44 § 2, 42 § 1 εδ. β', 48 § 2 και 46 § 2). Ρυθμιστικές τη σύγκληση της βουλής, τη λήξη και την αναστολή των εργασιών της και τη διάλυσή της, τον διορισμό του πρωθυπουργού κλπ., την απαλλαγή της Κυβερνήσεως, τον διορισμό και την παύση των υπουργών και την έκδοση διαγγελμάτων (Σ 40 § 1, 40 § 2, 41, 37, 38, 37 § 1 και 44 § 3). Αρμοδιότητες διεθνούς παραστάτη θα χαρακτηρίζαμε τη συνολόγηση διεθνών συνθηκών, τη διεθνή εκπροσώπηση του κράτους και την κήρυξη πολέμου (Σ 36). Δικαστικές χαρακτηρίζουν ενίοτε την αρμοδιότητα της χάριτος (Σ 47 § 1). Η τυπολογία αυτή ενέχει υποκειμενική κρίση και έχει πολύ σχετική σημασία, αφού και η ίδια αναγνωρίζει ότι η τρίτη διάκριση είναι κριτήριο ανεπαρκές (βλ. κωτ. αρ. 125).

342.- Ο κανόνας της υπουργικής προσυπογραφής. – «Καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει ούτε εκτελείται χωρίς την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος με μόνη την υπογραφή του γίνεται υπεύθυνος, και χωρίς τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» (Σ 35 § 1 εδ. α'). Το Σύνταγμα επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να δρα μόνον ως μέρος ενός σ ύ ν θ ε τ ο υ ο ρ γ ά ν ο υ. Ο Πρόεδρος εκφράζει την κρατική βούλησή και παράγει κανόνες δικαίου, με πράξεις που λέγονται π ρ ο ε δ ρ ι κ ά δ ι α τ ά γ μ α τ α, μόνον ε φ ό σ ο ν σ υ μ π ρ ά τ τ ε ι αρμόδιος υ π ο υ ρ γ ό ς, που μαζί με τον Πρόεδρο εκφράζει βούληση με το ίδιο περιεχόμενο. Αν τα προεδρικά διατάγματα δεν προσυπογραφούν ή δεν δημοσιευθούν στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, δεν υπάρχουν. Τότε είναι απλά σχέδια.

Όλες οι προεδρικές αρμοδιότητες ασκούνται με διατάγματα, ε κ τ ό ς από τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου και την έκδοση και δημοσίευση των νόμων, που και αυτές χρειάζονται προσυπογραφή. (Για τα διαγγέλματα βλ. κατωτ. αρ. 343.) Διατάγματα εκδίδει μόνον ο αρχηγός του κράτους. Δ ι α τ ά γ μ α μ η π ρ ο ε δ ρ ι κ ό (ή, άλλοτε, μη βασιλικό) δ ε ν υ π ά ρ χ ε ι.

Ως υπουργός που προσυπογράφει νοείται ένας ή περισσότεροι ή ο πρωθυπουργός ή το υπουργικό συμβούλιο. Ποιος είναι κάθε φορά αρμόδιος το ορίζει νομοθετική διάταξη ή ενίοτε το Σύνταγμα (π.χ., 47 § 1, 48 § 2). Αρμόδιος μπορεί να είναι και υφυπουργός, εφόσον το ορίζει η κοινή απόφαση του πρωθυπουργού και του οικείου υπουργού η οποία του αναθέτει τις αρμοδιότητές του (Σ 83 § 2).

Οι εκφράσεις «διάταγμα με προσυπογραφή του τάδε υπουργού» και «διάταγμα με πρόταση του τάδε υπουργού» είναι ταυτόσημες.

Ο όρος «προς-υπογραφή» απηχεί πολιτικό συσχετισμό που έχει προ πολλού αντιστραφεί. Τα προεδρικά διατάγματα τα καταρτίζει εξ ολοκλήρου ο υπουργός και, αφού γίνουν οι απαραίτητες προπαρασκευαστικές ενέργειες και διατυπώσεις, τα στέλνει στον Πρόεδρο προσυπογεγραμμένα (δηλαδή ουσιαστικώς υπογεγραμμένα). Την πρωτοβουλία για την άσκηση όλων των προεδρικών αρμοδιοτήτων και την κρίση για την ανάγκη ή τη σκοπιμότητα να ασκηθούν τις έχει το όργανο που προσυπογράφει. Άλλωστε, τη σχετική ευθύνη την έχει ο υπουργός και όχι ο Πρόεδρος, ενώ τη γενική πολιτική της χώρας την καθορίζει και την κατευθύνει η Κυβέρνηση (Σ 82 § 1).

Αμα ο υπουργός που προσυπέγραψε δεν είναι υπουργός «κ α ι κατά τον χρόνον της δημοσίευσως» του προεδρικού διατάγματος, τότε αυτό πάσχει από ακυρότητα λόγω αναρμοδιότητας, «εκτός αν ο διάδοχος Υπουργός συναινέση, διά ρητής πράξεώς του, εις την δημοσίευσιν του διατάγματος, αναλαμβάνων ούτω την κατά το Σύνταγμα ευθύνην» (ΣτΕ 2231/1969).

Πριν ο Πρόεδρος υπογράψει (δηλαδή ουσιαστικώς προσυπογράψει), έχει περιορισμένη δυνατότητα να ελέγξει το διάταγμα. Αφ' ενός, όσον αφορά τη νομιμότητα, μπορεί να ελέγξει μόνον αν το σχέδιο διατάγματος είναι προφανώς παράνομο (υπό ευρεία έννοια) και να εκφράσει εμπιστευτικά τη γνώμη του στον υπουργό. Αν αυτός –δηλαδή στην πράξη ο πρωθυπουργός– επιμένει, ο Πρόεδρος μπορεί να αρνηθεί να υπογράψει μόνον εφόσον η άρνησή του δεν συνεπάγεται ποινική του ευθύνη (βλ. λεπτομερώς κατωτ. αρ. 347). Αφ' ετέρου, όσον αφορά τη σκοπιμότητα των ρυθμίσεων που πρόκειται να θεσπισθούν, ο Πρόεδρος μπορεί, αν πρόκειται για διάταγμα κανονιστικό ή ατομικό που εκδίδεται όμως με διακριτική ευχέρεια, να διατυπώσει, πάλι εμπιστευτικά, τη γνώμη του στο όργανο που προσυπογράφει. Εδώ, αν ο υπουργός επιμένει, ο Πρόεδρος οφείλει πάντοτε να υποχωρήσει. Και στις δύο περιπτώσεις ο Πρόεδρος δεν μπορεί να τροποποιήσει το διάταγμα. Τέλος, ας μη μας διαφεύγει το γεγονός ότι και η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος έχουν συμφέρον να αποφεύγουν τις κρίσεις.

Το Συμβούλιο Επικρατείας επεξεργάζεται προληπτικώς όλα τα κανονιστικά διατάγματα (Σ 95 § 1δ, βλ. κατωτ. αρ. 440). Όταν στη γνώμη του, που είναι απλή, διαπιστώνει ότι η νομιμότητά τους *latu sensu* πάσχει, ο υπουργός δεν τα υποβάλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, σαν το Σύνταγμα να απαιτούσε σύμφωνη γνώμη. Συνθήκη του πολιτεύματος αποκλείει τη σύγκρουση Προέδρου και υπουργών με αντικείμενο την υπογραφή παράνομου κανονιστικού διατάγματος.

343.- Τα διαγγέλματα. – Είναι οι τυπικές πράξεις του Προέδρου που δεν περιέχουν κανόνες δικαίου. Συγκεκριμένα, «*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σε εντελώς εξαιρετικές περιστάσεις μπορεί να απευθύνει προς τον Λαό διαγγέλματα*», που «*προσυπογράφονται από τον Πρωθυπουργό και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*» (Σ 44 § 3).

Σύμφωνα με την πρακτική, ο Πρόεδρος μπορεί να εκφράζει τις σκέψεις του και χωρίς τον τύπο του διαγγέλματος, αλλά μόνον εφόσον δεν συγκρούεται με την Κυβέρνηση (π.χ., «*μήνυμα-διάγγελμα*» (sic) του Κ. Καραμανλή, το οποίο δεν δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, πριν από τις ευρωπαϊκές εκλογές του 1984). Διάγγελμα του άρθρου 44 § 3 δεν έχει εκδοθεί κανένα. Τα «*διαγγέλματα*» της πρωτοχρονιάς και των εθνικών επετείων θεωρούνται απλές εθιμοτυπικές πράξεις και δεν προσυπογράφονται ούτε δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (βλ. ανωτ. αρ. 155). Η αναγκαία συμμετοχή της Κυβερνήσεως εκφράζεται με την υλική αρωγή και τη σιωπή της, που αποτελούν πολιτική κάλυψη.

344.- Οι εξαιρέσεις από την προσυπογραφή. – Το Σύνταγμα τις απαριθμεί περιοριστικά. Εδώ ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ενεργεί ως όργανο απλό, αλλά οι πράξεις αποτελούν άσκηση πραγματικής εξουσίας μόνον εφόσον ο Πρόεδρος διαθέτει διακριτική ευχέρεια και όχι δέσμια αρμοδιότητα.

Οι πράξεις χωρίς προσυπογραφή είναι οι ακόλουθες (Σ 35 § 2): α) ο διορισμός πρωθυπουργού (Σ 37 § 1), β) η ανάθεση διερευνητικής εντολής (Σ 37 §§ 2-3), γ)

η διάλυση της βουλής με προεδρική πρωτοβουλία αν δεν προσυπογράψει ο πρωθυπουργός (Σ 41 § 1), και η προκήρυξη εκλογών μόλις λήξει η βουλευτική περίοδος αν δεν προσυπογράψει το υπουργικό συμβούλιο (Σ 53 § 1), δ) η αναπομπή ψηφισμένου νομοσχεδίου ή προτάσεως νόμου (Σ 42), ε) ο διορισμός του προσωπικού της Προεδρίας της Δημοκρατίας και στ) η απαλλαγή από τα καθήκοντά της Κυβερνήσεως που παραιτήθηκε ή από την οποία η βουλή απέσυρε την εμπιστοσύνη της, αν δεν προσυπογράψει ο πρωθυπουργός (Σ 35 § 1 εδ. β'). Εξ άλλου, το διάταγμα με το οποίο προκηρύσσεται δημοψήφισμα για νομοσχέδιο το προσυπογράφει ο πρόεδρος της βουλής και όχι υπουργός (Σ 35 § 3, βλ. κατωτ. αρ. 428).

Όλες οι περιπτώσεις αποτελούν κυβερνητικές πράξεις, με μία εξαίρεση. Ο διορισμός του προσωπικού των υπηρεσιών της Προεδρίας της Δημοκρατίας είναι διοικητική πράξη και υπόκειται σε αίτηση ακυρώσεως.

Παρά τη σιωπή του Συντάγματος, και άλλες δύο πράξεις του Προέδρου δεν προσυπογράφονται, και τούτο επειδή είναι πράξεις του προσώπου και όχι του οργάνου. Αυτές είναι η παραιτήση και η πράξη με την οποία ο Πρόεδρος δηλώνει προσωρινό κώλυμα να ασκήσει τα καθήκοντά του, οπότε αρχίζει η αναπλήρωσή του, ή την άρση του κωλύματος, οπότε αναλαμβάνει πάλι τα καθήκοντά του. Η παραιτήση δεν επιδέχεται ανάκληση, διότι ο Πρόεδρος είναι πλέον ιδιώτης και δεν μπορεί με δήλωση της βουλήσεώς του να γίνει όργανο του κράτους. Η παραιτήση υποβάλλεται με δήλωση προς τη βουλή, που αναδεικνύει τον Πρόεδρο, και όχι με προεδρικό διάταγμα και δεν δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (π.χ., παραιτήσεις Κ. Τσάτσου, 12 Μαΐου 1980, και Κ. Καραμανλή, 10 Μαρτίου 1985). Τα ίδια ισχύουν και για το προσωρινό κώλυμα.

Από παραδρομή, η αναθέωση του 2019 δεν διέγραψε από το άρθρο 35 § 2γ τις λέξεις «κατά το άρθρο 32 § 4 και», ενώ αυτό δεν προβλέπει πλέον διάλυση.

III. Η ΕΥΘΥΝΗ ΤΟΥ

345.-Τα τρία είδη ευθύνης και η ευθύνη για τις πράξεις του ανεύθυνου.— Το Σύνταγμα δεν προβλέπει πολιτική ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, διότι ο Πρόεδρος δεν καθορίζει την πολιτική της χώρας.

Όπως σε κάθε κοινοβουλευτικό κράτος, για οτιδήποτε δεν πάει καλά ευθύνεται ο πρωθυπουργός πολιτικά ενώπιον της βουλής και ποινικά κατά τον νόμο περί ευθύνης υπουργών (βλ. κατωτ. αρ. 368 επ.). Χάρη στην προσυπογραφή, ο πρωθυπουργός ευθύνεται και για τις πράξεις και παραλείψεις του Προέδρου, ακόμη και τις προφορικές δηλώσεις ή αναρτήσεις του (ρητώς 72 Σ 1927), που ενίοτε έχουν μεγάλη σημασία (π.χ., στην εξωτερική πολιτική). Αν δεν τις καλύπτει, τον εξαναγκάζει σε παραίτηση. Συνεπώς, κριτική στη δράση του Προέδρου, που δεν μπορεί να απαντήσει χωρίς έγκριση του πρωθυπουργού, είναι άτοπη.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Βουλευτές της Ε.Δ.Α. ελέγχουν κοινοβουλευτικώς την υπεύθυνη Κυβέρνηση που επέτρεψε στον ανεύθυνο αρχηγό του κράτους να παραστεί σε «γάμους αλητών» (Σεπτ. 1966, βλ. 29, 62, 79 Σ 1952).

Μετά το δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου 2015, ο πρωθυπουργός Τσίπρας συγκαλεί διά του Προέδρου Παυλόπουλου τους πολιτικούς αρχηγούς και όλοι, πλην Κ.Κ.Ε., συμφωνούν η Ελλάδα να υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αίτημα για «*νέο πρόγραμμα*», ώστε να παραμείνει στο ευρώ. Στις 7 Ιουλίου, ο πρόεδρος του Συμβουλίου Τουσκ ζητεί από τον Παυλόπουλο να υπογράψει αυτός το αίτημα για σύγκληση του Συμβουλίου, κάτι που είναι αρμοδιότητα του πρωθυπουργού. Ο Παυλόπουλος, ως ρ υ θ μ ι σ τ ή ς του πολιτεύματος και με προφορική κάλυψη του Τσίπρα αλλά χωρίς προσυπογραφή, υπογράφει το αίτημα. Με άλλα λόγια, ο Τουσκ πειθαναγκάζει τον ανεύθυνο Πρόεδρο της Ελληνικής Δημοκρατίας να αναλάβει π ο λ ι τ ι κ ή ε υ θ ύ ν η και τον πρωθυπουργό της να το ανεχθεί. Το επαπειλούμενο κακό είναι η απώλεια του αξιώματος και γι' αυτό πρόκειται για πολιτική ευθύνη. Αν η Ελλάδα είχε αθετήσει τον λόγο της, θα είχε βγει από το ευρώ, ενώ ο Παυλόπουλος θα όφειλε να παραιτηθεί, ειδικά ο Τουσκ θα τον είχε καταγγείλει δημόσια με το ίδιο αποτέλεσμα. Την αναπλήρωση θα ασκούσε η αντιμνημονιακή πρόεδρος της βουλής Ζ. Κωνσταντοπούλου και θα έπρεπε να ακολουθήσει εκλογή νέου Προέδρου με πλειοψηφία 180/300 για να μη διαλυθεί η βουλή και προκηρυχθούν εκλογές (βλ. κατωτ. αρ. 339 δις). Με τέτοια κατάρρευση δεν αποκλείεται ακόμη και εκτροπή από το πολίτευμα. Ο Τουσκ ξέρει και κατασκευάζει ένα τρομερό όπλο για να κάνει καλά τη δουλειά του. (Βλ. *Πρώτο θέμα*, 26.1.2021, και τον συναφή ν. 4333/11.7.2015, κατωτ. αρ. 429 δις).

Το Σύνταγμα ρυθμίζει σε αδρές γραμμές την ποινική ευθύνη του Προέδρου (άρθρο 49) και παραπέμπει σε νόμο για «*τα σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων*» του (ν. 265/1976, Περί της ευθύνης του Προέδρου της Δημοκρατίας).

Α σ τ ι κ ώ ς ο Πρόεδρος ευθύνεται όπως όλα τα φυσικά πρόσωπα, και οι απαιτήσεις αστικής φύσεως από εσχάτη προδοσία και παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος ασκούνται μόνον ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων.

346.- Πότε ο Πρόεδρος ευθύνεται ποινικά. – Σε αντίθεση με τον βασιλέα, που ήταν ποινικά ανεύθυνος για όλες του τις πράξεις, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι κατά γενικό κανόνα υπεύθυνος. «*Για πράξεις που δεν σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του*» και που αποτελούν τον κανόνα, ευθύνεται όπως όλοι οι άνθρωποι, μόνο που «*η δίωξη αναστέλλεται εωσότου λήξει η προεδρική θητεία*» (Σ 49 § 1 εδ. β'). Σε σοβαρά εγκλήματα η αναστολή θα οδηγήσει ηθικά τον Πρόεδρο σε παραίτηση.

Κατ' εξαίρεση, ο Πρόεδρος «*δεν ευθύνεται οπωσδήποτε για πράξεις που έχει ενεργήσει κατά την άσκηση των καθηκόντων του*». Υπάρχει όμως και εξαίρεση της εξαίρεσεως, δηλαδή επιστροφή στον κανόνα. Για πράξεις που έχει ενεργήσει κατά την άσκηση των καθηκόντων του, ο Πρόεδρος ευθύνεται «*μόνο για έσχατη προδοσία ή παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος*» (Σ 49 § 1 εδ. α'). Και τα δύο εγκλήματα εμπεριέχουν χάραξη πολιτικής.

347.- Τα δύο εγκλήματα. – Την εσχάτη προδοσία και την παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος τις τυποποιεί ο κοινός νόμος (265/1976).

Ενίοτε λέγεται ότι η εφαρμογή αυτών των διατάξεων και στον πρόεδρο της βουλής που ασκεί την αναπλήρωση συνιστά απαγορευμένη αναλογία. Ορθότερα, όμως, δεν πρόκειται για αναλογία, διότι ρητά ο πρόεδρος της βουλής υπεισέρχεται στα καθήκοντα και τις υποχρεώσεις του αρχηγού του κράτους και πρέπει να ευθύνεται. Άλλωστε, οι διατάξεις του άρθρου 49 δεν εξαιρούνται από εφαρμογή κατά την αναπλήρωση (Σ 34 § 1 εδ. β').

«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαπράττει το έγκλημα της εσχάτης προδοσίας οσάκις ούτος, χρησιμοποιών την ιδιότητά του ταύτην και τας εκ του Συντάγματος εμπιστευμένας αυτώ εξουσίας, κατέλυσεν ή μετέβαλεν ή αποπειράται να καταλύση ή μεταβάλῃ διά βίας το πολίτευμα της Χώρας» (2 § 1 ν. 265/1976). Πρόκειται για μη γνήσιο ιδιαίτερο έγκλημα, δηλαδή μπορεί να τελεσθεί και από όποιον έχει την προεδρική ιδιότητα και από κάθε δράστη, διότι εσχάτη προδοσία προβλέπει και ο Ποινικός Κώδικας (134). Το έγκλημα τιμωρείται ως τετελεσμένο, ακόμη και ενώ βρίσκεται σε απόπειρα. Η υπουργική προσυπογραφή δεν αποκλείει την ευθύνη του Προέδρου για εσχάτη προδοσία και αρκεί ο Πρόεδρος να έχει ενδεχόμενο δόλο, δηλαδή να γνωρίζει και να αποδέχεται ως ενδεχόμενο η συμπεριφορά του να πληροί την αντικειμενική υπόσταση του εγκλήματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Εσχάτη προδοσία στοιχειοθετεί η συμμετοχή του Προέδρου σε πραξικόπημα, ακόμη και σε απόπειρα. Αν, το 1935, ίσχυε το σημερινό νομικό πλαίσιο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας Αλ. Ζαΐμης θα είχε διαπράξει εσχάτη προδοσία υπογράφοντας τη συντακτική πράξη περί καταργήσεως της Γερουσίας (βλ. Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 387). Παρομοίως αξιολογείται η πράξη του και υπό το Σύνταγμα του 1927 (ά. 73).

«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαπράττει το έγκλημα της εκ προθέσεως παραβίασεως του Συντάγματος οσάκις υπό την ιδιότητά του ταύτην προβαίνει εκ προθέσεως εις έκδοσιν πράξεως ή εις άλλην ενέργειαν ή υποπίπτει εις παράλειψιν αντικειμένην εις επιτακτικήν διάταξιν του Συντάγματος, εκ των αναφερομένων εις τας υπό του Προέδρου της Δημοκρατίας ατομικώς και άνευ διακριτικής ευχερείας ασκουμένης αρμοδιότητας, συνεπεία της οποίας επήλθε σοβαρά διατάραξις της λειτουργίας του πολιτεύματος» (2 § 3 ν. 265/1976).

Για να στοιχειοθετηθεί το έγκλημα χρειάζεται διάταξη του Συντάγματος να επιτάσσει ορισμένη συμπεριφορά του Προέδρου, δηλαδή πράξη ή άλλη ενέργεια ή παράλειψη σχετική με αρμοδιότητά του. Η αρμοδιότητα πρέπει να ασκείται ατομικώς από τον Πρόεδρο, δηλαδή όχι μέσα σε σύνθετο όργανο. Όταν μια πράξη του Προέδρου πρέπει να προσυπογράφεται και προσυπογράφεται, ο Πρόεδρος δεν ευθύνεται ποτέ για εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος. Ευθύνεται, κατά τον νόμο περί ευθύνης υπουργών, όποιος υπουργός προσυπογράφει. Η λέξη «ατομικώς» καλύπτει όχι μόνο τις λίγες πράξεις χωρίς προσυπογραφή που υπογράφει ο Πρόεδρος, αλλά και τις άλλες ενέργειες ή παραλείψεις του, που είναι συ-

μπεριφορές χωρίς υπουργική κάλυψη και τις επιτάσσει το Σύνταγμα, καθώς και την άρνησή του να υπογράψει πράξη με προσυπογραφή που επιτάσσει το Σύνταγμα και του προτείνει ο αρμόδιος υπουργός. Αν η προτεινόμενη πράξη είναι αντισυνταγματική ή προδήλως παράνομη, *αίρεται ο άδικος χαρακτήρας* της παραλείψεως του Προέδρου να την υπογράψει, διότι η παράλειψη αποτελεί τώρα εκτέλεση νόμιμου καθήκοντος ή παράβαση του ελάσσονος καθήκοντος. Όταν ο Πρόεδρος δρα μέσα στα όρια διακριτικής ευχέρειας, αποκλείεται να διαπράξει αυτό το έγκλημα. Επί πλέον, αρκεί ο Πρόεδρος να έχει ενδεχόμενο δόλο («εκ προθέσεως»). Έγκλημα δεν υπάρχει, αν δεν «*επήλθε σοβαρά διατάραξις της λειτουργίας του πολιτεύματος*». Πρόκειται για γνήσιο ιδιαίτερο έγκλημα αποτελέσματος, διότι τελείται μόνον από Πρόεδρο της Δημοκρατίας και συνδέεται με ορισμένο περαιτέρω αποτέλεσμα. Το έγκλημα τιμωρείται σε απόπειρα κατά τις γενικές διατάξεις.

Παραδείγματα: Η βουλευτική περίοδος λήγει, αλλά το υπουργικό συμβούλιο αρνείται να προσυπογράψει το διάταγμα των εκλογών, αν και το Σύνταγμα το επιτάσσει. Τότε ο Πρόεδρος πρέπει να εκδώσει διάταγμα χωρίς προσυπογραφή (Σ 53 § 1 και 35 § 2γ). Όταν μία διερευνητική εντολή τελεσφορήσει, ο Πρόεδρος πρέπει να παραλείψει να προχωρήσει σε επόμενη φάση της διαδικασίας (Σ 37). Στον διορισμό του προσωπικού της Προεδρίας ο Πρόεδρος έχει διακριτική ευχέρεια. Αν ο Πρόεδρος στο τέλος της διαδικασίας των διερευνητικών εντολών δεν επιδιώξει τον σχηματισμό Κυβερνήσεως από όλα τα κόμματα, παραλείπει ενέργεια (και όχι πράξη) που το Σύνταγμα επιτάσσει χωρίς διακριτική ευχέρεια (Σ 37 § εδ. β'). Ο Πρόεδρος διορίζει πρωθυπουργό τον κηπουρό του, αλλά τα κόμματα επικροτούν εκ των υστέρων την επιλογή και ο νέος πρωθυπουργός λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης, οπότε το πολίτευμα λειτουργεί ομαλά. Εδώ υπάρχει ίσως μόνον απόπειρα. Υπουργός προτείνει στον Πρόεδρο διάταγμα που επιβάλλει στους Εβραίους να φέρουν το Άστρο του Δαβίδ, αλλά ο Πρόεδρος αρνείται να το υπογράψει, διότι η ρύθμιση αντιβαίνει στην αξία του ανθρώπου, την ισοτιμία και τη θρησκευτική ελευθερία (Σ 2 § 1, 4 και 13, ΕΣΔΑ 9). Ο άδικος χαρακτήρας της παραλείψεως του Προέδρου αίρεται. – Στο πρώτο παράδειγμα η παράλειψη να προκηρυχθούν εκλογές μπορεί προσκαίρως να δικαιολογείται, π.χ., από μια πανδημία. Ειδικά, μπορεί να στοιχειοθετείται και εσχάτη προδοσία, διότι χωρίς εκλογές το πολίτευμα παύει να είναι δημοκρατικό.

Η εσχάτη προδοσία τιμωρείται με ισόβια ή πρόσκαιρη κάθειρξη, έκπτωση από το αξίωμα και ισόβια ή πρόσκαιρη αποστέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων. Η παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος τιμωρείται με έκπτωση από το αξίωμα και αποστέρηση των πολιτικών δικαιωμάτων από δύο μέχρι δέκα έτη (3 ν. 265/1976). Στην εσχάτη προδοσία η ποινή είναι βαρεία, όπως και στον Ποινικό Κώδικα. Αντίθετα, η ποινή για την παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος είναι ουσιαστικά η έκπτωση, δηλαδή το έγκλημα λειτουργεί ως υποκατάστατο πολιτικής ευθύνης. Πολύ περισσότερο, το έγκλημα αυτό προσθέτει έννομες συνέπειες όταν η δράση του Προέδρου δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα. Ακριβώς επειδή προβλέπεται η παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος, δεν είναι ατελείς οι διατάξεις που διέπουν τη δράση του αρχηγού του κράτους. Κυρίως,

ξεκαθαρίζει ο γενικός κανόνας ότι ο Πρόεδρος δεν μπορεί να αρνηθεί την υπογραφή του όταν δρα ως μέλος σύνθετου οργάνου.

348.- Η διαδικασία. – «Η πρόταση για κατηγορία και παραπομπή του Προέδρου της Δημοκρατίας σε δίκη υποβάλλεται στη Βουλή υπογραμμένη από το ένα τρίτο τουλάχιστον των μελών της και γίνεται αποδεκτή με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελών της», δηλαδή από 100 και 200. «Αν η πρόταση γίνει απόδεκτη, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παραπέμπεται στο δικαστήριο του άρθρου 86», δηλαδή στο ειδικό δικαστήριο που δικάζει τους υπουργούς. «Αφότου παραπεμφθεί, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απέχει από την άσκηση των καθηκόντων του και αναπληρώνεται...· αναλαμβάνει πάλι τα καθήκοντά του, αφότου το δικαστήριο. εκδώσει απαλλακτική απόφαση, εφόσον δεν εξαντλήθηκε η θητεία του» (Σ 49 §§ 2-4).

Το σύστημα της ποινικής ευθύνης του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι πολύ δυσκίνητο και μόνο μία περίπτωση καταδίκης Προέδρου δημοκρατικής χώρας είναι γνωστή (Collor de Mello για δωροληψία, Βραζιλία, 1992). Εν τούτοις, μόνον έτσι το ουσιαστικό δίκαιο θέτει όρια στη δράση του αρχηγού του κράτους. Όπως αρμόζει στο δημοκρατικό πολίτευμα, ο αρχηγός του κράτους δεν είναι *legibus solutus*.

349.- Διεθνής ποινική ευθύνη. – Το σύστημα που καθιερώνεται από το Σύνταγμα έχει υποστεί ρήγμα (ν. 3003/2002, *Κύρωση του Καταστατικού του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου*). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας –καθώς και οποιοσδήποτε άλλος– δεν εξαιρείται από την ποινική ευθύνη ενώπιον του Διεθνούς Ποινικού Δικαστηρίου, που εδρεύει στη Χάγη. Αυτό έχει δικαιοδοσία, επικουρικώς προς τα εθνικά δικαστήρια, για 4 εγκλήματα, δηλαδή γενοκτονία, κατά της ανθρωπότητας, πολέμου και επίθεση, τα μόνα απαράγραπτα. Η παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος μπορεί να περιλαμβάνει στην έννοιά της και αυτά τα εγκλήματα και ορίζεται με νόμο, όχι μόνο με τον νόμο για την ευθύνη του Προέδρου αλλά και με τον νόμο για το Διεθνές Ποινικό Δικαστήριο. Η δικαιοδοσία του δικαστηρίου, την οποία δεν αποκλείει η προσυπογραφή (27 § 2 ν. 3003), καλύπτεται από το άρθρο 28 §§ 2-3 Σ (βλ. κατωτ. αρ. 415). Πάντως ηυξημένη πλειοψηφία στην ψήφιση του ν. 3003/2002 δεν προκύπτει ούτε από τα πρακτικά της βουλής ούτε από το προοίμιό του (βλ. κατωτ. αρ. 411).

IV. ΟΙ ΣΗΜΑΝΤΙΚΟΤΕΡΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΙΔΙΩΣ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΣΥΠΟΓΡΑΦΗ

A. Ο ΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ

350.- Δέσμια επιλογή. – Τον πρωθυπουργό τον διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας σύμφωνα με λεπτομερείς συνταγματικούς κανόνες που του επιβάλλουν δέσμια αρμοδιότητα στην επιλογή του προσώπου. Έτσι, ο διορισμός εξαιρείται από την υπουργική προσυπογραφή, ώστε ο πρόεδρος να έχει ποινική

ευθύνη, αν τους παραβεί. Από τον διορισμό, που γίνεται με προεδρικό διάταγμα, διαφέρει η εντολή σχηματισμού Κυβερνήσεως, που δίδεται προφορικά και σημαίνει ότι ο Πρόεδρος δεσμεύεται να διορίσει πρωθυπουργό τον εντολοδόχο και υπουργούς τα πρόσωπα που αυτός θα προτείνει. Όλη τη διαδικασία τη διέπει η αρχή της *δεδηλωμένης* εμπιστοσύνης της βουλής (βλ. ανωτ. αρ. 192) και η περιπτωσιολογία εξασφαλίζει την ουδετερότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας. Οι ίδιοι κανόνες ισχύουν και την επομένη των εκλογών και κάθε άλλη φορά.

Τον επιθετικό προσδιορισμό *δεδηλωμένης* στην εμπιστοσύνη της βουλής τον χρησιμοποιούσαν στην Ευρώπη του 19ου αιώνα, όταν η βουλή δήλωνε την εμπιστοσύνη της με την εκλογή του προέδρου της. Έτσι ο βασιλέας γνώριζε τη βούλησή της και διόριζε πρωθυπουργό τον εκλεκτό της πλειοψηφίας της, ώστε αυτός να μπορεί να συνεργάζεται μαζί της και να αποφεύγονται οι κυβερνητικές κρίσεις. Στο ισχύον Σύνταγμα, το ποιος έχει τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της βουλής συνάγεται, με ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, από τον συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων *πριν από τον διορισμό* του πρωθυπουργού. Ακολουθεί η ψήφος εμπιστοσύνης, που την επιβεβαιώνει. Η δεδηλωμένη εμπιστοσύνη και η εμπιστοσύνη που έχει εκφρασθεί με ψήφο δεν ταυτίζονται. Το να λέμε ότι η Κυβέρνηση χάνει τη δεδηλωμένη σημαίνει τάχα ότι διατηρεί την αδήλωτη; Ορθό είναι ότι η Κυβέρνηση χάνει την εμπιστοσύνη της βουλής χωρίς επιθετικό προσδιορισμό. Στην πράξη η ακριβολογία δεν είναι δεδομένη.

<i>Σκοπός Κυβερνήσεως</i>	<i>Καθήκοντα Προέδρου Δημοκρατίας</i>
Να εμφανισθεί στη βουλή	Αν κόμμα με απόλυτη πλειοψηφία: → ο Πρόεδρος διορίζει τον αρχηγό του πρωθυπουργό. Αν κανένα κόμμα με απόλυτη πλειοψηφία: → 1η διερευνητική εντολή σε αρχηγό 1ου κόμματος. → 2η διερευνητική εντολή σε αρχηγό 2ου κόμματος. → 3η διερευνητική εντολή σε αρχηγό 3ου κόμματος. → Σύσκεψη (ή διαβούλευση) αρχηγών: • Κυβέρνηση που να έχει την εμπιστοσύνη της βουλής.
Εκλογές μετά από διάλυση βουλής	• Κυβέρνηση από όλα τα κόμματα. → Κυβέρνηση υπό πρόεδρο ανώτατου δικαστηρίου.

351.- Ο διορισμός πρωθυπουργού που θα εμφανισθεί στη βουλή. – «Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την *απόλυτη πλειοψηφία των εδρών*» (Σ 37 § 2 εδ. α'). Όταν ένα κόμμα ή συνασπισμός κομμάτων διαθέτει την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ο αρχηγός του δικαιούται να διορισθεί πρωθυπουργός. Ο συνασπισμός ισοδυναμεί εδώ με αυτοτελές κόμμα, διότι υπάρχει η ίδια *ratio* για τη ρύθμιση και διότι το Σύνταγμα αναφέρεται στο συνήθως συμβαίνον.

Τι γίνεται, όμως, αν κανένα κόμμα ή συνασπισμός δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών; Κατ' αρχάς προβλέπονται τρεις διερρευνητικές εντολές, δηλαδή εντολές σχηματισμού Κυβέρνησεως υπό την αναβλητική αίρεση ότι ο εντολοδόχος θα βρει κοινοβουλευτικούς συμμάχους, ώστε να σχηματίσει Κυβέρνηση που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της βουλής. Η ανάθεση διερρευνητικής εντολής είναι, και αυτή, πράξη χωρίς προσυπογραφή (Σ 35 § 2β). Η εμπιστοσύνη δεν ταυτίζεται με την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών, διότι η Κυβέρνηση στέκεται στη βουλή και με λιγότερες ψήφους (Σ 84 § 6, βλ. κατωτ. αρ. 373, αν απουσιάζουν βουλευτές).

«Αν κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία [των εδρών], ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει στον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει τη σχετική πλειοψηφία διερρευνητική εντολή για να διακριβωθεί η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής. – Αν δεν διαπιστωθεί αυτή η δυνατότητα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει διερρευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος και εάν δεν τελεσφορήσει και αυτή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει διερρευνητική εντολή στον αρχηγό του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. Κάθε διερρευνητική εντολή ισχύει για τρεις ημέρες» (Σ 37 §§ 2-3).

Ο σχηματισμός δεδηλωμένης εμπιστοσύνης της βουλής αποτελεί πραγματικό γεγονός, που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαπιστώνει άτυπα. Αν ο εντολοδόχος θεωρεί ότι η διερρευνητική εντολή που διεξήγαγε επέτυχε, τούτο δεν υποχρεώνει τον Πρόεδρο να δεχθεί ανεξέταστα το πόρισμα. Ο Πρόεδρος υποχρεούται να ελέγξει την ακρίβεια των στοιχείων του εντολοδόχου συνεκτιμώντας τα με κάθε άλλο. Μόνον αν πεισθεί ότι ο εντολοδόχος εξασφάλισε συμμάχους, του δίνει πλήρη εντολή. Αν όχι, προχωρεί στην επόμενη φάση της διαδικασίας.

Πριν από κάθε ανάθεση εντολής, πλήρους ή διερρευνητικής, *«Ο Πρόεδρος της Βουλής ή ο αναπληρωτής του ανακοινώνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δύναμη των κομμάτων»* (Σ 37 § 4 εδ. β'). Η ανακοίνωση αυτή εξασφαλίζει το γνωστικό στοιχείο του δόλου, που απαιτείται στην ποινική ευθύνη του Προέδρου. Με άλλα λόγια, η ανακοίνωση καθιστά αδύνατη την πραγματική πλάνη, που αποκλείει τον δόλο. Έτσι, δημιουργείται μια εγγύηση για την τήρηση των συνταγματικών κανόνων για τον διορισμό πρωθυπουργού.

Το Σύνταγμα προβλέπει τρεις διερρευνητικές εντολές, ώστε να επωφελούνται τα δύο μεγάλα κόμματα και το Κ.Κ.Ε., που ήταν το τρίτο το 1986, ακόμη και το 2009.

Οι τρεις ημέρες κατά τις οποίες ισχύει κάθε διερρευνητική εντολή αντιστοιχούν σε τρία εικοσιτετράωρα από τη λήψη της εντολής. Εδώ ο χρόνος δεν υπολογίζεται κατά τον Αστικό Κώδικα. Ο εντολοδόχος μπορεί να καταθέσει την εντολή πριν συμπληρωθεί το τριήμερο, ενώ ο Πρόεδρος δεν δεσμεύεται πλέον αν συμπληρωθεί το τριήμερο και ο εντολοδόχος δεν αναγνωρίζει την αποτυχία του.

«Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ανατίθεται... εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης ή διερρευνητική εντολή σε αρχηγό κόμματος, αν το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο, ή αν ο αρχηγός ή εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει την εντολή σ' αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος. Η πρόταση για την ανάθεση εντολής γίνεται μέσα σε τρεις ημέρες από» την ανακοίνωση

του προέδρου της βουλής για τη δύναμη των κομμάτων (Σ 37 § 4 εδ. β'). Ο όρος «εκπρόσωπος» καλύπτει κάθε πρόσωπο, εκτός από τον αρχηγό, το οποίο προορίζεται από το κόμμα να γίνει πρωθυπουργός. Αν η κοινοβουλευτική ομάδα αμελήσει να προτείνει εντολοδόχο, πρέπει να διακρίνουμε μεταξύ πλήρους και διερευνητικής εντολής. Για την κοινοβουλευτική ομάδα, στην πλήρη η προθεσμία είναι ενδεικτική, ενώ στη διερευνητική είναι αποκλειστική. Για τον Πρόεδρο, όμως, είναι και στις δύο περιπτώσεις ενδεικτική.

«Στις διερευνητικές εντολές, αν κόμματα είναι ισοδύναμα σε βουλευτικές έδρες, προηγείται εκείνο που έλαβε περισσότερες ψήφους στις εκλογές: νεοσχηματισμένο κόμμα με κοινοβουλευτική ομάδα... έπεται του παλαιότερου με ίσο αριθμό εδρών. Στις δύο αυτές περιπτώσεις δεν παρέχονται διερευνητικές εντολές σε περισσότερα από τέσσερα κόμματα» (ερμ. δήλ. άρθρου 37). Το «νεοσχηματισμένο» κόμμα εμφανίζεται μετά τις εκλογές και έχει βουλευτές εκλεγμένους με τους συνδυασμούς άλλου. Αποποίηση διερευνητικής εντολής ισοδυναμεί με κατάθεσή της και ο Πρόεδρος δεν πρέπει να καλέσει και άλλον αρχηγό κόμματος.

Η διερεύνηση μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τον διορισμό και άλλου προσώπου εκτός από εκείνο που τη διενεργεί, π.χ. όταν δύο κόμματα συμφωνούν να σχηματίσουν μαζί Κυβέρνηση υπό πρωθυπουργό πρόσωπο που δεν είναι βουλευτής. Άλλωστε, όλοι οι Έλληνες μπορούν κάθε στιγμή να «διερευνούν», όσο θέλουν, αν μπορούν να σχηματίσουν Κυβέρνηση...

«Αν οι διερευνητικές εντολές δεν τελεσφορήσουν, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων» (Σ 37 § 3 εδ. γ'). Τους καλεί είτε σε κοινή σ ύ σ κ ε ψ η είτε σε δ ι α β ο ύ λ ε υ σ η, που κάνει ο Πρόεδρος «με καθέναν από τους αρχηγούς όλων των κομμάτων» (π.δ. 63/2015). Το αντικείμενο είναι κατ' αρχάς το ίδιο με το αντικείμενο των διερευνητικών, να σχηματισθεί Κυβέρνηση που ν α έ χ ε ι τ η ν ε μ π ι σ τ ο σ ύ ν η της βουλής. Στη σύσκεψη ή τη διαβούλευση μετέχουν οι αρχηγοί όλων των κομμάτων της βουλής, υπό την προϋπόθεση δηλαδή ότι τους ακολουθεί έστω και ένας βουλευτής. Εξαιρούνται μόνον οι ανεξάρτητοι βουλευτές. Τώρα πρέπει να «επιβεβαιωθεί η αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της βουλής» (Σ 37 § 3 εδ. γ'), ώστε να δικαιολογείται η επόμενη φάση, που συνεπάγεται εκλογές.

Η σύσκεψη ή η διαβούλευση μπορεί να διακοπεί και να συνεχισθεί άλλη ημέρα, δεν μπορεί όμως να αναβληθεί επ' αόριστο. Ο Πρόεδρος παύει να καλεί τους αρχηγούς σε σύσκεψη και διαβουλεύεται με τον καθένα χωριστά το 2012, ώστε να μην καλεί και τον αρχηγό της Χρυσής Αυγής.

Η ταύτιση του σκοπού των διερευνητικών εντολών και της συσκέψεως ή της διαβουλεύσεως καθιστά στην πράξη περιττές τις διερευνητικές.

Ο αρχηγός κόμματος που διερευνά έχει συμφέρον να βρει συμμάχους και να σχηματίσει Κυβέρνηση. Το συμφέρον όμως των άλλων αρχηγών είναι να μη συμπράξουν, ώστε και αυτοί με τη σειρά τους να λάβουν διερευνητική εντολή και να περάσουν κάτω από τους προβολείς της δημοσιότητας. Η βεβαιότητα ότι ο σχηματισμός Κυβερνήσεως μπορεί ακίνδυνα να λυθεί αργότερα, χωρίς εν τω μεταξύ να επικρέμαται η δαμόκλεια σπάθη της διαλύσεως της βουλής και των εκλογών, ωθεί στην αδιαλλαξία κατά τις διερευνητικές. Κάθε αρχηγός θέλει οπωσδήποτε να περάσει από αυτή την π α σ α ρ έ α. Η σύσκεψη (ή η διαβούλευση) δυναμιτίζει τις διερευνητικές εντολές.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Στη σύσκεψη και για να αποφευχθεί η διάλυση της βουλής, τον Ιούνιο του 1989, η ΝΔ και η Αριστερά συμφωνούν να σχηματίσουν μαζί Κυβέρνηση υπό τον Τζ. Τζαννετάκη, που δεν είναι αρχηγός κόμματος. Επίσης στη σύσκεψη, μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου 1989, οι αρχηγοί όλων των κομμάτων συμφωνούν να σχηματισθεί οικουμενική Κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον εξωκοινοβουλευτικό Ξ. Ζολώτα, η οποία παρουσιάζεται στη βουλή. Οι διενεργητικές εντολές δεν είναι παρά χάσιμο 9 ημερών.

352.- Ο διορισμός πρωθυπουργού που θα διενεργήσει εκλογές. – Αν η σύσκεψη ή η διαβούλευση δεν δώσει Κυβέρνηση με εμπιστοσύνη της βουλής, δεν τελειώνει. Αλλάζει το αντικείμενό της. Το Σύνταγμα *επιβάλλει πλέον* διάλυση της βουλής και εκλογές, αλλά αφήνει στα κόμματα τη δυνατότητα να σχηματίσουν την Κυβέρνηση που θα τις διενεργήσει. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «*επιδιώκει το σχηματισμό Κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής για τη διενέργεια εκλογών*» (Σ 37 § 3 εδ. γ'). Ως κόμματα της βουλής νοούνται οι κοινοβουλευτικές ομάδες. Αν έστω και ένα μικρό κόμμα δεν συμφωνήσει, τέτοια οικουμενική Κυβέρνηση δεν σχηματίζεται. Η Κυβέρνηση από όλα τα κόμματα δεν εμφανίζεται στη βουλή για ψήφο εμπιστοσύνης, αλλά διαλύεται η βουλή και γίνονται εκλογές.

Ανορισμένα κόμματα που έχουν απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών θέλουν να σχηματίσουν Κυβέρνηση και να προχωρήσουν σε εκλογές, μπορούν να το κάνουν σε προηγούμενη φάση. Αφού αυτή η συμμαχική Κυβέρνηση λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, θα προκαλέσει διάλυση της βουλής με προεδρικό διάταγμα προσυπογεγραμμένο. Πάντως ο χρονικός περιορισμός στη διάλυση ισχύει (Σ 41 §§ 2, 4, βλ. κατωτ. αρ. 356, 358).

Σε περίπτωση νέας αποτυχίας, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «*αναθέτει στον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου το σχηματισμό Κυβέρνησης, όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής, για να διενεργήσει εκλογές και διαλύει τη Βουλή*» (Σ 37 § 3 εδ. γ'). Η επιλογή μεταξύ των τριών προέδρων αποτελεί τη μοναδική διακριτική ευχέρεια του αρχηγού του κράτους στην επιλογή του πρωθυπουργού.

Το ότι η Κυβέρνηση αυτή πρέπει να είναι «*όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής*» έχει ως συνέπεια ότι στη σύνθεσή της έχουν λόγο όχι μόνον ο πρωθυπουργός αλλά και οι αρχηγοί των κομμάτων και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Εδώ η μικρή διακριτική ευχέρεια επιτρέπει στον Πρόεδρο να ασκήσει τη ρυθμιστική του αρμοδιότητα και να λάβει ανταλλάγματα πριν δώσει την εντολή. Η όσο το δυνατόν ευρύτερη αποδοχή διαφέρει από τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη, διότι μπορεί να είναι μικρότερη και διότι δεν επαληθεύεται με ψηφοφορία στη βουλή.

Το Σύνταγμα δεν χαρακτηρίζει την Κυβέρνηση αυτή *υπηρεσιακή*, αλλά η πράξη ακολουθεί την παράδοση υπό το Σύνταγμα του 1952. Τίποτε δεν εμποδίζει νομικά να προέρχονται ακόμη και όλοι οι υπουργοί από τη βουλή που διαλύεται.

Και η Κυβέρνηση από όλα τα κόμματα και η υπηρεσιακή σχηματίζονται ερήμην του λαού και δεν έχουν κοινοβουλευτική ευθύνη (βλ. ανωτ. αρ. 258).

353.- «...και διαλύει τη Βουλή». - Η Κυβέρνηση από όλα τα κόμματα και η Κυβέρνηση με πρωθυπουργό πρόεδρο ανώτατου δικαστηρίου έχουν κοινό χαρακτηριστικό ότι τα κόμματα απεκδύονται κάθε πολιτική ευθύνη στην προεκλογική περίοδο, είτε διότι συμμετέχουν όλα στην Κυβέρνηση και συνεπώς για τα λάθη της δεν φταίει κανένα, είτε διότι κανένα δεν μετέχει στη Κυβέρνηση.

Η διάλυση της βουλής, όταν τα κόμματα αποτυγχάνουν να δώσουν Κυβέρνηση, λειτουργεί ως κύρωση. Το αναπόδραστο δίλημμα «ή Κυβέρνηση με την εμπιστοσύνη της βουλής ή εκλογές» έχει δύο συνέπειες. Αφ' ενός, όταν τα κόμματα που από κοινού σχηματίζουν πλειοψηφία θέλουν να επισπεύσουν τις εκλογές χωρίς να συμπράξουν σε Κυβέρνηση, τότε με την αρνητική στάση τους στη διαδικασία επιλογής πρωθυπουργού προκαλούν διάλυση και εκλογές (έτσι τον Μάιο 2012). Τούτο πολιτικά και όχι νομικά μοιάζει με αυτοδιάλυση της βουλής. Αφ' ετέρου η υποχρεωτική διάλυση στο τέλος της διαδικασίας και μια απόλυτη διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Δημοκρατίας στον διορισμό πρωθυπουργού λειτουργούν παρομοίως. Μπροστά στον κοινό κίνδυνο τα κόμματα συμμαχούν.

Το προεδρικό διάταγμα για την υποχρεωτική διάλυση της βουλής το προ-συπογράφει μόνον ο πρωθυπουργός (π.χ., π.δ. 557/1989 ο Ι. Γρίβας). Η διάλυση μπορεί να γίνει και πριν η βουλή εκλέξει τον πρόεδρό της. Άλλοτε θεωρούσαν ότι η βουλή συγκροτείται ως σώμα εκλέγοντας τον πρόεδρό της, ενώ μέχρι εκείνη τη στιγμή υπάρχουν μόνο βουλευτές και όχι βουλή, και ότι διάλυση πριν υπάρξει καν βουλή ισοδυναμεί με ακύρωση του εκλογικού αποτελέσματος. Αυτή η αντίληψη είναι όμως ξεπερασμένη και δεν υπάρχει σήμερα κανένας λόγος χρονοτριβής για την άσκηση της δέσμιας αρμοδιότητας που είναι εδώ η διάλυση. (Πρβλ. Σ 41 § 3: «τη σύγκληση της νέας Βουλής» και όχι των βουλευτών).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Μετά τις εκλογές του Ιουνίου 1989, ο Πρόεδρος Σαρτζετάκης θα είχε διαλύσει τη βουλή πριν αυτή εκλέξει τον πρόεδρό της, αν δεν είχε σχηματισθεί στη σύσκεψη η Κυβέρνηση Τζαννετάκη. -Το 2012, η βουλή που πρόκειται να διαλυθεί συνέρχεται μόνο για να εκλέξει τον πρόεδρό της. Υπό το τότε δίκαιο, η συντομότητα αυτή «σύνοδος» θα επέφερε παραγραφή υπουργικών εγκλημάτων. Όμως το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 Σ δεν δέχτηκε κάτι τέτοιο, διότι «βουλευτική σύνοδος δίχως βουλευτική περίοδο δεν υφίσταται, ενώ, αντιθέτως, είναι δυνατή η ύπαρξη βουλευτικής περιόδου χωρίς σύνοδο στην περίπτωση κατά την οποία η Βουλή δεν μπορεί να λειτουργήσει και να εκπληρώσει τα καθήκοντα και την αποστολή της» (1/2014). Το γιατί έγινε η σύνοδος είναι αναπόδεικτο, αλλά η μεθόδευση επαναλαμβάνεται. Το ότι πρέπει να υπάρχει πρόεδρος της τελευταίας βουλής για να αναπληρώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν είναι επαρκές επιχείρημα, διότι τελικώς τον αναπληρώνει «η Κυβέρνηση συλλογικά» (34 § 1 Σ).

354.- Το τέλος της Κυβερνήσεως. - Ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας παραλλάσσει ανάλογα με το αν ο λόγος που οδηγεί στην παραίτηση αφορά ολόκληρη την Κυβέρνηση ή μόνο το πρόσωπο του Πρωθυπουργού (π.χ., παραίτηση Κυβερνήσεως Στ. Στεφανόπουλου, 1966 - βλ. ανωτ. αρ. 259-, και παραίτηση Α. Παπανδρέου για λόγους υγείας, 1996).

Στην πρώτη περίπτωση, «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση, αν αυτή παραιτηθεί, καθώς και αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της». Τότε εφαρμόζεται όλη η διαδικασία για την επιλογή Πρωθυπουργού. Ειδικώς, όμως, «Αν ο Πρωθυπουργός της

παραιτούμενης Κυβέρνησης είναι αρχηγός ή εκπρόσωπος κόμματος που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών» (Σ 38 § 1), τότε η διαδικασία δεν ξεκινά από την αρχή, αλλά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί απ' ευθείας τους αρχηγούς των κομμάτων σε σύσκεψη ή διαβούλευση. Τούτο είναι λογικό, διότι υπάρχει απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Ούτε διορισμός του αρχηγού του κόμματος με πλειοψηφία εδρών ο οποίος μόλις παραιτήθηκε, ούτε διερευνητικές εντολές έχουν τώρα νόημα.

Στη δεύτερη περίπτωση, «Αν ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί, εκλείπει ή αδυνατεί για λόγους υγείας να ασκήσει τα καθήκοντά του, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει Πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει ο απερχόμενος Πρωθυπουργός, εφόσον αυτό διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Η πρόταση γίνεται το αργότερο σε τρεις ημέρες από την παραίτηση ή την έκλειψη του Πρωθυπουργού ή από τη διαπίστωση της αδυναμίας του να ασκήσει τα καθήκοντά του. Αν κανένα κόμμα δεν διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών» (Σ 38 § 2), ακολουθούν οι διερευνητικές εντολές και η σύσκεψη. Και εδώ, αν χρειάζεται, ο Πρόεδρος περιμένει να του προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα τον νέο αρχηγό του κόμματος (Σ 37 § 4, βλ. και κατωτ. αρ. 367).

Β. Η ΔΙΑΛΥΣΗ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ

355.- Τα τρία είδη. – Το Σύνταγμα ρυθμίζει λεπτομερώς και τη διάλυση της βουλής, ώστε να διατηρείται η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση. Το προεδρικό διάταγμα για τη διάλυση κατ' αρχήν προοσιπoγρoφεί, αλλά υπό εξαιρετικές προϋποθέσεις ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να διαλύσει τη βουλή χωρίς προσυπογραφή. Διάλυση προβλέπεται τριών ειδών, δηλαδή με κυβερνητική πρόταση, με πρωτοβουλία του Προέδρου και υποχρεωτική (ή αυτοδίκαιη) εκ του Συντάγματος.

Το Σύνταγμα επιβάλλει διάλυση όταν η σύσκεψη (ή η διαβούλευση) των αρχηγών των κομμάτων αποτυγχάνει να σχηματίσει Κυβέρνηση με την εμπιστοσύνη της βουλής (βλ. ανωτ. αρ. 353).

Στη διάλυση υφέρπει το ζήτημα ποια Κυβέρνηση διενεργεί τις εκλογές. Αφού η Κυβέρνηση δεν μπορεί ποτέ να παυθεί, τις εκλογές τις διενεργεί η εκάστοτε Κυβέρνηση.

Είδος	Προϋποθέσεις	Ευθύνη
Με κυβερνητική πρόταση (Σ 41 § 2)	Η Κυβέρνηση έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης	Προσυπογραφή υπουργικού συμβουλίου
Με προεδρική πρωτοβουλία (Σ 41 § 1)	2 πτώσεις Κυβερνήσεως και σύνθεση βουλής δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα	Αν ο πρωθυπουργός αρνείται, χωρίς προσυπογραφή
Υποχρεωτική εκ του Συντάγματος (Σ 37 § 3 εδ. γ', βλ. ανωτ. αρ. 353)	Η σύσκεψη δεν δίνει Κυβέρνηση με δεδηλωμένη	Προσυπογραφή πρωθυπουργού

356.- Η διάλυση με κυβερνητική πρόταση. – «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαλύει τη Βουλή με πρόταση της Κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» (Σ 41 § 2 εδ. α'). Η οριστική ενεστώτος «διαλύει» σημαίνει «υποχρεούται να διαλύει». Προϋπόθεση γι' αυτό είναι να το προτείνει η Κυβέρνηση, δηλαδή το προεδρικό διάταγμα προσυπογράφεται από το υπουργικό συμβούλιο (Σ 41 § 3). Μέσα στο σύνθετο όργανο ο Πρόεδρος δεν μπορεί να αρνηθεί την υπογραφή του (βλ. ανωτ. αρ. 347).

Την πρωτοβουλία μπορεί να την έχει Κυβέρνηση «που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης», ακόμη και αν εκκρεμεί εναντίον της πρόταση δυσπιστίας. Δεν την έχει ούτε Κυβέρνηση που δεν έχει ακόμη λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, ούτε Κυβέρνηση που καταψηφίσθηκε στη Βουλή.

Κατά το κλασικό κοινοβουλευτικό σύστημα αγγλικού τύπου, Κυβέρνηση που καταψηφίζεται στη Βουλή μπορεί να τη διαλύσει και να μην παραιτηθεί, ώστε ο λαός να λύσει την έριδα ανάμεσα στην Κυβέρνηση και τη βουλή.

Κατά το Σύνταγμα, η διάλυση με κυβερνητική πρόταση γίνεται για ανανέωση της λαϊκής εντολής προς το αντιπροσωπευτικό όργανο «προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας». Το αν το θέμα που επικαλείται η Κυβέρνηση είναι όντως τέτοιο το ελέγχει μόνο πολιτικά ο λαός με την ψήφο του. Δεν το ελέγχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, διότι αυτό θα ισοδυναμούσε με χάραξη πολιτικής. Ούτε έλεγχος με αίτηση ακυρώσεως είναι δυνατός, διότι η διάλυση της Βουλής αποτελεί κυβερνητική πράξη (βλ. ανωτ. αρ. 130). Χωρίς άλλο, θα ήταν προτιμότερο να μην απαιτείται καν επίκληση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας για τη διάλυση της βουλής με κυβερνητική πρόταση.

Ήδη με την πρώτη διάλυση βουλής (1977) υπό το ισχύον Σύνταγμα, διαμορφώθηκε συνθήκη του πολιτεύματος κατά την οποία η Κυβέρνηση, δηλαδή στην πράξη ο Πρωθυπουργός, μπορεί κάθε στιγμή να προκαλέσει διάλυση της βουλής με προεδρικό διάταγμα. Παρά το γράμμα του Συντάγματος, το πολίτευμα εδώ λειτουργεί κατά τον πλέον «αγγλικό» τρόπο, έστω και αν ο Πρωθυπουργός επικαλείται κάθε φορά προς τον Πρόεδρο κάποιο εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας.

Παράδειγμα: Το 1993, η διάλυση της βουλής τυπικά γίνεται «προκειμένου να αντιμετωπισθούν τα επισημαίνόμενα [στην κυβερνητική πρόταση] εξαιρετικής σημασίας εθνικά (εξωτερικά και εσωτερικά) θέματα» (π.δ.352/1993). Όλοι όμως ξέρουν ότι ουσιαστικά γίνεται επειδή η κοινοβουλευτική δύναμη της Κυβερνήσεως Κων. Μητσοτάκη έπεσε στους 150 βουλευτές (βλ. ανωτ. αρ. 134). – Το 2019, όταν το αποτέλεσμα των ευρωπαϊκών εκλογών είναι δυσμενές για το κυβερνών κόμμα, ο πρωθυπουργός Τσίπρας απευθύνεται στον Πρόεδρο της Δημοκρα-

τίας ως εξής: «διαμορφώθηκε... μια συνθήκη παρατεταμένης προεκλογικής περιόδου. Πράγμα, το οποίο έχω την ευθύνη να θεωρήσω ότι μπορεί να εγκυμονεί κινδύνους για την ομαλή πορεία της Εθνικής Οικονομίας. σας ζητώ όπως διαλυθεί η Βουλή και προκηρυχθούν Εθνικές εκλογές όπως προβλέπει το Σύνταγμα για την ανανέωση της λαϊκής Εντολής». Ο Παυλόπουλος απαντά: «Αποδέχομαι την πρόταση της Κυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος, όπως άλλωστε το άρθρο αυτό έχει παγίως ερμηνευθεί και εφαρμοσθεί σύμφωνα με την Κοινοβουλευτική μας παράδοση και την αντίστοιχη πρακτική» (Δελτίο τύπου Προεδρίας, 10.6.2019). – Το 2023, ο Κυρ. Μητσοτάκης επικαλείται την «πολιτική σταθερότητα με ορίζοντα τετραετίας» που απαιτούν η οικονομική προοπτική και η «ανάγκη ισχυρής διεθνούς εκπροσώπησης της χώρας» (πρ. υπ. συμβ. 8/2023).

Αν ο Πρόεδρος δεν δεχθεί το εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας που κάθε φορά επικαλείται η Κυβέρνηση, αυτή πάλι μπορεί να επιβάλει τη διάλυση με παραίτησή της. Αφού έχει εξ ορισμού την πλειοψηφία των εδρών, η διαδικασία για τον διορισμό νέου πρωθυπουργού αποβαίνει άγονη και καταλήγουμε σε εκλογική Κυβέρνηση και διάλυση. Δηλαδή πάλι γίνονται εκλογές, αλλά δεν τις διενεργεί η ίδια Κυβέρνηση.

Όταν η περιγραφή πρόσφατων διατάξεων επαναλαμβάνεται παγίως, είναι βέβαιον ότι η θέσπισή τους δεν ήταν επιτυχής. Άλλωστε, πρωθυπουργός χωρίς διάταγμα διαλύσεως της βουλής στην τσέπη είναι ακρωτηριασμένος.

Το Σύνταγμα ορίζει επίσης ότι «Αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα» (Σ 41 § 2 εδ. β'). Αποκλείεται δηλαδή η διάλυση μόνο της βουλής που έχει εκλεγεί ύστερα από την πρώτη διάλυση και μόνο με επίκληση του ίδιου θέματος. Επιτρέπεται και διάλυση μεθεπόμενης βουλής για το ίδιο θέμα και διάλυση της νέας βουλής για άλλο. Βέβαια, διαφορετικές φάσεις του ίδιου ευρύτερου θέματος (π.χ., της ευρωπαϊκής πορείας) είναι δυνατόν να αποτελέσουν ξεχωριστά εθνικά θέματα εξαιρετικής σημασίας. Και εδώ ο έλεγχος είναι μόνο πολιτικός, άρα η ανάλυση της έννοιας παρέλκει. (Για τις δύο διαλύσεις του 1915 βλ. ανωτ. αρ. 200 και 224, όπου άρθρο 79 Σ 1927. Για τον χρονικό περιορισμό στη διάλυση βλ. κατωτ. αρ. 358).

357.– Η διάλυση με προεδρική πρωτοβουλία. – «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να διαλύσει τη Βουλή, αν έχουν παραιτηθεί ή και καταψηφιστεί από αυτή δύο Κυβερνήσεις και η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα» (Σ 41 § 1 εδ. α'). Αν ο πρωθυπουργός αρνείται να προσυπογράψει το σχετικό προεδρικό διάταγμα, αυτό δημοσιεύεται χωρίς προσυπογραφή (Σ 35 § 2γ). Με άλλα λόγια, η διάλυση αποτελεί εδώ διακριτική ευχέρεια του Προέδρου της Δημοκρατίας. Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θέτει το Σύνταγμα, ο Πρόεδρος μπορεί αλλά δεν έχει υποχρέωση να διαλύσει τη βουλή. Τη διακριτική ευχέρεια την εξασφαλίζει η ρύθμιση ότι το διάταγμα για τη διάλυση ισχύει και χωρίς προσυπογραφή. Εδώ δεν υπάρχει ποινική ευθύνη ούτε του πρωθυπουργού.

γού που δεν προσυπογράφει, ούτε του Προέδρου της Δημοκρατίας, που κινείται μέσα σε διακριτική ευχέρεια.

Οι προϋποθέσεις για να αποκτήσει ο Πρόεδρος την αρμοδιότητα για διάλυση ακόμη και χωρίς προσυπογραφή είναι δύο. Η μία είναι αντικειμενική. Πρέπει να έχουν πέσει δύο Κυβερνήσεις, δηλαδή πρέπει να έχουμε δύο παραιτήσεις ή δύο καταψηφίσεις ή μία παραίτηση και μία καταψηφίση. Η παραίτηση του πρωθυπουργού για προσωπικούς λόγους δεν υπολογίζεται. Αφ' ετέρου πρέπει η σύνθεση της βουλής, δηλαδή η κατανομή των βουλευτών σε κοινοβουλευτικές ομάδες, να μην εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα. Αλλά και αυτό αποτελεί πολιτική κρίση, για την οποία ο Πρόεδρος αναπόφευκτα αναλαμβάνει τον κίνδυνο αποδοκιμασίας στις εκλογές.

Αφού προϋπόθεση είναι να έχουν πέσει δύο Κυβερνήσεις και όχι μόνο μία, ο ατελής δικομματισμός δεν άφηνε άλλοτε στην πράξη πεδίο για να παραχθεί το προεδρικό αυτό «δικαίωμα». Ίσως το άρθρο 41 § 1 να καταστρώθηκε έτσι, ακριβώς για να μην εφαρμοσθεί.

Αφότου συντρέξουν οι δύο προϋποθέσεις, ο Πρόεδρος αποκτά το «δικαίωμα» να διαλύσει τη βουλή, αλλά δεν υποχρεούται να το ασκήσει αμέσως. Μπορεί να διαλύσει τη βουλή αρκετό χρόνο ύστερα από τη δεύτερη πτώση. Εντελώς θεωρητικά, όμως, χάνει το δικαίωμα, αν η σύνθεση της βουλής μεταβληθεί και εξασφαλίζει πλέον κυβερνητική σταθερότητα.

Οι εκλογές που ακολουθούν διάλυση με προεδρική πρωτοβουλία «ενεργούνται από την Κυβέρνηση που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής» (Σ 41 § 1 εδ. β'), ενώ από την αναθεώρηση του 1986 παύση της Κυβερνήσεως δεν προβλέπεται. Αν αμέσως μετά από παραίτηση ή καταψηφίση δεν υπάρχει Κυβέρνηση που να έχει την εμπιστοσύνη της βουλής, ο Πρόεδρος, πριν διαλύσει, πρέπει να διορίσει νέο πρωθυπουργό. Τώρα θα ξεκινήσει τη διαδικασία απ' ευθείας από προχωρημένη φάση της, διότι δεν έχει νόημα να σχηματισθεί Κυβέρνηση σύμφωνα με την εμπιστοσύνη της βουλής. Ο Πρόεδρος θα επιδιώξει να σχηματισθεί μόνο Κυβέρνηση «για τη διενέργεια εκλογών», δηλαδή από όλα τα κόμματα της βουλής ή με πρωθυπουργό τον πρόεδρο ενός ανώτατου δικαστηρίου.

358.- Ο χρονικός περιορισμός στη διάλυση. – «*Η Βουλή που εκλέχθηκε μετά τη διάλυση της προηγούμενης δεν μπορεί να διαλυθεί πριν περάσει ένα έτος αφότου άρχισε τις εργασίες της*» (Σ 41 § 4), δηλαδή περίπου 13 μήνες από τις εκλογές. Η απαγόρευση δεν ισχύει, αν η προηγούμενη βουλή δεν διαλύθηκε αλλά έληξε η θητεία της. Είναι αδιάφορο για ποιο λόγο έγινε η διάλυση της προηγούμενης βουλής, αλλά η απαγόρευση υφίσταται μόνο για τη διάλυση με κυβερνητική πρόταση.

Πράγματι, η απαγόρευση θα οδηγούσε τη λειτουργία του πολιτεύματος σε πλήρη εμπλοκή, αν εκτεινόταν και στη διάλυση με προεδρική πρωτοβουλία. Η απαγόρευση δικαιολογείται για να μη γίνεται κατάχρηση με την επίκληση, του ενός μετά το άλλο, εθνικών θεμάτων εξαιρετικής σημασίας και για να αποφεύγεται διάλυση σε τόσο σύντομο χρονικό διάστημα, εφόσον επικρατεί κυβερνητική σταθερότητα.

«Σε κάθε περίπτωση χωρίς εξαίρεση το διάταγμα για τη διάλυση της Βουλής πρέπει να διαλαμβάνει την προκήρυξη εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες και τη σύγκληση της νέας Βουλής μέσα σε τριάντα ημέρες από αυτές» (Σ 41 ερμ. δὴλ., για τη λήξη της βουλευτικής περιόδου βλ. ανωτ. αρ. 320).

Από το 1879, εκπνέει κανονικά η θητεία μόνο της βουλής του 1928-1932 (διάταγμα 19ης Αυγούστου 1932) και της βουλής του 1985-1989 (π.δ. 329/1989). Όλες οι άλλες βουλές διαλύονται.

Ο χρονικός περιορισμός στη διάλυση πρέπει να συνδυασθεί με τον ουσιαστικό, τον κανόνα ότι *«αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα»* (Σ 41 § 2 εδ. β', βλ. ανωτ. αρ. 356). Και αυτός ο περιορισμός ισχύει μόνο για διάλυση με κυβερνητική πρόταση, διότι τότε γίνεται η επίκληση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας. Η συνθήκη του πολιτεύματος, όμως, κατά την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δέχεται οποιοδήποτε τέτοιο θέμα επικαλείται ο πρωθυπουργός, έχει καταστήσει αυτό τον περιορισμό ανενεργό.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α : Όταν τον Αύγουστο του 2015 η Κυβέρνηση Τσίπρα αποφασίζει να προσφύγει σε εκλογές, δεν έχει *«περάσει ένα έτος αφότου»* η βουλή *«άρχισε τις εργασίες της»* και αυτή *«δεν μπορεί να διαλυθεί»* (Σ 41 § 4) με προεδρικό διάταγμα και προσυπογραφή υπουργικού συμβουλίου *«για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας»* (Σ 41 § 2 εδ. α'). Τότε, η Κυβέρνηση Τσίπρα παραιτείται, η διαδικασία για την ανάδειξη νέου πρωθυπουργού καταλήγει σε διορισμό υπηρεσιακού (π.δ. 63/2015), *«για να διενεργήσει εκλογές»* (Σ 37 § 3 εδ. γ'), και η βουλή διαλύεται με προσυπογραφή του (π.δ. 66/2015). Ο χρονικός περιορισμός στη διάλυση της βουλής δεν αποκλείει στην πράξη τη διάλυση. Έχει συνέπεια ότι τις εκλογές της 20ης Σεπτεμβρίου 2015 δεν τις διενεργεί η Κυβέρνηση Τσίπρα αλλά, ερήμην του λαού, υπηρεσιακή. – Τον Μάιο 2023, οι εκλογές με άκρατη αναλογική αναδεικνύουν βουλή χωρίς πλειοψηφία, σχηματίζεται υπηρεσιακή και ξαναγίνονται εκλογές με ενισχυμένη. Τότε η Ν.Δ. αποκτά πλειοψηφία με 40,56%, ενώ δεν απέκτησε με 40,78% ένα μήνα πριν. Η ιδεολογική καθαρότητα για την αναλογική καταντά αγκύλωση και ο ΣΥΡΙΖΑ από 20,06% τον Μάιο 2023 κατρακυλά στο 17,83% τον Ιούνιο (βλ. ανωτ. αρ. 290).

Γ. Η ΑΝΑΠΟΜΠΗ ΨΗΦΙΣΜΕΝΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

359.- Τι προβλέπει το Σύνταγμα. – Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *«μπορεί»* χωρίς προσυπογραφή, μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή του, να αναπέμψει στη βουλή νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου *«που έχει ψηφισθεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της»*

αναπομπής». Τότε αυτό εισάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής «και, αν επιψηφιστεί και πάλι με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών... ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το εκδίδει και το δημοσιεύει υποχρεωτικά μέσα σε δέκα ημέρες από την επιψήφισή του» (Σ 42).

Από το 1986, δεν υπάρχει η κύρωση των νομοσχεδίων, δηλαδή η πράξη με την οποία ο αρχηγός του κράτους συμμετείχε στην κατάρτιση των νόμων συμπράττοντας μη αυτοτελώς με τη βουλή (βλ. ανωτ. αρ. 39 γ). Άρα οι λόγοι της αναπομπής δεν μπορούν να αφορούν την ουσία των ρυθμίσεων, αλλά μόνο τυπικά στοιχεία της καταρτίσεως του νόμου. Με την αναπομπή, ο Πρόεδρος αρνείται την έκδοση του νόμου. Συγχρόνως, προκαλεί την έκφραση της εμπιστοσύνης της βουλής, και μάλιστα με ηυξημένη πλειοψηφία, προς την Κυβέρνηση που είχε την πρωτοβουλία του νομοσχεδίου. Απέναντι σε σταθερή κοινοβουλευτική πλειοψηφία η αναπομπή είναι ένα χάρτινο σπαθί. Αφού όμως η βουλή συζητεί επί της ουσίας και ψηφίζει πάλι το νομοσχέδιο που αναπέμφθηκε, μήπως η διακριτική ευχέρεια της αναπομπής δεν είναι παρά μια ανομολόγητη κύρωση;

360.- Μια ανύπαρκτη εξουσία. – Παράλληλα με τη συνταγματική διάταξη, ισχύει σ υ ν θ ή κ η τ ο υ π ο λ ι τ ε ύ μ α τ ο ς κατά την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν ασκεί π ο τ έ αναπομπή (βλ. ανωτ. αρ. 155). Το «δικαίωμα» είναι σαν να μην υπάρχει, πολύ κακό για το τίποτα.

Γι' αυτό, η άποψη ότι με την αρμοδιότητα της αναπομπής ο Πρόεδρος ελέγχει την ουσιαστική συνταγματικότητα των νόμων δεν έχει καμία αξία. Ποτέ, από την άφιξη του Γεωργίου Α', ο αρχηγός του κράτους δεν έχει αρνηθεί να υπογράψει νόμο.

Σε γενικότερο πλαίσιο, η κοινοβουλευτική δυναμική αγνοεί επί μέρους διαφοροποιήσεις του συνταγματικού κειμένου από την παράδοση και διαμορφώνει συνθήκες του πολιτεύματος που την αποκαθιστούν, π.χ. στην αναπομπή νομοσχεδίου και στη διάλυση της βουλής με κυβερνητική πρόταση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Ι. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΤΗΣ ΚΑΘΕΣΤΩΣ

361.- Τι είναι η Κυβέρνηση; – Είναι άμεσο συλλογικό όργανο, από νομική άποψη το ανώτατο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας μετά τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Από ουσιαστική όμως άποψη είναι το κύριο όργανο για τη διακυβέρνηση του κράτους, διότι ο Πρόεδρος δεν συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων για τη χάραξη πολιτικής.

Ακολουθώντας την παραδοσιακή διδασκαλία, το Σύνταγμα ορίζει ότι *«Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση»* (26 § 2). Ο Πρόεδρος όμως κατά κανόνα δρα μέσα σε σύνθετο όργανο (βλ. ανωτ. αρ. 342).

Άλλοτε θεωρούσαν την Κυβέρνηση έμμεσο όργανο, διότι εξαρτάται από τη βουλή. Σήμερα, ορθότερα, τη θεωρούν άμεσο, επειδή *«καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας»* (Σ 82 § 1) και επειδή το δικαίωμά της να προτείνει διάλυση της βουλής με προεδρικό διάταγμα της εξασφαλίζει ανεξαρτησία.

Η μελέτη του ν. 4622/2019 Επιτελικό κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης, ανήκει κυρίως στο διοικητικό δίκαιο. Η επιτελική δομή είναι μια ακόμη μέθοδος επιβολής του πρωθυπουργού. Ο νόμος οργανώνει ετήσιο Ενοποιημένο Σχέδιο Κυβερνητικής Πολιτικής και έλεγχο σε βάθος στη δράση των υπουργών και στη νομοπαραγωγική διαδικασία.

362.- Συγκρότηση. – *«Την Κυβέρνηση αποτελεί το Υπουργικό Συμβούλιο που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς»* (Σ 81 § 1 εδ. α'), καθώς και τους αντιπροέδρους, τους αναπληρωτές υπουργούς και τους υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο (ή επικρατείας). Οι υφυπουργοί δεν αποτελούν μέλη του υπουργικού συμβουλίου (1 § 2 ν. 4622).

Το Σύνταγμα δεν προβλέπει συγκεκριμένο αριθμό υπουργών. Με προεδρικό διάταγμα με πρόταση του πρωθυπουργού μπορεί *«να συστήνονται, καταργούνται, συγχωνεύονται, ανασυστήνονται και μετονομάζονται»* τα υπουργεία (35 § 4 ν. 4622). Κάθε υπουργείο έχει έναν υπουργό και δεν μπορεί να έχει περισσότερες από τρεις συνολικά θέσεις αναπληρωτή υπουργού και υφυπουργών. Υπάρχουν και υφυπουργοί παρά τω πρωθυπουργώ (13 §§ 4-5 ν. 4622), που μοιά-

ζουν με τους υπουργούς χωρίς χαρτοφυλάκιο. Οι υπουργοί δεν είναι ιεραρχικώς προϊστάμενοι των υφυπουργών, διότι δεν τους ασκούν ιεραρχικό έλεγχο. Εν τούτοις, «εποπτεύουν και συντονίζουν τις ενέργειές» τους (13 § 1 ν. 4622).

«Κάθε Υπουργός ασκεί τις αρμοδιότητες που ορίζει ο νόμος. Οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν όσες αρμοδιότητες τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός με απόφασή του. –Οι Υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτουν με κοινή απόφαση ο Πρωθυπουργός και ο οικείος Υπουργός» (Σ 83).

Η ρύθμιση με απόφαση του πρωθυπουργού ή με κοινή απόφαση του πρωθυπουργού και του οικείου υπουργού προστατεύει τους υπουργούς αναπληρωτές και τους υφυπουργούς. Μονομερώς ο οικείος υπουργός ούτε τους αναθέτει αρμοδιότητες ούτε τις αφαιρεί.

«Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου» (Σ 81 § 1 εδ. γ'). Τίποτε δεν κωλύει οι αντιπρόεδροι να μην έχουν υπουργικό χαρτοφυλάκιο. «Αν δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος, ο Πρωθυπουργός ορίζει έναν από τους Υπουργούς προσωρινό αναπληρωτή του, όταν παρουσιάζεται ανάγκη» (Σ 81 § 5). Τις αρμοδιότητες των αντιπροέδρων τις ορίζουν ο πρωθυπουργός με απόφασή του ή ειδικές διατάξεις (12 § 2 ν. 4622).

Ο νόμος προβλέπει συλλογικά κυβερνητικά όργανα με επί μέρους αρμοδιότητες, πάντοτε κατά την κρίση του πρωθυπουργού. Αυτά είναι το «Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής» και το «Κυβερνητικό Συμβούλιο Εθνικής Ασφάλειας» (σε πολεμική περίοδο «Πολεμικό Συμβούλιο»), των οποίων τη σύνθεση καθορίζει ο πρωθυπουργός, καθώς και κυβερνητικές επιτροπές, που συνιστώνται κατά περίπτωση με πράξη υπουργικού συμβουλίου (6 επ. ν. 4622).

Για να συμβουλευθούν την Κυβέρνηση, το Σύνταγμα προβλέπει την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, που αποτελεί εκπροσώπηση συμφερόντων, και το Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής (Σ 82 §§ 3-4).

Η συγκρότηση, η λειτουργία και οι αρμοδιότητες και των δύο ορίζονται με νόμο (2232/ 1994, 3943/2011 και 3132/2003). Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου και έχει αποστολή τη «διεξαγωγή του κοινωνικού διαλόγου για τη γενική πολιτική της Χώρας» και τη «διατύπωση γνώμης επί των νομοσχεδίων... που παραπέμπονται σε αυτήν», καθώς και για κάθε άλλο θέμα εκτός από τον προϋπολογισμό. Αλλού τη χαρακτηρίζουν ενίοτε «τρίτη συνέλευση». Στο Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής, που είναι όργανο του κράτους, συμμετέχουν εκπρόσωποι των κομμάτων της βουλής και πρόσωπα με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία και προεδρεύει ο υπουργός εξωτερικών.

363.- Αρμοδιότητες. – *«Η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων» (Σ 82 § 1). Γι' αυτό άλλωστε διαθέτει τη νομοθετική πρωτοβουλία (Σ 73 § 1), όπως ακριβώς τη διαθέτουν και τα μέλη της βουλής.*

Ο όρος «γενική πολιτική της Χώρας» αφορά ιδίως τις διεθνείς σχέσεις και ο όρος «κυβερνητική πολιτική» είναι ευρύτατος και μπορεί να αφορά κάθε ζήτημα.

Σε αυτό το πλαίσιο, αρμοδιότητες του υπουργικού συμβουλίου είναι επίσης να αποφασίζει για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας, να αποφασίζει για κάθε θέμα αρμοδιότητας άλλων συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή ενός ή περισσότερων υπουργών το οποίο *ad hoc* παραπέμπει σε αυτό ο πρωθυπουργός, να προτείνει την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου και όσων διαταγμάτων εκδίδονται με πρότασή του, να αποφασίζει για κάθε θέμα που ρυθμίζεται με πράξη υπουργικού συμβουλίου, κλπ.

Στην έκδοση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου το υπουργικό συμβούλιο ενεργεί ως μέλος σύνθετου εξαιρετικού νομοθετικού οργάνου, ενώ στην έκδοση του διατάγματος αναστολής της ισχύος συνταγματικών διατάξεων, κατά την κατάσταση πολιορκίας, ενεργεί ως μέλος σύνθετου εξαιρετικού οργάνου αρμόδιου να θεσπίζει συνταγματικούς κανόνες (Σ 44 § 1 και 48 § 2).

Σύμφωνα με συνθήκη του πολιτεύματος, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί πρέπει να ενημερώνουν τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για πολιτικά θέματα και για την εσωτερική και εξωτερική κατάσταση. Ο Πρόεδρος μόνον εμπιστευτικά μπορεί να διατυπώνει τη γνώμη του προς την Κυβέρνηση, που δεν δεσμεύεται.

Όλος ο κρατικός μηχανισμός βρίσκεται υπό την Κυβέρνηση, με εξαίρεση τα όργανα που αποτελούν τη νομοθετική και τη δικαστική εξουσία (βουλή και δικαστήρια). Άλλωστε, την εκτελεστική εξουσία (ή *διοίκηση*) αποτελούν τα όργανα που απομένουν αφού αφαιρεθούν τα όργανα των δύο άλλων εξουσιών. Το ίδιο ορίζεται και αλλιώς, δηλαδή την εκτελεστική εξουσία αποτελούν τα όργανα που έχουν επί κεφαλής τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει αρκετές διατάξεις για τη διοίκηση, π.χ. για την οργάνωσή της, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις ανεξάρτητες αρχές, την υπηρεσιακή κατάσταση των δημοσίων υπαλλήλων κλπ. (βλ. ανωτ. αρ. 2).

Τη γενική αυτή εικόνα δεν την ανατρέπει ούτε η πρόβλεψη ανεξάρτητων αρχών ούτε το γεγονός ότι ορισμένα διοικητικά όργανα δεν υπόκεινται στον ιεραρχικό έλεγχο των κυβερνητικών οργάνων (π.χ., ο διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος, όταν ασκεί διοικητικές αρμοδιότητες).

364.- Ο πρωθυπουργός. – Μέσα στην Κυβέρνηση *δεσπόζει* ο πρωθυπουργός (ή πρόεδρος της Κυβερνήσεως), που χαρακτηρίζεται *primus solus* και όχι *primus inter pares*. Τον διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (βλ. ανωτ. αρ. 350), αλλά δεν μπορεί ποτέ να τον παύσει. Αντίθετα, με πρόταση του πρωθυπουργού ο Πρόεδρος «διορίζει και παύει τα λοιπά μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς» (Σ 37 § 1). Η σύνθεση του υπουργικού συμβουλίου είναι στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του πρωθυπουργού και οι υπουργοί παραμένουν υπουργοί εφόσον το θέλει ο πρωθυπουργός. Κάθε πρωθυπουργός σχηματίζει τη «δική του» Κυβέρνηση, που πρέπει να εμφανισθεί στη βουλή για να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης

(Σ 84 § 1 εδ. β'). Πάντοτε η παραίτηση του πρωθυπουργού σημαίνει παραίτηση ολόκληρης της Κυβερνήσεως, ενώ η παραίτηση όλων των υπουργών εκτός από τον πρωθυπουργό δεν είναι παραίτηση της Κυβερνήσεως. Ο πρωθυπουργός προεδρεύει στο υπουργικό συμβούλιο κλπ.

«Ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων» (Σ 82 § 2). Όταν το πολίτευμα λειτουργεί ομαλά, άρνηση υπουργού να συμμορφωθεί και προς την πλέον ασήμαντη υπόδειξη του πρωθυπουργού δεν νοείται. Είτε ο υπουργός παραιτείται είτε ο πρωθυπουργός τον παύει με προεδρικό διάταγμα.

Κατά το αγγλικό σύστημα, που είναι το δημοκρατικότερο, οι βουλευτές κάθε κόμματος οφείλουν τυφλή πολιτική υποταγή στον αρχηγό του, που γίνεται πρωθυπουργός. Αφότου όμως παύσουν να τον θεωρούν ικανό να κερδίσει τις εκλογές, ώστε οι περισσότεροι βουλευτές να παραμείνουν βουλευτές, τον «καρατομούν», δηλαδή αλλάζουν αρχηγό, ώστε ο νέος να έχει περισσότερες ελπίδες να τις κερδίσει. Αυτή η πρακτική δεν εφαρμόζεται στην Ελλάδα...

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ξαφνικά (1990) οι βουλευτές των πίσω εδράνων (backbenchers) αντικαθιστούν με τον Μείτζορ τη Θάτσερ, που θεωρείται ο ισχυρότερος Άγγλος πρωθυπουργός σε καιρό ειρήνης. Ο Μείτζορ νικά σε δύο εκλογές. Το 2022, οι συντηρητικοί βουλευτές αντικαθιστούν τον Μπόρις Τζόνσον με τη Λιζ Τρας και αυτήν την «καρατομούν» σε 49 ημέρες. Ο Γ. Ράλλης οδηγεί τη Ν.Δ. σε ήττα (1981) χωρίς οι βουλευτές της να προσπαθήσουν να τον αντικαταστήσουν. Παρομοίως, οι βουλευτές του ΠΑΣΟΚ δεν απομακρύνουν τον Κ. Σημίτη από την πρωθυπουργία, ώστε να βελτιώσουν την εικόνα του κόμματος (2004), ούτε οι βουλευτές της Ν.Δ. τον Α. Σαμαρά (2014).

Η κυβερνητική οργάνωση είναι τέτοια, ώστε διαμέσου του υπουργικού συμβουλίου ο πρωθυπουργός, αν θέλει, ελέγχει αποτελεσματικότητας ολόκληρη την εκτελεστική εξουσία. Χάρη στην πλειοψηφία του κόμματός του ελέγχει επίσης πλήρως τη νομοθετική εξουσία. (Για τη δικαστική εξουσία, βλ. κατωτ. αρ. 391). Γι' αυτό ο πρωθυπουργός έχει πολιτική ευθύνη για οποιαδήποτε ανεπάρκεια του κρατικού μηχανισμού, ακόμη και για σκοπιμότητα.

Υπό δημοκρατικό πολίτευμα, η συγκέντρωση τόσης εξουσίας στα χέρια ενός ανθρώπου συχνά ξενίζει. Εδώ όμως βρισκόμαστε στην καρδιά του κράτους και όχι στην κοινωνία των πολιτών. Κριτική του «πρωθυπουργοκεντρικού» ελληνικού συστήματος είναι η ουσιαστική απουσία πολιτικού ελέγχου πέρα από αυτόν που ασκεί το ένα κόμμα στο άλλο.

364 δις. – Στοιχεία δημοκρατικού καισαρισμού. – Στη βασιλευόμενη δημοκρατία διαπιστώσαμε ορλεανική πρακτική (βλ. ανωτ. αρ. 259). Χωρίς βασιλέα, το κοινοβουλευτικό πολίτευμα δεν κινδυνεύει εκ των άνω, όμως ολοένα προσλαμβάνει στοιχεία δημοκρατικού καισαρισμού (βλ. ανωτ. αρ. 70). Ο Καρμανλής διακηρύσσει: *«Ο Λαός μ ο ύ ενεπιστεύθη την εξουσίαν. Δεν μου είπε πώς να την ασκήσω»* (Ε' Αναθεωρητική, 8.1.1975, σ. 17). Η αλλοίωση οφείλεται σε δέσμη π ρ α γ μ α τ ι κ ώ ν και ν ο μ ι κ ώ ν λόγων που βραχυκυκλώνει τους κλασικούς δημοκρατικούς θεσμούς, μολονότι τα προσχήματα τηρούνται. Η απ' ευθείας επικοινωνία κάθε αρχηγού κόμματος με τον λαό είναι δεδομένη. Όταν ο αρχηγός γίνεται πρωθυπουργός, κυβερνά ουσιαστικά μόνος. Ελάχιστοι βουλευτές οφείλουν την εκλογή τους και την ίδια την πολιτική τους ύπαρξη σε λαϊκή βάση και όχι στον αρχηγό, έναν πασά των ημερών μας.

Όλα τα ελληνικά πολιτικά κόμματα είναι ανέκαθεν προσωπικά εκτός από το Κ.Κ.Ε., κόμμα αρχών. Τα Μ.Μ.Ε. είναι παντοδύναμα και εκτός δημοκρατικού ελέγχου. Ο εκπατρισμός πολλών πολιτικά ικανών πολιτών, η ανέχεια άλλων από το 2009, η προΐουσα από το 1940 αποτυχία του εκπαιδευτικού συστήματος καθιστούν τον λαό υποχέριο πασάδων και κοτζαμπάσηδων. Αυτοί ξέρουν πώς να παίζουν το πολιτικό παιγνίδι και με κατάλληλους ελιγμούς, παροχές, εξαγορά ψήφων, δημιουργία πολιτικού και ιδεολογικού κλίματος χάρη στα Μ.Μ.Ε. –αλλά και χάρη σε άλλες ευάριθμες ομάδες πίεσεως όπως η Εκκλησία, ποδοσφαιρικές εταιρίες, οργανώσεις– επιτυγχάνουν στις εκλογές τα σκοπούμενα αποτελέσματα. Π.χ., στις εκλογές του Μαΐου 2012 το πρώτο κόμμα, η Ν.Δ., λαμβάνει μόλις 18,85%, αλλά ξαναγίνονται εκλογές τον Ιούνιο και ο αρχηγός της σχηματίζει Κυβέρνηση. Σημασία έχει ο αγώνας μεταξύ των κομμάτων, δηλαδή των αρχηγών τους, να είναι τίμιος.

Καισαρικά στοιχεία συνεισφέρουν πολλοί νομικοί θεσμοί, όπως η μονήρης βουλή, τα εκλογικά συστήματα, οι βουλευτές Επικρατείας, η υποψηφιότητα των αρχηγών σε τρεις περιφέρειες και η εκλογή τους (καθώς και των πρώην πρωθυπουργών) χωρίς σταυρό, ο εν τοις πράγμασι αποκλεισμός των αναπληρωματικών εκλογών, το σύστημα δεσμευμένων συνδυασμών επί 18 μήνες από τις εκλογές, η ανάδειξη των ευρωβουλευτών και των αρχόντων στην τοπική και την καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, το λαϊκό χρίσμα στον πρωθυπουργό με δημοψήφισμα το 2015, η κατάρτιση των συνδυασμών από τον αρχηγό, το «επιτελικό κράτος», η αποσύνδεση της προεδρικής εκλογής από διάλυση της βουλής, η επιλογή του Προέδρου από τον πρωθυπουργό, η ποινικοποίηση πολιτικών αντιπαραθέσεων, το ότι η βουλή μάλλον καταγράφει παρά βουλεύεται, η φαλκίδευση της δικαστικής ανεξαρτησίας κ.ά. Ο καισαρ πάντως είναι δημοκρατικός.

365.– Προσόντα και ασυμβίβαστα. – *«Κανένας δεν μπορεί να διοριστεί μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, αν δεν συγκεντρώνει τα προσόντα»* του βουλευτή (Σ 81 § 2, βλ. ανωτ. αρ. 303). Σύμφωνα με τον κλασικό κοινοβουλευτισμό, ο πρωθυπουργός επιλέγει τους υπουργούς από τους βουλευτές του κόμματός του, αλλά δεν υπάρχει σχετική νομική υποχρέωση και ενίοτε ορισμένοι υπουργοί δεν είναι βουλευτές.

«Οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και του προέδρου της Βουλής αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους. – Νόμος μπορεί να καθιερώνει το ασυμβίβαστο του αξιώματος του Υπουργού και του Υφυπουργού και προς άλλα έργα» (Σ 81 §§ 3-4).

Πράγματι, για τους υπουργούς και υφυπουργούς αναστέλλεται και η άσκηση κάθε δημόσιου λειτουργήματος ή καθηκόντων κ.λπ., δεν επιτρέπεται να συνάπτουν συμβάσεις με το Δημόσιο κ.λπ. (70 ν. 4622).

Για τους υπουργούς που είναι βουλευτές ισχύουν σωρευτικώς τα ασυμβίβαστα των δύο ιδιοτήτων.

Τέλος, *«Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση» (Σ 89 § 5).* Κατ' εξαίρεση, όμως, ο πρωθυπουργός υπηρεσιακής Κυβερνήσεως είναι πάντοτε πρόεδρος ανώτατου δικαστηρίου (Σ 37 § 3 in fine).

366.– Η υπουργική αλληλεγγύη. – Η Κυβέρνηση αποτελεί ενιαία νομική και πολιτική οντότητα μέσα στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Είναι συλλογικό όργανο υπεύθυνο ενώπιον της βουλής. Όλοι οι υπουργοί, που ο καθένας τους έχει διαφορετικές αρμοδιότητες, εφαρμόζουν την ίδια κυβερνητική πολιτική και οφείλουν τη θέση τους στον πρωθυπουργό. Είναι *«συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης»* (Σ 85 εδ. α') και η υπουργική αλληλεγγύη τους επιβάλλει να μην ασκούν ο ένας στον άλλο δημόσια κριτική, διότι κάτι τέτοιο σημαίνει κριτική προς τον πρωθυπουργό. Όταν ένας υπουργός δεν τηρεί την υπουργική αλληλεγγύη, κανονικά παύεται. Αλλά και πρόταση δυσπιστίας στη βουλή εναντίον μεμονωμένου υπουργού συσπειρώνει γύρω του όλη την Κυβέρνηση. Αν τυχόν η βουλή τον αποδοκιμάσει, αυτό οδηγεί τον πρωθυπουργό να υποβάλει την παραίτηση της Κυβερνήσεως. Η υπουργική αλληλεγγύη εξασφαλίζει την πολιτική ενότητα στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας.

367.– Η αδυναμία του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του. – Η ασθένεια του πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου οδηγεί (2001) στη συνταγματική πρόβλεψη διαδικασίας για απομάκρυνση του πρωθυπουργού που δεν μπορεί να ασκήσει τα καθήκοντά του για λόγους υγείας. Την αδυναμία τη διαπιστώνει η βουλή με απόφασή της που λαμβάνεται με ονομαστική ψηφοφορία και απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, χρειάζεται όμως πρόταση κατ' αρχήν της κοινοβουλευτικής ομάδας στην οποία ανήκει ο πρωθυπουργός (Σ 38 § 2). Η διαδικασία μοιάζει με την πρόταση δυσπιστίας, αλλά αφήνει την πρωτοβουλία για την κίνησή της στο κόμμα του πρωθυπουργού και όχι στην αντιπολίτευση, ώστε να μη δημιουργείται ένταση. Τέτοια απόφαση της βουλής ισοδυναμεί με παραίτηση του πρωθυπουργού για προσωπικούς λόγους, και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα διορίσει πρωθυπουργό τον νέο εκλεκτό της ίδιας δεδηλωμένης (βλ. ανωτ. αρ. 351, 354).

II. Η ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ

368.– Τα τρία είδη ευθύνης. – Ενώ τους βουλευτές τους προστατεύει το ανεύθυνο για γνώμη και ψήφο (βλ. ανωτ. αρ. 313), οι υπουργοί έχουν ευθύνη κοινοβουλευτική, ποινική και αστική.

369.– Η πολιτική ευθύνη έχει γίνει κοινοβουλευτική. – Τον πρωθυπουργό και τους υπουργούς τους διορίζει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αλλά η Κυβέρνηση δεν παραμένει στην εξουσία παρά μόνον αφού λάβει ψήφο εμπιστοσύνης της βουλής και για όσο χρόνο έχει αυτή την εμπιστοσύνη. Με άλλα λόγια, «*Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής*» (Σ 84 § 1 εδ. α'), ειδικά υποχρεούται να παραιτηθεί. Την παραίτηση την υποβάλλει ο πρωθυπουργός μόνος του και όχι το υπουργικό συμβούλιο.

Παράδειγμα: Αν ο πρωθυπουργός προκαλέσει προεδρικό διάταγμα και παύσει όλους τους υπουργούς και διορίσει νέους, δεν έχουμε νέα Κυβέρνηση αλλά ανασχηματισμό και δεν χρειάζεται νέα ψήφος εμπιστοσύνης. Αν όμως πεθάνει ο πρωθυπουργός, γίνει πρωθυπουργός ο μοναδικός αντιπρόεδρος και διατηρήσει όλους τους υπουργούς στη θέση τους, τότε έχουμε νέα Κυβέρνηση, που πρέπει να εμφανισθεί στη βουλή.

Επειδή οι υφυπουργοί δεν είναι μέλη της Κυβερνήσεως, «*Ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί υπέχουν κοινοβουλευτική ευθύνη, και για τις πράξεις ή παραλείψεις των υφυπουργών*» του υπουργείου τους (14 § 1 ν. 4622/2019). Με αυτή την κατασκευή, οι υφυπουργοί δεν ξεφεύγουν από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο.

Η βουλή παρέχει ή αίρει την εμπιστοσύνη της προς την Κυβέρνηση με τυπική διαδικασία και μόνο μέσα σε σύνοδο. Αφ' ενός η Κυβέρνηση ζητεί από τη βουλή να της εκφράσει την εμπιστοσύνη της (π ρ ό τ α σ η ε μ π ι σ τ ο σ ύ ν η ς). Αφ' ετέρου ένας αριθμός βουλευτών ζητεί από τη βουλή να εκφράσει τη δυσπιστία της προς την Κυβέρνηση (π ρ ό τ α σ η δ υ σ π ι σ τ ί α ς ή μομφής). Όταν η Κυβέρνηση αποδοκιμάζεται, οφείλει να παραιτηθεί.

Μολονότι δεν το λέει το Σύνταγμα, η Κυβέρνηση αποδοκιμάζεται επίσης, αν η βουλή δεν εγκρίνει τον προϋπολογισμό. Το ίδιο ισχύει κατ' αρχήν, αν η βουλή απορρίψει οποιοδήποτε νομοσχέδιο. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι προφανές ότι η βουλή δεν παρέχει στην Κυβέρνηση τα μέσα που προβλέπει το Σύνταγμα για να κυβερνήσει. Επίσης, η Κυβέρνηση δεν μπορεί στην πράξη να κυβερνήσει, αν παύσουν να τη στηρίζουν 151 βουλευτές. Τότε, κανονικά, ο πρωθυπουργός δεν περιμένει την έκφραση της δυσπιστίας της βουλής, αλλά σπεύδει και παραιτείται ή προκαλεί με προεδρικό διάταγμα διάλυση της βουλής και εκλογές (βλ. ανωτ. αρ. 356).

Ο πρωθυπουργός δεν έχει ποτέ υποχρέωση να παραιτηθεί για ενέργειες, παραλείψεις ή δηλώσεις του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αρκεί να εκφράσει δημόσια τη διαφωνία του, οπότε η υπουργική ευθύνη δεν καλύπτει τον Πρόεδρο. Το αντίθετο είναι ορλεανικό χαρακτηριστικό, ξένο προς το Σύνταγμα.

370.- Η απαλλαγή της Κυβέρνησεως από τα καθήκοντά της. – Είναι έννοια ευρεία και περιλαμβάνει, από τη σκοπιά του Προέδρου της Δημοκρατίας, και την παραίτηση της Κυβέρνησεως και την περίπτωση που ο πρωθυπουργός αρνείται να παραιτηθεί μολοντί οφείλει να παραιτηθεί, οπότε ο Πρόεδρος πρέπει να απομακρύνει την Κυβέρνηση (χωρίς αυτό να αποτελεί παύση της).

Η Κυβέρνηση δεν είναι πλέον Κυβέρνηση όταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας τη ν α π α λ λ ά ξ ει από τ α κ α θ ή κ ο ν τ ά τ η ς με προεδρικό διάταγμα. Αυτό το προσυπογράφει ο πρωθυπουργός που παραιτείται, για να αναλάβει τη σχετική ευθύνη. Ο Πρόεδρος απαλλάσσει την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της και στην απίθανη περίπτωση που η βουλή την από-δοκιμάζει και ο πρωθυπουργός δεν παραιτείται. Τότε οφείλει να υπογράψει το διάταγμα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας χωρίς προσυπογραφή (Σ 35 § 1 εδ. β'). Το διάταγμα απαλλαγής από τα καθήκοντα είναι τ ο ί δ ι ο τ ο διάταγμα αποδοχής της παραίτησεως και όχι άλλο και δημοσιεύεται μ α ζ ί με το διάταγμα διορισμού του νέου πρωθυπουργού, ώστε να μη διακόπτεται η λειτουργία του κράτους. Η δημοσίευση της παραίτησεως εκφράζει τη ρητή απόδοχή της από τον Πρόεδρο.

Ο πρωθυπουργός οφείλει να υποβάλει την παραίτηση της Κυβέρνησεώς του και αμέσως μετά τις εκλογές, ώστε να διορισθεί πρωθυπουργός σύμφωνα με τη νέα δεδηλωμένη. Και η υποχρέωση αυτή του πρωθυπουργού είναι νομική, διότι τη δεδηλωμένη τη διαπιστώνει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και όχι ο πρωθυπουργός.

Και μετά την παραίτηση, ο πρωθυπουργός και οι υπουργοί εξακολουθούν να ασκούν περιορισμένα καθήκοντα μέχρι να διορισθούν νέοι, διότι η χώρα δεν μπορεί να μένει χωρίς Κυβέρνηση. Σε αυτό το χρονικό διάστημα, η Κυβέρνηση περιορίζεται στη «*διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων*», αλλά αυτός ο χαρακτηρισμός είναι πολιτικός και όχι νομικός, δηλαδή δεν ελέγχεται δικαστικά.

371.- Η πρόταση εμπιστοσύνης. – «*Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του πρωθυπουργού, η Κυβέρνηση υποχρεούται να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής*» (Σ 84 § 1 εδ. β'). Η πρόταση εμπιστοσύνης συζητείται μαζί με τις προγραμματικές δηλώσεις της Κυβέρνησεως.

Η βουλή, αν έχουν διακοπεί οι εργασίες της, δηλαδή αν δεν βρίσκεται σε τακτική ή έκτακτη σύνοδο, καλείται μέσα στην ίδια προθεσμία «*να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης*». Η σύνοδος αυτή είναι ειδική.

Η Κυβέρνηση όμως που σχηματίζεται μ ε τ á τ ι ς εκλογές δεν μπορεί κανονικά να εμφανισθεί μέσα σε 15 ημέρες από την ορκωμοσία του πρωθυπουργού, διότι η νέα βουλή συγκαλείται μέσα σε 30 ημέρες από τις εκλογές. Η Κυβέρνηση αυτή παρουσιάζει τις προγραμματικές της δηλώσεις και ζητεί ψήφο εμπιστοσύνης μετά την εκλογή του προεδρείου της βουλής.

Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητεί την ψήφο εμπιστοσύνης της βουλής «*και οποτεδήποτε άλλοτε*».

372.- Η πρόταση δυσπιστίας. – «Η Βουλή μπορεί με απόφασή της να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση ή από μέλος της. Πρόταση δυσπιστίας μπορεί να υποβληθεί μόνο μετά την πάροδο εξαμήνου αφότου η Βουλή απέρριψε πρόταση δυσπιστίας. – Η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να είναι υπογραμμένη από το ένα έκτο τουλάχιστον των βουλευτών» (δηλαδή 50/300) «και να περιλαμβάνει τα θέματα για τα οποία θα διεξαχθεί συζήτηση. – Κατ' εξαίρεση μπορεί να υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας και πριν από την πάροδο εξαμήνου, αν είναι υπογραμμένη από την πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών» (151/300, Σ 84 §§ 2-3).

Ο χρονικός περιορισμός για την υποβολή προτάσεων δυσπιστίας ισχύει και για τις προτάσεις κατά μεμονωμένων υπουργών. Ειδεμή, η αντιπολίτευση θα μπορούσε, κάθε εξάμηνο, να καταθέτει αριθμό προτάσεων ίσο με τον αριθμό των υπουργών και να εμποδίζει την κανονική λειτουργία της βουλής.

Δεν είναι γνωστή περίπτωση κατά την οποία η βουλή να έχει αποσύρει την εμπιστοσύνη της από μεμονωμένο υπουργό.

373.- Συζήτηση και αναγκαία πλειοψηφία. – «Η συζήτηση για την πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας αρχίζει μετά δύο ημέρες από την υποβολή της σχετικής πρότασης, εκτός αν η Κυβέρνηση, σε περίπτωση πρότασης δυσπιστίας, ζητήσει να αρχίσει αμέσως η συζήτηση, η οποία δεν μπορεί να παραταθεί πέρα από τρεις ημέρες από την έναρξή της. – Η ψηφοφορία για την πρόταση εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας διεξάγεται αμέσως μόλις τελειώσει η συζήτηση, μπορεί όμως να αναβληθεί για σαράντα οκτώ ώρες, αν το ζητήσει η Κυβέρνηση» (Σ 84 §§ 4-5).

Η Κυβέρνηση έχει το δικαίωμα να επιβάλει αφ' ενός να αρχίσει αμέσως η συζήτηση για πρόταση δυσπιστίας και αφ' ετέρου να αναβληθεί η ψηφοφορία και στις δύο προτάσεις για 48 ώρες. Πρόκειται για ρυθμίσεις που ευνοούν την κυβερνητική σταθερότητα. Η σύντμηση της μίας προθεσμίας επιταχύνει την άρση της πολιτικής εκκρεμότητας και περιορίζει την κωλυσιεργία που συχνά επιδιώκει η αντιπολίτευση στο έργο της βουλής, δεδομένου μάλιστα ότι, μόλις κατατεθεί η πρόταση δυσπιστίας, «η Βουλή διακόπτει τις εργασίες της για δύο ημέρες» (142 § 3 Κ.Β.). Η παράταση της άλλης προθεσμίας επιτρέπει στην Κυβέρνηση να αναζητήσει συμμάχους, αν κινδυνεύει να ανατραπεί.

«Πρόταση εμπιστοσύνης δεν μπορεί να γίνει δεκτή, αν δεν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών, η οποία όμως δεν επιτρέπεται να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα του όλου αριθμού των βουλευτών», δηλαδή από πλειοψηφία 120 βουλευτών. «Πρόταση δυσπιστίας γίνεται δεκτή, μόνο αν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών», δηλαδή από 151 στους 300. Η ψηφοφορία είναι ονομαστική (141 § 5 και 142 § 4 Κ.Β.) και «ψηφίζουν οι Υπουργοί και Υφυπουργοί που είναι μέλη της Βουλής» (Σ 84 §§ 6-7). Η διαφοροποίηση των δύο πλειοψηφιών είναι συνηθισμένη μέθοδος εξορθολογισμού του κοινοβουλευτισμού (βλ. ανωτ. αρ. 134). Κυβερνήσεις μειοψηφίας είναι συνταγματικά ανεκτές.

Η παρωχημένη έκφραση «*ψήφος ανοχής*» σημαίνει ψήφο εμπιστοσύνης από κόμμα που δεν μετέχει στην Κυβέρνηση και πολιτικά χρωματισμένη. Π.χ., οι βουλευτές της Ε.Δ.Α. υπερψηφίζουν την Κυβέρνηση Γ. Παπανδρέου, το 1963, χωρίς να χαρακτηρίζουν την ψήφο τους. Άλλοι όμως την χαρακτηρίζουν έτσι.

III. Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΥΠΟΥΡΓΩΝ

374.- Το πλαίσιο και η αστική ευθύνη. – Χωρίς τον φόβο της ποινικής ευθύνης, η κοινοβουλευτική μπορεί να είναι αναποτελεσματική. Έτσι, σε αντίθεση με τους βουλευτές, οι υπουργοί είναι ποινικά υπεύθυνοι. Εν τούτοις, υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες. Το νομικό καθεστώς της ποινικής τους ευθύνης το προβλέπει το άρθρο 86, που εισάγει εξαίρεση από τις γενικές ρυθμίσεις των άρθρων 96 και 97 για την αρμοδιότητα των ποινικών δικαστηρίων, και το εξηγεί η ανάγκη προστασίας τους από πολιτικούς αντιπάλους και ιδιώτες. Το ζήτημα είναι αν στη διαμόρφωση των διατάξεων υπεισέρχεται και συντεχνιακό πνεύμα.

Την ποινική ευθύνη των υπουργών ρύθμιζαν διαδοχικά ο ν. ΦΠΣΤ/1877, ο ν. ΧΕ/1877, το ν.δ. 802/1971 και ο ν. 2509/1997. Τώρα ισχύει ο ν. 3126/2003, «*Ποινική ευθύνη των υπουργών*», που υπερψήφισε και η αντιπολίτευση (βλ. και ν. 3961/2011). Σχετικώς τα εσωτερικά της βουλής ρυθμίζονται στα άρθρα 153-158 Κ.Β.

Για την *α σ τ ι κ ή* ε υ θ ύ ν η των υπουργών δεν υπάρχουν ειδικές διατάξεις. «*Η αγωγή αποζημίωσης ή χρηματικής ικανοποίησης λόγω ηθικής βλάβης ασκείται και εκδικάζεται κατά τις ισχύουσες διατάξεις*» (15 § 5 ν. 3126/2003). Για παράνομες και υπαίτιες πράξεις ή παραλείψεις των υπουργών σχετικές με τα καθήκοντά τους ευθύνονται και το Δημόσιο και οι ίδιοι εις ολόκληρον κατά τα άρθρα 104-105 ΕισΝΑΚ.

375.- Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις. – «*Απαγορεύεται η θέσπιση ιδιώνυμων υπουργικών αδικημάτων*» (Σ 86 § 1 εδ. β'), δηλαδή εγκλημάτων που αποτελούν παραλλάσσουσα και εξειδικευμένη μορφή άλλων εγκλημάτων και τελούνται μόνον από υπουργούς. Το ουσιαστικό ποινικό δίκαιο δεν μεταχειρίζεται τους υπουργούς ούτε ευμενέστερα ούτε δυσμενέστερα από κάθε άλλον.

375 δις.- Το προϊσχύσαν δίκαιο. – Προέβλεπε ποινική ευθύνη ακόμη και όταν υπουργός, «*χωρίς να παραβιάζει διάταξιν*» ουσιαστικού νόμου, «*δι' ενεργείας ή παραλείψεώς του βλάπτει, εκ προθέσεως, τα συμφέροντα του Κράτους*» (2 ν.δ. 802/1971). Τέτοια πράξη είναι καθ' όλα νόμιμη, αλλά ως ηθικώς βαρύτερη είχε αναχθεί σε έγκλημα, ιδεολογικός χρήσιμο αν και δυσαπόδεκτο. Η αποποινικοποίηση έθιξε τη δημοκρατία (ν. 2509/1997, βλ. ανωτ. αρ. 131).

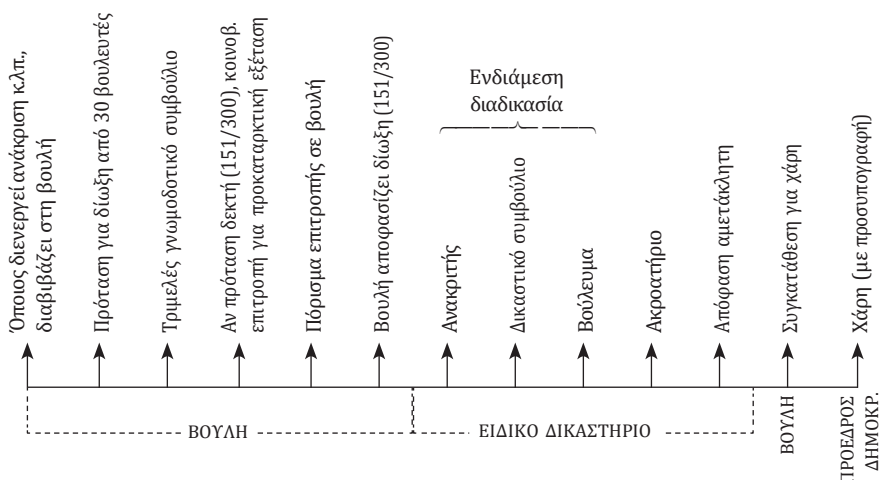
Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Υπουργός διορίζει επί κεφαλής υπηρεσίας άνθρωπο με όλα τα νόμιμα προσόντα γνωρίζοντας ότι αυτός είναι μέθυσος και αποβλέποντας στην αποσύνθεση της υπηρεσίας και συνακόλουθα σε βλάβη του κράτους. Η υπηρεσία καταρρέει μόνο και μόνο για να φανεί πόσο δίκιο είχε ο υπουργός όταν ως βουλευτής καταπολέμησε την ίδρυσή της (Σβώλος, 1942). – Υπουργοί γνωρίζουν ότι η Ελλάς θα καταδικασθεί, αποβλέπουν στην καταδίκη για τους δικούς τους λόγους και αφήνουν υποθέσεις να φθάσουν σε διεθνές forum.

376.- Οι ειδικές ρυθμίσεις. – Η εξαιρετική μεταχείριση των υπουργών είναι κυρίως δικονομική και αφορά τα πλημμελήματα ή κακουργήματα που αυτοί τελούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Δεν αφορά όσα δεν τελέσθηκαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αυτά δικάζονται από τα αρμόδια δικαστήρια σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις.

Η ευμενής μεταχείριση συνίσταται στην κίνηση της διαδικασίας από τη βουλή και στην αρμοδιότητα ειδικού δικαστηρίου (Σ 86). Η διαδικασία αποτελείται από δύο μεγάλα μέρη. Πρώτα η ίδια η βουλή και όχι εισαγγελέας διενεργεί προκαταρκτική εξέταση και ασκεί την ποινική δίωξη και ύστερα επιλαμβάνεται το **Ειδικό Δικαστήριο**. «*Αρμόδιο για την εκδίκαση των σχετικών υποθέσεων σε πρώτο και τελευταίο βαθμό είναι, ως ανώτατο δικαστήριο, Ειδικό Δικαστήριο που συγκροτείται σε κάθε υπόθεση από έξι μέλη του Συμβουλίου της Επικρατείας και επτά μέλη του Αρείου Πάγου*» (Σ 86 § 4 εδ. α').

Μέχρι την άσκηση της δίωξης, το Σύνταγμα αναθέτει την αρμοδιότητα στη βουλή, τα μέλη της οποίας έχουν το ανευθύνο για γνώμη και ψήφο (Σ 60 § 1) και δρουν με κριτήριο όχι νομικό αλλά τη σκοπιμότητα. Μετά, την αναθέτει σε δικαστήριο, επειδή οι δικαστές «*υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και τους νόμους*» (Σ 87 § 1).

Επισημαίνουμε δύο χαρακτηριστικά του συστήματος. Καθήκοντα εισαγγελέα δεν ασκεί επιτροπή βουλευτών, αλλά εισαγγελείς, και στη συγκρότηση του δικαστικού συμβουλίου και του δικαστηρίου μετέχουν και μέλη του Συμβουλίου Επικρατείας. Αφ' ενός, η κυβερνητική πλειοψηφία, αφού ψηφίσει την ποινική δίωξη, νίπτει τας χείρας της για την περαιτέρω πορεία, δηλαδή δεν αναλαμβάνει πολιτικό κόστος. Αφ' ετέρου, οι διοικητικοί δικαστές διαφωτίζουν το Δικαστήριο, όταν οι υποθέσεις έχουν σχέση με διοικητικές πράξεις ή διοικητικές συμβάσεις. Η συμμετοχή διοικητικών δικαστών, που δεν έχουν πείρα ποινικής δίκης αλλά μπορούν να διατυπώσουν μειοψηφία, υποχρεώνει τους αρεοπαγίτες να τους πείσουν.



377.- Ο ρόλος της βουλής. – Αν προκύψουν στοιχεία για ποινική ευθύνη υπουργού, όποιος ενεργεί την ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση τα διαβιβάζει χωρίς υπαίτια βραδύτητα στη βουλή.

«Μόνο η Βουλή έχει την αρμοδιότητα να ασκεί δίωξη κατά όσων διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης ή Υφυπουργοί για ποινικά αδικήματα που τέλεσαν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους όπως νόμος ορίζει... – Δίωξη, ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση κατά των προσώπων» αυτών και για τέτοια αδικήματα «δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη απόφαση της Βουλής... – Αν στο πλαίσιο άλλης ανάκρισης, προανάκρισης, προκαταρκτικής εξέτασης ή διοικητικής εξέτασης προκύψουν στοιχεία, τα οποία σχετίζονται με τα [παραπάνω] πρόσωπα και» αδικήματα, «αυτά διαβιβάζονται αμελλητί στη Βουλή από αυτόν που ενεργεί την ανάκριση, προανάκριση ή εξέταση» (Σ 86 §§ 1-2). Αμελλητί σημαίνει χωρίς υπαίτια βραδύτητα.

«Η διαβίβαση των στοιχείων... δεν εμποδίζει την πρόοδο της έρευνας ή εξέτασης ως προς άλλα πρόσωπα. – Σε καμία περίπτωση δεν επιτρέπεται σε αυτόν που διενεργεί την έρευνα ή την εξέταση αξιολόγηση των στοιχείων που έχουν σχέση με ενδεχόμενη ποινική ευθύνη Υπουργών» (4 §§ 3-4 ν. 3126). Δηλαδή αυτός περιορίζεται στην έκθεση των πραγματικών περιστατικών χωρίς χαρακτηρισμό του εγκλήματος, σταματά την έρευνα στο σημείο που προκύπτουν τα στοιχεία και διαβιβάζει τον φάκελο στη βουλή.

Για να επιληφθεί η βουλή, πρέπει να υποβληθεί πρόταση για δίωξη τουλάχιστον από 30 βουλευτές.

Η βουλή μπορεί να αναθέσει σε τριμελές γνωμοδοτικό συμβούλιο τον έλεγχο «των στοιχείων της κατηγορίας» και την αξιολόγηση «της ουσιαστικής βασιμότητάς τους». Το γνωμοδοτικό συμβούλιο συγκροτείται από έναν αντισυγγελέα του Αρείου Πάγου και δύο εισαγγελείς εφετών, που ορίζονται με κλήρωση (Κ.Β. 155 §§ 2 και 4).

Αν η πρόταση γίνει δεκτή, η βουλή συγκροτεί κοινοβουλευτική επιτροπή που διενεργεί προκαταρκτική εξέταση και της υποβάλλει πόρισμα. Αν η βουλή αποφασίσει την άσκηση δίωξης, η υπόθεση περιέρχεται στην αρμοδιότητα του Ειδικού Δικαστηρίου. Όμως «η Βουλή μπορεί οποτεδήποτε να ανακαλεί την απόφασή της ή να αναστέλλει τη δίωξη, την προδικασία ή την κύρια διαδικασία» (Σ 86 § 3). Με άλλα λόγια, η διαδικασία προχωρεί μόνον εφόσον το θέλει η βουλή, πράγμα που φανερώνει την πολιτική σημασία του θεσμού.

«Πρόταση άσκησης δίωξης υποβάλλεται από τριάντα τουλάχιστον βουλευτές. Η Βουλή, με απόφασή της... συγκροτεί ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή για τη διενέργεια προκαταρκτικής εξέτασης, διαφορετικά, η πρόταση απορρίπτεται ως προδήλως αβάσιμη. Το πόρισμα της επιτροπής... εισάγεται στην Ολομέλεια της Βουλής η οποία αποφασίζει για την άσκηση ή μη δίωξης» (Σ 86 § 3). Και οι δύο αποφάσεις λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

Αναλυτικότερα, η απόφαση της βουλής τάσσει στην Επιτροπή, που είναι δωδεκαμελής, προθεσμία για υποβολή αιτιολογημένου πορίσματος. Η Επιτροπή ορίζει δύο εισηγητές, έχει όλες τις αρμοδιότητες του εισαγγελέα πλημμελειοδικών όταν αυτός διενεργεί προκαταρκτική εξέταση, και μπορεί να αναθέτει σε εισαγγελέα τη διενέργεια ειδικότερων πράξεων. «Εκείνος

κατά του οποίου στρέφεται η πρόταση δίωξης καλείται από την επιτροπή να δώσει εξηγήσεις». Το πόρισμα πρέπει να περιέχει «σαφή πρόταση για την άσκηση ή μη ποινικής δίωξης», καθώς και την πρόταση της τυχόν μειοψηφίας. Επόμενη φάση είναι η συζήτηση στη βουλή.

Η συζήτηση «αναφέρεται στην παραδοχή ή μη της πρότασης για την άσκηση δίωξης». Κατά τη συζήτηση η βουλή μπορεί να καλέσει εκείνον κατά του οποίου στρέφεται η πρόταση. Η ψηφοφορία για την πρόταση της Επιτροπής είναι μυστική και διεξάγεται «χωριστά για κάθε καταγγελλόμενη πράξη ή παράλειψη, για την οποία ζητείται η άσκηση δίωξης» (157 §§ 2-3 Κ.Β.). Η απόφαση για την «άσκηση ποινικής δίωξης πρέπει να καθορίζει και να εξειδικεύει την αξιόποινη πράξη και την ποινική διάταξη που την προβλέπει» (6 ν. 3126).

Η απόφαση της βουλής για ποινική δίωξη λειτουργεί και ως άρση ασυλίας, εφόσον ο υπουργός έχει και τη βουλευτική ιδιότητα. Αν όμως, πριν τελειώσει η διαδικασία, γίνουν εκλογές και αυτός επανεκλεγεί, τότε, κατά την ορθότερη αλλά μη κρατούσα γνώμη, αποκτά πάλι ασυλία. Εναπόκειται πλέον στη νέα βουλή να την άρει εκ νέου. Δεν νοείται να εκλέγεται βουλευτής με μειωμένη προστασία και καμία βουλή δεν δεσμεύει την επόμενη («Parliament can not bind its successors»).

Αν η πρόταση για ποινική δίωξη απορριφθεί, «νέα πρόταση που αφορά τα ίδια πρόσωπα και τις ίδιες πράξεις, έστω και με διαφορετικό νομικό χαρακτηρισμό, είναι σε κάθε περίπτωση απαράδεκτη» (6 § 4 ν. 3126).

378.- Η ενδιάμεση διαδικασία. – Στο πλαίσιο του Ειδικού Δικαστηρίου προβλέπονται δικαστικό συμβούλιο και ανακριτής, που διεξάγει κύρια ανάκριση. Τα μέλη του δικαστικού συμβουλίου και ο εισαγγελέας κληρώνονται από τα μέλη του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου Επικρατείας. Η προδικασία λήγει με βούλευμα, παραπεμπτικό ή απαλλακτικό.

Το δικαστικό συμβούλιο «συγκροτείται για κάθε υπόθεση από δύο μέλη του Συμβουλίου Επικρατείας και τρία μέλη του Αρείου Πάγου. Τα μέλη του Δικαστικού Συμβουλίου δεν μπορεί να είναι και μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου. Με απόφαση του Δικαστικού Συμβουλίου ορίζεται ένα από τα μέλη του που ανήκει στον Άρειο Πάγο ως ανακριτής» (Σ 86 § 4 εδ. δ' -ε'). Το βούλευμα δεν υπόκειται σε κανένα ένδικο μέσο.

379.- Στο ακροατήριο. – Αν το βούλευμα είναι παραπεμπτικό, γίνεται κλήρωση για τα μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου πάλι από τα μέλη των ίδιων δικαστηρίων. Η διαδικασία στο ακροατήριο γενικώς διεξάγεται κατά τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας και η απόφαση είναι αμετάκλητη.

«Τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου κληρώνονται, μετά την άσκηση δίωξης, από τον Πρόεδρο της Βουλής σε δημόσια συνεδρίαση της Βουλής, μεταξύ των μελών των δύο ανώτατων αυτών δικαστηρίων, που έχουν διορισθεί ή προαχθεί στο βαθμό που κατέχουν πριν από την υποβολή πρότασης για άσκηση δίωξης». Έτσι η κυβερνητική πλειοψηφία δεν μπορεί να αυξήσει τον αριθμό των προσώπων που μπαίνουν στην κληρωτίδα. «Του Ειδικού Δικαστηρίου προεδρεύει ο ανώτερος σε βαθμό από τα μέλη του Αρείου Πάγου που κληρώθηκαν και μεταξύ ομοιοβάθμων ο αρχαιότερος» (Σ 86 § 4 εδ. β' -γ').

Ο κατηγορούμενος έχει το δικαίωμα να μην εμφανισθεί στο ακροατήριο, αλλά να εκπροσωπηθεί από συνήγορο και, πάντως, δικάζεται σαν να είναι παρών. Παράσταση προς υποστήριξη της κατηγορίας επιτρέπεται (183 ν. 4855/2021)

Η περιοριστική της ελευθερίας ποινή που επιβάλλεται σε Υπουργό για πλημμέλημα μετατρέπεται σε χρηματική. Ως προς τα κακουργήματα εφαρμόζονται οι κοινές διατάξεις.

380.- Οι συμμετέχοντες. – Αν παραπεμφθεί υπουργός, «συμπαράπεμπονται και οι τυχόν συμμετέχοντες (Σ 86 § 4 in fine), που δικάζονται μαζί με τον υπουργό. «Αν η Βουλή αποφασίσει να μην ασκήσει δίωξη...», δεν τίγεται ως προς τους συμμετέχοντες η δικαιοδοσία των τακτικών ποινικών δικαστηρίων» (7 ν. 3126). Αν με το βούλευμα «συντρέχει περίπτωση παραπομπής μόνο του συμμετέχοντος» και όχι υπουργού, «το Συμβούλιο τον παραπέμπει στο ακροατήριο του αρμόδιου κατά τις κοινές διατάξεις δικαστηρίου» (11 § 4 ν. 3126). Ως συμμετέχοντος «νοείται: α) ο συναυτουργός, ηθικός αυτουργός, άμεσος ή απλός συνεργός στην πράξη που αποδίδεται στον Υπουργό και β) ο φυσικός ή ηθικός αυτουργός ή ο άμεσος ή απλός συνεργός στην πράξη, για την οποία αποδίδεται στον Υπουργό η κατηγορία του ηθικού αυτουργού, άμεσου ή απλού συνεργού» (2 § 2 ν. 3126). Όμως το τυχαίο γεγονός της εμπλοκής υπουργού στερεί τους συμμετέχοντες από την προστασία των κοινών δικαστηρίων και από το δικαίωμά τους για δίκαιη δίκη (ΕΣΔΑ 6, ΕΔΔΑ, 22 Ιουνίου 2000, Coene κ.ά. κατά Βελγίου). Γι' αυτό οι ρυθμίσεις για τους συμμετέχοντες είναι αντίθετες προς την ΕΣΔΑ.

381.- Η παραγραφή. – Τα πλημμελήματα ή κακουργήματα που τελούνται από υπουργό κατά την άσκηση των καθηκόντων του παραγράφονται σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις (Π.Κ. 111-112).

Η παραγραφή αναστέλλεται, εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στον Ποινικό Κώδικα, και «α) όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος, κατά την διάρκεια της οποίας τελέστηκε η πράξη, και β) όσο ισχύει η απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, για την αναστολή της δίωξης, της προδικασίας ή της κύριας διαδικασίας» (3 § 1 ν. 3126/2003 και 1 ν. 3961/2011).

Το 2019, διαγράφουν τη συνταγματική διάταξη ότι η βουλή ασκεί δίωξη «μέχρι το πέρας της δεύτερης τακτικής συνόδου της βουλευτικής περιόδου που αρχίζει μετά την τέλεση του αδικήματος» (αποσβεστική προθεσμία, Σ 86 § 3 εδ. α'). Η παρόμοια διάταξη του νόμου περί ευθύνης υπουργών (3 § 2 ν. 3126) *δεν έχει διαγραφεί*. Η μεταγενέστερη διάταξη «Διαπιστώνεται η κατάργηση της παρ. 2 του άρθρου 3 του ν. 3126/2003 (Α' 66) από την έναρξη ισχύος του Ψηφίσματος της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής» (62 ν. 5197/2025) είναι αντισυνταγματική, διότι οδηγεί αναδρομικά σε δυσμενέστερη μεταχείριση κατηγορουμένου (βλ. κατωτ. αρ. 472).

382.- Η ειδική επιτροπή. – «Αν για οποιονδήποτε λόγο, στον οποίο περιλαμβάνεται και η παραγραφή, δεν περατωθεί η διαδικασία που αφορά δίωξη κατά προσώπου που είναι ή διετέλεσε μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, η Βουλή μπορεί, ύστερα από αίτηση του ίδιου ή των κληρονόμων του, να συστήσει ειδική επιτροπή στην οποία μπορούν να μετέχουν και ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί για τον *έλεγχο της κατ'εργον*» (Σ 86 § 5). Επειδή η βουλή έχει απόλυτη διακριτική ευχέρεια να συστήσει την επιτροπή αυτή, καθώς και να ορίζει κάθε φορά αν θα μετέχουν σε αυτή δικαστικοί λειτουργοί, οι ρυθμίσεις σημαίνουν μόνον ότι όποιος πιστεύει ότι έχει προσβληθεί η τιμή του και δεν μπορεί να δικασθεί, μπορεί να ζητήσει τη σύσταση επιτροπής. Εν πάση περιπτώσει, η δια-

δικασία αυτή έχει απλώς ηθική σημασία (155 §§ 11-12 Κ.Β.) και τέτοια επιτροπή δεν έχει ποτέ συσταθεί.

Η πρόβλεψη τέτοιας επιτροπής αποτελεί καινοτομία του Συντάγματος του 1975 ύστερα από πικρή πείρα του Καραμανλή και ορισμένων υπουργών του. Το 1965, γίνεται αλλά δεν καταλήγει πρόταση για ποινική τους δίωξη. Αρχικώς, η βουλή (πλειοψηφία Ε.Κ.) δεν δέχεται ότι υπάρχει παραγραφή και συνιστά ανακριτική επιτροπή. Όταν αυτή καταθέτει πόρισμα κατά πλειοψηφία παραπεμπτικό, η βουλή κρίνει ότι τα εγκλήματα έχουν παραγραφεί, επειδή συνυπολογίζει στις τρεις συνόδους που απαιτεί για την παραγραφή ο τότε νόμος, δύο τακτικές και μία έκτακτη. Η ερμηνεία αυτή, που επέβαλε ο Γ. Παπανδρέου, επιδέχεται κριτική, διότι ο νόμος δεν χαρακτηρίζει τις συνόδους. Αν δεχθούμε ότι εννοούσε όχι μόνο τις τακτικές αλλά και τις έκτακτες, η εκτελεστική εξουσία θα είχε τη δυνατότητα να συντέμνει τον χρόνο της παραγραφής καλώντας τη βουλή σε έκτακτες συνόδους μίας ημέρας. Το 1965, την απόφαση για την παραγραφή τη λαμβάνουν οι βουλευτές της Ε.Κ. Η Ε.Δ.Α. και ορισμένοι βουλευτές της Ε.Κ. (Α. Παπανδρέου κ.ά.) ψηφίζουν εναντίον. Οι βουλευτές της Ε.Ρ.Ε. υπό τον Π. Κανελλόπουλο αποχωρούν από τη συνεδρίαση και έτσι το αποτέλεσμα αποτελεί ηθική τους νίκη. Εν τούτοις, η κυβερνητική μεθόδευση άφησε πολιτικώς να επικρέμαται μια δεινή κατηγορία («*παράλειψη καθήκοντος*» –sic–, πρόκληση απιστίας εις βάρος της Δ.Ε.Η. κ.λπ.) χωρίς δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της.

383.– Η χάρη σε υπουργό. – «*Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μόνο με τη συγκατάθεση της Βουλής έχει το δικαίωμα να απονέμει χάρη σε Υπουργό που καταδικάστηκε κατά το άρθρο 86*» (Σ 47 § 2).

Τέτοια διάταξη εμφανίζεται για πρώτη φορά στην Αγγλία με τον νόμο περί διαδοχής (Act of Settlement, 1701: «*ποτέ απονομή χάριτος δεν μπορεί να αντιταχθεί προς την κατηγορία που ασκεί η Βουλή των Κοινοτήτων*»). Εκεί όμως η χάρη έχει ευρεία έννοια και περιλαμβάνει και την αμνηστία. Με αυτή τη διάταξη, η βασιλική προνομία (prerogative) της χάριτος δεν μπορεί να ακυρώνει την εξουσία του Κοινοβουλίου για ποινική δίωξη (impeachment) των υπουργών (βλ. ανωτ. αρ. 131).

Η διάταξη του Συντάγματος εισάγει έναν περιορισμό στον θεσμό της χάριτος. Η άποψη ότι έχει σκοπό να εμποδίζει τη συμπαιγνία αρχηγού του κράτους και υπουργών, η οποία θα αφαιρούσε το περιεχόμενο από όλο τον θεσμό της ποινικής ευθύνης των υπουργών, απηχεί παρωχημένες αντιλήψεις. Πάντως, η διάταξη είναι μέσα στο πνεύμα της ισορροπίας των εξουσιών.

Όταν εμφανίζεται η διάταξη, τον 19ο αιώνα, η σ υ γ κ α τ ά θ ε σ η της βουλής ακολουθεί τη βασιλική πρωτοβουλία. Σήμερα, όμως, είναι ορθότερο ο υπεύθυνος υπουργός δικαιოსύνης να υποβάλλει π ρ ώ τ α την πρότασή του σ τ η β ο υ λ ή. Εφόσον αυτή συγκατατίθεται, τότε ο υπουργός προτείνει την έκδοση του διατάγματος στον ανεύθυνο Πρόεδρο της Δημοκρατίας, που έτσι δεν κινδυνεύει να εισπράξει την άρνηση της βουλής. Πράγματι, έχει σχηματισθεί τέτοια συνθήκη του πολιτεύματος υπό το Σύνταγμα του 1975 (1993-1994, για Δ. Τσοβόλα κ.ά.).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ

Ι. Η ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥΣ

384.- Τι είναι τα δικαστήρια; – Είναι τα –άμεσα και απλά– όργανα του κράτους τα οποία είναι αρμόδια για την απονομή της δικαιοσύνης και συγκροτούνται «από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία» (Σ 87 § 1). Ως απονομή δικαιοσύνης νοείται η επίλυση των διαφορών με δύναμη δεδικασμένου και ο ποινικός κολασμός. Με άλλα λόγια, αρμοδιότητα των δικαστηρίων είναι η θέσπιση εξατομικευμένων κανόνων δικαίου με την έκδοση δικαστικών αποφάσεων (ή «δικαστική λειτουργία», Σ 26 § 3).

Το σύνολο των δικαστηρίων αποτελεί τη δικαστική εξουσία. Τα δικαστήρια τα μελετά λεπτομερώς το δικονομικό δίκαιο. Το Σύνταγμα (ιδίως 87-100) τους επιβάλλει τις μείζονες δημοκρατικές απαιτήσεις. Το συνταγματικό δίκαιο ασχολείται μόνο με τους κύριους κανόνες για την οργάνωση και την ανεξαρτησία τους. Και οι δύο αποβλέπουν στην προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, διότι με τα δικαστήρια το Σύνταγμα εξασφαλίζει την εφαρμογή του συνόλου σχεδόν των κανόνων δικαίου. Γι' αυτό δικαστήρια μη κρατικά δεν υπάρχουν. Διαιτητικά «δικαστήρια» είναι ανεκτά μόνο στο πλαίσιο της ελευθερίας των συμβάσεων και δεν είναι δικαστήρια κατά την έννοια του Συντάγματος.

Οι ίδιοι οι δικαστές είναι άμεσα όργανα όσον αφορά την απονομή της δικαιοσύνης, αλλά έμμεσα όσον αφορά τη διοίκηση της δικαιοσύνης.

385.- Εξαιρέσεις. – Ο χωρισμός των εξουσιών εφαρμόζεται αυστηρότερα στην τρίτη εξουσία, αλλά οι εξαιρέσεις είναι αναπόφευκτες. Κατ' αρχάς, επειδή τα δικαστήρια παρουσιάζουν μεγαλύτερες εγγυήσεις ανεξαρτησίας από τα διοικητικά όργανα, το Σύνταγμα ή ο νόμος τούς αναθέτουν και ορισμένες αρμοδιότητες εκτός από την απονομή δικαιοσύνης (Σ 94 §§ 2 και 4 εδ. α', βλ. ανωτ. αρ. 124). Αυτές αρμόζουν και σε διοικητικά όργανα.

Έπειτα, υπάρχουν ελάχιστες εξαιρέσεις και από τον κανόνα ότι «Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια» (Σ 26 § 3).

Συγκεκριμένα, η βολή, που είναι όργανο της νομοθετικής εξουσίας, έχει αρμοδιότητα να ασκεί ποινική δίωξη κατά υπουργών και Προέδρου Δημοκρατίας και να δίνει άδεια για δίωξη βουλευτή (Σ 86 § 1, 49 § 2, 61-62). Οι αρμοδιότητες αυτές της βουλής εξηγούνται από τη μεγάλη πολιτική τους σημασία. Το Σύνταγμα επιτρέπει «διασταύρωση λειτουργιών» και σε ορισμένα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας: «Μπορεί με νόμο: α) να ανατεθεί και σε αρχές που ασκούν αστυνομικά

καθήκοντα η εκδίκαση αστυνομικών παραβάσεων που τιμωρούνται με πρόστιμο, β) να ανατεθεί σε αρχές αγροτικής ασφάλειας η εκδίκαση των σχετικών με τους αγρούς πταισμάτων και των ιδιωτικών διαφορών που απορρέουν από αυτά. – Σε αυτές τις δύο περιπτώσεις οι αποφάσεις που εκδίδονται υπόκεινται σε έφεση στο αρμόδιο τακτικό δικαστήριο, η οποία έχει ανασταλτική δύναμη» (Σ 96 § 2). Αυτές οι ρυθμίσεις είναι ξεπερασμένες και ο ποινικός κώδικας του 2019 καταργεί τα πταίσματα, αλλά ο κοινός νομοθέτης μπορεί να επανέλθει. Ορισμένοι θεωρούν «διασταύρωση λειτουργιών» και την απονομή χάριτος από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (Σ 47 § 1), διότι μεταβάλλει ποινή που επιβάλλουν τα δικαστήρια.

Τέλος, σε πέντε περιπτώσεις μετέχουν στη συγκρότηση δικαστηρίων και μη τακτικοί δικαστές.

Κατ' αρχάς, ένορκοι, δηλαδή απλοί πολίτες που αναδεικνύονται με κλήρωση, μετέχουν μαζί με τακτικούς δικαστές στη συγκρότηση των μεικτών ορκωτών δικαστηρίων, που δικάζουν τα κακουργήματα και τα πολιτικά εγκλήματα (Σ 97 § 1). Η συμμετοχή πολιτών στην κρίση των σημαντικότερων ποινικών υποθέσεων θεωρείται εγγύηση για τα ατομικά δικαιώματα, και ιδίως την ασφάλεια. Οι λαϊκοί δικαστές δεν έχουν κατά νου σταδιοδρομία, αλλά τη συνειδήσή τους. Παρομοίως, με κλήρωση ορίζονται δύο «τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της Χώρας» και μετέχουν στο Α.Ε.Δ. για την εκδίκαση ορισμένων μόνον υποθέσεων (άρση συγκρούσεων και ενότητα νομολογίας, Σ 100 § 2), καθώς και δύο ή τρεις τακτικοί καθηγητές και δύο ή τρεις δικηγόροι μέλη του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων, οι οποίοι μετέχουν στο Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας, που δικάζει και μισθολογικές διαφορές δικαστικών λειτουργών (Σ 99 και 88 § 2). Τη συμμετοχή των καθηγητών και δικηγόρων δικαιολογεί η φύση των συγκεκριμένων υποθέσεων. Στο Α.Ε.Δ. είναι τέτοια που ενίοτε συσπειρώνει στην ψηφοφορία τους δικαστές από κάθε κλάδο και οι καθηγητές βοηθούν να σχηματίζεται αδιαμφισβήτητη πλειοψηφία. Στο ειδικό δικαστήριο των άρθρων 99 και 88 § 2 δικάζονται υποθέσεις δικαστών και οι μη τακτικοί δικαστές έχουν την ιδιότητα του τρίτου. Εξ άλλου, στα πρωτοβάθμια διαρκή στρατοδικεία, όχι όμως στο Αναθεωρητικό, μετέχουν και μάχιμοι αξιωματικοί, που γνωρίζουν τη στρατιωτική ψυχολογία. Τέλος, το δικαστήριο λειών το συγκροτούν κατά πλειοψηφία μη τακτικοί δικαστές από τη διοίκηση.

386.- Διακρίσεις. – Τα δικαστήρια διακρίνονται σε τακτικά, ειδικά, έκτακτα και εξαιρετικά.

Τα τακτικά (ή γενικής δικαιοδοσίας) χαρακτηρίζονται τα δικαστήρια που προβλέπονται από πάγιες διατάξεις (ή διαρκούς ισχύος) και έχουν αρμοδιότητα να δικάζουν, στον κλάδο τους, όλες τις διαφορές και όλες τις αξιόποινες πράξεις εκτός από όσες το Σύνταγμα ή νόμος αναθέτουν σε ειδικά δικαστήρια.

Το Σύνταγμα προβλέπει τρεις κλάδους τακτικών δικαστηρίων, τα πολιτικά, τα ποινικά και τα διοικητικά. Το κριτήριο αυτής της διακρίσεως είναι η δικαιοδοσία τους σε υποθέσεις ορισμένης κατηγορίας. Συνεπώς και τα μη τακτικά δικαστήρια υπόκεινται σε αυτή τη διάκριση. «Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει» (Σ 94 § 2, πρβλ. *jus civile*: αστικό δίκαιο). «Στα τακτικά ποινικά δικαστήρια ανήκει η τιμωρία των εγκλημάτων και η λήψη όλων των μέτρων που προβλέπουν οι ποινικοί νόμοι» (Σ 96 § 1). «Στο

Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει» (Σ 94 § 1). Τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια λέγονται τακτικά επειδή κάποτε υπήρχαν και ειδικά διοικητικά δικαστήρια, που έχουν καταργηθεί (ν. 1406/ 1983). Άρα το επίθετο «τακτικά» είναι πλέον περιττό.

Τακτικά πολιτικά δικαστήρια είναι τα πρωτοδικεία, τα εφετεία και ο Άρειος Πάγος. Τακτικά ποινικά δικαστήρια είναι τα πλημμελειοδικεία, τα εφετεία, τα μεικτά ορκωτά και ο Άρειος Πάγος. Τα πολιτικά και τα ποινικά δικαστήρια συγκροτούνται από κοινό σώμα δικαστών. Και στις δύο πυραμίδες είναι επί κεφαλής ο Άρειος Πάγος, που ασκεί τον αναφετικό έλεγχο ή, με απλά λόγια, κρίνει τη νομιμότητα των αποφάσεων και όχι των υποθέσεων. Τακτικά διοικητικά δικαστήρια είναι τα διοικητικά πρωτοδικεία, τα διοικητικά εφετεία και το Συμβούλιο Επικρατείας. Το Σύνταγμα πάντως ονομάζει τακτικά διοικητικά δικαστήρια μόνο τα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία. Το Συμβούλιο Επικρατείας και τα διοικητικά πρωτοδικεία και εφετεία έχουν χωριστό σώμα δικαστών, αλλά «Οι δικαστές των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων προάγονται στο βαθμό του Συμβούλου Επικρατείας και στο ένα πέμπτο των θέσεων, όπως νόμος ορίζει» (Σ 88 § 6). Την προαγωγή αυτή επιδιώκουν λίγοι πρόεδροι εφετών, διότι έχουν άνετη εργασία και αποφεύγουν επιβάρυνση σε νέο περιβάλλον. Η ρύθμιση έχει αποτύχει.

«Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: - α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου. - β) Η μετά από αίτηση ανάρτηση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. - γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. - δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα» (Σ 95 § 1).

Και τα ειδικά δικαστήρια προβλέπονται από πάγιες διατάξεις, αλλά είναι αρμόδια να δικάζουν μόνον ορισμένες υποθέσεις. Το Σύνταγμα αναφέρει περιοριστικώς τα ειδικά δικαστήρια (7 περιπτώσεις) και ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να ιδρύσει άλλα (Σ 94 § 1, 96 § 1). Ειδικά δικαστήρια είναι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Ειδικό Δικαστήριο ευθύνης υπουργών και Προέδρου Δημοκρατίας, το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας και «Μισθοδικείο», τα δικαστήρια ανηλίκων, τα διαρκή στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία και τα δικαστήρια λειών (Σ 100, 98, 86, 99, 96 §§ 3-4).

Όλο αυτό το πολυαρχικό σύστημα δικαιοδοσιών, δικαστηρίων και δικαστικών σωμάτων εξασθενίζει τη δικαστική εξουσία και προστασία.

Για το Α.Ε.Δ. βλ. κατωτ. αρ. 387 και για το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 ανωτ. αρ. 376.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε (1833) με πρότυπο τον αντίστοιχο γαλλικό θεσμό. Εκτός από δικαστικές αρμοδιότητες έχει και διοικητικές, οπότε θεωρείται «μεγάλο σώμα της διοικήσεως». Οι δικαστικές αρμοδιότητες είναι ιδίως «Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών» των δημόσιων υπολόγων κλπ., και «Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου» (Σ 98 § 1). Περαιτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει γνωμοδοτική αρμοδιότητα για νομοσχέδια «που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της» (Σ 73 § 2), «καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος» (Σ 98 § 1δ). Στην ελεγκτική του αρμοδιότητα ανήκουν ιδίως ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ.,

ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενοι είναι το Δημόσιο κλπ., ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων κλπ. και η υποβολή εκθέσεων προς τη βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του κράτους (Σ 98 § 1). «Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου», δικαστικές και μη, «δεν υπόκειται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας» (Σ 98 § 3). Οι αποφάσεις της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αμετάκλητες. Τότε το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει χαρακτηρή ανώτατου δικαστηρίου.

Κ α κ ο δ ι κ ί α είναι η πρόκληση ζημίας υπό την ιδιότητα του δικαστικού λειτουργού. «Οι δικαστικοί λειτουργοί ευθύνονται κατά την άσκηση των αναγομένων εις την δικαστικήν λειτουργίαν καθηκόντων των μόνον ένεκα δόλου, βαρείας αμελείας ή αρνησιδικίας, εφ' όσον εκ τούτων προέκυψε ζημία εις τον ενάγοντα. – Α ρ ν η σ ι δ ι κ ί α εκ μέρους των δικαστικών λειτουργών υπάρχει τότε μόνον, όταν ούτοι αρνούνται αδικαιολογήτως να αποφανθούν επί νομίμως υποβαλλομένων αιτήσεων των διαδίκων ή παρελκύουν αδικαιολογήτως την έκδοσιν αποφάσεων επί υποθέσεων ωρίμων προς τούτο, υφ' οιανδήποτε πρόφασιν και ιδίως την της σιωπής ή ασαφείας του νόμου» (6 §§ 1-2 ν. 693/1977). Κατά το Σύνταγμα, «Αγωγές κακοδικίας κατά δικαστικών λειτουργών δικάζονται, όπως νόμος ορίζει, από ειδικό δικαστήριο που συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρό του, και από ένα σύμβουλο της Επικρατείας, έναν αρεοπαγίτη, ένα σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δύο τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της Χώρας και δύο δικηγόρους, μέλη του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων, ως μέλη, που ορίζονται με κλήρωση. – Από τα μέλη του ειδικού δικαστηρίου εξαιρείται κάθε φορά εκείνο που ανήκει στο σώμα ή τον κλάδο της δικαιοσύνης που για ενέργεια ή παράλειψη λειτουργών του καλείται να αποφανθεί το δικαστήριο. Εφόσον πρόκειται για αγωγή κακοδικίας κατά μέλους του Συμβουλίου της Επικρατείας ή λειτουργών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, στο ειδικό αυτό δικαστήριο προεδρεύει ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου. – Δεν απαιτείται άδεια για να εγερθεί αγωγή κακοδικίας» (Σ 99). Αν δεν υπήρχε αυτή η συνταγματική ρύθμιση, οι αγωγές κακοδικίας θα ήταν αγωγές γ ι α α π ο ζ η μ ί σ η ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων. Η αναθεώρηση του 2001 διευρύνει τις αρμοδιότητες αυτού του ειδικού δικαστηρίου, του Δ ι κ α σ τ η ρ ί ο υ Α γ ω γ ώ ν Κ α κ ο δ ι κ ί α ς. Αυτό ως « Μ ι σ θ ο δ ι κ ε ί ο » πλέον, όπως το επονομάζουν, εκδικάζει και «διαφορές σχετικά με τις κάθε είδους αποδοχές και τις συντάξεις των δικαστικών λειτουργών και εφόσον η επίλυση των σχετικών νομικών ζητημάτων μπορεί να επηρεάσει τη μισθολογική, συνταξιοδοτική ή φορολογική κατάσταση ευρύτερου κύκλου προσώπων... Το δικαστήριο στις περιπτώσεις αυτές συγκροτείται με τη συμμετοχή ενός επιπλέον τακτικού καθηγητή και ενός επιπλέον δικηγόρου» (Σ 88 § 2).

Τα δ ι κ α σ τ ή ρ ι α α ν η λ ί κ ω ν είναι ποινικά και τα συγκροτούν τακτικοί δικαστές. Το Σύνταγμα (96 § 3) αναθέτει την οργάνωσή τους στον κοινό νομοθέτη και επιτρέπει να μην εφαρμόζονται σε αυτά οι διατάξεις του για δημοσιότητα των συνεδριάσεων και ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία των αποφάσεων. Τα δικαστήρια ανηλίκων μπορούν να δικάζουν ακόμη και κακουργήματα.

Και για την οργάνωση των δ ι α ρ κ ώ ν σ τ ρ α τ ο δ ι κ ε ί ω ν, ναυτοδικείων και αεροδικείων το Σύνταγμα (Σ 96 § 4α) παραπέμπει στον κοινό νόμο (167 επ. Στρ.Π.Κ.). Ορίζει μόνον ότι στην αρμοδιότητά τους «δεν μπορεί να υπαχθούν ιδιώτες». Επιτρέπει δηλαδή την αρμοδιότητα αυτών των ειδικών δικαστηρίων για όλα τα εγκλήματα στρατιωτικών, και πράγματι αυτό ισχύει κατά κανόνα (111 ΚΠΔ). Τα διαρκή στρατιωτικά δικαστήρια λειτουργούν και εκτός κατάστάσεως πολιορκίας και έχουν ratio την απαραίτητη πειθαρχία στο στράτευμα. Συγκροτούνται «κατά πλειοψηφία από μέλη του δικαστικού σώματος των ενόπλων δυνάμεων, που περι-

βάλλονται με τις εγγυήσεις λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας των λοιπών τακτικών δικαστικών λειτουργών... και εξομοιώνονται ως προς όλα με τους τακτικούς δικαστές» (Σ 96 § 5 εδ. α').

Το δικαστήριο λειώνει είναι αρμόδιο για τις κατασχέσεις πλοίων ή φορτίων από ναυτικές δυνάμεις «δικαιώματι πολέμου» (ν. ΔΡΜ' /1913, α.ν. 831/1946).

Έκτακτα χαρακτηρίζονται τα δικαστήρια που συγκροτούνται εκ των υστέρων για να δικάσουν ορισμένο πρόσωπο ή ορισμένη υπόθεση. Το Σύνταγμα τα απαγορεύει.

Τέτοιο ήταν, π.χ., το Έκτακτο Στρατοδικείο που δίκασε τους Έξι (βλ. ανωτ. αρ. 213).

Ίδρυση τέτοιων δικαστηρίων αποτελεί άρνηση της αρχής του φυσικού δικαστή (Σ 8 εδ. α', βλ. κατωτ. αρ. 475). «Δικαστικές επιτροπές και έκτακτα δικαστήρια, με οποιοδήποτε όνομα, δεν επιτρέπεται να συσταθούν» (Σ 8 εδ. β'). Οι όροι «δικαστικές επιτροπές» και «έκτακτα δικαστήρια» είναι ταυτόσημοι. Η απαγόρευση είναι απόλυτη, επειδή η σύστασή τους γίνεται για λόγους σκοπιμότητας, δηλαδή όχι για να δικάσουν αλλά για να καταδικάσουν. Έκτακτο χαρακτήρα έχει ένα δικαστήριο και όταν αποκτά συγκεκριμένη αρμοδιότητα εκ των υστέρων.

Τέλος, εξαιρετικά χαρακτηρίζονται τα δικαστήρια που μπορεί να συσταθούν όταν εφαρμόζεται ο νόμος περί καταστάσεως πολιορκίας.

Αυτά λέγονται έκτακτα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία, είναι όμως εξαιρετικά και όχι έκτακτα, διότι το Σύνταγμα (Σ 48 § 1) προβλέπει ρητά τη δυνατότητα να συσταθούν παρά την αρχή του φυσικού δικαστή. Στο πλαίσιο πάντοτε του νόμου περί καταστάσεως πολιορκίας, επιτρέπεται να συσταθούν εξαιρετικά στρατιωτικά δικαστήρια ή να διευρυνθεί η αρμοδιότητα των διαρκών στρατιωτικών δικαστηρίων. Και στις δύο περιπτώσεις στην αρμοδιότητά τους μπορεί να υπάγονται και κάθε λογής εγκλήματα μη στρατιωτικών (4-5 ν. 566/1977, βλ. κατωτ. αρ. 433).

387.- Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. – Το Σύνταγμα συγκεντρώνει στο Α.Ε.Δ. τις αρμοδιότητες που είχαν άλλοτε το Εκλογοδικείο και το Δικαστήριο συγκρούσεως καθηκόντων (73 και 85 Σ 1952) και του αναθέτει επί πλέον ορισμένες που αποβλέπουν ιδίως στην ενότητα της νομολογίας των τριών ανώτατων δικαστηρίων (Α.Π., Σ.τ.Ε., Ελ. Συν.)

Το Α.Ε.Δ. «*συγκροτείται από τους Προέδρους του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από τέσσερις συμβούλους της Επικρατείας και από τέσσερις αρεοπαγίτες, που ορίζονται με κλήρωση κάθε δύο χρόνια. Στο δικαστήριο αυτό προεδρεύει ο αρχαιότερος*» στον βαθμό «*από τους προέδρους του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου*». Όταν το Α.Ε.Δ. δικάζει για την άρση των συγκρούσεων ή την άρση της αμφισβητήσεως για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, μετέχουν στη συγκρότησή του «*και δύο τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της Χώρας, οι οποίοι ορίζονται με κλήρωση*» (Σ 100 § 2).

«Η οργάνωση και λειτουργία του δικαστηρίου, τα σχετικά με τον ορισμό, την αναπλήρωση και την επικουρία των μελών του, καθώς και τα σχετικά με τη διαδικασία σ' αυτό ορίζονται με ειδικό νόμο» (Σ 100 § 3), τον ν. 345/1976 όπως έχει τροποποιηθεί. Οι αποφάσεις του Α.Ε.Δ. «είναι αμετάκλητες», δεν προσβάλλονται με τριτανακοπή και δεν υπόκεινται σε αναψηλάφηση (Σ 100 § 4, Α.Ε.Δ. 1/1996 και 3/1980). Για τη διαδικασία στο Α.Ε.Δ. εφαρμόζονται αναλογικώς οι διατάξεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας.

Το Σύνταγμα ορίζει περιοριστικώς τις αρμοδιότητες του Α.Ε.Δ. Συγκεκριμένα, στη δικαιοδοσία του υπάρχουν:

«α) Η εκδίκαση ενστάσεων» κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών. Νομολογιακώς η αρμοδιότητα αυτή έχει επεκταθεί και στις ευρωεκλογές (Α.Ε.Δ. 27/1982).

Το ένδικο βοήθημα (ένσταση ή αίτηση) ασκείται μέσα σε 15 ημέρες από την ανακήρυξη των βουλευτών, ώστε να μην παρατείνεται η αμφιβολία για τη νομιμοποίησή τους. Λόγοι ενστάσεως είναι: α) Έλλειψη νόμιμων προσόντων αυτών που ανακηρύχθηκαν βουλευτές ή αναπληρωματικοί βουλευτές ή νόμιμο κώλυμα για την ανακήρυξή τους. β) Παράβαση του νόμου κατά τη διεξαγωγή της εκλογής. γ) Λάθος στην αρίθμηση των ψήφων» (126 § 1 εκλ. νομοθ.) Η παράβαση του νόμου και το λάθος στην αρίθμηση των ψήφων πρέπει να δημιουργεί αμφιβολίες ως προς το αν, και χωρίς αυτό, το συνολικό αποτέλεσμα της ψηφοφορίας θα ήταν το ίδιο. Η υπέρβαση του ανώτατου ορίου εκλογικών δαπανών αποτελεί παράβαση του νόμου. Δικαίωμα να ασκήσει ένσταση έχει κάθε υποψήφιος στην ίδια εκλογική περιφέρεια ο οποίος δεν έχει ανακηρυχθεί βουλευτής και κάθε εκλογέας της ίδιας περιφέρειας, αλλά ο εκλογέας δεν μπορεί να επικαλεσθεί λάθος στην αρίθμηση των ψήφων. Αν το δικαστήριο δεχθεί την αίτηση, ακυρώνει την εκλογή και είτε ανακηρύσσει βουλευτή έναν αναπληρωματικό είτε, εφόσον γεννάται αμφιβολία για το αν το τελικό αποτέλεσμα θα ήταν το ίδιο, διατάσσει την επανάληψη της ψηφοφορίας.

«β) Ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος».

Mutatis mutandis ισχύει ό,τι και στον έλεγχο των εκλογών. Ένσταση μπορεί να υποβάλει κάθε εκλογέας μέσα σε 10 ημέρες από τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων. Η διατύπωση πάντως του ερωτήματος δεν ελέγχεται, διότι δεν εμπίπτει στο κύρος και τα αποτελέσματα του δημοψηφίσματος.

«γ) Η κρίση για τα ασυμβίβαστα ή την έκπτωση βουλευτή» και ευρωβουλευτή (ν.1180/1981).

Δικαίωμα να υποβάλει σχετική αίτηση στο Α.Ε.Δ. έχει –για στέρηση των νόμιμων προσόντων ή ασυμβίβαστο (Σ 55 § 2 και 57)– κάθε βουλευτής, ακόμη και εκείνος για τον οποίο δημιουργήθηκε η αμφισβήτηση, όποιος δικαιούται να καταλάβει την έδρα που θα κενωθεί και κάθε εκλογέας της εκλογικής περιφέρειας του βουλευτή (39 ν. 345/1976, βλ. και ανωτ. αρ. 309).

«δ) Η άρση των συγκρούσεων μεταξύ των δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών ή μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αφενός και των αστικών και ποινικών δικαστηρίων αφετέρου ή, τέλος, μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των λοιπών δικαστηρίων».

Οι συγκρούσεις ονομάζονταν άλλοτε «συγκρούσεις καθηκόντων», δηλαδή αρμοδιοτήτων, και διακρίνονται σε καταφατικές και αποφατικές. Όταν μια διοικητική αρχή και ένα δικαστήριο ή δύο δικαστήρια που ανήκουν σε διαφορετικούς κλάδους της δικαστικής εξουσίας θεωρούν, και τα δύο, ότι είναι αρμόδια για ορισμένη υπόθεση, έχουμε καταφατική σύγκρουση. Αντίθετα, όταν θεωρούν ότι είναι αναρμόδια, έχουμε αποφατική. Η απόφαση του Α.Ε.Δ. «περιορίζεται εις την λύσιν του αμφισβητούμενου ζητήματος δικαιοδοσίας, εξαφανίζει την εσφαλμένως αποφανθείσαν επί τούτου απόφασιν ή διοικητικήν πράξιν [και] παραπέμπει την υπόθεσιν εις το κρινόμενον ως έχων δικαιοδοσίαν δικαστήριον ή αρχήν» (47 § 4 ν. 345).

«ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτές αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Η αρμοδιότητα αυτή αποβλέπει στην ενότητα της νομολογίας, όταν δύο τουλάχιστον από τα τρία ανώτατα δικαστήρια εκδίδουν αντίθετες αποφάσεις. Έτσι, συμπληρώνει και δεν ανατρέπει το ελληνικό σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας (βλ. κατωτ. αρ. 411). Ως τυπικοί νόμοι νοούνται φυσικά μόνον όσοι ψηφίσθηκαν από τη βουλή.

«στ) Η άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεδεμένων».

«Εκκρεμούς υποθέσεως ενώπιον οιοδήποτε δικαστηρίου ή διοικητικής αρχής και δημιουργούμενης αμφιβολίας περί τον χαρακτηρισμόν κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικώς παραδεδεμένων, το Ειδικόν Δικαστήριον επιλαμβάνεται προς άρσιν ταύτης», ύστερα από παραπεμπτική απόφαση του δικαστηρίου ή αίτηση του αρμόδιου υπουργού (52 § 1). Ratio και εδώ είναι η ενότητα των λύσεων.

«Διάταξη νόμου, που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευσή της σχετικής απόφασης ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση» (Σ 100 § 4 εδ. β').

Τυπικώς, η διάταξη δεν καταργείται. Αφού όμως κηρύσσεται ανίσχυρη για όλους, οι κανόνες δικαίου που περιέχει δεν ανήκουν πλέον στην έννομη τάξη και το ανώτατο δικαστήριο που τη θεώρησε συνταγματική δεν μπορεί να εμμένει στη νομολογία του. Κανονικά, δεν μπορεί να τεθεί πάλι θέμα συνταγματικότητας της ίδιας διατάξεως. Θεωρητικά, πάντως, το Α.Ε.Δ. μπορεί να αλλάξει νομολογία, ιδίως αν νέα νομοθετική πράξη θεσπίσει πάλι τον ίδιο κανόνα δικαίου.

Κάπως υπερβολικά, ορισμένοι χαρακτηρίζουν την αρμοδιότητα αυτή του Α.Ε.Δ. νομοθετική, διότι «καταργεί» κανόνες που θέτει το νομοθετικό όργανο.

Κηρύσσοντας ανίσχυρη μία αντισυνταγματική διάταξη νόμου από τη δημοσίευσή των αποφάσεών του και όχι *ex tunc*, το Α.Ε.Δ. συμβάλλει στην ασφάλεια του δικαίου, διότι δεν ανα-

τρέπεται καταστάσεις δημιουργημένες με βάση τη συγκεκριμένη διάταξη. Ειδικές διατάξεις (51/ν. 345) ρυθμίζουν την τύχη όσων δικαστικών αποφάσεων και διοικητικών πράξεων εκδόθηκαν κατά το χρονικό διάστημα στο οποίο ανατρέχει η αντισυνταγματικότητα.

II. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΑΝΕΞΑΡΤΗΣΙΑ

388.- Οι τακτικοί δικαστές. – Είναι οι λειτουργοί που κατ' επάγγελμα απονέμουν δικαιοσύνη. Διορίζονται με διαδικασία την οποία προβλέπει το Σύνταγμα και απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία, ώστε να επιτελούν τα δικαιοδοτικά τους καθήκοντα εφαρμόζοντας τους κανόνες δικαίου αποκλειστικά με δική τους ανεπηρέαστη κρίση και γνώμονα τη συνείδησή τους. Αντίθετα, *«Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους»* (Σ 103 § 1 εδ. α').

Η έννοια του δικαστικού λειτουργού είναι ευρύτερη από του τακτικού δικαστή –που έχει ψήφο– και περιλαμβάνει επί πλέον τους εισαγγελικούς λειτουργούς, τα μέλη των γενικών επιτροπειών της επικρατείας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και στο Ελεγκτικό Συνέδριο και τους παρέδρους και εισηγητές του Συμβουλίου Επικρατείας. Όλοι αυτοί δεν απονέμουν δικαιοσύνη, αλλά επικουρούν στην απονομή της. Άμισθοι δικαστικοί λειτουργοί χαρακτηρίζονται –όχι από το Σύνταγμα– οι δικηγόροι, συμβολαιογράφοι κ.ά.

«Οι δικαστικοί λειτουργοί διορίζονται με προεδρικό διάταγμα, σύμφωνα με νόμο που ορίζει τα προσόντα και τη διαδικασία επιλογής τους» (Σ 88 § 1). Ο νόμος καθιερώνει το σύστημα του διαγωνισμού για εισαγωγή στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών. Ύστερα από εκπαιδευτική και δοκιμαστική περίοδο *«διάρκειας έως τριών ετών»*, οι διοριζόμενοι γίνονται τακτικοί (Σ 88 § 3 εδ. α'), οπότε απολαμβάνουν την ισοβιότητα. Ως δόκιμοι *«μπορούν να ασκούν και καθήκοντα τακτικού δικαστή, όπως νόμος ορίζει»*. Εν συνεχεία σταδιοδρομούν και προάγονται στους ανώτερους βαθμούς (βλ. κατωτ. αρ. 390).

Υπάρχουν και άλλα συστήματα για την ανάδειξη των δικαστών. Η εκλογή από τον λαό φαίνεται ίσως δημοκρατική, αλλά ενέχει τον κίνδυνο της συναλλαγής και της υποταγής στα κόμματα. Ο διορισμός από την εκτελεστική εξουσία χωρίς διαγωνισμό φαίνεται ότι υπονομεύει τη δικαστική ανεξαρτησία, αλλά εφαρμόζεται με παραλλαγές στον αγγλοσαξωνικό κόσμο. Στην Αγγλία, μάλιστα, η επιλογή γίνεται ουσιαστικά από δικαστές με ένα σοφιστευμένο τρόπο και η εκτελεστική περιορίζεται στον διορισμό. Την ανεξαρτησία την εξασφαλίζει κυρίως το γεγονός ότι δεν υπάρχει σύστημα προαγωγής, αλλά διορισμοί γίνονται κατ' ευθείαν ακόμη και στα ανώτατα δικαστήρια. Έτσι, οι δικαστές διαφέρουν ριζικότερα από τους δημοσίους υπαλλήλους. Δικαστές γίνονται οι πλέον επιτυχημένοι δικηγόροι, που θεωρούν την

επιλογή τους μέγιστη αναγνώριση και την αποδέχονται επειδή ως δικαστές αποκτούν πολύ μεγάλο κοινωνικό κύρος και ικανοποιητική σύνταξη. Δεν πρέπει να ξεχνά κανείς ότι το δικηγορικό σώμα των αγγλοσαξωνικών χωρών έχει υψηλότατο επίπεδο. Αυτή η δεξαμενή επιτρέπει τη μεγάλη επιτυχία του συστήματος.

389.- Η λειτουργική ανεξαρτησία. – Έτσι χαρακτηρίζεται η ανεξαρτησία απέναντι στις δύο άλλες εξουσίες, νομοθετική και εκτελεστική. Πρόκειται για συνέπεια του χωρισμού των εξουσιών (στο άρθρο 26: «λειτουργία» = εξουσία).

Επειδή τα δικαστήρια είναι ανεξάρτητα από τη νομοθετική εξουσία «υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα» (Σ 93 § 4). Εδώ θεμελιώνεται ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.

Συνέπεια της ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας απέναντι στη νομοθετική είναι ότι αποκλείεται ανάμειξη της νομοθετικής στα καθήκοντα της δικαστικής. Κατ' αρχήν αποκλείεται η εξέταση των δικαστικών αποφάσεων και η κατάργηση των εκκρεμών δικών με νομοθετικές πράξεις.

Ο νόμος δεν μπορεί κατ' αρχήν να ρυθμίσει με νέους απρόσωπους κανόνες δικαίου περιουσιακά δικαιώματα συνταγματικώς κατοχυρωμένα, ακόμη και μη εμπράγματα, που έχουν αναγνωρισθεί με δικαστικές αποφάσεις. Ο νομοθέτης δεν μπορεί κατ' αρχήν να παρεμβαίνει στις εκκρεμείς δίκες –και όχι μόνο στις τελεσίδικες αποφάσεις–, διότι αυτό αντίκειται και στο δικαίωμα κάθε προσώπου για δίκαιη δίκη (ΕΣΔΑ 6 και Α.Π. 417/2004).

Η ανεξαρτησία των δικαστών από την εκτελεστική εξουσία αποκλείει κάθε ιεραρχικό έλεγχο, προληπτικό ή κατασταλακτικό, διοικητικού οργάνου πάντως στους δικαστές κατά την άσκηση των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων και στα δικαστήρια ως δικαιοδοτικά όργανα.

Οι δικαστές και τα δικαστήρια δεν είναι ιεραρχικώς υφιστάμενοι του υπουργού δικαιοσύνης. Αυτός, αλλά και ορισμένα δικαστικά όργανα, ασκούν εποπτεία που συνίσταται μόνο «στην επίβλεψη και στην έκδοση γενικών οδηγιών για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών των δικαστηρίων και των εισαγγελιών» (23 ν. 4938/2022).

«Η επιθεώρηση των τακτικών δικαστών ενεργείται από δικαστές ανώτερου βαθμού καθώς και από τον Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου» (Σ 87 § 3), ποτέ από διοικητικά όργανα. Οι δικαστικές αποφάσεις δεν υπόκεινται στην έγκριση κανενός διοικητικού οργάνου. «Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης» (Σ 95 § 5).

Όλα τα δικαστήρια και οι δικαστικοί λειτουργοί είναι ανεξάρτητοι και από τα ανώτερα δικαστήρια και δικαστές. «Οι δικαστές κατά την άσκηση των

καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους» (Σ 87 § 2). Ως νόμοι νοούνται οι ουσιαστικοί. Ακόμη περισσότερο, οι δικαστές «σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» (Σ 87 § 2). Η διάταξη αυτή αποτελεί επέκταση του δικαιώματος αντιστάσεως.

«Οποιαδήποτε οδηγία, σύσταση ή υπόδειξη σε δικαστικό λειτουργό για ουσιαστικό ή δικονομικό θέμα σε συγκεκριμένη υπόθεση ή κατηγορία υποθέσεων είναι ανεπίτρεπτη και συνιστά πειθαρχικό αδίκημα» (19 § 3 ΚΟΔΚΔΛ). Οι δικαστές δεν έχουν υποχρέωση να ακολουθούν την ερμηνεία που έδωσαν άλλα δικαστήρια, ακόμη και ανώτερα. Εξαιρείται μόνον η περίπτωση κατά την οποία δικάζουν μετά από αναπομπή λόγω αναιρέσεως.

Αν δεν υπήρχε το άρθρο 93 § 4, ο έλεγχος της συνταγματικότητας θα είχε έρεισμα στο άρθρο 87 § 2.

390.- Η προσωπική ανεξαρτησία. – Η λειτουργική ανεξαρτησία –και κατά βάθος η ιδιότητα του τρίτου– πλήττεται, αν οι δικαστικοί λειτουργοί μπορεί να φοβούνται δυσμενή υπηρεσιακή μεταχείριση επειδή ασκούν τα καθήκοντά τους με αμεροληψία και κατά συνείδηση. Γι' αυτό περιβάλλονται από πανοπλία εγγυήσεων για την υπηρεσιακή τους κατάσταση.

Βάση της προσωπικής ανεξαρτησίας αποτελεί η **ισοβιότητα**. Αυτή όμως συνδυάζεται με όριο ηλικίας και έτσι καταντά ψιλό όνομα. Σημαίνει απλώς ότι ο δικαστικός λειτουργός μισθοδοτείται μέχρι να τον καταλάβει το όριο ηλικίας, δηλαδή ακόμη και στην απίθανη περίπτωση που καταργηθεί η θέση του. Αντίθετα, η μονιμότητα, που έχουν οι δημόσιοι υπάλληλοι, ισχύει μόνον «εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν» (Σ 103 § 4 εδ. α'). Με άλλα λόγια, όταν η θέση καταργείται, η απόλυση δημοσίου υπαλλήλου επιτρέπεται, αλλά δικαστικού λειτουργού αποκλείεται.

Την ισοβιότητα τη συμπληρώνουν –ή την αναπληρώνουν κάπως– άλλες εγγυήσεις. Κατ' αρχήν, την υπηρεσιακή κατάσταση των δικαστικών λειτουργών την κρίνουν δικαστήρια ή συλλογικά όργανα που συγκροτούν δικαστικοί λειτουργοί. Αυτά είναι τα ανώτατα δικαστικά συμβούλια και τα πειθαρχικά συμβούλια, που χαρακτηρίζονται δικαστικές αρχές ή δικαστικά όργανα και ανήκουν στη δικστική εξουσία.

Όπως είδαμε, ο **διορισμός** των δικαστικών λειτουργών δεν είναι στη διακριτική ευχέρεια της εκτελεστικής εξουσίας και από την επιθεώρησή τους αποκλείονται οι δύο άλλες εξουσίες. Στο ίδιο πνεύμα, «Οι δικαστικοί λειτουργοί μπορούν να παυθούν μόνο ύστερα από δικαστική απόφαση, εξαιτίας ποινικής καταδίκης ή για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα ή ασθένεια ή αναπηρία ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια, που βεβαιώνονται όπως νόμος ορίζει και αφού τηρηθούν οι διατάξεις» του Συντάγματος για δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων και αιτιολόγηση

των δικαστικών αποφάσεων (Σ 88 § 4). Όσον αφορά τη σταδιοδρομία, «Οι προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών λειτουργών ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από απόφαση ανώτατου δικαστικού συμβουλίου. Αυτό συγκροτείται από τον πρόεδρο του οικείου ανώτατου δικαστηρίου και από μέλη του ίδιου δικαστηρίου που ορίζονται με κλήρωση» (βλ. λεπτομέρειες στο άρθρο 90).

Το ανώτατο δικαστικό συμβούλιο «συγκροτείται με αυξημένη σύνθεση... όταν κρίνει για προαγωγές στις θέσεις» ανώτατων δικαστικών λειτουργών (Σ 90 § 2 εδ. α').

«Αν ο Υπουργός Δικαιοσύνης διαφωνεί με την κρίση ανώτατου δικαστικού συμβουλίου, μπορεί να παραπέμψει το ζήτημα στην ολομέλεια του οικείου ανώτατου δικαστηρίου... Δικαίωμα προσφυγής έχει και ο δικαστικός λειτουργός στον οποίον αφορά η κρίση... –Οι αποφάσεις της ολομέλειας ως δευτεροβάθμιου ανώτατου δικαστικού συμβουλίου... και οι αποφάσεις του ανώτατου δικαστικού συμβουλίου, με τις οποίες δεν διαφώνησε ο Υπουργός, είναι γι' αυτόν υποχρεωτικές» (Σ 90 §§ 3-4).

Οι εγγυήσεις που καλύπτουν την *πειθαρχική* εξουσία στους δικαστικούς λειτουργούς είναι παρόμοιες με τις εγγυήσεις για την υπηρεσιακή τους εξέλιξη. Τα πειθαρχικά συμβούλια συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και ενίοτε καθηγητές πανεπιστημίου, που είναι δημόσιοι λειτουργοί.

«Η πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς λειτουργούς, από το βαθμό του αρεοπαγίτη ή αντεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και πάνω, ή στους αντίστοιχους με αυτούς, ασκείται από ανώτατο πειθαρχικό συμβούλιο, όπως νόμος ορίζει. Την πειθαρχική αγωγή εγείρει ο Υπουργός Δικαιοσύνης. – Το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως Πρόεδρό του, από δύο αντιπροέδρους ή συμβούλους της Επικρατείας, δύο αντιπροέδρους του Αρείου Πάγου ή αρεοπαγίτες, δύο αντιπροέδρους ή συμβούλους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δύο τακτικούς καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της Χώρας, ως μέλη. Τα μέλη του Συμβουλίου ορίζονται με κλήρωση μεταξύ εκείνων που έχουν υπηρεσία τριών τουλάχιστον ετών στο οικείο ανώτατο δικαστήριο ή σε νομική σχολή και κάθε φορά που το Συμβούλιο καλείται να αποφασίσει για ενέργεια μέλους ανώτατου δικαστηρίου, εισαγγελέα ή επιτρόπου, αποκλείονται από τη σύνθεσή του τα μέλη που ανήκουν στο οικείο δικαστήριο. Εφόσον πρόκειται για πειθαρχική δίωξη κατά μελών του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο προεδρεύει ο Πρόεδρος του Αρείου Πάγου. – Η πειθαρχική εξουσία στους λοιπούς δικαστικούς λειτουργούς ασκείται σε πρώτο και δεύτερο βαθμό από συμβούλια που συγκροτούνται με κλήρωση από τακτικούς δικαστές, κατά τους ορισμούς του νόμου. Την πειθαρχική αγωγή εγείρει και ο Υπουργός της Δικαιοσύνης» (Σ 91).

Σε κατοχύρωση της ανεξαρτησίας αποβλέπει και η καθιέρωση ορισμένων *ασυμβίβαστων* για τους δικαστικούς λειτουργούς.

«Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς να παρέχουν κάθε άλλη μισθωτή υπηρεσία καθώς και να ασκούν οποιοδήποτε επάγγελμα. – Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς να εκλέγονται μέλη της Ακαδημίας Αθηνών ή του διδακτικού προσωπικού ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, καθώς και να μετέχουν σε συμβούλια ή επιτροπές που ασκούν αρμοδιότητες πειθαρχικού, ελεγκτικού ή δικαιοδοτικού χαρακτήρα και σε νομοπαρασκευαστικές επιτροπές, εφόσον η συμμετοχή τους αυτή προβλέ-

πεται ειδικά από το νόμο. Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς απαγορεύεται. Καθήκοντα σχετικά με την εκπαίδευση των δικαστικών λειτουργών θεωρούνται δικαστικά. Επιτρέπεται η ανάθεση σε δικαστικούς λειτουργούς των καθηκόντων εκπροσώπησης της Χώρας σε διεθνείς οργανισμούς. Η διενέργεια διαιτησιών από δικαστικούς λειτουργούς επιτρέπεται μόνο στο πλαίσιο των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, όπως νόμος ορίζει» (Σ 89 §§ 1-3).

Παρομοίως, «Απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση» (Σ 89 § 4).

Επιτρέπεται άραγε οι δικαστικοί λειτουργοί να γίνουν υ φ υ π ο υ ρ γ ο ί, που δεν αποτελούν μέλη του υπουργικού συμβουλίου; Όχι, διότι υπάρχει η ίδια ratio και διότι κάτι τέτοιο θα περιέγραφε τη συνταγματική απαγόρευση.

Η ανάθεση μη δικαστικών καθηκόντων, εφόσον επιτρέπεται, γίνεται ύστερα από συγκατάθεση του δικαστικού λειτουργού και «σχετική, δεσμευτική για τη Διοίκηση, πράξη του αρμόδιου οργάνου της δικαστικής λειτουργίας», ενώ η διοίκηση οφείλει να αποδέχεται αμέσως την παραίτηση από αυτά (ΣτΕ 1730-2/1982, 5203/1987, ν. 2993/2002).

391.- Η φαλκίδευσή της. – Τέσσερις όμως άλλες ρυθμίσεις δύσκολα συνάδουν προς την ισοβιότητα και την προσωπική ανεξαρτησία. Πρώτον και κύριον, η εγγύηση του ανώτατου δικαστικού συμβουλίου δεν ισχύει για τις προαγωγές στις –σήμερα 37!...– θέσεις της η γ ε σ ί α ς της δικαιοσύνης. Οι προαγωγές αυτές γίνονται με προεδρικό διάταγμα ύστερα από πρόταση του υ π ο υ ρ γ ι κ ο ύ σ υ μ β ο υ λ ί ο υ. Προηγούνται απλές γνώμες της ολομέλειας του οικείου δικαστηρίου και της Διασκέψεως των προέδρων της βουλής, η τελευταία «μετά από ακρόαση των υποψηφίων» (ΚΒ, 14, 27 ν. 5123/2024). Κατά βάθος, οι προαγωγές είναι στη διακριτική ευχέρεια του κυβερνώντος κόμματος.

«Οι προαγωγές στις θέσεις του προέδρου και του αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου, όπως νόμος ορίζει. Η προαγωγή στη θέση του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου ενεργείται με όμοιο διάταγμα, με επιλογή μεταξύ των μελών του Αρείου Πάγου και των αντεισαγγελέων του, όπως νόμος ορίζει. Η προαγωγή στη θέση του γενικού επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενεργείται με όμοιο διάταγμα με επιλογή μεταξύ των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της αντίστοιχης Γενικής Επιτροπείας, όπως νόμος ορίζει. Η προαγωγή στις θέσεις (sic) του γενικού επιτρόπου των διοικητικών δικαστηρίων ενεργείται με όμοιο επίσης διάταγμα με επιλογή μεταξύ των μελών της αντίστοιχης Γενικής Επιτροπείας και των προέδρων εφετών των διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει. Η θητεία του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου και των Γενικών Επιτρόπων των διοικητικών δικαστηρίων και του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών ακόμη και αν ο δικαστικός λειτουργός που κατέχει τη θέση δεν καταλαμβάνεται από το όριο ηλικίας. Ο τυχόν υπολειπόμενος μέχρι τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας χρόνος λογίζεται ως πραγματική συντάξιμη υπηρεσία, όπως νόμος ορίζει» (Σ 90 § 5). Υπενθυμίζουμε ότι το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α. έχει όλους κι' όλους 9 πραγματικά ισόβιους δικαστές (βλ. ανωτ. αρ. 152).

Οι αποφάσεις ή πράξεις για την υπηρεσιακή εξέλιξη των δικαστικών λειτουργών, καθώς και οι πειθαρχικές αποφάσεις που τους αφορούν, «δεν προσβάλλονται στο Συμβούλιο Επικρατείας» (Σ 90 § 6 και 91 § 4). Τούτο είναι λογικό, διότι προέρχονται από τη δικαστική εξουσία. Βέβαια, οι προαγωγές στις θέσεις της

ηγεσίας της δικαιοσύνης γίνονται από την εκτελεστική, αλλά ούτε αυτές ελέγχονται δικαστικά.

Με αφορμή αίτηση ακυρώσεως για παράλειψη προαγωγής σε θέση αντιπροέδρου ανώτατου δικαστηρίου, η νομολογία δεν δέχεται τη θεωρία των αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος (ΣτΕ 282/1984 και Α.Ε.Δ. 11/2003, βλ. ανωτ. αρ. 150). Η παράλειψη αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη. Η αίτηση ακυρώσεως για όλες αυτές τις πράξεις και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατοχυρώνονται συνταγματικά (Σ 95 § 1α και 20 § 1), αλλά εδώ πρόκειται για υπηρεσιακή εξέλιξη δικαστικού λειτουργού, που δεν προσβάλλεται στο Συμβούλιο Επικρατείας. Η ειδική διάταξη επικρατεί έναντι της γενικής και δεν παραμερίζεται ως δήθεν αντισυνταγματική.

Δεύτερον, το όριο ηλικίας, κατά το οποίο οι «ισόβιοι» δικαστικοί λειτουργοί συνταξιοδοτούνται, είναι το 67ο έτος για τους ανώτατους και το 65ο για τους υπόλοιπους.

«Οι δικαστικοί λειτουργοί, έως και το βαθμό του εφέτη ή του αντεισαγγελέα εφετών και τους αντίστοιχους με αυτούς βαθμούς, αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το εξηκοστό πέμπτο έτος της ηλικίας τους και όλοι όσοι έχουν βαθμούς ανώτερους από αυτούς ή τους αντίστοιχους με αυτούς αποχωρούν υποχρεωτικά από την υπηρεσία μόλις συμπληρώσουν το εξηκοστό έβδομο έτος της ηλικίας τους. Για την εφαρμογή της διάταξης αυτής θεωρείται σε κάθε περίπτωση ως ημέρα που συμπληρώνεται το όριο αυτό η 30ή Ιουνίου του έτους της αποχώρησης του δικαστικού λειτουργού» (Σ 88 § 5).

Με τις σημερινές συνθήκες υγείας και το προσδόκιμο ζωής, το όριο ηλικίας είναι πολύ χαμηλό. Ο δικαστής στο 67ο έχει συγκεντρώσει γνώσεις, πείρα και, ίσως, σοφία. Με τη συνταξιοδότηση αισθάνεται ότι αυτά τα μεγάλα προσόντα πάνε χαμένα, ενώ η υγεία του τού επιτρέπει να τα αξιοποιήσει. Πολλοί δικαστές κάνουν άλλη μια μικρή σταδιοδρομία ως μέλη ανεξάρτητων αρχών, επιτροπών, διαφόρων συμβουλίων κλπ. Αυτές τις θέσεις τούς τις προσφέρει η εκτελεστική εξουσία. Πριν φθάσει λοιπόν ο δικαστής στο 67ο, συχνά διαμορφώνει χαρακτηριστικά αρεστού στο κυβερνών κόμμα ή σε κάθε κόμμα. Και αυτός ο διορισμός είναι νόμιμος, ενώ ο χρηματισμός από ιδιώτη αποτελεί έγκλημα. Πολύ σοφότερα, το Σύνταγμα του 1952 έθετε όριο ηλικίας για τους ανώτατους δικαστές το 70ο και το Σύνταγμα του 1911 επέτρεπε το 75ο με την τότε ιατρική. Έπειτα, οι πράξεις αυτών των οργάνων κατ' αρχήν ελέγχονται δικαστικά και οι δικαστές που τις κρίνουν είναι νεότεροι και ενίοτε μαθητές όσων τις υπογράφουν.

Τίποτε δεν εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να ιδρύσει νέο βαθμό ανώτερο του εφέτη. Π.χ., άλλοτε υπήρχαν αντιπρόεδροι εφετών. Όλοι οι εφέτες θα κρίνονται για προαγωγή λίγο πριν από το 65ο και ως αντιπρόεδροι θα παραμένουν έως το 67ο. Παρομοίως, θα ήταν δυνατόν μετά την αφυπηρέτηση όλοι οι δικαστές να «*Συνεχίζουν. να χειρίζονται τις υποθέσεις που έχουν ήδη αναλάβει*» (ΕΣΔΑ 23 § 3), όπως συνάδει με την αρχή του φυσικού δικαστή, από τον οποίο δεν μπορεί να αφαι-

ρεθεί υπόθεση (βλ. κατωτ. αρ. 475). Όσοι θέλουν θα αναλαμβάνουν εγκαίρως υποθέσεις. Τέτοιες ρυθμίσεις εξασφαλίζουν σημαντικές οικονομίες και ταχύτερη απονομή δικαιοσύνης.

Τρίτον, το Σύνταγμα ορίζει ότι «Οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργιών είναι ανάλογες με το λειτούργημά τους» (Σ 88 § 2 εδ. α'). Η διάταξη αυτή εμπεριέχει γενική ρήτρα και εφαρμόζεται τελικώς με ένθετο δικανικό συλλογισμό που εξειδικεύει το ποσό κατά το οποίο οι αποδοχές είναι ανάλογες με το λειτούργημα.

Σχετικώς έχει δημιουργηθεί νομολογία κατά την οποία οι αποδοχές του προέδρου Αρείου Πάγου κλπ., με επεκτατική εφαρμογή της αρχής της ισότητας, εξομοιώνονται με τις υψηλότερες αποδοχές κάθε οργάνου της εκτελεστικής εξουσίας (π.χ., ιατρών Ε.Σ.Υ.), επειδή οι τρεις εξουσίες είναι ισότιμες. Συγχρόνως, όμως, «Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς» (Σ 23 § 2 εδ. β'), ενώ η εκτελεστική εξουσία διατηρεί τις αποδοχές τους σε χαμηλά επίπεδα, ξέροντας ότι οι δικαστές θα επιτύχουν αύξησή τους δικαστικά. Άλλωστε, η βουλή, για τη βουλευτική αποζημίωση, λαμβάνει υπ' όψη τις αποδοχές προέδρου Αρείου Πάγου (βλ. ανωτ. αρ. 318). Για να αντιμετωπισθεί όλη αυτή η κατάσταση, ο αναθεωρητικός νομοθέτης ίδρυσε το «Μισθοδικείο», αλλά αυτό συνέχισε την ίδια νομολογία, κάτι που ήταν εύκολα προβλέψιμο. Το ζήτημα είναι ότι ούτε η εκτελεστική εξουσία ούτε η βουλή αναλαμβάνουν ξεκάθαρα ευθύνες και προτιμούν να φθείρονται οι δικαστές, που δεν ζητούν κατάργηση του «Μισθοδικείου».

Τέλος, η διάταξη που επιτρέπει στους δικαστικούς λειτουργούς να εκλέγονται μέλη του διδακτικού προσωπικού ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (Σ 89 § 2 εδ. α') οδηγεί σε εξαρτήσεις, ιδίως όταν δεν βρίσκονται στην ανώτατη ακαδημαϊκή βαθμίδα.

392.- Εγγυήσεις για τα άτομα. – Η δικαστική ανεξαρτησία, λειτουργική και προσωπική, ενισχύεται από τέσσερις εγγυήσεις που εκ πρώτης όψεως φαίνονται ότι προστατεύουν τα άτομα. Και αυτές όμως λειτουργούν εξ ίσου υπέρ της δικαστικής εξουσίας, που άλλωστε έχει σκοπό την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων. Οι εγγυήσεις αυτές είναι η συμμετοχή λαϊκού στοιχείου στη συγκρότηση ορισμένων δικαστηρίων, η δημοσιότητα των συνεδριάσεων των δικαστηρίων, το αιτιολογημένο των δικαστικών αποφάσεων και το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας.

«Τα κακουργήματα και τα πολιτικά εγκλήματα δικάζονται από μικτά ορκωτά δικαστήρια που συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και ενόρκους, όπως νόμος ορίζει» (Σ 97 § 1 εδ. α')

Από τη Γαλλική Επανάσταση και ακολουθώντας και εδώ το αγγλικό δίκαιο, διαδίδεται και στην ηπειρωτική Ευρώπη ο θεσμός των ενόρκων. Τα σημαντικότερα εγκλήματα τα δικάζει ορκωτό δικαστήριο, το (αμιγές) κακουργιοδικείο, που αποτελείται από απλούς πολίτες, τους ενόρκους, και τακτικούς δικαστές. Οι ένορκοι, που αναδεικνύονται με κλήρο, συνεδριάζουν

χωριστά και κρίνουν για την ενοχή του κατηγορουμένου. Οι τακτικοί δικαστές, οι σύνεδροι, διευθύνουν τη διαδικασία, αποφασίζουν για νομικά ιδίως ζητήματα και αποφαινόμενοι για την ποινή με βάση την ετυμηγορία των ενόρκων. Άλλοτε, το λαϊκό στοιχείο απέκλειε την έφεση στις αποφάσεις του κακουργιοδικείου. Έλεγαν ότι «δεν γίνεται έφεση από τον λαό στον λαό». Όλο όμως αυτό το σύστημα επικρίνεται έντονα. Οι τακτικοί δικαστές θεωρούν σε άλλες χώρες ότι οι ένορκοι είναι υπερβολικά αυστηροί και στην Ελλάδα ότι είναι υπερβολικά επιεικείς. Ως μέση λύση, στην Ελλάδα υπάρχουν σήμερα τα «μικτά ορκωτά δικαστήρια» και τα «μικτά ορκωτά εφετεία». Οι ένορκοι και οι τακτικοί δικαστές συνεδριάζουν μαζί και στους δύο βαθμούς, αλλά την πλειοψηφία την έχουν οι ένορκοι (4 προς 3).

Για τους ίδιους λόγους τα περισσότερα κακουργήματα και πολιτικά εγκλήματα έχουν υπαχθεί στη δικαιοδοσία των εφετείων, αλλά ο νομοθέτης είναι κατ' αρχήν ελεύθερος. Εκείνα μπορεί να υπαχθούν «με νόμο στην αρμοδιότητα των μικτών ορκωτών δικαστηρίων», αλλά και αντιστρόφως, επίσης με νόμο, «μπορεί να υπαχθούν στη δικαιοδοσία των ιδίων εφετείων και άλλα κακουργήματα» (Σ 97 § 2). Τα «ίδια εφετεία» –που γνώριζε ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 και «στη δικαιοδοσία των οποίων» επιτρέπει κατ' εξαίρεση να υπαχθούν κακουργήματα– δεν ήταν μονομελή. Τέτοια ιδρύονται μεταγενέστερα. Η μεταφορά δικαιοδοσίας για την εκδίκαση κακουργημάτων από ορκωτά δικαστήρια σε μονομελή ή πασχει συνταγματικά, διότι απουσιάζει πλέον η συλλογική κρίση.

«Οι συνεδριάσεις κάθε δικαστηρίου είναι δημόσιες, εκτός αν το δικαστήριο κρίνει με απόφασή του ότι η δημοσιότητα πρόκειται να είναι επιβλαβής στα χρηστά ήθη ή ότι συντρέχουν ειδικοί λόγοι προστασίας της ιδιωτικής ή οικογενειακής ζωής των διαδίκων» (Σ 93 § 2).

Όπως και στο αντιπροσωπευτικό σώμα, η δημοσιότητα επιτρέπει τον κοινωνικό έλεγχο και περιορίζει την αυθαίρεσία. Η δημοσιότητα συνίσταται στη δυνατότητα του κοινού να παρακολουθεί τις συνεδριάσεις και του τύπου να δημοσιεύει τις συζητήσεις της δίκης (για την εξαίρεση των δικαστηρίων ανηλίκων βλ. ανωτ. αρ. 386).

«Κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη και απαγγέλλεται σε δημόσια συνεδρίαση. -...Η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά» (Σ 93 § 3).

Έτσι ενισχύεται το συναίσθημα ευθύνης των δικαστών και ελέγχεται η ορθότητα των συλλογισμών με τους οποίους κατέληξαν στην κρίση τους. Στις αποφάσεις καταχωρίζονται «και τα ονόματα των δικαστών που μειοψηφούν» (40 ν. 2172/1993).

«Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματά ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει» (Σ 20 § 1).

Εδώ ιδρύεται ατομικό δικαίωμα. Κάθε πρόσωπο μπορεί να αξιώνει από τη δικαστική εξουσία την προστασία του και δεν επιτρέπεται να δικάζεται χωρίς να ακουσθεί. Εξ άλλου, η ΕΣΔΑ κατοχυρώνει δικαίωμα σε δίκαιη δίκη (βλ. κατωτ. αρ. 550).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΟΡΓΑΝΑ

393.- Το γενικό σχήμα. – Τα διακυβερνητικά και ομοσπονδιακά στοιχεία της Ε.Ε. αποτυπώνονται στην οργάνωση των θεσμών της. Τα ευρωπαϊκά όργανα δανείζονται την ονομασία και τις αρμοδιότητες από τα αντίστοιχα όργανα των κρατών μελών, αλλά δεν στερούνται πρωτοτυπία στη διαμόρφωσή τους και στις σχέσεις μεταξύ τους. Η αλληλεξάρτησή τους εξασφαλίζει την αναγκαία ισορροπία του οικοδομήματος. Αργά αλλά σταθερά, η Ε.Ε. προχωρεί προς κατεύθυνση ολοένα και περισσότερο υπερεθνική και ομοσπονδιακή.

Τα κύρια θεσμικά όργανα με αποφασιστικές αρμοδιότητες είναι η Επιτροπή, το Συμβούλιο Υπουργών (σε σύνθεση αρχηγών κρατών και Κυβερνήσεων, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Δικαστήριο και το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Δεύτερεύονται όργανα, με συμβουλευτικές ή και διαχειριστικές αρμοδιότητες, είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, η Επιτροπή Περιφερειών και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών βρίσκεται η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, η οποία μετά την Οικονομική και Νομισματική Ένωση και το ευρώ είναι αρμόδια, με ευρεία ανεξαρτησία, για τη χάραξη και διαχείριση της νομισματικής πολιτικής. Προσθέτουμε τις Ανεξάρτητες Ευρωπαϊκές Αρχές (Agencies) και τον Ευρωπαϊκό Διαμεσολαβητή (Ombudsman).

394.- Τα κύρια όργανα. – Η Επιτροπή είναι το πλέον πρωτότυπο και κατ' εξοχήν υπερεθνικό όργανο της Ε.Ε. Απαρτίζεται από ένα μέλος ανά κράτος μέλος. Τα μέλη τα προτείνουν οι εθνικές Κυβερνήσεις, αλλά είναι πλήρως ανεξάρτητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Ο Πρόεδρος προτείνεται από το Συμβούλιο και εκλέγεται από το κοινοβούλιο, έχει ηυξημένες αρμοδιότητες και μετέχει στη συγκρότηση του σώματος. Η Επιτροπή έχει αποκλειστικό δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας και καμία νομοθετική διαδικασία δεν κινείται χωρίς πρότασή της. Η Επιτροπή έχει και ευρύτατες εκτελεστικές αρμοδιότητες, που της παρέχονται από το Συμβούλιο Υπουργών. Αποφασίζει με απλή πλειοψηφία, αλλά σχεδόν πάντοτε επιδιώκεται σύμπνοια. Η Επιτροπή αποτελεί την Κυβέρνηση της Ε.Ε., αν και δεν διαθέτει πλήρη εκτελεστική εξουσία. Η Επιτροπή εμφανίζεται στο Κοινοβούλιο και λαμβάνει ψήφο εμπιστοσύνης, ενώ το Κοινοβούλιο μπορεί να την αποπέμψει με πρόταση μομφής. Επειδή όμως η Επιτροπή υπηρετεί το κοινό ευρωπαϊκό συμφέρον και έχει μέλη ανεξάρτητα, δεν υπακούει στο κομματικό κοινοβουλευτικό πρότυπο. Η Επιτροπή θα γίνει πραγματική Κυβέρνηση μόνον όταν το η Ε.Ε. γίνει ομοσπονδιακό κράτος.

Το Συμβούλιο Υπουργών είναι το κατ' εξοχήν νομοθετικό όργανο, αφού έχει δικαίωμα να συναποφασίζει με το Κοινοβούλιο και έχει αποκλειστικές αρμοδιότητες σε ορισμένους τομείς. Επίσης, έχει σημαντικές εκτελεστικές αρμοδιότητες, εφόσον δεν τις εκχω-

ρεί στην Επιτροπή. Το Συμβούλιο αποτελείται από τους υπουργούς εξωτερικών των κρατών μελών (Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων) ή από τους αρμόδιους υπουργούς για τα υπό συζήτηση θέματα (Γεωργίας, Υγείας κ.ο.κ.). Αποφασίζει με πλειοψηφία των μελών του, όταν δεν ορίζει διαφορετικά η Συνθήκη. Στις περισσότερες περιπτώσεις η Συνθήκη προβλέπει «σταθμισμένη πλειοψηφία», όπου κάθε κράτος μέλος διαθέτει ορισμένο αριθμό ψήφων ανάλογα με το ειδικό του βάρος, αλλά πολλοί τομείς, ιδίως στις εξωτερικές σχέσεις, απαιτούν ομοφωνία. Με την πάροδο του χρόνου, ολοένα και περισσότεροι τομείς πολιτικής υπάγονται στο σύστημα κατά το οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία και ολοένα και περισσότεροι τομείς χρειάζονται συναπόφαση με το Κοινοβούλιο, πράγμα που δείχνει την ομοσπονδιακή εξέλιξη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκλέγεται άμεσα και είναι το δεύτερο νομοθετικό σώμα, του οποίου η σύμπραξη απαιτείται κατά τη διαδικασία και τη συναπόφαση για την υιοθέτηση των περισσότερων «νομοθετικών πράξεων» της Ε.Ε. Η ευθυγράμμιση της πενταετούς θητείας του με τη θητεία της Επιτροπής, οι ενώπιόν του ακροάσεις των υποψηφίων μελών της Επιτροπής, ο μηχανισμός εμπιστοσύνης και δυσπιστίας, η δυνατότητα να καταρτίζονται πολυεθνικοί συνδυασμοί και η συγκρότηση κοινοβουλευτικών ομάδων δείχνουν τη βαθμιαία εξομίωση του Ευρωπαϊκού με τα εθνικά κοινοβούλια, με τα οποία αυτό συνεργάζεται ολοένα και στενότερα.

Το Δικαστήριο εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου της Ε.Ε. κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή των Συνθηκών. Η διαπλαστική νομολογία του Δικαστηρίου επέβαλε την υποχώρηση του ευρωπαϊκού δικαίου έναντι των εθνικών και την άμεση εφαρμογή του στις εθνικές έννομες τάξεις,

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τη δημοσιονομική διαχείριση στην Ε.Ε. Έχει επίσης τη δυνατότητα να ασκεί ελέγχους και στα κράτη μέλη σε συνεργασία με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές.

395.- Οι σημερινές ανάγκες. – Το οργανωτικό σχήμα της Ε.Ε. στηρίζεται στην ισορροπία μεταξύ των διαφόρων ευρωπαϊκών οργάνων και μεταξύ ευρωπαϊκών και αντίστοιχων οργάνων των κρατών μελών. Έχει υπηρετήσει ικανοποιητικά τις ανάγκες της Ε.Ε., αλλά η μεγάλη διεύρυνσή της και οι παγκόσμιες προκλήσεις δείχνουν ήδη τα όριά του. Το θεσμικό πρόβλημα δεν είναι το μεγαλύτερο από όσα αντιμετωπίζει η Ε.Ε., αλλά η εύρυθμη λειτουργία συστήματος για λήψη αποφάσεων είναι προϋπόθεση επιτυχίας στην περαιτέρω πορεία. Τα επί μέρους ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπισθούν είναι ιδίως η σύνθεση της Επιτροπής, η πλειοψηφία στο Συμβούλιο Υπουργών, η λειτουργία της προεδρίας και οι τομείς όπου είναι αναγκαία κοινή πολιτική. Μετά την αποχώρηση της Μεγάλης Βρετανίας, την πανδημία του κορωνοϊού, και την επανεκλογή του Τράμπ, τα μεγάλα ζητήματα είναι ο διάχυτος ευρωσκεπτικισμός και ο ρόλος της Γερμανίας, που *mutatis mutandis* επιδιώκει με την οικονομία περίπου ότι δεν επέτυχε με τους δύο παγκόσμιους πολέμους και επανεξοπλίζεται. Η έλλειψη ευρωπαϊκού λαού ως κρατικού οργάνου είναι πλέον κραυγαλέα.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

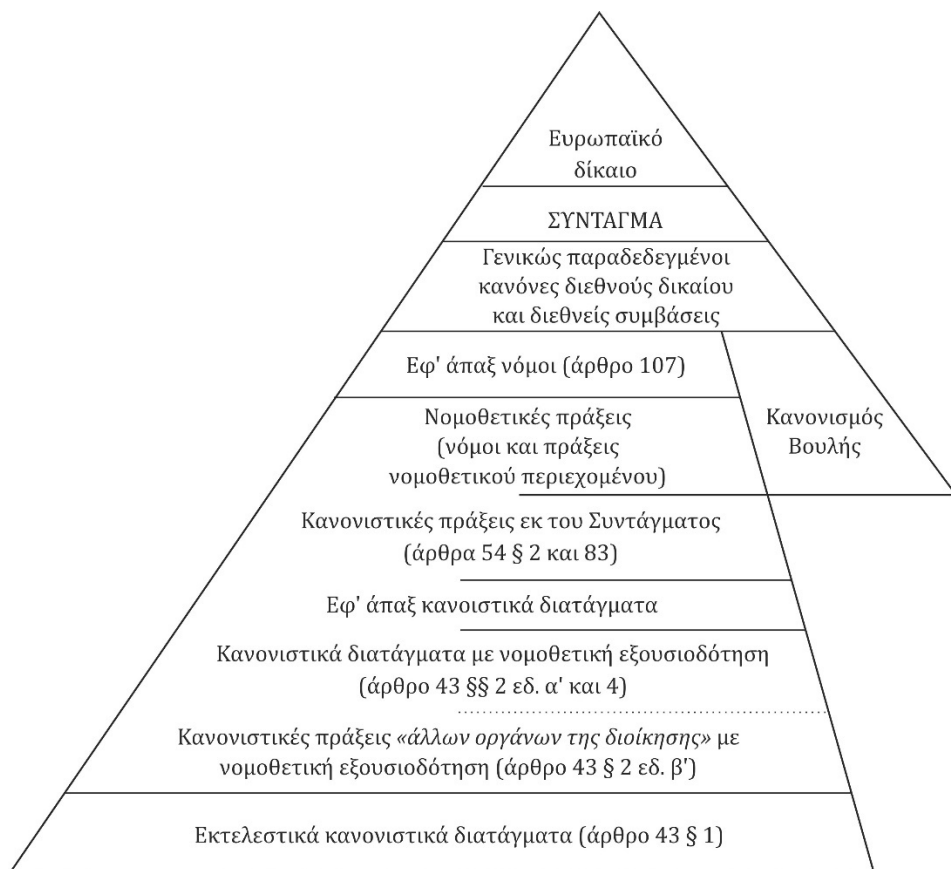
Ι. Η ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ

396.- Το αντικείμενο του κεφαλαίου. – Αφού αναλύσαμε τα άμεσα όργανα του κράτους (την ανατομία του), θα μελετήσουμε τους κανόνες δικαίου και την παραγωγή τους (τη φυσιολογία του). Τη στατική μορφή του κράτους ακολουθεί η δυναμική.

397.- Η πυραμίδα των κανόνων δικαίου. – Το ελληνικό κράτος ιδρύει την έννομη τάξη του θέτοντας Σύνταγμα με την Επανάσταση του 1821 και την ανασυντάσσει, για τελευταία φορά, με το Σύνταγμα του 1975. Αυτό, όπως και τα προηγούμενα άλλωστε, είναι αυστηρό. Δομεί την έννομη τάξη πυραμιδοειδώς και καθορίζει την ιεραρχία των οργάνων, που παράγουν κανόνες δικαίου, και των αντίστοιχων κανόνων δικαίου. Οι κανόνες δικαίου εντάσσονται σε διάφορα επίπεδα. Οι κανόνες κάθε επιπέδου οφείλουν να είναι σε αρμονία με τους κανόνες των ανώτερων επιπέδων και υπερέχουν έναντι των κανόνων των κατώτερων. Μεταξύ κανόνων του ίδιου επιπέδου επικρατούν οι νεότεροι έναντι των παλαιότερων και οι ειδικοί έναντι των γενικών.

Σε πολύ αδρές γραμμές, η πυραμίδα στηρίζεται στο Σύνταγμα (βλ. κατωτ. αρ. 401 επ.). Η Ελλάδα προσχωρεί στην Ε.Ε. με τρόπο τον οποίο προβλέπει το Σύνταγμα (άρθρο 28), αλλά ύστερα το ευρωπαϊκό δίκαιο, που γεννάται αυτόνομα, υπερισχύει ακόμη και έναντι του Συντάγματος (βλ. κατωτ. αρ. 400). Το Σύνταγμα απονέμει το τεκμήριο της αρμοδιότητας στο νομοθετικό όργανο, τη βουλή, που παράγει νόμους (βλ. κατωτ. αρ. 427 επ.). Συγχρόνως, το Σύνταγμα αναγνωρίζει και ένα εξαιρετικό νομοθετικό όργανο, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μαζί με το υπουργικό συμβούλιο. Το όργανο αυτό παράγει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (βλ. κατωτ. αρ. 430), που βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο με τους νόμους. Ανάμεσα στο Σύνταγμα και τις νομοθετικές πράξεις βρίσκονται οι γενικώς παραδεγεμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου και οι διεθνείς συμβάσεις (βλ. κατωτ. αρ. 415). Το Σύνταγμα αναγνωρίζει ότι απρόσωπους κανόνες δικαίου παράγουν και τα διοικητικά όργανα (κανονιστικές πράξεις), με διαβαθμίσεις βέβαια (βλ. κατωτ. αρ. 436). Οι κανόνες των κανονιστικών διοικητικών πράξεων είναι στο ίδιο επίπεδο με τις νομοθετικές πράξεις εφόσον εκδίδονται εγκύρως με νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. κατωτ. αρ. 440- 444) ή τις προβλέπει ρητά το Σύνταγμα (βλ. κατωτ.

αρ. 437), ενώ είναι σε κατώτερο επίπεδο εφόσον εκδίδονται χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση (βλ. κατωτ. αρ. 438). Την ιεραρχία στην πυραμίδα την καθορίζει το ποιος κανόνας επικρατεί αν δύο κανόνες περιέχουν διαφορετική ρύθμιση για το ίδιο θέμα. Εκ πρώτης όψεως:



Πώς εξηγείται η συγκεκριμένη ιεραρχία μέσα στην πυραμίδα; Το αντιπροσωπευτικό όργανο του λαού, η βουλή, έχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας και παράγει τους νόμους. Επειδή όμως ο λαός δυσπιστεί προς τους αντιπροσώπους του, το Σύνταγμα είναι ανώτερο από τους νόμους. Παρομοίως, για να μη διασαλεύουν οι νόμοι τις διεθνείς σχέσεις του κράτους, το διεθνές δίκαιο βρίσκεται μεταξύ Συντάγματος και νόμων και, για να μη παραβλάπτει κανένας κανόνας δικαίου την ένταξη στην Ε.Ε., το ευρωπαϊκό δίκαιο έγινε ανώτερο ακόμη και από το Σύνταγμα. Περαιτέρω, ο αρχηγός και τα άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας μπορούν κατά την εκτέλεση των νόμων να θεσπίζουν κανόνες δικαίου κατώ-

τερους από τους κανόνες των νόμων, ειδάλλως ο κρατικός μηχανισμός δεν λειτουργεί. Τέλος, επειδή η βουλή δεν αντεπεξέρχεται πάντοτε στις ανάγκες, χρειάζεται ενίοτε η εκτελεστική εξουσία να παράγει και αυτή κανόνες δικαίου στο επίπεδο των νόμων. Τούτο γίνεται με δύο τρόπους και χωρίς η βουλή να παύσει να υπερέχει. Αφ' ενός η ίδια η βουλή αναθέτει με τη νομοθετική εξουσιοδότηση στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή σε άλλα όργανα της εκτελεστικής να παράγουν κανόνες τέτοιας τυπικής ισχύος. Αφ' ετέρου υπάρχει και δεύτερο νομοθετικό όργανο. Αυτό δρα με δική του πρωτοβουλία και εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, τις οποίες η βουλή ελέγχει εκ των υστέρων. Είναι φανερό ότι όλα τα επίπεδα δημιουργούνται σε συνάρτηση με το επίπεδο των νόμων και ότι η πυραμίδα είναι χαρακτηριστικό της δημοκρατίας.

Κάθε κανόνας δικαίου είναι έγκυρος, όταν δημιουργείται σύμφωνα με ανώτερους κανόνες (βλ. ανωτ. αρ. 36-38). Κανόνες δικαίου παράγουν όλα τα όργανα της έννομης τάξεως, δηλαδή όλα τα όργανα του κράτους με ευρεία έννοια (εφόσον δεν προβαίνουν απλώς σε υλικές ενέργειες), αλλά, σε ευρεία πάντοτε έννοια, και οι ιδιώτες σύμφωνα με την ισοτιμία των βουλήσεων και τη συμβατική ελευθερία. Περιοριζόμαστε στην παρουσίαση των κανόνων δικαίου με κρατική προέλευση, διότι μόνο τα όργανα του κράτους θεσπίζουν απρόσωπους κανόνες δικαίου κατά τρόπο μονομερή. Τα διοικητικά όργανα, εκτός από κανονιστικές πράξεις (βλ. κατωτ. 436 επ.), θέτουν και ατομικούς κανόνες δικαίου με (μονομερείς) ατομικές διοικητικές πράξεις ή διοικητικές συμβάσεις. Αυτές βρίσκονται σε κατώτερο επίπεδο της πυραμίδας και τις μελετά το διοικητικό δίκαιο. Και τα δικαστήρια με τις αποφάσεις τους θέτουν εξατομικευμένους κανόνες δικαίου. Την τήρηση της πυραμίδας εγγυάται κυρίως η δικαστική εξουσία.

Για το έθιμο, τις συνθήκες του πολιτεύματος, τις γενικές αρχές του δικαίου και τη νομολογία, που σχηματίζονται σε διάφορα επίπεδα, βλ. κατωτ. αρ. 446-448.

II. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

398.- Ποιο είναι. – Το ευρωπαϊκό δίκαιο διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο. Το πρωτογενές περιλαμβάνει τους κανόνες των ιδρυτικών συνθηκών των τριών Κοινοτήτων, όπως ισχύουν ιδίως μετά τη συνθήκη της Λισσαβώνας (ν. 3671/2008, βλ. ανωτ. αρ. 268-270 και 34). Το παράγωγο (ή δευτερογενές) περιλαμβάνει τους κανόνες τους οποίους παράγουν τα ευρωπαϊκά όργανα σύμφωνα με το πρωτογενές. Πηγές του παράγωγου είναι οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις.

Και οι τρεις θεσπίζονται από το Συμβούλιο (είτε μόνο του είτε μαζί με το Κοινοβούλιο) και από την Επιτροπή, εφόσον το Συμβούλιο δεν κρατεί για τον εαυτό του τη σχετική εκτελεστική αρμοδιότητα. Οι κανονισμοί είναι άμεσης εφαρμογής στα κράτη μέλη και δεν χρειάζονται ενσωμάτωση. Οι οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος όσον αφορά τα αποτελέσματα που πρέπει να επιτευχθούν, αλλά αφήνουν σε κάθε κράτος την αρμοδιότητα να επιλέξει το νομικό ένδυμα. Δηλαδή δεν έχουν τυπικά άμεση εφαρμογή, εφόσον εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να επιλέξει τον τρόπο μεταφοράς τους στο εσωτερικό του δίκαιο. Οι αποφάσεις έχουν ατομικό ή κανονιστικό χαρακτήρα και άμεση εφαρμογή.

399.- Η ισχύς του. – Γενικώς, η ελληνική έννομη τάξη περιλαμβάνει ως μέρος της το ευρωπαϊκό δίκαιο (ΣτΕ 815/1984). Ορισμένοι απρόσωποι κανόνες του πρωτογενούς δικαίου έχουν άμεση εφαρμογή και παρέχουν δικαιώματα στα άτομα. Το ίδιο συμβαίνει και με τις διατάξεις του παράγωγου δικαίου, με τις αναγκαίες βέβαια διαφοροποιήσεις.

400.- Η υπεροχή του. – Οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου είναι ανώτεροι από όλους τους κανόνες του εθνικού δικαίου, προγενέστερους ή μεταγενέστερους από την ένταξη, ακόμη και από τους συνταγματικούς (ΣτΕ 3670/ 2006, βλ. ανωτ. αρ. 287).

Η υπεροχή του ευρωπαϊκού δικαίου αποτελεί περιορισμό *«ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας»*, ο οποίος μάλιστα θίγει *«τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος»* (Σ 28 § 3), επειδή τους ευρωπαϊκούς κανόνες δικαίου τούς παράγουν όργανα που δεν αναδεικνύει τελικώς ο λαός. Εν τούτοις, *«μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύ-νταγμα»* (Σ 28 § 2). Και είναι δεδομένο ότι τα όργανα διεθνών οργανισμών δεν ανα-δεικνύονται με δημοκρατική διαδικασία.

Χωρίς την απόλυτη υπεροχή του, το ευρωπαϊκό δίκαιο χάνει την ενοποιητική του λειτουργία. Γι' αυτό απαιτεί τα εθνικά δίκαια, ακόμη και τα Συντάγματα, να κάμπτονται μπροστά του. Εν πάση περιπτώσει, κάθε κράτος μέλος είναι ελεύθερο να αποχωρήσει.

III. ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

A. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΗΥΞΗΜΕΝΗΣ ΤΥΠΙΚΗΣ ΙΣΧΥΟΣ

401.- Οι συνταγματικές διατάξεις. – Την έννομη τάξη συνέχει το τυπικό και αυστηρό Σύνταγμα. Τη θέσπιση του Συντάγματος δεν μπορεί να τη ρυθμίζουν κανόνες δικαίου (βλ. ανωτ. αρ. 145 και 283), αλλά το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει πώς αυτό αναθεωρείται (πρβλ. *«συντακτική εξουσία»* και *«αναθεωρητική λειτουργία»*). Διασφαλίζοντας τον αυστηρό του χαρακτήρα, προβλέπει ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς (Σ 110), ώστε η αναθεώρησή του να είναι δυσκίνητη αλλά όχι αδύνατη.

Τα προϊσχύσαντα Συντάγματα απαγόρευαν την αναθεώρηση των *«θεμελιωδών διατάξεων»* τους και επέτρεπαν την αναθεώρηση *«των μη θεμελιωδών διατάξεων»* (π.χ., 108 Σ 1952). Αυτή τη διάκριση με βάση τόσο ασαφή γενική ρήτρα δεν τη γνωρίζει το ισχύον Σύνταγμα. Κάθε αναφορά σε *θ ε μ ε λ ι ώ δ ε ι ς* και μη διατάξεις αποτελεί σήμερα σ φ ά λ μ α.

Ο όρος «διάταξη» σημαίνει περιορισμένο μέρος του συνταγματικού κειμένου με αυτοτελές νόημα και δεν ταυτίζεται κατ' ανάγκη με το άρθρο, την παράγραφο ή το εδάφιο. Μπορεί ένα άρθρο ή εδάφιο να έχει μία ή περισσότερες διατάξεις, όπως μπορεί περισσότερα να έχουν διατάξεις για το ίδιο θέμα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «Εκλέγεται από τη Βουλή για περίοδο πέντε ετών...» (Σ 30 § 1 εδ. β'). Διακρίνουμε τις διατάξεις για την προεδρική εκλογή, τη διάταξη για το αναδευκνόν όργανο, τη διάταξη για τη διάρκεια της θητείας κλπ.

402.- Συντακτικές πράξεις και ψηφίσματα. – Συντακτικές πράξεις λέγονται οι πράξεις με τις οποίες η εκτελεστική εξουσία θέτει κανόνες δικαίου με τυπική ισχύ ίση με του Συντάγματος. Τις υπογράφει ο αρχηγός του κράτους με προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου ή μόνο το υπουργικό συμβούλιο (1967). Συντακτικές πράξεις εκδίδονται αφ' ενός σε ανώμαλες περιόδους, δηλαδή όταν καταλύεται η δημοκρατική έννομη τάξη, και αφ' ετέρου κατά τη διάρκεια de facto Κυβερνήσεων με σκοπό, αντίθετα, να αποκαταστήσουν τη δημοκρατική έννομη τάξη που καταλύθηκε προσωρινά. Υπό το ισχύον Σύνταγμα –και κάθε Σύνταγμα– αποκλείεται έκδοση συντακτικών πράξεων, διότι αποτελεί θραύση του συνταγματικού πλαισίου.

Ψηφίσματα είναι οι πράξεις συντακτικών ή αναθεωρητικών βολών με τις οποίες αυτές οι βουλές ασκούν τη συντακτική ή αναθεωρητική τους αρμοδιότητα. Οι κανόνες δικαίου των ψηφισμάτων έχουν τυπική ισχύ ίση με του Συντάγματος. Υπό το ισχύον Σύνταγμα ψηφίσματα μπορούν να εκδώσουν μόνον αναθεωρητικές βουλές και μόνον εφόσον έχουν αναθεωρητική αρμοδιότητα, δηλαδή εφόσον τους το επιτρέπουν οι ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Η πολυκύμαντη συνταγματική μας ιστορία βρίθει από συντακτικές πράξεις και ψηφίσματα έως το 1975. Το παρασύνταγμα (βλ. ανωτ. αρ. 253 και 279) καταργείται με το άρθρο 111 § 4 και τον ν. 233/1975. Εξ άλλου, «Συντακτικές πράξεις που εκδόθηκαν από τις 24 Ιουλίου 1974 έως τη σύγκληση της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής, καθώς και Ψηφίσματά της, εξακολουθούν να ισχύουν και κατά τις διατάξεις τους τις αντίθετες προς το Σύνταγμα και επιτρέπεται να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν με νόμο» (Σ 111 § 2 εδ. α'). Οι περισσότεροι κανόνες των ψηφισμάτων και συντακτικών πράξεων του 1974-1975 αφορούν την αποκατάσταση του δημοκρατικού πολιτεύματος και δεν έχουν πλέον αντικείμενο.

403.- Οι ερμηνευτικές δηλώσεις. – Στο παρελθόν η προσθήκη ερμηνευτικών δηλώσεων σε άρθρα του Συντάγματος ήταν ένας ντροπαλός τρόπος για την άσκηση συντακτικής εξουσίας. Οι ερμηνευτικές δηλώσεις έχουν ακριβώς την ίδια τυπική ισχύ με τις παραγράφους των άρθρων. Είναι παράγραφοι με άλλο νόημα (π.χ., στα άρθρα 22, 24 και 38) και εξηγούνται πλέον από τη δύναμη της αδράνειας. Ορισμένες μάλιστα μπήκαν στο Σύνταγμα το 1975!

404.- Συνταγματικές αρχές. – Το Σύνταγμα ορίζει ότι «*Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία – Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία – Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους, και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα – Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας*» (1, 2 § 1). Εδώ αναφέρεται ότι η μορφή του πολιτεύματος είναι δημοκρατική με αιρετό αρχηγό του κράτους και ότι οργανωτικές του βάσεις είναι η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το αντιπροσωπευτικό σύστημα, και μάλιστα το κοινοβουλευτικό, και το ότι οι εξουσίες είναι περισσότερες. Περαιτέρω ορίζεται ο χωρισμός των εξουσιών (άρθρο 26). Και αν ακόμη αυτά δεν είχαν αποτυπωθεί ως αρχές, πάλι θα ίσχυαν από συνδυασμό περισσότερων συνταγματικών διατάξεων. Ορισμένοι συγγραφείς ομιλούν με έμφαση για τη δημοκρατική αρχή, που ισοδυναμεί με τη λαϊκή κυριαρχία, την αρχή της προστασίας των ατομικών δικαιωμάτων, την αντιπροσωπευτική και την κοινοβουλευτική αρχή, την αρχή του χωρισμού των εξουσιών, την αρχή του πολυκομματισμού (Σ 29 § 1) και την αρχή της προεδρευόμενης δημοκρατίας.

Δύσκολα βλέπει κανείς τη χρησιμότητα αρχών που συνάγονται από πληθώρα ειδικών διατάξεων και εν συνεχεία πρέπει να αναλυθούν με ένθετους συλλογισμούς, ώστε να συγκεκριμενοποιηθούν, ενώ οι ειδικές διατάξεις υπάρχουν. Πάντως, η αναθεώρηση του 2001 προσθέτει την αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου (Σ 25 § 1 εδ. α', βλ. κατωτ. αρ. 531-532).

405.- Εκκλησιαστικά κείμενα. – Το Σύνταγμα αναγνωρίζει ηυξημένη τυπική ισχύ σε ορισμένα κείμενα της Ορθόδοξης Εκκλησίας.

Αυτά είναι οι «*ιεροί αποστολικοί και συνοδικόι κανόνες*». Είναι επίσης ο πατριαρχικός τόμος του 1850 και η συνοδική πράξη του 1928, εφόσον αφορούν τη συγκρότηση της Διαρκούς Ιεράς Συνόδου (Σ 3 § 1 εδ. β'-γ'). Ανάλογη περιωπή αναγνωρίζεται και στις ιερές παραδόσεις, που δεν είναι γραπτές.

406.- Εφ' άπαξ νόμοι. – Όταν το Σύνταγμα προβλέπει την έκδοση εφ' άπαξ νόμου (άρθρο 107), ο συντακτικός νομοθέτης αναθέτει αρμοδιότητα στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος όμως μπορεί να την ασκήσει μόνο μία φορά. Οι εφ' άπαξ νόμοι έχουν η υ ξ η μ έ ν η τυπική ισχύ και δεν καταργούνται ούτε τροποποιούνται με νεότερο κοινό νόμο. Για κάτι τέτοιο χρειάζεται προηγουμένως αναθεώρηση της συνταγματικής διατάξεως που τους προβλέπει. Οι εφ' άπαξ νόμοι είναι όμως νόμοι και πρέπει να είναι σε αρμονία με τους ανώτερους κανόνες δικαίου.

Τέτοιοι νόμοι έχουν αντικείμενο την προστασία κεφαλαίων εξωτερικού (ν.δ. 2687/ 1953) και τη φορολογία πλοίων κ.λπ. (ν. 27/1975) και παρέχουν μεγαλύτερη ασφάλεια σε επενδύσεις από το εξωτερικό, καθώς και την αναθεώρηση διοικητικών πράξεων της δικτατορίας για κεφάλαια εξωτερικού (ν. 141/1975, 207/1975 και άρθρο 12 ν. 1701/1986 ως ερμηνευτικός). Σήμερα εφ' άπαξ νόμος δεν μπορεί να εκδοθεί.

Ό,τι ισχύει για τους εφ' άπαξ νόμους, ισχύει *mutatis mutandis* και για τα εφ' άπαξ κανονιστικά διατάγματα.

Β. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ

407.- Τι αναθεωρείται και τι όχι. – Κατά γενικό κανόνα, «Οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση» (Σ 110 § 1). Υπάρχουν όμως εξαιρέσεις, και συγκεκριμένα μία γενική ρήτρα και λίγες διατάξεις που αναφέρονται με αριθμό άρθρου και παραγράφου. Δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση αφ' ενός οι διατάξεις «που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας,» και αφ' ετέρου οι διατάξεις για την αξία του ανθρώπου, την ισότητα ενώπιον του νόμου, το ότι κατ' αρχήν «Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες», την απαγόρευση των τίτλων ευγένειας, το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, την προσωπική ελευθερία, τη θρησκευτική ελευθερία και τον χωρισμό των εξουσιών («διατάξεις των άρθρων 2 παράγραφος 1, 4 παράγραφοι 1, 4 και 7, 5 παράγραφοι 1 και 3, 13 παράγραφος 1 και 26», Σ 110 § 1). Όλες οι διατάξεις του Συντάγματος, είτε υπόκεινται σε αναθεώρηση είτε όχι, έχουν ίση τυπική ισχύ.

Οι διατάξεις που αναφέρονται με το άρθρο τους δεν αναθεωρούνται, αλλά η διατύπωσή τους μπορεί να τροποποιηθεί, αρκεί να διασώζεται το ουσιώδες ρυθμιστικό τους περιεχόμενο.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: «Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας» (Σ 26 § 1). Εδώ μπορεί να προστεθεί γερουσία.

Ποιες διατάξεις «καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας,» είναι θέμα ερμηνείας, που πρέπει να είναι στενή διότι αφορά εξαιρέσεις.

Ας υπενθυμίσουμε μερικές βασικές έννοιες. Μορφή του πολιτεύματος είναι το σύστημα σχηματισμού της κρατικής εξουσίας. Τη μορφή την καθορίζει η αριθμητική συγκρότηση του κυρίαρχου οργάνου. Η έννοια του πολιτεύματος περιλαμβάνει τα σημαντικότερα στοιχεία του ουσιαστικού Συντάγματος. Η βάση του πολιτεύματος δεν είναι τόσο το ότι «θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία» (Σ 1 § 2), διότι αυτό αποτελεί τη μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Ως «βάση» νοούνται οι τρεις οργανωτικές βάσεις, δηλαδή η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, το αντιπροσωπευτικό σύστημα και ο χωρισμός των εξουσιών. Έτσι όμως κατά- λήγουμε να θεωρούμε ως βάση και μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας τις αδρές γραμμές όλου του συνταγματικού δικαίου, κάτι αρκετά αόριστο, που ισοδυναμεί με την προϊσχύσασα διάκριση των συνταγματικών διατάξεων σε θεμελιώδεις και μη. Αυτή όμως τη διάκριση την κατήργησε ο συντακτικός νομοθέτης το 1975. Από την άλλη μεριά, η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων καλύπτεται από τις διατάξεις για σεβασμό και προστασία της αξίας του ανθρώπου και ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 2 § 1 και 5 § 1), που δεν αναθεωρούνται επειδή αναφέρονται με τον αριθμό του άρθρου τους. Αυτές οι δύο διατάξεις παρέχουν επικουρική προστασία σε όλα τα ατομικά δικαιώματα, δηλαδή διασφαλίζουν πάντοτε την προστασία του ουσιώδους περιεχομένου τους (βλ. κατωτ.

αρ. 433). Άρα καλύπτουν την αντίστοιχη οργανωτική βάση, ενώ μόνον ορισμένα ατομικά δικαιώματα εξαιρούνται ρητώς από την αναθεώρηση. Επίσης, ο χωρισμός των εξουσιών είναι και αυτός οργανωτική βάση, αλλά η διάταξη του άρθρου 26, που τον κατοχυρώνει, εξαιρείται ήδη ρητά από την αναθεώρηση. Είναι προφανές ότι πρέπει να είμαστε πολύ φειδωλοί στον αποκλεισμό διατάξεων από τη δυνατότητα να αναθεωρηθούν. Κατά τους Άγγλους, οι μεταρρυθμίσεις πρέπει να γίνονται όταν είναι αναπόφευκτες.

Οπωσδήποτε τέτοιες διατάξεις είναι όσες θεσπίζουν τη λαϊκή κυριαρχία –που εκφράζεται με άμεση, καθολική και μυστική ψήφο–, το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ βουλής άμεσα εκλεγμένης από τον λαό, το αιρετόν του αρχηγού του κράτους, τη διάκριση αρχηγού κράτους και αρχηγού Κυβερνήσεως, το κοινοβουλευτικό σύστημα και την υπουργική ευθύνη ενώπιον βουλής άμεσα εκλεγμένης από τον λαό.

Το Σύνταγμα δεν περιέχει απαγόρευση για αναθεώρηση των διατάξεων του άρθρου 110. Αν όμως δεχθεί κανείς να καταργηθούν ή να περιορισθούν οι διατάξεις αυτού του άρθρου που ορίζουν ποιες διατάξεις του Συντάγματος δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση, τότε μια επόμενη αναθεώρηση μπορεί να τις θίξει. Δηλαδή περιγράφονται οι ουσιαστικές απαγορεύσεις για την αναθεώρηση, πράγμα που δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Παρομοίως, οι διαδικαστικές διατάξεις για την αναθεώρηση δεν μπορούν να απλοποιηθούν πέρα από ένα σημείο, διότι τότε χάνεται η διάκριση Συντάγματος και νόμου.

Η δυνατότητα της εκτελεστικής εξουσίας να διαλύει τη βουλή δεν μπορεί να καταργηθεί, διότι τότε το σύστημα από κοινοβουλευτικό γίνεται κυβερνώσης βουλής. Η καθιέρωση άμεσης εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας επιτρέπεται, εφόσον δεν θίγεται η τριγωνική κοινοβουλευτική σχέση. Άλλωστε, το ημιπροεδρικό σύστημα είναι είδος του κοινοβουλευτικού. Στη διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος η παρεμβολή εκλογών μπορεί να αντικατασταθεί από δημοψήφισμα ή από συμμετοχή γερουσίας (πρβλ. 125 Σ 1927). Επίσης, επιτρέπονται αλλαγές στις απαραίτητες πλειοψηφίες για την κοινοβουλευτική ευθύνη της Κυβερνήσεως ή την αναθεώρηση του Συντάγματος.

Από την έξωση του Όθωνα, ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος αποκλείει τη συμμετοχή της εκτελεστικής εξουσίας στην αναθεώρηση του Συντάγματος. Σήμερα, όμως, δεν υπάρχει κληρονομικός αρχηγός του κράτους, που ήταν πόλος πραγματικής εξουσίας, και «η βάση και η μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας» δεν αποκλείουν εκ προοιμίου να θεσπισθεί με συνταγματική αναθεώρηση περιορισμένη συμμετοχή της εκτελεστικής στην αναθεωρητική διαδικασία (πρβλ. 195 βελγικού Σ και 89 γαλλικού).

Μπορεί μια διάταξη αυτή καθ' εαυτήν να υπόκειται σε αναθεώρηση, αλλά ο συνδυασμός της με άλλες –που αναθεωρούνται συγχρόνως ή δεν αναθεωρούνται– να αναιρεί στη συγκεκριμένη περίπτωση αυτή τη δυνατότητα. Μεγάλη ακρίβεια στον εκ των προτέρων καθορισμό των διατάξεων που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση δεν φαίνεται εφικτή στο σημερινό στάδιο της επιστήμης.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Μέχρι ποιο σημείο άραγε είναι ανεκτές εξαιρέσεις από τον κανόνα της υπουργικής προσυπογραφής; Πόσο μπορούν να ελαττωθούν ή να αυξηθούν η προεδρική θητεία και η βουλευτική περίοδος; Μέχρι ποιο σημείο μπορεί να απλουστευθεί η αναθεωρητική διαδικασία;

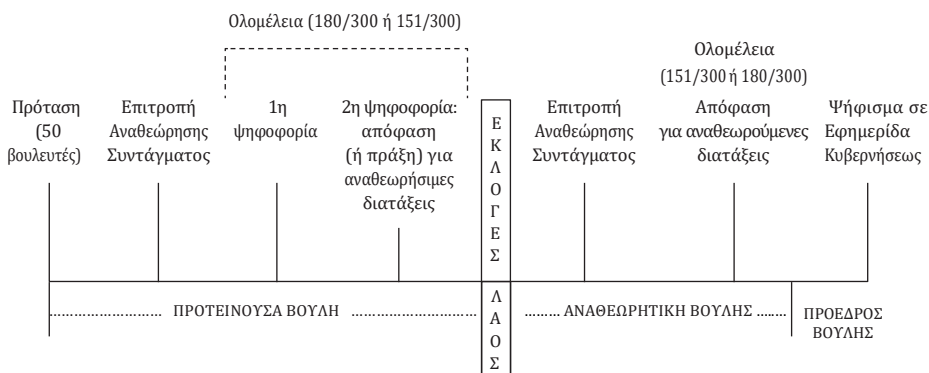
408.- Ο χρονικός περιορισμός. – «Δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης» (Σ 110 § 6). Η διάταξη αυτή θέλει να αποτρέψει την άμεση αμφισβήτηση των τροποποιήσεων στο Σύνταγμα και θεσπίσθηκε στη συγκυρία του 1975. Η πενταετία αρχίζει από τη δημοσίευση, στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, του ψηφίσματος που θέτει σε ισχύ τις αναθεωρημένες διατάξεις. Όσο διαρκεί η πενταετία, «Δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος», η οποία γίνεται με την ψήφισή της από την αναθεωρητική βουλή και τη δημοσίευση του ψηφίσματος. Το Σύνταγμα δεν ορίζει ότι δεν επιτρέπεται η έναρξη της αναθεωρητικής διαδικασίας. Αυτή μπορεί να αρχίσει πριν εκπνεύσει η πενταετία, αρκεί να τελειώσει μετά.

Ο χρονικός περιορισμός αποτελεί εξαίρεση από τον κανόνα ότι «Οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση» (Σ 110 § 1) και πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ακόμη και συσταλτικά. Δεν υπάρχει ratio ο περιορισμός να αφορά όλες τις διατάξεις του Συντάγματος, αλλά μόνον όσες έθιξε η τελευταία αναθεώρηση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Αν αναθεωρηθεί η διάταξη για τους υπαλλήλους των υποθηκοφυλακείων (Σ 92 § 4), δεν υπάρχει κανένας λόγος να μην μπορεί επί πενταετία να γίνει αναθεώρηση άλλων διατάξεων. – «Η Βουλή συνέρχεται αυτοδικαίως κάθε έτος την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου σε τακτική σύνοδο» (Σ 64 § 1). Αν αντικατασταθεί η λέξη «Δευτέρα» με τη λέξη «Τρίτη», αποκλείεται τάχα κάθε αναθεώρηση επί πενταετία; – Αν αναθεωρηθεί εσπευσμένως το Σύνταγμα για να συμμορφωθεί η Ελλάς προς υποχρεώσεις της προς την Ε.Ε., γιατί να μη μπορεί να αναθεωρηθεί καμία συνταγματική διάταξη επί πενταετία; Και αντιστρόφως, αν δεν μπορεί να γίνει αναθεώρηση, ώστε η Ελλάς να συμμορφωθεί προς ευρωπαϊκές υποχρεώσεις, η χώρα θα υφίσταται κυρώσεις επί πενταετία.

Η θέση αυτή είναι η ορθότερη (βλ. Pantélis, 1979, αρ. 217). Επιτρέπει σχεδόν πάντοτε την αναθεώρηση επί μέρους διατάξεων κατά τις εκάστοτε ανάγκες. «Το Σύνταγμα δεν είναι σύμφωνο αυτοκτονίας (suicide's pact)» (Jackson). Αντίθετα, αν αποκλείεται κάθε αναθεώρηση επί πενταετία, αυτό οδηγεί, στην πράξη, σε συλλήβδην αναθεώρηση πλήθους διατάξεων (βλ. ανωτ. αρ. 287) με τους κινδύνους που κάτι τέτοιο συνεπάγεται.

409.- Η διαδικασία. – Αρμόδιο όργανο είναι η βουλή μόνη. Από τη διαδικασία αποκλείεται κάθε όργανο της εκτελεστικής εξουσίας (βλ., πάντως, ειδικώς κατωτ. αρ. 416).



Η διαδικασία έχει δύο φάσεις ανάμεσα στις οποίες παρεμβάλλονται εκλογές, ώστε ο λαός να κρίνει με την ψήφο του τις θέσεις των υποψηφίων και των κομμάτων για την αναθεώρηση. Στην πρώτη φάση η προτείνουσα βουλή διαπιστώνει την «ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος» και με απόφασή της (τη λεγόμενη «πράξη για την αναθεώρηση») καθορίζει «ειδικά... [τις] διατάξεις που πρέπει να αναθεωρηθούν» ή, ορθότερα, που μπορούν να αναθεωρηθούν. Μετά τις εκλογές, «η επόμενη βουλή», η αναθεωρητική, «κατά την πρώτη σύνοδό της αποφασίζει... σχετικά με τις αναθεωρητέες διατάξεις» («απόφαση για την αναθεώρηση»).

Η διαδικασία ξεκινά με γραπτή πρόταση 50 τουλάχιστον βουλευτών και ποτέ υπουργών που δεν είναι και βουλευτές. Η πρόταση προσδιορίζει τις αναθεωρητέες διατάξεις, συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση, παραπέμπεται για εξέταση σε ειδική κοινοβουλευτική επιτροπή και συζητείται στην Ολομέλεια της βουλής, που αποφασίζει για την κήρυξη των αναθεωρητέων –ορθότερα, αναθεωρήσιμων– διατάξεων. Η αναθεωρητική βουλή συνιστά επίσης ειδική επιτροπή και τελικά αποφασίζει για τις διατάξεις που αναθεωρούνται.

Η προτείνουσα βουλή αποφασίζει για τις αναθεωρήσιμες διατάξεις «με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της σε δύο ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους έναν τουλάχιστον μήνα» (Σ 110 § 2 εδ. α'). «Η δεύτερη ψηφοφορία αφορά τις ίδιες διατάξεις που εγκρίθηκαν κατά την πρώτη» (119 § 6 εδ. β' Κ.Β.). Οι βουλευτές ψηφίζουν με ονομαστική ψηφοφορία και χωριστά για κάθε διάταξη. Αργότερα, η αναθεωρητική βουλή «αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της» (Σ 110 § 3). «Η απόφαση της Βουλής που περιέχει τις αναθεωρούμενες διατάξεις λαμβάνεται με μία και μόνη ονομαστική ψηφοφορία» (119 § 10 Κ.Β.) και χωριστά για κάθε διάταξη. «Αν η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος έλαβε την πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, όχι όμως και την πλειοψηφία των τριών

πέμπτων,... η επόμενη Βουλή... μπορεί να αποφασίσει σχετικά με τις αναθεωρητές διατάξεις με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της» (Σ 110 § 4). Με άλλα λόγια, για κάθε διάταξη χρειάζεται πλειοψηφία τουλάχιστον 180 βουλευτών (στους 300) στη μία βουλή και 151 στην άλλη.

Όποια διάταξη έλαβε 180 ψήφους στην πρώτη βουλή χρειάζεται 151 στη δεύτερη. Όποια έλαβε 151 στην πρώτη, χρειάζεται 180 στη δεύτερη.

«Κάθε ψηφιζόμενη αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μέσα σε δέκα ημέρες αφότου επιψηφιστεί από τη Βουλή και τίθεται σε ισχύ με ειδικό ψήφισμά της» (Σ 110 § 5). Το ψήφισμα με τις αναθεωρημένες διατάξεις το δημοσιεύει ο πρόεδρος της βουλής χωρίς ανάμειξη της εκτελεστικής εξουσίας. Άλλωστε εδώ δεν προβλέπεται έκδοση.

Δεν υπάρχει καμία υποχρέωση να διαλυθούν ούτε η πρώτη βουλή όταν κηρύξει τις αναθεωρητές διατάξεις, ούτε η αναθεωρητική όταν λάβει την τελική απόφαση. Η αναθεωρητική συνεχίζει ως κοινή.

410.- Το εύρος της αρμοδιότητας της αναθεωρητικής βουλής. – Συνήθως, οι προς αναθεώρηση συνταγματικές διατάξεις *«προσδιορίζονται μόνον αριθμητικά χωρίς οποιοδήποτε λεκτικό περιορισμό»* (Α.Ε.Δ. 11/2003), αλλά αυτός είναι απολύτως θεμιτός. Η πρώτη βουλή κηρύσσει τις αναθεωρητέες διατάξεις και η δεύτερη καθορίζει το περιεχόμενο των διατάξεων που αναθεωρούνται, ενώ μπορεί και να μη τις αναθεωρήσει καν. Μόνο με **λ ε κ τ ι κ ό π ε ρ ι ο ρ ι σ μ ό τ ω ν** αναθεωρητέων διατάξεων μπορεί η προτείνουσα βουλή να μειώσει την αρμοδιότητα της αναθεωρητικής. Πέρα από αυτά, η αναθεωρητική μπορεί να διαμορφώνει ελεύθερα το περιεχόμενο των νέων διατάξεων.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Το κόμμα Α θέλει η προεδρική θητεία να γίνει επταετής και το κόμμα Β τετραετής. Στην προτείνουσα βουλή και τα δύο μαζί ψηφίζουν να κηρυχθεί αναθεωρητέα η «διάταξη του άρθρου 35 § 1 εδ. β' που ορίζει τη διάρκεια της προεδρικής θητείας». Η αναθεωρητική βουλή όμως αποφασίζει η προεδρική θητεία να γίνει εξαετής. – Λεκτικός περιορισμός: η βουλή προτείνει την αναθεώρηση του άρθρου 57, «αφού διαπίστωσε την ανάγκη να “επανακαθορισθούν” τα ασυμβίβαστα των βουλευτών, προκειμένου. να ληφθούν υπόψη τα “σύγχρονα δεδομένα ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους”, εκ τούτου δε συνάγεται ότι η αναθεωρητική βουλή δεν μπορούσε να καθιερώσει ασυμβίβαστο πέραν εκείνων που είτε άμεσα είτε έμμεσα σχετίζονται με το κράτος και τις “οικονομικές λειτουργίες του”» (Α.Ε.Δ. 11/2003). Η νομολογία αυτή είναι συνέπεια του ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος θεωρείται πλέον θεσμός σαν όλους τους άλλους. – Το 2019, η προτείνουσα βουλή χρησιμοποιεί για το άρθρο 32 § 4 την έκφραση *«π ρ ο ς τ η ν κ α τ ε ύ θ υ ν σ η α πο σ ύ ν δ ε σ η ς τ η ς εκ λο γ ή ς Π ρ ο έ δ ρ ο υ Δ η μ ο κ ρ α τ ί α ς α πό τ η δ ι ά λ υ σ η τ η ς β ο υ λ ή ς...»*. Η αναθεωρητική κινείται μόνο προς τη δεδομένη κατεύθυνση, αλλά αποφασίζει πού σταματά.

Γ. Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑΣ

411.- Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων. – «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα» (Σ 93 § 4, βλ. ανωτ.αρ. 389). Με βάση αυτή τη γραπτή διάταξη (βλ. ανωτ. αρ. 140, 191 και 224, πρβλ. και Σ 87 § 2), όλα τα δικαστήρια (δ ι α χ υ τ ο ς έλεγχος και όχι συγκεντρωτικός) εξετάζουν και αυτεπαγγέλτως τη συνταγματικότητα των νομοθετικών πράξεων που πρέπει να εφαρμόσουν στη συγκεκριμένη περίπτωση (σ υ γ κ ε κ ρ ι μ έ ν ο ς έλεγχος και όχι αφηρημένος) και δεν εφαρμόζουν όσες θεωρούν αντισυνταγματικές, χωρίς όμως να τις καταργούν (π α ρ ε μ π ί π τ ω ν έλεγχος και όχι ad hoc). Η έρευνα αφορά αφ' ενός το αν τις νομοθετικές πράξεις τις έχουν εκδώσει τα αρμόδια όργανα που ορίζει το Σύνταγμα (ε ξ ω τ ε ρ ι κ ά τ υ π ι κ ά σ τ ο ι χ ε ί α του νόμου), και αφ' ετέρου το αν οι κανόνες των νομοθετικών πράξεων δεν είναι αντίθετοι με τους αντίστοιχους συνταγματικούς (ο υ σ ι α σ τ ι κ ή σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ό τ η τ α), που είναι και το σπουδαιότερο. Η έρευνα δεν επεκτείνεται στα *interna corporis* του νομοθετικού οργάνου, δηλαδή στην τήρηση των συνταγματικών κανόνων που ορίζουν τη διαδικασία για την κατάρτιση των νομοθετικών πράξεων (εσωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου), διότι τα δικαστήρια δεν εφαρμόζουν νόμο όταν «το περιεχόμενό του» –και μόνον αυτό– «είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα» (Σ 93 § 4). Δεν τον εφαρμόζουν, π ο τ έ δ ε ν τ ο ν α κ υ ρ ώ ν ο υ ν.

Τα δικαστήρια δεν ελέγχουν ούτε αν ο νόμος ψηφίσθηκε από Τμήμα και όχι από την Ολομέλεια της βουλής ούτε αν ψηφίσθηκε από ηξημένη πλειοψηφία που τυχόν προβλέπεται (π.χ., Σ 28 § 2, ΣτΕ 668/2012).

Τα δικαστήρια, όλα ανεξαίρετως, ελέγχουν τη συνταγματικότητα όταν δικάζουν κάποια υπόθεση και ανακύπτει ζήτημα συνταγματικότητας των διατάξεων που πρέπει να εφαρμόσουν. Ο έλεγχος ασκείται είτε με ένσταση των διαδίκων είτε και αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο («...υποχρεούνται...»). Διάταξη νόμου δεν μπορεί να προσβληθεί κατ' ευθείαν ως αντισυνταγματική. Η συνταγματικότητα ερευνάται μόνο με αφορμή συγκεκριμένη υπόθεση. Συνεπώς ένα δικαστήριο μπορεί να θεωρήσει μια διάταξη συνταγματική και ένα άλλο αντισυνταγματική. Βέβαια, τα ζητήματα συνταγματικότητας είναι σοβαρά και φθάνουν στα ανώτατα δικαστήρια, που καθοδηγούν τη νομολογία.

«Όταν τμήμα του Συμβουλίου Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίνει διάταξη τυπικού νόμου αντισυνταγματική παραπέμπει υποχρεωτικά το ζήτημα στην οικεία ολομέλεια, εκτός αν αυτό έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της ολομέλειας ή του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου» (Σ 100 § 5). Η διάταξη προβλέπει και απόφαση Α.Ε.Δ. για την περίπτωση που για το ζήτημα έχουν ήδη εκδοθεί διιστάμενες αποφάσεις ολομέλειας ανώτατου δικαστηρίου και Α.Ε.Δ., και το τμήμα του ίδιου ανώτατου δικαστηρίου συντάσσεται με το Α.Ε.Δ. Τότε το τμήμα δεν παραπέμπει το ζήτημα στην οικεία ολομέλεια.

Αν για την ουσιαστική συνταγματικότητα διατάξεων τυπικού νόμου –και όχι διατάγματος κλπ.– εκδόθηκαν αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αρμόδιο να άρει την αμφισβήτηση είναι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (βλ. ανωτ. αρ. 387). Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, ορισμένοι χαρακτηρίζουν εξεζητημένα τον έλεγχο του Α.Ε.Δ. συγκεντρωτικό, *ad hoc* και αφηρημένο.

Από τα *interna corporis* διαφέρει το εξής εντελώς θεωρητικό διττό ζήτημα. Αν τυχόν δημοσιευθεί νόμος με διάταξη που δεν ψηφίσθηκε, αυτή είναι άκυρη και τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην την εφαρμόσουν. Αν όμως ο νόμος δεν περιέχει διάταξη που ψηφίσθηκε, τότε είναι ολόκληρος άκυρος, διότι το κείμενο ψηφίσθηκε στο σύνολό του και όχι σε τμήμα του. Η διάταξη που λείπει μπορεί να ανατρέψει την ισορροπία των ρυθμίσεων.

412.– Ο έλεγχος από τις δύο άλλες εξουσίες. – Η αρχή της νομιμότητας (άρθρο 50) διέπει όλη τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας και στην ευρεία της έννοια περιλαμβάνει και τη συνταγματικότητα. Οι δημόσιοι υπάλληλοι «οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα» (Σ 103 § 1 εδ. α'), ενώ «Ο σεβασμός στο Σύνταγμα και τους νόμους που σύμφωνα με αυτό» αποτελεί «θεμελιώδη υποχρέωση όλων των Ελλήνων» (Σ 120 § 2), οργάνων του κράτους και μη. Από αυτά συνάγεται υποχρέωση και των διοικητικών οργάνων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων που καλούνται να εφαρμόσουν. Αν υπάλληλος λάβει διαταγή «προδήλως αντισυνταγματική ή παράνομη... οφείλει να μην την εκτελέσει και να το αναφέρει χωρίς αναβολή» (25 Υ.Κ.), με δική του όμως ευθύνη. Για τις αντισυνταγματικές διαταγές δεν ισχύει αυτό που ισχύει για τις παράνομες, ότι δηλαδή ύστερα από δεύτερη διαταγή και υπό προϋποθέσεις ο υπάλληλος οφείλει να εκτελέσει τη διαταγή. Εν πάση περιπτώσει, η ιεραρχική δομή της εκτελεστικής εξουσίας κάνει αυτό τον έλεγχο εξαιρετικά αλυσιστελή. Ο προϊστάμενος υπουργός και η Κυβέρνηση επιβάλλουν τη θέλησή τους σε όλη τη διοίκηση.

Ειδικώς, απλώς συμβουλευτική αρμοδιότητα να ελέγχουν τη συνταγματικότητα έχουν το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τη «γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις» κλπ. (Σ 95 § 1δ και 98 § 1δ).

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας περιορίζεται στην έκδοση των νόμων (βλ. ανωτ. αρ. 360). Τη συνταγματικότητά τους δεν την ελέγχει ποτέ! Η βουλή μπορεί να ασκήσει προληπτικό έλεγχο, αλλά με συμβολική μόνον αξία.

«Ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε Βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να ζητήσει, στο στάδιο της καταρχήν συζήτησης, να αποφανθεί η Βουλή αναφορικά με συγκεκριμένες αντιρρήσεις που προβάλλει για τη συνταγματικότητα νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου» (100 § 1 Κ.Β.). Η βουλή αποφασίζει πολιτικά και η Κυβέρνηση έχει δεδομένη την πλειοψηφία.

413.– Και η συνταγματική αναθεώρηση ελέγχεται. – Η αναθεώρηση του Συντάγματος ελέγχεται δικαστικά (Α.Ε.Δ. 11/2003), αν και καμία συνταγματική διάταξη που είναι προϊόν αναθεωρήσεως δεν έχει ακόμη κριθεί ότι πάσχει.

Τον έλεγχο αυτό πρέπει να τον ασκούν όλα τα δικαστήρια ακριβώς όπως ασκούν τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Εδώ η συνταγματική θεμελίωση βρίσκεται στη διάταξη ότι «Οι δικαστές, σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» (Σ 87 § 2) και στη διάκριση συντακτικής και αναθεωρητικής αρμοδιότητας.

Τα δικαστήρια πρέπει να ελέγχουν την τήρηση και των ουσιαστικών και των διαδικαστικών περιορισμών για την αναθεώρηση του Συντάγματος και να αρνούνται να εφαρμόσουν, στο θέμα που δικάζουν, κάθε διάταξη θεσπισμένη κατά παράβαση των όρων του άρθρου 110. Ειδικά, κάθε αναθεωρητική βουλή μπορεί να δρα ως συντακτική. Ο έλεγχος περιλαμβάνει και την τήρηση της αναθεωρητικής διαδικασίας (π.χ., τη διενέργεια των προβλεπόμενων δύο ψηφοφοριών στην προτείνουσα βουλή, Α.Ε.Δ. 11/2003, ΣτΕ 2512/ 2016). Ο έλεγχος της ουσιαστικής συνταγματικότητας αφορά το αν οι νέες διατάξεις ανήκουν στο ρυθμιστικό πεδίο των συνταγματικών διατάξεων που δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση. Τέτοιες δεν είναι μόνον όσες αναφέρει το άρθρο 110 § 1, αλλά και όλες όσες κάθε φορά δεν κηρύσσει αναθεωρητέες η προτείνουσα βουλή.

IV. ΤΟ ΔΙΕΘΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟ

414.- Τι περιλαμβάνει. – Το διεθνές δίκαιο ρυθμίζει τις σχέσεις μεταξύ κρατών και μόνο κατ' εξαίρεση, και τις τελευταίες δεκαετίες, αναγνωρίζει το άτομο ως υποκείμενό του. Έτσι, άλλοτε, επικρατούσε διχογνωμία για το αν υπάρχουν δύο έννομες τάξεις, η διεθνής και η εθνική, και για την υπεροχή της μίας ή της άλλης.

Γενικώς, το διεθνές δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες εθιμικούς (άγραφους) και συμβατικούς (γραπτούς). Οι εθιμικοί κατ' αρχήν δεσμεύουν όλα τα κράτη, ενώ οι κανόνες των διεθνών συμβάσεων μόνο τα συμβαλλόμενα.

415.- Η συνταγματική ρύθμιση. – Με το άρθρο 28 το Σύνταγμα εντάσσει το διεθνές δίκαιο στην έννομη τάξη και έχει επιτρέψει την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας χωρίς συνταγματική αναθεώρηση.

Άρθρο 28: «1. Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμίας αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Η εφαρμογή των κανόνων του διεθνούς δικαίου και των διεθνών συμβάσεων στους αλλοδαπούς τελεί πάντοτε υπό τον όρο της αμοιβαιότητας.

2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα. Για την ψήφιση νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των Βουλευτών.

3. Η Ελλάδα προβαίνει ελεύθερα, με νόμο που ψηφίζεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών, σε περιορισμούς ως προς την άσκηση της εθνικής κυριαρχίας της,

εφόσον αυτό υπαγορεύεται από σπουδαίο εθνικό συμφέρον, δεν θίγει τα δικαιώματα του ανθρώπου και τις βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος και γίνεται με βάση τις αρχές της ισότητας και με τον όρο της αμοιβαιότητας.

Ερμηνευτική δήλωση: Το άρθρο 28 αποτελεί θεμέλιο για τη συμμετοχή της Χώρας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης».

Οι διεθνώς παραδεδεγμένοι κανόνες δικαίου, δηλαδή το εθιμικό διεθνές δίκαιο, αποτελούν μέρος της έννομης τάξεως χωρίς να απαιτείται πράξη για την ενσωμάτωσή τους. Οι συμβατικοί όμως κανόνες πρέπει να κυρωθούν με νόμο και να επικυρωθούν (ratification) κατά το διεθνές δίκαιο.

Το άρθρο 28 § 1 από παραδρομή λέγει «από την επικύρωσή τους με νόμο». Η κύρωση γίνεται με νόμο, ενώ επικύρωση είναι η εκδήλωση της βουλήσεως του αρμόδιου οργάνου για να δεσμευθεί το κράτος διεθνώς. Η βούληση αυτή διατυπώνεται από κάθε συμβαλλόμενο μέρος με έγγραφο («όργανο επικυρώσεως, instrument of ratification») που είτε ανταλλάσσουν οι συμβαλλόμενοι είτε καταθέτουν σε θεματοφύλακα, συνήθως στη Γραμματεία των Ηνωμένων Εθνών.

Όλοι αυτοί οι κανόνες «υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα ιδρύει μία βαθμίδα κανόνων δικαίου ανάμεσα στους δικούς του και τους κανόνες των τυπικών νόμων.

Σήμερα πολλοί κανόνες δικαίου προέρχονται αμέσως ή εμμέσως από διεθνείς συμβάσεις. Χωρίς υπερβολή, η διεθνής σύμβαση, μαζί με το ευρωπαϊκό δίκαιο, τείνει να γίνει κατά κάποιο τρόπο ο «κοινός νομοθέτης». Μεγάλη σημασία έχουν οι διεθνείς συμβάσεις για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου (βλ. κατωτ. αρ. 559 επ.).

416.- Αφανής συνταγματική αναθεώρηση. – Στο μέτρο που «μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα» (Σ 28 § 2 εδ. α'), καθιερώνεται ειδική διαδικασία για την αναθεώρηση του Συντάγματος (βλ. Pantélis, 1979, αρ. 218). Αυτή η διαδικασία ισχύει παράλληλα με τη διαδικασία του άρθρου 110, είναι απλούστερη και δεν θίγει το συνταγματικό κείμενο. Την αναθεώρηση δεν την επεξεργάζονται δύο βουλές, αλλά μία. Είναι χαρακτηριστικό ότι «Για την ψήφιση του νόμου που κυρώνει αυτή τη συνθήκη ή συμφωνία απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών» (180/300, Σ 28 § 2 εδ. β'), δηλαδή η ίδια μεγαλύτερη ηξημένη πλειοψηφία που χρειάζεται για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Χάρη στη διάταξη του άρθρου 28 § 2 τα ευρωπαϊκά όργανα παράγουν υπερσυνταγματικούς κανόνες.

Ο νόμος για το πρώτο Μνημόνιο (3845/2010) ψηφίζεται επί Κυβερνήσεως Γ. Α. Παπανδρέου με πλειοψηφία 172/300, διότι τον καταψηφίζει η Ν.Δ. Το Συμβούλιο Επικρατείας (Ολ. 668/2012) τον περισώζει κρίνοντας ότι αυτός «αποτελεί το πρόγραμμα της Ελληνικής Κυβερνήσεως» και όχι διεθνή σύμβαση που απαιτεί «πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των

Βουλευτών». Τα άλλα δύο Μνημόνια ψηφίζονται με πλειοψηφία 199/300 και 222/300 (ν. 4046/2012 και 4336/2015).

V. ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΩΝ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ

A. ΟΙ ΝΟΜΟΙ

417.- Το τεκμήριο της αρμοδιότητας και τα δύο όργανα. – Ενώ η εκτελεστική και η δικαστική εξουσία έχουν αρμοδιότητες που προβλέπονται ειδικά (Σ 50 και 94 επ.), η νομοθετική απολαμβάνει το τεκμήριο της αρμοδιότητας. Η λαϊκή κυριαρχία και το αντιπροσωπευτικό σύστημα επιβάλλουν τα όργανα της νομοθετικής εξουσίας να είναι αρμόδια να θεσπίζουν κανόνες δικαίου κατ' αρχήν με οποιοδήποτε περιεχόμενο.

Υπενθυμίζουμε ότι νομοθετική εξουσία είναι η ομάδα των κρατικών οργάνων με το τεκμήριο της αρμοδιότητας (βλ. ανωτ. αρ. 125).

Τα νομοθετικά όργανα τα περιορίζουν μόνον οι κανόνες του Συντάγματος, του εθνικού και συμβατικού διεθνούς δικαίου και του ευρωπαϊκού δικαίου. Ειδικότερα, οι συνταγματικοί περιορισμοί, στους οποίους υπόκεινται οι νομοθετικές πράξεις, αφορούν την αναθεώρηση του Συντάγματος, το ουσιαστικό περιεχόμενο των ρυθμίσεών τους και την αρμοδιότητα και διαδικασία λειτουργίας των οργάνων των άλλων δύο εξουσιών. Όταν οι κανόνες δικαίου των νομοθετικών πράξεων δεν σέβονται αυτούς τους περιορισμούς, υπόκεινται στον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας ή συμβατότητας προς το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο.

Το Σύνταγμα ιδρύει δύο νομοθετικά όργανα, ένα κανονικό και ένα εξαιρετικό (βλ. ανωτ. αρ. 397). Το κανονικό είναι η βουλή και οι πράξεις του λέγονται νόμοι. Το εξαιρετικό είναι σύνθετο, το αποτελούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το υπουργικό συμβούλιο, δρα υπό προϋποθέσεις και εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου (Σ 44 § 1 και 48 § 5, βλ. κατωτ. αρ. 430). Ως νομοθετικές πράξεις νοούνται μαζί οι νόμοι και οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου.

418.- Τυπικός και ουσιαστικός νόμος. – Όπως το Σύνταγμα νοείται υπό τυπική και υπό ουσιαστική έννοια (βλ. ανωτ. αρ. 141), έτσι νοείται και ο νόμος. Τυπικός νόμος είναι η πράξη που ψηφίζει η βουλή σύμφωνα με την συνταγματική διαδικασία και εκδίδει και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Ουσιαστικός νόμος είναι οποιοσδήποτε κανόνας δικαίου έχει εγκύρως παραχθεί μονομερώς σύμφωνα με την έννομη τάξη, σε κάθε βαθμίδα της πυραμίδας.

Σύμφωνα με παλαιά διδασκαλία, υπάρχουν τυπικοί νόμοι που δεν περιέχουν κανόνες δικαίου, π.χ., ο νόμος του προϋπολογισμού (βλ. ανωτ. αρ. 124).

Όταν το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο «νόμος», είναι ζήτημα ερμηνείας αν εννοεί τον ουσιαστικό ή τον τυπικό. Πάντως, στα άρθρα που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα, η ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» αποτελεί περιορισμό στην άσκησή τους και εννοεί τον ουσιαστικό.

Ουσιαστικοί νόμοι είναι ακόμη και τα σήματα των τροχονόμων (βλ. κατωτ. αρ. 458).

Οι κανόνες δικαίου των τυπικών νόμων είναι συνήθως, αλλά όχι πάντοτε, απρόσωποι. Οφείλουν, πάντως, να σέβονται την αρχή της ισότητας.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Νόμοι με ατομική ρύθμιση: «*Νόμος περί χορηγίας συντάξεως εις την αδελφήν του Χαριλάου Τρικούπη*» (ΒΦΝΒ'/1899). – «*Το σωματείο υπό την επωνυμία "Ένωσις Μουσικοσυνθετών Στιχουργών Ελλάδος (Ε.Μ.Σ.Ε.)" μπορεί να συνεχίσει να ασκεί τη διαχειριστική δραστηριότητά του ως οργανισμός συλλογικής διαχείρισης μέχρι 31 Δεκεμβρίου 1999*» (10 § 7 ν. 2435/1996).

Όλοι οι τυπικοί νόμοι έχουν την ίδια τυπική ισχύ ασχέτως με τον σχηματισμό της βουλής που τους ψηφίζει και με την διαδικασία που ακολουθείται. Εξαιρούνται μόνον οι εφ' άπαξ νόμοι.

419.– Η τακτική νομοθετική διαδικασία. – Πώς ένα κείμενο γίνεται νόμος; Η τακτική νομοθετική διαδικασία περιλαμβάνει τρία στάδια, τη νομοθετική πρωτοβουλία, την επεξεργασία, συζήτηση και ψήφιση στη βουλή (ή σε σχηματισμό της) και την τελείωση του νόμου (έκδοση και δημοσίευση) από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Παραλλήλως υπάρχουν και συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες (βλ. κατωτ. αρ. 420), καθώς και ειδικές (κώδικες, διεθνείς συνθήκες, προϋπολογισμός κλπ., βλ. 111 επ. Κ.Β.).

Ν ο μ ο θ ε τ ι κ ή π ρ ω τ ο β ο υ λ ί α λέγεται η αρμοδιότητα για την υποβολή στη βουλή σχεδίων ή προτάσεων νόμου. «*Το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην Κυβέρνηση*» (Σ 73 § 1). Ως βουλή και Κυβέρνηση δεν νοούνται τα συλλογικά όργανα, αλλά κάθε μέλος τους. Όσα κείμενα υποβάλλουν βουλευτές ονομάζονται π ρ ο τ ά σ ε ι ς νόμου και όσα κείμενα υποβάλλουν υπουργοί σ χ έ δ ι α νόμου. Όλοι σχεδόν οι νόμοι προέρχονται από νομοσχέδια.

Από το 1975 ψηφίζονται 5.200 νόμοι, αλλά μόνο 13 προέρχονται από προτάσεις, συνήθως διακομματικές και πάντοτε για δευτερεύοντα θέματα. Τούτο οφείλεται στον κομματικό δεσμό που συνέχει την Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Το Σύνταγμα προβλέπει ορισμένους περιορισμούς στην άσκηση της νομοθετικής πρωτοβουλίας αφ' ενός από βουλευτές και αφ' ετέρου από υπουργούς.

Οι β ο υ λ ε υ τ έ ς δεν μπορούν να υποβάλλουν πρόταση για συντάξεις ή που συνεπάγεται δαπάνες σε βάρος του Δημοσίου κλπ. για να δοθεί μισθός ή σύνταξη κλπ. (βλ. Σ 73 §§ 2-3). Επίσης, δεν μπορούν να υποβάλλουν πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, διεθνείς συνθήκες, κώδικες, σχέδια για αύξηση δασμών ή φόρων, τον προϋπολογισμό, απολογισμό, γενικό ισολογισμό του κράτους και τον ειδικό νόμο για διοίκηση εσόδων και εξόδων (Σ 44 § 1, 28 § 2 και 36 § 2, 76 §§ 6-7, 78 § 3 και 79). Από την άλλη μεριά, μόνον ο υ π ο υ ρ γ ό ς ο ι κ ο ν ο μ ι κ ώ ν υποβάλλει νομοσχέδια για συντάξεις ή για τοπικούς ή ειδικούς φόρους κλπ. (Σ 73 §§ 2 και 5).

Για να είναι ενημερωμένοι οι βουλευτές, τα νομοσχέδια τα συνοδεύουν ορισμένες εκθέσεις με σπουδαιότερη την αιτιολογική, που υπογράφει όποιος

ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία, και περιλαμβάνει «τον εντοπισμό και την οριοθέτηση του προβλήματος που η ρύθμιση επιδιώκει να επιλύσει» (85 § 3 Κ.Β.).

Το σύνολο των εκθέσεων ονομάζεται «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» και συμπεριλαμβάνει την έκθεση γενικών συνεπειών, την έκθεση διαβούλευσης, την έκθεση νομιμότητας, που «εστιάζει (*sic*) στη συνταγματικότητα των διατάξεων και τη συμφωνία τους με το ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο», τον πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων και την έκθεση εφαρμογής της ρύθμισης, που προσδιορίζει ποιά διοικητικά όργανα είναι σχετικώς αρμόδια. Οι προτάσεις νόμου συνοδεύονται τουλάχιστον από αιτιολογική έκθεση και πίνακα διατάξεων (85 § 3 Κ.Β.). Κατά το Σύνταγμα, εφόσον ένα νομοσχέδιο συνεπάγεται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, χρειάζεται και έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, εφόσον συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων, έκθεση του αρμόδιου υπουργού και του υπουργού οικονομικών και, εφόσον αναφέρεται σε σύνταξη, γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τέλος, έκθεση της επιστημονικής υπηρεσίας της βουλής ερευνά ιδίως τις σχέσεις των προτεινόμενων ρυθμίσεων με τις ισχύουσες (Σ 74 § 1, 75 §§ 1 και 3, 73 § 2, 65 § 5).

«Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση της διάταξης νόμου, αν δεν έχει καταχωριστεί στην αιτιολογική έκθεση ολόκληρο το κείμενο της διάταξης που τροποποιείται, και στο κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης ολόκληρη η νέα διάταξη, όπως διαμορφώνεται με την τροποποίηση» (Σ 74 § 4). «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση» (Σ 74 § 5 εδ. β'). Το ίδιο ισχύει για τις άσχετες τροπολογίες. Οι διατάξεις αυτές παραβιάζονται ίσως συχνότερα από κάθε άλλη, αλλά η τήρησή τους θεωρείται *internum corporis* («... δεν εισάγεται...»).

Οι βουλευτές και υπουργοί μπορούν να καταθέτουν τροπολογίες, που «περιέχουν είτε τροποποιήσεις συγκεκριμένων άρθρων ή συγκεκριμένων διατάξεων νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου είτε προσθήκες νέων άρθρων ή διατάξεων» (88 § 1 Κ.Β.). Η νομοθετική πρωτοβουλία, εμπεριέχει και τη δυνατότητα υποβολής τροπολογιών.

«Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων παραπέμπονται από τον Πρόεδρο της Βουλής για επεξεργασία και εξέταση στην αρμόδια διαρκή επιτροπή ή στην ειδική επιτροπή που συνιστάται για το σκοπό αυτόν» (89 § 1 Κ.Β. και 74 § 2 Σ). Η «επιτροπή συντάσσει και υποβάλλει προς τη Βουλή έκθεση» (91 § 6 Κ.Β.).

Εν συνεχεία ο πρόεδρος της βουλής εγγράφει το σχέδιο ή την πρόταση νόμου στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας της βουλής (93 Κ.Β.), διότι κατ' αρχήν «Η Βουλή ασκεί το νομοθετικό της έργο σε Ολομέλεια» (Σ 70 § 1). Αν η βουλή δεν είναι σε σύνοδο, επιλαμβάνεται το Τμήμα διακοπής των εργασιών. Για ορισμένα, πάντως, θέματα έχει αποκλειστική αρμοδιότητα η Ολομέλεια. (Βλ. Σ 72 § 2 και ανωτ. αρ. 329).

«Στην Ολομέλεια της Βουλής συζητούνται και ψηφίζονται ο Κανονισμός της, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για» τις σχέσεις εκκλησίας και πολιτείας, τη θρησκευτική ελευθερία, τα όρια της επικράτειας και τη διαμονή ή διέλευση ξένης στρατιωτικής δύναμews, την κύρωση διεθνών

συνθηκών που αναγνωρίζουν σε όργανα διεθνώς οργανισμών συνταγματικές αρμοδιότητες, περιορισμούς στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας, τα οικονομικά των κομμάτων, τη χορηγία του Προέδρου της Δημοκρατίας και τη λειτουργία των υπηρεσιών του, την κατάσταση πολιορκίας, τον αριθμό και την εκλογή των βουλευτών, το εκλογικό σύστημα και τις εκλογικές περιφέρειες, την ποινική ευθύνη των υπουργών, «νομοσχέδια και προτάσεις εκτελεστικών του Συντάγματος νόμων για την άσκηση και προστασία των ατομικών δικαιωμάτων, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για την αυθεντική ερμηνεία νόμων, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που σύμφωνα με ειδική πρόβλεψη του Συντάγματος ανατίθεται στην Ολομέλεια της Βουλής ή για τη ρύθμιση του οποίου απαιτείται ειδική πλειοψηφία. – Στην Ολομέλεια της Βουλής ψηφίζεται επίσης ο προϋπολογισμός και ο απολογισμός του κράτους και της Βουλής» (Σ 72 § 1). Π.χ., από την Ολομέλεια ψηφίζονται οι νόμοι για την ποινική ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, την κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, την παροχή αμνηστίας (Σ 49 § 5, 47 § 6 και 44 § 1) κ.λπ.

«Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συζητείται και ψηφίζεται μία μόνο φορά, καταρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο» (Σ 76 § 1). «Μία μόνο φορά» σημαίνει ότι η συζήτηση δεν επαναλαμβάνεται. «Η συζήτηση αρχίζει ύστερα από προφορική εισήγηση του αρμόδιου υπουργού» (Σ 74 § 2 εδ. γ') ή του βουλευτή που υπογράφει την πρόταση νόμου. «Στη συνέχεια μιλούν οι εισηγητές», πλειοψηφίας και μειοψηφίας, «οι τυχόν ειδικοί αγορητές» των κοινοβουλευτικών ομάδων «και τέλος οι Βουλευτές που έχουν εγγραφεί στον κατάλογο των ομιλητών». «Η καταρχήν και κατ' άρθρο συζήτηση γίνεται πάντοτε με βάση το κείμενο» που διαμορφώνει η επιτροπή και «Η συζήτηση της αρχής νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου αναφέρεται αποκλειστικά στο σκοπό και στο περιεχόμενό τους» (94 § 3 και 95 §§ 1-2 Κ.Β.). Εκπρόθεσμες τροπολογίες συζητούνται αν συγκατατεθεί ο υπουργός (Σ 74 § 3). «Αν κατά τη συζήτηση έγιναν δεκτές τροπολογίες, η ψήφιση στο σύνολο αναβάλλεται για ένα εικοσιτετράωρο από τη διανομή του τροποποιημένου νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου» (Σ 76 § 3), ώστε οι βουλευτές να έχουν πλήρη εικόνα του κειμένου που γίνεται νόμος.

420.– Ταχείες διαδικασίες. – Εκτός από την τακτική νομοθετική διαδικασία, υπάρχουν και άλλες ταχύτερες. Αυτό συμβαίνει όταν σχέδιο ή πρόταση νόμου ψηφίζεται σε διαρκή επιτροπή (72 § 4 Σ και 108 § 7 Κ.Β.). Εξ άλλου, κατά την οργάνωμένη συζήτηση, η Διάσκεψη των Προέδρων καθορίζει τον χρόνο που θα διατεθεί για κάποιο νομοσχέδιο από τη βουλή (107 Κ.Β.).

Προβλέπονται και συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες. Συγκεκριμένα, είναι δυνατή η ψήφιση χωρίς ή με περιορισμένη συζήτηση, που αποφασίζει η βουλή «ύστερα από ομόφωνη πρόταση της Διάσκεψης των Προέδρων» (108 Κ.Β.). Παρομοίως, «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που χαρακτηρίζεται από την Κυβέρνηση κατ'επίγον εισάγεται για ψήφιση, ύστερα από περιορισμένη συζήτηση σε μία συνεδρίαση, από την Ολομέλεια ή το» Τμήμα (Σ 76 § 4). Κατεπείγοντα χαρακτηρίζονται πολλά κρίσιμα νομοσχέδια τα τελευταία έτη. Τέλος, «Η Κυβέρνηση μπορεί να ζητήσει να συζητηθεί σε ορισμένο αριθμό συνεδριάσεων νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που έχει επείγοντα χαρακτήρα» (Σ 76 § 5).

421.– Η ψήφιση. – Όταν τελειώσει η συζήτηση επί της αρχής, γίνεται ψηφοφορία. Μετά, «αρχίζει η συζήτηση και ψήφιση των άρθρων και των τυχόν τροπολογιών» και «ακολουθεί η ψήφιση του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου στο σύνολο» (101 § 1, 104 § 1 Κ.Β.).

«Η Βουλή δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, που όμως ποτέ δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών. – Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και, ύστερα από νέα ισοψηφία, η πρόταση απορρίπτεται» (Σ 67, πρβλ. για Τμήμα και επιτροπές Σ 70 § 5).

422. – Συλλήβδην ψήφιση. – Η βουλή μπορεί να ψηφίζει μόνο στο σύνολό τους, δηλαδή χωρίς δυνατότητα τροπολογιών, δικαστικούς ή διοικητικούς κώδικες «που συντάχθηκαν από ειδικές επιτροπές, οι οποίες έχουν συσταθεί με ειδικούς νόμους» (Σ 76 §§ 6-7). Η διάταξη αυτή φανερώνει δυσπιστία προς τη βουλή, που ενδέχεται να αλλοιώσει την ισορροπία των κωδίκων. Τροποποιήσεις επιτρέπονται με μεταγενέστερο νόμο, διότι οι κώδικες δεν έχουν ηυξημένη τυπική ισχύ.

Κατά κανόνα, «Η βουλή εγκρίνει ή απορρίπτει τα νομοσχέδια... που κυρώνουν διεθνείς συνθήκες» χωρίς μεταβολή του περιεχομένου τους (112 § 1 Κ.Β.).

Τα νομοσχέδια που αφορούν την κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου ο υ «περιέχουν απαραίτητως ένα άρθρο που κυρώνει αυτούσια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Μπορούν επίσης να προστεθούν και διατάξεις που ρυθμίζουν θέματα σχετικά με την κυρούμενη πράξη» (113 § 2 Κ.Β.).

423. – Η τελείωση του νόμου. – Για να γίνει το ψηφισμένο νομοσχέδιο νόμος, χρειάζεται έκδοση και δημοσίευση. Έκδοση του νόμου λέγεται η πράξη με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας βεβαιώνει ότι η κατάρτιση από τη βουλή είναι έγκυρη και ότι το κείμενο είναι ακριβώς εκείνο που ψήφισε η βουλή. Με την έκδοση ο Πρόεδρος χάνει το δικαίωμα αναπομπής, που έτσι κι αλλιώς δεν ασκεί ποτέ (βλ. ανωτ. αρ. 360). Δημόση λέγεται η διαταγή του Προέδρου της Δημοκρατίας να καταχωρισθεί στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως ο νόμος που έχει αυτός εκδώσει. Έτσι, ο νόμος γίνεται γνωστός σε όλους και αρχίζει η εφαρμογή του.

«Ο Πρόεδρος της Βουλής εκδίδει και διαβιβάζει στους αρμόδιους Υπουργούς απόσπασμα των επικυρωμένων Πρακτικών που περιέχει το κείμενο του ψηφισμένου στο σύνολο νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου» (104 § 7 Κ.Β.). Οι υπουργοί φροντίζουν για την υποβολή του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αυτός «εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους» (Σ 42 § 1 εδ. α'). Η έκδοση και η δημοσίευση γίνονται *uno actu*, με μία υπογραφή του αρχηγού του κράτους στο πρωτότυπο, τον «πάπυρο». Τον νόμο προσυπογράφουν οι αρμόδιοι υπουργοί και ο υπουργός δικαιοσύνης, που θεωρεί, θέτει τη «μεγάλη του κράτους σφραγίδα» (σε άλλες χώρες λέγεται «σφραγιδοφύλαξ») και φυλάσσει τα πρωτότυπα. Το κείμενο γίνεται νόμος μόνον από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Αν ο Πρόεδρος υπογράψει ή ο υπουργός προσυπογράψει και ή ο ένας ή ο άλλος χάσει την ιδιότητα του οργάνου πριν δημοσιευθεί ο νόμος, τότε οι διάδοχοί τους οφείλουν να υπογράψουν εκ νέου τον νόμο (Σ 42 § 1 εδ. α' και 35 § 1 εδ. α'). Ειδικά, παρακωλύουν τη λειτουργία του νομοθετικού οργάνου.

Το ότι ένα κείμενο αποκτά τυπική ισχύ νόμου σημαίνει ότι γίνεται νόμος. Από την τυπική

ισχύ διαφέρει η ουσιαστική ισχύς, δηλαδή η δυνατότητα εφαρμογής του. «Ο νόμος αρχίζει να ισχύει δέκα ημέρες μετά τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» (103 ΕισΝΑΚ.), αλλά κάθε νόμος μπορεί να ορίζει διαφορετικά. Συνήθως, η ουσιαστική ισχύς αρχίζει από τη δημοσίευση

424.- Αναγκαστικοί νόμοι και νομοθετικά διατάγματα. – Σε α ν ώ μ α λ ε ς περιόδους και de facto Κυβερνήσεις και με βάση συντακτικές πράξεις εκδόθηκαν πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας με τυπική ισχύ νόμου. Ήταν πράξεις του αρχηγού του κράτους με προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου. Το ίδιο έχει γίνει και χωρίς συνταγματική κάλυψη αλλά με επίκληση του δικαίου της ανάγκης («*Salus populi suprema lex esto*») ακόμη και όταν υπήρχε βουλή, αλλά δεν ήταν σε σύνοδο, και πάντως χωρίς εξουσιοδότησή της. Οι πράξεις αυτές είχαν αδιακρίτως τον τίτλο αναγκαστικοί νόμοι ή νομοθετικά διατάγματα ή αναγκαστικά διατάγματα. Υπό το ισχύον Σύνταγμα έκδοση τέτοιων πράξεων αποκλείεται.

Ποια ήταν η τύχη αυτών των πράξεων; Οι κανόνες δικαίου των πράξεων των ανωμάλων περιόδων ρυθμίζονται μετά το τέλος τους είτε έμμεσα με την αποδοχή τους είτε ρητά με συντακτικές πράξεις ή ψηφίσματα. Οι κανόνες των πράξεων των de facto Κυβερνήσεων θεωρούνται ισχυροί και εφαρμόζονται ανεξάρτητα από το αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του δικαίου της ανάγκης. Οι κανόνες πράξεων που εκδόθηκαν υπό δημοκρατική έννομη τάξη θεωρήθηκαν, βάσει του δικαίου της ανάγκης, σύμφωνα με το Σύνταγμα και συνεπώς ισχυροί και εφαρμοστέοι, υπό τον όρο υποβολής τους στη βουλή για κύρωση (ΣτΕ 1691/1951, 2207/1951). Το Συμβούλιο της Επικρατείας ήλεγχε αν υπήρχε πράγματι απρόβλεπτη και «*εκδήλως επείγουσα, επιτακτική και άρρευκτη ανάγκη*» (ΣτΕ 1277/1950, 349/1952), ενώ ο Άρειος Πάγος όχι.

Με τη δύναμη της αδράνειας εμφανίσθηκαν και υπό το Σύνταγμα του 1975 κανονιστικές πράξεις χωρίς εξουσιοδότηση νόμου. Αυτές η Κυβέρνηση τις υπέβαλλε στη βουλή, που τις κύρωνε αναδρομικά. Από το 1991, η αναδρομική κύρωση θεωρείται αντισυνταγματική (ΣτΕ 3596/1991, Α.Π. 1210/1999). Οι αυθαίρετες κανονιστικές πράξεις γίνονται νόμιμες μόνον από τη δημοσίευση του κυρωτικού νόμου και για το μέλλον. Έτσι, εγκαταλείφθηκε αυτή η πρακτική, που δεν έχει καμία δικαιολογία όταν υπάρχουν οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου.

Επίσης νομοθετικά διατάγματα ονομάζονται οι πράξεις του δ ε ύ τ ε ρ ο υ νομοθετικού οργάνου που υπό το Σύνταγμα του 1952 (35 § 2) αποτελούσε ο αρχηγός του κράτους με προσυπογραφή υπουργικού συμβουλίου και σύμφωνη γνώμη ειδικής επιτροπής από βουλευτές (βλ. ανωτ. αρ. 252 και 328, καθώς και 77 Σ 1927, ανωτ. αρ. 224).

425.- Εκτελεστικοί και οργανικοί νόμοι. – Επειδή το Σύνταγμα παρέχει μόνο τον σκελετό των ρυθμίσεων, παραπέμπει συχνά για τις λεπτομέρειες σε τυπικούς νόμους ή η εφαρμογή του προϋποθέτει τέτοιους νόμους. Οι νόμοι αυτοί συνήθως χαρακτηρίζονται ε κ τ ε λ ε σ τ ι κ ο ί. Θεωρείται ότι «εκτελούν» επιταγές του. Ο όρος δεν έχει καμία σχέση με την εκτελεστική εξουσία. Οι εκτελεστικοί νόμοι ρυθμίζουν πολλά και διάφορα θέματα μέσα στο πλαίσιο που χαράσσεται από το Σύνταγμα. Είναι νόμοι όπως όλοι οι άλλοι και η κατάργησή τους δεν αποκλείεται. Ενδέχεται να είναι και προγενέστεροι από το Σύνταγμα (π.χ., ν.δ. 796/1971 για την

άσκηση του δικαιώματος του αναφέρεσθαι, που εξέδωσε μάλιστα η δικτατορία).

Εκτελεστικοί είναι και όλοι οι λεγόμενοι ο ρ γ α ν ι κ οί (ή οργανωτικοί) νόμοι. Αυτοί, επί πλέον, ρυθμίζουν τη συγκρότηση των άμεσων οργάνων του κράτους ή την οργάνωση της λειτουργίας συνταγματικών θεσμών. Χωρίς αυτούς το Σύνταγμα δεν μπορεί να εφαρμοσθεί. Γι' αυτό οι οργανικοί νόμοι, που δεν έχουν ηυξημένη τυπική ισχύ, δεν μπορούν να καταργηθούν, αλλά μόνο να αντικατασταθούν. Ειδική, διατάξεις του Συντάγματος καταντούν νεκρό γράμμα.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Εκτελεστικό νόμο προβλέπει το άρθρο 12 § 5: «*Επιτρέπεται η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών...*». Οργανικός είναι ο εκλογικός νόμος ή ο νόμος για το Α.Ε.Δ.

Τον νεολογισμό «*θ ε σ μ ι κ ό ς νόμος*» τον χρησιμοποιεί μόνον η στρατιωτική δικτατορία και πρέπει να τον αποφεύγουμε. Υπονοούσε ότι με τέτοια κείμενα, που εξέδιδε μάλιστα η εκτελεστική εξουσία ως νομοθετικά διατάγματα και δεν είναι τυπικοί νόμοι, ετοιμάζεται το νομικό πλαίσιο για επάνοδο στη δημοκρατία...

Επίσης προς αποφυγή είναι η ασαφής λέξη «*ν ο μ ο θ έ τ η μ α*», που καλύπτει κείμενα με ποικίλες ονομασίες, σε διάφορα επίπεδα της πυραμίδας και συχνά ανώμαλων περιόδων (π.χ., νομοθετήματα του 20ού αιώνα).

426.- Ο Κανονισμός της βουλής. – Αποτελεί νόμο *sui generis*, ρυθμίζει μόνο το εσωτερικό πεδίο της βουλής, υπόκειται στο Σύνταγμα, δεν προβλέπει νομοθετική εξουσιοδότηση κλπ. Βλ. λεπτομερώς ανωτ. αρ. 323.

Β. ΟΙ ΗΜΙΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ

426 δις.- Ποιοι είναι.- Το Σύνταγμα θέλει και έχει διατάξεις μόνο για δύο είδη δημοψηφίσματος και για «*λ α ῖ κ ή*» πρωτοβουλία (44 § 2 και 73 § 6), οπότε αποκλείει την ίδρυση άλλων ημιαντιπροσωπευτικών θεσμών με νόμο. Αυτή πάντως είναι θεμιτή στην τοπική αυτοδιοίκηση, όπου δεν ψηφίζει ο λαός (βλ. ανωτ. αρ. 93 επ., 294).

427.- Τα δύο είδη δημοψηφίσματος. – Το Σύνταγμα προβλέπει ένα αποφασιστικό και νομοθετικό δημοψήφισμα και ένα συμβουλευτικό. Επειδή είναι συγγενή, τα εξετάζουμε μαζί. Σχετικώς, εκδόθηκε ο νόμος 4023/2011 με τον ωραίο τίτλο «*Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος*».

Οι περισσότεροι κανόνες είναι κοινοί για τα δύο είδη. Το ερώτημα ή τα ερωτήματα καθορίζονται στην απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής. Η ψηφοφορία είναι άμεση, καθολική και μυστική και διεξάγεται εντός 30 ημερών από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος με το οποίο προκηρύσσεται το δημοψήφισμα. Το εκλογικό σώμα εκφράζει την προτίμησή του «*με τη χρήση των όρων ΝΑΙ και ΟΧΙ ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο καθορίζει η Ολομέλεια της Βουλής*» (13 § 1 ν. 4023/2011). «*Από τις προτιμήσεις των ψηφοφόρων επικρατεί εκείνη, η οποία συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των έγκυρων ψηφοδελτίων*» (16 § 1 ν. 4023). Η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή εκδίδει τον γενικό οριστικό πίνακα αποτελεσμάτων,

ο οποίος δημοσιεύεται με φροντίδα του υπουργού Εσωτερικών στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

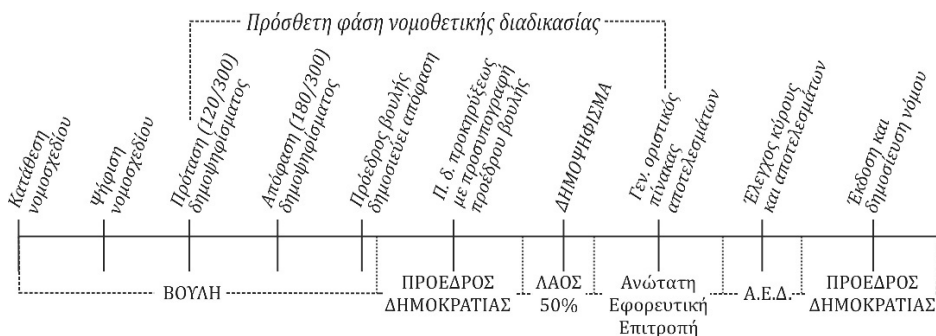
Ο ν. 4023/2011 περιλαμβάνει και διατάξεις για τον δημόσιο διάλογο, την οικονομική διαχείριση, τη δημόσια προβολή κλπ. όσων συμμετέχουν στη διενέργεια του δημοψηφίσματος, στους οποίους πάντως «δεν διατίθεται κρατική χρηματοδότηση» (ά. 6 § 2).

428.- Το αποφασιστικό και νομοθετικό. – Αυτό το πάντοτε προαιρετικό δημοψήφισμα αποτελεί εμβόλιμη φάση στη νομοθετική διαδικασία και προϋποθέτει ψηφισμένο νομοσχέδιο. Άρα αποκλείονται οι προτάσεις νόμου και οι προτάσεις για αναθεώρηση του Συντάγματος.

«Δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με διάταγμα, για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, εφόσον αυτό αποφασιστεί από τα τρία πέμπτα του συνόλου των βουλευτών, ύστερα από πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου και όπως ορίζουν ο Κανονισμός της Βουλής και νόμος για την εφαρμογή της παραγράφου αυτής. Δεν εισάγονται κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για νομοσχέδιο. – Αν νομοσχέδιο υπερψηφιστεί, η προθεσμία για έκδοση και δημοσίευση του νόμου «αρχίζει από τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος» (Σ 44 § 2 εδ. β' -δ').

Το ψηφισμένο νομοσχέδιο πρέπει να ρυθμίζει «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά». Αυτό αποτελεί αόριστη νομική έννοια, η οποία μάλιστα δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Τη συγκεκριμενοποιεί κάθε φορά το όργανο που αποφασίζει τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος, η βουλή. Η εξαίρεση των δημοσιονομικών ζητημάτων πρέπει να ερμηνεύεται στενά, διότι σήμερα όλοι σχεδόν οι νόμοι έχουν τέτοιες επιπτώσεις. Το νομοσχέδιο δεν πρέπει να έχει αποκλειστικώς ή προεχόντως δημοσιονομικό χαρακτήρα.

Πα ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Ψηφισμένο νομοσχέδιο για την οργάνωση των πανεπιστημίων ή για ίδρυση νέων πανεπιστημίων που δεν θα υπάγονται στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο τίθεται σε δημοψήφισμα. Νομοσχέδιο για την κατάργηση της φορολογίας αυτοκινήτων δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δημοψηφίσματος.



Η διαδικασία αρχίζει με πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών (120/300).

Δεν έχει ορισθεί προθεσμία για την υποβολή της προτάσεως των βουλευτών. Σήμερα αυτή λήγει οπωσδήποτε με την έκδοση του νόμου, διότι από αυτό το σημείο δεν υπάρχει πλέον ψηφισμένο νομοσχέδιο. Από την άλλη μεριά, η εκτελεστική εξουσία μπορεί να εκδώσει τον νόμο αμέσως μόλις της διαβιβάσει τα πρακτικά της βουλής ο πρόεδρός της.

Αν η πρόταση υποβληθεί όταν η βουλή δεν είναι σε σύνοδο, δεν υπάρχει καμία υποχρέωση της εκτελεστικής εξουσίας να συγκαλέσει ειδική σύνοδο, διότι το Σύνταγμα δεν προβλέπει κάτι τέτοιο.

Ύστερα από συζήτηση η «*πρόταση εγκρίνεται με*» ηυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών (180/300). Η απόφαση της βουλής «*πρέπει να περιέχει με σαφήνεια το ερώτημα ή τα ερωτήματα που θα τεθούν στο λαό και να αναφέρει την προθεσμία μέσα στην οποία θα γίνει η προκήρυξη του δημοψηφίσματος*» (116 § 6 Κ.Β.). Η απόφαση δημοσιεύεται με παραγγελία του προέδρου της βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Από την πρόταση των βουλευτών αναστέλλεται η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδώσει τον νόμο. Ο Πρόεδρος την ανακτά αφότου η βουλή απορρίψει την πρόταση δημοψηφίσματος ή αφότου το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος γίνει οριστικό.

Το αποτέλεσμα γίνεται οριστικό όταν δεν ασκείται εμπρόθεσμα ένσταση και λήγει η προθεσμία για την υποβολή της ή όταν ασκείται αλλά το Α.Ε.Δ. την απορρίπτει. Από την οριστικοποίηση του αποτελέσματος αρχίζει η προθεσμία ενός μηνός που έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας για να εκδώσει τον νόμο.

Ανεξάρτητα από τη συνθήκη του πολιτεύματος που κωλύει την αναπομπή κάθε ψηφισμένου νομοσχεδίου, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει καν αρμοδιότητα αναπομπής αφότου υποβάλλεται η πρόταση των βουλευτών. Πριν από το δημοψήφισμα δεν έχει ολοκληρωθεί η νομοθετική διαδικασία. Το νομοσχέδιο θεωρείται οριστικά ψηφισμένο μόνον όταν η βουλή απορρίψει την πρόταση δημοψηφίσματος ή όταν ο λαός το εγκρίνει. Δεν νοείται ο Πρόεδρος να αναπέμψει στη βουλή νομοσχέδιο εγκεκριμένο από το κυρίαρχο όργανο. Οφείλει να το εκδώσει και να το δημοσιεύσει, ώστε να γίνει νόμος.

Αν η βουλή διαλυθεί ή αν η βουλευτική περίοδος λήξει πριν η βουλή αποφασίσει για την πρόταση δημοψηφίσματος, τότε η έκδοση του νόμου ματαιώνεται, διότι η νομοθετική διαδικασία διακόπτεται πριν ολοκληρωθεί. Η πρόταση επιφέρει παράταση της νομοθετικής διαδικασίας, που τώρα περιλαμβάνει επί πλέον τη φάση της συζητήσεως και αποφάσεως στη βουλή για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος και, ενδεχομένως, τη φάση του δημοψηφίσματος. Αν όμως η πρόταση εγκριθεί, το δημοψήφισμα μπορεί να γίνει την ίδια ημέρα με τις εκλογές.

«Το διάταγμα με το οποίο προκηρύσσεται δημοψήφισμα για νομοσχέδιο... προσυπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής» (Σ 35 § 3). Αυτή η μοναδική περίπτωση μη υπουργικής προσυπογραφής δεν πρέπει να ξενίζει. Η προσυπογραφή του προέδρου της βουλής σημαίνει ότι την ευθύνη για το διάταγμα δεν την έχει ούτε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, διότι υπάρχει προσυπογραφή, ούτε υπουργός. Ο πρόεδρος της βουλής καλύπτεται από το ακαταδίωκτο, αλλά έχει δέσμια αρμοδιότητα να συμμορφωθεί σε απόφαση άμεσου οργάνου του κράτους. Αν δεν συμμορφώνεται, έχει ποινική ευθύνη για παράβαση καθήκοντος (Π.Κ. 13α, 259) και οπωσδήποτε ευθύνη ενώπιον του σώματος, που μπορεί να εκφράσει μομφή κατά του προέδρου του, πράγμα που συνεπάγεται τη λήξη της θητείας του (150 Κ.Β.). Η προσυπογραφή απλώς εξασφαλίζει ότι ο αρχηγός του κράτους θα εκτελέσει την απόφαση της βουλής. Στην απίθανη περίπτωση που ο πρόεδρος της βουλής δεν προσυπογράφει και η βουλή τον καλύπτει, δεν μπορεί να γίνει δημοψήφισμα.

Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο «είναι δεσμευτικό όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος τουλάχιστον το 50 %» «όσων έχουν εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους» (16 ν. 4023/2011).

Ο νόμος που εγκρίνει ο λαός με δημοψήφισμα δεν διαφέρει στη φύση του από τους νόμους που ψηφίζει μόνον η βουλή. Υπόκειται σε έλεγχο συνταγματικότητας όπως όλοι οι άλλοι. Δεν έχει ηυξημένη τυπική ισχύ και τροποποιείται ή καταργείται με κάθε πράξη που έχει τυπική ισχύ νόμου. Πολιτικά, πάντως, δύσκολα ή μετά την πάροδο αρκετού χρόνου, και ιδίως μετά από εκλογές, η βουλή θα αποφασίσει να επανέλθει σε κανόνες δικαίου που έχει εγκρίνει ο ίδιος ο λαός.

Όπως διαμορφώθηκε ο θεσμός, είναι εξαιρετικά απίθανο να χρησιμοποιηθεί. Γιατί τάχα μια πλειοψηφία, που συνήθως δεν έχει 180 βουλευτές, να ζητήσει σύμπραξη της μειοψηφίας (180/300) για να γίνει δημοψήφισμα, όταν το νομοσχέδιο έχει ήδη ψηφισθεί; Και γιατί η μειοψηφία να δώσει χείρα βοηθείας;

429.- Το συμβουλευτικό. – Εδώ το αποτέλεσμα της λαϊκής ψηφοφορίας πάνω στο ερώτημα δεν παράγει κανόνες δικαίου (βλ. ανωτ. αρ. 94). Αποτελεί απλή γνώμη που ο λαός απευθύνει προς τα αρμόδια όργανα. Αυτά οφείλουν πολιτικά να τη σεβασθούν, αφού το πολίτευμα είναι δημοκρατικό. Κάθε όργανο στον κύκλο της αρμοδιότητάς του, και κατ'εξοχήν το νομοθετικό όργανο, το όργανο με την αναθεωρητική αρμοδιότητα και η Κυβέρνηση πρέπει να παραγάγουν τους αναγκαίους κανόνες δικαίου, ώστε να εφαρμοσθεί η γνώμη, (ή συμβουλή) του λαού.

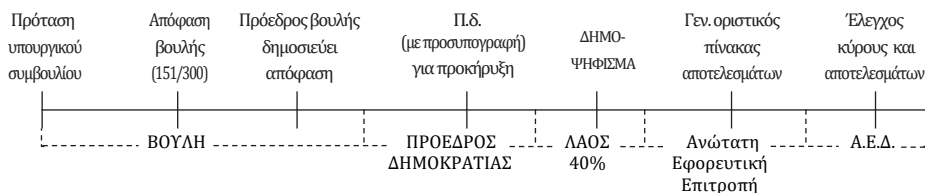
«Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου» (Σ 44 § 2 εδ. α').

Αντικείμενο αυτού του επίσης προαιρετικού δημοψηφίσματος είναι κάποιο «κρίσιμο εθνικό θέμα». Το Σύνταγμα, όπως και στο σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, χρησι-

μπορεί αόριστη νομική έννοια. Τη συγκεκριμενοποιεί κάθε φορά το όργανο που αποφασίζει τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος, η βουλή, και δεν ελέγχεται δικαστικά. Ως κρίσιμο εθνικό θέμα δεν πρέπει να νοείται μόνον όποιο έχει σχέση με την εθνική ολοκλήρωση, αλλά και κάθε θέμα εφόσον αναλαμβάνουν την πολιτική ευθύνη η κοινοβουλευτική πλειοψηφία και η Κυβέρνηση. Η τήρηση των συνταγματικών διατάξεων εναπόκειται εδώ στην κρίση του λαού με την ψήφο του. Μια πλειοψηφία που θέτει σε δημοψήφισμα ένα ασήμαντο θέμα δεν θα αποδοκιμασθεί άραγε στις κάλπες;

Πα ρ α δ ε ί γ μ α τ α : «Θέλετε να μπει η Τουρκία στην Ε.Ε.;». Αν πλειοψηφήσει το Ναι, τα αρμόδια όργανα πρέπει να δράσουν αναλόγως. Π.χ., η Κυβέρνηση να μην προβάλλει veto στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η βουλή να ψηφίσει την κύρωση σχετικής συνθήκης κλπ. Αν η Κυβέρνηση προβάλλει veto, η βουλή πρέπει να την ανατρέψει. Αν η βουλή καταψηφίσει την κύρωση της συνθήκης, η εκτελεστική εξουσία πρέπει να τη διαλύσει. Αν όμως πλειοψηφήσει το Όχι, η Κυβέρνηση πρέπει να προβάλλει veto κλπ. – «Θέλετε να ιδρυθεί δεύτερη βουλή;». Αν πλειοψηφήσει το Ναι, πρέπει να γίνει αναθεώρηση του Συντάγματος κατά το άρθρο 110.

Η εννοιολογική σύγκριση του σοβαρού κοινωνικού ζητήματος και του κρίσιμου εθνικού θέματος δεν παρουσιάζει καμία χρησιμότητα.



Η διαδικασία αρχίζει με πρόταση του υπουργικού συμβουλίου προς την βουλή. Την πρόταση δεν μπορούν να την υποβάλουν βουλευτές. Τούτο σημαίνει ότι η εκάστοτε αντιπολίτευση δεν μπορεί να ενοχλεί πολιτικά την Κυβέρνηση προτείνοντας δημοψήφισμα.

«Η πρόταση πρέπει να αναφέρει το εθνικό θέμα για το οποίο ζητείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος, καθώς και την προθεσμία διενέργειάς του, και να προσδιορίζει με σαφήνεια το ερώτημα ή τα ερωτήματα στα οποία θα απαντήσει ο λαός» (115 § 2 Κ.Β.). Η πρόταση συζητείται στην Ολομέλεια της βουλής. Η βουλή διαμορφώνει το κείμενο της προτάσεως και το εγκρίνει με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (151/300). Η απόφαση της βουλής που δέχεται την πρόταση «δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως» (115 § 6 Κ.Β.).

Η διεξαγωγή του συμβουλευτικού δημοψηφίσματος προκηρύσσεται με προεδρικό διάταγμα που προσυπογράφεται από το υπουργικό συμβούλιο. Αυτό, άλλωστε, υποβάλλει την πρόταση στη βουλή και έχει την ευθύνη της διεξαγωγής.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α : «1. Θέλετε να αυξηθεί η προεδρική θητεία; 2. Αν η πλειοψηφία του λαού απαντήσει Ναι, προτιμάτε την εξαετή ή την επταετή θητεία;». Απαντήσεις: «Ναι ή Όχι» και «Εξαετής ή Επταετής».

Ο προαιρετικός του χαρακτήρας και η απαιτούμενη πλειοψηφία στη βουλή κάνουν το συμβουλευτικό δημοψήφισμα όπλο της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Δεν μπορούμε να αποκλείσουμε αυτό το δημοψήφισμα να λειτουργήσει ως προσωπικό (βλ. ανωτ. αρ. 95).

«Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα είναι δεσμευτικό, όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος τουλάχιστον το» 40 % των εγγεγραμμένων (6 § 3 ν. 4023/2011). Αφού το δημοψήφισμα αυτό είναι συμβουλευτικό, μόνο π ο λ ι τ ι κ ά νοείται «δεσμευτικό» αποτέλεσμα, ποτέ νομικά.

Γιατί εδώ ο νόμος απαιτεί τη συμμετοχή μόνο του 40%; Διότι έτσι όσοι προβλέπουν ότι ο λαός θα αποδοκιμάσει τις θέσεις τους δεν μπορούν, προπαγανδίζοντας αποχή, να εξουδετερώνουν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος. Και γιατί ο νόμος απαιτεί τη συμμετοχή του 50% στο νομοθετικό δημοψήφισμα; Διότι εκεί ο λαός έχει αποφασιστική αρμοδιότητα και είναι ορθό να εκφράζεται με ηυξημένη απαρτία.

429 δις. – Το δημοψήφισμα του 2015. – Υπό το Σύνταγμα του 1975, διεξάγεται ένα μόνο δημοψήφισμα, σ υ μ β ο υ λ ε υ τ ι κ ό (5 Ιουλίου 2015). Το ερώτημα προς τον λαό στο ψηφοδέλτιο είναι το εξής: «Πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας το οποίο κατέθεσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στο Eurogroup της 25/06/2016 και αποτελείται από δύο μέρη τα οποία συγκροτούν την ενιαία πρότασή τους;– Το πρώτο έγγραφο τιτλοφορείται “Reforms for the completion of the Current Program and beyond” (“Μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος και πέραν αυτού”) και το δεύτερο “Preliminary Debt Sustainability Analysis” (“Προκαταρκτική ανάλυση βιωσιμότητας χρέους”)». Οι απαντήσεις είναι: «Δεν εγκρίνεται/OXI» και «Εγκρίνεται/NAI».

Η πρόταση του υπουργικού συμβουλίου για τη διεξαγωγή του συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, η οποία παρατίθεται στην απόφαση της Ολομέλειας της βουλής, αναφέρει ότι αυτό προτείνεται «προκειμένου ο ελληνικός λαός... να πάρει θέση για το περιεχόμενο της πρότασης των... τριών θεσμών και να εξουσιοδοτήσει την Κυβέρνησή του στους περαιτέρω χειρισμούς της κρίσιμης εθνικής υπόθεσης. Κατά συνέπεια, το Δημοψήφισμα εντάσσεται στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για τη σύναψη της συμφωνίας και ο λαός καλείται από την Κυβέρνηση να έχει τον πρώτο λόγο για τη συμφωνία αυτή» (ΦΕΚ Α', 62, 2015). Προσοχή, άλλο ο πρώτος λόγος και άλλο η τελευταία λέξη.

Το Όχι συγκεντρώνει 61,31% των εγκύρων και το Ναι 38,69% (αποχή 37,48%, λευκά 0,75%, άκυρα 5,04%, βλ. ΦΕΚ Β', 1480, 2015).

Το δημοψήφισμα συνοδεύεται από βραχεία τραπεζική αργία και έλεγχο κεφαλαίων (π.ν.π. 28ης Ιουνίου 2015). Εν τούτοις, με αυτό επιτυγχάνεται πολιτική ενίσχυση του κυβερνητικού συνασπισμού και προσωπικά του πρωθυπουργού Αλ. Τσίπρα έναντι των δανειστών. Συνάμα, επιδιώκεται να αντικατασταθεί ο παραδοσιακός δικομματισμός, που έχει τις ρίζες του στον εθνικό διχασμό, με ένα νέο δικομματισμό, στον οποίο τον ένα πόλο θα αποτελεί ο ΣΥΡΙΖΑ και απέναντί του θα έχει όσες πολιτικές δυνάμεις κυβέρνησαν έως την οικονομική καταστροφή. Μόλις γίνονται γνωστά τα αποτελέσματα του δημοψηφίσματος, ο αρχηγός της Ν.Δ. Αντ. Σαμαράς παραιτείται, αλλά η Ν.Δ. δεν εκλέγει νέο παρά μετά την ήττα της στις εκλογές του Σεπτεμβρίου 2015.

Μετά το δημοψήφισμα, ο λακωνικότατος νόμος 4333/11 Ιουλίου 2015 «Για τη διαπραγμάτευση και σύναψη δανειακής σύμβασης με τον ευρωπαϊκό μηχανισμό σταθερότητας (ESM)» εξουσιοδοτεί σχετικά τον πρωθυπουργό. Αυτό δεν ήταν αναγκαίο (βλ. Σ 82 § 2 και ανωτ. Πρόταση υπ. συμβουλίου), αλλά τον νόμο τον υπερψηφίζει (251/291) και μεγάλο μέρος της μειοψηφίας (Ν.Δ., Π.Α.Σ.Ο.Κ., Ποτάμι), όχι όμως όλοι οι βουλευτές της πλειοψηφίας. Η ψήφιση του νόμου είναι ανομολόγητη ψήφος εμπιστοσύνης, προς τον Τσίπρα, ώστε η Κυβέρνηση να μην καταρρεύσει, και ικανοποιεί απαίτηση των δανειστών, που έτσι ξέρουν ότι αυτά τα αντιπολιτευόμενα κόμματα θα ψηφίσουν τη σύμβαση.

Το δημοψήφισμα εκτόνωσε τη λαϊκή οργή και αποσόβησε εμφύλια σύρραξη.

429 τρις. –Η «λαϊκή» πρωτοβουλία.– Τη νομοθετική πρωτοβουλία δεν την έχουν μόνον οι βουλευτές και οι υπουργοί, αλλά και υπό όρους 500.000 εκλογείς, δηλαδή σχεδόν το 5% του εκλογικού σώματος (2023, βλ. ανωτ. αρ. 419, 97). Στη «λαϊκή» πρωτοβουλία ο ίδιος ο λαός δεν έχει αρμοδιότητα. Πρόκειται για πρωτοβουλία αριθμού ενεργών πολιτών.

«Με υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθεται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Οι προτάσεις νόμων του προηγούμενου εδαφίου δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Νόμος ορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας παραγράφου» (Σ 73 § 6).

Όπως στο δημοψήφισμα, έτσι και εδώ εξαιρούνται τα δημοσιονομικά θέματα. Επί πλέον εξαιρούνται τα θέματα εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Η πρόταση πρέπει να έχει συγκεκριμένο κείμενο που θα γίνει νόμος. Δεν αρκεί πολιτική κατεύθυνση. Αφού η πρόταση κατατεθεί στη βουλή, αυτή υποχρεούται να τη συζητήσει, και μάλιστα σε Ολομέλεια. Μπορεί όμως να κάνει δεκτές τροπολογίες στο κείμενο ή να το απορρίψει. Αν η βουλή διαλυθεί πριν ψηφίσει την πρόταση, αυτή πρέπει να επανακατατεθεί στη νέα βουλή. Για ψηφισμένη πρόταση δεν προ-

κηρύσσεται δημοψήφισμα. Αυτό, ως πολιτικό όπλο της κυβερνητικής πλειοψηφίας, προβλέπεται μόνο για σχέδια νόμου (βλ. ανωτ. αρ. 428), ενώ η «λαϊκή» πρωτοβουλία ελέγχει την κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Άσκηση «λαϊκής» πρωτοβουλίας είναι παραδεκτή μόνο δύο φορές στην ίδια βουλευτική περίοδο. Έως ότου ψηφισθεί ο οργανωτικός νόμος, ο θεσμός δεν μπορεί να εφαρμοσθεί.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : «Λαϊκή» πρωτοβουλία μπορεί να έχει αντικείμενο τη μείωση του αριθμού των βουλευτών σε 200, όχι όμως τη στράτευση των γυναικών. – Το 2001, «λαϊκή» πρωτοβουλία δεν προβλέπεται. Ο αρχιεπίσκοπος Χριστόδουλος συγκεντρώνει τουλάχιστον τρία εκατομμύρια υπογραφές σε αναφορές με αίτημα τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για την προαιρετική αναγραφή του θρησκειώματος στα δελτία ταυτότητας και τις απευθύνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Δημοψήφισμα όμως δεν γίνεται, διότι «οι εκτός νομοθετημένης διαδικασίας συλλεγείσες υπογραφές δεν είναι δυνατόν να ανατρέψουν τις διατάξεις του Συντάγματος» (Προεδρία Δημοκρατίας). Η διαμάχη αυτή συμβάλλει στην ήττα του ΠΑΣΟΚ το 2004. «Λαϊκή» πρωτοβουλία για το ίδιο θέμα θα είχε προκαλέσει και άλλους πολιτικούς τριγμούς.

Γ. ΟΙ ΠΡΑΞΕΙΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ

430.– Τι είναι. – Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου λέγονται οι πράξεις του δεύτερου νομοθετικού οργάνου που προβλέπεται στο Σύνταγμα (βλ. ανωτ. αρ. 397 και 417). Αυτό το εξαιρετικό νομοθετικό όργανο παράγει κανόνες δικαίου που βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο της πυραμίδας με τους κανόνες του κανονικού νομοθετικού οργάνου, της βουλής, εφόσον ακολουθηθεί η συνταγματική διαδικασία. Με άλλα λόγια, οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου έχουν τυπική ισχύ νόμου. Τούτο προκύπτει από τη λέξη *ν ο μ ο θ ε τ ι κ ο ύ* περιεχομένου.

«Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής» (Σ 44 § 1).

Επειδή το τεκμήριο της αρμοδιότητας το έχει η βουλή, το Σύνταγμα θέτει ουσιαστικές προϋποθέσεις στην έκδοση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου. Η έκδοσή τους επιτρέπεται μόνο «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης». Εν τούτοις, ούτε διοικητικός ούτε δικαστικός έλεγχος της συνδρομής αυτών των προϋποθέσεων είναι δυνατός. Μόνο πολιτικά η βουλή μπορεί να τις ελέγξει, όταν ψηφίζει το νομοσχέδιο που τις κυρώνει.

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν μπορούν να ρυθμίζουν μόνο τα θέματα που επιφυλάσσονται στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας της βουλής (βλ. ανωτ. αρ. 419).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Η πρώτη π.ν.π. («περί διορισμού προσωρινού Επιτρόπου εις Τραπεζάς», 5.12.1975) επιτρέπει αμέσως τον κρατικό έλεγχο της Εμπορικής Τράπεζας χωρίς τη δημοσιότητα του νόμου. Σε άλλες π.ν.π. δεν διαφαίνονται «έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης». Έτσι, η π.ν.π. «Περί αυξήσεως των υπό του Ο.Γ.Α. καταβαλλομένων συντάξεων κλπ.» (25.10.1977) εκδίδεται λίγο πριν από τις εκλογές της 20ής Νοεμβρίου 1977. Η π.ν.π. «περί καθιερώσεως πενθημέρου εβδομάδος εργασίας των δημοσίων εν γένει υπηρεσιών» (30.12.1980) εκδίδεται δύο ημέρες πριν από την είσοδο στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Με την πάροδο των ετών, οι π.ν.π. αραιώνουν, αλλά με την οικονομική κρίση εμφανίζονται συχνά. Η π.ν.π. «Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορωνοϊού COVID-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του» [sic, 11.3.2020] επικαλείται και το «δικαίωμα στην προστασία της υγείας» και την υποχρέωση του κράτους να «μεριμνά για την υγεία των πολιτών» (Σ 5 § 5 και 21 § 3).

431.- Η διαδικασία και οι συνέπειές της. – Τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου τις εκδίδει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ύστερα από πρόταση του υπουργικού συμβουλίου, δηλαδή με προσυπογραφή του.

Το Σύνταγμα, χρησιμοποιώντας την έκφραση «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί... να εκδίδει», δηλώνει τη διακριτική ευχέρεια του σύνθετου οργάνου. Μέσα σε αυτό ο Πρόεδρος έχει δέσμια αρμοδιότητα και η πρωτοβουλία προέρχεται από το υπουργικό συμβούλιο.

«Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση...», αν η βουλή είναι σε σύνοδο, «μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή», αν η βουλή δεν είναι σε σύνοδο, «μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκλησή» της (Σ 44 § 1 εδ. β'). Έτσι, αρμόδια για την κύρωση είναι η Ολομέλεια της βουλής. «Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν» υποβληθούν αλλά «δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής» (Σ 44 § 1 εδ. γ'). Οπωσδήποτε οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου ισχύουν από τη δημοσίευσή τους μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας για την κύρωσή τους ή μέχρι την απόφαση της βουλής να μη τις κυρώσει. Αν η βουλή τις κυρώσει, εξομοιώνονται πλήρως με τυπικό νόμο.

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου μπορούν να τροποποιούν ή να καταργούν κανόνες τυπικού νόμου. Οι ίδιες μπορούν να τροποποιηθούν ή να καταργηθούν αναδρομικώς μόνο με νομοθετική πράξη ή διοικητική πράξη ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση.

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου δεν υπόκεινται σε αίτηση ακυρώσεως, διότι είναι πράξεις νομοθετικού οργάνου και όχι εκτελεστές διοικητικές πράξεις.

Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου μπορεί να εκδίδονται και όσο διαρκεί η κατάσταση πολιορκίας (βλ. κατωτ. αρ. 435), αλλά τότε οι προθεσμίες για την υποβολή και την κύρωσή τους από τη βουλή είναι μόνο 15 ημέρες.

VI. Η ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΠΟΛΙΟΡΚΙΑΣ

432.- Ο θεσμός. – Η κατάσταση πολιορκίας αποτελεί θεσμοποίηση του λεγόμενου δικαίου της ανάγκης. Όταν μεγάλοι κίνδυνοι απειλούν το κράτος

και το δημοκρατικό πολίτευμα, γίνεται ανεκτή κάποια προσωρινή κάμψη των δημοκρατικών κανόνων, ακριβώς για να συντηρηθούν το κράτος και το πολίτευμα. Συγκεκριμένα, συγκεντρώνονται μεγάλες αρμοδιότητες στην εκτελεστική εξουσία, και μάλιστα στη στρατιωτική αρχή, κατά παρέκβαση από τον χωρισμό των εξουσιών και, για να είναι αυτό δυνατόν, αναστέλλονται συνταγματικές διατάξεις που κατοχυρώνουν ατομικά δικαιώματα. Δημοκρατική εγγύηση για την ταχεία αποκατάσταση των κανονικών συνταγματικών θεσμών είναι ο συνεχής έλεγχος από τη βουλή.

Το Σύνταγμα χρησιμοποιεί και τον όρο «μέτρα κατάστασης ανάγκης» (48 § 7), αλλά επικρατεί ο παραδοσιακός «κατάσταση πολιορκίας», που είναι χαρακτηριστικότερος.

Το Σύνταγμα επιτρέπει την προσφυγή στα μέτρα της καταστάσεως πολιορκίας διαζευκτικά σε τέσσερις περιπτώσεις: «Σε περίπτωση [α)] πολέμου, [β)] επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή [γ)] άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και [δ)] αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος» (άρθρο 48 § 1 εδ. α'). Η συνδρομή αυτών των ουσιαστικών προϋποθέσεων δεν ελέγχεται δικαστικά με αίτηση ακυρώσεως, διότι η προσφυγή στα μέτρα της καταστάσεως πολιορκίας με προεδρικό διάταγμα θεωρείται κυβερνητική πράξη (βλ. ανωτ. αρ. 130). Υπό την κατάσταση πολιορκίας, όμως, ισχύουν η αρχή της νομιμότητας και το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια (Σ 50 και 20 § 1). Αν τα μέτρα ληφθούν κατά παράβαση του Συντάγματος ή του νόμου που τα προβλέπουν, ευθύνονται ποινικά ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι υπουργοί που τα υπογράφουν και προσυπογράφουν, δεδομένου μάλιστα ότι αυτά αλλοιώνουν το πολίτευμα αφού δρουν στο συνταγματικό επίπεδο. Επίσης, ευθύνεται ενδεχομένως το Δημόσιο αστικά, δηλαδή για αποζημίωση.

Οι προϋποθέσεις είναι τέσσερις και όχι τρεις. Η επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων και η άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας είναι δύο διακριτές περιπτώσεις και όχι μία (όχι επιστράτευση εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή εξαιτίας άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας). Η άμεση απειλή νοείται αυτοτελώς και όχι ως αιτία για επιστράτευση. Αιτία για επιστράτευση είναι μόνον οι εξωτερικοί κίνδυνοι. Η εθνική ασφάλεια νοείται πρωτίστως στις εξωτερικές σχέσεις της χώρας, ενώ η δημόσια τάξη στο εσωτερικό της. Τελολογικά πλέον, οι εξωτερικοί κίνδυνοι πρέπει να μπορούν να αντιμετωπίζονται με την κατάσταση πολιορκίας χωρίς επιστράτευση. Άλλωστε, η επιστράτευση δεν έχει πλέον αξία στην πολεμική τέχνη. Η άμεση απειλή της εθνικής ασφάλειας και η εκδήλωση ένοπλου κινήματος για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος είναι έννοιες υπάλληλες, διότι η πρώτη περιλαμβάνει ολόκληρη τη δεύτερη. Εξ άλλου, ο πόλεμος μπορεί να είναι εξωτερικός ή εμφύλιος, διότι το Σύνταγμα δεν διακρίνει. Η εκδήλωση ένοπλου κινήματος γεννά υποχρέωση της Κυβερνήσεως να το καταστείλει ακόμη και με τη βία, δηλαδή με εμφύλιο πόλεμο, περιορισμένο ή εκτεταμένο. Οι ΟΙ

έννοιες του πολέμου και της άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας απορροφούν την έννοια της εκδηλώσεως ένοπλου κινήματος. Η περίπτωση αυτή είναι περιττή και προφανώς την προσθέτουν, το 1986, για εντυπωσιασμό.

433.-Τα μέτρα.- Είναι τρία. Πρώτον, αναστέλλεται η ισχύς «του συνόλου ή μερους» αρκετών συνταγματικών διατάξεων οι οποίες προστατεύουν ατομικά δικαιώματα. Δεύτερον, τίθεται «σε εφαρμογή, σε ολόκληρη την Επικράτεια ή σε τμήμα της», ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας (ο λεγόμενος και στρατιωτικός νόμος). Τέλος, συνιστώνται «εξαιρετικά δικαστήρια».

Η εφαρμογή στρατιωτικού νόμου προϋποθέτει την αναστολή ατομικών δικαιωμάτων. Η σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων προϋποθέτει και την αναστολή δικαιωμάτων και την εφαρμογή στρατιωτικού νόμου. Νομικά δεν είναι απαραίτητο να ληφθούν και τα τρία μέτρα.

Οι διατάξεις που α ν α σ τ έ λ λ ο ν τ α ι αφορούν την απαγόρευση εκτοπίσεων, τις εγγυήσεις της προσωπικής ασφάλειας, τον φυσικό δικαστή, το άσυλο της κατοικίας, τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και συνεταιρίζεσθαι, την ελευθερία γνώμης, το απόρρητο των ανταποκρίσεων, την απαγόρευση αναγκαστικής εργασίας, τη συνδικαλιστική ελευθερία, το δικαίωμα της απεργίας, την απαγόρευση υπαγωγής ιδιωτών σε στρατιωτικά δικαστήρια και την εκδίκαση κακουργημάτων και πολιτικών εγκλημάτων από μεικτά ορκωτά δικαστήρια ή εφετεία («... των διατάξεων των άρθρων 5 παράγραφος 4, 6, 8, 9, 11, 12 παράγραφος 1 έως και 4, 14, 19, 22 παράγραφος 3, 23, 96 παράγραφος 4 και 97». Ειδικώς στο άρθρο 12 αναστέλλονται μόνον οι §§ 1-3, διότι η § 4 καταργήθηκε, το 2001, και τον αριθμό της τον έλαβε η άλλοτε § 5). Δεν αναστέλλεται καμία διάταξη που προστέθηκε το 2001 (π.χ., το «δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας», Σ 5Α § 2).

Κατά την αναστολή των ατομικών δικαιωμάτων η αρχή της νομιμότητας δεν παύει να ισχύει και να δεσμεύει τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας. Αίρεται μόνον η συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων δικαιωμάτων. Σε αναστολή δεν υπόκεινται οι διατάξεις που προστατεύουν την αξία του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 2 § 1 και 5 § 1). Έτσι διασφαλίζεται πάντοτε το ουσιώδες περιεχόμενο ακόμη και όσων ατομικών δικαιωμάτων έχουν ανασταλεί (βλ. και ανωτ. αρ. 407).

Ο νόμος «περί καταστάσεως πολιορκίας» (566/1977) ισχύει διαρκώς αλλά εφαρμόζεται μόνον αφότου δημοσιευθεί η απόφαση της βουλής ή το προεδρικό διάταγμα. Για να αποφεύγονται υπερβολές, «Ο νόμος ούτος δεν δύναται να τροποποιηθεί κατά την διάρκεια της εφαρμογής του» (Σ 48 § 5 εδ. γ').

Από παραδρομή το εδάφιο γ' δεν έχει μεταγλωττισθεί και γι' αυτό το παραλείπουν οι περισσότερες εκδόσεις του Συντάγματος, ακόμη και όλες οι συναρμολογήσεις του κεμένου με πράξη προέδρου βουλής.

Σ τ ρ α τ ι ω τ ι κ ή α ρ χ ή θεωρείται κάθε όργανο υπό τον υπουργό εθνικής άμυνας. Το όργανο αυτό πρέπει να έχει αποκτήσει αρμοδιότητα σχετική με την κατάσταση πολιορκίας.

Η εφαρμογή του στρατιωτικού νόμου σημαίνει μεγάλη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της στρατιωτικής αρχής. «Αι εξουσίαι των πολιτικών αρχών αι αναγόμεναι εις την προστασίαν της ασφαλείας του Κράτους, την τήρησιν της τάξεως και την αστυνομίαν αναλαμβάνονται και ασκούνται υπό της στρατιωτικής αρχής καθ' ο μέτρον ήθελε θεωρηθή υπό ταύτης αναγκαίον» (2 ν. 566). Επί πλέον, η στρατιωτική αρχή έχει το δικαίωμα «να ενεργή κατ' οίκον ερεύνας κατά την ημέραν και την νύκτα άνευ παρουσίας εκπροσώπου της δικαστικής εξουσίας», να εκτοπίζει υπόπτους, να «προβαίνει εις συλλήψεις και άνευ δικαστικού εντάλματος», να διαλύει σωματεία, να απαγορεύει απεργίες κλπ.

Εφόσον αναστέλλονται οι συνταγματικές διατάξεις για τον φυσικό δικαστή κ.λπ. (Σ 8, 96 § 4 και 97), «Διά την εκδίκασιν. πάντων των εγκλημάτων των στρεφόμενων κατά της ασφαλείας του κράτους, του πολιτεύματος και της δημοσίας τάξεως, αρμόδια είναι... τα οριζόμενα ή συνιστώμενα διαρκή ή έκτακτα στρατιωτικά δικαστήρια, οιαδήποτε και αν είναι η ιδιότης των αυτουργών ή συμμετόχων» (5 § 1 ν. 566). Ως έκτακτα στρατιωτικά δικαστήρια νοούνται τα εξαιρετικά (βλ. ανωτ. αρ. 386).

Στην αρμοδιότητα των στρατιωτικών δικαστηρίων υπάγεται «και παν έτερον έγκλημα οιαδήποτε και αν είναι η ιδιότης των αυτουργών ή συμμετόχων, οσάκις κ α τ ά τ η ν κ ρ ί σ ι ν της στρατιωτικής αρχής εκτίθεται δι' αυτού εις κίνδυνον η ασφάλεια του Κράτους ή διασαλεύεται η δημοσία τάξις του τόπου όπου εφαρμόζεται ο» νόμος για την κατάσταση πολιορκίας.

Όσον αφορά τα εγκλήματα που ρυθμίζει ο νόμος αυτός αλλά έχουν τελεσθεί πριν αυτός τεθεί σε εφαρμογή, προβλέπεται ότι σχετικές «Εκκρεμείς ενώπιον των τακτικών ποινικών δικαστηρίων υποθέσεις... μεταβιβάζονται εις τα... στρατιωτικά δικαστήρια υπό των αρμοδίων εισαγγελέων ε φ' ό σ ο ν ή θ ε λ ε ζ η τ η θ ή τ ο ύ τ ο υπό της Στρατιωτικής Αρχής» (5 § 4 ν. 566). Η διάταξη αυτή π ά σ χ ε ι συνταγματικά. Καθιστά δυσμενέστερη τη θέση των κατηγορουμένων και η δυνατότητα της στρατιωτικής αρχής να επιλέγει τις υποθέσεις που μεταβιβάζονται στα στρατιωτικά δικαστήρια αντίκειται στις αρχές της ισότητας και του φυσικού δικαστή.

434.- Η διαδικασία. – Αρμόδιο όργανο για τα μέτρα καταστάσεως πολιορκίας είναι κατ' αρχήν η βουλή και επικουρικώς ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με προσυπογραφή. Κατ' αρχήν, τα μέτρα τα λαμβάνει «η Βουλή με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης... Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής. – Με την απόφαση της Βουλής ορίζεται η διάρκεια ισχύος των επιβαλλόμενων μέτρων, η οποία δεν μπορεί να υπερβεί τις δεκαπέντε ημέρες» (Σ 48 § 1). Η απόφαση της βουλής λαμβάνεται «με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνολικού αριθμού των βουλευτών» (180/300, § 6 εδ. α'). Επικουρικώς όμως, «Σε περίπτωση απουσίας της Βουλής ή αν συντρέχει αντικεμενική αδυναμία να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα... λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Το διάταγμα υποβάλλεται από την Κυβέρνηση στη Βουλή για έγκριση μόλις καταστεί δυνατή η σύγκλησή της, ακόμη και αν έληξε η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί, και πάντως μέσα σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο» (§ 2 εδ. β'). Η απόφαση της βουλής για την έγκριση του προεδρικού διατάγματος λαμβάνεται

«με την πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών» (151/300, § 6 εδ. α') και από αυτό το χρονικό σημείο τα μέτρα παύουν να είναι κυβερνητικές πράξεις.

Το ότι απαιτείται πλειοψηφία 151/300 για την απόφαση της βουλής όταν εγκρίνεται το προεδρικό διάταγμα και πλειοψηφία 180/300 όταν η ίδια η βουλή προσφεύγει στην κατάσταση πολιορκίας φανερώνει το πνεύμα του αναθεωρητικού νομοθέτη του 1986. Αυτός δείχνει ότι αναθέτει την αρμοδιότητα στην Ολομέλεια της βουλής, αλλά εκ του πλαγίου επαναφέρει στο προσκήνιο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Δεδομένου ότι η αντικειμενική αδυναμία να συγκληθεί η βουλή εγκαίρως ελέγχεται μόνο πολιτικά από την ίδια τη βουλή και ότι σπανίως υπάρχει κυβερνητική πλειοψηφία 180 βουλευτών, η προσφυγή στην κατάσταση πολιορκίας παραμένει και μετά το 1986 στα χέρια της εκτελεστικής εξουσίας. Πάντως στο σύνθετο όργανο για την έκδοση του διατάγματος ο Πρόεδρος έχει ουσιαστικό ρόλο, διότι τα μέτρα αλλοιώνουν το πολίτευμα και ο Πρόεδρος είναι ρυθμιστής του. Μέχρι να συγκληθεί η βουλή, μοναδική εγγύηση ότι τηρούνται οι συνταγματικοί κανόνες είναι η σύμπραξη Προέδρου και υπουργικού συμβουλίου.

«Η διάρκεια των...μέτρων μπορεί να παρατείνεται ανά δεκαπενθήμερο μόνο με προηγούμενη απόφαση της Βουλής, η οποία συγκαλείται ακόμη και αν έχει λήξει η βουλευτική περίοδος ή η Βουλή έχει διαλυθεί» (Σ 48 § 3). Και εδώ απαιτείται πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Η σύγκληση της βουλής σημαίνει αυτοδίκαιη σύνοδος, η οποία είναι *ε ι δ ι κ ή*, διότι προβλέπεται ρητά.

Στη σύνοδο αυτή η βουλή έχει όλες τις αρμοδιότητες εκτός από την ψήφιση προϋπολογισμού. Ακόμη, αν η βουλή έχει διαλυθεί ή η θητεία της έχει λήξει, το σχετικό διάταγμα ανακαλείται. Ελεύθερες εκλογές υπό κατάσταση πολιορκίας είναι αδιανόητες. Το ζήτημα είναι αν η βουλή μπορεί να εκφράσει τη δυσπιστία της στην Κυβέρνηση όσο διαρκεί η κατάσταση πολιορκίας. Η καταφατική απάντηση είναι η ορθότερη, διότι Κυβέρνηση που καταψηφίζεται δεν μπορεί να προσφύγει στον λαό. Μια νέα κοινοβουλευτική πλειοψηφία μπορεί, με νέα πολιτική, να αντιμετωπίσει τους λόγους που οδήγησαν στα μέτρα. Τη δυσπιστία ακολουθεί η διαδικασία για την ανάδειξη πρωθυπουργού (Σ 37), όμως εδώ ειδικά δεν μπορεί να φθάσει σε διάλυση. Τα όρια αντοχής του Συντάγματος εξαντλούνται. Άλλωστε, δεν είναι λογικό η ίδια πλειοψηφία να υπερψηφίζει πρόταση δυσπιστίας χωρίς να σχηματίζει νέα δεδηλωμένη και συγχρόνως να παρατείνει τα μέτρα.

Το Σύνταγμα προβλέπει ότι *«Σε όλη τη διάρκεια της εφαρμογής των μέτρων κατάστασης ανάγκης ισχύουν αυτοδικαίως οι διατάξεις»* για το ανεύθυνο και ακαταδίκωτο των βουλευτών, *«ακόμη και αν διαλύθηκε η Βουλή ή έληξε η βουλευτική περίοδος»* (Σ 48 § 7). Το ανεύθυνο ισχύει οπωσδήποτε (βλ. ανωτ. αρ. 313), ενώ η αναβίωση της βουλευτικής περιόδου συνεπάγεται ακαταδίκωτο. Άρα η παράγραφος αυτή είναι περιττή.

Για την κήρυξη της καταστάσεως πολιορκίας, την έγκριση του αντίστοιχου προεδρικού διατάγματος και την παράταση των μέτρων *«Η Βουλή αποφασίζει σε μία μόνο συνεδρίαση»* (Σ 48 § 6 εδ. β'), ώστε να λύνεται αμέσως κάθε τυχόν αμφισβήτηση.

Η έγκριση του προεδρικού διατάγματος, από την οποία αρχίζει η μέτρηση νέου δεκαπενθήμερου, ανατρέχει στον χρόνο εκδόσεως του διατάγματος, του

οποίου το περιεχόμενο ενσωματώνεται στην εγκριτική πράξη. Η βουλή μπορεί να εγκρίνει ολικώς ή μερικώς το διάταγμα ή να αρνηθεί την έγκρισή της, οπότε αυτό ακυρώνεται αναδρομικά (*ex tunc*). Το ίδιο συμβαίνει αν παρέλθει άπρακτο το δεκαπενθήμερο. Οι νομικές πράξεις που βασίζονται στο διάταγμα καθίστανται και αυτές άκυρες.

435.- Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. – «Αφότου αρχίσουν να ισχύουν τα μέτρα» της καταστάσεως πολιορκίας, «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, μπορεί να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, για να αντιμετωπισθούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες [από την έκδοση τους ή] από τη σύγκληση της [Βουλής] σε σύνοδο και παύουν να ισχύουν στο εξής, αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις παραπάνω προθεσμίες ή δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες αφότου υποβλήθηκαν». (Σ 48 § 5. Τα εντός αγκυλών παρελείφθησαν στη μεταγλώττιση).

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου που εκδίδονται κατά την κατάσταση πολιορκίας είναι όμοιες στη φύση τους με τις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του άρθρου 44 § 1, που εκδίδονται εκτός καταστάσεως πολιορκίας. Διαφέρουν μόνο στις προϋποθέσεις για την έκδοσή τους και στις προθεσμίες για την υποβολή και την έγκρισή τους από την Ολομέλεια της βουλής.

Για τις πράξεις του άρθρου 44 § 1 απαιτούνται «έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης», ενώ οι πράξεις του 48 § 5 εκδίδονται «για να αντιμετωπισθούν επείγουσες ανάγκες ή για να αποκατασταθεί ταχύτερα η λειτουργία των συνταγματικών θεσμών». Η σύγκριση των όρων δεν έχει κανένα πρακτικό ενδιαφέρον, διότι τα δικαστήρια δεν τους ελέγχουν.

Οι πράξεις του άρθρου 48 § 5 υπόκεινται σε πολύ στενότερες προθεσμίες. Πρέπει να υποβληθούν μέσα σε 15 ημέρες από την έκδοσή τους στη βουλή και να εγκριθούν πάλι σε 15 ημέρες αφότου υποβληθούν. Οι αντίστοιχες προθεσμίες για τις πράξεις του άρθρου 44 § 1 είναι 40 ημέρες και τρεις μήνες. Όσο διαρκεί η κατάσταση πολιορκίας, δεν επιτρέπεται να εκδοθούν πράξεις του άρθρου 44 § 1, διότι κάτι τέτοιο θα ακύρωνε τις συντομότερες προθεσμίες του 48 § 5.

VII. ΟΙ ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΤΙΚΗΣ ΕΞΟΥΣΙΑΣ

436.- Η εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας. – Η αρχή της νομιμότητας, που διέπει όλη τη δράση της εκτελεστικής εξουσίας, εξασφαλίζει την υποταγή της στο κυρίαρχο όργανο, τον λαό. Το αντιπροσωπευτικό σώμα αποτελεί το κανονικό νομοθετικό όργανο και όλες οι ενέργειες των οργάνων της εκτελεστικής πρέπει να είναι σύμφωνες με κανόνες του νομοθετικού οργάνου ή ισοδύναμους ή ανώτερους από αυτούς ή να είναι σε αρμονία με αυτούς.

Διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσον με το οποίο τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας ασκούν μονομερώς την κρατική εξουσία. Οι διοικητικές πράξεις είναι είτε ατομικές είτε κανονιστικές. Οι ατομικές αφορούν συγκεκριμένο πρόσωπο ή πρόσωπα που ορίζονται με τα στοιχεία της ταυτότητός τους (π.χ., διορισμός του τάδε ως πρωθυπουργού). Οι κανονιστικές θεσπίζουν κανόνες δικαίου απρόσωπους, που έχουν δηλαδή εφαρμογή σε κάθε πρόσωπο με ορισμένα χαρακτηριστικά (π.χ., στον εκάστοτε πρωθυπουργό). Η έκφραση «κανονιστικός νομοθέτης» αποτελεί ακυρολεξία, διότι κανένα όργανο της εκτελεστικής δεν ανήκει στη νομοθετική.

Η διοίκηση δρα σε αρμονία με τους κανόνες της νομιμότητας όταν σε περίπτωση διακριτικής ευχέρειας δεν υπερβαίνει τα άκρα όριά της. (Η αρμοδιότητα των διοικητικών οργάνων είτε είναι δέσμια, οπότε το όργανο είναι υποχρεωμένο να εκδώσει μια ατομική διοικητική πράξη, είτε ασκείται κατά διακριτική ευχέρεια, οπότε το όργανο επιλέγει μεταξύ περισσότερων νόμιμων λύσεων). Οι διοικητικές πράξεις έχουν το τεκμήριο της νομιμότητας, δηλαδή από την έναρξη έως την παύση της ισχύος τους παράγουν έννομα αποτελέσματα ακόμη και αν έχουν νομικά ελαττώματα. Επίσης έχουν εκτελεστότητα, διότι οι ρυθμίσεις τους είναι υποχρεωτικές άνευ ετέρου.

Στη φύση της εκτελεστικής εξουσίας είναι η παραγωγή κανόνων δικαίου με κανονιστικό περιεχόμενο, υπό την αρχή πάντοτε της νομιμότητας, δηλαδή εντός του νόμου –και όχι αντί του νόμου– και με τυπική ισχύ κατώτερη από του νόμου, που ψηφίζει η βουλή. Υπό δημοκρατικό πολίτευμα, κανόνες δικαίου με τυπική ισχύ νόμου δεν μπορούσε κατ' αρχάς να παράγει η εκτελεστική εξουσία. Παρ' όλα αυτά οι ανάγκες οδήγησαν να επιτρέπεται στο αντιπροσωπευτικό σώμα να αναθέτει την παραγωγή και τέτοιων κανόνων στην εκτελεστική. Τούτο πάντως πρέπει να προβλέπεται ρητά από το Σύνταγμα, τον ανώτερο κανόνα, ο οποίος ορίζει το νομοθετικό όργανο, και όχι από το νομοθετικό όργανο μόνο του. Το Κοινοβούλιο έχει την εξουσία *«μόνο να κάνει νόμους και όχι να κάνει νομοθέτες (only to make laws, and not to make legislators)»* (Λοκ).

Την αρμοδιότητα να εκδίδει κανονιστικές πράξεις (κανονιστική αρμοδιότητα) την παρέχει στην εκτελεστική εξουσία το Σύνταγμα με δύο τρόπους. Μπορεί να της την αναθέτει απ' ευθείας το ίδιο ή μπορεί να επιτρέπει στο νομοθετικό όργανο να της τη δίνει με πράξη του (νομοθετική εξουσιοδότηση).

437.-Κανονιστική αρμοδιότητα από το Σύνταγμα.– Το Σύνταγμα προβλέπει μόνο δύο ελάχιστονες εξαιρέσεις στις οποίες η διοίκηση δρα χωρίς νόμο. Πρόκειται αφ' ενός για τα διατάγματα αναλογισμού των βουλευτικών εδρών και αφ' ετέρου για τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων των υπουργών χωρίς χάρτο φυλάκις με απόφαση του πρωθυπουργού και των υπουργών με κοινή απόφαση του πρωθυπουργού και του οικείου υπουργού (Σ 54 § 2 και 83, βλ. ανωτ. αρ. 300 και 362).

Και στις δύο περιπτώσεις η αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας είναι απόκλειστική και δεν συντρέχει με αρμοδιότητα του νομοθετικού οργάνου. Ενίοτε λέγεται αυτοτελής ή αυτόνομη.

Ορισμένοι θεωρούν εσφαλμένως ότι υπάρχει εδώ απ' ευθείας εξουσιοδότηση από το Σύνταγμα, αλλά το Σύνταγμα κατανέμει αρμοδιότητες και ποτέ δεν εξουσιοδοτεί.

438.- Τα λεγόμενα εκτελεστικά διατάγματα. – Όταν μια νομοθετική πράξη περιέχει διατάξεις με κάποιες ατέλειες (π.χ., δεν ορίζει τη συγκρότηση ενός συλλογικού γνωμοδοτικού οργάνου) και δεν προβλέπει νομοθετική εξουσιοδότηση, τότε πώς θα την εφαρμόσει η εκτελεστική εξουσία; Για τέτοιες περιπτώσεις, «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει διατάγματα που είναι *α ν α γ κ α ί α* για την εκτέλεση των νόμων» (Σ 43 § 1). Αυτά τα διατάγματα καλύπτουν τα «κενά» του νόμου και είναι σπάνια. Περιέχουν μόνο κανόνες δευτερεύοντες ή συμπληρωματικούς προς τις ρυθμίσεις της νομοθετικής πράξεως και *ό χ ι π ρ ω τ ε ύ ο ν τ ε ς*, δηλαδή δεν μπορούν να επιβάλουν νέες υποχρεώσεις. Κινούνται πάντοτε μέσα στα όρια της νομοθετικής πράξεως, θέτουν λεπτομερέστερους κανόνες και δεν μπορούν να περιέχουν ρύθμιση αντίθετη προς τους κανόνες της. Με άλλα λόγια, τα εκτελεστικά διατάγματα έχουν κανόνες με τυπική ισχύ κατώτερη από την τυπική ισχύ των νομοθετικών πράξεων. Έτσι, παύουν να ισχύουν μαζί με τη νομοθετική πράξη που εκτελούν.

Φορέας αυτής της κανονιστικής αρμοδιότητας είναι μόνον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, φυσικά με υπουργική προσυπογραφή. Ο Πρόεδρος –και κάθε άλλο διοικητικό όργανο– «δεν μπορεί ποτέ να αναστείλει την εφαρμογή» των νομοθετικών πράξεων «ούτε να εξαίρει κανέναν από την εκτέλεσή τους» (Σ 43 § 1). Για κάτι τέτοιο χρειάζεται νομοθετική πράξη ή νομοθετική εξουσιοδότηση, με σεβασμό πάντως της αρχής της ισότητας.

439.- Τι είναι η νομοθετική εξουσιοδότηση. – Είναι ο θεσμός με τον οποίο το νομοθετικό όργανο αναθέτει με πράξη του σε ορισμένο διοικητικό όργανο την αρμοδιότητα να θεσπίζει με κανονιστικές πράξεις του πρωτεύοντες απρόσωπους κανόνες δικαίου. Οι κανόνες αυτοί ρυθμίζουν υποχρεώσεις ή δικαιώματα των διοικουμένων. Χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, αρμοδιότητα για τη ρύθμισή τους έχει αποκλειστικά το νομοθετικό όργανο.

Το Σύνταγμα προβλέπει δύο είδη νομοθετικής εξουσιοδότησεως, τη *σ υ ν ή θ η* και τη *μ ε ν ό μ ο π λ α ί σ ι ο* (Σ 43 §§ 2 και 4), που δεν διαφέρουν κατά τη φύση τους αλλά μόνο κατά την έκταση και τις αναγκαίες προϋποθέσεις. Με τη συνήθη εξουσιοδοτείται κατ' αρχήν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και κατ' εξαίρεση «άλλα όργανα της διοίκησης», αλλά με νόμο πλαίσιο μόνον ο Πρόεδρος.

440.- Η συνήθης νομοθετική εξουσιοδότηση. – «Υστερα από πρόταση του αρμόδιου Υπουργού επιτρέπεται η έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, με *ε ι δ ι κ ή* εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της» (Σ 43 § 2 εδ. α'). Η νομοθετική εξουσιοδότηση πρέπει να είναι *ε ι δ ι κ ή* και *ο ρ ι σ μ έ ν η*, «δηλαδή να προβαίνει σε συγκεκριμένο προς διορισμό του αντικείμενου της, ασχέτως αν είναι ευρεία ή στενή, ασχέτως, δηλαδή, αν είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος ο αριθμός των περιπτώσεων τις οποίες η Διοίκηση μπορεί να ρυθμίσει βάσει της συγκεκριμένης νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως» (ΣτΕ Ολ. 164/2023). Νομοθετική εξουσιοδότηση γενική και αόριστη είναι αντισυνταγματική και οι αντίστοιχες κανονιστικές πράξεις πάσχουν ακυρότητα.

Τη νομοθετική εξουσιοδότηση τη δίνει το νομοθετικό όργανο, τη λαμβάνει κατ' αρχήν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και έχει αντικείμενο τη θέσπιση κανόνων δικαίου στο επίπεδο του τυπικού νόμου. Δηλαδή, εφόσον το επιτρέπει η εξουσιοδότηση, οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις μπορούν να τροποποιούν ή να καταργούν διατάξεις νομοθετικών πράξεων.

Αντικείμενο ρυθμίσεων με κανονιστικές διοικητικές πράξεις ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση μπορεί να είναι κάθε θέμα, εκτός αν το Σύνταγμα απαιτεί τυπικό νόμο (π.χ., «Καμία μεταβολή στα όρια της Επικράτειας δεν μπορεί να γίνει χωρίς νόμο», Σ 27, καθώς και άρθρα 28 §§ 2-3, 33§ 3, 36 §§ 2 και 4, 47 § 3, 51 § 1, 54 § 1, 77, 78 και 79).

Το Σύνταγμα καθιστά κατ' αρχήν φορέα της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, επειδή αυτός δρα με προεδρικά διατάγματα και όλα τα κανονιστικά διατάγματα τα επεξεργάζεται το Συμβούλιο της Επικρατείας (Σ 95 § 1 δ). Έτσι, οι κανόνες δικαίου που παράγονται ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση υπόκεινται κατ' αρχήν σε αυτό τον προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας και νομιμότητας.

Ο έλεγχος αυτός ενοχλεί τις εκάστοτε Κυβερνήσεις, που προτιμούν τη νομοθετική εξουσιοδότηση σε άλλα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, ώστε να τον αποφεύγουν. Εν τούτοις, η επεξεργασία των κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων από το Συμβούλιο της Επικρατείας προλαμβάνει λόγους ακυρότητάς τους διότι γίνεται πριν από την έκδοσή τους. Αντίθετα, η ακύρωση κάθε διοικητικής πράξεως με δικαστική απόφαση γίνεται πολύ μεταγενέστερα, όταν ο αρμόδιος υπουργός μάλλον δεν θα είναι υπουργός.

Κατ' εξαίρεση, νομοθετική «Εξουσιοδότηση για έκδοση κανονιστικών πράξεων από άλλα όργανα της διοίκησης επιτρέπεται προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό» (Σ 43 § 2 εδ. β'). Οι πράξεις των «άλλων οργάνων», οι οποίες επιτρέπονται υπό προϋποθέσεις, δεν υπόκεινται σε επεξεργασία από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ως ειδικότερα θέματα, για τη ρύθμιση των οποίων επιτρέπεται η παροχή εξουσιοδότησης σε άλλα πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα, «νοούνται εκείνα τα οποία αποτελούν μερικότερη περίπτωση ορισμένου θέματος που αποτελεί το αντικείμενο των νομοθετικών ρυθμίσεων του εξουσιοδοτικού νόμου, καθώς και της λοιπής σχετικής νομοθεσίας» (ΣτΕ Ολ. 705/2020).

Για «το συνταγματικό κύρος της νομοθετικής εξουσιοδότησης δεν απαιτείται οπωσδήποτε να διαγράφει η ίδια ή με παραπομπή σε άλλη διάταξη νόμου τις περαιτέρω αρχές και κατευθύνσεις, στο πλαίσιο των οποίων οφείλει να κινηθεί η Διοίκηση κατά την κανονιστική ρύθμιση των θεμάτων αυτών» (ΣτΕ 1610/2019).

Όταν την εξουσιοδότηση τη δέχεται κάθε άλλο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας εκτός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας –π.χ., υπουργός, το υπουργικό συμβούλιο, περιφερειακά όργανα του κράτους, όργανα των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ο διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος κ.ά.– οι πράξεις τους είναι υπουργικές αποφάσεις, πράξεις υπουργικού συμβουλίου κ.λπ.

Το όργανο που λαμβάνει νομοθετική εξουσιοδότηση δεν μπορεί να αναθέσει την άσκησή της σε άλλο, εκτός αν η υπεξουσιοδότηση επιτρέπεται με ειδική διάταξη του εξουσιοδοτικού νόμου. (Πρβλ. «*Delegatus non potest delegare*»).

Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου επιτρέπεται να παρέχουν νομοθετική εξουσιοδότηση, αλλά ορθότερα μόνο προς «*άλλα όργανα της διοίκησης*». Ειδική, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, που τις εκδίδει, εξουσιοδοτεί τον εαυτό του. Άλλωστε, οι πράξεις αυτές εκδίδονται μόνο σε περίπτωση εξααιρετικά επείγουσας ανάγκης και η εξουσιοδότηση αποτελεί αναβολή ρυθμίσεως.

441.- Η νομοθετική εξουσιοδότηση με νόμο πλαίσιο.– «*Με νόμους που ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής μπορεί να παρέχεται εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σ' αυτούς σε γενικό πλαίσιο. Με τους νόμους αυτούς χαράσσονται οι γενικές αρχές και οι κατευθύνσεις της ρύθμισης που πρέπει να ακολουθηθεί και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης*» (Σ 43 § 4).

Η νομοθετική εξουσιοδότηση που παρέχεται από τον λεγόμενο νόμο πλαίσιο πρέπει να είναι και αυτή ειδική και ορισμένη και διαφέρει από τη συνήθη μόνο σε τέσσερα σημεία. Εδώ η εξειδίκευση των θεμάτων δεν απαιτείται να είναι μεγάλη, ο νόμος πλαίσιο πρέπει να ψηφισθεί από την Ολομέλεια της βουλής, τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδοτήσεως και, τέλος, τα «*θέματα της αρμοδιότητας της Ολομέλειας της Βουλής δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο εξουσιοδότησης*» με νόμο πλαίσιο, ενώ μπορεί να είναι αντικείμενο της συνήθους (Σ 43 § 5 και 72 § 1).

Η προσφυγή σε νόμο πλαίσιο σημαίνει ότι μεγαλύτερη ποσότητα ρυθμίσεων ξεφεύγει από τη δημοσιότητα της βουλής και την αναλαμβάνει η εκτελεστική εξουσία. Οι νόμοι πλαίσια είναι σπανιότατοι (π.χ., 2 ν. 945/1979, με τον οποίο κυρώθηκε η συνθήκη για την προσχώρηση στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες), ίσως επειδή η συνήθης νομοθετική εξουσιοδότηση χρησιμοποιείται κατά κόρον.

Κανόνες δικαίου που έχει εγκύρως εκδώσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ύστερα από νόμο πλαίσιο ή συνήθη νομοθετική εξουσιοδότηση έχουν την ίδια τυπική ισχύ, δηλαδή βρίσκονται στο επίπεδο του τυπικού νόμου. Στο ίδιο επίπεδο βρίσκονται και οι κανόνες των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

VIII. Η ΧΑΡΗ ΚΑΙ Η ΑΜΝΗΣΙΑ

442.- Οι δύο θεσμοί. – Χάρη είναι η ολική ή μερική άρση της εκτελέσεως ποινής που έχει καταγνωσθεί από δικαστήριο. Αμνηστία είναι η αναδρομική εξάλειψη του αξιοποίνου για κάποια πράξη. Με τη χάρη και την αμνηστία η πολιτική εξουσία διατηρεί την τελευταία λέξη στην εφαρμογή των ποινικών νόμων, αλλά μόνον εφόσον δρα ανεξίκακα. Τις καταχρήσεις τις αποτρέπει ο δημοκρατικός έλεγχος.

Οι δύο θεσμοί μαζί αποτελούν τη χάρη υπό ευρεία έννοια, που άλλοτε ασκούσε ο απόλυτος μονάρχης στην Ευρώπη. Η χάρη υπό ευρεία έννοια διασπάται όταν μετά τη Γαλλική Επανάσταση επικρατεί η αρχή του χωρισμού των εξουσιών. Η χάρη παραμένει αρμοδιότητα της εκτελεστικής, ενώ την αμνηστία την αναλαμβάνει η νομοθετική. Στον αγγλοσαξωνικό κόσμο δεν έχει γίνει διάσπαση. Στην Αγγλία, η χάρη (pardon) υπό ευρεία έννοια αποτελεί προνομία του στέμματος (με προσυπογραφή), αλλά στην πράξη απονέμονται μόνο χάριτες υπό στενή έννοια και όχι αμνηστίες κατά την ηπειρωτική αντίληψη. Και στην Ελλάδα δεν έχει δοθεί αμνηστία υπό το Σύνταγμα του 1975.

Τη χάρη τη δικαιολογεί η φιλανθρωπία και η επιείκεια. Όταν δεν σβήνει η ελπίδα για τον κατάδικο, ασκείται αντεγκληματική πολιτική. Τα αξιώματα «*Summum jus, summa injuria*» και «*Fiat justitia et pereat mundus*» αντικατοπτρίζουν πραγματικότητα της ζωής. Το ανθρώπινο πεπρωμένο οδηγεί ενίοτε σε ακραίες καταστάσεις που μόνο με τη χάρη επιδέχονται κάθαρση. Η χάρη λειτουργεί πέρα από την απονομή δικαιοσύνης και δεν αποτελεί «δικαστική» αρμοδιότητα. Την αμνηστία τη δικαιολογεί η εκτόνωση των πολιτικών παθών και η λήθη του παρελθόντος. «*Ο εμφύλιος πόλεμος είναι ένα λάθος. Και για ένα μεγάλο λάθος χρειάζεται μια μεγάλη λήθη, η αμνηστία*» (Βίκτωρ Ουγκώ).

Η αμνηστία εμφανίζεται στην αρχαία Αθήνα. Όταν ο Θρασύβουλος ανατρέπει τους Τριάκοντα τυράννους (403 π.Χ.), η εκκλησία του δήμου δίνει αμνηστία και οι πολίτες ανταλλάσσουν όρκους «ἐπὶ τῷ μὴ μνησικακεῖν πρὸς ἀλλήλους» (Ανδοκίδου, *Περὶ τῶν μυστηρίων*, 90).

Παράδειγμα τὰ: Ειδεχθῆς ανθρωποκτονία ύστερα από παλαιά βεντέτα στην Κρήτη και καταδίκη σε θάνατο. Ο βασιλέας Παύλος απορρίπτει την αίτηση χάριτος, αλλά ο υπουργός δικαιοσύνης Κ. Καλλίας τού επαναφέρει τον φάκελο. Ο γιος του καταδικασμένου και η κόρη του θύματος παντρεύτηκαν με απόφαση των οικογενειών, ώστε οι δύο οικογένειες να γίνουν μία. Η εκτέλεση της θανατικής ποινής δεν θα προσέθετε προβλήματα; – Κατά την Επανάσταση αμνηστία δίδεται ύστερα και από τους δύο εμφύλιους πολέμους, η δεύτερη μάλιστα μετά την απόβαση του Ιμπραήμ (Κολοκοτρώνης κ.ά., Κ.Σ.Ι., τ. Α', σελ. 38 και ανωτ. Αρ. 232).

Το Σύνταγμα αναθέτει την αρμοδιότητα για παροχή χάριτος στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και αμνηστίας στη βουλή.

443.- Η χάρη. – «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει το δικαίωμα, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης και γνώμη συμβουλίου που συγκροτείται κατά πλειοψηφία από δικαστές, να χαρίζει, μετατρέπει ή μετριάξει τις ποινές που επιβάλλουν τα δικαστήρια, καθώς και να αίρει τις κάθε είδους νόμιμες συνέπειες ποινών που έχουν επιβληθεί και εκτιθεί» (Σ 47 § 1).

Η απονομή χάριτος προϋποθέτει αμετάκλητη ποινική καταδίκη κάθε είδους και δίδεται για κάθε έγκλημα, κοινό ή πολιτικό. Χωρίς τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη, θα ήταν αδύνατη, διότι αποτελεί εξαίρεση από τον κανόνα ότι «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας... δεν μπορεί ποτέ... να εξαιρέσει κανέναν από την εκτέλεση των νόμων (Σ 43 § 1, βλ. ανωτ. αρ. 127).

Η διαδικασία κινείται με αίτηση του καταδικασμένου, αλλά σε κάθε περίπτωση μπορεί να την προκαλέσει και ο υπουργός δικαιοσύνης. Με βάση τη γνώμη του διευθυντή της φυλακής, τα πρακτικά της δίκης, την απόφαση και μια γνωμοδότηση του κατηγορησαντος εισαγγελέως, το Συμβούλιο Χαρίτων, που συγκροτείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές (ν.δ. 68/1968 και ν.δ. 1295/1972), εκφράζει απλή γνώμη. «Ειδικώς, η παραβίαση του τεκμηρίου αθωότητας που προέρχεται από δηλώσεις δημοσίων αρχών... εκτιμάται θετικά από το Συμβούλιο Χαρίτων υπέρ του αιτούντος χάρη, εφόσον έχει αναγνωριστεί με απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου» (45 ν. 4596/2019). Ύστερα, ο υπουργός δικαιοσύνης διατυπώνει την πρόταση του στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και του υποβάλλει ολόκληρο τον φάκελο.

Την απόφαση τη λαμβάνει ο Π ρ ό ε δ ρ ο ς. Δέχεται ολικώς ή μερικώς την πρόταση του υπουργού για απονομή χάριτος ή την απορρίπτει, αλλά χωρίς προσυπογραφή δεν μπορεί να δώσει χάρη. Κατά παράδοση, θεωρείται ότι η απονομή χάριτος αποτελεί «προνομία» του αρχηγού του κράτους, παρά το γεγονός ότι το ελληνικό δίκαιο δεν γνωρίζει τέτοιο μόρφωμα. Εδώ ο Πρόεδρος δεν συμμορφώνεται απαραίτητως προς τον υπουργό, μολονότι καλύπτεται από την προσυπογραφή του. Ο ουσιαστικός ρόλος του Προέδρου εξηγείται μόνο με σ υ ν θ ή κ η τ ο υ π ο λ ι τ ε ύ μ α τ ο ς (Παντελής, ΤοΣ, 1987, σελ. 23). Άλλωστε, οι υπουργοί δικαιοσύνης δεν διεκδικούν την άσκηση αυτής της πραγματικής εξουσίας, ίσως για να αποφεύγουν την κομματική τους βάση, που αλλιώς θα τους ζητούσε χάρη σχεδόν για κάθε ποινική καταδίκη. Ο Πρόεδρος ασκεί την αρμοδιότητα της απονομής χάριτος με απόλυτη διακριτική ευχέρεια και αποκλειστικό γνώμονα τη συνείδησή του. Γι' αυτό η πράξη δ ε ν α ι τ ι ο λ ο γ ε ί τ α ι. Ειδεμή, η χάρη χάνει τα χαρακτηριστικά της. Ο ισχυρισμός ότι ο Πρόεδρος πρέπει να χαρίζει τις ποινές σύμφωνα με το «λαϊκό περί δικαίου αίσθημα», που δεν σταθμίζεται, είναι αντιδημοκρατικός (πρβλ. ανωτ. αρ. 99). Το χιτλερικό «υγιές λαϊκό αίσθημα (*gesundes Volksempfinden*)» είναι παρόμοιο.

Για την απονομή χάριτος σε υπουργό βλ. ανωτ. αρ. 383.

Με τη χάρη αίρεται μόνον η υλική έκτιση της ποινής και όχι μέτρα ασφαλείας. Η άρση είναι ολική ή μερική ή μεταβάλλεται το είδος της ποινής (π.χ., από κάθειρξη σε φυλάκιση). Εκτιθείσες ποινές είναι αδύνατο να χαρισθούν. Άρση των συνεπειών είναι δυνατή («ποιών που έχουν επιβληθεί κ α ι εκτιθεί») και παρέχεται μαζί με την άρση της κύριας ποινής ή μετά την έκτισή της. Επίσης αίρονται και πειθαρχικές ποινές (ΣτΕ 3428/1983).

Η απονομή χάριτος είναι πράξη ατομική. Στην ερώτηση ποια είναι η νομική της φύση, η απάντηση είναι κ υ β ε ρ ν η τ ι κ ή πράξη (ΣτΕ 2163/1946, βλ. κλασικό παράδειγμα κατωτ. αρ. 552). Γι' αυτό δεν μπορεί κανείς να την αποποιηθεί. Ανάκλησή της αποκλείεται, διότι ισοδυναμεί με επιβολή ποινής από την εκτελεστική εξουσία. Το δελτίο ποινικού μητρώου παύει να ισχύει αν απονεμηθεί χάρη με ολική άρση των συνεπειών (ΚΠΔ 573 § 1β).

444.- Η αμνηστία. – «Αμνηστία παρέχεται μόνο για πολιτικά εγκλήματα, με νόμο που ψηφίζεται από την Ολομέλεια της Βουλής με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών» (180/300, Σ 47 § 3).

Ο περιορισμός της αμνηστίας στα πολιτικά εγκλήματα οφείλεται σε καταχρήσεις επί Όθωνος (39 Σ 1864), αλλά και κατά τα έτη 1920-1927 (βλ. παράδειγμα ανωτ. αρ. 225).

Το Σύνταγμα, συνεχίζοντας αντιλήψεις του 19ου αιώνα, δείχνει κάποια επιείκεια στα πολιτικά εγκλήματα (βλ. και άρθρο 97) λόγω του ιδεολογικού τους χαρακτήρα. Η έννοια όμως του πολιτικού εγκλήματος δεν είναι αρκετά σαφής (Α.Π. 761/1975). Γενικώς, για να χαρακτηριστεί ένα έγκλημα *πολιτικό* πρέπει οι πράξεις να στρέφονται κατά της πολιτικής οργάνωσης του κράτους και να τείνουν σε αλλοίωση ή ανατροπή του πολιτεύματος (π.χ., εσχάτη προδοσία) και επί πλέον ο δράστης να επιδιώκει τέτοιο πολιτικό σκοπό (π.χ., όχι πειρατές που καταλαμβάνουν μία νησίδα και διαπράττουν επιβουλή της ακεραιότητας της χώρας). Επικρατεί δηλαδή η *μεικτή* θεωρία, διότι απαιτείται και πολιτικό έννομο αγαθό που προσβάλλεται (αντικειμενική θεωρία) και πολιτικό κίνητρο του δράστη (υποκειμενική θεωρία). Η αμνηστία αποτελεί αντινομία στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος και οι σχετικές διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται στενά.

Μη πολιτικά εγκλήματα συναφή με το πολιτικό (σύνθετα πολιτικά εγκλήματα) δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο αμνηστίας (π.χ., ληστεία για χρηματοδότηση τρομοκρατικών δραστηριοτήτων). Για αυτά υπάρχουν άλλοι θεσμοί και αλλαγής, ιδίως η χάρη, αλλά και η *παράγραφη*, που επίσης εξαλείφει το αξιόποινο ή την ποινή. Μεγάλη μάλιστα επιμύκηση ή σύντμηση του χρόνου οποιασδήποτε παραγραφής –και όχι μόνο ποινικής– προσβάλλει το δικαίωμα να αναπτύσσει καθένas στα δικαστήρια «*τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του*» (Σ 20 § 1, βλ. πάντως ανωτ. αρ. 349).

Κατά το άρθρο 47 § 4, «*Αμνηστία για κοινά εγκλήματα δεν παρέχεται ούτε με νόμο*». Όλο το ρυθμιστικό περιεχόμενο αυτής της παραγράφου το εμπεριέχει η § 3 του ίδιου άρθρου. Η § 4 είχε νόημα πριν από την αναθεώρηση του 1986, όταν η αμνηστία εδίδετο με προεδρικό διάταγμα. Από παραδρομή η § 4 δεν έχει διαγραφεί.

Για την παροχή αμνηστίας απαιτείται νόμος ψηφισμένος «*από την Ολομέλεια της Βουλής με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών*» (180/300). Η ηυξημένη αυτή πλειοψηφία σχηματίζεται κατά κανόνα μόνον αν βουλευτές της μειοψηφίας συμπράξουν με την κυβερνητική πλειοψηφία. Τη ρύθμιση την επιβάλλει το Π.Α.Σ.Ο.Κ., το 1986, ώστε να καταστήσει αδύνατη την αμνηστευση των χουντικών.

Η αμνηστία είναι κατ' αρχήν *απόσωπη* και αφορά κολάσιμες πράξεις. Το έγκλημα θεωρείται ότι δεν υπήρξε ποτέ. Η αμνηστία εξαφανίζει το αξιόποινο για όλους τους συμμετόχους, δηλαδή αυτουργούς και συνεργούς. Μπορεί πάντως να δοθεί και σε κατηγορίες προσώπων (π.χ., μη στρατιωτικοί που διέπραξαν το τάδε έγκλημα). Επίσης, δεν αποκλείεται να εξαιρεθεί ρητώς από την αμνηστία ορισμένη κατηγορία προσώπων. Εκείνο που οπωσδήποτε δεν επιτρέπεται είναι να αμνηστευθούν ή να εξαιρεθούν από την αμνηστία πρόσωπα που να αναφέρονται με το όνομά τους, διότι κάτι τέτοιο αντιβαίνει προς την αρχή της ισότητας.

Δεν ισοδυναμεί με αμνηστία η πρόωρη παραγραφή, με νόμο (1240/1982), του αξιοποιούν μικρών αδικημάτων; όταν ορίζεται συγχρόνως ότι συνεχίζεται η ποινική δίωξη εφόσον ο υπαίτιος υποπέσει μέσα σε ένα έτος σε νέο κακούργημα ή πλημμέλημα και καταδικασθεί αμετά-

κλητα. Αφού η ποινική δίωξη λογίζεται σε αναστολή και συνεχίζεται υπό όρους, η ρύθμιση αυτή είναι ουσιωδώς διαφορετική από την αμνηστία, που είναι οριστική αναστολή του αξιοποίνου και δεν ανακαλείται (Α.Π. 672/1982). Ακόμη περισσότερο, η αμνηστία επιφέρει αναδρομική εξαφάνιση του αξιοποίνου, ενώ η παραγραφή εξάλειψή του από την πάροδο ορισμένου χρόνου (Α.Π. 144/2006, πρβλ. 63-64 ν. 4689/2020).

Αντίθετα, η αναδρομική άρση, με νόμο, του αξιοποίνου μόνο για συγκεκριμένες πράξεις, κατηγορίες προσώπων και χρονικό διάστημα υποκρύπτει αντισυνταγματική κρυπτοαμνηστία (Α.Π.ΟΛ. 2/2025, Σ 4 § 1, 25 § 1, 26, 47 § 2,3, α. 67 ν. 4735/2020).

Η αμνηστία δίδεται οποτεδήποτε, δηλαδή πριν ή μετά την καταδίκη, αλλά ποτέ για το μέλλον. Συνεπάγεται ματαίωση ή παύση της ποινικής διώξεως ή εξαφάνιση της καταδικαστικής αποφάσεως και των συνεπειών της. Άρα εξαλείφονται και οι παρεπόμενες ποινές, ενώ η καταδικαστική απόφαση δεν λαμβάνεται υπ' όψη για την υποτροπή και το δελτίο ποινικού μητρώου παύει να ισχύει (ΚΠΔ 573 § 2β). Η αμνηστία καταλαμβάνει και τις ποινές που έχουν εκτιθεί. Εκτός αν ορίζεται ρητά, οι πειθαρχικές ποινές δεν αίρονται, διότι ο πειθαρχικός έλεγχος είναι ανεξάρτητος από τον ποινικό.

Η αμνηστία εξαφανίζει το αξιόποινο, όχι όμως τον άδικο χαρακτήρα των πράξεων. Έτσι, δεν αίρει τις αστικές συνέπειες, και ιδίως υποχρεώσεις για αποζημίωση και χρηματική ικανοποίηση λόγω ηθικής βλάβης (914, 932 Α.Κ.). Από την άλλη μεριά, δεν δημιουργεί τέτοια δικαιώματα του αμνηστευμένου.

Την αμνηστία δεν μπορεί κανείς να την αποποιηθεί, διότι η απονομή της γίνεται για το δημόσιο συμφέρον. Τέλος, η αμνηστία δεν ανακαλείται, διότι ανάκλησή της ισοδυναμεί με αναδρομική καθιέρωση αξιοποίνου (Σ 7 § 1).

445.- Σύγκριση. -

	<i>Χάρη</i>	<i>Αμνηστία</i>
<i>Ratio</i>	Φιλανθρωπία και επιείκεια	Εκτόνωση παθών και λήθη
<i>Περιεχόμενο</i>	Άρση της εκτελέσεως της ποινής	Αναδρομική εξάλειψη του αξιοποίνου
<i>Αντικείμενο</i>	Κάθε έγκλημα	Μόνο πολιτικά εγκλήματα
<i>Χρόνος</i>	Μετά την αμετάκλητη καταδίκη και πριν από την ολική έκτιση της ποινής	Οποτεδήποτε
<i>Νομικό ένδυμα</i>	Προεδρικό διάταγμα (κυβερνητική πράξη)	Νόμος (180/300)
<i>Ρύθμιση</i>	Ατομική	Κατ' αρχήν απρόσωπη

ΙΧ. ΟΙ ΑΓΡΑΦΕΣ ΠΗΓΕΣ

446.- Έθιμα, ιδίως συνταγματικά, και συνθήκες του πολιτεύματος. – Γενικώς, η έννομη τάξη ανέχεται τη δημιουργία συμπληρωτικών και όχι καταργητικών εθίμων σε διάφορες βαθμίδες της πυραμίδας (βλ. 1 Α.Κ. και 2 § 2 ν.δ. 7/10 Μαΐου 1946).

Ειδικά, αφού το Σύνταγμα είναι αυστηρό, δεν επιτρέπει τη δημιουργία καταργητικού συνταγματικού εθίμου. Άλλωστε, *«Ο σεβασμός στο Σύνταγμα και τους νόμους που συμφωνούν με αυτό. αποτελέ[ει] θεμελιώδη υποχρέωση όλων των Ελλήνων»* (Σ 120 § 2). Μόνο συμπληρωτικό συνταγματικό έθιμο μπορεί να δημιουργηθεί. Κάτι τέτοιο όμως προϋποθέτει κενά στο τυπικό Σύνταγμα, όπως συμβαίνει με τον εθνικό ύμνο (βλ. ανωτ. αρ. 144). Από το 1975 δεν διαπιστώνεται δημιουργία συνταγματικού εθίμου, επειδή οι συνταγματικές ρυθμίσεις είναι λεπτομερείς.

Αντίθετα, δημιουργούνται αρκετές συνθήκες του πολιτεύματος, πράγμα που δείχνει τη ζωντάνια του.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Παρά τον χωρισμό των εξουσιών, είναι κατά συνθήκη του πολιτεύματος ανεκτό ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αρχηγός της εκλεκτικής, να παραστεί σε συνεδρίαση της βουλής, φυσικά με ευθύνη του πρωθυπουργού. Έτσι, η Πρόεδρος Σακελλαροπούλου παρέστη στις ορκωμοσίες των βουλευτών (2023), μολοντί ο Πρόεδρος ορκίζεται *«ενώπιον της Βουλής»* (Σ 33 § 2), που τον εκλέγει, και όχι αντιστρόφως. Στην πατρίδα του Μοντεσκιέ, η Εθνοσυνέλευση κάνει πολιτικό μνημόσυνο του πρωθυπουργού Μαντές Φρανς στην αυλή της (1982), ώστε να παραστεί ο Μιτεράν, που ως Πρόεδρος δεν επιτρέπεται να μπει στο κτήριο (βλ. επίσης ανωτ. αρ. 335, 342, 356, 360 και 383).

«Οι άγραφοι θεσμοί ζουν και αναπτύσσονται, οι γραπτοί νόμοι απλώς κείνται» (Εισ. έκθ. Σ 1927, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 235)

447.- Οι γενικές αρχές του δικαίου. – Έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα και ισχύουν όταν δεν υπάρχει σχετικός κανόνας με την απαιτούμενη τυπική ισχύ. Δεν είναι διατυπωμένες σε συγκεκριμένο κείμενο, αλλά προκύπτουν από σύνολο κανόνων δικαίου.

Ιδιαίτερη σημασία έχουν στο διοικητικό δίκαιο, όπου ρυθμίζουν κυρίως θέματα σχετικά με την οργάνωση και λειτουργία των διοικητικών οργάνων. Τις επικαλούνται δικαστικές αποφάσεις στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού, τις θεωρούν ότι προϋπάρχουν και τις εφαρμόζουν. Οι γενικές αρχές έχουν νομολογιακή προέλευση υπό την έννοια ότι η νομολογία διαπιστώνει ότι μια αρχή υπάρχει.

Π α ρ ά δ ε ί γ μ α τ α: Στο επίπεδο του νόμου είναι το τεκμήριο της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ο ιεραρχικός έλεγχος κ.λπ. Ειδικώς, ο κανόνας ότι οι κανονιστικές πράξεις δημοσιεύονται ή η αρχή της αξιοκρατίας έχουν ηυξημένη τυπική ισχύ (βλ. κατωτ. αρ. 448). – Η αρχή της νομιμότητας δεν διατυπώνεται ρητά στο Σύνταγμα. Ενυπάρχει ιδίως στο άρθρο 50 (βλ. ανωτ. αρ. 341).

448.- Η νομολογία. – Η ακόμη κρατούσα γνώμη δεν θεωρεί τη νομολογία πηγή του δικαίου. Μόνο στο πεδίο του διοικητικού δικαίου, η ορθότερη γνώμη δέχεται ότι η νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, παράγει κανόνες δικαίου. Προς άρση κάθε αμφιβολίας, βλ. παράδειγμα κατωτ. αρ. 525.

Τούτο δεν συμβαίνει κατά την ερμηνεία των γραπτών κανόνων δικαίου. Συμβαίνει μόνον όταν στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού χρησιμοποιείται κανόνας άγραφος που εμφανίζεται για πρώτη φορά σε δικαστική απόφαση και επαναλαμβάνεται σε άλλες. Τα δικαστήρια εφαρμόζουν τους νομολογιακούς κανόνες χάριν της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών.

Ας υπενθυμίσουμε ότι η αναγνώριση της νομολογίας ως πηγής του δικαίου αποτελεί απόδειξη για τον βαθειά δημοκρατικό χαρακτήρα της έννομης τάξεως. Η νομολογιακή παραγωγή κανόνων δικαίου φαίνεται ότι δεν έχει δημοκρατική νομιμοποίηση, αλλά στην πραγματικότητα προστατεύει τους πολίτες σύμφωνα με το Σύνταγμα έναντι της εκτελεστικής εξουσίας και της συγκυριακής πλειοψηφίας. Η διοίκηση ελέγχεται και υποχρεώνεται σε συμμόρφωση σε όλες τις όμοιες περιπτώσεις χωρίς ειδική δικαστική απόφαση για καθεμία. Όταν διοικητικές πράξεις παραβιάζουν νομολογιακούς κανόνες, οι πολίτες μπορούν να ζητήσουν την ακύρωσή τους ή και αποκτούν νόμιμη βάση να απαιτήσουν αποζημίωση. Βέβαια, η νομοθετική υπερπαραγωγή αφήνει πολύ μικρό πεδίο για τη δημιουργία νομολογιακών κανόνων.

Δεν είναι τυχαίο ότι η χώρα που γέννησε τη σύγχρονη δημοκρατία, η Αγγλία, έχει δίκαιο κατά βάση νομολογιακό. Τα αγγλικά δικαστήρια όχι μόνον εφαρμόζουν τους κανόνες δικαίου, αλλά και τους συνάγουν νομολογιακά. Δεσμεύονται από τους νομολογιακούς κανόνες, τους οποίους θέτουν ανώτερα ή ισόβαθμα δικαστήρια. Τη δράση τους διέπουν οι αρχές του *stare decisis* (εμμένειν στα αποφασισμένα) και του σεβασμού του νομολογιακού προηγούμενου (*rule of precedent*).

Γενική αναγνώριση της νομολογίας ως πηγής του δικαίου θα περιόριζε αποτελεσματικά την αυθαιρεσία των κυβερνώντων. Η πρότυπη δίκη θα συντείνει στην αναγνώριση.

Οι νομολογιακοί κανόνες, όπως και οι γενικές αρχές του δικαίου και τα έθιμα, βρίσκονται κάθε φορά στο επίπεδο των κανόνων δικαίου στο οποίο καθένας τους δημιουργείται (συνταγματικό, νομοθετικό κ.λπ.). Μπορούν, λοιπόν, εύκολα να καταργηθούν με πράξη κάθε αρμόδιου οργάνου, και ιδίως του νομοθετικού.

ΤΕΤΑΡΤΟ ΜΕΡΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ ΓΕΝΙΚΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ

Ι. ΑΠΟ ΤΟ ΦΥΣΙΚΟ ΣΤΟ ΘΕΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

449.- Γιατί υπάρχει δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου; – Η απάντηση είναι απλή. Διότι οι άνθρωποι έτσι θέλουν να ζουν και μπορούν και το επιβάλλουν, τουλάχιστον στον πολιτισμό που επικρατεί σήμερα στην οικουμένη. Θέλουν, πάνω από όλα, αυτοί οι ίδιοι να έχουν δικαιώματα και ύστερα οι έννομες τάξεις να διαμορφώνονται με πρωταρχικό γνώμονα την προστασία των δικαιωμάτων τους. Τα άτομα αισθάνονται ευτυχισμένα όταν απόλαμβάνουν κάθε τους δικαίωμα –την προσωπική ελευθερία, την ιδιοκτησία, την ισότητα, αλλά και όλα τα άλλα... Το δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου, που έχουν συνταγματική περιωπή, συνέχει ολόκληρη την έννομη τάξη (βλ. σπω-σδήποτε ανωτ. αρ. 75-77).

Το δίκαιο είναι το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν με δύναμη καταναγκασμού τη συμπεριφορά των ανθρώπων στην κοινωνία. Δεν υπάρχει διάταξη που να μην αφορά δικαιώματα του ανθρώπου. Το συνταγματικό δίκαιο όμως αρκείται στη μελέτη του σκελετού των ρυθμίσεων (βλ. ανωτ. αρ. 2, π.χ. δεν μελετά τον Κ.Ο.Κ.). Αν περιλάμβανε όλες τις λεπτομέρειες των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η ύλη του θα ταυτιζόταν με την ύλη όλων των κλάδων της νομικής επιστήμης.

450.- Ο σχηματισμός της ιδεολογίας. – Γενικώς, ο αρχαίος κόσμος δεν γνωρίζει ατομικά δικαιώματα. Ο πολίτης είναι στην πόλη οργανικό στοιχείο και όχι άτομο.

Σε κάθε όμως πόλη η κατάσταση του πολίτη είναι διαφορετική. Ιδίως οι Αθηναίοι απολαμβάνουν πολιτική ελευθερία όσο κανένας άλλος και αναπτύσσουν την ατομική τους πρωτοβουλία σχεδόν χωρίς περιορισμούς από την πόλη. Η διάκριση πολιτικής και ατομικής ελευθερίας είναι τότε απλή πραγματικότητα και όχι νομικός θεσμός. Οι ατομικές ελευθερίες, αφού κανένας δεν τις αμφισβητεί, δεν χρειάζεται να κατοχυρωθούν νομικά.

Πριν δημιουργηθεί ο όρος δημοκρατία, τα βασικά του χαρακτηριστικά τα εκφράζουν από κοινού οι έννοιες ισονομία, ισηγορία και ισομοιρία, δηλαδή η ισότητα ενώπιον του νόμου και κατά την εφαρμογή του, η ίση συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και οι ίσες ευκαιρίες στα μεριστά αγαθά και αξιώματα.

Ήδη ο Πρωταγόρας διδάσκει ότι «*πάντων χρημάτων μέτρον ἄνθρωπος*». Πρόδρομοι των ατομικών δικαιωμάτων είναι οι αρχαίοι *κυνικοί*, που διακηρύσσουν την απελευθέρωση από τα δεσμά της πολιτείας και της εθνότητας, και κυρίως οι *στωικοί*, που προσβλέπουν σε ολόκληρη την ανθρωπότητα. Οι *δισμαρτύρομενοι* μάλιστα συγγραφείς του 16ου αιώνα και οι δημοσιολόγοι του 17ου και του 18ου ακολουθούν τις ατομοκρατικές αντιλήψεις των στωικών, οι οποίοι πρέσβευαν την υπεροχή των ηθικών αξιών και την προσήλωση στο καθήκον.

«Ο σκοπός των Αρχαίων ήταν η διανομή της κοινωνικής εξουσίας μεταξύ όλων των πολιτών της ίδιας πατρίδας. Εδώ έγκειται ό,τι ονόμαζαν ελευθερία. Ο σκοπός των Νεοτέρων είναι η εξασφάλιση στις ιδιωτικές απολαύσεις. Και ονομάζουν ελευθερία τις εγγυήσεις που παρέχουν οι θεσμοί σε αυτές τις απολαύσεις» (B. Constant). Πού οφείλεται η αλλαγή νοοτροπίας; Τα κράτη είναι πλέον τόσο μεγάλα, που η επιρροή του ατόμου στη διακυβέρνηση είναι ανεπαίσθητη. Η κατάργηση της δουλείας στερεί από τους πολίτες τον απαραίτητο χρόνο για πολιτική. Ενώ οι Αρχαίοι πολεμούν διαρκώς, οι Νεότεροι επιδίδονται σε οικονομικές δραστηριότητες, που εμπνέουν ατομική ανεξαρτησία. Οι Νεότεροι θεωρούν ότι η αέναη ενασχόληση με την πολιτική φέρνει ταραχή και κόπωση και ότι, όταν η δημόσια εξουσία υπεισέρχεται σε ιδιωτικές υποθέσεις, τις βλάπτει και είναι οικονομικώς ασύμφορη. Την ελευθερία των Νεοτέρων αποτελεί η «*ειρηνική απόλαυση της ιδιωτικής ανεξαρτησίας*». Επικούρειες αντιλήψεις εμπλουτίζουν το πολίτευμα (βλ. ανωτ. αρ. 136).

Οι άνθρωποι και οι λαοί δεν διεκδικούν μία αφηρημένη γενική ελευθερία, αλλά πολλές *συγκεκριμένες* επί μέρους ελευθερίες με χρονικώς πρώτη τη θρησκευτική. Η διάκριση πολιτικής και θρησκευτικής εξουσίας και συνακόλουθα ο περιορισμός του ρόλου του κράτους αποτελούν προσφορά κατά κύριο λόγο του Χριστιανισμού. Εφόσον αρχές προγενέστερες και ανώτερες από κάθε ανθρώπινο θεσμό επιβάλλονται σε κάθε πολιτική εξουσία, αναγνωρίζονται ατομικά δικαιώματα. Δεν τα δημιουργεί το κράτος, προϋπάρχουν. Η *δισμαρτύρηση* αφαιρεί τη θρησκεία από το ρυθμιστικό πεδίο του κράτους και την περιορίζει στην ιδιωτική σφαίρα κάθε ατόμου (βλ. ανωτ. αρ. 77 και 53).

Οι ρήσεις του Ιησού Χριστού «*ἡ βασιλεία ἡ ἐμὴ οὐκ ἔστιν ἐκ τοῦ κόσμου τούτου*» (Ιω., ιη': 36) και «*ἀπόδοτε... τὰ Καίσαρος Καίσαρι καὶ τὰ τοῦ Θεοῦ τῷ Θεῷ*» (Ματθ., κβ': 21) διακηρύσσουν τον χωρισμό κοσμικής και πνευματικής εξουσίας. Ο Παύλος διατυπώνει την ισότητα ως δόγμα: «*Οὐκ ἔνι Ιουδαῖος οὐδὲ Ἕλλην, οὐκ ἔνι δοῦλος οὐδὲ ἐλεύθερος, οὐκ ἔνι ἄρσεν καὶ θήλυ· πάντες γὰρ ὑμεῖς εἰς ἓστε ἐν Χριστῷ Ἰησοῦ*» (Γαλ., γ': 28). Οι διδασκαλίες του φυσικού δικαίου – από την Αντιγόνη έως τον Θωμά τον Ακρινάτη (1225-1274) και από την κλασική ομώνυμη σχολή (Grotius, Pufendorf) έως σήμερα – προβάλλουν ότι σκοπός των νομικών κανόνων είναι η ουσιαστική δικαιοσύνη (πρβλ. το κοινωνικό συμβόλαιο και το «*εὖ ζῆν*», ανωτ. αρ. 76 και 9).

Τα ατομικά δικαιώματα τα κατοχυρώνουν οι μεγάλες επαναστάσεις και αποτελούν τον αξιακό σκελετό του δυτικού πολιτισμού, αν όχι ήδη του παγκόσμιου. Οι μεγάλοι τους διανοητές είναι ο Λοκ, ο Μοντεσκιέ και ο Ρουσό, οι φιλόσοφοι δηλαδή του φιλελευθερισμού.

Όταν ανέρχεται η αστική τάξη, ιδίως κατά τον 19ο αιώνα, τη μεγαλύτερη σπουδαιότητα την αποκτούν η οικονομική ελευθερία και η ιδιοκτησία, που ενδιαφέρει πολύ και τους αγρότες. Η καθολική ψηφοφορία και οι ελεύθερες εκλογές αποτελούν τα μέσα για την επικράτηση των αστών αλλά και περαιτέρω όλου του λαού. Τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα γίνονται ενιαίο σύνολο. Η ελευθερία και η δημοκρατία είναι πλέον αδιανόητες η μία χωρίς την άλλη. Το πολίτευμα είναι «φιλελεύθερη δημοκρατία» (βλ. ανωτ. αρ. 73 επ., 56).

Η ανάπτυξη της φιλελεύθερης δημοκρατίας συντελείται σε πρωτοφανή περίοδο γενικευμένης ευμάρειας, που προηγουμένως δεν μπορεί ούτε η πλέον αχαλίνωτη φαντασία να προβλέψει. Ας αναλογισθεί οποιοσδήποτε διαβάζει αυτό το βιβλίο ότι σε απόλυτα μέγεθος είναι πλουσιότερος από τον Λουδοβίκο ΙΔ'!

Ο Βασιλιάς-Ήλιος δεν έχει αντιβιοτικά και πάσχει από περιεδρικό συρίγγιο και πολλές άλλες αρρώστιες, τα παιδιά και τα εγγόνια του πεθαίνουν από ευλογιά και ιλαρά, το κρασί στις Βερσαλλίες κάποτε κρυστάλλισε από το κρύο. Ο Λουδοβίκος δεν ξέρει τι θα πει ηλεκτρικό ρεύμα, τηλέφωνο, ραδιόφωνο, σιδηρόδρομος, αυτοκίνητο, αεροπλάνο, τηλεόραση, διαδίκτυο...

Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων διαδίδεται με τη νίκη των Συμμάχων, που πολέμησαν σκληρά στον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, και, από το 1974 και το 1989, με την κατάρρευση αυταρχικών καθεστώτων, ιδίως στη νότιο, κεντρική και ανατολική Ευρώπη και στη Λατινική Αμερική.

Υστερα από την πτώση κάθε αυταρχικού καθεστώτος, είναι συνηθισμένο φαινόμενο πολλοί θεράποντές του να επιδίδονται στη μελέτη –και τη διδασκαλία!– των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή να δραστηριοποιούνται για την προστασία τους. Ο κυνικός παρατηρεί ότι επιδιώκουν να λευκανθούν και ο στωικός εκτιμά ότι ανακυκλώνονται.

451.- Η φύση των δικαιωμάτων. – Τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα είναι τυπικά και όχι ουσιαστικά, δηλαδή επιτρέπουν τη δράση χωρίς να εγγυώνται επιτυχία. Π.χ., όποιος ασκεί την οικονομική ελευθερία μπορεί να αποτύχει και όποιος έχει δικαίωμα ψήφου έχει ελάχιστη πολιτική δύναμη.

Στη διάκριση τυπικών και ουσιαστικών δικαιωμάτων βασίζεται η μαρξιστική κριτική και καταγγέλλει τα τυπικά ως παραπλανητικά. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, π.χ., η ελευθερία του τύπου διακηρύσσεται τυπικά, αλλά ουσιαστικά την απολαμβάνουν μόνον οι ιδιοκτήτες του. Η μέθοδος για να εξασφαλισθεί η ουσιαστική απόλαυση των δικαιωμάτων είναι η

κρατικοποίηση των μέσων παραγωγής και η δικτατορία του προλεταριάτου, δηλαδή του κόμματος που υποτίθεται ότι το εκφράζει. Τότε, λοιπόν, θα επιτευχθεί μια δίκαιη και ευτυχισμένη κοινωνία, χωρίς τάξεις και τελικά χωρίς κράτος...

Όμως τα δικαιώματα του ανθρώπου δεν είναι χωρίς περιεχόμενο, κάθε άλλο. Αποτελούν την απαραίτητη προϋπόθεση για τη διασφάλιση της αξιοπρέπειας του ανθρώπου. Ο σεβασμός τους είναι το ασφαλέστερο κριτήριο για το επίπεδο του πολιτικού πολιτισμού κάθε κράτους.

Την παγκόσμια επικράτηση της ιδεολογίας των ατομικών δικαιωμάτων αποδεικνύει το γεγονός ότι δεν είναι γνωστό καθεστώς που σήμερα να παραδέχεται ευθέως και δημόσια ότι δεν τα σέβεται. Ακόμη και τα ολοκληρωτικότερα καθεστώτα (βλ. ανωτ. αρ. 46) διακηρύσσουν τυπικώς ότι αναγνωρίζουν τα δικαιώματα, μολονότι ουσιαστικώς τα αρνούνται. Η σχιζοφρενική αυτή κατάσταση είναι αποτέλεσμα της υποκρισίας, με την οποία η κακία τιμά την αρετή.

Στις δημοκρατίες τα δικαιώματα αποκτούν ουσιαστικό περιεχόμενο με δύο τρόπους. Πρωτίστως, η οικονομική ανάπτυξη, την οποία ευνοεί ιδιαιτέρως η φιλελεύθερη δημοκρατία, προσφέρει άτυπα σε μεγάλο αριθμό ανθρώπων τη δυνατότητα να ασκούν περισσότερο ή λιγότερο αποτελεσματικά κάθε δικαίωμά τους. Επιπροσθέτως, θεσπίζονται νομικοί κανόνες. Αυτοί είτε χωρίς συνταγματική κατοχύρωση προσφέρουν βοήθεια σε αδυνάτους (κράτος πρόνοιας, welfare state) σε ορισμένες δυσκολίες της ζωής, είτε με συνταγματική περιωπή κατοχυρώνουν κοινωνικά δικαιώματα (βλ. κατωτ. αρ. 527). Grosso modo, παρόμοιο περιεχόμενο έχει και η αόριστη νομική έννοια του κοινωνικού κράτους (βλ. ανωτ. αρ. 129 και κατωτ. αρ. 532).

Πότε άραγε μια κοινωνία θεωρείται σήμερα δίκαιη; Στις φιλελεύθερες δημοκρατίες η ελευθερία και η ισότητα συνδυάζονται ορθολογικά στην ισότητα ευκαιριών. Η δίκαιη κοινωνία επιδιώκει να αμβλύνει τις ανισότητες από τη γέννηση και να εξασφαλίσει παρόμοιες δυνατότητες επιτυχίας σε όλους. Δεν παρέχει σε όλους τα ίδια, αλλά στον καθένα ό,τι του είναι απαραίτητο. Έτσι ενισχύεται και η κοινωνική συνοχή. Αναγκαία προϋπόθεση, βέβαια, όλων αυτών είναι η οικονομική ανάπτυξη.

452.- Τα σημαντικότερα κείμενα. – Εφόσον τα δικαιώματα του ανθρώπου υπερβαίνουν το επίπεδο της απλής ιδεολογίας και γίνονται κανόνες δικαίου, αποτελούν αντικείμενο της νομικής επιστήμης. Ακόμη και στην Αγγλία, όπου το δημοκρατικό πολίτευμα δημιουργείται αργά αργά με συνθήκες του πολιτεύματος, η προστασία των δικαιωμάτων γίνεται με γραπτούς νόμους, που ψηφίζει το κοινοβούλιο (βλ. ανωτ. αρ. 140). Η αποτύπωση των κανόνων ακολουθεί συνή-

θως πολιτικές ταραχές και επαναστάσεις, ιδίως στην Αγγλία, την Αμερική και τη Γαλλία. Η κατοχύρωση των δικαιωμάτων μπαίνει στα Συντάγματα και, αργότερα, γίνεται αντικείμενο και του διεθνούς δικαίου, δηλαδή της διεθνούς πολιτικής. Όλα τα κείμενα εμφορούνται από τις ίδιες περίπου αρχές.

<i>Κείμενα</i>	<i>Χαρακτηριστικά</i>	<i>Ιστορικές συνθήκες</i>
ΑΓΓΛΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ		
Magna Charta Libertatum, 1215	Πρώτες ελευθερίες έναντι μονάρχη. Ελευθερία κινήσεως και προστασία από αυθαίρετες διώξεις και ποινές	Ιωάννης ο Ακτήμων
Αναφορά των Δικαιωμάτων (Petition of Rights), 1628	Επιβεβαίωση και διεύρυνση. Πρώτο habeas corpus. Τον φόρο τον αποφασίζει το Κοινοβούλιο	Κάρολος Α'
Habeas Corpus Act, 1679	Προσωπική ασφάλεια	Κάρολος Β'
Διακήρυξη των Δικαιωμάτων (Bill of Rights), 1689	Νέα διεύρυνση. Κατοχύρωση διαμέσου Κοινοβουλίου	Αγγλική Επανάσταση
ΑΜΕΡΙΚΑΝΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ		
Διακήρυξη Δικαιωμάτων Μαίριλανδ, 1767		
Διακήρυξη Δικαιωμάτων Βιργινίας, 1776	Υπόδειγμα τουλάχιστον για Αμερική. Από φυσικό δίκαιο και προτεσταντισμό	Αμερικανική Επανάσταση
Δέκα τροποποιήσεις («Διακήρυξη δικαιωμάτων») αμερικανικού Συντάγματος, 1791	Ηυξημένη τυπική ισχύς. Madison συντάκτης	
ΓΑΛΛΙΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ		
Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη, 1789	Κλασικός κατάλογος ατομικών δικαιωμάτων (Μοντεσκιέ, Βολταίρος, Ρουσσώ) χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο	Γαλλική Επανάσταση
Γαλλικό Σύνταγμα, 1791		

ΑΛΛΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΚΕΙΜΕΝΑ		
Συντάγματα Επιδαύρου, Άστρους και Τροιζήνας	Αρχές ελληνικής έννομης τάξεως	Ελληνική Επανάσταση
Βελγικό Σύνταγμα, 1831	Οριστική μορφή κλασικού καταλόγου (και συνεταίριζεσθαι) και σε σώμα Συντάγματος	Μετά την Επανάσταση του 1830
Σύνταγμα Βαϊμάρης, 1919	Κοινωνικές διατάξεις	Μετά την ήττα του Α' Παγκοσμίου Πολέμου
Ιταλικό Σύνταγμα, 1948		Μετά την ήττα του Β' Παγκοσμίου Πολέμου
Θεμελιώδης νόμος Βόννης, 1949		
Συντάγματα Πορτογαλίας, 1976, Ισπανίας, 1978		Πτώση δικτατοριών
Συντάγματα κρατών πρώην Σοβιετικού Συνασπισμού		Μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου
ΔΙΕΘΝΗ ΚΕΙΜΕΝΑ		
Χάρτης του Ατλαντικού, 1941		Β' Παγκόσμιος Πόλεμος
Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών, 1945 (α.ν. 585/1945)		Ιδεολογικό στίγμα νικητών Β' Παγκοσμίου Πολέμου
Απόφαση δίκης της Νυρεμβέργης, 1946	Ουδείς υπεράνω του φυσικού δικαίου. Εγκλήματα κατά της ειρήνης και της ανθρωπότητας	
Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, 1948	Κωδικοποίηση χωρίς νομική σημασία	
Ευρωπαϊκή Σύμβαση «διά την προστασίαν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών», 1950 (ν.δ. 215/1974), και πρωτόκολλα	Ολοκληρωμένο σύστημα, δικαστικός έλεγχος, ατομική προσφυγή	Συμβούλιο Ευρώπης
Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και τα Πολιτικά Δικαιώματα, 1966 (ν. 2462/1997)	Σύστημα λιγότερο αποτελεσματικό από της ΕΣΔΑ	Ο.Η.Ε.

Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα, 1966 (ν.1532/1985)		Ο.Η.Ε.
Τελική Πράξη του Ελσίνκι, 1975	Διακηρύσσει πολιτικά και όχι νομικά σεβασμό δικαιωμάτων ανθρώπου	Παγίωση ειρήνης σε Ευρώπη πριν από το τέλος του Ψυχρού Πολέμου
Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης, 1961 (ν. 1426/1984), πρωτόκολλο τροποποιήσεως με ν. 2422/1996 και πρόσθετο πρωτόκολλο με ν. 2595/1998		Συμβούλιο Ευρώπης
Συνθήκες Μάαστριχτ, 1992, και Άμστερνταμ, 1997	Η Ε.Ε. βασίζεται σε ελευθερία, δημοκρατία, σεβασμό δικαιωμάτων και «κράτους δικαίου»	Ενίσχυση θεσμών της Ε.Ε.
Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε., 2000	Διακήρυξη δικαιωμάτων της Ε.Ε.	
Συνθήκη Λισσαβώνας (ν. 3671/2008)	Ο Χάρτης εντάσσεται στο πρωτογενές δίκαιο της Ε.Ε.	

Ο Μ έ γ α ς Χ ά ρ τ η ς των Ελευθεριών είναι το πρώτο και «μέγιστο συνταγματικό κείμενο όλων των εποχών, το θεμέλιο της ελευθερίας του ατόμου έναντι της αυθαίρετης εξουσίας του δεσπότη» (Denning). Τον επιβάλλει το Κοινοβούλιο στον Ιωάννη τον Ακτήμονα και περιλαμβάνει προστασία των δικαιωμάτων της εκκλησίας, προστασία των βαρόνων από παράνομη φυλάκιση, πρόσβαση στη δικαιοσύνη και περιορισμούς στην πληρωμή φόρων προς το στέμμα. Η Α ν α φ ο ρ ά των Δικαιωμάτων σηματοδοτεί την επικράτηση του Κοινοβουλίου επί Καρόλου Α'. Ο νόμος του H a b e a s C o r p u s επιβεβαιώνει το δικαίωμα να ζητεί κανείς δικαστικό έλεγχο της κρατήσεώς του. Η Δ ι α κ ή ρ υ ξ η τ ω ν Δ ι κ α ι ω μ ά τ ω ν τ ο υ 1 6 8 9 ακολουθεί την Ένδοξη Επανάσταση και γίνεται νόμος του Κοινοβουλίου. Υπό την επίδραση των ιδεών του Λοκ, κατοχυρώνει τα δικαιώματα του Κοινοβουλίου, προστάτη των λαϊκών ελευθεριών, έναντι του βασιλέα και κατοχυρώνει το δημοκρατικό πολίτευμα και σειρά ατομικών δικαιωμάτων. Η Διακήρυξη Δικαιωμάτων του Μ α ί ρ υ λ α ν δ εισάγει την ιδέα ότι τα δικαιώματα προστατεύονται καλύτερα υπό αβασίλευτο πολίτευμα. Η Διακήρυξη Δικαιωμάτων της Β ι ρ γ ι ν ί α ς, επηρεασμένη από την αγγλική Διακήρυξη του 1689, είναι η πρώτη συνταγματική προστασία ατομικών δικαιωμάτων για τους πολίτες της Βορείου Αμερικής και ενέπνευσε την Αμερικανική Διακήρυξη της Ανεξαρτησίας και τις 1 0 π ρ ώ τ ε ς τ ρ ο π ο - π ο ι ή σ ε ι ς του Συντάγματος των Η.Π.Α. Αυτές, γνωστές και ως Διακήρυξη Δικαιωμάτων,

αποτελούν πραγματικό κατάλογο δικαιωμάτων με ηυξημένη τυπική ισχύ. Η Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη καταργεί τις ανισότητες του παλαιού καθεστώτος και, με οιονεί θεολογική περιωπή αλλά χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο, θέτει τις βάσεις της κοινωνίας μετά τη Γαλλική Επανάσταση με σαφή κατάλογο δικαιωμάτων. Το Σύνταγμα του 1791, το πρώτο γραπτό γαλλικό, αναγνωρίζει την κυριαρχία στο έθνος και όχι στον βασιλέα, περιλαμβάνει ως προοίμιο τη Διακήρυξη του 1789 και σηματοδοτεί το τέλος του παλαιού καθεστώτος. Για τα Συντάγματα της Επιδόρου, του Άστρους και της Τροιζήνας βλ. ανωτ. αρ. 162, 163 και 166. Το Βελγικό Σύνταγμα του 1831 κωδικοποιεί, με ρυθμιστικό περιεχόμενο, τον κλασικό κατάλογο των ατομικών δικαιωμάτων. Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης εισάγει την κοινωνική διάσταση, αλλά αποτυγχάνει. Το Ιταλικό Σύνταγμα του 1948 και ο θεμελιώδης νόμος της Βόννης εντάσσουν τα δύο αυτά κράτη στο δημοκρατικό κίνημα. Το ίδιο κάνουν τα Συντάγματα της Πορτογαλίας και της Ισπανίας μετά το τέλος των δικτατοριών και τα Συντάγματα των κρατών του πρώην Σοβιετικού Συνασπισμού μετά το τέλος του ψυχρού πολέμου. Ο Χάρτης του Ατλαντικού είναι μια ανακοίνωση των Ρούσβελτ και Τσώρτσιλ για τις αναγκαίες φιλελεύθερες και δημοκρατικές βάσεις της μεταπολεμικής διεθνούς κοινωνίας, την οποία οργανώνει ο Χάρτης των Ηνωμένων Εθνών. Με τη δίκη της Νυρεμβέργης, οι νικητές δεν εκδικούνται τους ηττημένους, αλλά για πρώτη φορά αναθέτουν σε διεθνές δικαστήριο να αποφανθεί για τα εγκλήματά τους. Συνακόλουθα, το διεθνές δίκαιο προστατεύει όλους τους ανθρώπους και κανένας δεν εξαιρείται από τους κανόνες του. Για τα υπόλοιπα κείμενα βλ. κατωτ. αρ. 559 επ.

Σε όλη αυτή την εξέλιξη η δημοκρατία και οι ελευθερίες εμπεδώνονται μαζί.

Τα αγγλικά κείμενα αποβλέπουν στον περιορισμό της εξουσίας του μονάρχη και στην κατοχύρωση «των αληθινών, παλαιών και αναμφισβήτητων δικαιωμάτων και ελευθεριών του λαού αυτού του βασιλείου» (1689). Εκεί οι ελευθερίες έχουν πολύ συγκεκριμένο περιεχόμενο και αποτελούν κανόνες δικαίου. Αντιθέτως, οι γαλλικές διακηρύξεις αναγνωρίζουν τα φυσικά, αιώνια και απαράγραπτα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και τείνουν να καλύψουν κάθε λογής δράση του, διότι αποτελούν απλώς θεωρητικά κείμενα χωρίς ρυθμιστικό περιεχόμενο. Οι δέκα, πάντως, πρώτες τροποποιήσεις του αμερικανικού Συντάγματος έχουν ηυξημένη τυπική ισχύ όπως όλο αυτό το Σύνταγμα.

Παραδείγματα: Αγγλική Διακήρυξη (1689): «Αποτελεί δικαίωμα των υπηκόων να απευθύνουν αναφορές στον βασιλιά, και φυλακίσεις και διώξεις λόγω αυτών των αναφορών είναι παράνομες» (άρθρο 5). – Γαλλική Διακήρυξη (1789): «Οι άνθρωποι γεννώνται και παραμένουν ελεύθεροι και ίσοι ως προς τα δικαιώματα. Οι κοινωνικές διακρίσεις δεν μπορούν να θεμελιώνονται παρά μόνο πάνω στην κοινή ωφέλεια. – Σκοπός κάθε πολιτικής ενώσεως είναι η διατήρηση των φυσικών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου. Αυτά τα δικαιώματα είναι η ελευθερία, η ιδιοκτησία, η ασφάλεια και η αντίσταση στην τυραννία» (άρθρα 1-2). – 1η Τροποποίηση αμερικανικού Συντάγματος (1791): «Το Κογκρέσο δεν μπορεί να θεσπίζει νόμους σχετικά με την καθιέρωση θρησκείας ή την απαγόρευση της ελεύθερης λατρείας, όπως δεν μπορεί να θεσπίζει νόμους που περιορίζουν την ελευθερία του λόγου ή του τύπου ή το δικαίωμα των ανθρώπων να συνεχίζονται ειρηνικά και να αναφέρονται στην "Κυβέρνηση" για επανόρθωση αδικιών».

453.- Τα τρία είδη. – Τα δικαιώματα που αναγνωρίζει το δημόσιο δίκαιο αφορούν την ικανοποίηση συμφερόντων σχετικών με την άσκηση της κρατικής εξουσίας. Στις έννομες σχέσεις όπου εμπλέκονται δημόσια δικαιώματα υπάρχει πάντοτε φορέας της κρατικής εξουσίας που ενεργεί ως τέτοιος.

Πάντοτε το κράτος παρεμβάλλεται με όργανά του στην άσκηση των δικαιωμάτων, π.χ. με τα δικαστήρια που επιλύουν τις διαφορές από τη σύγκρουση ατομικών δικαιωμάτων έως τις καθαρώς ιδιωτικές διαφορές. Οι δικαστές όμως έχουν την ιδιότητα του τρίτου.

Τα δημόσια δικαιώματα είναι ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά και διαμορφώνουν την αρνητική, τη θετική και την ενεργητική κατάσταση των κυβερνωμένων (*status negativus*, *status positivus* και *status activus*).

Τα ατομικά δικαιώματα έχουν αρνητικό (ή αμυντικό) περιεχόμενο και περιορίζουν την κρατική εξουσία, εξασφαλίζοντας μια σφαίρα στην οποία το άτομο δρα αλλά η κρατική εξουσία δεν επεμβαίνει. Τα ατομικά δικαιώματα θεμελιώνουν αγωγήμη αξίωση για αποχή (*nec facere*) της κρατικής εξουσίας.

Τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν θετικό περιεχόμενο. Θεμελιώνουν αξίωση παροχής από το κράτος ορισμένων αγαθών ή υπηρεσιών. Η αξίωση όμως δεν είναι κατά κανόνα αγωγήμη, αν και υπάρχει υποχρέωση του κράτους. Με άλλα λόγια, δεν υπάρχει δυνατότητα εξαναγκασμού του κράτους για ικανοποίηση αυτών των δικαιωμάτων. Ορισμένοι τα χαρακτηρίζουν «*θεσμικές εγγυήσεις*» ή «*κατευθυντήριες αρχές*» προς τον κοινό νομοθέτη. Αυτός τα υλοποιεί με σχετικό νόμο. Κατάργηση όμως ή τροποποίηση τέτοιου νόμου πρέπει να μην αντιβαίνει σε συνταγματικές διατάξεις.

Τα πολιτικά δικαιώματα έχουν ενεργητικό περιεχόμενο και θεμελιώνουν αξίωση για συμμετοχή στην άσκηση της κρατικής εξουσίας. Γι' αυτό τα έχουν κατ' αρχήν μόνον οι Έλληνες πολίτες. Πολιτικά δικαιώματα είναι ιδίως το εκλέγειν (ή, γενικότερα, η ψήφος) και το εκλέγεσθαι, το να γίνεσαι δεκτός «σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες» και το να διορίζεσαι δικαστικός λειτουργός και ένορκος (ιδίως Σ 51 § 3, 55, 4 § 1, 88 § 1 και 97 § 1).

Παραδείγματα: Η απαγόρευση των βασανιστηρίων κατοχυρώνει αντίστοιχο ατομικό δικαίωμα, και μάλιστα απόλυτο («Τα βασανιστήρια απαγορεύονται και τιμωρούνται, όπως νόμος ορίζει», Σ 7 § 2). Το ότι «Η κατοικία του καθενός είναι άσυλο» (Σ 9 § 1 εδ. α') αποτελεί ατομικό δικαίωμα. Κοινωνικά δικαιώματα: «Η οικογένεια, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους» (Σ 21 § 1). Επίσης: «Καθένας έχει δικαίωμα στην προστασία της υγείας» του (Σ 5 § 5 εδ. α'). Το δικαίωμα αυτό είναι κοινωνικό, αν και εν μέρει πρόκειται μάλλον για κανόνα άτονου δικαίου, που προσθέτει η αναθεώρηση του 2001.

Τα ατομικά δικαιώματα πραγματώνουν την ελευθερία, τα κοινωνικά προάγουν την κοινωνική δικαιοσύνη και την ισότητα και με τα πολιτικά λειτουργεί η δημοκρατία. Επειδή, όμως, καθεμία από αυτές τις έννοιες προϋποθέτει ότι ισχύουν και οι άλλες, τα τρία είδη είναι *π α ρ α π λ η ρ ω μ α τ ι κ ά*. Όχι μόνον αλληλοσυμπληρώνονται, αλλά και πολλά δικαιώματα έχουν στοιχεία *α π ό π ε ρ ι σ σ ό τ ε ρ α ε ί δ η*.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: «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» (Σ 29 § 1 εδ. α'). Το εκλογικό δικαίωμα, που είναι πολιτικό, είναι προϋπόθεση για το δικαίωμα του να ιδρύει κανείς και να συμμετέχει σε κόμμα, το οποίο είναι παράγοντας της ελεύθερης λειτουργίας της δημοκρατίας, πολιτεύματος εξ ορισμού πολυκομματικού. Συγχρόνως, «Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει» (Σ 29 § 2 εδ. α'), δηλαδή έχουν δικαίωμα για παροχή από το κράτος. Το δικαίωμα να ιδρύουν οι Έλληνες κόμμα είναι και ατομικό και πολιτικό, όπως και το δικαίωμα συμμετοχής στην πολιτική ζωή (Σ 5 § 1) κ. ά.

Ορισμένοι χρησιμοποιούν τον όρο *θ ε σ μ ι κ ή ε γ γ ύ η σ η*, που σημαίνει ότι το Σύνταγμα κατοχυρώνει κάποιο θεσμό του δημόσιου ή του ιδιωτικού δικαίου σε συνάρτηση με κάποιο σκοπό και όχι ως ατομικό δικαίωμα, που αποτελεί αυτοσκοπό. Π.χ., η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού του γάμου διαφέρει από το δικαίωμα να συνάπτει κανείς γάμο.

454.- Συνώνυμοι όροι. – Παράλληλα με τον όρο «ατομικά δικαιώματα» χρησιμοποιούνται συχνά και άλλοι (ατομικές ελευθερίες, θεμελιώδη ή συνταγματικά δικαιώματα, δικαιώματα του ανθρώπου κ.λπ.) που απλώς τονίζουν διαφορετικά γνωρίσματα της ίδιας έννοιας. Ο όρος «ατομικά δικαιώματα» υπερέχει, διότι είναι ιδεολογικά φορτισμένος και ξεκαθαρίζει ότι η έννομη τάξη αναγνωρίζει στο άτομο αχώριμα δικαιώματα. Ο όρος «δικαιώματα του ανθρώπου» καλύπτει το ευρύτερο φάσμα, διότι περιλαμβάνει και τα ατομικά και τα κοινωνικά και τα πολιτικά δικαιώματα.

Ο όρος «ατομικές ελευθερίες» μπορεί να υποδηλώνει μόνο μία ηθική κατάσταση και να μην έχει νομική σημασία. Ο όρος «θ ε μ ε λ ι ώ δ η δικαιώματα (*Grundrechte*)» φαίνεται ιδεολογικά ουδέτερος και ίσως είναι υπερβολικά ευρύς, ενώ τον όρο «δημόσιες ελευθερίες (*libertés publiques*)» τον χρησιμοποιούν κυρίως στη Γαλλία για να τονίσουν την οργάνωση και προστασία των ελευθεριών με τυπικό νόμο. Τον όρο «δικαιώματα τ ο υ α ν θ ρ ώ π ο υ» ή «ανθρώπινα δικαιώματα» (*droits de l'homme, human rights*) τον χρησιμοποιούν κυρίως το διεθνές δίκαιο και οι Αγγλοσάξωνες. Συχνά οι όροι σωρεύονται, χωρίς αυτό να έχει ιδιαίτερη σημασία (π.χ., «δικαιώματα του ανθρώπου και θεμελιώδεις ελευθερίες»).

Τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι ασκούνται συλλογικά και όχι ατομικά, είναι όμως γνήσια ατομικά δικαιώματα.

455.- Οι τρεις γενεές δικαιωμάτων. – Οι μεγάλες επαναστάσεις κατοχυρώνουν την *π ρ ώ τ η* γενεά δικαιωμάτων, που έχουν *α μ υ ν τ ι κ ό* χαρακτήρα.

Μετά τον πρώτο και, κυρίως, τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο έρχεται η δ ε ύ τ ε ρ η γενεά δικαιωμάτων, που αξιώνουν π α ρ ο χ έ ς από το κράτος. Από τη δεκαετία του 1980 αναφαιίνεται, ιδίως σε διεθνές επίπεδο, η τ ρ ί τ η γενεά δικαιωμάτων, που είναι ετερόκλητα. Αυτά τα δικαιώματα α λ λ η λ ε γ γ ύ η ς (ή αδελφοσύνης) είναι το δικαίωμα στην ειρήνη, το δικαίωμα στη διαφορετικότητα, το δικαίωμα στην ανάπτυξη, το δικαίωμα σε υγιές περιβάλλον, το δικαίωμα σε σεβασμό της κοινής κληρονομιάς της ανθρωπότητας, το δικαίωμα των λαών στην αυτοδιάθεση κ.λπ. Ο πληθωρισμός αυτός των δικαιωμάτων που είναι ευσεβείς πόθοι αποδυναμώνει τα κλασικά δικαιώματα, δηλαδή τις ελευθερίες. Τα νέα αυτά δικαιώματα είναι πολύ ασαφή όσον αφορά και τους φορείς τους και το περιεχόμενό τους και την αποτελεσματικότητά τους. Τα δικαιώματα του κλασικού καταλόγου στην ηπειρωτική Ευρώπη έχουν ζωή μόλις από τη Γαλλική Επανάσταση και επιβιώνουν διότι στα βάθη της ψυχής των πολιτών ο καταπιεστικός νόμος είναι κατώτερος από τα δικαιώματά τους.

Τα δικαιώματα της π ρ ώ τ η ς γενεάς θεμελιώνονται στη φιλελεύθερη και ατομοκρατική παράδοση και αποβλέπουν στην προστασία του ατόμου από την εξουσία. Τα δικαιώματα της δ ε ύ τ ε ρ η ς γενεάς ακολουθούν τις σοσιαλιστικές ιδέες. Τα δικαιώματα της τ ρ ί τ η ς γενεάς ορισμένοι τα χαρακτηρίζουν τριτοκοσμικά. Πράγματι, υποκείμενα αυτών των δικαιωμάτων και των αντίστοιχων υποχρεώσεων είναι άραγε τα άτομα, οι λαοί, τα κράτη ή η διεθνής κοινότητα; Το αντικείμενό τους δεν εκφεύγει από τις ανθρώπινες δυνατότητες; Να τα ικανοποιήσουν οφείλουν όλα τα κράτη ή μόνο τα ανεπτυγμένα ή η διεθνής κοινότητα; Ακόμη και τα δικαιώματα των δύο πρώτων γενεών δεν ικανοποιούνται παρά όταν η ανάπτυξη φθάνει κάποιο επίπεδο. Τα δικαιώματα της τρίτης γενεάς εκφράζουν μάλλον ένα η θ ι κ ό ι δ ε ώ δ ε ς. Άρα, εκτός από το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος, μάλλον δεν είναι νομικά.

456.- Η θέση του ισχύοντος δικαίου. – Όπως όλα τα προϊσχύσαντα Συντάγματα, έτσι και το ισχύον περιλαμβάνει κατάλογο δικαιωμάτων (άρθρα 4 έως 25), ενισχυμένο μάλιστα μετά την εμπειρία της δικτατορίας. Η προστασία τους είναι αποτελεσματική χάρη στον δικαστικό έλεγχο της σ υ ν τ α γ μ α τ ι κ ό τ η τ α ς των νόμων. Επί πλέον, η ελληνική έννομη τάξη αναγνωρίζει δ ι ε θ ν ή προστασία, ιδίως με την Ευρωπαϊκή σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, που προβλέπει και ατομική προσφυγή για όποιον θεωρεί ότι προσβάλλεται δικαίωμά του.

Ορισμένοι θεωρούν ότι υπάρχουν «μητρικά» δικαιώματα —η ελευθερία εν γένει (ή η προστασία της αξίας του ανθρώπου) και η αρχή της ισότητας—και ότι από αυτά απορρέουν όλα τα άλλα. Αυτή η νοητική κατασκευή έχει ίσως κάποια αξία σε κράτη στα οποία τη φιλελεύθερη δημοκρατία την επέβαλαν, εκ των άνω, οι νικητές τους, ό χ ι ό μ ω ς σ τ η ν ε λ λ η ν ι κ ή έννομη τάξη, που ίδρυσαν οι επαναστάτες του 1821 κατοχυρώνοντας συγκεκριμένα δικαιώματα.

457.- Υποκείμενα (ή φορείς) των δικαιωμάτων. – Το Σύνταγμα αναγνωρίζει τα περισσότερα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα σε όλα τα φυσικά

πρόσωπα, Έλληνες και αλλοδαπούς. Ορισμένα όμως τα αναγνωρίζει μόνο στους Έλληνες, ιδίως όταν έχουν σημασία στον πολιτικό αγώνα (π.χ., τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, Σ 11 § 1 και 12 § 1). Και αυτά, όμως, τα δικαιώματα – αν όχι όλα, τουλάχιστον τα περισσότερα – τα αναγνωρίζουν διεθνείς συμβάσεις για τους πολίτες των συμβαλλόμενων κρατών, και κυρίως η ΕΣΔΑ για τους πολίτες των ευρωπαϊκών κρατών. Χάρη στην υπεροχή του έναντι των νόμων (Σ 28 § 1), το διεθνές δίκαιο προστατεύει τα δικαιώματα του ανθρώπου όπως περίπου τα προστατεύει το Σύνταγμα, δηλαδή έναντι του κοινού νομοθέτη και της εκάστοτε πλειοψηφίας.

Ατομικά δικαιώματα έχουν και οι ανήλικοι, αλλά η ικανότητά τους να τα ασκούν αυτοτελώς ποικίλλει κατά περίπτωση, ιδίως εφόσον δεν έχουν δικαιοπρακτική ικανότητα ή δικαίωμα ψήφου.

Παράδειγμα: Η θρησκευτική ελευθερία στον πυρήνα της ασκείται και από μικρά παιδιά. Η επιλογή εκπαιδευτηρίου γίνεται από όποιον ασκεί τη γονική μέριμνα, αλλά ο ανήλικος αποφασίζει αν και πώς συμμετέχει σε εισαγωγικές εξετάσεις. Ο ανήλικος που έχει συμπληρώσει το δέκατο τέταρτο έτος μπορεί να διαθέτει ελεύθερα κάθε τι που κερδίζει από την προσωπική του εργασία (Α.Κ. 135), ειδώς γίνεται δούλος.

Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου αλλά και οι ενώσεις προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα είναι υποκείμενα ατομικών δικαιωμάτων εφόσον τούτο συνάδει προς την φύση κάθε νομικού προσώπου και δεν προϋποθέτει την ιδιότητα του φυσικού προσώπου. Τα δημόσια νομικά πρόσωπα δεν έχουν ατομικά δικαιώματα διότι δεν είναι άτομα και ανήκουν στο κράτος εν ευρεία έννοια, αλλά στον κανόνα αυτό υπάρχουν σημαντικές εξαιρέσεις που δικαιολογεί η φύση ορισμένων προσώπων και δικαιωμάτων.

Παράδειγμα: Μια κερδοσκοπική εταιρεία είναι φορέας της οικονομικής ελευθερίας, αλλά όχι της θρησκευτικής. Η προστασία της ανθρώπινης αξίας προϋποθέτει την ιδιότητα του φυσικού προσώπου. Τα δημόσια νομικά πρόσωπα έχουν δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας. Τα πανεπιστήμια «αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» (Σ 16 § 5 εδ. α') και ασκούν την ακαδημαϊκή ελευθερία.

Ο νομοθέτης μπορεί να ρυθμίζει περιοριστικότερα ένα δικαίωμα για τους αλλοδαπούς, υπό την προϋπόθεση πάντως ότι αυτό το δικαίωμα το αναγνωρίζει το Σύνταγμα μόνο στους Έλληνες (π.χ., δικαίωμα δωρεάν παιδείας) και δεν το αναγνωρίζουν στους συγκεκριμένους αλλοδαπούς διεθνείς συμβάσεις, και ιδίως η ΕΣΔΑ.

II. ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ ΣΤΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

458.- «...όπως νόμος ορίζει». – Κατά κανόνα, για τη ρύθμιση των ατομικών δικαιωμάτων το Σύνταγμα παραπέμπει στον νόμο με τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» (παραπομπή στον νόμο ή επιφύλαξη του νόμου, βλ. ανωτ. αρ. 128). Εδώ ως νόμος νοείται ο ουσιαστικός, δηλαδή οποιοσδήποτε κανόνας δικαίου έχει εγκύρως παραχθεί μονομερώς σύμφωνα με την έννομη τάξη, και όχι μόνον οι νομοθετικές πράξεις, δηλαδή ο τυπικός νόμος και η πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Τυπικός νόμος είναι η πράξη που ψηφίζει η βουλή σύμφωνα με τη συνταγματική διαδικασία και εκδίδει και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (βλ. ανωτ. αρ. 417-418). Μόνον έτσι η έννομη τάξη μπορεί να λειτουργεί.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Τα σήματα ενός τροχονόμου σε ένα σταυροδρόμι αποτελούν ουσιαστικούς νόμους που περιορίζουν δραστηκότητα την ελευθερία κυκλοφορίας. Σε τέτοιες περιπτώσεις είναι αδύνατο να απαιτεί κανείς τυπικό νόμο. Ο τροχονόμος, βέβαια, πρέπει να έχει αποκτήσει εγκύρως την αρμοδιότητά του, π.χ. με διαταγή του διοικητή του. Αν οι διοικητικές πράξεις του τροχονόμου πάσχουν νομικά, τις καλύπτει το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων.

Αναπόφευκτα, η ρύθμιση κάθε ατομικού δικαιώματος με (ουσιαστικό) νόμο συνεπάγεται κάποιο περιορισμό στην άσκησή του, μεγαλύτερο ή μικρότερο.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η αίτηση ακυρώσεως είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο ένδικο βοήθημα για την πραγμάτωση του ατομικού δικαιώματος στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια (Σ 20 § 1 και 95 § 1). Ο νόμος (46 § 1 π.δ. 18/1989) θέτει γενικώς ως προϋπόθεση του παραδεκτού στην αίτηση ακυρώσεως την άσκησή της μέσα σε προθεσμία 60 ημερών από τη δημοσίευση, την κοινοποίηση ή τη γνώση των διοικητικών πράξεων που προσβάλλονται.

459.- Η εμβέλεια των περιορισμών. – Είδαμε πώς επιβάλλονται οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων. Σπουδαιότερο είναι το έως πού μπορούν να φθάσουν. Το νομικό τους ένδυμα δεν αποτελεί παρά εγγύηση για την προστασία της ουσίας, που προέχει. Οπωσδήποτε, οι περιορισμοί δεν μπορούν να καθιστούν ένα ατομικό δικαίωμα κενό περιεχομένου, αλλά και δικαιώματα χωρίς περιορισμούς καταλήγουν σε άρνηση της ελευθερίας.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Αρκεί να παρατηρήσει κανείς την κυκλοφορία πεζών και οχημάτων σε ώρες αιχμής.

«Στη σχέση ισχυρού και αδυνάμου, πλουσίου και πτωχού... η ελευθερία καταπιέζει και ο νόμος ελευθερώνει» (Lacordaire).

Η διάγνωση της συνταγματικότητας των περιορισμών είναι ζήτημα ερμηνείας. Αφότου ένας κανόνας δικαίου παραχθεί, εντάσσεται στην έννομη τάξη. Το ίδιο γί-

νεται και με όσους κανόνες δικαίου περιορίζουν ατομικά δικαιώματα. Η συνταγματικότητα τους κρίνεται με εφαρμογή όλων των μεθόδων ερμηνείας και σε συνάρτηση με το γενικό σύνολο των κανόνων δικαίου. Αφού τα ατομικά δικαιώματα προστατεύονται συνταγματικά, ιδιαίτερη σημασία έχουν οι συνταγματικοί κανόνες, και προ πάντων τ έ σ σ ε ρ ι ς γενικές ρήτρες, ο σεβασμός της αξίας του ανθρώπου, η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της ισότητας και η απαγόρευση καταχρηστικής ασκήσεως δικαιώματος (Σ 2 § 1, 25 § 1 εδ. δ', 4 § 1 και 25 § 3, βλ. κατωτ. αρ. 542, 460, 533 και 548).

Σχετικώς ορισμένοι ομιλούν για «περιορισμούς των περιορισμών (*Schranken-Schranken*)» των ατομικών δικαιωμάτων.

Οι μεγάλοι περιορισμοί των δικαιωμάτων με ουσιαστικούς νόμους κατά την πανδημία του 2020 δικαιολογούνται με το δικαίωμα στην προστασία της υγείας και την κρατική μέριμνα για την υγεία (Σ 5 § 5, 21 § 3) και δεν προσκρούουν στις τέσσερις ρήτρες. Φωτίζουν όμως τη σημασία τους.

Όταν ένα δικαίωμα αναγράφεται στο Σύνταγμα, αποκτά έναν εννοιολογικό προσδιορισμό. (Π.χ., το δικαίωμα του συνέρχεσθαι κατοχυρώνεται μόνον «*ήσυχα και χωρίς όπλα*»). Μετέπειτα, το δικαίωμα μπορεί ενδεχομένως να υποστεί περιορισμούς με νόμο. Η συνταγματική προστασία του δικαιώματος αποτελεί τον κανόνα και οι νόμιμοι περιορισμοί του την εξαίρεση και γι' αυτό πρέπει να ερμηνεύονται σ τ ε ν ά.

Η διάκριση π ρ ο σ δ ι ο ρ ι σ μ ώ ν και π ε ρ ι ο ρ ι σ μ ώ ν των δικαιωμάτων έχει σημασία επειδή η ρήτρα «*όπως νόμος ορίζει*» παραπέμπει σε κανόνες δικαίου που στην κελσενική πυραμίδα βρίσκονται κάτω από το επίπεδο του Συντάγματος.

Το «*γενικό συμφέρον*» (ρητώς 17 § 1, 106 § 1 Σ) θεωρείται λόγος περιορισμού όλων των ατομικών δικαιωμάτων, αλλά μόνον εφόσον το καλύπτει η ρήτρα «*όπως νόμος ορίζει*».

Υπάρχουν ορισμένα ατομικά δικαιώματα που δεν επιδέχονται περιορισμούς, π.χ., η απαγόρευση των βασανιστηρίων. Εδώ ο πυρήνας καλύπτει ολόκληρο το δικαίωμα.

460.– Η αρχή της αναλογικότητας. – «Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα» του ανθρώπου πρέπει «να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας» (Σ 25 § 1 εδ. δ'). Οι περιορισμοί των ατομικών δικαιωμάτων που επιβάλλονται με νόμο πρέπει να αποβλέπουν σε σκοπό για τον οποίο υπάρχει συνταγματική πρόβλεψη. Τούτο όμως δεν αρκεί. Οι περιορισμοί πρέπει επίσης να είναι κ α τ ά λ λ η λ ο ι (ή πρόσφοροι ή ικανοί) να δώσουν το σκοπούμενο αποτέλεσμα, α ν α γ κ α ί ο ι (ή οι ολιγότερον επαχθείς) για την επίτευξη του αποτελέσματος και, τέλος, ν α μ η ν ε ί ν α ι δ υ σ α ν ά λ ο γ ο ι σε σχέση με το όφελος από την επίτευξη του σκοπού.

Ακατάλληλος είναι ο περιορισμός που δεν φέρει αποτέλεσμα. Μη αναγκαίος είναι ο περιορισμός όταν το ίδιο αποτέλεσμα το επιτυγχάνει ηπιότερος περιορισμός. Δυσανάλογος είναι ο περιορισμός όταν το όφελος είναι πολύ μικρότερο από τη βλάβη στο ατομικό δικαίωμα.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ακατάλληλος περιορισμός είναι η απαγόρευση δημόσιας υπαίθριας συναθροίσεως για την αποτροπή συστάσεως συνεταιρισμού. Μη αναγκαίος περιορισμός είναι η διάλυση παράνομης συναθροίσεως με τη χρήση πυροβόλων όπλων, όταν αρκούν ηπιότερα μέτρα. Δυσανάλογος περιορισμός είναι η απαγόρευση εξόδου από τη χώρα οφειλέτη μικρού ποσού προς το Δημόσιο.

461.- Η αναστολή των ατομικών δικαιωμάτων. – Η συνταγματική προστασία πολλών ατομικών δικαιωμάτων –όχι όλων– μπορεί να ανασταλεί υπό την κ α τ ά σ τ α σ η π ο λ ι ο ρ κ ί α ς, χωρίς πάντως τούτο να σημαίνει ότι επιτρέπεται προσβολή του πυρήνα τους. Για το σύνολο του θεσμού του άρθρου 48 βλ. ανωτ. αρ. 432-435.

Η στέρηση της ελευθερίας με δικαστική απόφαση γίνεται για συγκεκριμένη περίπτωση και σε εφαρμογή ουσιαστικών και διαδικαστικών διατάξεων που προβλέπει η έννομη τάξη. Η αναστολή της ισχύος ατομικών δικαιωμάτων κατά την κατάσταση πολιορκίας σημαίνει ότι η δημόσια αρχή μπορεί να δρα χωρίς συνταγματική δέσμευση.

462.- Οι όλως εξαιρετικές περιστάσεις. – Το Σύνταγμα προβλέπει δυνατότητα αναστολής ατομικών δικαιωμάτων κατά την κατάσταση πολιορκίας. Για παρόμοιους λόγους και κατά βάθος ανομολόγητα επηρεασμένη επίσης από το λεγόμενο δίκαιο της ανάγκης, η νομολογία, μετά την οικονομική κατάρρευση της Ελλάδος από το 2009, δέχεται σοβαρούς περιορισμούς στο ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας (ή περιουσίας) που δεν μπορεί να τους δικαιολογήσει παρά με την επίκληση όλως εξαιρετικών περιστάσεων. Άρα χωρίς την συνδρομή τέτοιων περιστάσεων αυτοί οι περιορισμοί είναι αντισυνταγματικοί. Οι όλως εξαιρετικές περιστάσεις αποτελούν αόριστη έννοια, που εξειδικεύεται βέβαια με ένθετο δικανικό συλλογισμό.

Με τη θεωρία των όλως εξαιρετικών περιστάσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας (1116, 1117/2014) δέχεται τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα (Σ.Ι.Τ./Private Sector Involvement- P.S.I.) στο «κούρεμα» των ομολόγων του Ελληνικού Δημοσίου: «υπό τη δεδομένη μεταβολή των συνθηκών η οποία αφινιδίασε και έφερε την Ελληνική Δημοκρατία σε κατάσταση αδυναμίας να εκπληρώσει εμπροθέσμως και στο ακέραιο όλες τις οικονομικής φύσεως υποχρεώσεις της, ήτοι προ του κινδύνου της στάσης πληρωμών και της κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας, η επιδίωξη, με τις διατάξεις του άρθρου πρώτου του ν. 4050/2012, μιας επαναδιαπραγματεύσεως μέρους του δημοσίου χρέους (ήτοι, του οφειλομένου στον Ιδιωτικό Τομέα (Private Sector) χρέους) που αναμενόταν να έχει θετική έκβαση, δεν αντιβαίνει στα άρθρα 5 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος και στις αρχές» της αναλογικότητας, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης και της

ασφάλειας του δικαίου. Οι περιορισμοί των δικαιωμάτων «όπως θεσπίσθηκαν υπό όλως εξαιρετικές περιστάσεις, ήτοι προ του κινδύνου στάσης πληρωμών και κατάρρευσης της εθνικής οικονομίας λόγω των ιδιαίτερος δυσμενών συνθηκών που ήδη εκτέθηκαν, δεν αντιβαίνουν, στο σύνολό τους,» στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις. «Αυτή η περιουσιακή απώλεια, ως περιορισμός ενοχικού δικαιώματος, ήταν ιδιαίτερος σοβαρή, αλλά δεν προκύπτει ότι ήταν απρόσφορη ή μη αναγκαία ή υπέρμετρη, ώστε να κριθεί απαγορευμένη από τα άρθρα 17 παρ. 1, 25 παρ. 1 του Συντάγματος και 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Τούτο, διότι υπό τις δεδομένες όλως εξαιρετικές περιστάσεις, ο περιορισμός του Ιδιωτικού Τομέα επί του δημοσίου χρέους κατά 53,5% ή κατά ακόμη υψηλότερο ποσοστό δεν εμφανίζεται από την εξεταζόμενη άποψη, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ως μέτρο που υπερβαίνει το αναγκαίο όριο ή/και ως απρόσφορο για την επίτευξη του δημοσιονομικού στόχου της μείωσης του δημόσιου χρέους χάριν της διάσωσης της οικονομίας της Ελληνικής Δημοκρατίας από στάση πληρωμών και κατάρρευση, ο οποία θα είχε απρόβλεπτες κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες και, βεβαίως, θα έθετε σε σοβαρότατο κίνδυνο και την απόλαυση των δικαιωμάτων όλων των φυσικών και νομικών προσώπων που έχουν επενδύσει στο δημόσιο χρέος».

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, για να δικαιολογήσει το «κούρεμα» των ομολόγων με τη συνδρομή όλως εξαιρετικών περιστάσεων, απορρίπτει προηγουμένως την απόλυτη φερεγγυότητα του κράτους, διότι η «παραδοχή αυτή διαψεύδεται από την πραγματικότητα, όπως είναι κοινώς γνωστό». Με άλλα λόγια, το δικαστήριο δέχεται ότι το κράτος μπορεί να προβάλλει την ένσταση του Μενίππου: «Οὐκ ἂν λάβοις παρὰ τοῦ μὴ ἔχοντος». Αλλά το δικαστήριο τι άλλο άραγε μπορούσε τότε να κάνει;

Από τη θεωρία των όλως εξαιρετικών περιστάσεων φαίνεται καθαρά ότι η διαφύλαξη των ατομικών δικαιωμάτων είναι τελικά στα χέρια του δικαστή. Πάντοτε όμως είναι έτσι – και αυτός ακριβώς είναι ο βαθύτερος προβληματισμός.

Αναντίρρητα, η φιλελεύθερη δημοκρατία διέρχεται χαλεπούς καιρούς. Ως πραγματικότητα, οι όλως εξαιρετικές περιστάσεις των τελευταίων ετών οδηγούν στην κάμψη της προστασίας των περισσότερων ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ίσως όλων και όχι μόνο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Προ πάντων συρρικνώνεται το δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια (βλ. κατωτ. αρ. 550), αλλά και η ελευθερία της γνώμης, η αρχή της ισότητας κλπ., καθώς και τα κοινωνικά δικαιώματα της παιδείας, της εργασίας, της κοινωνικής ασφάλειας κλπ. Η εύλογη κριτική είναι ότι στα άλλα δικαιώματα –εκτός από την ιδιοκτησία– η κάμψη της προστασίας δικαιολογείται πολύ λιγότερο. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου παραμένει, ωστόσο, στον κόσμο των νομικών κανόνων.

Παρομοίως, η πανδημία του κορωνοϊού, το 2020, δικαιολογεί δρακόντειους περιορισμούς όλων των δικαιωμάτων, οι οποίοι μάλιστα γίνονται αποδεκτοί χωρίς αντιδράσεις. (Πρβλ. ΕΣΔΑ 15: «Παρέκκλιση σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης. *Εν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους...*». Επίσης τις τέσσερις ρήτρες ανωτ. αρ. 459).

463.- Η τριτενέργεια των δικαιωμάτων. – Τα δικαιώματα του ανθρώπου ισχύουν έναντι του κράτους. Και ιδιώτες όμως έχουν μεγάλη πραγματική εξουσία (βλ. ανωτ. αρ. 7). Το Σύνταγμα διευκρινίζει ότι «*Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις με τ α ξ ύ ι δ ι ω τ ώ ν στις οποίες προσιδιάζουν*» (25 § 1 εδ. γ'). Αυτή είναι η λεγόμενη τριτενέργεια (ή απόλυτη ή οριζόντια ενέργεια). Αφού τα δικαιώματα ισχύουν με ρητή διάταξη μεταξύ ιδιωτών, δεν χρειάζεται να προσφύγει κανείς σε γενικές ρήτρες (π.χ., την καλή πίστη ή τα χρηστά ήθη) για να καταλήξει έμμεσα στο ίδιο αποτέλεσμα. Με άλλα λόγια, έμμεση τριτενέργεια δεν έχει νόημα.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: «*Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας*» (Σ 22 § 1 εδ. β'). Το δικαίωμα ισχύει και έναντι ιδιωτών.

464.- Συρροή και σύγκρουση δικαιωμάτων. – Είναι δυνατόν περισσότερες διατάξεις κατοχυρωτικές διαφορετικών δικαιωμάτων να συρρέουν και να προστατεύουν την ίδια δραστηριότητα ενός ατόμου. Πρόβλημα εμφανίζεται αν διαφέρουν οι περιορισμοί τους οποίους ανέχεται κάθε δικαίωμα. Λύση του προβλήματος είναι η εφαρμογή των ειδικότερων κανόνων έναντι των γενικότερων.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας είναι εντονότερη έναντι της ελευθερίας του τύπου και αυτή έναντι του δικαιώματος στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 13 § 1, 14 και 5 § 1).

Στ η σ υ ρ ρ ο ή δικαιωμάτων δρα ένα άτομο. Αντίθετα, στ η σ ύ γ κ ρ ο υ σ η δικαιωμάτων η άσκηση δικαιώματος του ενός ατόμου αντιβαίνει στην άσκηση δικαιώματος του άλλου. Όλες όμως οι διατάξεις του Συντάγματος έχουν την ίδια τυπική ισχύ. Άρα η σύγκρουση αίρεται με συρρίκνωση του πεδίου του ενός δικαιώματος έναντι του πεδίου του άλλου. Η εναρμόνιση αυτή είναι συχνά δυσχερής και επιτυγχάνεται, για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, μόνο με στάθμιση υπό το φως του συνόλου των συνταγματικών διατάξεων, στις οποίες περιλαμβάνεται και η τριτενέργεια.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το απαραβίαστο της ιδιωτικής ζωής ενός ατόμου ενδέχεται να συγκρούεται με την ελευθερία της γνώμης και του τύπου και με το «*δικαίωμα στην πληροφόρηση*» άλλων ατόμων (Σ 9 § 1 εδ. β', 14 και 5Α § 1, βλ. παράδειγμα κατωτ. αρ. 480).

465.- Οι ειδικές σχέσεις εξουσίας. – Πρόκειται για γερμανική θεωρία από την εποχή της μοναρχίας (βλ. ανωτ. αρ. 128). Όταν ένα άτομο –είτε εκούσια ως δημόσιος υπάλληλος είτε εκ του νόμου ως μαθητής, στρατιώτης ή φυλακισμένος– εισέρχεται στο εσωτερικό του κρατικού μηχανισμού, υφίσταται περιορισμούς στα

ατομικά του δικαιώματα, διότι το εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας το ρυθμίζει αποκλειστικά ο μονάρχης και όχι ο νόμος, τον οποίο ψηφίζει το κοινοβούλιο. Στο ελληνικό δίκαιο, που θεμελιώνεται στη λαϊκή κυριαρχία, τέτοια κατασκευή για να δικαιολογηθούν περιορισμοί ατομικών δικαιωμάτων *δεν χρειάζεται*. Αρκεί η θεμελίωση των περιορισμών να γίνεται με ουσιαστικό νόμο και με βάση τις ρητές συνταγματικές διατάξεις. Παρ' όλα αυτά, ορισμένες δικαστικές αποφάσεις κάνουν λόγο, ως εκ περισσού, για «*ηθελημένες ειδικές σχέσεις εξουσιάσεως*» ή «*ειδικές κυριαρχικές σχέσεις*».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

Ι. Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΥΠΟ ΣΤΕΝΗ ΚΑΙ ΥΠΟ ΕΥΡΕΙΑ ΕΝΝΟΙΑ

466.- Τι σημαίνει. – Ο όρος προσωπική ελευθερία καλύπτει την αυτοδιάθεση του σώματος κάθε ανθρώπου. Γι' αυτό η προσωπική ελευθερία λέγεται και σωματική (ή φυσική) ελευθερία. Είναι το δικαίωμα κάθε ατόμου να κινείται ελεύθερα στην επικράτεια και να αναπτύσσει οποιαδήποτε δραστηριότητα θέλει. Ο κανόνας είναι ότι *«Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη»* (Σ 5 § 3 εδ. α'). Αμέσως μετά όμως, το Σύνταγμα ορίζει: *«Κανένας δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος»*. Με άλλα λόγια, το άτομο προστατεύεται από κάθε καταδίωξη, σύλληψη, φυλάκιση ή άλλο περιορισμό που δεν ορίζει κάποιος ουσιαστικός νόμος. Η εγγύηση για το άτομο είναι ότι τους περιορισμούς τούς εισάγει μόνον ουσιαστικός νόμος. Αλλά και οι νόμιμοι περιορισμοί μπορούν να φθάσουν μόνο μέχρις ενός σημείου. Δεν μπορούν ούτε να θίγουν τον πυρήνα κάθε ανθρωπίνης δραστηριότητας την οποία προστατεύει άλλο ατομικό δικαίωμα, ούτε να είναι τέτοιοι που να θίγουν τον πυρήνα της ίδιας της προσωπικής ελευθερίας. Με άλλα λόγια, δεν μπορούν να φθάνουν σε στέρηση δικαιώματος. Περιορισμό αποτελεί η παρεμπόδιση κυκλοφορίας μόνο σε ορισμένο τόπο. Όταν η κυκλοφορία και διαμονή επιτρέπεται σε ένα μόνο τόπο και απαγορεύεται σε όλους τους άλλους, τότε έχουμε στέρηση της προσωπικής ελευθερίας.

Παράδειγμα: Ένας ελεγκτής εναέριας κυκλοφορίας περιορίζει την ελευθερία κάθε αεροπόρου. Ένας δάσκαλος βγάζει έξω από την τάξη ένα μαθητή που ατακτεί. Και οι δύο περιπτώσεις αποτελούν θεμιτό νόμιμο περιορισμό του συνταγματικού δικαιώματος της προσωπικής ελευθερίας.

Η προστασία καλύπτει όλα τα φυσικά πρόσωπα (*«Κανένας...»*). Άλλωστε, *«Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων»* (Σ 5 § 2 εδ. α').

«Εξαιρέσεις επιτρέπονται στις περιπτώσεις που προβλέπει το διεθνές δίκαιο» (Σ 5 § 2 εδ. β'), δηλαδή το εθνικό και το συμβατικό.

Η προστασία, πάντως, που παρέχει η ΕΣΔΑ καλύπτει ευρύτερο πεδίο. Άρθρο 14: «Απαγό-

ρευση διακρίσεων. *Η χρήση των αναγνωρισμένων εν τη παρούση Συμβάσει δικαιωμάτων και ελευθεριών δέον να εξασφαλισθή ασχέτως διακρίσεως φύλου, φυλής, χρώματος, γλώσσης, θρησκείας, πολιτικών ή άλλων πεποιθήσεων, εθνικής ή κοινωνικής προελεύσεως, συμμετοχής εις εθνικήν μειονότητα, περιουσίας, γεννήσεως ή άλλης καταστάσεως».*

Η συνταγματική προστασία αφορά προσβολή από όργανα του κράτους και όχι από ιδιώτες. Για τις προσβολές από άλλα άτομα έχουν ιδρυθεί τα εγκλήματα κατά της προσωπικής ελευθερίας (ιδίως Π.Κ. 322 επ., π.χ. αρπαγή, εμπορία ανθρώπων, παράνομη κατακράτηση κ.λπ.).

467.- Η στενή έννοια και η ευρεία. – Όταν υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα δεν υπάρχει το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 5 § 1), η προσωπική ελευθερία εκλαμβάνεται με ευρύτατο περιεχόμενο. Άλλωστε, το ίδιο γίνεται από την εποχή των μεγάλων επαναστάσεων, ώστε να ικανοποιούνται παντοειδείς πρακτικές ανάγκες του κοινωνικού βίου. Η προσωπική ελευθερία, λοιπόν, νοείται υπό δύο έννοιες, τη στενή και την ευρεία. Η *σ τ ε ν ή έννοια* περιλαμβάνει μόνο την «*α σ φ ά λ ε ι α (sûreté)*» του ατόμου, ενώ η *ε υ ρ ε ί α* όλες τις δραστηριότητες του ατόμου τις οποίες δεν καλύπτουν συγκεκριμένα ατομικά δικαιώματα. Η ανάγκη να κατοχυρώνεται η ευρεία έννοια της ελευθερίας είναι αναπόφευκτη. Η διάκριση των δύο αυτών εννοιών εξακολουθεί και σήμερα να είναι χρήσιμη.

Η προσωπική ελευθερία αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση όλων των ατομικών δικαιωμάτων. Γι' αυτό η έννοιά της είναι ευρύτατη. Το Σύνταγμα δεν την εκλαμβάνει μόνον ως σωματική ελευθερία, αλλά και ως ελευθερία για κάθε λογής δράση, ιδίως οικονομική. Παραλλήλως, συμπληρώνει την προστασία της με αυτοτελείς ρυθμίσεις για την προσωπική ασφάλεια, τη νομιμότητα των ποινών, τον φυσικό δικαστή και το άσυλο της κατοικίας (Σ 6-9).

Οι λέξεις «*Κανένας δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται*» καθιερώνουν, μαζί με επόμενα άρθρα, εγγυήσεις κυρίως για την «*προσωπική ασφάλεια*», οι οποίες συνήθως αφορούν την ποινική μεταχείριση του ατόμου. Κατ' αντιδιαστολή, οι επόμενες λέξεις «*ούτε με οποιοδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται*» καλύπτουν τις περιπτώσεις που δεν συνδέονται με την ποινική μεταχείριση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Για την ποινική δίωξη, τη σύλληψη και τη φυλάκιση βλ. κατωτ. αρ. 470 επ. – Περιορισμούς της προσωπικής ελευθερίας υπό στενή έννοια αποτελούν τα μέτρα ασφαλείας (Π.Κ. 69 επ.), η υποχρέωση για μαρτυρία (ΚΠολΔ 398, 404, ΚΠΔ 209) κ.λπ. Για περιορισμούς της υπό ευρεία έννοια βλ. ανωτ. αρ. 466.

Η προσωπική ελευθερία δεν είναι ένα απλό ατομικό δικαίωμα όπως τα άλλα, διότι αυτή δεν έχει συγκεκριμένο αντικείμενο. Αντίθετα, τα υπόλοιπα ατομικά δικαιώματα έχουν σαφές και σχετικά στενό αντικείμενο (π.χ., η ελευθερία του τύπου ή το δικαίωμα του συνέρχεσθαι). Η *π ρ ο σ ω π ι κ ή ε λ ε υ θ ε ρ ί α* αποτελεί την εγγύηση της νομικής ασφάλειας του ατόμου

α πέναντι στην εξουσία. Η σημασία της ξεπερνά κατά πολύ την ονομασία της και εκτείνεται σε όλα τα δικαιώματα, εφόσον επιτρέπει την ανεμπόδιστη άσκησή τους.

Όταν ο όρος «προσωπική ελευθερία» λαμβάνεται υπό ευρεία έννοια, καλύπτει το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 5, και όταν υπό στενή, αντιστοιχεί μόνο στην § 3 του ίδιου άρθρου, την οποία συμπληρώνει το άρθρο 6. Όταν ο όρος χρησιμοποιείται υπό ευρύτατη έννοια, σχεδόν ταυτίζεται με το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας. Στην πράξη, η ακριβολογία δεν είναι συχνή.

Η εν γένει προσωπική ελευθερία του άρθρου 5 σημαίνει την «αδέσμευτη φυσική υπόσταση, δηλαδή την έλλειψη περιορισμών σε ό,τι αφορά την φυσική ψυχοσωματική ύπαρξη και δράση του ανθρώπου» (Μάνεσης). – Για τις έννοιες πρβλ. σχήμα κατωτ. αρ. 480.

468.– Η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής. – Η προσωπική ελευθερία περιλαμβάνει το δικαίωμα να κινείται κανείς πεζή ή με οποιοδήποτε όχημα, να εισέρχεται στην επικράτεια, να κινείται μέσα σε αυτή και να εξέρχεται από αυτή.

Οι περιορισμοί στην ελευθερία κυκλοφορίας είναι αναπόφευκτοι και επιβάλλονται ιδίως με αστυνομικές διατάξεις, τον Κ.Ο.Κ. κλπ. Η είσοδος και η παραμονή στην επικράτεια αποτελεί δικαίωμα που πηγάζει από την ιθαγένεια (βλ. ανωτ. αρ. 12). Η έξοδος αποτελεί επίσης δικαίωμα, ειδική το κράτος καταντά μια τεράστια φυλακή (πρβλ. το τοίχος του Βερολίνου). Απέλαση ή έκδοση επιτρέπεται μόνο για αλλοδαπούς, αλλά «Απαγορεύεται η έκδοση αλλοδαπού που διώκεται για τη δράση του υπέρ της ελευθερίας» (Σ 5 § 2 εδ. β'). Η ευμενέστερη μεταχείριση ομογενών δικαιολογείται επειδή «Το Κράτος μεριμνά για τη ζωή του απόδημου ελληνισμού και τη διατήρηση των δεσμών του με τη μητέρα Πατρίδα» (Σ 108 § 1 εδ. α'). Για τους αλλοδαπούς είναι ανεκτοί ποικίλοι περιορισμοί και έλεγχοι. Η διοίκηση δεν έχει διακριτική ευχέρεια να αρνηθεί σε Έλληνα πολίτη την έκδοση διαβατηρίου. Περιορισμοί στην ελεύθερη έξοδο των Ελλήνων είναι θεμιτοί μόνον εφόσον σχετίζονται με την εκπλήρωση συνταγματικών τους υποχρεώσεων, π.χ. φορολογικών (Σ 4 § 5). Ο νόμος είναι συνταγματικός μόνον εφόσον αναθέτει στα διοικητικά όργανα δέσμια αρμοδιότητα και όχι διακριτική ευχέρεια. Ο νόμος για τη στρατολογία απαγορεύει την αποδημία μόνο σε λιποτάκτες και ανυποτάκτους (54 ν. 3421/2005).

Επίσης, καθένas είναι ελεύθερος να διαλέγει τον τόπο της διαμονής του ή της κατοικίας του (βλ. κατωτ. αρ. 477). Δεν απαιτείται καμία άδεια ούτε υπάρχει υποχρέωση για σχετική δήλωση προς τις αρχές.

469.– Η διοικητική εκτόπιση. – Αρχικά, την εισάγει ο ν. ΤΟΔ'/1871 «περί καταδιώξεως της ληστείας» και τη χρησιμοποιούν κατά κόρον για πολιτικές διώξεις στις ανώμαλες περιόδους, ακόμη και υπό το Σύνταγμα του 1952 (βλ. ανωτ. στη συνταγματική ιστορία, *passim*).

Υπό το ισχύον Σύνταγμα, διοικητική εκτόπιση Ελλήνων απαγορεύεται. Υπάρχουν όμως τρεις εξαιρέσεις. Περιοριστικά ατομικά μέτρα επιτρέπονται, και πάντοτε υπό προϋποθέσεις, πρώτον, ως παρ'επ'όμηνη ποινή με απόφαση ποι-

νικού δικαστηρίου, δεύτερον, με πράξη εισαγγελέα «εξαιτίας ποινικής δίωξης» και, τέλος, για την προστασία της δημόσιας υγείας ή της υγείας ασθενών.

«Απαγορεύονται ατομικά διοικητικά μέτρα που περιορίζουν σε οποιονδήποτε Έλληνα την ελεύθερη κίνηση ή εγκατάσταση στη Χώρα, καθώς και την ελεύθερη έξοδο και είσοδο σ' αυτήν. Τέτοιου περιεχομένου περιοριστικά μέτρα είναι δυνατόν να επιβληθούν μόνο ως παρεπόμενη ποινή με απόφαση ποινικού δικαστηρίου, σε εξαιρετικές περιπτώσεις ανάγκης και μόνο για την πρόληψη αξιόποινων πράξεων, όπως νόμος ορίζει» (Σ 5 § 4). «Στην απαγόρευση της παραγράφου 4 δεν περιλαμβάνεται η απαγόρευση της εξόδου με πράξη του εισαγγελέα, εξαιτίας ποινικής δίωξης, ούτε η λήψη μέτρων που επιβάλλονται για την προστασία της δημόσιας υγείας ή της υγείας ασθενών, όπως νόμος ορίζει» (ερμ. δηλ. άρθρου 5).

II. Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΑΣΦΑΛΕΙΑ

470.- Η δέσμη των εγγυήσεων. – Για επιβολή περιορισμών στην προσωπική ελευθερία χρειάζεται ουσιαστικός νόμος (Σ 5 § 3). Πρόκειται για σημαντική προστασία του ατομικού δικαιώματος, αλλά όχι επαρκή. Το Σύνταγμα τη συμπληρώνει με δικονομικούς και ουσιαστικούς κανόνες, που εντείνουν την προστασία της προσωπικής ασφάλειας υπό στενή έννοια και αφορούν κυρίως την ποινική δίωξη.

471.- Οι δικονομικές εγγυήσεις. – Άρθρο 6: «1. Κανένας δεν συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται χωρίς αιτιολογημένο δικαστικό ένταλμα, που πρέπει να επιδοθεί τη στιγμή που γίνεται η σύλληψη ή η προφυλάκιση. Εξαιρούνται τα αυτόφωρα εγκλήματα.

2. Όποιος συλλαμβάνεται για αυτόφωρο έγκλημα ή με ένταλμα προσάγεται στον αρμόδιο ανακριτή το αργότερο μέσα σε είκοσι τέσσερις ώρες από τη σύλληψη, αν όμως η σύλληψη έγινε έξω από την έδρα του ανακριτή, η προσαγωγή γίνεται μέσα στον απολύτως αναγκαίο χρόνο για τη μεταγωγή του. Ο ανακριτής οφείλει, μέσα σε τρεις ημέρες από την προσαγωγή, είτε να απολύσει τον συλληφθέντα είτε να εκδώσει ένταλμα φυλάκισης. Η προθεσμία αυτή παρατείνεται για δύο ημέρες, αν το ζητήσει αυτός που έχει προσαχθεί, ή σε περίπτωση ανώτερης βίας που βεβαιώνεται αμέσως με απόφαση του αρμόδιου δικαστικού συμβουλίου.

3. Όταν περάσει άπρακτη καθεμία από τις δύο αυτές προθεσμίες, κάθε δεσμοφύλακας ή άλλος, είτε πολιτικός υπάλληλος είτε στρατιωτικός, στον οποίο έχει ανατεθεί η κράτηση εκείνου που έχει συλληφθεί, οφείλει να τον απολύσει αμέσως. Οι παραβάτες τιμωρούνται για παράνομη κατακράτηση και υποχρεούνται να επανορθώσουν κάθε ζημία που έγινε στον παθόντα και να τον ικανοποιήσουν για ηθική βλάβη με χρηματικό ποσό, όπως νόμος ορίζει.

4. Νόμος ορίζει το ανώτατο όριο διάρκειας της προφυλάκισης, που δεν μπορεί να υπερβεί το ένα έτος στα κακουργήματα και τους έξι μήνες στα πλημμελήματα. Σε εντελώς εξαιρετικές περιπτώσεις τα ανώτατα αυτά όρια μπορούν να παραταθούν για έξι και τρεις μήνες, αντίστοιχα, με απόφαση του αρμόδιου δικαστικού συμβουλίου.

Απαγορεύεται η υπέρβαση των ανώτατων ορίων της προφυλάκισης με τη διαδοχική επιβολή του μέτρου αυτού για επί μέρους πράξεις της ίδιας υπόθεσης».

Από τις λεπτομερείς δικονομικές εγγυήσεις της ελευθερίας του φυσικού προσώπου συνάγεται και το τεκμήριο αθωότητας του κατηγορουμένου.

Σύλληψη είναι η υποβολή προσώπου στη φυσική εξουσία κρατικών οργάνων με σκοπό ή αποτέλεσμα την έστω και προσωρινή στέρηση της προσωπικής του ελευθερίας. Με την προσαγωγή ο αστυνομικός οδηγεί «στο αστυνομικό κατάστημα για εξέταση άτομα τα οποία στερούνται στοιχείων αποδεικτικών της ταυτότητάς τους ή τα οποία, εξαιτίας του τόπου, του χρόνου, των περιστάσεων και της συμπεριφοράς τους δημιουργούν υπόνοιες διάπραξης εγκληματικής ενέργειας». Π.χ., ένας πεζός ή οδηγός προσάγεται για τον έλεγχο της ταυτότητάς του ή της άδειας κυκλοφορίας του οχήματος. Οι προσαγόμενοι πρέπει να μην παραμένουν στο αστυνομικό κατάστημα «πέραν του χρόνου ο οποίος είναι απολύτως αναγκαίος για τον σκοπό» της προσαγωγής τους και το πολύ 24 ώρες (74 § 15 Θ' π.δ. 141/1991 και Σ 6 § 2 εδ. α'). Ορισμένοι θεωρούν ότι η προσαγωγή δεν περιορίζει την προσωρινή ελευθερία αλλά την ελευθερία κινήσεως, αλλά η ελευθερία κινήσεως αποτελεί εκδήλωση της προσωπικής ελευθερίας. Η προσαγωγή δικαιολογείται επειδή χωρίς αυτή η αστυνομία δεν μπορεί να κάνει τη δουλειά της. Η προσαγωγή διαφέρει από τη σύλληψη διότι δεν συνεπάγεται προσωρινή κράτηση και δεν προϋποθέτει δικαστικό ένταλμα ή αυτόφωρο έγκλημα.

Λέγεται ότι το καλύτερο μάθημα δημοσίων ελευθεριών είναι το μάθημα της ποινικής δικονομίας.

472.- Η νομιμότητα των ποινών. – «Έγκλημα δεν υπάρχει ούτε ποινή επιβάλλεται χωρίς νόμο που να ισχύει πριν από την τέλεση της πράξης και να ορίζει τα στοιχεία της. Ποτέ δεν επιβάλλεται ποινή βαρύτερη από εκείνη που προβλεπόταν κατά την τέλεση της πράξης» (Σ 7 § 1). Πρόκειται για την αρχή *Nullum crimen, nulla poena sine lege*, πάνω στην οποία δομείται όλο το ποινικό δίκαιο των νεότερων χρόνων.

Ο νόμος πρέπει να είναι γραπτός, στενά ερμηνευτέος, προηγούμενος από την πράξη και βέβαιος (*sine lege scripta, stricta, praevia, certa*) και απαγορεύεται η αυθαίρετη επιβολή ποινής.

Η απαγόρευση της αναδρομικότητας των ποινικών νόμων έχει συνέπεια την αναδρομική ισχύ του *πιοτέρου* νόμου. «Αν από την τέλεση της πράξης ως την αμετάκλητη εκδίκασή της ίσχυσαν περισσότερες διατάξεις νόμων, εφαρμόζεται αυτή που στη συγκεκριμένη περίπτωση οδηγεί στην ευμενέστερη μεταχείριση του κατηγορουμένου» (Π.Κ. 2 § 1). Δεν εξαιρούνται οι νόμοι με προσωρινή ισχύ.

473.- Η απαγόρευση προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας. – «2. Τα βασανιστήρια, οποιαδήποτε σωματική κάκωση, βλάβη υγείας, ή άσκηση ψυχολογικής βίας, καθώς και κάθε άλλη προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας απαγορεύονται και τιμωρούνται, όπως νόμος ορίζει. – 3. Η γενική δήμευση απαγορεύεται. Θανατική ποινή δεν επιβάλλεται, εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο νόμο για κακουργήματα τα οποία τελούνται σε καρό πολέμου και σχετίζονται με αυτόν» (Σ 7).

Επίσης απαγορεύονται ποινές ή μεταχείριση απάνθρωπες ή εξευτελιστικές (ΕΣΔΑ 3). «Βασανιστήρια συνιστούν... κάθε εσκεμμένη πρόκληση έντονου σωματικού πόνου ή σωματικής εξάντλησης επικίνδυνης για την υγεία ή ψυχικού πόνου ικανού να επιφέρει σοβαρή ψυχική βλάβη, καθώς και κάθε παράνομη χρησιμοποίηση χημικών, ναρκωτικών ή άλλων φυσικών ή τεχνητών μέσων με σκοπό να κάμψουν τη βούληση του παθόντος» (Π.Κ. 137Α § 6). Εδώ εμπίπτει και η διαπτόμπευση.

474.- Η αποζημίωση σε όσους στερήθηκαν άδικα ή παράνομα την ελευθερία τους. – «Νόμος ορίζει με ποιους όρους το Κράτος παρέχει, ύστερα από δικαστική απόφαση, αποζημίωση σε όσους καταδικάστηκαν, προφυλακίστηκαν ή με άλλο τρόπο στερήθηκαν άδικα ή παράνομα την προσωπική τους ελευθερία» (Σ 7 § 4). Για την «Αποζημίωση εκείνων που κρατήθηκαν και μετέπειτα αθωώθηκαν» ισχύουν οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (535 επ.), αλλά στην πράξη η χρησιμότητά τους αποδεικνύεται δυστυχώς μηδαμινή.

475.- Ο νόμιμος (ή φυσικός) δικαστής. – «Κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του το δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος» (Σ 8 εδ. α'). Με αυτό τον τρόπο, το Σύμβαγμα καθιερώνει την αρχή του νομίμου (ή φυσικού) δικαστή, έκφραση και αυτή αντιλήψεων του φυσικού δικαίου. Κάθε άτομο έχει δικαίωμα κάθε υπόθεσή του να δικασθεί από δικαστή εκ των προτέρων αρμόδιο να την κρίνει. Στον δικαστή αυτό την αρμοδιότητα την έχει αναθέσει ο νόμος, και μάλιστα για όλες τις όμοιες υποθέσεις. Άρα αποκλείεται να αφαιρεθεί εκ των υστέρων συγκεκριμένη υπόθεση από τον αρμόδιο δικαστή και να ανατεθεί σε άλλον, που ορίζεται ειδικά για να την αναλάβει. Η αρχή «δεν αποτελεί μόνο ατομικό δικαίωμα αλλά και θεσμική εγγύηση λειτουργίας των Δικαστηρίων» (ΣτΕ 2152/1993). Ισχύει για κάθε δικαστική αρμοδιότητα και υπόθεση, ακόμη και πειθαρχική, και περιλαμβάνει τη συμμετοχή των συγκεκριμένων δικαστών που απαρτίζουν κάθε δικαστήριο. Η σύνθεση κάθε δίκης δεν πρέπει να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια του προϊσταμένου, αλλά να τη διέπουν αντικειμενικά κριτήρια.

Η αρχή του νόμιμου δικαστή ικανοποιείται και όταν τον δικαστή τον ορίζει ο *ουσιαστικός* νόμος. Π.χ., είναι αναπόφευκτο ο πρόεδρος του δικαστηρίου να αναθέτει με πράξη του τις εισηγήσεις για υποθέσεις στα μέλη του. Έτσι φωτίζεται καλύτερα το γιατί η ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» εννοεί τον ουσιαστικό και όχι απαραίτητως τον τυπικό νόμο για τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων.

Υπενθυμίζουμε ότι *νομική πράξη* είναι κάθε πράξη η οποία προέρχεται από οποιοδήποτε όργανο της έννομης τάξεως, η οποία διενεργείται κατά τη διαδικασία της έννομης τάξεως και με την οποία παράγεται απρόσωπος ή προσωπικός κανόνας δικαίου.

Από την άλλη πλευρά, η αρχή του φυσικού δικαστή δεν σημαίνει διόλου ότι οι διάδικοι μπορούν να μεταβάλλουν κατά βούληση και για κάθε υπόθεση τον νόμιμο δικαστή τους. «Η ιδιωτική βούληση δεν μπορεί να αποκλείσει την εφαρμογή κανόνων δημόσιας τάξης» (Α.Κ. 3). «Διαφορές ιδιωτικού δικαίου μπορούν να υπαχθούν σε διαιτησία με συμφωνία, [μόνον] αν εκείνοι που τη συνομολογούν έχουν την εξουσία να διαθέτουν ελεύθερα το αντικείμενο της διαφοράς» (ΚΠολΔ 867). Πάντως, η διαιτησία είναι συνταγματική ακόμη και για διαφορές δημοσίου δικαίου, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι φορολογικές (Α.Ε.Δ. 24/1993).

Σύμφωνα με την αρχή του νομίμου δικαστή, ο νόμος δεν μπορεί να αφαιρέσει συγκεκριμένη υπόθεση από ένα δικαστήριο και να την αναθέσει σε άλλο ή να καταργήσει δικαιοδοσία χωρίς να ιδρύσει νέα. Κάτι τέτοιο είναι ενδεχομένως αντίθετο και με τις αρχές της ισότητας και της νομιμότητας των ποινών (Σ 4 και 7).

Η ΕΣΔΑ αναγνωρίζει «Δικαίωμα για διπλό βαθμό δικαιοδοσίας σε θέματα ποινικού δικαίου. 1. Κάθε πρόσωπο που καταδικάστηκε για αξιόποινη πράξη από δικαστήριο, έχει το δικαίωμα της επανεξέτασης από ανώτερο δικαστήριο της απόφασης με την οποία κηρύχθηκε ένοχος ή της απόφασης με την οποία του επιβλήθηκε ποινή. Η άσκηση αυτού του δικαιώματος και οι λόγοι για τους οποίους μπορεί αυτό να ασκηθεί, διέπονται από το νόμο. 2. Από αυτό το δικαίωμα μπορούν να γίνουν εξαιρέσεις στην περίπτωση αξιοποιώνων πράξεων μικρής σημασίας, όπως ορίζονται στο νόμο, ή στις περιπτώσεις που ο καταδικασθείς κρίθηκε σε πρώτο βαθμό από το ανώτερο δικαστήριο, ή καταδικάστηκε μετά από άσκηση ενδίκου μέσου εναντίον της απαλλαγής του» (ά. 2 του 7ου Πρόσθ. Πρωτοκ., ν. 1705/1987).

Παρομοίως, καθορισμός υπερβολικών δικαστικών εξόδων είναι αντίθετος με την αρχή του νομίμου δικαστή, διότι τον στερεί από τα πτωχότερα άτομα. Για τον ίδιο λόγο πρέπει να προβλέπεται και το ευεργέτημα της πενίας.

Αντιθέτως, δεν υπάρχει κατ' αρχήν κώλυμα να εισαχθούν νέοι δικονομικοί κανόνες δικαίου, ακόμη και για εκκρεμείς δίκες. Το Σύνταγμα απαγορεύει την αναδρομικότητα μόνο των ουσιαστικών ποινικών νόμων και *όχι των δικονομικών*, που αποβλέπουν στη βελτίωση της απονομής της δικαιοσύνης. Έτσι, οι διατάξεις που προβλέπουν ότι μια υπόθεση παραπέμπεται από ένα δικαστήριο σε άλλο ισόβαθμο και ομοειδές (π.χ., όταν αποφασίζεται η εξαίρεση ολόκληρου δικαστηρίου, ΚΠΔ 135) δεν αντίκεινται στην αρχή του νομίμου δικαστή. Παρομοίως, δεν αντίκεινται οι διατάξεις για τη συνεκδίκηση συναφών υποθέσεων (π.χ., ΚΠΔ 128) ούτε οι διατάξεις για τους λόγους εξαιρέσεως των δικαστών.

Επειδή η στέρηση του νομίμου δικαστή εμφανίζεται συνήθως υπό το προκάλυμμα γενικών διατάξεων, ο εφαρμοστής του δικαίου πρέπει να διερευνά αν η ratio αυτών των διατάξεων είναι η στέρηση του νομίμου δικαστή σε συγκεκριμένη υπόθεση. (Για 6 ΕΣΔΑ βλ. κατωτ. αρ. 551).

«Δικαστικές επιτροπές και έκτακτα δικαστήρια, με οποιοδήποτε όνομα, δεν επιτρέπεται να συσταθούν» (Σ 8 εδ. β'). Το ρυθμιστικό πεδίο αυτού του εδαφίου το καλύπτει η αρχή του νομίμου δικαστή. Άρα το εδάφιο μπορούσε να λείπει. (Για τις έννοιες βλ. ανωτ. αρ. 386 και 433).

476.- Το ορκωτό σύστημα. – Εγγύηση υπέρ του ατόμου αποτελεί και το ορκωτό σύστημα. Το Σύνταγμα το προβλέπει κατ' αρχήν για τα κακουργήματα και τα πολιτικά εγκλήματα, αλλά αφήνει και ελεύθερο πεδίο στον κοινό νομοθέτη (βλ. ανωτ. αρ. 392).

Άρθρο 97: «1. Τα κακουργήματα και τα πολιτικά εγκλήματα δικάζονται από μικτά ορκωτά δικαστήρια που συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και ενόρκους, όπως νόμος ορίζει. 2. Κακουργήματα και πολιτικά εγκλήματα, που με συντακτικές πράξεις, ψηφίσματα και ειδικούς νόμους έχουν υπαχθεί έως την ισχύ του Συντάγματος στη δικαιοδοσία των εφετείων, εξακολουθούν να δικάζονται από αυτά, εφόσον δεν υπαχθούν με νόμο στην αρμοδιότητα των μικτών ορκωτών δικαστηρίων. – Με νόμο μπορεί να υπαχθούν στη δικαιοδοσία των ίδιων εφετείων και άλλα κακουργήματα».

Για την έννοια του πολιτικού εγκλήματος βλ. ανωτ. αρ. 444.

ΙΙΙ. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΕΒΑΣΜΟΥ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΖΩΗΣ

Α. ΤΟ ΑΣΥΛΟ ΤΗΣ ΚΑΤΟΙΚΙΑΣ

477.- Τι σημαίνει. – Από την αρχαιότητα, η κατοικία θεωρείται συχνά ιερή και συνδέεται με τη φιλοξενία. Το ρωμαϊκό αξίωμα «*Nemo de domo sua extrahi debet*» το αναδιατυπώνουν οι Άγγλοι – «*Η κατοικία μου είναι το φρούριό μου (My home is my castle)*» – και το ανάγουν σε ατομικό δικαίωμα. Πράγματι, η προστασία της ασφάλειας και της προσωπικής ελευθερίας είναι ημιτελής, αν δεν προστατεύεται και η κατοικία του ατόμου. Σήμερα, η τεχνολογική εξέλιξη και οι πολλαπλοί έλεγχοι που επιβάλλει η περίπλοκη κοινωνική οργάνωση καθιστούν την κατοικία έσχατο καταφύγιο της ιδιωτικής ζωής.

«*Η κατοικία του καθενός είναι άσυλο*» (Σ 9 § 1 εδ. α'). Το Σύνταγμα προστατεύει την κατοικία υπό τη φυσική της έννοια (*domus*), δηλαδή κάθε είδους κατάλυμα, κάθε χώρο που ο άνθρωπος ορίζει για τη διαβίωση και, ενδεχομένως, την εργασία του και που δεν είναι προσιτός στον καθένα.

Η λέξη «*κατοικία*» έχει δύο έννοιες, τη νομική και τη φυσική. Κατά τη νομική έννοια (*domicilium*), κατοικία είναι ο «τόπος[ς] της κύριας και μόνιμης εγκατάστασης» του προσώπου (Α.Κ. 51). Υπό τη νομική έννοια, η έκφραση «ο τόπος της κατοικίας» αποτελεί λάθος. Κατά τη φυσική έννοια, κατοικία μπορεί να είναι δωμάτιο ξενοδοχείου, τροχόσπιτο ακόμη και εν κινήσει, βάρκα, σκηνή, αλλά και κήπος ως συνέχεια της κατοικίας, κολυμβητήριο, αμαξοστάσιο, γραφείο, εργαστήριο κ.λπ. Οι επαγγελματικοί χώροι πρέπει να μην είναι προσιτοί σε όλους και στο κατάστημα πρέπει να έχουν κλείσει οι πόρτες, να έχουν απομακρυνθεί οι πελάτες και να έχουν διακοπεί οι εργασίες. Στους επαγγελματικούς χώρους προστατεύεται ο ενοίκος ή ο επιχειρηματίας, όχι όμως οι υπάλληλοι. Όταν η είσοδος είναι ελεύθερη, δεν νοείται κατοικία (π.χ., σε καφενεία, θέατρα κ.λπ.).

Ο όρος *άσυλο* δηλώνει την κατ' αρχήν απαγόρευση εισόδου ή παραμονής στα όργανα του κράτους εν ευρεία εννοία χωρίς τη θέληση ή τη γνώση του ενοίκου της κατοικίας. Η νομική κατάσταση του ενοίκου είναι αδιάφορη (π.χ., ιδιοκτησία, νομή, μίσθωση, δωρεάν παραχώρηση ή *de facto* κατάσταση).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Όταν όργανα του κράτους παρεμποδίζουν την ε ί σ ο δ ο του ενοίκου στην κατοικία του, προσβάλλουν το ά σ υ λ ο. Όταν παρεμποδίζουν όμως την έ ξ ο δ ο, προσβάλλουν την π ρ ο σ ω π ι κ ή ε λ ε υ θ ε ρ ί α. Η εν αγνοία του ενοίκου εγκατάσταση μικροφώνων σε κατοικία προσβάλλει το άσυλο. Η παρακολούθηση όμως των συνομιλιών παραβιάζει την ιδιωτική και οικογενειακή ζωή (βλ. Σ 9 § 1 και 5 § 3).

Το άσυλο της κατοικίας προστατεύει έναντι των οργάνων του κράτους και μό-
νον. Την κατοικία έναντι των ιδιωτών την προστατεύουν ιδίως δύο διατάξεις του
ποινικού κώδικα που τιμωρούν τη διατάραξη της κοινής ειρήνης και τη διατάραξη
οικιακής ειρήνης (Π.Κ. 189 και 334).

*«Ο φτωχότερος άνθρωπος είναι δυνατόν στην καλύβα του να αψηφά όλες τις δυνάμεις του στέμματος.
Η καλύβα είναι δυνατόν να είναι ετοιμόρροπη, η σκεπή της είναι δυνατόν να κουνιέται, ο άνεμος είναι
δυνατόν να φυσά μέσα από αυτή, η καταιγίδα είναι δυνατόν να μπαίνει, η βροχή είναι δυνατόν να μπαίνει.
Όμως ο Βασιλιάς της Αγγλίας δεν μπορεί να μπει» (Πίττ ο πρεσβύτερος, 1763).*

478.- Οι περιορισμοί. – Όπως και στην προσωπική ελευθερία, η προστασία
του ασύλου της κατοικίας κάμπτεται υπό όρους. Ενώ όμως στην προσωπική ελευ-
θερία οι περιορισμοί αρκεί να τίθενται με ουσιαστικό νόμο, εδώ το Σύνταγμα ορί-
ζει: «Καμία έρευνα δεν γίνεται σε κατοικία, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος κ α ι π ά-
ντοτε με την παρουσία εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας» (Σ 9 § 1 εδ. γ'). Με άλλα
λόγια, εδώ χρειάζεται όχι μόνον ουσιαστικός νόμος αλλά και παρουσία εκπρο-
σώπων της δικαστικής εξουσίας. Τέτοια παρουσία δεν απαιτείται για έρευνα εκτός
κατοικίας (π.χ., σε αυτοκίνητο).

Το «απαραβίαστο» της προσωπικής ελευθερίας, το «άσυλο» της κατοικίας και το «απαραβί-
αστο» της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (Σ 5 § 3 και 9 § 1) αποτελούν γενικές ρήτρες, που προ-
σφέρουν ευρύτατη προστασία. Συνοδεύονται, όμως, από παραπομπή στον νόμο (ή επιφύλαξη
του νόμου). Κοινή εγγύηση για τα ατομικά αυτά δικαιώματα είναι το ότι απαιτείται ουσιαστικός
νόμος για τον περιορισμό τους.

Ο νόμος που ορίζει την έρευνα σε κατοικία πρέπει να έχει γενική και αφηρημένη
διατύπωση (π.χ., αν διεξάγεται ανάκριση και υπό προϋποθέσεις, ΚΠΔ 253) και όχι
ad hoc. Το Σύνταγμα δεν απαιτεί την παραγγελία εκπροσώπου της δικαστικής
εξουσίας για τη διεξαγωγή έρευνας σε κατοικία, αλλά μόνο την π α ρ ο υ σ ί α του
κατά τη διενέργειά της. Τέτοιοι εκπρόσωποι είναι μόνον οι δ ι κ α σ τ ι κ ο ί ε ι -
τ ο υ ρ γ ο ί, δηλαδή οι λειτουργοί της καθημένης και της ισταμένης δικαιοσύνης. Γι'
αυτό νομοθετικές διατάξεις που τυχόν προβλέπουν έρευνα σε κατοικία χωρίς την
παρουσία τους είναι αντισυνταγματικές.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η διενέργεια κατ' οίκον έρευνας από όργανα της φορολογικής υπηρεσίας με εντολή εισαγγελέα, αλλά χωρίς παρουσία δικαστικού λειτουργού είναι αντισυνταγματική (Γνωμ. Εισ. ΑΠ 6/2014). Επίσης, η αστυνομική έρευνα σε κατοικία χωρίς παρουσία δικαστικού λειτουργού (Πλημμ. Ηρακλ. 261/2005).

Ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας ορίζει τις προϋποθέσεις για τη διενέργεια κατ' οίκον έρευνας και τον τρόπο διεξαγωγής. «Προϋποθέσεις για τη διενέργεια έρευνας. *Αν διεξάγεται ανακριτική διαδικασία για κακούργημα ή πλημμέλημα, έρευνα διενεργείται, κι αν αυτή αφορά κατοικία με παρουσία πάντοτε εκπροσώπων της δικαστικής εξουσίας, όταν μπορεί βάσιμα να υποτεθεί ότι η βεβαίωση του εγκλήματος, η αποκάλυψη ή η σύλληψη των δραστών ή τέλος η βεβαίωση ή η αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε, είναι δυνατό να πραγματοποιηθεί ή να διευκολυνθεί μόνο με αυτήν*» (ΚΠΔ 253). Η έρευνα πρέπει να διεξάγεται «*με κάθε ευπρέπεια και κοσμιότητα*» και να αποφεύγεται «*κάθε περιττή δημοσιότητα και κάθε ενόχληση των ενοίκων που δεν είναι απόλυτα αναγκαία*» (ΚΠΔ 256). Οι νυχτερινές έρευνες σε κατοικία επιτρέπονται υπό αυστηρότερες προϋποθέσεις, δηλαδή «*α) αν πρόκειται να συλληφθεί πρόσωπο που διώκεται νόμιμα· β) αν κάποιος συλλαμβάνεται επ' αυτοφώρω να διαπράττει μεσα στην κατοικία κακούργημα ή πλημμέλημα· γ) αν γίνεται συγκέντρωση σε κατοικία που παίζονται κατ' επάγγελμα τυχερά παίγνια ή η κατοικία χρησιμοποιείται ως τόπος κατ' επάγγελμα ακολασίας. — Η διάρκεια της νύχτας ορίζεται από τις 8 το βράδυ έως τις 6 το πρωί για το διάστημα από την 1η Οκτωβρίου έως τις 31 Μαρτίου, και από τις 9 το βράδυ έως τις 5 το πρωί για το διάστημα από την 1η Απριλίου έως τις 30 Σεπτεμβρίου*» (ΚΠΔ 256 §§ 5-6). Το ότι οι αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη διενέργεια νυχτερινής έρευνας λήγουν στις 6 ή στις 5 το πρωί υπόκειται σε εύλογη κριτική.

479.- Τα εγγενή του όρια. – Το άσυλο της κατοικίας, πάντως, έχει εγγενή όρια και δεν σημαίνει διόλου ότι στην κατοικία δεν έχει ισχύ η έννομη τάξη. Είναι τάχα δυνατόν να γίνει ανεκτή η τέλεση εγκλημάτων μέσα σε κατοικία; Το Σύμβαγμα ρυθμίζει μόνο την κατ' οίκον έρευνα, που είναι ο κρισιμότερος περιορισμός του ατομικού δικαιώματος. Άλλοι περιορισμοί, συνήθως ολιγότερον επαχθείς αλλά αναγκαίοι για την τήρηση των νόμων, είναι ανεκτοί υπό τη μοναδική προϋπόθεση ότι τους προβλέπει ουσιαστικός νόμος. Δηλαδή δεν είναι απαραίτητη η παρουσία εκπροσώπου της δικαστικής αρχής. Ο νόμος, πάντως, πρέπει να ορίζει για ποιο σκοπό επιτρέπει τον έλεγχο για την τήρηση της νομιμότητας μέσα στην κατοικία, να είναι γενικά και αντικειμενικά διατυπωμένος και να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.

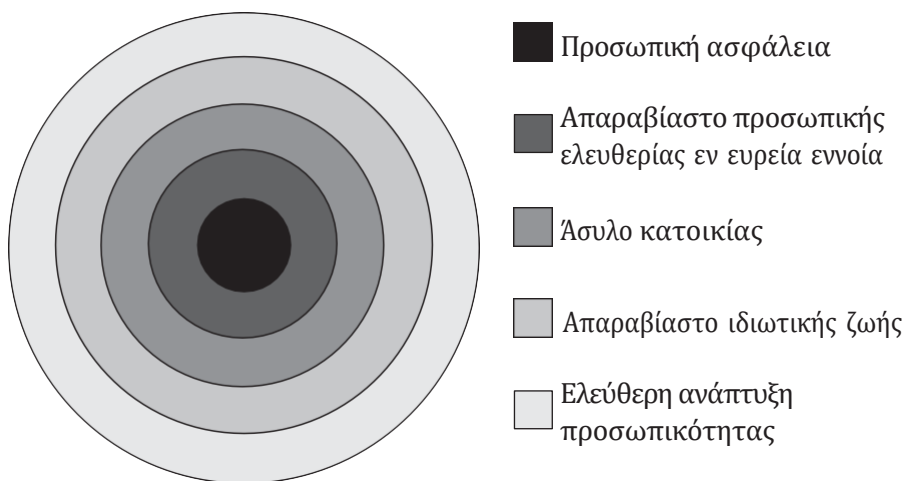
Εδώ υπάγονται οι διατάξεις του Ποινικού Κώδικα για την άμυνα και την κατάσταση ανάγκης, η εκτέλεση δικαστικών αποφάσεων, η εξακρίβωση φορολογικών στοιχείων, οι υγειονομικοί έλεγχοι κλπ. Επίσης, η απαγόρευση εισόδου στον ίδιο τον ένοικο, π.χ. σε ετοιμόρροπο κτήριο. Γενικότερα, οι περιορισμοί αυτοί του ασύλου της κατοικίας αποβλέπουν στην πρόληψη ή την αποτροπή δημόσιου κινδύνου ή εγκλημάτων.

Το Σύνταγμα προβλέπει ότι οι παραβάτες των διατάξεων για την έρευνα σε κατοικία «τιμωρούνται για παραβίαση του οικογενειακού ασύλου και για κατάχρηση εξουσίας και υποχρεούνται σε πλήρη αποζημίωση του παθόντος, όπως νόμος ορίζει» (Σ 9 § 2, πρβλ. Σ 6 § 3 εδ. β' για την προθεσμία προσαγωγής του συλληφθέντος στον ανακριτή ή για την έκδοση εντάλματος για προσωρινή κράτηση). Έτσι, η «παραβίαση οικιακού ασύλου» αποτελεί πλημμέλημα (Π.Κ. 241, 13α, 239) που τελείται μόνον από «υπάλληλο» εν γένει, και η αστική ευθύνη των οργάνων δεν μπορεί να περιορισθεί νομοθετικά, ακόμη και αν το Δημόσιο ευθύνεται και αυτό. Μολονότι το Σύνταγμα δεν προβλέπει ηθική ικανοποίηση, δεν την αποκλείει (Α.Κ. 932. Στο άρθρο 6 § 3 εδ. β', πάντως, το Σύνταγμα την προβλέπει για την παράνομη κατακράτηση, βλ. ανωτ. αρ. 471). Ούτε η πειθαρχική ευθύνη των οργάνων μπορεί να αποκλεισθεί νομοθετικά.

Β. ΤΟ ΑΠΑΡΑΒΙΑΣΤΟ ΤΗΣ ΙΔΙΩΤΙΚΗΣ ΖΩΗΣ

480.- Η διεύρυνση της προστασίας. – Τη συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του συνόλου της ιδιωτικής σφαίρας του ατόμου καθιστούν αναγκαία οι τεχνολογικές εξελίξεις. Το σχετικό λακωνικό εδάφιο του Συντάγματος «Η ιδιωτική και οικογενειακή ζωή του ατόμου είναι απαραβίαστη» (9 § 1 εδ. β') βρίσκεται ανάμεσα στο εδάφιο που ορίζει το άσυλο της κατοικίας και στο εδάφιο που θέτει τις προϋποθέσεις για τις κατ' οίκον έρευνες. Την έννοια της κατοικίας την εμπεριέχει η έννοια της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Η ένταση της προστασίας



Ιδιωτική χαρακτηρίζεται η σφαίρα της ζωής που δεν εκτυλίσσεται δημόσια. Στην ιδιωτική του ζωή το άτομο ούτε συναλλάσσεται με απεριόριστο αριθμό προσώπων (π.χ., με πελάτες) ούτε έχει ανάμειξη στα κοινά ή σε δραστηριότητες που είναι δεδομένο ότι ενδιαφέρουν το κοινό. Η ιδιωτική ζωή αφορά το ίδιο το άτομο και όσους συνδέονται στενά με αυτό, και περιλαμβάνει όπωςσδήποτε την ερωτική του ζωή. Ο ι κ ο γ ε ν ε ι α κ ή χαρακτηρίζεται η ζωή του ατόμου μέσα στην οικογένειά του υπό την ευρύτερη έννοια του όρου. Το περιεχόμενο, πάντως, της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής δεν είναι απολύτως αποκρυσταλλωμένο και, σε σημαντικό βαθμό, το ίδιο το άτομο οριοθετεί τι θα κρατήσει εν οίκω και τι θα αφήσει εν δήμω.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Ένα περιοδικό δημοσιεύει, χωρίς την άδειά της, φωτογραφίες γνωστής πριγκίπισσας να φιλιέται σε δημόσιο κολυμβητήριο. Το δικαστήριο απορρίπτει αγωγή της πριγκίπισσας που ζητούσε χρηματική ικανοποίηση για προσβολή της ιδιωτικής της ζωής. Το δικαίωμα τριτενεργεί, αλλά η πριγκίπισσα, με τις ποικίλες δραστηριότητές της και συχνά με δική της πρωτοβουλία, είχε προκαλέσει το ενδιαφέρον του κοινού και ήξερε ότι σε τέτοιο τόπο η ιδιωτική της ζωή εκτίθεται στη δημοσιότητα (βλ. ανωτ. αρ. 464).

Το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής αποκλείει την υποχρέωση του ατόμου να αποκαλύπτει στοιχεία αυτής της ζωής του, την επιβολή, με νόμο, ενός σπαρτιατικού ή οργουελιανού τρόπου ζωής, τη χρήση ανιχνευτών ψεύδους κ.λπ.

Το απαραβίαστο δεν συνοδεύεται από τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει». Έχει, πάντως, εγγενή όρια και δεν αναιρεί την ποινική διαδικασία. Τουλάχιστον στις περιπτώσεις που επιτρέπεται κατ' οίκον έρευνα, επιτρέπεται, για τους ίδιους λόγους, και παραβίαση της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής ισχύει και έναντι ιδιωτών. Από τη δράση τους, άλλωστε, αυτό κινδυνεύει σε πολύ μεγάλο βαθμό. Έτσι, κατάργηση, στον αστικό κώδικα (57), του δικαιώματος στην προσωπικότητα βρίσκει συνταγματικό κώλυμα, που προκύπτει κυρίως από το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 5 § 1).

481.- Η προστασία των προσωπικών δεδομένων. – Την προστασία της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής συμπληρώνει ειδική διάταξη: «*Καθένας έχει δικαίωμα προστασίας από τη συλλογή, επεξεργασία και χρήση, ιδίως με ηλεκτρονικά μέσα, των προσωπικών του δεδομένων, όπως νόμος ορίζει. Η προστασία των προσωπικών δεδομένων διασφαλίζεται από ανεξάρτητη αρχή, που συγκροτείται και λειτουργεί, όπως νόμος ορίζει*» (Σ 9Α). Σχετικώς εφαρμόζεται ο Γενικός Κανονισμός Προστασίας Δεδομένων της Ε.Ε. (βλ. και ν. 4624/2019).

«Δεδομένο προσωπικού χαρακτήρα» είναι κάθε πληροφορία που αφορά ταυτοποιημένο ή ταυτοποιήσιμο φυσικό πρόσωπο («υποκείμενο των δεδομένων»), δηλαδή εκείνο του οποίου η ταυτότητα μπορεί να εξακριβωθεί άμεσα ή έμμεσα. «Απαγορεύεται η επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που αποκαλύπτουν τη φυλετική ή εθντική καταγωγή, τα πολιτικά φρονήματα, τις θρησκευτικές ή φιλοσοφικές πεποιθήσεις ή τη συμμετοχή σε συνδικαλιστική οργάνωση, καθώς και η επεξεργασία γενετικών δεδομένων, βιομετρικών δεδομένων με σκοπό την αδιαμφισβήτητη ταυτοποίηση προσώπου, δεδομένων που αφορούν την υγεία ή δεδομένων που αφορούν τη σεξουαλική ζωή φυσικού προσώπου ή τον γενετήσιο προσανατολισμό» (9 § 1 ΓΚΠΔ). Αυτά τα δεδομένα τα χαρακτηρίζει «ευαίσθητα» η προϊσχύσασα νομοθεσία και η επεξεργασία τους επιτρέπεται μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Η επεξεργασία δεδομένων που αφορούν ποινικές καταδίκες και αδικήματα ή μέτρα ασφαλείας διενεργείται μόνον υπό τον έλεγχο των αρμόδιων αρχών. Το σύστημα προβλέπει λογοδοσία και συνεπώς αυτορρύθμιση. Η Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα επεμβαίνει εκ των υστέρων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΟΥ ΠΝΕΥΜΑΤΟΣ

Ι. Η ΘΡΗΣΚΕΥΤΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

482.– Οι έννοιες. – Η θρησκευτική ελευθερία αποτελεί ατομικό δικαίωμα. Η ανεξιθρησκία, έννοια στενότερη, προϋποθέτει επίσημη θρησκεία και το κράτος ανέχεται, απλώς και με περιορισμούς, να πρεσβεύουν τα άτομα άλλο θρήσκευμα και να του εκδηλώνουν την πίστη τους.

Πριν από το 1925, τα περισσότερα ελληνικά Συντάγματα διακηρύττουν την ανεξιθρησκία. Π.χ., κατά το Σύνταγμα του 1911, κάθε άλλη, εκτός από την Ορθόδοξη, «γνωστή θρησκεία είναι ανεκτή» και όχι ελεύθερη. Εφόσον, όμως, «τα της λατρείας αυτής τελούνται ακωλύτως υπό την προστασίαν των νόμων» (άρ. 1), «αι λέξεις “ανεκτή” και “ελεύθερα” έχουν την αυτήν κατ’ αποτέλεσμα σημασίαν» (Σγουρίτσας). Τελικώς, το αν υπάρχει θρησκευτική ελευθερία ή μόνον ανεξιθρησκία συνάγεται από το σύνολο των κείμενων διατάξεων.

Οι θρησκευτικές πεποιθήσεις αποτελούν μέρος των ενγένει πεποιθήσεων. Το Σύνταγμα προστατεύει τις «θρησκευτικές πεποιθήσεις καθενός» (13 § 1 εδ. β'), αλλά και τις πολιτικές (5 § 2 εδ. α'), ενώ η ΕΣΔΑ και τις πεποιθήσεις κάθε λογής (άρ. 9).

Σ 5 § 2 εδ. α': «Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση... θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων».

Η ΕΣΔΑ εξομοιώνει την προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας και της ελευθερίας των πεποιθήσεων: «Ελευθερία σκέψης, συνείδησης και θρησκείας. 1. Παν πρόσωπον δικαιούται εις την ελευθερίαν σκέψεως, συνείδησεως και θρησκείας, το δικαίωμα τούτο επάγεται την ελευθερία αλλαγής θρησκείας ή πεποιθήσεων, ως και την ελευθερίαν εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων μεμονωμένως ή συλλογικώς, δημοσία ή κατ' ιδίαν, διά της λατρείας, της παιδείας και της ασκήσεως των θρησκευτικών καθηκόντων και τελετουργιών. 2. Η ελευθερία εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεων δεν επιτρέπεται να αποτελέση αντικείμενον ετέρων περιορισμών πέραν των προβλεπομένων υπό του νόμου και αποτελούντων αναγκαία μέτρα, εν δημοκρατική κοινωνία, διά την δημοσίαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της δημοσίας τάξεως, υγείας και ηθικής, ή την προάσπισιν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των άλλων» (άρ. 9).

Ο γενικός όρος θρησκευτική ελευθερία δεν υπάρχει στο Σύνταγμα, αλλά είναι επιστημονικά χρήσιμος. Το Σύνταγμα κατοχυρώνει και τις δύο όψεις του περιεχομένου του, την «ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης» και την «ελευθερία της λατρείας» (Σ 13 §§ 1 και 2).

Φορείς της θρησκευτικής ελευθερίας είναι όλα ανεξαιρέτως τα άτομα, καθώς και όσες ενώσεις προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα και όσα νομικά πρόσωπα έχουν θρησκευτικό χαρακτήρα.

483.- Η θρησκευτική συνείδηση. – Θρησκευτική συνείδηση είναι ό,τι πιστεύει το άτομο για το θείον. Αυτή καθ' εαυτήν δεν επιδέχεται εξωτερικές παρεμβάσεις και το κράτος βρίσκεται σε αντικειμενική αδυναμία να τη ρυθμίσει. Το Σύνταγμα προστατεύει το άτομο από κάθε δυσμενή συνέπεια που μπορεί να απορρέει από τις συγκεκριμένες θρησκευτικές του πεποιθήσεις. Η προστασία εκτείνεται σε κάθε λογής δικαιώματα, διότι η μνεία τους στο Σύνταγμα είναι ενδεικτική: *«Η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης είναι απαραβίαστη. Η απόλαυση των ατομικών και πολιτικών δικαιωμάτων δεν εξαρτάται από τις θρησκευτικές πεποιθήσεις καθενός»* (Σ 13 § 1).

Για να είναι απαραβίαστη η ελευθερία αυτή, το άτομο πρέπει να έχει το δικαίωμα να πρεσβεύει ελεύθερος κάθε θρήσκευμα και να το αλλάζει. Οι θρησκευτικές πεποιθήσεις μπορεί να αναφέρονται σε κάθε θρησκεία, ακόμη και σε θρησκεία της οποίας δεν επιτρέπεται η λατρεία, στον αγνωστικισμό, στην αθεΐα και σε αιρέσεις ή δόγματα κάποιας θρησκείας. Κάθε άτομο είναι ελεύθερο να ιδρύει νέες θρησκείες και να πρεσβεύει περισσότερες συγχρόνως. Η νομική ρύθμιση έχει σημασία από τη στιγμή που το άτομο είναι ελεύθερο να δηλώνει ή να μη δηλώνει τι πιστεύει.

Υποχρεωτική δήλωση θρησκεύματος είναι θεμιτή μόνο για στατιστική και εφόσον υπάρχουν εγγυήσεις ότι τα στοιχεία δεν χρησιμοποιούνται για άλλο σκοπό. Πάντως, μπορεί κανείς να δηλώσει ότι δεν επιθυμεί να αποκαλύψει τις πεποιθήσεις του. Επίσης, για να απαλλαγεί ένας μαθητής από το μάθημα των θρησκευτικών, δεν επιτρέπεται να υποχρεωθεί, ούτε καν έμμεσα, να αποκαλύψει τις θρησκευτικές πεποιθήσεις τις δικές του ή των γονέων του (ΕΔΔΑ, Grzelak κατά Πολωνίας, 2019, ΣτΕ 1749/2019). Η αναγραφή του θρησκεύματος στο δελτίο ταυτοτήτας είναι αντισυνταγματική, ακόμη και αν γίνεται με αίτηση του ατόμου (ΣτΕ Ολ. 2280-6/2001). Αντιθέτως, οι ιδιότητες του καθηγητή θρησκευτικών και του δημοδιδασκάλου σε μονοθέσιο σχολείο, όχι όμως του φοιτητή θεολογίας, προϋποθέτουν ότι ο ενδιαφερόμενος δηλώνει ότι είναι ορθόδοξος (βλ. για την επικρατούσα θρησκεία κατωτ. αρ. 488).

Τη θρησκευτική εκπαίδευση και αγωγή των ανηλίκων την εμπεριέχει η γονική μέριμνα (Α.Κ.1510). Γενικώς, *«η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό»* και *«την ανάπτυξη της θρησκευτικής συνείδησης»* (Σ 16 § 2). Όμως, αφού ειδικώς *«Η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης είναι απαραβίαστη»* (Σ 13 § 1 εδ. α'), όσοι ασκούν την γονική μέριμνα μπορούν να μην επιτρέπουν στους ανηλίκους να συμμετέχουν σε σχολικές δραστηριότητες που δεν συνάδουν με τις θρησκευτικές τους πεποιθήσεις. Η γονική μέριμνα περιλαμβάνει τον καθορισμό του θρησκεύματος του παιδιού, όχι όμως και την αλλαγή του, διότι και το παιδί έχει δικαιώματα.

Δεν επιτρέπεται ο εξαναγκασμός σε θρησκευτικές δραστηριότητες τις οποίες δεν επιθυμεί το άτομο, ή η παρακώλυση συμμετοχής σε τέτοιες δραστηριότητες τις οποίες επιθυμεί (π.χ., σε εκκλησιασμό). Απαγόρευση όμως σε μαθητές να φορούν προκλητικά θρησκευτικά σύμβολα δεν θίγει τη θρησκευτική ελευθερία τους και προστατεύει την ελευθερία των άλλων και τη δημόσια τάξη.

484.- Ο όρκος. – Κατά το Σύνταγμα, *«Κανένας όρκος δεν επιβάλλεται χωρίς νόμο, που να ορίζει και τον τύπο του»* (13 § 5). Δηλαδή για την επιβολή όρκου απαιτείται νόμος. Καθένας δικαιούται να επιλέξει όρκο θρησκευτικό ή πολιτικό, που δίνεται ως διαβεβαίωση στην τιμή και στη συνείδησή του, *«έστω και αν η τοιαύτη διαβεβαίωση δεν προβλέπεται»* (ΣτΕ 2601/1998, ΚΠολΔ 408, για τον βουλευτικό και τον προεδρικό όρκο βλ. ανωτ. αρ. 308 και 336).

485.- Ο προσηλυτισμός. – Το Σύνταγμα ορίζει ότι *«Ο προσηλυτισμός απαγορεύεται»* γενικώς, δηλαδή κατά κάθε γνωστής θρησκείας (Σ 13 § 2 εδ. γ'). Προσηλυτισμός όμως δεν είναι η με θεμιτά μέσα προσέλευση νέων πιστών σε μια θρησκεία, π.χ. με κήρυγμα ή διδασχή. Ο προσηλυτισμός ορίζεται νομοθετικά και προϋποθέτει αθέμιτα μέσα. *«Προσηλυτισμός ιδία είναι η διά πάσης φύσεως παροχών ή δι' υποσχέσεως τοιούτων ή άλλης ηθικής ή υλικής περιθάλψεως, διά μέσων απατηλών, διά καταχρήσεως της απειρίας ή εμπιστοσύνης ή δι' εκμεταλλεύσεως της ανάγκης, της πνευματικής αδυναμίας ή κουφότητας άμεσος ή έμμεσος προσπάθεια προς διείδυσιν εις την θρησκευτικήν συνείδησιν ετεροδόξων επί σκοπώ μεταβολής του περιεχομένου αυτής»* (2 § 2 αν. 1672/ 1939). Με αυτή την έννοια ο προσηλυτισμός τιμωρείται με φυλάκιση και χρηματική ποινή.

Η απόφαση ΕΔΔΑ, *Κοκκινάκης κατά Ελλάδα*, 1993, αφορά «προσηλυτισμό», που οδήγησε σε ποινική καταδίκη. *«Η επιβληθείσα ...ποινή ισοδυναμούσε με παρακώλυση της ασκήσεως του δικαιώματος του κ. Κ στην "ελευθερία εκδηλώσεως της θρησκείας ή των πεποιθήσεών του"»*. Η Ελλάς καταδικάζεται επειδή τα δικαστήριά της *«δεν προσδιόρισαν επαρκώς κατά ποίον τρόπον ο κατηγορηθείς είχε αποπειραθεί να πείσει τον πλησίον του με αθέμιτα μέσα»*. Πάντως, *«τα κριτήρια που υιοθετήθηκαν από τον Έλληνα νομοθέτη θα μπορούσαν να θεωρηθούν αποδεκτά εφόσον περιορίζονται να κολάσουν μόνο τον αθέμιτο προσηλυτισμό»*.

486.- Η ελευθερία της λατρείας. – Η λατρεία είναι έννοια στενότερη από την εκδήλωση των θρησκευτικών πεποιθήσεων και περιλαμβάνει την άσκηση θρησκευτικών καθηκόντων με συγκεκριμένη μορφή, συνήθως τελετουργική. Γίνεται ατομικά ή ομαδικά, ιδιωτικά ή δημόσια, στο ύπαιθρο ή σε ειδικούς χώρους.

Τα «σχετικά με τη λατρεία... τελούνται ανεμπόδιστα υπό την προστασία των νόμων». Σε αντίθεση με την θρησκευτική συνείδηση που «είναι απαράβιαστη», η άσκηση της λατρείας προστατεύεται υπό δύο προϋποθέσεις. Αφ' ενός «*Η άσκηση της λατρείας δεν επιτρέπεται να προσβάλλει τη δημόσια τάξη ή τα χρηστά ήθη*» (Σ 13 § 2 εδ. β'). Αφ' ετέρου, για να είναι δυνατός ο έλεγχος αυτών των περιορισμών, η ελευθερία της λατρείας καλύπτει μόνο τις γνωστές θρησκείες. Το ρηματικό επίθετο «γνωστή» χαρακτηρίζει τη θρησκεία της οποίας ολόκληρη η διδασκαλία μπορεί να γνωσθεί από τον καθένα. Γνωστή είναι η θρησκεία που δεν έχει κρυφά όγμματα και που η λατρεία της είναι φανερή.

Παραδείγματα: Η προσευχή αποτελεί ατομική και ιδιωτική άσκηση λατρείας όταν γίνεται στην κατοικία, αλλά ομαδική, δημόσια και σε ειδικό χώρο, όταν γίνεται σε ναό. Η λιτανεία είναι άσκηση λατρείας στο ύπαιθρο. Τα ελευσίνια μυστήρια δεν είναι γνωστή θρησκεία. Η λατρεία του Μίθρα με αυτοσευνοχισμούς είναι αντίθετη με τη δημόσια τάξη. Τα λατρευτικά όργανα προσβάλλουν τα χρηστά ήθη.

Εφόσον η λατρεία τελεί «υπό την προστασία των νόμων», εναπόκειται σε αυτούς να ορίσουν πότε προσβάλλεται η δημόσια τάξη ή τα χρηστά ήθη και να προβλέψουν κυρώσεις, καθώς και γενικά περιοριστικά μέτρα για να εξασφαλίζεται η κοινή ησυχία και τάξη.

Γνωστή δεν σημαίνει αναγνωρισμένη. Άλλωστε, διαδικασία για αναγνώριση θρησκείας είναι αντισυνταγματική: «Κάθε γνωστή θρησκεία είναι ελεύθερη» (Σ 13 § 2 εδ. α').

Η ελευθερία της λατρείας περιλαμβάνει και την ελευθερία για την ίδρυση και λειτουργία ναών κ.λπ. «Για την ίδρυση, ανέγερση ή λειτουργία ναού ή εκκληρίου οίκου οποιουδήποτε δόγματος ή θρησκείας, πλην της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδος», χρειάζεται άδεια του υπουργού Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων (27 ν. 3467/2006). Όμως το σύστημα της αδείας δεν συμβιβάζεται με τη θρησκευτική ελευθερία «παρά μόνο στο μέτρο που αποσκοπεί να εξασφαλίσει έναν έλεγχο του υπουργού για την συνδρομή των τυπικών προϋποθέσεων» (ΕΔΔΑ, Μανουσάκης κατά Ελλάδος, 1996). Με άλλα λόγια, ούτε έλεγχος σκοπιμότητας είναι ανεκτός ούτε διακριτική ευχέρεια, αλλά μόνο δέσμια αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου (ΣτΕ 4202/2012).

487.- Η σχετικότητα της ελευθερίας. – «Κανένας δεν μπορεί, εξαιτίας των θρησκευτικών του πεποιθήσεων, να απαλλαγεί από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων του προς το Κράτος ή να αρνηθεί να συμμορφωθεί προς τους νόμους» (Σ 13 § 4), π.χ., προς τις διατάξεις για τη δημόσια υγεία ή την πολεοδομική νομοθεσία ή τον Κ.Ο.Κ. Όπως όμως το άτομο έχει δικαίωμα να μην υφίσταται δυσμενείς συνέπειες για τις πεποιθήσεις του, έτσι δεν μπορεί να απαιτεί ευμενή μεταχείριση με πρόφαση τις πεποιθήσεις του. Κανένας δεν μπορεί να απαιτήσει να εξαιρεθεί από την έννομη τάξη και να υπαχθεί σε άλλους κανόνες, π.χ. στη σαρία. Για κάτι τέτοιο χρειάζεται ρητή πρόβλεψη που να έχει εγκύρως παραχθεί.

Ειδικώς στη Θράκη, για διαφορές οικογενειακού και κληρονομικού δικαίου με τ α ξ ύ Ε λ λ ή ν ω ν μ ο υ σ ο υ λ ά ν ω ν αναγνωρίζεται δικαιοδοσία στους προϊσταμένους των μουσουλμανικών θρησκευτικών κοινοτήτων, δηλαδή στους μουφτήδες (10 ν. 2345/1920), που εφαρμόζουν τον ιερό τους νόμο. Η σαρία επιτρέπει θεωρητικώς και την πολυγαμία, αλλά αυτήν την αποκλείει η πρακτική τουλάχιστον από το 1991, αφότου δηλαδή οι αποφάσεις του ιεροδίκη πρέπει να κηρυχθούν εκτελεστές από το Μονομελές Πρωτοδικείο με την εκούσια δικαιοδοσία (5 ν. 1920/1991). Ήδη όμως η εξαίρεση από τον Αστικό Κώδικα και τα πολιτικά δικαστήρια έγινε π ρ ο α ι ρ ε τ ι κ ή (ν. 4511/2018). Πράγματι, η «άρνηση σε μέλη θρησκευτικής μειονότητας του δικαιώματος να επιλέξουν και να ωφεληθούν οικειοθελώς από το κοινό δίκαιο συνιστά όχι μόνο διάκριση, αλλά και παραβίαση του δικαιώματος του ελεύθερου προσδιορισμού», που «αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο της διεθνούς προστασίας των μειονοτήτων εν γένει» (ΕΔΔΑ, Μόλλα Σάλι κατά Ελλάδας, 2018).

Κατά το Σύνταγμα, «Κάθε Έλληνας που μπορεί να φέρει όπλα είναι υποχρεωμένος να συντελεί στην άμυνα της Πατρίδας, σύμφωνα με τους ορισμούς των νόμων» (4 § 6). Η διάταξη αυτή «δεν αποκλείει να προβλέπεται με νόμο η υποχρεωτική προσφορά άλλων υπηρεσιών, εντός ή εκτός των ενόπλων δυνάμεων (εναλλακτική θητεία), από όσους έχουν τ ε κ μ η ρ ι ω μ έ ν η αντίρρηση συνείδησης, για την εκτέλεση ένοπλης ή γενικά στρατιωτικής υπηρεσίας» (ερμ. δηλ. άρθρου 4). «Όσοι για λόγους συνείδησης αρνούνται να εκπληρώσουν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, επικαλούμενοι τις θ ρ η σ κ ε υ τ ι κ έ ς ή ι δ ε ο λ ο γ ι κ έ ς τους πεποιθήσεις, μπορεί να αναγνωρίζονται ως α ν τ ι ρ ρ η σ ί ε ς σ υ ν ε ί δ η σ η ς» (59 ν. 3421/2005 όπως ισχύει). Οι λόγοι αυτοί «πρέπει να απορρέουν από μια γενική αντίληψη για τη ζωή, βασισμένη σε συνειδητές θρησκευτικές, φιλοσοφικές ή ηθικές πεποιθήσεις, που εφαρμόζονται από το άτομο απαράβατα και εκδηλώνονται με τήρηση ανάλογης συμπεριφοράς». Η αναγνώριση γίνεται με υπουργική απόφαση ύστερα από γνωμοδότηση επιτροπής που εξετάζει τη συνδρομή των προϋποθέσεων. Οι αντιρρησίες καλούνται σε άοπλη στρατιωτική θητεία ή σε εναλλακτική, που συνίσταται στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφέλειας. Και οι δύο έχουν κατά κανόνα προσ αυξημένη διάρκεια.

«Οι λειτουργοί όλων των γνωστών θρησκειών υπόκεινται στην ίδια εποπτεία της Πολιτείας και στις ίδιες υποχρεώσεις απέναντί της, όπως και οι λειτουργοί της επικρατούσας θρησκείας» (Σ 13 § 3). Η εποπτεία όμως είναι συνταγματική μόνον εφόσον περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας και δεν αφορά πνευματικά θέματα.

Είναι συνταγματικό οι λειτουργοί των γνωστών θρησκειών να έχουν κώλυμα εκλογιμότητας στην τοπική αυτοδιοίκηση (6 § 2 ν. 2240/1994), ώστε να μην επηρεάζουν τους δημότες, και κώλυμα διορισμού σε θέση δικηγόρου (6 § 7 ΚΔΙΚ), για να μη συμμετέχουν σε αντιδικίες. Γενικότερα, κώλυμα διορισμού θρησκευτικού λειτουργού σε δημόσια θέση είναι αντισυνταγματικό, όχι όμως κάποιος περιορισμός των αποδοχών του από τη δεύτερη θέση (ΣτΕ 4045/1983, 2753/1988).

Αφού η θρησκευτική ελευθερία συνδέεται με την υποχρεωτική συμμόρφωση προς τους νόμους, με την προϋπόθεση ότι δεν προσβάλλει την δημόσια τάξη και τα χρηστά ήθη, με την απαγόρευση προσηλυτισμού αλλά και με τον σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου, η έννομη τάξη είναι σε θέση να αντιμετωπίσει τις λεγόμενες σέκτες. Αυτές αποτελούν συνήθως γνωστές θρησκείες, αλλά επιδίδονται ιδίως σε απαγωγές και αποπλανήσεις ανηλίκων και οικονομικά εγκλήματα. Στη Γαλλία, για τέτοιες πρακτικές από σέκτες προβλέπονται ειδικά εγκλήματα (κατάχρηση αδυναμίας, «προσηλυτισμός (promotion)»). Παρομοίως, στην Ελλάδα προστατεύεται άραγε συνταγματικά η ίδρυση με αλλοδαπή χρηματοδότηση, π.χ., χιλίων ναών κάποιας γνωστής θρησκείας;

488.- Η επικρατούσα θρησκεία – Το νεοελληνικό κράτος ιδρύεται με επανάσταση χριστιανών εναντίον της Υψηλής Πύλης. Γι' αυτό έχει προνομιακούς δεσμούς με την Ορθόδοξη Εκκλησία, που διαφύλαξε την εθνική ταυτότητα υπό τον οθωμανικό ζυγό.

Τα ελληνικά Συντάγματα, με πρώτο το Σύνταγμα της Επιδάουρου, ορίζουν ότι «επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα είναι η θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού» (3 § 1 εδ. α' Σ 1975). Ποιο όμως είναι το ρυθμιστικό περιεχόμενο του όρου «επικρατούσα» υπό το φως της θρησκευτικής ελευθερίας; Δεν ήταν ποτέ ότι η θρησκεία αυτή «υπερέχει και επιβάλλεται... ή ότι η Εκκλησία αυτή εξασκεί εξουσίαν τινά επί τας άλλας» (Ν. Ν. Σαρίπολος). Ο χαρακτηρισμός επικρατούσα σημαίνει απλώς ότι «είναι η θρησκεία ην ακολουθεί η συντριπτική πλειοψηφία του ελληνικού λαού» (Δ. Παπασπύρου). Αυτό το πραγματικό γεγονός συνεπάγεται ορισμένα συνταγματικά και νομοθετικά πρόνομια.

Τα συνταγματικά είναι η αναγνώριση της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδος ως αυτοδιοικούμενου οργανισμού (Σ 3 § 1) και η διάταξη ότι «Το κείμενο της Αγίας Γραφής τηρείται αναλλοίωτο. Η επίσημη μετάφρασή του σε άλλο γλωσσικό τύπο απαγορεύεται χωρίς την έγκριση της Αυτοκέφαλής Εκκλησίας της Ελλάδας και της Μεγάλης του Χριστού Εκκλησίας στην Κωνσταντινούπολη» (Σ 3 § 3). Άρα η μη επίσημη μετάφραση δεν απαγορεύεται. Οι διατάξεις για την Αγία Γραφή εισάγονται στο Σύνταγμα του 1911 μετά τα Ευαγγελικά, αιματηρές ταραχές με αφορμή τη μετάφραση του Ευαγγελίου από τον Αλέξανδρο Πάλλη. Το επίθετο «επίσημη» προστίθεται το 1975.

Τα νομοθετικά πρόνομια δεν αντίκεινται στην αρχή της ισότητας. Συγκεκριμένα, το κρατικό εορτολόγιο ακολουθεί το εορτολόγιο της Ορθόδοξης Εκκλησίας, η αργία της Κυριακής επιβάλλεται στους οπαδούς κάθε θρησκευματος, το μάθημα των θρησκευτικών διδάσκεται στη στοιχειώδη και τη μέση παιδεία, τα πανεπιστήμια έχουν ορθόδοξες θεολογικές σχολές, το κράτος μισθοδοτεί τον ορθόδοξο κλήρο κ.λπ.

Ως «ανάπτυξη της “εθνικής” συνειδήσεως νοείται η ανάπτυξη της ελληνικής –και όχι άλλης– εθνικής συνειδήσεως, ως ανάπτυξη δε της “θρησκευτικής” συνειδήσεως νοείται η ανάπτυξη της ορθόδοξου χριστιανικής συνειδήσεως», διότι η ορθόδοξη θρησκεία, «χαρακτηριζόμενη ως “επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα”, αναγνωρίζεται από τον» συντακτικό νομοθέτη «ως η θρησκεία της συντριπτικής πλειοψηφίας του ελληνικού λαού». Εφόσον το περιεχόμενο του προγράμματος σπουδών του μαθητή των θρησκευτικών στα σχολεία –που είναι «ομολογιακό»– «περιλαμβάνει σε ικανό βαθμό διδασκαλία και δογμάτων, ηθικών αξιών και παραδόσεων διαφόρων, πέραν της Ορθοδοξίας, θρησκειών», φρακιδεύει την ανάπτυξη «της ορθόδοξης χριστιανικής συνειδήσεως των μαθητών που ανήκουν στην επικρατούσα θρησκεία», είναι αντίθετο προς τη θρησκευτική ελευθερία διότι «κλονίζει την ορθόδοξη θρησκευτική συνείδηση» των μαθητών, «που δεν διαθέτουν την ωριμότητα και την κριτική αντίληψη των ενηλίκων», προσβάλλει το δικαίωμα των ορθόδοξων «γονέων να διασφαλίσουν τη μόρφωση και εκπαίδευση των παιδιών τους σύμφωνα με τις δικές τους θρησκευτικές πεποιθήσεις» και προσβάλλει την αρχή της ισότητας, τη θρησκευτική ελευθερία και την απαγόρευση των διακρίσεων (ΕΣΔΑ 9 και 14) «διότι στερεί από τους» ορθόδοξους μαθητές «το δικαίωμα να διδάσκονται αποκλειστικώς τα δόγματα, τις ηθικές αξίες και τις παραδόσεις της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού, ενώ η νομοθεσία προβλέπει για μαθητές ρωμαιοκαθολικούς, εβραίους και μουσουλμάνους τη δυνατότητα να διδάσκονται αποκλειστικώς τα δόγματα της πίστεώς τους (όχι δε και τα δόγματα των άλλων θρησκειών), μάλιστα δε από δασκάλους προτεινόμενους από την οικεία θρησκευτική κοινότητα» (ΣτΕ Ολ. 660/2018).

Οι αποφάσεις των εκκλησιαστικών οργάνων που επιβάλλουν σε κληρικούς πνευματικές ποινές (π.χ., αργία από κάθε ιεροπραξία) προσβάλλονται δικαστικά μόνον εφόσον επηρεάζουν τη σχέση του τιμωρουμένου με την Εκκλησία ή έχουν επιπτώσεις στα δικαιώματά του που απορρέουν από τη σχέση αυτή (ΣτΕ 789/2015).

Η προστασία που παρέχει το κράτος στην Ορθόδοξη Εκκλησία μπορεί να επεκταθεί και σε άλλα θρησκευμένα. Τότε γεννάται ενδεχομένως ζήτημα ισότητας μεταξύ τους.

Τις σχέσεις κράτους και Ορθόδοξης Εκκλησίας διέπει το σύστημα της νόμου κρατούσης πολιτείας, η Εκκλησία της Ελλάδας είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και οι διοικητικές πράξεις των λειτουργών της ελέγχονται δικαστικά όπως όλες οι διοικητικές πράξεις. Αλλά αυτά αποτελούν αντικείμενο του εκκλησιαστικού δικαίου.

Η φράση «Εις το όνομα της Αγίας και Ομοουσίου και Αδιαρέτου Τριάδος», που προτάσσεται στο Σύνταγμα, θα διαγραφεί όταν μια πλειοψηφία σε αναθεωρητική βουλή θεωρήσει ότι έτσι θα κερδίσει ψήφους στις επόμενες εκλογές. Ο λαός ελέγχει πολιτικά τους αντιπροσώπους του. Πρβλ., π.χ., «Εις το όνομα του Παντοδύναμου Θεού!», Ελβετικό Σ 2000. Τα ίδια ισχύουν για τον χωρισμό κράτους και Εκκλησίας, που νομικά δεν είναι δύσκολος.

Ο νόμος μπορεί να ορίσει ότι οι λειτουργοί των άλλων θρησκειών πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες (π.χ., ο γενικός αρχιεραβίνος της Ελλάδος, 3 § 2 ν. 1657/1951), μόνον όμως εφόσον ασκούν δημόσια εξουσία. Οι «Έλληνες ισραηλίτες διέπονται από το κοινό δίκαιο» (6 ΕισΝΑΚ).

II. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΗΣ ΓΝΩΜΗΣ ΚΑΙ ΤΟΥ ΤΥΠΟΥ

489.- Από τη σκέψη στον τύπο. – Η ελευθερία της γνώμης ή των στοχασμών είναι αντικειμενικώς αδύνατον να περιορισθεί με υλικά μέσα. Μόνον η εξωτερική των σκέψεων μπορεί να ελεγχθεί. Γι’ αυτό ελευθερία και δημοκρατία

δεν νοούνται χωρίς την ελευθερία του τύπου. Μόνο με τον τύπο η διάδοση των σκέψεων είναι εφικτή.

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ελευθερία του τύπου και ως ατομικό δικαίωμα και ως θεσμική εγγύηση (ά.14): «1. Καθένας μπορεί να εκφράζει και να διαδίδει προφορικά, γραπτά και διὰ τοῦ τύπου τους στοχασμούς του τηρώντας τους νόμους του Κράτους. 2. Ο τύπος είναι ελεύθερος...».

Άλλοτε θεωρούσαν ως τύπο μόνο το προϊόν της τυπογραφίας, αλλά η τεχνολογική εξέλιξη διηύρυνε κάπως την έννοια. Πάντως, το Σύνταγμα εξαιρεί από την προστασία του τον ηλεκτρονικό τύπο (ά. 15, βλ. κατωτ. αρ. 493).

Για τη δημόσια υποκίνηση βίας ή μίσους (hate speech) κατά προσώπου ή ομάδας προσώπων και τη δημόσια επιδοκμασία ή άρνηση εγκλημάτων γενοκτονίας, πολέμου, κατά της ανθρωπότητας, «του Ολοκαυτώματος και των εγκλημάτων του ναζισμού που έχουν αναγνωρισθεί με αποφάσεις διεθνών δικαστηρίων ή της Βουλής των Ελλήνων» προβλέπονται ποινικές κυρώσεις. (Βλ. 1-2 ν. 4285/ 2014. Επίσης Π.Κ. 82Α «Εγκλημα με ρατσιστικά χαρακτηριστικά», Α.Π. 1289/2016, ΕΔΔΑ Belkacem κατά Βελγίου, 2017).

Γενικώς, «Τύπος και έντυπον... είναι παν ό,τι εκ τυπογραφίας ή οιουδήποτε άλλου μηχανικού ή χημικού μέσου παράγεται εις όμοια αντίτυπα και χρησιμεύει εις πολλαπλασιασμόν ή διάδοσιν χειρογράφων, εικόνων, παραστάσεων, μετά ή άνευ σημειώσεων, ή μουσικών έργων μετά κειμένων ή επεξηγήσεων ή φωνογραφικών πλακών» (1 α.ν. 1092/1938 περί τύπου).

Το Σύνταγμα αντιμετωπίζει με τον ίδιο τρόπο βιβλία, εφημερίδες και περιοδικά (για τις έννοιες βλ. 4-5 α.ν. 1092/1938). Η σημασία – και η δύναμη – των εφημερίδων μειώνεται τα τελευταία έτη.

Η ελευθερία του τύπου περιλαμβάνει το δικαίωμα κάθε ατόμου ιδίως να εκδίδει, να εκτυπώνει ή να αναπαράγει και να κυκλοφορεί ή να διανέμει κάθε προϊόν τύπου.

Προσβάλλεται η ελευθερία του τύπου, αν πρέπει να έχει κανείς ορισμένα προσόντα ή άδεια κάποιας αρχής για να εκδίδει έντυπα. Επίσης, κατ' αρχήν για να ιδρύει τυπογραφείο ή για να ασκεί το επάγγελμα του τυπογράφου. Όμως η ίδρυση τυπογραφείου μπορεί να υπαχθεί σε ορισμένους κανόνες υγιεινής και για την άσκηση του επαγγέλματος του τυπογράφου, που είναι ανθυγιεινό, μπορεί να απαιτείται η συμπλήρωση ελάχιστου ορίου ηλικίας. Την ελευθερία του τύπου προσβάλλει και η διακριτική ευχέρεια της αρχής για τη χορήγηση άδειας διανεμητή εντύπων, καθώς και η γενική απαγόρευση να διαλαλεί κανείς τα έντυπα που πωλεί, όχι όμως και η απαγόρευση κατά τις ώρες της κοινής ησυχίας. Η ελευθερία του τύπου υπόκειται και αυτή, όπως όλες οι ελευθερίες, στους κανόνες που θεσπίζει εγκύρως η έννομη τάξη.

490.- Η ρύθμιση της ελευθερίας του τύπου. – Θεωρητικώς, τα συστήματα που ρυθμίζουν την άσκηση της ελευθερίας του τύπου είναι δύο, το προληπτικό και το κατασταλτικό. Κάθε συντακτικός νομοθέτης επιλέγει μέτρα από το ένα ή το άλλο.

Γενικώς, π ρ ο λ η π τ ι κ ά μέτρα είναι η λογοκρισία, η άδεια της αρχής για την έκδοση περιοδικού εντύπου, η εγγυοδοσία, η βαρεία φορολογία του χάρτου, οι περιορισμοί στην κυκλοφορία των εντύπων, η παύση εντύπων που εκδίδονται περιοδικώς και ο καθορισμός προσό- ντων για τους ιδιοκτήτες, τους εκδότες και τους δημοσιογράφους. Το αποτελεσματικότερο προ- ληπτικό μέτρο είναι η λ ο γ ο κ ρ ι σ ί α, που συνίσταται στον κρατικό έλεγχο των κειμένων πριν αυτά τυπωθούν. Την επιβάλλει πρώτη η Καθολική Εκκλησία μετά την εφεύρεση της τυπογρα- φίας (βούλα Πάπα Αλεξάνδρου ΣΤ' Βοργία, 1501. Πρβλ. Index librorum prohibitorum, 1563).

Το Σύνταγμα ορίζει ότι «*Η λογοκρισία και κάθε άλλο π ρ ο λ η π τ ι κ ό μέτρο α πα - γ ο ρ ε ύ ο ν τ α*» (14 § 2 εδ. β') και δεν επιτρέπει παρεκκλίσεις.

Τα κ α τ α σ τ α λ τ ι κ ά μέτρα συνίστανται στην επιβολή κυρώσεων για παραβάσεις κατά την άσκηση της ελευθερίας του τύπου. Ο νόμος ανάγει ορισμέ- νες συμπεριφορές σε εγκλήματα (π.χ., εξύβριση, δυσφήμιση, Π.Κ. 361, 362).

Κατασταλτικό μέτρο είναι και η κατάσχεση του εντύπου. Το Σύνταγμα γενικώς την απαγορεύει, αλλά κατ' εξαίρεση την επιτρέπει, χωρίς να την επιβάλλει, σε τέσ- σερις περιπτώσεις:

«3. Η κατάσχεση εφημερίδων και άλλων εντύπων, είτε πριν από την κυκλοφορία είτε ύστερα από αυτή, απαγορεύεται.

Κατ' εξαίρεση ε π ι τ ρ έ π ε τ α ι η κ α τ ά σ χ ε σ η, με παραγγελία του εισαγγελέα, μετά την κυκλοφορία:

- α) για προσβολή της χριστιανικής και κάθε άλλης γνωστής θρησκείας,
- β) για προσβολή του προσώπου του Προέδρου της Δημοκρατίας,
- γ) για δημοσίευμα που αποκαλύπτει πληροφορίες για τη σύνθεση, τον εξοπλισμό και τη διάταξη των ενόπλων δυνάμεων ή την οχύρωση της Χώρας ή που έχει σκοπό τη βίαιη ανατρο- πή του πολιτεύματος ή στρέφεται κατά της εδαφικής ακεραιότητας του Κράτους,
- δ) για άσεμνα δημοσιεύματα που προσβάλλουν ολοφάνερα τη δημόσια αιδώ, στις περι- πτώσεις που ορίζει ο νόμος.

4. Σ' όλες τις περιπτώσεις της προηγούμενης παραγράφου ο εισαγγελέας, μέσα σε είκοσι τέσσερις ώρες από την κατάσχεση, οφείλει να υποβάλει την υπόθεση στο δικαστικό συμβού- λιο, και αυτό, μέσα σε άλλες είκοσι τέσσερις ώρες, οφείλει να αποφασίσει για τη διατήρηση ή την άρση της κατάσχεσης, διαφορετικά η κατάσχεση αίρεται αυτοδικαίως. Τα ένδικα μέσα της έφεσης και της αναίρεσης επιτρέπονται στον εκδότη της εφημερίδας ή άλλου εντύπου που κατασχέθηκε και στον εισαγγελέα» (Σ 14).

Σχετικώς ο ποινικός κώδικας τιμωρεί τις προσβολές κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας και την εσχάτη προδοσία (ά. 157, 134). Οι προσβολές κατά του Προ- έδρου είναι αξιόποινες όταν γίνονται με βία ή απειλή βίας και αφορούν τον εξα- ναγκασμό του σε πράξη που ανάγεται στα καθήκοντά του. Δεν περιλαμβάνουν την προσβολή της τιμής του και τη δυσφήμισή του ως ιδιώνυμα.

Η καθύβριση θρησκευμάτων και η βλασφημία έχουν διαγραφεί από τον ποι- νικό κώδικα.

Δημοσίευμα μπορεί να δώσει λαβή για ποινική δίωξη, για την κατάσχεση όμως το Σύνταγμα προβλέπει πρόσθετες προϋποθέσεις.

«Α σ ε μ ν α... θεωρούνται τα χειρόγραφα, έντυπα, εικόνες και λοιπά αντικείμενα, όταν, σύμφωνα με το κοινό αίσθημα, προσβάλλουν την αιδω. Δεν θεωρούνται άσεμνα τα έργα τέχνης ή επιστήμης και ιδίως αυτά που ανήκουν στην πολιτιστική δημιουργία της ανθρωπότητας ή που συμβάλλουν στην προώθηση της ανθρώπινης γνώσης, εκτός από την περίπτωση όπου προσφέρονται προς πώληση, πωλούνται ή παρέχονται ειδικά, σε πρόσωπα ηλικίας κάτω των 18 ετών και για σκοπούς άλλους, εκτός από τη σπουδή» (3 ν. 1291/1982). Κατασχέσεις δεν είναι ανεκτές «προς καταπολέμησης της επικινδύνου εις το ήθος της νεότητος φιλολογίας».

Υστερα από τη διάδοση του διαδικτύου, οι περισσότερες από όλες αυτές τις διατάξεις έχουν σχετική αξία. Η εξέλιξη της τεχνολογίας αλλάζει τα αντικειμενικά δεδομένα και καθιστά προβληματική την αποτελεσματικότητα συνταγματικών διατάξεων.

Αν και το Σύνταγμα διακηρύσσει τον κανόνα ότι απαγορεύεται κάθε προληπτικό μέτρο, προβλέπει κατ' εξαίρεση και υπό προϋποθέσεις παύση του εντύπου και απαγόρευση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος: «Το δικαστήριο, ύστερα από τρεις τουλάχιστον καταδίκες μέσα σε μία πενταετία για διάπραξη των εγκλημάτων που προβλέπονται στην παράγραφο 3, διατάσσει την οριστική ή προσωρινή παύση της έκδοσης του εντύπου και, σε βαριές περιπτώσεις, την απαγόρευση της άσκησης του δημοσιογραφικού επαγγέλματος από το πρόσωπο που καταδικάστηκε, όπως νόμος ορίζει. Η παύση ή η απαγόρευση αρχίζουν αφότου η καταδικαστική απόφαση γίνει αμετάκλητη» (Σ 14 § 6). Το δικαστήριο διατάσσει την παύση υποχρεωτικώς, χωρίς διακριτική ευχέρεια. Όμως ο σχετικός νόμος δεν έχει εκδοθεί.

«Νόμος ορίζει τα σχετικά με την αστική και ποινική ευθύνη του τύπου και των άλλων μέσων ενημέρωσης και με την ταχεία εκδίκαση των σχετικών υποθέσεων» (Σ 14 § 7). Αλλά η συνταγματική αυτή ρύθμιση δεν προσθέτει τίποτε το νέον. Παρομοίως, «Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τα προσόντα για την άσκηση του δημοσιογραφικού επαγγέλματος» (14 § 8). Τέτοιος νόμος, που επίσης δεν έχει εκδοθεί, κινδυνεύει να περιλαμβάνει αντισυνταγματικές διατάξεις, δηλαδή μη ανεκτά προληπτικά μέτρα.

491.- Η επανόρθωση ανακριβών δημοσιευμάτων. – «Καθένας ο οποίος θίγεται από ανακριβές δημοσίευμα ή εκπομπή έχει δικαίωμα απάντησης, το δε μέσο ενημέρωσης έχει αντιστοίχως υποχρέωση πλήρους και άμεσης επανόρθωσης. Καθένας ο οποίος θίγεται από υβριστικό ή δυσφημιστικό δημοσίευμα ή εκπομπή έχει, επίσης, δικαίωμα απάντησης, το δε μέσο ενημέρωσης έχει αντιστοίχως υποχρέωση άμεσης δημοσίευσης ή μετάδοσης της απάντησης. Νόμος ορίζει τον τρόπο με τον οποίο ασκείται το δικαίωμα απάντησης και διασφαλίζεται η πλήρης και άμεση επανόρθωση ή η δημοσίευση και μετάδοση της απάντησης» (Σ 14 § 5). Οι διατάξεις αυτές είναι άσχετες με την αστική ή ποινική ευθύνη από το ίδιο δημοσίευμα.

492.- Οικονομική διαφάνεια και πολυφωνία. – «Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει. Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής. Απαγορεύεται ειδικότερα η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει. Η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσων ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Η απαγόρευση του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνει και κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες. Νόμος ορίζει τις ειδικότερες ρυθμίσεις, τις κυρώσεις που μπορεί να φθάνουν μέχρι την ανάκληση της άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού και μέχρι την απαγόρευση σύνταξης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης, καθώς και τους τρόπους ελέγχου και τις εγγυήσεις αποτροπής των καταστρατηγήσεων των προηγούμενων εδαφίων» (Σ 14 § 9).

Σχετικώς, έχει εκδοθεί ο ν. 3592/2007, Συγκέντρωση και αδειοδότηση επιχειρήσεων Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και άλλες διατάξεις, ο οποίος ρυθμίζει μόνο τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση. Για το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του βασικού μετόχου σε τέτοιες επιχειρήσεις με τη σύνταξη δημόσιων συμβάσεων βλ. ανωτ. αρ. 287.

Γενικότερα, για τον τύπο, γραπτό και ηλεκτρονικό, η προβληματική συνίσταται στο ότι αυτός πρέπει να είναι μέσον για την πραγμάτωση ατομικού δικαιώματος εντός δημοκρατικής κοινωνίας και να μη καταντά «τέταρτη εξουσία», που σε αντίθεση με τις τρεις κρατικές δεν υπόκεινται σε έλεγχο πολιτικό και τελικώς λαϊκό.

493.- Ο ηλεκτρονικός τύπος. – Άρθρο 15: «1. Οι προστατευτικές για τον τύπο διατάξεις του προηγούμενου άρθρου δεν εφαρμόζονται στον κινηματογράφο, τη φωνογραφία, τη ραδιοφωνία, την τηλεόραση και κάθε άλλο παρεμφερές μέσο μετάδοσης λόγου ή παράστασης.

2. Η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους. Ο έλεγχος και η επιβολή των διοικητικών κυρώσεων υπάγονται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης που είναι ανεξάρτητη αρχή, όπως νόμος ορίζει. Ο άμεσος έλεγχος του Κράτους, που λαμβάνει και τη μορφή του καθεστώτος της προηγούμενης άδειας, έχει ως σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων, καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης, την εξασφάλιση της ποιοτικής στάθμης των προγραμμάτων που επιβάλλει η κοινωνική αποστολή της ραδιοφωνίας και της τηλεόρασης και η

πολιτιστική ανάπτυξη της Χώρας, καθώς και το σεβασμό της αξίας του ανθρώπου και την προστασία της παιδικής ηλικίας και της νεότητας.

Νόμος ορίζει τα σχετικά με την υποχρεωτική και δωρεάν μετάδοση των εργασιών της Βουλής και των επιτροπών της, καθώς και προεκλογικών μηνυμάτων των κομμάτων από τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα». Μολονότι ο ηλεκτρονικός τύπος δεν προστατεύεται ειδικά, ισχύουν, κατά την ορθότερη γνώμη, και γι' αυτόν οι γενικές διατάξεις για την ελευθερία της γνώμης και την ελευθερία της τέχνης. Παρομοίως, τα δημόσια θέματα δεν υπάγονται στους περιορισμούς του άρθρου 15 § 1 και τα προστατεύει η ελευθερία της γνώμης και της τέχνης.

Ειδικώς στον κινηματογράφο απαγορεύεται, κατά τον νόμο και όχι κατά το Σύνταγμα, η λογοκρισία και κάθε άλλο προληπτικό μέτρο. Οι κινηματογραφικές ταινίες υποβάλλονται πάντως στο υπουργείο πολιτισμού και αξιολογούνται ως κατάλληλες ή ακατάλληλες για ανηλίκους (37 ν. 3905/2010). Κινηματογραφική ταινία που προσβάλλει το θρησκευτικό συναίσθημα ορισμένων πολιτών δεν προσκρούει σε συνταγματικό κώλυμα, διότι κανείς δεν έχει υποχρέωση να πάει να τη δει, πληρώνοντας μάλιστα εισιτήριο.

III. ΤΟ ΑΠΟΡΡΗΤΟ ΤΩΝ ΑΝΤΑΠΟΚΡΙΣΕΩΝ

494.- Τι προστατεύεται. – Η διάδοση των στοχασμών πρέπει να γίνεται ελεύθερος τόσο δημόσια προς αόριστο αριθμό αποδεκτών όσο και ιδιωτικά προς έναν αποδέκτη. Οι αποδέκτες μπορεί να είναι πολύ κοντά ή πολύ μακριά. Έτσι, προστατεύονται ο τύπος *latu sensu*, η ιδιωτική ζωή και οι ανταποκρίσεις. Ούτε ελεύθερη πνευματική κίνηση ούτε προστασία της ιδιωτικής ζωής είναι δυνατές χωρίς απόρρητο των ανταποκρίσεων.

«Το απόρρητο των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε άλλο τρόπο είναι απόλυτα απαραβίαστο» (Σ 19 § 1 εδ. α'). Η ανταπόκριση και η επικοινωνία είναι λέξεις ταυτόσημες.

Η προστασία καλύπτει μόνο το απόρρητο του μηνύματος. Το ουσιαστικό περιεχόμενο του μηνύματος το προστατεύει η ελευθερία των στοχασμών (Σ 14 § 1). Η παραβίαση του απορρήτου αποτελεί προσβολή του δικαιώματος, ακόμη και αν δεν οδηγήσει σε δυσμενή μεταχείριση. Η προστασία ξεκινά από το σφράγισμα της επιστολής που πρόκειται να παραδοθεί στο ταχυδρομείο ή σε άλλο φορέα και λήγει με την ανάγνωση από τον παραλήπτη. Μετά την ανάγνωσή του, το μήνυμα το προστατεύουν το άσυλο της κατοικίας, το απαραβίαστο της ιδιωτικής ζωής ή το δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Αντίστοιχα ισχύουν και όταν το μήνυμα δεν μεταφέρεται με το παραδοσιακό ταχυδρομείο αλλά ηλεκτρονικά.

Το απόρρητο περιλαμβάνει και το ίδιο το μήνυμα (κείμενο κ.λπ.) και το γεγονός της επικοινωνίας. Ο αποδέκτης όμως έχει δικαίωμα να ξέρει ποιος επικοινωνεί μαζί του.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α : Προσβολή του απορρήτου αποτελεί η καθ' οιονδήποτε τρόπο ανάγνωση σφραγισμένων επιστολών, η ακρόαση ή η καταγραφή τηλεφωνικών συνδιαλέξεων ή ηλεκτρονικών μηνυμάτων, εκτός αν γίνεται προειδοποίηση για την καταγραφή, η καταγραφή των αποστολέων ή αποδεκτών κάθε λογής μηνυμάτων κλπ.

Η προστασία του απορρήτου των ανταποκρίσεων συνιστά ατομικό δικαίωμα και περιορίζει το κράτος, που άλλοτε είχε το μονοπώλιο του ταχυδρομείου και στις ημέρες μας παραχωρεί τις αντίστοιχες δημόσιες υπηρεσίες σε ιδιώτες. Για να είναι αποτελεσματική η προστασία του απορρήτου, τις παραβιάσεις του από ιδιώτες και μη ο ποινικός κώδικας τις αντιμετωπίζει ενιαίως. Πρόκειται για κλασική περίπτωση ατομικού δικαιώματος που ισχύει και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (Σ 25 § 1 εδ. γ').

Π.Κ. 370: «Παραβίαση απορρήτου εγγράφων. 1. Όποιος αθέμιτα και με σκοπό να λάβει γνώση του περιεχομένου τους ανοίγει κλειστή επιστολή ή άλλο κλειστό έγγραφο ή παραβιάζει τον κλειστό χώρο στον οποίο είναι φυλαγμένα ή με οποιονδήποτε τρόπο εισχωρεί σε ξένα απόρρητα διαβάζοντας ή αντιγράφοντας ή αποτυπώνοντας με άλλο τρόπο επιστολή ή άλλο έγγραφο τιμωρείται με φυλάκιση έως δύο έτη ή χρηματική ποινή». Ομοίως «τιμωρείται και όποιος αθέμιτα αποκτά πρόσβαση σε ηλεκτρονικό μήνυμα ή ηλεκτρονικά αλληλογραφία άλλου». Αν ο δράστης απασχολείται στις τηλεπικοινωνίες έχει υποχρέωση εχεμύθειας και τιμωρείται βαρύτερα.

Π.Κ. 370Α: «Παραβίαση του απορρήτου τηλεφωνικής επικοινωνίας και προφορικής συνομιλίας. 1. Όποιος αθέμιτα π α γ ι δ ε ύ ε ι ή με οποιονδήποτε άλλο τρόπο παρεμβαίνει σε συσκευή, σύνδεση ή δίκτυο παροχής υπηρεσιών σταθερής ή κινητής τηλεφωνίας ή σε σύστημα υλικού ή λογισμικού, που χρησιμοποιείται για την παροχή τέτοιων υπηρεσιών, με σκοπό ο ίδιος ή άλλος να πληροφορηθεί ή να αποτυπώσει σε υλικό φορέα το περιεχόμενο τηλεφωνικής συνδιάλεξης μεταξύ τρίτων ή δεδομένα επικοινωνίας (κίνησης και θέσης) τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα (10) ετών. Με την ίδια ποινή τιμωρείται η πράξη του προηγούμενου εδαφίου και όταν ο δράστης αποτυπώσει σε υλικό φορέα το περιεχόμενο της τηλεφωνικής επικοινωνίας του με άλλον χωρίς τη ρητή συναίνεση του τελευταίου.

2. Όποιος αθέμιτα π α ρ α κ ο λ ο υ θ ε ί με ειδικά τεχνικά μέσα ή αποτυπώνει σε υλικό φορέα προφορική συνομιλία μεταξύ τρίτων που δεν διεξάγεται δημόσια ή αποτυπώνει σε υλικό φορέα μη δημόσια πράξη άλλου, τιμωρείται με κάθειρξη μέχρι δέκα (10) ετών. Με την ίδια ποινή τιμωρείται η πράξη του προηγούμενου εδαφίου και όταν ο δράστης αποτυπώσει σε υλικό φορέα το περιεχόμενο της συνομιλίας του με άλλον χωρίς τη ρητή συναίνεση του τελευταίου».

Έγκλημα αποτελεί και η «Παράνομη πρόσβαση σε σύστημα πληροφοριών ή σε δεδομένα» (Π.Κ. 370Β)

Την προστασία των ιδιωτικών συνομιλιών και των ηλεκτρονικών ανταποκρίσεων και πληροφοριών επιβάλλει η δυνατότητα τεράστιων καταχρήσεων. Ειδική, διολισθαίνουμε προς ολοκληρωτισμό.

Το απόρρητο των ανταποκρίσεων προϋποθέτει ότι το θέλουν και ο αποστολέας και ο αποδέκτης. Ο ένας δεν μπορεί να επιβάλλει στον άλλο το απόρρητο. Το ατομικό δικαίωμα περιλαμβάνει και το μη απόρρητο συγκεκριμένης επικοινωνίας (πρβλ. τις ανοικτές επιστολές).

495.- Οι αναπόφευκτοι περιορισμοί. – Μολονότι το απόρρητο των ανταποκρίσεων «είναι απόλυτα απαραβίαστο», το Σύνταγμα προβλέπει περιορισμούς του. Αλλιώς, το έργο των κρατικών οργάνων γίνεται ενίοτε αδύνατο. «Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις, υπό τις οποίες η δικαστική αρχή δεν δεσμεύεται από το απόρρητο για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για διακρίβωση ιδιαίτερα σοβαρών εγκλημάτων» (Σ 19 εδ. β'). Τις σχετικές αποφάσεις δεν τις λαμβάνουν ποτέ όργανα της εκτελεστικής εξουσίας.

Η άρση του απορρήτου προβλέπεται μόνο για λόγους εθνικής ασφάλειας ή για σοβαρά εγκλήματα και η διαδικασία προβλέπεται εξαντλητικά στον ν. 5002/2022. Ειδικές προϋποθέσεις προβλέπονται όσον αφορά πολιτικά πρόσωπα και λόγους εθνικής ασφάλειας.

Σχετικώς έχει ιδρυθεί ανεξάρτητη διοικητική αρχή (Σ 19 § 2 και ν. 3115/2003), η Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (ΑΔΑΕ), η οποία έχει «σκοπό την προστασία του απορρήτου των επιστολών και της ελεύθερης ανταπόκρισης ή επικοινωνίας με οποιονδήποτε τρόπο», καθώς και τον έλεγχο «της τήρησης των όρων και της διαδικασίας άρσης του απορρήτου».

Ουσιώδεις περιορισμούς υφίσταται το δικαίωμα επικοινωνίας των κρατουμένων, που στερούνται την ελευθερία τους με δικαστική απόφαση. Στην πτώχευση, ο σύνδικος λαμβάνει γνώση των επιστολών προς τον οφειλέτη, αλλά έχει υποχρέωση επαγγελματικής εχεμύθειας (72 ΠτΚ και 371 Π.Κ.). Οι λεπτομέρειες ανήκουν στο σωφρονιστικό και το πτωχευτικό δίκαιο.

496.- Αποδεικτικά μέσα που έχουν αποκτηθεί αντισυνταγματικώς. – «Απαγορεύεται η χρήση αποδεικτικών μέσων που έχουν αποκτηθεί κατά παράβαση» των άρθρων τα οποία προστατεύουν το απόρρητο των ανταποκρίσεων, την ιδιωτική ζωή και τα προσωπικά δεδομένα (δηλαδή των άρθρων 19, 9 και 9Α. Βλ. Σ 19 § 3).

Ορθότατα, η χρήση απαγορευμένων αποδεικτικών μέσων είναι κατ' εξαίρεση θεμιτή αν αποτελεί το μοναδικό μέσο για την απόδειξη της αθωότητας του κατηγορουμένου (ΑΠ 42/2044, 653/2013, ΜΟΕ Αθ. 213/2003).

Οι ανάγκες κατά την εφαρμογή οδηγούν και σε περαιτέρω κάμψεις: «Χρήση αποδεικτικού μέσου στα οικονομικά εγκλήματα. Στις περιπτώσεις πράξεων κακουργηματικού χαρακτήρα, που υπάρχουν στην αρμοδιότητα του Εισαγγελέα Οικονομικού Εγκλήματος ή του Εισαγγελέα Εγκλημάτων Διαφθοράς, δεν εφαρμόζεται» (14 § 1 ν. 4637/2019), υπό προϋποθέσεις, η διάταξη κατά την οποία «Αποδεικτικά μέσα, που έχουν αποκτηθεί με αξιόποινες πράξεις ή μέσω αυτών, δεν λαμβάνονται υπόψη στην ποινική διαδικασία» (ΚΠΔ 177 § 2). Ένα τέτοιο μέσο λαμβάνεται υπ' όψη εφόσον «αφορά πληροφορίες ή στοιχεία στα οποία οι ανωτέρω εισαγγελείς έχουν δικαίωμα πρόσβασης». Επίσης, «Η χρήση του παραπάνω αποδεικτικού μέσου κατά την παραπομπή και τη δίκη γίνεται δεκτή εφόσον κριθεί αιτιολογημένα ότι: α) η βλάβη που προκαλείται με την κτήση του είναι σημαντικά κατώτερη κατά το είδος, τη σπουδαιότητα και την έκταση από τη βλάβη ή τον κίνδυνο που προκάλεσε η ερευνώμενη πράξη, β) η απόδειξη της αλήθειας θα

ήταν διαφορετικά αδύνατη και γ) η πράξη με την οποία το αποδεικτικό μέσο αποκτήθηκε δεν προσβάλλει την ανθρώπινη αξία». Οι επιτρεπτικές αυτές νομοθετικές ρυθμίσεις είναι μεταγενέστερες του απαγορευτικού συνταγματικού κανόνα και τις καλύπτει δέσμη άλλων συνταγματικών διατάξεων, όπως είναι η αρχή της αναλογικότητας, η προσωπική ελευθερία, η ανθρώπινη αξία κλπ. Η φαινομενικώς αδιάσπικτη απαγόρευση των αντισυνταγματικώς αποκτημένων αποδεικτικών μέσων μετριάζεται και τα δικαστήρια μπορούν να απονέμουν ουσιαστική δικαιοσύνη. Έτσι, η χρήση τέτοιων αποδεικτικών μέσων είναι θεμιτή εφόσον η πράξη προς απόδειξη της οποίας έγινε, δεν ανάγεται στη σφαίρα της ιδιωτικής ζωής αλλά υπηρεσιακών καθηκόντων, που η εκτέλεσή τους «υπόκειται σε δημόσιο έλεγχο και κρίτική» (Α.Π. 171/2017).

Μπορούν άραγε να χρησιμοποιηθούν για τη θεμελίωση ενοχής, ακόμη και σε σοβαρότατα εγκλήματα, αποδείξεις που έχουν αποκτηθεί κατά παράβαση άλλων συνταγματικών διατάξεων; Π.χ., «Τα βασανιστήρια, οποιαδήποτε σωματική κάκωση, βλάβη υγείας, ή άσκηση ψυχολογικής βίας, καθώς και κάθε άλλη προσβολή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας απαγορεύονται και τιμωρούνται, όπως νόμος ορίζει» (Σ 7 § 2). Εδώ η ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» αφορά μόνο το ρήμα «τιμωρούνται», ενώ η απαγόρευση είναι απόλυτη. Κάθε απόδειξη αποσπασμένη με βασανιστήρια δεν έχει καμία αξία. Στην Αμερική έχει γενικότερα διαμορφωθεί η θεωρία του καρπού του δηλητηριώδους δένδρου (fruit of the poisonous tree, 4η τροποπ. Συντ.). Η παράνομη πράξη είναι το δένδρο και τα αποδεικτικά στοιχεία που προκύπτουν από αυτή είναι ο καρπός, επίσης δηλητηριασμένος.

Κατά παρόμοιο τρόπο, η νομολογία –συνδυάζοντας το δικαίωμα του πληροφορείν, το δικαίωμα του πληροφορείσθαι, την αρχή της αναλογικότητας, την προστασία της ιδιωτικής ζωής, το απόρρητο των ανταποκρίσεων, τον άμεσο έλεγχο του κράτους στη ραδιοφωνία και την τηλεόραση και τον σεβασμό της αξίας του ανθρώπου (Σ 14 § 1, 5Α, 25 § 1, 9 § 1, 19 § 1 και 15 § 2)– είναι ελαστική στη χρήση αθέμιτων μέσων για την άντληση και τη μετάδοση, από τηλεοπτικό σταθμό, πληροφοριών που έχουν υποκλαπεί. Έτσι, απαγορεύεται «η καταγραφή και δημοσιοποίηση ιδιωτικών στιγμών και συνομιλιών των πολιτών χωρίς την άδειά τους και η μετάδοση πληροφοριών που έχουν συλλεγεί με αθέμιτα μέσα, όπως παράνομες παρακολουθήσεις τηλεφώνων, κρυφά μικρόφωνα ή κρυφές κάμερες. Εν όψει, πάντως, και της αρχής της σταθμίσεως... η απαγόρευση... δεν είναι απόλυτη, αλλά είναι δυνατόν να καμφθεί, κατ' εκτίμηση των συνθηκών της συγκεκριμένης περιπτώσεως, όταν κρίνεται ότι υπηρετείται υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Συγκεκριμένα,... σε περίπτωση κατά την οποία η χρήση αθέμιτων μέσων αντλήσεως πληροφοριών δεν αποσκοπεί στην καταγραφή εικόνας ορισμένου προσώπου, η οποία κατά το Σύνταγμα απολαύει ιδιαίτερης προστασίας... αλλά στη συλλογή πληροφοριών στο πλαίσιο δημοσιογραφικής έρευνας, η απαγόρευση χρήσεως των εν λόγω μέσων και μεταδόσεως των ως άνω πληροφοριών είναι δυνατόν να καμφθεί, εάν, σταθμιζομένης πάντοτε και της βαρύτητας της προσβολής του ιδιωτικού βίου και της προσωπικότητας των θιγομένων προσώπων, εκτιμάται ότι το αντικείμενο της δημοσιογραφικής έρευνας αφορά ζήτημα δημοσίου ενδιαφέροντος το οποίο απασχολεί σοβαρά το ευρύ κοινό, η μετάδοση των συγκεκριμένων πληροφοριών συμβάλλει σημαντικά στην σχετική δημόσια συζήτηση, ενώ η συλλογή των πληροφοριών αυτών θα ήταν αδύνατη ή ιδιαίτερα δυσχερής με άλλα μέσα» (sic, ΣτΕ 3425/2014, 825/2017).

IV. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΗΣ ΠΑΙΔΕΙΑΣ

497.- Δέσμη διατάξεων. – Η πνευματική κίνηση έχει ως βάση της την παιδεία υπό ευρύτατη έννοια. Με την παιδεία το άτομο μορφώνεται, δηλαδή η αρχικώς αδιαμόρφωτη προσωπικότητά του αποκτά συγκεκριμένη μορφή. Το άτομο πρέπει να είναι ελεύθερο να μορφώ-

νεται, αλλά και το κράτος έχει λόγο στο περιεχόμενο της παιδείας την οποία προσφέρει, τουλάχιστον την υποχρεωτική. Από τον 19ο αιώνα, η παιδεία είναι κατά κανόνα κρατική. Επικρατεί συμβιβασμός της άκρατης ελευθερίας και του κρατικού μονοπωλίου. Άλλωστε, μόνο το κράτος έχει την οικονομική δύναμη να οργανώνει εκπαιδευτικό σύστημα για όλο τον πληθυσμό.

Το Σύνταγμα ρυθμίζει με δέσμη διατάξεων τα κύρια ζητήματα που αφορούν την παιδεία. Καθιερώνει μάλιστα για όλους τους Έλληνες κοινωνικό «δικαίωμα δωρεάν παιδείας» (βλ. κατωτ. αρ. 499).

Άρθρο 16: «1. Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες· η ανάπτυξη και η προαγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από το καθήκον της υπακοής στο Σύνταγμα.

2. Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους και έχει σκοπό την ηθική, πνευματική, επαγγελματική και φυσική αγωγή των Ελλήνων, την ανάπτυξη της εθνικής και θρησκευτικής συνείδησης και τη διάπλασή τους σε ελεύθερους και υπεύθυνους πολίτες.

3. Τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης δεν μπορεί να είναι λιγότερα από εννέα.

4. Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το Κράτος ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται, καθώς και αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους.

5. Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση. Τα ιδρύματα αυτά τελούν υπό την εποπτεία του Κράτους, έχουν δικαίωμα να ενισχύονται οικονομικά από αυτό και λειτουργούν σύμφωνα με τους νόμους που αφορούν τους οργανισμούς τους. Συγχώνευση ή κατάτμηση ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων μπορεί να γίνει και κατά παρέκκλιση από κάθε αντίθετη διάταξη, όπως νόμος ορίζει.

Ειδικός νόμος ορίζει όσα αφορούν τους φοιτητικούς συλλόγους και τη συμμετοχή των σπουδαστών σ' αυτούς.

6. Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί. Το υπόλοιπο διδακτικό προσωπικό τους επιτελεί επίσης δημόσιο λειτούργημα, με τις προϋποθέσεις που νόμος ορίζει. Τα σχετικά με την κατάσταση όλων αυτών των προσώπων καθορίζονται από τους οργανισμούς των οικείων ιδρυμάτων.

Οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων δεν μπορούν να παυθούν προτού λήξει σύμφωνα με το νόμο ο χρόνος υπηρεσίας τους παρά μόνο με τις ουσιαστικές προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 88 παράγραφος 4 και ύστερα από απόφαση συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, όπως νόμος ορίζει.

Νόμος ορίζει το όριο της ηλικίας των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων. Εωσώτου εκδοθεί ο νόμος αυτός οι καθηγητές που υπηρετούν αποχωρούν αυτόδικαίως μόλις λήξει το ακαδημαϊκό έτος μέσα στο οποίο συμπληρώνουν το εξηκοστό έβδομο έτος της ηλικίας τους.

7. Η επαγγελματική και κάθε άλλη ειδική εκπαίδευση παρέχεται από το Κράτος και με σχολές ανώτερης βαθμίδας για χρονικό διάστημα όχι μεγαλύτερο από τρία χρόνια, όπως προβλέπεται ειδικότερα από το νόμο, που ορίζει και τα επαγγελματικά δικαιώματα όσων αποφοιτούν από τις σχολές αυτές.

8. Νόμος ορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους χορήγησης άδειας για την ίδρυση και λειτουργία εκπαιδευτηρίων που δεν ανήκουν στο Κράτος, τα σχετικά με την εποπτεία που ασκείται πάνω σ' αυτά, καθώς και την υπηρεσιακή κατάσταση του διδακτικού προσωπικού τους.

Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται.

9. Ο αθλητισμός τελεί υπό την προστασία και την ανώτατη εποπτεία του Κράτους.

Το Κράτος επιχορηγεί και ελέγχει τις ενώσεις των αθλητικών σωματείων κάθε είδους, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει επίσης τη διάθεση των ενισχύσεων που παρέχονται κάθε φορά στις επιχορηγούμενες ενώσεις σύμφωνα με τον προορισμό του».

498.- Οι έννοιες. – Τέχνη είναι κάθε δημιουργία της φαντασίας. Επιστήμη είναι η συστηματική επεξεργασία των γνώσεων. Η έρευνα είναι μέσον για την προαγωγή της επιστήμης. Διδασκαλία είναι η μετάδοση των γνώσεων και είναι απαραίτητη για τη συνέχιση του πολιτισμού. Ακαδημαϊκή ελευθερία είναι η έρευνα και η διδασκαλία που διεξάγονται ελεύθερα μέσα στο αυτοδιοικούμενο πανεπιστήμιο. Η παιδεία είναι έννοια ευρύτερη από την εκπαίδευση, αν και ενίοτε οι δύο λέξεις χρησιμοποιούνται αδιακρίτως.

499.- Ειδικότερα ζητήματα. – Η ελευθερία της τέχνης (Σ 16 § 1 εδ. α') περιλαμβάνει όχι μόνο τη δημιουργία έργων τέχνης, αλλά και την κυκλοφορία τους και την πρόσβαση σε αυτά.

Παράδειγμα: Η διάταξη νόμου ότι μόνο τα τακτικά μέλη του Επιμελητηρίου Εικαστικών Τεχνών Ελλάδος μπορούν να αναλαμβάνουν έργα ζωγραφικής για λογαριασμό κρατικών υπηρεσιών αντιβαίνει και στην ελευθερία της εργασίας και στην ελευθερία της τέχνης (ΣτΕ 2112/1984 και 9 § 1 ν.1218/1981).

«Η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από το καθήκον υπακοής στο Σύνταγμα» (Σ 16 § 1 εδ. β'). Το καθήκον υπακοής στο Σύνταγμα είναι στενότερο από την «πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα» (Σ 103 § 1 εδ. α'), που οφείλουν οι δημόσιοι υπάλληλοι. Το Σύνταγμα δεν περιορίζει με τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» τις ελευθερίες που συνδέονται με τη μόρφωση. Αυτές όμως δεν παρέχουν κάλυψη για να παραβαίνει κανείς τις γενικές διατάξεις.

Παράδειγμα: Ούτε ένας καλλιτέχνης δικαιολογείται να επιδίδεται σε παιδική πορνογραφία, ούτε ένας ιατρός να κάνει θανατηφόρα πειράματα.

Η διάταξη ότι «Νόμος ορίζει το όριο ηλικίας των καθηγητών των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων» (Σ 16 § 6 εδ. γ') δεν έχει καμία συνταγματική αξία, αφού τον ορισμό τον κάνει νόμος. Παρομοίως, όχι το Σύνταγμα αλλά νόμος αναγνωρίζει, το 1982, το πανεπιστημιακό ά-

σ υ λ ο, που «καλύπτει όλους τους χώρους των Α.Ε.Ι. και συνίσταται στην απαγόρευση επέμβασης της δημόσιας δύναμης στους χώρους αυτούς χωρίς την πρόκληση ή άδεια του αρμόδιου οργάνου του Α.Ε.Ι.» (2 § 5 ν. 1268). Σήμερα όμως, νεότερος νόμος ορίζει ότι «Εντός των χώρων των Α.Ε.Ι. οι δημόσιες αρχές ασκούν όλες τις κατά νόμο αρμοδιότητές τους, συμπεριλαμβανομένης της επέμβασης λόγω τέλεσης αξιόποινων πράξεων» (64 § 3 ν. 4626/2019).

Οι καθηγητές πανεπιστημίου χαρακτηρίζονται δ η μ ό σ ι ο ι λ ε ι τ ο υ ρ γ ο ί (Σ 16 § 6 εδ. α') και όχι δημόσιοι υπάλληλοι. Έχουν δηλαδή προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία όπως περίπου οι δικαστικοί λειτουργοί. Έτσι αντιδιαστέλλονται από το υπόλοιπο πανεπιστημιακό προσωπικό.

Γι' αυτό οι καθηγητές υπόκεινται σε ειδικό πειθαρχικό καθεστώς με ουσιώδεις εγγυήσεις (βλ. ανωτ. αρ. 497, όπου Σ 16 § 6 υποπ. 2, καθώς και 184, 193 ν. 4957/2022). Υπό το φως και της ακαδημαϊκής ελευθερίας, οι καθηγητές δεν δεσμεύονται για το περιεχόμενο της έρευνας ή της διδασκαλίας τους (λ.χ., μπορούν να μελετούν και να διδάσκουν Δημοσθένη ή Αισχίνη, στωικούς ή επικουρείους, εικονομάχους ή εικονολάτρες, ενωτικούς ή ενθενωτικούς, φροϋδική ή γνωσιακή ψυχολογία).

Η πλήρης αυτοδιοίκηση των Α.Ε.Ι. (Σ 16 § 5 εδ. α') αποτελεί προϋπόθεση της ακαδημαϊκής ελευθερίας.

Το δίκαιο της παιδείας ανήκει στο ειδικό διοικητικό. Από τον λεγόμενο νόμο πλαίσιο για τα πανεπιστήμια (1268/1982) έως τώρα, η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας δεν διαπιστώνει αξιόλογες αντισυνταγματικότητες στις σχετικές ρυθμίσεις. Π.χ., δέχεται τον σωματειακό και όχι ιδρυματικό χαρακτήρα των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων (βλ. ανωτ. αρ. 149) και τις κλειστές διαδικασίες, έχει ανεχθεί συμμετοχή των διοικητικών υπαλλήλων στην ανάδειξη των ανώτερων πανεπιστημιακών οργάνων που ασκούν την αυτοδιοίκηση, θεωρεί ότι η πλήρης αυτοδιοίκηση δεν αφορά κάθε πανεπιστήμιο αλλά το σύνολο της πανεπιστημιακής κοινότητας (Ι, ΣτΕ Ολ. 519/2015) κ.λπ. Η πτώση της ποιότητας των πανεπιστημίων (π.χ., με την κατάργηση της υφηγεσίας ή τον πληθωρισμό πανεπιστημιακών τμημάτων ή ανωτατοποιημένων Τ.Ε.Ι. ή την ίδρυση τμημάτων και μεταπτυχιακών προγραμμάτων που είναι χώροι σταθμεύσεως ανέργων) δεν είναι συνταγματικό ζήτημα. Μετά την οικονομική κατάρρευση της χώρας, τον ν. 4009/2011 τον ψηφίζουν μαζί συμπολίτευση και αξιωματική αντιπολίτευση (Π.Α.Σ.Ο.Κ. και Ν.Δ., που στις επόμενες εκλογές συγκεντρώνουν μαζί 32,03%). Τούτο δεν αποτελεί ένδειξη ούτε σωφροσύνης ούτε δημοκρατικότητας. Είναι ένδειξη συμπαίγνιας. Π.χ., οι επταμελείς επιτροπές επιλογής καθηγητών, που μάλιστα έχουν τουλάχιστον τρία εξωτερικά μέλη (ά. 19), αποτελούν θεσμοποίηση της φατρίας και της συναλλαγής. Καταργούνται (70 ν. 4386/2016), όταν έχουν ήδη κάνει πολύ κακό. (Για την ολιγαρχική διολίσθηση βλ. ανωτ. αρ. 99).

«Τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης δεν μπορεί να είναι λιγότερα από εννέα» (Σ 16 § 3). «Όποιος έχει την επιμέλεια ή την πραγματική φροντίδα του ανηλίκου και παραλείπει την εγγραφή ή την εποπτεία του ως προς τη φοίτηση τιμωρείται με ποινή φυλάκισης μέχρι δύο έτη και χρηματική ποινή» (88 ν. 4871/2021). Επίσης, αποκλείεται από κοινωνικές παροχές (π.χ., από το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα, βλ. 29 ν. 4659/2020, καθώς και Α.Κ. 1532 για «συνέπειες κακής άσκησης» της επιμέλειας του προσώπου του τέκνου). Η υποχρεωτική φοίτηση μπορεί να γίνει και σε ιδιωτικό εκπαιδευτήριο.

Στην υποχρεωτική εκπαίδευση η φοίτηση σε ξένα σχολεία που λειτουργούν στην Ελλάδα επιτρέπεται μόνο σε αλλοδαπούς.

Η ίδρυση και λειτουργία ιδιωτικών εκπαιδευτηρίων κατώτερης και μέσης παιδείας από ιδιώτες επιτρέπεται υπό όρους (Σ 16 § 8). Με άλλα λόγια, αναγνωρίζεται υπό όρους σχετικό ατομικό δικαίωμα. Αντίθετα, *«Η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται»*. Υπό το φως του δικαίου της Ε.Ε., δεν αποκλείεται κατά το Σύνταγμα η ίδρυση και λειτουργία παραρτημάτων αλλοδαπών πανεπιστημίων προερχομένων από την Ε.Ε. (ΣτΕ Ολ. Ιουν. 2025).

Το δικαίωμα δωρεάν παιδείας (Σ 16 § 4) είναι κοινό, και μάλιστα αχώριστο, και υφίσταται εφόσον υπάρχει κρατικό εκπαιδευτήριο. Το δικαίωμα δεν περιορίζεται στην υποχρεωτική φοίτηση, δεν εκτείνεται όμως στις μεταπτυχιακές σπουδές (ΣτΕ Ολ. 2411/2012). Μετά την υποχρεωτική φοίτηση, το δικαίωμα είναι συμβατό με σύστημα εξετάσεων και περιορισμένο αριθμό σπουδαστών.

Παράδειγμα: Το σύστημα για την κατάταξη πτυχιούχων διαφορετικών τμημάτων, για απόκτηση δεύτερου πανεπιστημιακού πτυχίου, με βάση τον βαθμό του πρώτου τους πτυχίου κατά σειρά φθίνουσα είναι αντισυνταγματικό. Πράγματι, αντιμετωπίζει με όμοιο τρόπο ανόμοια πτυχία, που έχουν απονεμηθεί από διαφορετικά τμήματα και διαφορετικά Α.Ε.Ι. και ύστερα από διαφορετικό χρόνο σπουδών κάθε υποψηφίου, και έτσι προσβάλλει την αρχή της ισότητας (Σ 4 § 1). Επίσης, δεν επιτρέπει στους σπουδαστές να *«διακρίνονται... ανάλογα με τις ικανότητές τους»* (Σ 16 § 4 εδ. β'), δηλαδή προσβάλλει την αξιοκρατία. Αντίθετα, το σύστημα κατάτακτηριων εξετάσεων των πτυχιούχων είναι συνταγματικό (4 ν. 3404/2005 και υ.α. Φ1/192329/Β3, ΦΕΚ Β', 3185, 2013).

V. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΡΧΕΣΘΑΙ

500.- Περιεχόμενο. – Τα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι σχηματίζουν ζεύγος και εξασφαλίζουν από κοινού την ελεύθερη συλλογική πνευματική κίνηση.

Η συλλογική δράση των ανθρώπων για την προώθηση των ιδεών τους γίνεται είτε *ευκαίρι* και *εκαί* με συναθροίσεις είτε με ενώσεις, που προορίζονται να *διάρκεσουν*. Τα αντίστοιχα δικαιώματα του συνέρχεσθαι και περισσότερο του συνεταιρίζεσθαι τα αντιμετωπίζουν με κάποια δυσπιστία οι μεγάλες επαναστάσεις. Ιδίως η Γαλλική δεν βλέπει με καλό μάτι το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι. Οι συναθροίσεις μπορούν να καταλήξουν σε νέες επαναστατικές εκδηλώσεις και οι ενώσεις αποτελούν ενδιάμεσα σώματα ή συντεχνίες (corporations) μεταξύ λαού και ατόμων, τις οποίες θεωρούν τότε χαρακτηριστικό του παλαιού καθεστώτος και εμπόδια στη γενική θέληση. Η Γαλλική Επανάσταση δεν δέχεται περιορισμό της εξουσίας του λαού, δηλαδή των ίδιων των επαναστατών. Όμως από το 1830 περίπου και το βελγικό Σύνταγμα, τα δύο αυτά δικαιώματα αναγνωρίζονται γενικώς στο συνταγματικό κίνημα, διότι το μεμονωμένο άτομο παραμένει αλλιώς απροστάτευτο.

Με τις συναθροίσεις επιδεικνύεται η πολιτική δύναμη όσων συμμετέχουν και επιδιώκουν ορισμένους σκοπούς.

Το Σύνταγμα ορίζει χωρίς ρητή παραπομπή στον νόμο (βλ. κατωτ. αρ. 458) ότι «Οι Έλληνες έχουν το δικαίωμα να συνέρχονται ήσυχα και χωρίς όπλα» (Σ 11 § 1), δηλαδή να συρρέουν στον ίδιο τόπο. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι προστατεύει από δυσμενείς συνέπειες όποιον διοργανώνει συνάθροιση ή μετέχει σε αυτή. Το Σύνταγμα επιτρέπει την θέσπιση με νόμο ειδικών περιορισμών μόνο για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις.

501.- Προστατεύονται οι συναθροίσεις και όχι οι συγκεντρώσεις. – Οι δύο έννοιες διαφέρουν. Οι συναθροίσεις γίνονται μετά από προηγούμενη συνεννόηση και έχουν σκοπό τη συλλογική άσκηση της ελευθερίας της γνώμης. Αντίθετα, οι συγκεντρώσεις γίνονται μάλλον τυχαία και χωρίς προπαρασκευή και έχουν σκοπούς διαφορετικούς από τους σκοπούς των συναθροίσεων, δηλαδή ψυχαγωγικούς, εμπορικούς κλπ. Η συνταγματική προστασία καλύπτει μόνο τις συναθροίσεις, διότι μόνο σε αυτές διακινούνται ιδέες. Εξ άλλου, η διοργάνωση συνεπάγεται ότι απέναντι στο κράτος υπάρχουν συγκεκριμένα άτομα υπεύθυνα για τη συνάθροιση και όχι μόνον ανεύθυνος όχλος. Η διοργάνωση προϋποθέτει ότι όσοι συρρέουν σε ένα τόπο έχουν συνείδηση ότι ασκούν ατομικό τους δικαίωμα. Η συνάθροιση έχει περιορισμένη χρονική διάρκεια και μετά τη λήξη της δεν απομένει κανένας νομικός δεσμός μεταξύ όσων έλαβαν μέρος.

Εν τούτοις, ακόμη και οι αυθόρμητες συναθροίσεις προστατεύονται, διότι το συνταγματικό κείμενο δεν τις εξαιρεί. Άλλωστε, έχουν και κάποια προπαρασκευή και σκοπό.

Παράδειγμα: Η συρροή περιέργων ύστερα από αυτοκινητικό ατύχημα είναι συγκέντρωση. Ο αρχιεπίσκοπος Χριστόδουλος διοργανώνει συνάθροιση όπου ομιλεί υπέρ της αναγραφής του θρησκευματος στα δελτία ταυτότητας (2000). Αυθόρμητες είναι οι συναθροίσεις της 23ης Ιουλίου 1974, όταν καταρρέει η δικτατορία. Επίσης για την ανθρωποκτονία του Γρηγορόπουλου (2008)

Οι συγκεντρώσεις για σκοπούς αποκλειστικώς θρησκευτικών, εμπορικών, ψυχαγωγικών ή για την παρακολούθηση δημοσίων θεαμάτων ή αθλητικών αγώνων δεν προστατεύονται από το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, αλλά ενδεχομένως από άλλες διατάξεις (π.χ., τη θρησκευτική ελευθερία).

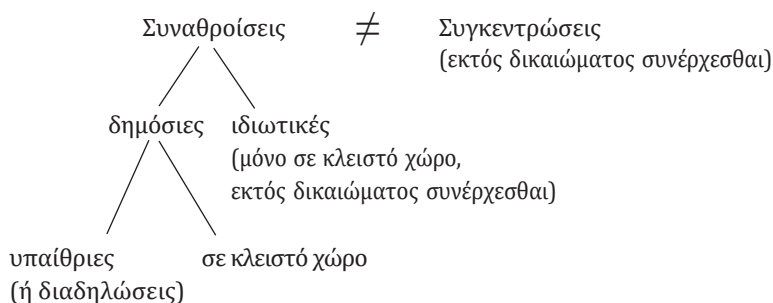
502.- Διακρίσεις των συναθροίσεων. – Οι συναθροίσεις είναι δημόσιες ή ιδιωτικές. Οι δημόσιες είναι υπαίθριες (διαδηλώσεις) ή σε κλειστό χώρο, ενώ οι ιδιωτικές γίνονται μόνο σε κλειστό χώρο.

Δημόσιες είναι οι συναθροίσεις στις οποίες μπορεί να προσέλθει ο καθένας

ή στις οποίες καλούνται να προσέλθουν ορισμένες κατηγορίες προσώπων χωρίς ατομικές προσκλήσεις. Οι δημόσιες υπαίθριες γίνονται σε ανοιχτό, μη περιτοιχισμένο, χώρο και ενδέχεται να κινούνται (πορείες). Οι δημόσιες σε κλειστό χώρο γίνονται σε οίκημα ή περιφραγμένο χώρο κλπ. όπου μπαίνει ο καθένας.

«Δημόσια υπαίθρια συνάθροιση» είναι η σταθερή ή κινούμενη συνάθροιση προσώπων, προσωρινής διάρκειας, που πραγματοποιείται μετά από προηγούμενη συνεννόηση ή πρόσκληση σε ανοικτό, μη περιτοιχισμένο χώρο, για τον ίδιο σκοπό, ιδίως για από κοινού διαμαρτυρία, προβολή απόψεων, διατύπωση αιτημάτων οποιουδήποτε χαρακτήρα ή λήψη σχετικών αποφάσεων» (2 § 1 ν. 4703/2020).

Στις ιδιωτικές συναθροίσεις προσέρχονται μόνον άτομα που έχουν προσκληθεί ονομαστικά. Τις ιδιωτικές δεν τις καλύπτει το δικαίωμα του συνέρχεσθαι, είναι όμως απολύτως ελεύθερες. Τις προστατεύουν το άσυλο της κατοικίας και το απαραβίαστο της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής (Σ 9 § 1).



503.- «...ήσυχα και χωρίς όπλα». – Η έννομη τάξη προστατεύει τις συναθροίσεις μόνον εφόσον γίνονται «ήσυχα και χωρίς όπλα» (Σ 11 § 1). Ήσυχα δεν σημαίνει χωρίς θόρυβο, σημαίνει ειρηνικά («*paisiblement*», βελγικό Σύνταγμα). Ήσυχη είναι η συνάθροιση εφόσον δεν αποβλέπει στην άσκηση βίας κατά προσώπων ή πραγμάτων και, γενικότερα, εφόσον δεν έχει εγκληματικό σκοπό. Βέβαια, καμία άδικη ή αξιόποινη πράξη (π.χ., ανθρωποκτονία, εξύβριση ή παράβαση του Κ.Ο.Κ.) δεν δικαιολογείται μόνο και μόνο επειδή γίνεται σε συνάθροιση. Άλλωστε, τα ίδια ισχύουν και όταν ασκείται οποιοδήποτε ατομικό δικαίωμα.

Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι δεν συνοδεύεται από τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει». Αντίθετα, το βελγικό Σύνταγμα, από το οποίο ελήφθη η διάταξη στο Σύνταγμα του 1864, περιέχει τέτοια επιφύλαξη, που από τυχαίους λόγους δεν μεταφέρθηκε. Ο όρος «ήσυχα» περιέχει την τήρηση των ποινικών και λοιπών διατάξεων. Άλλωστε, σε παρόμοιο αποτέλεσμα καταλήγουμε ερμηνευτικώς χαράσσοντας τα εγγενή όρια του δικαιώματος. (Για την έμμεση επιφύλαξη βλ. κατωτ. αρ. 541).

Μια ήσυχη συνάθροιση είναι οπωσδήποτε *«χωρίς όπλα»*. Τα συνταγματικά κείμενα όμως του 19ου αιώνα προβλέπουν και αυτή την προϋπόθεση, επειδή τότε γίνονταν ένοπλα συλλαλητήρια. Όπλα θεωρούνται και πράγματα που κατά κυριολεξία δεν είναι όπλα, αλλά μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως όπλα (π.χ., λοστοί, καδρόνια, τούβλα, μανιβέλες, αλυσίδες ποδηλάτου). Με όπλο δεν επιτρέπεται να συμμετέχει κανείς σε συνάθροιση, ακόμη και αν έχει άδεια οπλοφορίας.

Μια ήσυχη συνάθροιση μπορεί να διαταραχθεί από ξένα πρόσωπα. Κάτι τέτοιο όμως δεν της αφαιρεί τον ήσυχο χαρακτήρα της, εκτός αν επέλθει σύρραξη μεταξύ των συναθροισμένων και όσων την διαταράσσουν.

504.- Υποκειμένα. – Να συνέρχονται μπορούν μόνο φυσικά πρόσωπα. Η θέσπιση κάποιων περιορισμών για τους ανηλίκους, ανάλογα με την ηλικία τους, είναι θεμιτή, αλλά όχι για όσους έχουν δικαίωμα ψήφου. Να διοργανώνουν συναθροίσεις μπορούν όχι μόνο τα άτομα, αλλά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και οι ενώσεις προσώπων χωρίς νομική προσωπικότητα. Φορείς του δικαιώματος δεν είναι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου παρά μόνον εφόσον το Σύνταγμα κατοχυρώνει την αυτοδιοίκησή τους (Ο.Τ.Α., Α.Ε.Ι., Εκκλησία της Ελλάδος). Παρόμοια ισχύουν για τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με σωματειακή μορφή (π.χ., Δ.Σ.Α.).

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει το δικαίωμα μόνον υπέρ των Ελλήνων. Η ΕΣΔΑ επεκτείνει την προστασία σε *«παν πρόσωπον»* (άρ. 11 § 1), αλλά επιτρέπει την επιβολή περιορισμών στην πολιτική δραστηριότητα των αλλοδαπών (άρ. 16). Επίσης, επιτρέπει την επιβολή περιορισμών στην άσκηση του δικαιώματος εφόσον τους προβλέπει ο νόμος και αποτελούν τα *«αναγκαία μέτρα εν δημοκρατική κοινωνία διά την εθνικήν ασφάλειαν, την δημόσιαν ασφάλειαν, την προάσπισιν της τάξεως και πρόληψιν του εγκλήματος, την προάσπισιν της υγείας και της ηθικής, ή την προστασίαν των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων»* (ΕΣΔΑ 11 § 2 εδ. β'). Συνεπώς, η επιβολή περιορισμών πρέπει να εξετάζεται κατά περίπτωση.

505.- Οι δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις. – *«Μόνο στις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις μπορεί να παρίσταται η αστυνομία»* (Σ 11 § 2 εδ. α'). Στις δημόσιες συναθροίσεις σε κλειστό χώρο δεν μπορεί, παρά μόνον αν το ζητούν κάθε φορά οι διοργανωτές τους. Οι συναθροίσεις σε κλειστό χώρο δεν μπορούν να απαγορευθούν προληπτικώς, μπορούν όμως να περιορισθούν ή να διαλυθούν αν σε αυτές παραβιάζονται γενικώς κανόνες δικαίου.

Τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις (ή διαδηλώσεις) η αστυνομική αρχή μπορεί να τις απαγορεύσει, οπωσδήποτε με αιτιολογημένη απόφασή της, *«γενικά, αν εξαιτίας τους επίκειται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, σε ορισμένη*

δε περιοχή, αν απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής, όπως νόμος ορίζει» (Σ 11 § 2 εδ. β').

Ο νόμος για τις δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις (4703/2020) προβλέπει οργανωτή των συναθροίσεων και υποχρεώσεις του, καθώς και αστυνομικό ή λιμενικό διαμεσολαβητή για συνεργασία μαζί του, και ορίζει τότε επιτρέπεται απαγόρευση ή επιβολή περιορισμών ή διάλυση τέτοιων συναθροίσεων, καθώς και διαδικαστικές εγγυήσεις, ποινικές κυρώσεις και αστική ευθύνη.

Σε αδρές γραμμές, «Ο οργανωτής οφείλει να γνωστοποιήσει στην κατά τόπον αρμόδια αστυνομική ή λιμενική αρχή, την πρόθεσή του να καλέσει το ευρύ κοινό ή ορισμένες κατηγορίες προσώπων ή αριθμό συγκεκριμένων ατόμων να συμμετάσχουν σε υπαίθρια συνάθροιση, σε συγκεκριμένο τόπο και χρόνο». Τέτοια υποχρέωση δεν υφίσταται για τις έκτακτες συναθροίσεις, που πραγματοποιούνται ένεκα απρόβλεπτου γεγονότος, και φυσικά για τις αυθόρμητες, αλλά και στις αυθόρμητες η αρχή «καλεί τους συμμετέχοντες να ορίσουν οργανωτή, εφόσον οι υφιστάμενες συνθήκες το επιτρέπουν». Ο οργανωτής υποχρεούται να συνεργάζεται με την αρχή, να ενημερώνει τους μετέχοντες «να μη φέρουν αντικείμενα πρόσφορα για την άσκηση βίας» και να ορίζει άτομα για περιφρούρηση. Η αρχή «οφείλει να διασφαλίζει την ακώλυτη άσκηση του δικαιώματος». «Επικείμενη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση μπορεί να απαγορευθεί αν: α) επαπειλείται σοβαρός κίνδυνος για τη δημόσια ασφάλεια, λόγω ιδιαίτερας πιθανής διάπραξης σοβαρών εγκλημάτων, ιδίως, κατά της ζωής, της σωματικής ακεραιότητας, της ιδιοκτησίας και της πολιτειακής εξουσίας ή β) απειλείται σοβαρή διατάραξη της κοινωνικοοικονομικής ζωής σε ορισμένη περιοχή ή γ) πρόκειται για δημόσια υπαίθρια συνάθροιση ο σκοπός της οποίας αντιτίθεται προς τον σκοπό ήδη προγραμματισμένης γνωστοποιηθείσας και μη απαγορευθείσας συνάθροισης που πραγματοποιείται ή βρίσκεται σε εξέλιξη στην ίδια περιοχή ή εγγύς της ίδιας περιοχής και κατά το αυτό χρονικό διάστημα», αλλά τότε η αρχή «υποδεικνύει ενδεικτικά, εφόσον είναι εφικτό, ως εναλλακτικές επιλογές, άλλες περιοχές, κατάλληλες για την πραγματοποίηση της συνάθροισης». «Επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών σε σχέση με επικείμενη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση, εάν πιθανολογείται ότι η διεξαγωγή της θα διαταράξει δυσανάλογα την κοινωνικοοικονομική ζωή της συγκεκριμένης περιοχής, λόγω ιδίως των ειδικότερων κυκλοφοριακών και άλλων ιδιαίτερων τοπικών συνθηκών». «Η διάλυση δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης που βρίσκεται σε εξέλιξη δύναται να διαταχθεί, εάν: α) πραγματοποιείται παρά την έκδοση απόφασης απαγόρευσης... ή β) οι συμμετέχοντες δεν συμμορφώνονται προς τους περιορισμούς που επιβλήθηκαν. ή γ) μετατρέπεται σε βίαιη με τη διάπραξη σοβαρών αξιόποινων πράξεων, όπως επιθέσεων κατά προσώπων, εμπρησμών, φθορών δημόσιας ή ιδιωτικής περιουσίας, βιαιοπραγιών κατά της αστυνομικής δύναμης και ιδίως σε περιπτώσεις που χρησιμοποιούνται αυτοσχέδιοι εκρηκτικοί και εμπρηστικοί μηχανισμοί, φωτοβολίδες, αιχμηρά αντικείμενα ή από τη συνέχισή της προκαλείται άμεσος κίνδυνος κατά της ζωής ή σωματική βλάβη ή δ) πραγματοποιείται χωρίς να έχει γνωστοποιηθεί». Η αρχή «μπορεί να χρησιμοποιεί προς τούτο κάθε νόμιμο, πρόσφορο, αναγκαίο και ανάλογο με τις περιστάσεις μέσο, εφόσον προηγουμένως δεν έχει καταστεί δυνατή η εκούσια συμμόρφωση και αποχώρηση των συμμετεχόντων σε συνάθροιση». Για την απαγόρευση χρειάζεται σύμφωνη γνώμη του οικείου προέδρου πρωτοδικών, για την επιβολή περιορισμών απλή γνώμη του δημάρχου και για τη διάλυση σύμφωνη γνώμη του παρισταμένου αρμόδιου εισαγγελέα πρωτοδικών. Η σχετική απόφαση «πρέπει να είναι εδικά αιτιολογημένη», δηλαδή δεν αρκεί γενική αναφορά στις προϋποθέσεις, αλλά χρειάζεται υπαγωγή συγκεκριμένων περιστατικών σε αυτές.

Η συμμετοχή σε απαγορευμένη συνάθροιση στοιχειοθετεί ενδεχομένως απείθεια ή και παρακώλυση συγκοινωνιών (Π.Κ. 169, 292) σε συνδυασμό με παραβάσεις του Κ.Ο.Κ. Η συμμετοχή, με πρόθεση, σε συγκεντρωμένο πλήθος που μεταχειρίζεται βία για να εξαναγκάσει κάποιον αρχή ή υπάλληλο να ενεργήσει ή να παραλείψει μια πράξη, στοιχειοθετεί σ τ ά σ η (Π.Κ. 170 § 1). «Όσοι αλλοιώνουν ή επιχειρούν να αλλοιώσουν με β ι α ι ο π ρ α γ ί ε ς τον ειρηνικό χαρακτήρα δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης τιμωρούνται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών» (13 § 1 ν. 4703).

«Ο οργανωτής δημόσιας υπαίθριας συνάθροισης ευθύνεται για την α π ο ζ η μ ί ω σ η όσων υπέστησαν βλάβη της ζωής (sic!), της σωματικής ακεραιότητας και της ιδιοκτησίας από τους συμμετέχοντες στη δημόσια υπαίθρια συνάθροιση. Από την ευθύνη αυτή απαλλάσσεται εάν είχε γνωστοποιήσει εγκαίρως τη διεξαγωγή της συνάθροισης και αποδεικνύει ότι έχει τηρήσει τις υποχρεώσεις του», δηλαδή περιοριστικά για συνεργασία με την αρχή, ενημέρωση των μετεχόντων και περιφρούρηση (13 § 2 ν. 4703). Το ζήτημα είναι αν στην πράξη ένας καταστηματάρχης που διαδηλωτές του έσπασαν την προθήκη έχει συμφέρον να ζητήσει αποζημίωση ή να το ξεχάσει. –Οπωσδήποτε, η αποζημίωση νεκρών είναι αδύνατη. Ο σ ο φ ό ς Α. Κ. (928) προβλέπει σε «περίπτωση θανάτωσης» αποζημίωση όποιου «κατά το νόμο είχε δικαίωμα να απαιτεί από το θύμα διατροφή ή παροχή υπηρεσιών».

Η άσκηση του δικαιώματος του συνέρχεσθαι υπόκειται στους γενικούς περιορισμούς του άρθρου 29 § 2. Δηλαδή το δικαίωμα περιορίζεται εφόσον «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», εκδηλώσεις όμως άλλου είδους δεν απαγορεύονται. Για τους υπόλοιπους δημοσίους υπαλλήλους κλπ. η ίδια απαγόρευση ισχύει μόνο «κατά την άσκηση των καθηκόντων τους».

VI. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΖΕΣΘΑΙ

506.– Ιστορία και ονομασία. – Από τη φύση της κάθε ένωση προσώπων εμπεριέχει την επιδίωξη κάποιου σκοπού. Στην ηπειρωτική Ευρώπη, την ελευθερία δημιουργίας ενώσεων προσώπων (βλ. ανωτ. αρ. 500) την αναγνωρίζει αρχικά το βελγικό Σύνταγμα του 1831 και την εδραιώνει η βιομηχανική επανάσταση του 19ου αιώνα.

Το δικαίωμα του «συνεταιρίζεσθαι» φαίνεται να αφορά μόνο τους συνεταιρισμούς με την τεχνική έννοια του όρου και όχι κάθε μη κερδοσκοπική ένωση προσώπων. Το Σύνταγμα χρησιμοποιεί μόνο τις λέξεις «ενώσεις και μη κερδοσκοπικά σωματεία». Εν τούτοις, η παραδοσιακή ορολογία επικρατεί, επειδή κυριολεκτεί, ενώ η συνταγματική διατύπωση χωλαίνει. Στο ελληνικό δίκαιο οι ενώσεις είναι άλλοτε κερδοσκοπικές και άλλοτε όχι, ενώ κερδοσκοπικά σωματεία είναι άγνωστα.

Τη συνδικαλιστική ελευθερία και την απεργία (Σ 23) τις μελετά το εργατικό δίκαιο.

507.– Περιεχόμενο. – Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι έχει αντικείμενο τη σύσταση διαρκών ενώσεων πάντοτε μ η κ ε ρ δ ο σ κ ο π ι κ ώ ν. Η ένωση μπορεί να είναι είτε σ ω μ α τ ε ί ο είτε ά τ υ π η. Τα σωματεία τα ρυθμίζει ο αστικός κώδικας (78επ.) και έχουν νομική προσωπικότητα. Οι άτυπες ενώσεις είναι αστικές εταιρίες όταν υπάρχουν «κοινές εισφορές» (ΑΚ 741). Η αστική εταιρία μπορεί να αποκτήσει νομική προσωπικότητα μόνον εφόσον επιδιώκει οικονομικό σκοπό (ΑΚ 784).

Ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας μπορεί να είναι φιλολογικός, φιλανθρωπικός, επαγγελματικός, πολιτικός, θρησκευτικός, ψυχαγωγικός κλπ. Αντίθετα, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι δεν προστατεύει ούτε τις εμπορικές εταιρίες και τους αστικούς και αγροτικούς συνεταιρισμούς, διότι έχουν σκοπό το κέρδος, ούτε τους οικοδομικούς συνεταιρισμούς ή οργανισμούς, διότι είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ούτε τους αναγκαστικούς συνεταιρισμούς, που ιδρύονται με νόμο (Σ 12 § 5). Τις αστικές εταιρίες τις προστατεύει το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι, μόνον εφόσον δεν είναι κερδοσκοπικές. Τις κερδοσκοπικές ενώσεις τις προστατεύει το δικαίωμα συμμετοχής στην οικονομική ζωή της χώρας (Σ 5 § 1).

Η ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι περιλαμβάνει τη σύσταση, τη διατήρηση και λειτουργία, τη διάλυση των ενώσεων κλπ., την προσχώρηση και την αποχώρηση, καθώς και την αποσώληση της ιδιότητας του μέλους, εφόσον βέβαια η ένωση είναι νόμιμη.

508.- Υποκείμενα. – Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι προστατεύεται από το Σύνταγμα μόνο για τους Έλληνες. Η ΕΣΔΑ επεκτείνει την προστασία στον καθένα, αλλά επιτρέπει στα συμβαλλόμενα μέρη να επιβάλλουν «*περιορισμούς εις την πολιτικήν δραστηριότητα των ξένων*» (άρθρο 16). Συνεπώς, η διάταξη «*Όσοι διοικούν σωματεία πρέπει να είναι Έλληνες πολίτες*» (107 ΕισΝΑΚ) αφορά πλέον μόνο τα σωματεία με πολιτική δραστηριότητα.

Νομοθετικοί περιορισμοί στο δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι των ανηλίκων (π.χ., συναίνεση όσων ασκούν τη γονική μέριμνα) είναι κατ' αρχήν θεμιτοί, αλλά με σεβασμό της αρχής της αναλογικότητας. Φορείς του δικαιώματος είναι και τα ίδια τα σωματεία και οι άτυπες ενώσεις. Έτσι σχηματίζονται οι λεγόμενοι «*συνεταιρισμοί συνεταιρισμών*» (π.χ., Γ.Σ.Ε.Ε.). Φορείς όμως δεν είναι τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (π.χ., οι Ο.Τ.Α.).

Οι δικηγορικοί, ιατρικοί κλπ. σύλλογοι είναι νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (κράτος) και δεν τους προστατεύει αυτό το δικαίωμα, που είναι ατομικό.

509.- Περιορισμοί. – Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι το ασκεί κανείς «*τηρώντας τους νόμους, που ποτέ όμως δεν μπορούν να εξαρτήσουν την άσκηση του δικαιώματος αυτού από προηγούμενη άδεια*» (Σ 12 § 1). Το δικαίωμα το συνοδεύει παραπομπή στον νόμο, που μπορεί να το περιορίζει. Το Σύνταγμα πάντως απαγορεύει μόνον ένα προληπτικό μέτρο, την προηγούμενη άδεια, είτε αυτή προέρχεται από την εκτελεστική εξουσία είτε από τη δικαστική.

Επομένως δικαιολογούνται οι ρυθμίσεις του αστικού κώδικα για τα σωματεία. Το σωματείο αποκτά προσωπικότητα από τη στιγμή που εγγραφεί στο ειδικό βιβλίο που τηρείται στο πρωτοδικείο της έδρας του (Α.Κ. 78, 83). Αν συντρέχουν οι νόμιμοι όροι, ο ειρηνοδίκης δέχεται την αίτηση για την εγγραφή υποχρεωτικώς (Α.Κ. 81), δηλαδή ασκεί απλώς έλεγχο νομιμότητας. Η άσκηση κρατικής εποπτείας είναι ανεκτή μόνον όταν αφορά τη νομιμότητα.

«Το σωματείο δεν μπορεί να διαλυθεί για παράβαση του νόμου ή ουσιώδους διάταξης του καταστατικού του, παρά μόνο με δικαστική απόφαση». Αυτά «εφαρμόζονται αναλόγως και σε ενώσεις προσώπων που δεν συνιστούν σωματείο» (Σ 12 §§ 2-3).

Η παράβαση του νόμου πρέπει να αφορά συγκεκριμένη διάταξη. Συνεπώς, η διάταξη «αν ο σκοπός ή η λειτουργία του σωματείου έχουν καταστεί παράνομοι ή ανήθικοι ή αντίθετοι προς τη δημόσια τάξη» (Α.Κ. 105) εμπεριέχει γενικές ρήτρες, τις οποίες υπό το φως του Συντάγματος πρέπει να ερμηνεύουμε στενά και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Η παράβαση μ π ο ρ ε ί να οδηγήσει το δικαστήριο σε διάλυση του σωματείου, αλλά δεν γεννά υποχρέωση του δικαστηρίου με το ίδιο περιεχόμενο.

510.- Γεωργικοί, αστικοί και αναγκαστικοί συνεταιρισμοί. – «Οι γεωργικοί και αστικοί συνεταιρισμοί κάθε είδους αυτοδιοικούνται σύμφωνα με τους όρους του νόμου και του καταστατικού τους και προστατεύονται και εποπτεύονται από το Κράτος, που είναι υποχρεωμένο να μεριμνά για την ανάπτυξή τους. – Επιτρέπεται η σύσταση με νόμο αναγκαστικών συνεταιρισμών που αποβλέπουν στην εκπλήρωση σκοπών κοινής ωφέλειας ή δημόσιου ενδιαφέροντος ή κοινής εκμετάλλευσης γεωργικών εκτάσεων ή άλλης πλουτο-παραγωγικής πηγής, εφόσον πάντως εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση αυτών που συμμετέχουν» (Σ 12 §§ 4-5).

Οι συνεταιρισμοί αυτοί υπόκεινται σε έντονη εποπτεία νομιμότητας και σκοπιμότητας. Ενίσταται αναγορεύονται με νόμο σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (π.χ., οικοδομικοί συνεταιρισμοί). Προέχων σκοπός των αναγκαστικών συνεταιρισμών δεν είναι το οικονομικό όφελος των μελών τους αλλά το όφελος της εθνικής οικονομίας. Οπωσδήποτε, το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι πρέπει να είναι σεβαστό.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η Ένωση Οινοπαραγωγικών Συνεταιρισμών Σάμου αρνείται να χορηγήσει «άδεια οινοποίησης» επειδή ο α.ν. 6085/1934 προβλέπει αναγκαστική συμμετοχή των οινοπαραγωγών Σάμου σε συνεταιρισμούς που οινοποιούν και εμπορεύονται το μοσχάτο. Η άρνηση όμως αυτή θίγει το δικαίωμα του (μη) συνεταιρίζεσθαι (ΕΔΔΑ, 2015, Μυτιληναίος και Κωστάκης κατά Ελλάδας).

VII. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΟΥ ΑΝΑΦΕΡΕΣΘΑΙ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΑΡΧΕΣ

511.- Τι είναι. – Το ατομικό αυτό δικαίωμα εξασφαλίζει την άτυπη π ρ ό σ β α σ η κάθε ατόμου σ τ ι ς α ρ χ έ ς του υπό ευρεία έννοια κράτους. Το περιεχόμενό του είναι διαδικαστικό και όχι ουσιαστικό.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α τ α: Αν γράψετε την ιστορία της ζωής σας, μπορείτε να την καταθέσετε στο πρωτόκολλο οποιασδήποτε αρχής και ο αρμόδιος υπάλληλος οφείλει να την παραλάβει. Ακόμη και κάθε στρατιώτης έχει δικαίωμα να βγαίνει στην αναφορά, υπό τους όρους βέβαια των κανονισμών. Αν υπογράψουμε κείμενο με συμβουλές προς τον Πρόεδρο Τραμπ για την αντιμετώπιση της διεθνούς τρομοκρατίας και το διαδώσουμε, ασκούμε την ελευθερία της γνώμης (Σ 14 § 1). Αν όμως το ίδιο κείμενο το καταθέσουμε σε κάποια αρχή, τότε ασκούμε το δικαίωμα του αναφέρεσθαι.

Το Σύνταγμα αναγνωρίζει το δικαίωμα σε αδρές γραμμές και αναθέτει στον νόμο τη διαρρύθμισή του. Αναφορά μπορεί κανείς πάντοτε να καταθέτει. Μόνον, όμως, αν αυτή πληροί τους όρους τους νόμου, γεννάται υποχρέωση της αρχής να απαντήσει: «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο» (Σ 10 § 1). Σχετικώς ισχύει το ν.δ. 796/1971.

Αναφορά υποβάλλει κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό («πολλοί μαζί»). Η αναφορά απευθύνεται όχι σε οποιονδήποτε δημόσιο υπάλληλο, αλλά σε κάθε διοικητική αρχή, δηλαδή όργανο του κράτους με αρμοδιότητα για την έκδοση διοικητικών πράξεων. Η αρχή πρέπει να είναι η αρμόδια ή η προϊσταμένη της ή αυτή που την εποπτεύει. «Εάν η αναφορά περιήλθεν εις αναρμοδιάν αρχήν, αυτή υποχρεούται όπως... διαβιβάση ταύτην εις την αρμοδίαν» (4 § 2 ν.δ. 796) εντός 10 ημερών και να το ανακοινώσει στον ενδιαφερόμενο.

Ειδικώς, επειδή «Κανένας δεν εμφανίζεται στη Βουλή αυτόκλητος για να αναφέρει οτιδήποτε προφορικά ή εγγράφως», οι αναφορές προς τη βουλή «παρουσιάζονται από βουλευτή ή παραδίδονται στον Πρόεδρό» της. «Η Βουλή έχει δικαίωμα να αποστέλλει τις αναφορές στους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς, οι οποίοι υποχρεούνται να δίνουν διευκρινίσεις όποτε τους ζητηθούν» (Σ 69), δηλαδή οι αναφορές καταλήγουν στην εκτελεστική εξουσία. Αναφορές προς την ίδια τη βουλή είναι δυνατές μόνον εφόσον ασκείται «κοινοβουλευτική διοίκηση» (π.χ., έργα στο βουλευτήριο). Παρομοίως, αναφορές προς τις δικαστικές αρχές επιτρέπονται όταν αυτές ασκούν διοίκηση. Όταν απονέμουν δικαιοσύνη, νοούνται μόνον ένδικα βοηθήματα (ή μέσα).

Αναφορά θεωρείται έγγραφο που διαλαμβάνει συνήθως «αιτιάσεις κατά ενεργείας ή παραλείψεως μίας αρχής ή οργάνου της και περιέχει αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης» (2 § 1 ν.δ. 796). Και χωρίς αιτιάσεις, όμως, είναι νοητή αναφορά, εφόσον ζητεί από την αρχή ενέργεια ή παράλειψη ή παροχή πληροφοριών.

Η αναφορά είναι πάντοτε γράπτη, πρέπει να έχει ορισμένα τυπικά στοιχεία (να έχει συνταχθεί στην ελληνική, να έχει υπογραφεί, να περιέχει όνομα κ.λπ.) και υποβάλλεται με κάθε πρόσφορο μέσον.

512.- Η στάση της αρχής. – Συνέπεια της υποβολής αναφοράς είναι η υποχρέωση των διοικητικών αρχών «να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με τον νόμο» (Σ 10 § 1). Το δικαίωμα ανήκει στο status positivus, αλλά οι παραπομπές στον νόμο μειώνουν την αποτελεσματικότητά του. Πάντως, η αρχή υποχρεούται να απαντήσει εγγράφως εντός 30 ημερών. Εφόσον η αναφορά θίγει κυβερνητική πράξη (βλ. ανωτ. αρ. 130 και κατωτ. αρ. 552), η αρχή δεν υποχρεούται να απαντήσει, υποχρεούται όμως να την παραλάβει.

Αν η αναφορά περιέχει παραβάσεις (π.χ., εξύβριση), πάλι υποχρεούται η αρχή να απαντήσει. *«Μόνο μετά την κοινοποίηση της τελικής απόφασης της αρχής στην οποία απευθύνεται η αναφορά, και με την άδειά της, επιτρέπεται η δίωξη εκείνου που την υπέβαλε για παραβάσεις που τυχόν υπάρχουν σ' αυτή»* (Σ 10 § 2). Τούτο ισχύει για κάθε λογής δίωξη. Έτσι, ο αναφερόμενος προστατεύεται από κάθε προσπάθεια της αρχής να αποφύγει την απάντηση.

Στο δικαίωμα του αναφέρεσθαι θεμελιώνονται όλες οι διοικητικές προσφυγές, δηλαδή η απλή, η ειδική και η ενδικοφανής.

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει τουλάχιστον την απλή (αίτηση θεραπείας ή ιεραρχική προσφυγή), την οποία δεν προβλέπουν ειδικές διατάξεις. Η ειδική όμως προβλέπεται από ειδικές διατάξεις και επιτρέπει τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων που προσβάλλονται. Η ενδικοφανής, τέλος, έχει τα χαρακτηριστικά της ειδικής και επί πλέον επιτρέπει να επανεξετασθεί η υπόθεση στην ουσία της (24-27 ΚΔΔιαδ, βλ. τα εγχειρίδια διοικητικού δικαίου). Η προηγούμενη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του οικείου ένδικου βοηθήματος.

Η ανάπτυξη της διοικητικής δικαιοσύνης μείωσε τη σπουδαιότητα του δικαίωματος του αναφέρεσθαι, αλλά η επέκταση των κρατικών δραστηριοτήτων επαναφέρει τη χρησιμότητά του. Η εξωδικαστική επίλυση των διαφορών είναι ασυγκρίτως προτιμότερη. Ακόμη, στο δικαίωμα του αναφέρεσθαι στηρίζονται οι συχνές δηλώσεις διαμαρτυρίας ή συμπαραστάσεως οι οποίες συγκεντρώνουν υπογραφές ως αντίδραση σε προσβολές δικαιωμάτων και σε πολλά άλλα θέματα.

513.- Οι αιτήσεις για πληροφορίες. – Από τις αναφορές διαφέρουν οι απλές αιτήσεις για πληροφορίες ή χορήγηση εγγράφων. Και εδώ *«Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως ο νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παρόδου άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως ο νόμος ορίζει»* (Σ 10 § 3).

«Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή, δια ζώσης ή ηλεκτρονική, επώνυμη ή ανώνυμη αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των δημοσίων εγγράφων, διοικητικών και ιδιωτικών... Το δικαίωμα δεν υφίσταται στην περίπτωση που παραβλάπτεται απόρρητο...» (5 ν. 2690 ΚΔΔιαδ, όπου λεπτομερείς ρυθμίσεις).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

Ι. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ

514.- Η ιδεολογική εξέλιξη. – Πριν από τις μεγάλες επαναστάσεις, η προστασία της ατομικής ιδιοκτησίας δεν είναι πάντοτε δεδομένη, αν και γενικώς την αναγνωρίζουν. Οι θεολόγοι του μεσαίωνα και οι Γάλλοι νομικοί επί Λουδοβίκου ΙΔ' δέχονται δικαίωμα ιδιοκτησίας μόνο για τον ηγεμόνα «*θείω δικαίω*» (βλ. ανωτ. αρ. 14). Αντίθετα, η σχολή του φυσικού δικαίου, και ιδίως ο Λοκ, αναγνωρίζουν την ιδιοκτησία ως ατομικό δικαίωμα (βλ. ανωτ. αρ. 77). Ο Ρουσό, πάντως, απορρίπτει την ατομική ιδιοκτησία: «*Οι καρποί ανήκουν σε όλους και η γη σε κανένα*». Εδώ η Γαλλική Επανάσταση δεν τον ακολουθεί. Τη διδασκαλία του την αναπτύσσουν ποικιλοτρόπως τα αριστερά ρεύματα.

Ακόμη και στις ημέρες μας, η έννοια της ιδιοκτησίας δεν νοείται με τον ίδιο τρόπο σε όλες τις έννομες τάξεις. Οι σχετικές αντιλήψεις διαφέρουν έντονα από τις κρατούσες στην Ευρώπη, π.χ., σε ορισμένες αφρικανικές χώρες, όπου η φυλή είναι ζωντανή οντότητα, ή άλλοτε στις χώρες του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι, στο πλαίσιο του Ο.Η.Ε. (1966), το Διεθνές σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα και το Διεθνές σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και μορφωτικά δικαιώματα δεν περιλαμβάνουν το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας.

Η Διακήρυξη του 1789 προσδίδει στην ιδιοκτησία την ίδια αξία με τα σπουδαιότερα ατομικά δικαιώματα: «*Σκοπός κάθε πολιτικής ενώσεως είναι η διατήρηση των φυσικών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου. Αυτά τα δικαιώματα είναι η ελευθερία, η ιδιοκτησία, η ασφάλεια και η αντίσταση στην τυραννία*» (άρ. 2). Η ίδια Διακήρυξη χαρακτηρίζει την ιδιοκτησία «*δικαίωμα απαραβίαστο και ιερό*» (άρ. 17) και έτσι εκφράζει τους πόθους αστών και αγροτών.

Με την πάροδο του χρόνου, επικρατεί, τουλάχιστον στον δυτικό κόσμο, συμβιβασμός και η προστασία παύει να είναι απόλυτη.

Π.χ., το Σύνταγμα της Βαϊμάρης εγγυάται την ιδιοκτησία, αλλά προσθέτει: «*Η ιδιοκτησία δημιουργεί υποχρεώσεις. Η χρήση της πρέπει συγχρόνως να υπηρετεί και το δημόσιο συμφέρον*» (15 § 3). Στην ελαστικότερη προστασία της ιδιοκτησίας οδηγεί και κάτι άλλο. Η γη δεν είναι πλέον η μοναδική πλουτοπαραγωγική πηγή ούτε καν η σπουδαιότερη. Άρα η προστασία πρέπει να περιλαμβάνει και άλλες μορφές οικονομικής ισχύος, που είναι και αυτές προϊόντα της εργασίας του ατόμου.

Έτσι, φθάνουμε στην προστασία της εν γένει περιουσίας. Τώρα φορολογούνται και οι νέες μορφές πλούτου (π.χ., χρηματιστηριακά προϊόντα, άυλα αγαθά) και η φορολόγηση της ιδιοκτησίας γίνεται περισσότερο ανεκτή από άλλοτε. Όταν το κράτος ασκεί οικονομική πολιτική, αναπόφευκτα επιδρά, άλλοτε θετικά και άλλοτε αρνητικά, στην περιουσιακή κατάσταση όλων των ατόμων. Η απηνής φορολογία μετά την οικονομική καταστροφή επιτρέπει να κατανοήσουμε καλύτερα τη διακύμανση των αντιλήψεων. Παρομοίως και η πανδημία του 2020.

515.- Τι προστατεύεται. – Ορίζοντας ότι «*Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους*» (17 § 1), το Σύνταγμα δεν διευκρινίζει την έννοια της ιδιοκτησίας. Όπως και υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα, η κρατούσα γνώμη θεωρεί έως το 1998 ότι η συνταγματική έννοια περιλαμβάνει την κυριότητα και κάθε άλλο ε μ π ρ ά γ μ α τ ο δικαίωμα, ενώ δεν περιλαμβάνει άλλα δικαιώματα, και, ειδικότερα, τα ενοχικά. Ο όρος ιδιοκτησία δεν ταυτίζεται με τον όρο περιουσία. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να προσβάλλει κεκτημένα δικαιώματα ακόμη και χωρίς αποζημίωση, εφόσον αυτά δεν υπάγονται στη συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας.

Μια μεγάλη στροφή της νομολογίας επεκτείνει την προστασία στο σύνολο της περιουσίας, που είναι έννοια πολύ ευρύτερη. Κατ' αρχάς, αναγνωρίζεται υπερνομοθετική προστασία με βάση όχι το Σύνταγμα, αλλά το πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ (ν.δ. 53/1974), που υπερισχύει έναντι των κοινών νόμων (Σ 28 § 1, βλ. Α.Π. 40/1998, ΣτΕ 542/1999).

Το άρθρο 1 του Πρόσθετου Πρωτοκόλλου ορίζει ότι «*Παν φυσικόν ή νομικόν πρόσωπον δικαιούται σεβασμού της περιουσίας του.*». «*Με τη διάταξη αυτή κατοχυρώνεται ο σεβασμός της περιουσίας του προσώπου, το οποίο μπορεί να τη στερηθεί μόνο για λόγους δημόσιας ωφέλειας. Στην έννοια της περιουσίας περιλαμβάνονται όχι μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα, αλλά και όλα τα δικαιώματα "περιουσιακής φύσεως" και τα κεκτημένα "οικονομικά δικαιώματα". Καλύπτονται έτσι τα ενοχικά περιουσιακά δικαιώματα και ειδικότερα απαιτήσεις, είτε αναγνωρισμένες με δικαστική ή διαιτητική απόφαση, είτε απλώς γεννημένες κατά το εθνικό δίκαιο, εφόσον υπάρχει νόμιμη προσδοκία, με βάση το ισχύον, έως την προσφυγή στο δικαστήριο, δίκαιο, ότι μπορούν να ικανοποιηθούν δικαστικά*» (Α.Π. 40/1998). Σε αυτή την ενδιάμεση φάση της νομολογίας, το Σύνταγμα προστατεύει, π.χ., μόνο την κυριότητα πάνω στο φύλο χαρτιού μιας μετοχής, ενώ τα ενοχικά δικαιώματα από τη μετοχή τα προστατεύει η ΕΣΔΑ.

Τελικώς, η νομολογία θεωρεί ότι η συνταγματική έννοια της ιδιοκτησίας καλύπτει κάθε είδους περιουσία (Α.Π. 6/2007, ΣτΕ 1116, 1117/2014). Ωστόσο, πάντοτε κατά την νομολογία, ο περιορισμός ή η στέρηση ενοχικών δικαιωμάτων «*δεν είναι απαλλοτρίωση κατά την έννοια του άρθρου 17 παρ. 2 του Συντάγματος, ώστε να εξαρτάται η νομιμότητα της στέρησης της ιδιοκτησίας από την καταβολή προηγούμενης, δικαστικώς προσδιοριζόμενης πλήρους αποζημίωσης*».

Και τούτο «Διότι η παρ. 2 αφορά μόνο σε εμπράγματα δικαιώματα, όπως συνάγεται από τη διατύπωση της (η οποία αναφέρεται και σε παραχώρηση δικαιωμάτων “επί άλλου ακινήτου”) αλλά και επομένων παραγράφων του ιδίου άρθρου (βλ. αναφορά στην “κατάληψη” του απαλλοτριουμένου, κατά την παρ. 4 ή στην απώλεια προσόδων του απαλλοτριουμένου “ακινήτου” κατά την παρ. 5). Εξ άλλου, σύμφωνα με τα άρθρα 5 παρ. 1, 17 παρ. 1 και 25 παρ. 1 του Συντάγματος, σε περίπτωση συνδρομής σοβαρού λόγου δημοσίου συμφέροντος είναι επιτρεπτός ο περιορισμός των πάσης φύσεως ενοχικών δικαιωμάτων, εάν υπό τις δεδομένες συνθήκες κρίνεται αναγκαίος και πρόσφορος για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και συμβατός με την αρχή της αναλογικότητας» (ΣτΕ 1117/2014).

Η νομολογιακή αυτή λύση σχεδόν ακυρώνει τη διεύρυνση της συνταγματικής έννοιας της ιδιοκτησίας. Την εξηγεί μόνον η βούληση (βλ. ανωτ. αρ. 150) του δικαστηρίου να διασώσει τη συνταγματικότητα του δεύτερου μνημονίου. Με άλλα λόγια, διαμέσου του Συντάγματος εξουδετερώνεται η προστασία που παρέχει στην εν γένει περιουσία η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

516.– Η προστασία δεν είναι απόλυτη. – Τα δικαιώματα που απορρέουν από την ιδιοκτησία «δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος» (Σ 17 § 1). Έτσι, ο κύριος πράγματος – αλλά και *mutatis mutandis* ο δικαιούχος ενοχικού δικαιώματος – «μπορεί, εφόσον δεν προσκρούει στο νόμο ή σε δικαιώματα τρίτων, να το διαθέτει κατ’ αρέσκειαν και να αποκλείει κάθε ενέργεια άλλου πάνω σ’ αυτό» (Α.Κ. 1000). Συνεπώς, στέρηση δεν αποτελεί μόνον η αφαίρεσή του και η μεταβίβασή του σε άλλους, αλλά και η καταστροφή του και οποιαδήποτε άλλη προσβολή που απόκλειει ή μειώνει την άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων.

Στέρηση ιδιοκτησίας δεν αποτελούν οι γενικοί περιορισμοί της κυριότητας, όπως είναι, π.χ., όσοι αφορούν το ύψος των οικοδομών, την ανέγερση οικοδομών σε ορισμένες περιοχές, τη λειτουργία ορισμένων βιομηχανιών κοντά σε κατοικίες κλπ.

Πρβλ. Α.Κ.1003: «Περιορισμοί κυριότητας, εκπομπές. Ο κύριος ακινήτου έχει υποχρέωση να ανέχεται την εκπομπή καπνού, αιθάλης, αναθυμιάσεων, θερμότητας, θορύβου, δονήσεων ή άλλες παρόμοιες επενέργειες που προέρχονται από άλλο ακίνητο, εφόσον αυτές δεν παραβιάζουν σημαντικά τη χρήση του ακινήτου του ή προέρχονται από χρήση συνήθη για ακίνητα της περιοχής του κτήματος από το οποίο προκαλείται η βλάβη».

Φορείς του δικαιώματος της ιδιοκτησίας είναι όλα τα άτομα, Έλληνες και αλλοδαποί, καθώς και τα νομικά πρόσωπα, ακόμη και τα δημόσια όσον αφορά την ιδιωτική τους περιουσία.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η περιουσία των πανεπιστημίων – αλλά και του Δημοσίου – προστατεύεται από την αυθαίρετη επιβολή δημοτικών τελών.

Αν ο νόμος καταργήσει ένα δημόσιο νομικό πρόσωπο, η ιδιωτική του περιουσία περιέρχεται στο κράτος (ή Δημόσιο) χωρίς τούτο να αποτελεί απαλλοτρίωση.

517.- Η αναγκαστική απαλλοτρίωση. – Το Σύνταγμα δεν αποκλείει την αναγκαστική απαλλοτρίωση, δηλαδή τη στέρηση της ιδιοκτησίας με μ ο ν ο μ ε ρ ή πράξη αρμόδιου οργάνου του κράτους. Για να ισοφαρίσει, όμως, κάπως τις συνέπειές της, απαιτεί δημόσια ωφέλεια ορισμένη με νόμο και προηγούμενη πλήρη αποζημίωση ορισμένη από δικαστήριο. Ειδικότερα:

Πρώτον, η αναγκαστική απαλλοτρίωση γίνεται «μόνο για δ η μ ό σ ι α ω φ έ λ ε ι α».

Δημόσια ωφέλεια «υφίσταται οσάκις εξυπηρετείται το γενικότερο κοινωνικόν συμφέρον, όταν ωφελείται το κοινωνικόν σύνολον. Τοιαύτη ωφέλεια δύναται να υπάρξη όταν η αναγκαστική απαλλοτρίωσις ενεργείται όχι μόνον υπέρ του Κράτους, αλλά και υπέρ τρίτων, αρκεί να συντρέχη και δι' αυτούς το γενικότερον συμφέρον. Αλλά δεν αποτελεί δημοσίαν ωφέλειαν η εκ της απαλλοτριώσεως απλή αύξησης της περιουσίας ή των εσόδων του Κράτους, εφ' όσον δεν συνδυάζεται προς εξυπηρέτησιν του κοινωνικού συμφέροντος» (Σγουρίτσας).

Η δημόσια ωφέλεια (βλ. ανωτ. αρ. 198) είναι έννοια ρευστή. Υφίσταται όταν η αναγκαστική απαλλοτρίωση γίνεται όχι μόνον υπέρ του Δημοσίου αλλά και υπέρ τρίτων, εφόσον εξυπηρετείται γενικότερο συμφέρον (π.χ., εγκατάσταση βιομηχανίας, αποκατάσταση ακτημόνων, δημιουργία γυμναστηρίων κ.λπ.).

Δεύτερον, τη δημόσια ωφέλεια την ορίζει ο υ σ ι α σ τ ι κ ό ς ν ό μ ο ς.

Η αναγκαστική απαλλοτρίωση δεν επιτρέπεται «παρά μόνο για δημόσια ωφέλεια που έχει αποδειχθεί με τον προσήκοντα τρόπο, όταν και όπως ο νόμος ορίζει» (Σ 17 § 2 εδ. α'). Εναπόκειται στον νομοθέτη να καθορίσει πότε υπάρχει δημόσια ωφέλεια και πώς αποδεικνύεται η ύπαρξή της. Ο νομοθέτης όμως δεσμεύεται από τα όρια της έννοιας της δημόσιας ωφέλειας. Βασικός είναι ο ν. 2882/2001, Κώδικας αναγκαστικών απαλλοτριώσεων ακινήτων, όπως ισχύει, που περιέχει λεπτομερείς ρυθμίσεις.

Σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, το αν υφίσταται δημόσια ωφέλεια το βεβαιώνει με πράξη της η διοίκηση που κηρύσσει την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Η κήρυξη γίνεται με κοινή απόφαση του αρμόδιου υπουργού και του υπουργού Οικονομικών ή με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου ή με απόφαση του περιφερειάρχη.

Τρίτον, πρέπει να «προηγηθεί π λ ή ρ η ς α π ο ζ η μ ί ω σ η» του ιδιοκτήτη.

Η στέρηση της ιδιοκτησίας γίνεται «πάντοτε αφού προηγηθεί π λ ή ρ η ς αποζημίωση, που να ανταποκρίνεται στην αξία την οποία είχε το απαλλοτριούμενο κατά το χρόνο της συζήτησης στο δικαστήριο για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης. Αν ζητηθεί απευθείας ο οριστικός προσδιορισμός της αποζημίωσης, λαμβάνεται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της σχετικής συζήτησης στο δικαστήριο.

Αν η συζήτηση για τον οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης διεξαχθεί μετά την παρέλευση έτους από τη συζήτηση για τον προσωρινό προσδιορισμό, τότε για τον προσδιορισμό της αποζημίωσης λαμβάνε-

ται υπόψη η αξία κατά το χρόνο της συζήτησης για τον οριστικό προσδιορισμό. Στην απόφαση κήρυξης πρέπει να δικαιολογείται ειδικά η δυνατότητα κάλυψης της δαπάνης αποζημίωσης. Η αποζημίωση, εφόσον συναινεί ο δικαιούχος, μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου.

3. ...Η ενδεχόμενη μεταβολή της αξίας του απαλλοτριουμένου μετά τη δημοσίευση της πράξης απαλλοτρίωσης, και μόνο εξαιτίας της, δεν λαμβάνεται υπόψη...

4. ...Πριν καταβληθεί η οριστική ή προσωρινή αποζημίωση διατηρούνται ακέραια όλα τα δικαιώματα του ιδιοκτήτη και δεν επιτρέπεται η κατάληψη...

...Η αποζημίωση που ορίστηκε καταβάλλεται υποχρεωτική το αργότερο μέσα σε ενάμισι έτος από τη δημοσίευση της απόφασης για τον προσωρινό προσδιορισμό της αποζημίωσης και, σε περίπτωση απευθείας αίτησης για οριστικό προσδιορισμό της αποζημίωσης, από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης του δικαστηρίου, διαφορετικά η απαλλοτρίωση αίρεται αυτοδικαίως.

Η αποζημίωση δεν υπόκειται, ως αποζημίωση, σε κανένα φόρο, κράτηση ή τέλος.

5. ...Νόμος ορίζει τις περιπτώσεις υποχρεωτικής ικανοποίησης των δικαιούχων για την πρόσοδο, την οποία έχασαν από το ακίνητο που απαλλοτριώθηκε έως το χρόνο καταβολής της αποζημίωσης» (Σ 17).

Η αποζημίωση πρέπει να καταβάλλεται σε χρήμα. Εφόσον όμως «συναινεί ο δικαιούχος μπορεί να καταβάλλεται και σε είδος ιδίως με τη μορφή της παραχώρησης της κυριότητας άλλου ακινήτου ή της παραχώρησης δικαιωμάτων επί άλλου ακινήτου» (π.χ. με μεταφορά συντελεστή δόμησης). Μόνο μετά την καταβολή επιτρέπονται η αφαίρεση της νομής και η μεταβίβαση της κυριότητας.

Τέλος, «Η αποζημίωση ορίζεται από τα αρμόδια δικαστήρια» (Σ 17 § 4 εδ. α').

Η αποζημίωση «Μπορεί να οριστεί και προσωρινά δικαστικώς, ύστερα από ακρόαση ή πρόσκληση του δικαιούχου, που μπορεί να υποχρεωθεί κατά την κρίση του δικαστηρίου να παράσχει για την είσπραξη της ανάλογη εγγύηση, σύμφωνα με τον τρόπο που ορίζει ο νόμος» (Σ 17 § 4 εδ. β').

Ποτέ το νομοθετικό όργανο δεν μπορεί να ορίσει το ίδιο την αποζημίωση ή να αναθέσει τη σχετική αρμοδιότητα στην εκτελεστική εξουσία. Κάτι τέτοιο προσκρούει στον χωρισμό των εξουσιών. Ο νόμος έχει αναθέσει την αρμοδιότητα στα πολιτικά δικαστήρια και όχι στα διοικητικά (Σ 94 § 3).

Η αρμοδιότητα αυτή των δικαστηρίων αποτελεί την κυριότερη προστασία του ιδιοκτήτη του απαλλοτριουμένου, αλλά και του Δημοσίου ή του τρίτου που καταβάλλει την αποζημίωση. Το Σύνταγμα, πάντως, δεν απαγορεύει να ορίζεται η αποζημίωση με εξώδικο συμβιβασμό.

518.- Η απαλλοτρίωση κατά ζώνες. – «Όταν πρόκειται να εκτελεστούν έργα κοινής ωφέλειας ή γενικότερης σημασίας για την οικονομία της Χώρας, νόμος μπορεί να επιτρέψει την απαλλοτρίωση υπέρ του Δημοσίου ευρύτερων ζωνών, πέρα από τις εκτάσεις που είναι αναγκαίες για την κατασκευή των έργων. Ο ίδιος νόμος καθορίζει τις προϋποθέσεις και τους όρους μιας τέτοιας απαλλοτρίωσης, καθώς και τα σχετικά με τη διάθεση ή χρησιμοποίηση, για δημόσιους ή κοινωφελείς γενικά σκοπούς, των εκτάσεων που απαλλοτριώνονται επιπλέον όσων είναι αναγκαίες για το έργο που πρόκειται να εκτελεστεί» (Σ 17 § 6). Την

υπεραξία από την εκτέλεση του έργου δεν την καρπούνται οι ιδιοκτήτες των γειτονικών εκτάσεων γης, αλλά το Δημόσιο. Άλλωστε, απαλλοτριώση κατά ζώνες επιτρέπεται μόνον υπέρ του Δημοσίου.

519.- Ειδικοί περιορισμοί. – «Νόμος μπορεί να ορίσει ότι για την εκτέλεση έργων με προφανή κοινή ωφέλεια υπέρ του Δημοσίου, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οργανισμών κοινής ωφέλειας και δημόσιων επιχειρήσεων, επιτρέπεται να διανοιχθούν υπόγειες σήραγγες στο επιβαλλόμενο βάθος, χωρίς αποζημίωση, υπό τον όρο ότι δεν θα παραβιάσσεται η συνήθης εκμετάλλευση του υπερκείμενου ακινήτου» (Σ 17 § 7).

«1. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την ιδιοκτησία και τη διάθεση των μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπόγειων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου.

2. Με νόμο ρυθμίζονται τα σχετικά με την ιδιοκτησία, την εκμετάλλευση και διαχείριση των λιμνοθάλασσών και των μεγάλων λιμένων, καθώς και τα σχετικά με τη διάθεση γενικά των εκτάσεων που προκύπτουν από αποξήρανσή τους.

3. Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με τις επιταγές για τις ανάγκες των ενόπλων δυνάμεων σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης, ή για τη θεραπεία άμεσης κοινωνικής ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια τάξη ή υγεία.

4. Επιτρέπεται, σύμφωνα με τη διαδικασία που καθορίζει ειδικός νόμος, ο ανασμός αγροτικών εκτάσεων για την επωφελέστερη εκμετάλλευση του εδάφους, καθώς και η λήψη μέτρων για την αποφυγή της υπέρμετρης κατάρτισης ή για διευκόλυνση της ανασυγκρότησης της κατατμημένης μικρής αγροτικής ιδιοκτησίας.

5. Εκτός από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στις προηγούμενες παραγράφους, μπορεί να προβλεφθεί με νόμο και κάθε άλλη στέρηση της ελεύθερης χρήσης και κάρπωσης της ιδιοκτησίας που απαιτείται από ιδιαίτερες περιστάσεις. Νόμος ορίζει τον υπόχρεο και τη διαδικασία καταβολής στο δικαιούχο του ανταλλάγματος της χρήσης ή κάρπωσης, το οποίο πρέπει να ανταποκρίνεται στις υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες.

Μέτρα που επιβλήθηκαν με την εφαρμογή της παραγράφου αυτής αίρονται αμέσως μόλις εκλείψουν οι ιδιαίτεροι λόγοι που τα προκάλεσαν. Σε περίπτωση αδικαιολόγητης παράτασης των μέτρων αποφασίζει για την άρση τους, κατά κατηγορίες περιπτώσεων, το Συμβούλιο της Επικρατείας, ύστερα από αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον.

6. Με νόμο μπορεί να ρυθμίζονται τα σχετικά με τη διάθεση εγκαταλειμμένων εκτάσεων για την αξιοποίησή τους υπέρ της εθνικής οικονομίας και αποκατάσταση ακτημόνων. Με τον ίδιο νόμο ορίζονται και τα σχετικά με τη μερική ή ολική αποζημίωση των ιδιοκτητών σε περίπτωση επανεμφάνισής τους μέσα σε εύλογη προθεσμία.

7. Με νόμο μπορεί να καθιερωθεί η αναγκαστική συνιδιοκτησία συνεχόμενων ιδιοκτησιών αστικών περιοχών, εφόσον η αυτοτελής ανοικοδόμηση αυτών ή μερικών απ' αυτές δεν ανταποκρίνεται στους όρους δόμησης που ισχύουν ή πρόκειται να ισχύουν στην περιοχή αυτή.

8. Δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθεί η αγροτική ιδιοκτησία των Σταυροπηγιών Ιερών Μονών της Αγίας Αναστασίας της Φαρμακολύτριας στη Χαλκιδική, των Βλατάδων στη Θεσσαλονίκη και του Ευαγγελιστή Ιωάννη του Θεολόγου στην Πάτμο, με εξαίρεση τα μετόχια. Επίσης δεν επιτρέπεται να απαλλοτριωθεί η περιουσία που βρίσκεται στην Ελλάδα των Πατριαρχείων Αλεξανδρείας, Αντιόχειας και Ιερουσολύμων, καθώς και της Ιερής Μονής του Σινά» (άρθρο 18).

«Επίταξη κατά το άρθρο 18 § 3 του Συντάγματος είναι η προσωρινή στέρηση της χρήσεως και καρπώσεως ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους προς τον σκοπό να ικανοποιηθεί έκτακτη και άμεση δημόσια ανάγκη» (Δαγτόγλου), π.χ., επίταξη εκσκαφών για την αντιμετώπιση πλημμύρας. Η επίταξη παύματων επιτρέπεται μόνον υπό τους όρους του Συντάγματος και διαφέρει από την απαλλοτρίωση κατά το ότι είναι προσωρινή. Εντελώς διαφορετική έννοια είναι η επίταξη προσωπικών υπηρεσιών (Σ 22 § 4, βλ. κατωτ. αρ. 529).

II. Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

520.- Η συνταγματική της θεμελίωση. – Το προϊσχύσαν Σύνταγμα του 1952 δεν περιέχει ρητή διάταξη που να προστατεύει την οικονομική δραστηριότητα του ατόμου. Η προστασία θεμελιώνεται στη διάταξη για την προσωπική ελευθερία (βλ. ανωτ. αρ. 467), συνέχεια της οποίας είναι η οικονομική δραστηριότητα με τις ποικίλες μορφές της.

Η οικονομική δραστηριότητα περιλαμβάνει γενικώς την ελευθερία του εμπορίου, της βιομηχανίας και βιοτεχνίας, το δικαίωμα να συνάπτει κανείς συμβάσεις, το δικαίωμα του επιχειρείν με σκοπό το κέρδος κλπ. Το Σύνταγμα (άρ. 22) προστατεύει ειδικώς το δικαίωμα στην εργασία, άρα και το είδος, τα μέσα και τον τρόπο της εργασίας κλπ., καθώς και το δικαίωμα επιλογής επαγγέλματος, που προστατεύεται και από το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας.

Την οικονομική δραστηριότητα του ατόμου το Σύνταγμα την προστατεύει διττώς, και με τη διάταξη για την προσωπική ελευθερία (Σ 5 § 3) και με το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας («Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη», Σ 5 § 1). Η θεμελίωση της προστασίας και στις δύο διατάξεις εξηγείται ιστορικά και τελεολογικά. Το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας δεν υπάρχει στο Σύνταγμα του 1952 και στα προηγούμενα. Η ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας και η ελευθερία των συμβάσεων θεμελιώνονται τότε στην προσωπική ελευθερία, που επιδέχεται πολλούς περιορισμούς. Αυτοί κινούνται, π.χ., από το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων έως την απαγόρευση εμπορίου ναρκωτικών. Άλλωστε, το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας είναι επικουρικό (βλ. κατωτ. αρ. 539) και συνδυάζεται με τον σεβασμό και την προστασία της αξίας του ανθρώπου (Σ 2 § 1). Σήμερα, όχι μόνον η προσωπική ελευθερία επιδέχεται περιορισμούς («Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται, ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος»), αλλά και το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη

της προσωπικότητας κατοχυρώνεται υπό τους τρεις περιορισμούς του (δικαιώματα των άλλων, Σύνταγμα τυπικό και ουσιαστικό και χρηστά ήθη). Με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, επιτρέπονται περιορισμοί στην ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας και την ελευθερία των συμβάσεων, των οποίων πάντως ο πυρήνας πρέπει να μη θίγεται ποτέ.

Η λεγόμενη πολιτική επιστροφή επιτρέπεται από τη διάταξη για την επίταξη προσωπικών υπηρεσιών (Σ 22 § 4, βλ. κατωτ. αρ. 529). Παραπλήσια είναι η διάταξη που επιβάλλει το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης. (Σ 25 § 4: «Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης»).

Η «αναστολή χρήσης ή η απενεργοποίηση του ΑΦΜ λόγω φοροδιαφυγής» αντίκειται στο Σύνταγμα, διότι «συνιστά βαθιά επέμβαση στην οικονομική ζωή του» φορολογουμένου, «η οποία κατ' ουσίαν ισοδυναμεί με απαγόρευση άσκησης της οικονομικής δραστηριότητας» (ΣτΕ Ολ. 869/2025).

Περιορισμοί με νόμο στο ατομικό αυτό δικαίωμα μπορούν να θεμελιωθούν και στη γενική ρήτρα κατά την οποία «Η ιδιωτική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας» (Σ 106 § 2).

Υποκείμενα του δικαιώματος είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα, Έλληνες και αλλοδαποί, αλλά και τα νομικά πρόσωπα, εφόσον αυτό συνάδει με τη φύση τους.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η οικονομική ελευθερία αποκλείει τον κεντρικό σχεδιασμό της οικονομίας.

521.- Ειδικές διατάξεις. – Σχετικές με την οικονομική ελευθερία είναι και άλλες διατάξεις του Συντάγματος, των οποίων η μελέτη αποτελεί αντικείμενο διαφόρων κλάδων της νομικής επιστήμης. Έτσι, το δικαίωμα στην εργασία, το δικαίωμα του συνδικαλιζέσθαι και το δικαίωμα στην απεργία τα εξετάζει λεπτομερώς το εργατικό δίκαιο, την προστασία των διαθηκών και δωρεών υπέρ κοινωφελούς σκοπού το αστικό δίκαιο κ.λπ.

Άρθρο 22: «1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού.

Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρόμοια εργασία ίσης αξίας.

2. Με νόμο καθορίζονται οι γενικοί όροι εργασίας, που συμπληρώνονται από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας συναπτόμενες με ελεύθερες διαπραγματεύσεις και, αν αυτές αποτύχουν, με τους κανόνες που θέτει η διαιτησία.

3. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων εργασίας από τους δημόσιους

υπαλλήλους και τους υπαλλήλους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου.

4. Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται.»

Άρθρο 23: «1. Το Κράτος λαμβάνει τα προσήκοντα μέτρα για τη διασφάλιση της συνδικαλιστικής ελευθερίας και την ανεμπόδιστη άσκηση των συναφών μ' αυτή δικαιωμάτων εναντίον κάθε προσβολής τους, μέσα στα όρια του νόμου.

2. Η απεργία αποτελεί δικαίωμα και ασκείται από τις νόμιμα συστημένες συνδικαλιστικές οργανώσεις για τη διαφύλαξη και προαγωγή των οικονομικών και εργασιακών γενικά συμφερόντων των εργαζομένων.

Απαγορεύεται η απεργία με οποιαδήποτε μορφή στους δικαστικούς λειτουργούς και σ' αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας. Το δικαίωμα προσφυγής σε απεργία των δημόσιων υπαλλήλων και των υπαλλήλων της τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και του προσωπικού των κάθε μορφής επιχειρήσεων δημόσιου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, που η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, υπόκειται στους συγκεκριμένους περιορισμούς του νόμου που το ρυθμίζει. Οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του».

Άρθρο 107: «1. Η πριν από την 21 Απριλίου 1967 νομοθεσία με αυξημένη τυπική ισχύ για την προστασία κεφαλαίων εξωτερικού διατηρεί την αυξημένη τυπική ισχύ που είχε και εφαρμόζεται και στα κεφάλαια που θα εισάγονται στο εξής.

Την ίδια ισχύ έχουν και οι διατάξεις των Κεφαλαίων Α' έως και Δ' του τμήματος Α' του νόμου 27/1975 "περί φορολογίας πλοίων, επιβολής εισφοράς προς ανάπτυξιν της εμπορικής ναυτιλίας, εγκαταστάσεως αλλοδαπών ναυτιλιακών επιχειρήσεων και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων"».

Άρθρο 109: «1. Δεν επιτρέπεται η μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης, κωδικέλλου ή δωρεάς, ως προς τις διατάξεις τους υπέρ του Δημοσίου ή υπέρ κοινωφελούς σκοπού.

2. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η επωφελέστερη αξιοποίηση ή διάθεση, για τον ίδιο ή άλλο κοινωφελή σκοπό, εκείνου που καταλείφθηκε ή δωρήθηκε, στην περιοχή που καθόρισε ο δωρητής ή ο διαθέτης ή στην ευρύτερη της περιφέρεια, όταν βεβαιωθεί με δικαστική απόφαση ότι η θέληση του διαθέτη ή του δωρητή δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί, για οποιονδήποτε λόγο, καθόλου ή κατά το μεγαλύτερο μέρος του περιεχομένου της, καθώς και αν μπορεί να ικανοποιηθεί πληρέστερα με τη μεταβολή της εκμετάλλευσης, όπως νόμος ορίζει...».

Για τους συνεταιρισμούς βλ. ανωτ. αρ. 510.

ΙΙΙ. ΦΟΡΟΣ

Ο ΔΡΑΣΤΙΚΟΤΕΡΟΣ ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΟΥΣΙΑΣ

522.- Η σημασία του φόρου. – Ο φόρος αποτελεί μείωση της περιουσίας (ή της ιδιοκτησίας) του ατόμου, δηλαδή περιορίζει δραστικότητα ένα μεγάλο ατομικό δικαίωμα, όταν μάλιστα το ίδιο το Σύνταγμα προστατεύει την οικονομική δραστηριότητα του ατόμου, η οποία αποβλέπει στην αύξηση της ατομικής περιουσίας. Για να εξασφαλίζει την απαραίτητη ισορροπία μεταξύ ατομικών δικαιωμάτων και δημοσίου συμφέροντος, το Σύνταγμα περιλαμβάνει ορισμένους βασικούς κανόνες για τη φορολογία, που αποτελεί μεταβίβαση οικονομικής ισχύος από τα άτομα στο κράτος. Η μεταβίβαση αυτή γίνεται ύστερα από μονο-

μερή πράξη του κράτους. Εφόσον όμως επικρατεί δημοκρατικό πολίτευμα, η φορολογία οργανώνεται ώστε να έχει λαϊκή νομιμοποίηση χάρη στο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Άλλωστε, το αντιπροσωπευτικό σύστημα και η δημοκρατία των νεότερων χρόνων είναι αλληλένδετα. Όταν οι αντιπρόσωποι του λαού αποφασίζουν για τον φόρο, που καταβάλλουν τα άτομα, τουλάχιστον θεωρητικώς επέρχεται ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων. Ο φόρος γίνεται πολύ ευκολότερα αποδεκτός από τους φορολογουμένους, που άλλωστε επωφελούνται πολλαπλώς από την ανάπτυξη της οικονομίας και του πολιτισμού μέσα στο κρατικό πλαίσιο.

Η συνταγματική προβληματική του φόρου συνδέεται και με την αρχή της ισότητας (βλ. κατωτ. αρ. 536). Αφού ο φόρος είναι αναπόφευκτος –όπως ο θάνατος–, η συζήτηση αφορά πλέον το ύψος του και την κατανομή των βαρών μεταξύ ατόμων και κοινωνικών ομάδων. Πόσα θα πληρώνει ο καθένας; Αυτό είναι αντικείμενο της γενικής πολιτικής του κράτους, την οποία καθορίζει η Κυβέρνηση σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων (Σ 82 § 1). Τους νόμους τους ψηφίζει η βουλή, όπου επικρατεί η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία. Οι φορολογικοί νόμοι, όπως όλοι οι νόμοι, πρέπει να σέβονται τις διατάξεις του Συντάγματος και τις άλλες υπερνομοθετικές διατάξεις, άρα και την ισότητα.

523.– Νομιμότητα και περιορισμένη αναδρομικότητα του φόρου. – Οι σπουδαιότεροι κανόνες που επιβάλλει εν προκειμένω το Σύνταγμα είναι δύο, η νομιμότητα του φόρου και η περιορισμένη αναδρομικότητά του. Και οι δύο συνδέονται στενά με την αρχή της ισότητας και αποβλέπουν στην ασφάλεια του δικαίου και την προστατευόμενη εμπιστοσύνη του διοικουμένου προς το κράτος. Χωρίς αυτές οικονομική ανάπτυξη δεν επιτυγχάνεται.

Η νομιμότητα του φόρου σημαίνει ότι φόρος δεν υπάρχει χωρίς τυπικό νόμο, δηλαδή νόμο ψηφισμένο από τη βουλή (Nullum tributum sine lege). Διοικητική πράξη δεν αρκεί. Η συνταγματική αυτή ρύθμιση για τον φόρο μοιάζει με την αντίστοιχη για τη νομιμότητα των ποινών (Nullum crimen, nulla poena sine lege, Σ 7 § 1). Συγκεκριμένα, «*Κανένας φόρος δεν επιβάλλεται ούτε εισπράττεται χωρίς τυπικό νόμο που καθορίζει το υποκείμενο της φορολογίας και το εισόδημα, το είδος της περιουσίας, τις δαπάνες και τις συναλλαγές ή τις κατηγορίες τους, στις οποίες αναφέρεται ο φόρος*» (Σ 78 § 1). Συνεπώς, μόνο τυπικός νόμος ρυθμίζει τα ουσιαστικά στοιχεία του φόρου, που είναι τέσσερα, δηλαδή το υποκείμενο, το αντικείμενο, ο συντελεστής και οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από αυτόν (ποιος, τι, πόσο, μείον). Τα τρία πρώτα στοιχεία αποβλέπουν στην προστασία των φορολογουμένων, ενώ το τέταρτο στην προστασία του Δημοσίου και στον σεβασμό της αρχής της ισότητας. Το αντικείμενο του φόρου μείον τις απαλλαγές ή εξαιρέσεις αποτελεί τη φορολογική βάση, δηλαδή το τι τελικά φορολογείται. Η νομιμότητα του φόρου –όπως και

η νομιμότητα των ποινών– επιβάλλει κατά κανόνα στενή (γραμματική) ερμηνεία των ουσιαστικών φορολογικών διατάξεων και ποτέ ευρεία ή αναλογική. Πράγματι, ο φόρος αποτελεί περιορισμό του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας ή περιουσίας και όλοι οι περιορισμοί ατομικών δικαιωμάτων ερμηνεύονται στενά, διότι τα ατομικά δικαιώματα αποτελούν τον κανόνα και οι περιορισμοί τους την εξαίρεση.

Ενώ το Σύνταγμα απαγορεύει απολύτως την αναδρομικότητα των ουσιαστικών ποινικών νόμων (7 § 1) και ανέχεται την αναδρομικότητα των οικονομικών ποινικών νόμων, επιτρέπει *περιορισμένη αναδρομικότητα των φορολογικών νόμων*, δηλαδή των νόμων που ρυθμίζουν τα τέσσερα ουσιαστικά στοιχεία του φόρου. «*Φόρος ή άλλο οποιοδήποτε οικονομικό βάρος δεν μπορεί να επιβληθεί με νόμο αναδρομικής ισχύος που εκτείνεται πέρα από το οικονομικό έτος το προηγούμενο εκείνου κατά το οποίο επιβλήθηκε*» (Σ 78 § 2). Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα επιτρέπει την αναδρομική επιβολή φόρων μόνο για το τρέχον οικονομικό έτος και το αμέσως προηγούμενο.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Νόμος δημοσιευμένος την 1η Ιανουαρίου 2016 ή στις 31 Δεκεμβρίου 2016 μπορεί να επιβάλει αναδρομικό φόρο μόνον έως την 1η Ιανουαρίου 2015. – Αποκλείεται «*η αναδρομική ισχύς νόμου διά του οποίου εισάγεται τρόπος υπολογισμού φορολογητέας ύλης διάφορος του πρότερου προβλεπόμενου εφόσον ο νέος τρόπος είναι δυσμενέστερος διά τον φορολογούμενον*» (ΣτΕ 4355/1985, 2001/1976). Εξ άλλου, «*η υπό του νομοθέτου μετ' αναδρομής καθιέρωσις τεκμηρίων κτήσεως εισοδήματος συναγομένων εξ ορισμένων δραστηριοτήτων οία είναι οι γενικώς ενεργούμεναι υπό του φορολογούμενου δαπάναι συνιστά και αυτή συνταγματικώς ανεπίτρεπτον επιβολήν φόρου*» (ΣτΕ 2958/1981).

Το *αντικείμενο* του φόρου είναι το γεγονός ή η έννομη σχέση από την οποία γεννάται κατά τον νόμο η φορολογική υποχρέωση. Π.χ., είναι το εισόδημα, η ακίνητη ή κινητή ιδιοκτησία, η άσκηση επιτηδεύματος, οι εμπορικές πράξεις, οι δωρεές, γονικές παροχές και κληρονομίες κλπ.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το Έκτακτο ειδικό τέλος ηλεκτροδοτούμενων δομημένων επιφανειών (Ε.Ε.Τ.Η.Δ.Ε., γνωστό και ως «*χαράτσι της Δ.Ε.Η.*») είναι συνταγματικό, διότι και η κατοχή ακίνητης περιουσίας μπορεί να αποτελεί αντικείμενο φορολογητέας ύλης, ενώ η αρχή της φορολογικής ισότητας δεν σημαίνει και απαλλαγή κάθε απόδοσης περιουσίας από τη φορολογία (ΣτΕ 1972/2012).

Η νομιμότητα του φόρου προστατεύει τα άτομα από αυθαιρεσίες της εκτελεστικής εξουσίας, διότι τον φόρο τον ψηφίζει η βουλή, που αντιπροσωπεύει τον λαό. Ο φόρος όμως δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δημοψηφίσματος ή «*λαϊκής*» πρωτοβουλίας (Σ 44 § 2, 73 § 6), δηλαδή ο ίδιος ο λαός δεν μπορεί να τον επιβάλλει ή να τον καταργεί ούτε τμήμα του λαού να μετέχει στη σχετική διαδικασία. Αυτές οι ρυθμίσεις φωτίζουν το γιατί η δημοκρατία είναι οπωσδήποτε αντιπροσωπευτική και το πόσο απαραίτητη είναι η ισορροπία των άμεσων οργάνων.

524.-Αντισυνταγματικές διαδικαστικές διατάξεις φορολογικών νόμων.- Οι διατάξεις που δεν αφορούν τα τέσσερα ουσιαστικά στοιχεία του φόρου (βλ. ανωτ. αρ. 523) χαρακτηρίζονται διαδικαστικές. Για τη θέσπιση τέτοιων διατάξεων ούτε απαιτείται τυπικός νόμος ούτε ισχύει ο κανόνας της περιορισμένης αναδρομικότητας. Με άλλα λόγια, διαδικαστικές διατάξεις μπορούν να τεθούν και με ουσιαστικό νόμο, δηλαδή και μετά από νομοθετική εξουσιοδότηση, ενώ η ισχύς τους μπορεί να εκτείνεται και πριν από το προηγούμενο οικονομικό έτος. Αν όμως τέτοιες διατάξεις έχουν ως συνέπεια να αυξάνεται η φορολογική επιβάρυνση συγκεκριμένου φορολογουμένου, τούτο δεν είναι συνταγματικά ανεκτό, διότι έτσι προσβάλλεται εμμέσως η νομιμότητα ή η περιορισμένη αναδρομικότητα του φόρου (ΣτΕ 4355/1985) ή και οι δύο, καθώς και –περαιτέρω, με αυτές τις προσβολές– το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας ή περιουσίας, ενδεχομένως μάλιστα και άλλα, όπως είναι το δικαίωμα συμμετοχής «στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας» (Σ 5 § 1) ή το δικαίωμα εργασίας (Σ 22 § 1) και όπως ούτως ή άλλως η αρχή της ισότητας ιδίως ενώπιον των δημόσιων βαρών (Σ 4 §§ 1, 2 και 5). Άρα το κριτήριο για τη διάκριση των φορολογικών διατάξεων σε ουσιαστικές και δικονομικές είναι το αν συνεπάγονται οικονομική επιβάρυνση του φορολογουμένου.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α : Στον συνταγματικό περιορισμό της αναδρομικότητας εμπίπτουν και οι μεταβολές της διαδικασίας και των μεθόδων για την εξεύρεση της φορολογητέας ύλης ε φ ό - σ ο ν έχουν ως συνέπεια μεγαλύτερη επιβάρυνση του φορολογουμένου (ΣτΕ 2001/1976).

525.- Η παράταση του χρόνου των φορολογικών παραγραφών. – Η πρόβλεψη σε τυπικό νόμο ότι με την πάροδο ορισμένου χρονικού διαστήματος παραγράφεται κάποια φορολογική αξίωση του Δημοσίου συνιστά ουσιαστικό στοιχείο της οικείας φορολογικής ενοχής.

Εν τούτοις, η αδυναμία των φορολογικών αρχών να επιτελούν έγκαιρα το έργο τους – κάτι που καμιά φορά κινεί υποψίες...– οδηγούσε άλλοτε στην παράταση, με τυπικό νόμο, του χρόνου παραγραφής του δικαιώματος του Δημοσίου να καταλογίζει φόρο. Λίγο πριν εκπνεύσει η παράταση ερχόταν μια άλλη και ούτω καθ' εξής. Η νομολογία δεχόταν ότι η παράταση ήταν συνταγματική, αν η σχετική διάταξη δημοσιευόταν εντός της προθεσμίας παραγραφής οπότε η παράταση δεν ισοδυναμούσε, δήθεν, με αναδρομική επιβολή φόρου πέρα από το προηγούμενο της επιβολής του οικονομικό έτος (ΣτΕ 1508/2002, 317/2014). Το κράτος μπορούσε να λέει και να ξελέει. Ευλόγως, τη νομολογία αυτή την επέκριναν ως αντισυνταγματική. Αλλάζει, μόλις το 2017, και εμποδίζει κάπως τη φορολογική διοίκηση να προσβάλλει ατομικά δικαιώματα και να φθείρει την εθνική οικονομία. Συνάμα, το ζήτημα δεν φθάνει στο ΕΔΔΑ.

Κατά τη νέα νομολογία, «η αρχή της ασφαλείας του δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου» (ιδίως Σ 2 § 1 και 25 § 1 εδ. α') «και ειδικότερη εκδήλωση της οποίας αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου... επιτάσσει η κατάσταση του διοικουμένου... να μη μπο-

ρεί να τίθεται επ' αόριστον εν αμφιβόλω. Συνακόλουθα ... απαιτείται να προβλέπεται προθεσμία παραγραφής, η οποία ... πρέπει να ορίζεται εκ των προτέρων και η διάρκειά της να είναι επαρκώς προβλέψιμη από τον διοικούμενο, μετά δε τη λήξη της να μην είναι πλέον δυνατή η επιβολή εις βάρος του διακουμένου ούτε της σχετικής οικονομικής επιβαρύνσεως (φόρου, τέλους, εισφοράς) ούτε οποιασδήποτε σχετικής κυρώσεως». Η «λήξη της παραγραφής πρέπει να προσδιορίζεται στο νόμο συγκεκριμένα, εν αναφορά με συγκεκριμένο χρονικό σημείο και να μην εξαρτάται από ενέργειες δημόσιας αρχής (π.χ. από έκδοση ή και κοινοποίηση εντολής ελέγχου...). Εξάλλου, η παραγραφή πρέπει να έχει, συνολικά, εύλογη διάρκεια, δηλαδή να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας» (ΣτΕ 1738/2017).

Η «διάρκεια της παραγραφής πρέπει να καθορίζεται εκ των προτέρων, ενώ μεταβολή της με την πρόβλεψη επιμηκύνσεως είναι δυνατή μόνον υπό τις προϋποθέσεις» του άρθρου 78 § 2, δηλαδή «με διάταξη θεσπιζόμενη το αργότερο το έτος που έπεται εκείνου στο οποίο ανάγεται η φορολογική υποχρέωση. Κατά συνέπεια, διάταξη νόμου περί παρατάσεως χρόνου παραγραφής φορολογικών αξιώσεων, οι οποίες ανάγονται σε ημερολογιακό έτος προγενέστερο του προηγούμενου της δημοσιεύσεως του νόμου αυτού έτους είναι ανίσχυρη ως» αντισυνταγματική (ΣτΕ 1738/2017). Η περιορισμένη αναδρομικότητα του φόρου γίνεται έτσι σεβαστή.

Η στροφή της νομολογίας επιδρά και περαιτέρω. Κατά τον νόμο, το «δικαίωμα του Δημοσίου για καταλογισμό φόρου εισοδήματος ... λόγω ανακρίβειας της οικείας δήλωσης φορολογίας εισοδήματος ... παραγράφεται, κατ' αρχήν, με την πάροδο πενταετίας ..., αλλά κατά παρέκκλιση ... η παραγραφή καθίσταται δεκαετής», αν «η διαπίστωση της ανακρίβειας» στηρίζεται σε συμπληρωματικά στοιχεία «που περιήλθαν στην αρμόδια για τον καταλογισμό φορολογική αρχή μετά την» πενταετία. Με την επίκληση δήθεν τέτοιων στοιχείων, οι φορολογικές αρχές συνέχιζαν τους ελέγχους και στη πράξη ακύρωναν τη νομολογία. Για να τη διασώσει, λοιπόν, το Συμβούλιο Επικρατείας θεωρεί ότι δεν «αποτελούν συμπληρωματικά στοιχεία εκείνα τα οποία είτε είχαν περιέλθει σε γνώση της φορολογικής αρχής εντός της ... πενταετίας και αγνοήθηκαν ή δεν ελήφθησαν προσηκόντως υπόψη από αυτήν. είτε η φορολογική αρχή όφειλε να έχει λάβει γνώση τους εντός της ίδιας πενταετίας εάν είχε επιδείξει την δέουσα επιμέλεια». Μεταξύ «των βασικών και τακτικών μέσων του φορολογικού ελέγχου της ακρίβειας των δηλώσεων εισοδήματος ... είναι και η εξέταση του υπολοίπου και των κινήσεων των τραπεζικών λογαριασμών του φορολογουμένου στην ημεδαπή». Τα στοιχεία από την εξέταση αυτή «δεν αποτελούν "συμπληρωματικά στοιχεία", ικανά να δικαιολογήσουν ... την επιμήκυνση της ... προθεσμίας παραγραφής. Πράγματι, αν θεωρηθεί ότι» τα στοιχεία αυτά είναι συμπληρωματικά, τότε «ο κανόνας της πενταετούς παραγραφής δεν θα είχε κατ' ουσίαν πεδίο εφαρμογής και η εμφανιζόμενη ως παρέκκλιση δεκαετής παραγραφής θα καθίστατο ο κανόνας» (ΣτΕ 2934/2017). Ούτε οι ανώνυμες καταγγελίες ούτε οι Πληροφοριακές εκθέσεις ελέγχου φορολογίας εισοδήματος του ΣΔΟΕ αποτελούν συμπληρωματικά στοιχεία (ΣτΕ 172/2018, βλ. και ΣτΕ 732/2019, ΑΑΔΕ Ε. 2123/2019).

Όλα αυτά δεν πείθουν άραγε ότι η νομολογία παράγει κανόνες δικαίου, όταν μάλιστα ο θεσμός της παραγραφής είναι δημοκρατικός;

526.- Άλλες διατάξεις του Συντάγματος για τη φορολογία. - Άρθρο 78: «3. Κατ' εξαίρεση, όταν επιβάλλεται ή αυξάνεται εισαγωγικός ή εξαγωγικός δασμός ή φόρος κατανάλωσης, επιτρέπεται η είσπραξή τους από την ημέρα που κατατέθηκε στη Βουλή το σχετικό νομοσχέδιο, υπό τον όρο ότι ο νόμος θα δημοσιευθεί μέσα στην προθεσμία που ορίζει το άρθρο 42 παράγραφος 1 και πάντως το αργότερο μέσα σε δέκα ημέρες από τη λήξη της συνόδου.

4. Το αντικείμενο της φορολογίας, ο φορολογικός συντελεστής, οι απαλλαγές ή εξαιρέσεις από την φορολογία και η απονομή των συντάξεων δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης.

Δεν είναι αντίθετος προς την απαγόρευση αυτή ο καθορισμός με νόμο του τρόπου που βεβαιώνεται η συμμετοχή του Κράτους και των δημόσιων γενικά οργανισμών στην α υ τ ό μ α τ η υπερίσχυση, που προκαλείται αποκλειστικά από την εκτέλεση δημόσιων έργων στην παρακείμενη ιδιωτική ακίνητη περιουσία.

5. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται να επιβληθούν με εξουσιοδότηση νόμων πλαισίων εξισωτικές ή αντισταθμιστικές εισφορές ή δασμοί, καθώς και να ληφθούν οικονομικά μέτρα στο πλαίσιο των διεθνών σχέσεων της Χώρας με οικονομικούς οργανισμούς ή μέτρα που αποβλέπουν στην εξασφάλιση της συναλλαγματικής θέσης της Χώρας».

IV. ΟΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

A. ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΚΑΘΗΚΟΝΤΑ

527.- Η σημασία των κοινωνικών δικαιωμάτων.- Κοινωνικό δικαίωμα λέγεται κάθε συνταγματικά κατοχυρωμένη αξίωση που έχει το άτομο έναντι του κράτους για παροχή. Τα κοινωνικά δικαιώματα έχουν αντίστροφο περιεχόμενο από τα ατομικά (βλ. ανωτ. αρ. 453). Με τα κοινωνικά δικαιώματα αναγνωρίζονται στα άτομα ορισμένες εξουσίες, ώστε αυτά να ξεφύγουν από την οικονομική ανέχεια και να γίνει κάπως ευχερέστερη η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς τους και ο σεβασμός της αξίας τους ως ανθρώπων. Η ικανοποίηση τέτοιων αξιώσεων, εφόσον πραγματώνεται, συνεπάγεται παροχή αγαθών ή υπηρεσιών από το κράτος, που βρίσκει τους απαραίτητους πόρους από τη φορολογία, δηλαδή από την απομείωση της περιουσίας άλλων ατόμων. Πρόκειται για μέθοδο μετριασμού των κοινωνικών ανισοτήτων και εντάσεων. Απομακρυνόμαστε από τον άκρατο φιλελευθερισμό των διακηρύξεων του 18ου αιώνα και δεχόμαστε μερικούς περιορισμούς της οικονομικής ελευθερίας.

Τα κοινωνικά δικαιώματα είναι κατακτήσεις των εργατικών τάξεων κατά τον 20ό αιώνα. Προηγουμένως, εμφανίζονται μόνον ορισμένοι νόμοι για την περιπτωσιακή αντιμετώπιση της φτώχειας και της ανάγκης. Η δεύτερη βιομηχανική επανάσταση (ή τεχνολογική επανάσταση) του τέλους του 19ου αιώνα δημιουργεί οικονομικούς κολοσσούς, απέναντι στους οποίους το άτομο αισθάνεται απελπιστικά αδύναμο και στρέφεται προς το κράτος. Η οικονομική ελευθερία αποκτά πολύ σχετικό νόημα για μεγάλο τμήμα του πληθυσμού και τότε αναπτύσσονται οι σοσιαλιστικές ιδέες. Σε συνταγματικά κείμενα, τα κοινωνικά δικαιώματα εμφανίζονται κυρίως με το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919. Τα οικειοποιούνται ολοκληρωτικά καθεστώτα, διότι ενισχύουν τον ρόλο του κράτους, και τα βρίσκουμε και σε δικτατορικά κείμενα (π.χ., στα Συντάγματα του 1968 και του 1973), ενώ τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα γίνονται σεβαστά μόνο σε δημοκρατικά πολιτεύματα. Από την άλλη πλευρά, η καθιέρωση των κοινωνικών δικαιω-

μάτων στις παραδοσιακές δημοκρατίες, αλλά και η αρχή του κοινωνικού κράτους – ή το «κράτος πρόνοιας» (*welfare state*)» στον αγγλοσαξωνικό κόσμο – είναι απαντήσεις στο αντίπαλο δέος, δηλαδή στη μπολσεβικική επανάσταση του 1917 και στον Ερυθρό Στρατό μετά το 1945. Η κάμψη της κοινωνικής προστασίας μετά την κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού είναι ευεξήγητη.

Τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι κατά κανόνα εξοπλισμένα με αγωγή ή αξίωση. Για κάτι τέτοιο χρειάζεται παρεμβολή του κοινού νομοθέτη. Αφού, όμως, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν παρέχουν στον φορέα τους την εξουσία να τα πραγματώνει άνευ ετέρου, γιατί λέγονται δικαιώματα; Αν το κράτος δεν θέλει ή δεν μπορεί να θεσπίσει παροχές κοινωνικών δικαιωμάτων, είναι, άραγε, αυτά κατά κυριολεξία δικαιώματα; Ή πρόκειται μόνο για «συνταγματικές εντολές» ή «θεσμικές εγγυήσεις» ή «κατευθυντήριες αρχές»; Και όμως, τα κοινωνικά δικαιώματα δεν είναι χωρίς κανένα ρυθμιστικό περιεχόμενο και τούτο φαίνεται στον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, που είναι κυρίως δικαστικός.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Αν ο νόμος δεν προβλέπει κοινωνική ασφάλιση για μια κατηγορία εργαζομένων, αυτοί τη δικαιούνται με βάση την υποχρέωση του κράτους να μεριμνά σχετικώς (Σ 22 § 5). Εξ άλλου, η πρόβλεψη, σε νόμο, ανώτατου οικογενειακού εισοδήματος για τη χορήγηση πολυτεκνικού επιδόματος (Σ 21 § 2) είναι αντισυνταγματική, διότι ο συντακτικός «νομοθέτης, θεσιζοντας την ειδική κρατική φροντίδα υπέρ» των πολυτέκνων, «δεν απέβλεψε στην ενίσχυσή τους ως κατηγορίας οικονομικώς αδυνάτων ή αναξιοπαθούντων προσώπων (ΔΕφΑθ 1965/2011). Παρομοίως, η συμμετοχή και η επιτυχία των υποψήφιων πυροσβεστών «στις αθλητικές εξετάσεις αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για τη συμμετοχή τους στα επόμενα στάδια του διαγωνισμού», αλλά η εγκυμοσύνη, η οποία εμποδίζει υποψήφια «να υποβληθεί στις αθλητικές δοκιμασίες δικαιολογεί χάριν της προστασίας της μητρότητας» (Σ 21 § 1) «την αναβολή της αθλητικής εξέτασης» (ΣτΕ 13/2015). Τέλος, προσχέδιο νόμου περιλαμβάνει διάταξη που ανάγει σε πειθαρχικό αδίκημα την απόκτηση τέκνου εκτός γάμου από γυναίκα υπαξιωματικό. Η διάταξη όμως είναι αντίθετη με τη συνταγματική προστασία της μητρότητας και η ΚΕΝΕ τη διαγράφει.

528.– Ποια είναι τα κοινωνικά δικαιώματα. – Το Σύνταγμα αναγνωρίζει μόνον ένα κοινωνικό δικαίωμα με αγωγή ή αξίωση, το δικαίωμα στην παιδεία στα κρατικά εκπαιδευτήρια, εφόσον πληρούνται οι νόμιμες προϋποθέσεις.

Άρθρο 16. «1. Η τέχνη και η επιστήμη, η έρευνα και η διδασκαλία είναι ελεύθερες· η ανάπτυξη και η προαγωγή τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους...

2. Η παιδεία αποτελεί βασική αποστολή του Κράτους...

3. Τα έτη υποχρεωτικής φοίτησης δεν μπορεί να είναι λιγότερα από εννέα.

4. Όλοι οι Έλληνες έχουν δικαίωμα δωρεάν παιδείας, σε όλες τις βαθμίδες της, στα κρατικά εκπαιδευτήρια. Το Κράτος ενισχύει τους σπουδαστές που διακρίνονται, καθώς και αυτούς που έχουν ανάγκη από βοήθεια ή ειδική προστασία, ανάλογα με τις ικανότητές τους».

Περαιτέρω, το Σύνταγμα αναγνωρίζει αρκετά κοινωνικά δικαιώματα χωρίς αγωγή ή αξίωση. Ο νόμος πάντως μπορεί να ιδρύει αγωγή ή αξίωση (π.χ., στην κοινωνική ασφάλιση). Πρόκειται για ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Άρθρο 21. «1. Η οικογένεια, ως θεμέλιο της συντήρησης και προαγωγής του Έθνους, καθώς και ο γάμος, η μητρότητα και η παιδική ηλικία τελούν υπό την προστασία του Κράτους. Το Κράτος μεριμνά για τη διασφάλιση, συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των πολιτών μέσω ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος, όπως νόμος ορίζει.

2. Πολύτεχνες οικογένειες, ανάπηροι πολέμου και ειρηνικής περιόδου, θύματα πολέμου, χήρες και ορφανά εκείνων που έπεσαν στον πόλεμο, καθώς και όσοι πάσχουν από ανίατη σωματική ή πνευματική νόσο έχουν δικαίωμα ειδικής φροντίδας από το Κράτος.

3. Το Κράτος μεριμνά για την υγεία των πολιτών και παίρνει ειδικά μέτρα για την προστασία της νεότητας, του γήρατος, της αναπηρίας και για την περίθαλψη των απόρων.

4. Η απόκτηση κατοικίας από αυτούς που την στερούνται ή που στεγάζονται ανεπαρκώς αποτελεί αντικείμενο ειδικής φροντίδας του Κράτους.

5. Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή δημογραφικής πολιτικής, καθώς και η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων αποτελεί υποχρέωση του Κράτους.

6. Τα άτομα με αναπηρίες έχουν δικαίωμα να απολαμβάνουν μέτρων που εξασφαλίζουν την αυτονομία, την επαγγελματική ένταξη και τη συμμετοχή τους στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας».

Άρθρο 22 § 5: «Το Κράτος μεριμνά για την κοινωνική ασφάλιση των εργαζομένων, όπως νόμος ορίζει».

Το ελάχιστο εγγυημένο εισόδημα το θεσπίζει η αναθεώρηση του 2019 και τελεί υπό τη ρήτρα «όπως νόμος, ορίζει» (Σ 21 § 1 εδ. β', βλ. ιδίως άρθρα 235 ν. 4389/2016 και 29 ν. 4659/2020). Το παρέχει ο Οργανισμός Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης σε περίπου 273.000 νοικοκυριά που θεωρούνται ευάλωτα.

Με το κοινωνικό δικαίωμα στην εργασία ο πολίτης δεν μπορεί να αξιώσει να του δώσει το κράτος καμία εργασία.

Άρθρο 22 § 1 εδ. α': «Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού».

529.- Τα κοινωνικά καθήκοντα. – Εφόσον το άτομο αναπτύσσει την προσωπικότητά του μέσα στο κρατικό πλαίσιο και ωφελείται πολλαπλώς από αυτό, είναι φυσικό (βλ. ανωτ. αρ. 76-77) να έχει και το άτομο ορισμένες υποχρεώσεις προς το κράτος. Οι υποχρεώσεις, πάντως, αυτές ακολουθούν τα ατομικά δικαιώματα, που αποτελούν το τελικό αίτιο για την οργάνωση κάθε δημοκρατικού κράτους. Τα κοινωνικά καθήκοντα αναγνωρίζονται στο θετικό δίκαιο, ώστε να πραγματώνονται τα ατομικά δικαιώματα σε μεγαλύτερη έκταση.

Το Σύνταγμα αναγνωρίζει πέντε κοινωνικά καθήκοντα. Πρωτίστως, «Κάθε Έλληνας που μπορεί να φέρει ό π λ α είναι υποχρεωμένος να συντελεί στην άμυνα της Πατρίδας, σύμφωνα με τους ορισμούς των νόμων», «Οι Έλληνες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δ η μ ό σ ι α β ά ρ η, ανάλογα με τις δυνάμεις τους» (Σ 4 §§ 5-6) και «Το Κράτος δικαιούνται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και

εθνικής αλληλεγγύης» (Σ 25 § 4, βλ. κατωτ. αρ. 536). Και εδώ το Σύνταγμα χρησιμοποεί αόριστες νομικές έννοιες, που συγκεκριμενοποιούνται με ένθετο δικανικό συλλογισμό.

Παράδειγμα: Με τη διάταξη του άρθρου 25 § 4 δικαιολογούνται πολλά φορολογικά μέτρα. Αν ίσχυε άλλοτε αυτή η διάταξη, θα μπορούσε να καλύψει την εγκατάσταση των προσφύγων, ιδίως μετά το 1922, ή την αγροτική μεταρρύθμιση του Ελευθερίου Βενιζέλου, που πάντως έγιναν.

Το Σύνταγμα επιτρέπει, υπό προϋποθέσεις, την *επίταξη* *προσωπικών υπηρεσιών*, μολονότι απαγορεύει την αναγκαστική εργασία. Τέλος, επιτρέπει την υποχρεωτική συμμετοχή ιδιοκτησιών, χωρίς αποζημίωση, στην *πολεοδομία* (Σ 24 § 3).

Άρθρο 22 § 4: «Οποιαδήποτε μορφή αναγκαστικής εργασίας απαγορεύεται – Ειδικοί νόμοι ρυθμίζουν τα σχετικά με την *επίταξη προσωπικών υπηρεσιών* σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης ή για την αντιμετώπιση αναγκών της άμυνας της Χώρας ή επείγουσας κοινωνικής ανάγκης από θεομηνία ή ανάγκης που μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, καθώς και τα σχετικά με την προσφορά *προσωπικής εργασίας* στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ικανοποίηση τοπικών αναγκών» (βλ. ανωτ. αρ. 520).

530.– Η διεθνής προστασία. – Η Ελλάδα έχει κυρώσει τον Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη (ν. 1426/1984, ν. 2422/1996 και ν. 2595/1998) και το Διεθνές Σύμφωνο (Ο.Η.Ε.) περί Οικονομικών, Κοινωνικών και Μορφωτικών Δικαιωμάτων (ν. 1532/1985) κλπ. Περαιτέρω προστασία παρέχει ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

Β. Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΔΙΚΑΙΟΥ

531.– Η εισαγωγή της αρχής στο Σύνταγμα. – «Τα δικαιώματα του ανθρώπου, ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του κράτους» (Σ 25 § 1 εδ. α'). Στο εδάφιο αυτό του Συντάγματος τις αραιωμένες λέξεις τις εντάσσει η αναθεώρηση του 2001. Τι, λοιπόν, προσθέτει η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου στον κόσμο των κανόνων δικαίου; Αν προσθέτει κάτι, αυτό πρέπει να μην υπήρχε πριν από τη δημοσίευση του ψηφίσματος της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Και η έννοια του κράτους δικαίου και η έννοια του κοινωνικού κράτους απηχούν τον γερμανικό τρόπο του σκέπτεσθαι, ο οποίος έχει τις ρίζες του σε έννομη τάξη με πολίτευμα μοναρχικό και όχι δημοκρατικό (βλ. ανωτ. αρ. 128-129). Η ελληνική, όμως, έννομη τάξη προκύπτει από την Επανάσταση του 1821 και θεμελιώνεται στη λαϊκή κυριαρχία. Κράτος

δικαίου δεν υπήρχε τάχα στην Ελλάδα πριν από το ψήφισμα του 2001; Και βέβαια υπήρχε. Το κράτος δικαίου ταυτίζεται με την ιδανική έννοια του Συντάγματος (βλ. ανωτ. αρ. 141 και 128). Διεθνώς, όταν τα τυραννικότερα καθεστώτα αποκτούν τυπικό Σύνταγμα, η ιδανική έννοια του όρου Σύνταγμα φθείρεται. Γι' αυτό χρησιμοποιείται στη θέση της ο όρος «κράτος δικαίου». Η έννοια του κράτους δικαίου έχει στην Ελλάδα πολύ σχετική χρησιμότητα.

532.- Η αρχή του κοινωνικού κράτους. – Είναι δάνειο από τον θεμελιώδη νόμο της Βόννης, που δεν περιλαμβάνει κοινωνικά δικαιώματα. Όταν το ελληνικό Σύνταγμα έχει τόσα κοινωνικά δικαιώματα, η έννοια του κοινωνικού κράτους ποια περαιτέρω βοήθεια προσφέρει άραγε στους νομικούς; Οπωσδήποτε, έχει ιδεολογική ή πολιτική σημασία. Τη νομική της σημασία εναπόκειται στη νομολογία να την ψηλαφήσει αναδεικνύοντας το ρυθμιστικό περιεχόμενο της «αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου», που υποτίθεται ότι αποτελεί σύζευξη των δύο εννοιών, κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους. Όμως οι δύο αυτές έννοιες είναι αντινομικές. Η αρχή του κράτους δικαίου εγγυάται περισσότερο τα ατομικά δικαιώματα, ενώ η αρχή του κοινωνικού κράτους την αλληλεγγύη ως περιορισμό της ελευθερίας. Προς το παρόν, μήπως στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή του κοινωνικού κράτους έχει σημασία μόνον ως ένα ακόμη ερμηνευτικό βοήθημα για τον έλεγχο της συνταγματικότητας νομοθετικών ρυθμίσεων; Όταν κανένας δεν έχει ποτέ κερδίσει υπόθεση σε δικαστήριο με την επίκληση μόνον της αρχής του κοινωνικού κράτους, είναι προφανές ότι αυτή αποτελεί ατόφιο άτονο δικαίο (βλ. ανωτ. αρ. 157).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

533.- Η σημασία της. – Η δημοκρατία εμπεριέχει και τις ελευθερίες και γι' αυτό ονομάζεται φιλελεύθερη (βλ. ανωτ. αρ. 46 και 56). Η ελευθερία, πολιτική και ατομική, είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την ισότητα. Η ίση συμμετοχή με την ψήφο στις μείζονες πολιτικές αποφάσεις οδηγεί στη λαϊκή κυριαρχία (βλ. ανωτ. αρ. 79), δηλαδή στη δημοκρατία. Από την άλλη μεριά, η ισοπεδωτική ισότητα, σε αντίθεση με την κατ' αξίαν, καταργεί την ελευθερία του ατόμου και έτσι δημιουργεί νέες βαθιές ανισότητες. Η ελευθερία χωρίς ισότητα είναι αφόρητη, αλλά περισσότερο αφόρητη είναι η ισότητα χωρίς ελευθερία. Στην πράξη, η ελευθερία συνοδεύεται πάντοτε από μεγαλύτερη ή μικρότερη ισότητα, ενώ η βίαιη επιβολή της ισότητας αναιρεί την ελευθερία και την ίδια τη δημοκρατία.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το ολοκληρωτικό καθεστώς του Πολ Ποτ και των Ερυθρών Χμερ στην Καμπότζη (1975-1979) εκκλώνει τις πόλεις και εξολοθρεύει τους διοπτροφόρους και τελικά περίπου το ένα τέταρτο του πληθυσμού της, γεγονός που χαρακτηρίζεται αυτογενοκτονία. Ακολουθεί η στρατιωτική κατάληψη της χώρας από το κομμουνιστικό ενιαίο Βιετνάμ.

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει την ισότητα ως γνήσιο α τ ο μ ι κ ό δ ι κ α ί ω μ α και της δίνει τη μορφή α ρ χ ή ς, ώστε η προστασία της να είναι ευρύτερη. Η ισότητα, όπως όλες οι γενικές ρήτρες (π.χ., τα χρηστά ήθη), εξειδικεύεται με ένθετο δικανικό συλλογισμό. Αυτόν τον κάνει ο εφαρμοστής του δικαίου σύμφωνα με τη φ ύ σ η τ ο υ π ρ ά γ μ α τ ο ς σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το να απαιτείται ορισμένη σωματική διάπλαση για την εισαγωγή σε στρατιωτική σχολή δεν αντίκειται στην αρχή της ισότητας. Για την εισαγωγή, όμως, σε σχολή φιλοσοφίας αντίκειται. Στη μία περίπτωση ο ένθετος συλλογισμός καταλήγει σε διαφορετικό συμπέρασμα από ό,τι στην άλλη.

534.- Δύο μορφές. – Η ισότητα στο Σύνταγμα νοείται μόνον ως ν ο μ ι κ ή και όχι ως οικονομική, κοινωνική ή προσωπικότητας. Αυτές ανήκουν στη σφαίρα της ουτοπίας. Η νομική ισότητα έχει δύο μορφές. Αφ' ενός όλοι «Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου» (Σ 4 § 1) και αφ' ετέρου ο ίδιος ο νόμος δεν μπορεί να περιέχει ρυθμίσεις που προσβάλλουν την ισότητα. Η ι σ ό τ η τ α ε ν ώ π ι ο ν τ ο υ ν ό μ ο υ δεσμεύει μόνο την εκτελεστική και τη δικαστική εξουσία, όταν εφαρμόζουν κάθε ουσιαστικό νόμο. Η ι σ ό τ η τ α τ ο υ ί δ ι ο υ τ ο υ ν ό μ ο υ (ή ισότητα δικαίου) δεσμεύει και τη νομοθετική εξουσία, που πρέπει να ρυθμίζει τις όμοιες (ή ίσες)

καταστάσεις με ίσο τρόπο και μέτρο και τις *ανόμοιες* (ή *άνισες*) με *άνισο*. Η ρύθμιση ανόμοιων καταστάσεων με ίσο τρόπο προσβάλλει την αρχή της ισότητας, δηλαδή δεν είναι δίκαιη. Η διάταξη του άρθρου 4 § 1 «*επιβάλλει ισότητα δικαίου, ήτοι απαγορεύει ου μόνον την άνισον εφαρμογήν των νόμων, αλλά και την υπό του νομοθέτου ουσιαστικώς άνισον ρύθμισιν του δικαίου*» (Α.Π. 249/1962). Αποκλίσεις είναι ανεκτές μόνον εφόσον κατά περίπτωση δεν υπερβαίνουν ορισμένα άκρα όρια και δικαιολογούνται από ειδικούς αντικειμενικούς λόγους (π.χ., όταν αναφέρονται σε ολόκληρη κατηγορία προσώπων ή σε ορισμένη εδαφική περιοχή).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Ύστερα από πολύνεκρο αυτοκινητικό δυστύχημα με θύματα μαθητές λυκείου σε σχολική εκδρομή, ο νόμος (16 § 8 ν. 3149/2003) επιτρέπει κατ' εξαίρεση την κατά προτίμηση εισαγωγή σε πανεπιστήμια των συμμαθητών τους που επέζησαν. Αυτό δεν προσβάλλει την ισότητα έναντι των άλλων υποψηφίων στις εισαγωγικές εξετάσεις, διότι η κατάσταση των επιζησάντων δεν είναι όμοια με των άλλων υποψηφίων. Αντίθετα, αν ένας νόμος εξισώνει τον βασικό μισθό των εφετών με τον βασικό μισθό των αρεοπαγιτών ή των λοχαγών με των στρατηγών, πάσχει διότι ρυθμίζει με τρόπο ίσο ανόμοιες έννομες καταστάσεις. Η ανομοιότητα είναι αντικειμενική (*a posteriori*) και όχι συνέπεια προνομίου (*a priori*). (Βλ. και παράδειγμα ανωτ. αρ. 499).

Πρβλ. Ίσοκράτους, *Άρεοπαγитικός*, 21-22: «*Μέγιστον δ' αὐτοῖς συνεβάλετο πρὸς τὸ καλῶς οἰκεῖν τὴν πόλιν, ὅτι δυοῖν ἰσοτήτοιν νομιζομέναιιν εἶναι, καὶ τῆς μὲν ταῦτόν ᾗπασιν ἀπονεμούσης, τῆς δὲ τὸ προσήκον ἐκάστοις, οὐκ ἡγνόουν τὴν χρησιμωτέραν, ἀλλὰ τὴν μὲν τῶν αὐτῶν ἀξιοῦσαν τοὺς χρηστοὺς καὶ τοὺς πονηροὺς ἀπεδοκίμαζον ὥς οὐ δικάϊαν οὖσαν, τὴν δὲ κατὰ τὴν ἀξίαν ἕκαστον τιμῶσαν καὶ κολάζουσιν προηροῦντο καὶ διὰ ταύτης ᾗκουν τὴν πόλιν*». Επίσης Ἀριστοτέλους, *Πολιτικά*, 1325b 5: «*τὸ δὲ μὴ ἴσον τοῖς ἴσοις καὶ τὸ μὴ ὅμοιον τοῖς ὁμοίοις παρὰ φύσιν, οὐδὲν δὲ τῶν παρὰ φύσιν καλόν*».

Π α ρ ᾶ δ ε ί γ μ α: Η με νόμο εξομοίωση, εξ απόψεως προαγωγών, των εξ αρχής μόνιμων υπαλλήλων, που εισήλθαν στην υπηρεσία με διαγωνισμό, και των έκτακτων υπαλλήλων που μονιμοποιήθηκαν με ευεργετικό μέτρο «*αντίκειται στο άρθρο 4 του Συντάγματος, που επιβάλλει όχι μόνο την ίση μεταχείριση των ομοίων περιπτώσεων αλλά και την άνιση των ανομοίων*» (ΣΤΕ 356/1985).

Η ισότητα ισχύει ενώπιον του νόμου. Ισότητα στην παρανομία ή στην αντι-συνταγματικότητα δεν νοείται.

Το Σύνταγμα καθιερώνει την ισότητα μεταξύ Ελλήνων. Δεν αποκλείει την επέκταση του κανόνα και στους αλλοδαπούς με νόμο. Άλλωστε, το ίδιο το Σύνταγμα ορίζει ότι «*Όλοι όσοι βρίσκονται στην Ελληνική Επικράτεια απολαμβάνουν την απόλυτη προστασία της ζωής, της τιμής και της ελευθερίας τους, χωρίς διάκριση εθνικότητας, φυλής, γλώσσας και θρησκευτικών ή πολιτικών πεποιθήσεων*» (Σ 5 § 2 εδ. α'), ενώ την αρχή της ισότητας την υιοθετεί και το ευρωπαϊκό δίκαιο (βλ. ν. 3304/2005 και 20 Χάρτη Θεμ. Δικ. Ε.Ε.).

Το Σύνταγμα δεν καθιερώνει ισότητα των πολιτών προς το κράτος, αλλά μόνον ισότητα των πολιτών μεταξύ τους. Η κρατική εξουσία επιβάλλεται στις σχέσεις της με τους πολίτες, αλλά πάντοτε υπό τους δραστικούς περιορισμούς που είναι τα ατομικά δικαιώματα. Η προνομιακή θέση του κράτους απέναντι στους πολίτες αμβλύνεται όσο το πολίτευμα γίνεται δημοκρατικότερο, αλλά η πτώχευση της Ελλάδας επιφέρει παλινδρόμηση.

Παραδείγματα: Το επιτόκιο υπερημερίας είναι χαμηλότερο για το Δημόσιο από ό,τι για τους ιδιώτες (Α.Ε.Δ. 25/2012). Επιπροσθέτως, το Δημόσιο δεν καταβάλλει τον τόκο με την τελεσιδικία των δικαστικών αποφάσεων που το καταδικάζουν αλλά μόνον αφού αυτές γίνουν αμετάκλητες (326 § 5 ν. 4072/2012). Ασκώντας αιτήσεις αναίρεσως ακόμη και για ασήμαντες υποθέσεις και χωρίς καμία πιθανότητα επιτυχίας, το Δημόσιο αναβάλλει την καταβολή τόκων που οφείλει. Όσο εκκρεμεί η καταβολή τους, οι τόκοι δεν ανατοκίζονται, εκτός αν μετά την καταβολή του κεφαλαίου ασκηθεί νέα αγωγή για όσους τόκους εκκρεμούν, κάτι που δεν γίνεται σχεδόν ποτέ. Όλα αυτά είναι συζητήσιμα και πάντως μηδαμινό επιτόκιο υπερημερίας του Δημοσίου είναι αντισυνταγματικό. –Ο υποχρεωτικός εμβολιασμός «δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας, δεδομένου ότι σε εμβολιασμό υπόκεινται όλα ανεξαιρέτως τα νήπια και παιδιά, πλην εκείνων που» δεν επιτρέπεται για λόγους υγείας να εμβολιαστούν. «Αντιθέτως, θα αντέκειτο στην αρχή της ισότητας η αξίωση προσώπου να μην εμβολιαστεί, επικαλούμενο ότι δεν διατρέχει ατομικός κίνδυνος εφόσον διαβιώνει σε ασφαλές περιβάλλον οφειλόμενο στο γεγονός ότι τα άλλα πρόσωπα του περιβάλλοντος έχουν εμβολιαστεί» (ΣΤΕ 2387/2020).

Η υπεροχή του κράτους έναντι των ατόμων δεν δικαιολογείται όταν το Δημόσιο έχει προνόμια, ιδίως δικονομικά, αντίθετα προς την αρχή της ισότητας των όπλων μεταξύ των διαδίκων, την οποία εμπεριέχει η έννοια της δίκαιης δίκης (ΕΣΔΑ 6).

Παράδειγμα: Το ΕΔΔΑ (Πλατάκου κατά Ελλάδας, 2001) καταδικάζει την Ελλάδα διότι αναστολή προθεσμιών κατά τις δικαστικές διακοπές ίσχυε μόνον υπέρ του Δημοσίου και όχι υπέρ των ατόμων. Νομολογία που θεωρεί ότι τέτοια προνόμια του Δημοσίου δεν θίγουν ατομικά δικαιώματα έχει πρόσθετη συνέπεια ότι δεν ταράσσει το τέλμα των δημόσιων υπηρεσιών.

535.- Ειδικότερες ρυθμίσεις. – «Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις» (Σ 4 § 2). «Όλοι οι εργαζόμενοι, ανεξάρτητα από φύλο ή άλλη διάκριση, έχουν δικαίωμα ίσης αμοιβής για παρεχόμενη εργασία ίσης αξίας» (Σ 22 § 1 εδ. β'). Την ισότητα των φύλων επιβάλλουν και διεθνείς συμβάσεις και εξειδικεύουν πολλοί νόμοι (βλ. ιδίως ν. 1329/1983, Εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας ανδρών και γυναικών κλπ.).

Για την ταχύτερη επικράτηση της ισότητας των φύλων στην πράξη, το Σύνταγμα ανέχεται τα λεγόμενα θετικά μέτρα (ή θετικές διακρίσεις, positive

discrimination, affirmative action). «Δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. Το Κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη, ιδίως σε βάρος των γυναικών» (Σ 116 § 2). Κάθε θετικό μέτρο είναι θεμιτή ανισότητα. Οι διακρίσεις εις βάρος κάθε συνόλου προσώπων διαπιστώνονται μόνο στατιστικά (π.χ., λόγω φύλου, φυλής, χρώματος κλπ., ΕΣΔΑ 14).

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Είναι συνταγματική η διάταξη κατά την οποία στις δημοτικές και περιφερειακές εκλογές ο αριθμός των υποψηφίων συμβούλων από κάθε φύλο ανέρχεται σε ποσοστό 40% τουλάχιστον του αριθμού των υποψηφίων κάθε συνδυασμού, ειδημη ή δήλωση του συνδυασμού για συμμετοχή στις εκλογές είναι απαράδεκτη (14, 51 ν. 4555/2018. ΣτΕ 283/2003, που χρησιμοποιεί τους όρους «αποκαταστατική ισότητα» και «ποσόστωση»). Για τις βουλευτικές εκλογές βλ. ανωτ. αρ. 300. Επίσης, συνταγματικώς υποψήφιοι του ενός από τα δύο φύλα καταλαμβάνουν ποσοστό τουλάχιστον 20% των εκλεγόμενων μελών του διοικητικού συμβουλίου αθλητικών ομοσπονδιών στις οποίες καλλιεργούνται αθλήματα για αθλητές και των δύο φύλων (24 § 9 ν. 2725/1999, Εφ. Αθ 2853/2012).

Ο όρος *επεκτατική ισότητα* χρησιμοποιείται όταν η νομολογία, με βάση την αρχή της ισότητας, εφαρμόζει ευνοϊκές διατάξεις σε περιπτώσεις που δεν προβλέπει ο νόμος. Ενίοτε η νομολογία επεκτείνει είτε κανόνα σε εξαιρέσεις είτε την εξαιρετική ρύθμιση σε περιπτώσεις που δεν αναφέρει ο νόμος. Για κάτι τέτοιο πρέπει το δικαστήριο να διαγνώσει αδικαιολόγητη δυσμενή διάκριση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η επέκταση της απονομής μισθολογικού επιδόματος σε κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων που δεν προβλέπει ο νόμος. Η επέκταση της απαλλαγής από τη στράτευση σε μοναχούς κάθε γνωστής θρησκείας, ενώ ο νόμος προβλέπει αυτή την ευμενή μεταχείριση μόνο για τους μοναχούς της επικρατούσης (ΣτΕ 1016/1963).

«Τίτλοι ευγένειας ή διάκρισης ούτε απονέμονται ούτε αναγνωρίζονται σε Έλληνες πολίτες» (Σ 4 § 7).

Η απαγόρευση αυτή δεν περιλαμβάνει τους ακαδημαϊκούς τίτλους ούτε τίτλους σχετικούς με επάγγελμα κλπ., που πάντως δεν δηλώνονται στο ληξιαρχείο και δεν γίνονται μέρος του ονόματος. Δηλαδή δεν μπορεί κανείς να απαιτεί να τον αποκαλούν, π.χ., «Δόκτωρ Φάουστ» (βλ. Α.Κ. 58-59). Αντισυνταγματικά είναι τόσο το διάταγμα «περί απονομής της προσεπωνυμίας "Δούξ της Σπάρτης" εις τους διαδόχους του Ελληνικού θρόνου» (4 Οκτωβρίου 1868), το οποίο εκδόθηκε μετά τη γέννηση του Κωνσταντίνου, όσο και το νομοθετικό διάταγμα «περί απονομής του αξιώματος του στρατάρχου εις τον στρατηγόν Αλέξανδρον Παπάγον» (1209/1949). Βαθμός στρατάρχη δεν υπάρχει στην ελληνική νομοθεσία.

Δυσμενείς διακρίσεις λόγω ηλικίας είναι θεμιτές μόνον εφόσον είναι ουσιαστικά δικαιολογημένες (π.χ., από έλλειψη πείρας ή εξασθένηση ικανοτήτων, βλ. 18 § 2 Συνθ. Λ ΕΕ και 21 § 4 Χάρτη Θεμ. Δικ. ΕΕ).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Στον εισαγωγικό διαγωνισμό για την Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών γίνονται δεκτοί όσοι έχουν συμπληρώσει το 28ο έτος της ηλικίας και δεν έχουν υπερβεί το 40ο την 31η Δεκεμβρίου του έτους κατά το οποίο προκηρύσσεται ο διαγωνισμός (17 § 1 ν. 4871/2021). Το ελάχιστο όριο το δικαιολογούν η απαραίτητη πείρα και η εξασφάλιση κάποιας ισότητας μεταξύ γυναικών και ανδρών, οι οποίοι έχουν στρατολογικές υποχρεώσεις. Το μέγιστο όριο το δικαιολογεί η δυνατότητα επαρκούς σταδιοδρομίας έως την αποχώρηση από την υπηρεσία με τη συμπλήρωση του 65ου ή του 67ου έτους της ηλικίας (βλ. ανωτ. αρ. 391).

536.- Η φορολογική ισότητα. – «Οι Έλληνες πολίτες συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη, ανάλογα με τις δυνάμεις τους» (Σ 4 § 5). Η φορολογική υποχρέωση πηγάζει και από την ευρύτερη διάταξη κατά την οποία «Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης» (Σ 25 § 4). Η φορολόγηση των αλλοδαπών δεν αποκλείεται, αλλά πάντοτε με σεβασμό των δικαιωμάτων τους.

Το ότι οι Έλληνες «συνεισφέρουν χωρίς διακρίσεις στα δημόσια βάρη» δεν σημαίνει διόλου ότι μπορεί να επιβληθεί ο ίδιος φόρος σε όλους, πλούσιους και πτωχούς, ή ότι αποκλείονται οι εξαιρέσεις από τη φορολογία. Κάτι τέτοιο θα οδηγούσε σε εξόντωση των ασθενεστέρων και σε αδυναμία να ασκηθεί οικονομική πολιτική. Με την έκφραση «χωρίς διακρίσεις» απαγορεύονται μόνον οι αυθαίρετες διακρίσεις, όσες δηλαδή δεν έχουν συνταγματικό έρεισμα. Κατά τα άλλα, επιτρέπονται «απαλλαγές ή εξαιρέσεις από τη φορολογία» (Σ 78 § 4 εδ. α'), εφόσον δεν επιβάλλονται με νομοθετική εξουσιοδότηση και είναι συνταγματικά θεμιτές (ΣτΕ 2415/1953, βλ. ανωτ. αρ. 523). Διακρίσεις απαγορεύονται μόνον όταν αφορούν την ίδια κατηγορία φορολογουμένων.

Ο νομοθέτης μπορεί να διαμορφώνει κατά την κρίση του το φορολογικό σύστημα, υπό την προϋπόθεση όμως ότι οι ρυθμίσεις ακολουθούν γενικά και αντικειμενικά κριτήρια. Ειδικότερα, ο νομοθέτης οφείλει αφ' ενός να τηρεί την ίση μεταχείριση των φορολογουμένων που τελούν υπό όμοιες συνθήκες (ΣτΕ 1060/1990, 648/1995) και αφ' ετέρου να προβλέπει διαφορετική μεταχείριση φορολογουμένων που αντικειμενικώς βρίσκονται σε διαφορετικές συνθήκες (ΣτΕ 3136/1997, 1305/1999).

Στους κοινούς τραπεζικούς λογαριασμούς, κατά κανόνα, «άμα τω θανάτω οιοδήποτε των δικαιούχων, η κατάθεσις και ο εκ ταύτης λογαριασμός περιέρχονται αυτοδικαίως εις τους λοιπούς επιζώντας μέχρι του τελευταίου τούτων. Εν τη περιπτώσει ταύτη η κατάθεσις περιέρχεται εις αυτούς ελευθέρα παντός φόρου κληρονομίας ή άλλου τέλους... –Διάθεσις της καταθέσεως διά πράξεως είτε εν ζωή είτε αιτία θανάτου δεν επιτρέπεται, οι δε κληρονόμοι του τελευτήσαντος, είτε εξ αδιαθέτου είτε εκ διαθήκης, συμπεριλαμβανομένων και των αναγκαίων τοιούτων, ...ουδέν δικαίωμα κέκτηνται επί της καταθέσεως» (1-2 ν. 5638/1932, Περί καταθέσεως εις κοινόν λαγαριασμόν). Έτσι, ανάληψη από κοινό λογαριασμό ένα λεπτό πριν από τον θάνατο συνδικαιούχου μπορεί να φορολογηθεί ως δωρεά, ενώ ανάληψη ένα λεπτό μετά τον θάνατο δεν φορολογείται. Σε πείσμα της ισότητας, η συνταγματικότητα των ρυθμίσεων δεν αμφισβητείται. Ο δημοφιλής αυτός θεσμός, δημιούργημα του Βενιζέλου, είναι απαραίτητος για την εθνική οικονομία.

Το ζήτημα ξεκαθαρίζει ακόμη περισσότερο με το ρυθμιστικό περιεχόμενο των λέξεων «*ανάλογα με τις δυνάμεις τους*». Εδώ θεμελιώνεται το σύστημα της προοδευτικής φορολογίας, κατά το οποίο το ποσοστό του φόρου αυξάνει όσο αυξάνει η φοροδοτική ικανότητα του φορολογουμένου (πρβλ. τα λεγόμενα κλιμάκια). Αντίθετα, η αναλογική φορολογία προβλέπει το ίδιο ποσοστό φόρου για όλους. Εντελώς θεωρητικά, η έκφραση «*ανάλογα με τις δυνάμεις τους*» ευνοεί την προσφυγή σε άμεσους φόρους, χωρίς όμως να αποκλείει τους έμμεσους.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η ευνοϊκή μεταχείριση των επενδύσεων κεφαλαίων εξωτερικού και των ναυτιλιακών επιχειρήσεων προβλέπεται στο άρθρο 107. Τα φορολογικά τεκμήρια (π.χ., η κατοχή αυτοκινήτου) θεωρούνται συνταγματικά εφόσον επιτρέπεται ανταπόδειξη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΚΑΙΔΕΣ

Ι. ΟΙ ΓΕΝΙΚΕΣ ΡΗΤΡΕΣ

537.- Η εμφάνιση γενικών ρητρών στα δικαιώματα του ανθρώπου. – Κάθε δικαίωμα του ανθρώπου έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο (βλ. ανωτ. αρ. 77). Οι λαϊκές διεκδικήσεις και κατακτήσεις είναι χειροπιαστές. Γι' αυτό τα δικαιώματα του ανθρώπου είναι πολυάριθμα. Αν το δίκαιο είχε αναγνωρίσει μία και μόνη γενικότερη ελευθερία, η πρόοδος θα ήταν ελάχιστη και τα προβλήματα στην κοινωνική συμβίωση δεν θα είχαν αντιμετωπισθεί. Θα είχαν πολλαπλασιασθεί. Όταν όμως ο κλασικός κατάλογος των δικαιωμάτων του ανθρώπου ολοκληρώνεται, εμφανίζονται και γενικές ρήτρες που αποσκοπούν στην κάλυψη τυχόν κενών του και, επί πλέον, έχουν έντονη ιδεολογική σημασία. Κατ' αρχάς, η εξέλιξη αυτή συντελείται κυρίως στη Γερμανία μετά την εμπειρία του ναζισμού. Αργότερα, την υιοθετούν και άλλες έννομες τάξεις.

Το Σύνταγμα περιλαμβάνει το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και προστατεύει την αξία του ανθρώπου (5 § 1 και 2 § 1, βλ. κατωτ. αρ. 539 και 542).

Στην Ελλάδα, πριν από το 1975, από αυτές τις δύο διατάξεις μόνο το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας το περιλαμβάνουν τα Συντάγματα της δικτατορίας. Σημειωτέον ότι ο θεμελιώδης νόμος της Βόννης του 1949, προστατεύοντας την αξιοπρέπεια (ή αξία) του ανθρώπου (1 § 1), σηματοδοτεί την καταγγελία του χιτλερικού καθεστος, αλλά και διαμορφώνει συγχρόνως το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο ακόμη και οι εγκληματίες πολέμου ή εγκληματίες κατά της ανθρωπότητας έχουν ως άνθρωποι αξία. Μ' ένα σμπάρο δυο τρυγόνια.

Οι γενικές ρήτρες, σε όλους τους κλάδους του δικαίου, είναι διατάξεις αορίστως και ευρέως διατυπωμένες και περιέχουν ελαστικές έννοιες. Κάθε τέτοια «διάταξη πλαίσιο» συγκεκριμενοποιείται τελικώς από τον δικαστή με ένθετο συλλογισμό. Η εξουσία αυτή του δικαστή είναι μεγάλη, αλλά η ενότητα της νομολογίας, που επιβάλλουν τα ανώτατα δικαστήρια, τυποποιεί τις λύσεις.

538.- Πρόσθετες εγγυήσεις. – Για την ισορροπημένη λειτουργία όλου του πλέγματος των δικαιωμάτων του ανθρώπου, το Σύνταγμα περιλαμβάνει και άλλες διατάξεις γενικότερης εφαρμογής.

Άρθρο 25: «1. Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη και αποτελεσματική άσκησή τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.

2. Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη.

3. Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται.

4. Το Κράτος δικαιούται να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης».

Πολύ αποτελεσματικότερη, όμως, για τον σεβασμό των ατομικών δικαιωμάτων είναι η *δ ι ε θ ν ή* τους προστασία (βλ. κατωτ. αρ. 559 επ.), ιδίως αφότου αναγνωρίζεται ατομική προσφυγή σε διεθνές δικαστήριο. Η διεθνής νομολογία όχι μόνο ποδηγετεί την εθνική, αλλά ενίοτε επιβάλλει ακόμη και την ψήφιση νόμων.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Η βουλή ψηφίζει νόμο (4356/2015) και επεκτείνει το «σύμφωνο συμβίωσης» σε δύο ενήλικα πρόσωπα «ανεξάρτητα από το φύλο τους», ύστερα από καταδίκη της Ελλάδας στο ΕΔΔΑ (Βαλιανάντος κ.ά. κατά Ελλάδα, 7 Νοεμβρίου 2013). Μετά τον ν. 5089/2024 Ισότητα στον πολιτικό γάμο κλπ., ο Α.Κ. ορίζει ότι «Ο γάμος συνάπτεται μεταξύ δύο προσώπων διαφορετικού ή ίδιου φύλου» (1350 § 1). Βλ. ΣτΕ Ολ. 30.5.2025. Σημειωτέον ότι το Σύνταγμα δεν αναφέρεται σε πρόσωπα διαφορετικού φύλου όταν ορίζει ότι ο γάμος τελεί «υπό την προστασία του Κράτους» (21 § 1). Η νέα ρύθμιση, με αυτόθροη συνέπεια τη δυνατότητα υιοθεσίας, δεν αντιβαίνει στην προστασία του γάμου, της οικογένειας, της μητρότητας και της παιδικής ηλικίας ούτε στην ισότητα (Σ 21 § 1, 4 § 1).

II. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΛΕΥΘΕΡΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΤΗΤΑΣ

539.- Τι ρυθμίζει το δικαίωμα γενικής ελευθερίας. – «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη» (Σ 5 § 1). Η διάταξη αυτή ιδρύει *α τ ο μ ι κ ό δ ι κ α ι ώ μ α*, που όμως έχει *ε π ι κ ο υ ρ ι κ ό χ α ρ α κ τ ή ρ α* και αποτελεί *γ ε ν ι κ ή ρ ή τ ρ α*. Ως επικουρικό, το γενικό αυτό δικαίωμα εφαρμόζεται μόνον όταν τα άλλα ατομικά δικαιώματα δεν παρέχουν ειδική προστασία (για την οικονομική, συμβατική και επαγγελματική ελευθερία βλ. ανωτ. αρ. 520). Όπως όλες οι γενικές ρήτρες, έτσι και η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή συγκεκριμενοποιείται με ένθετο δικανικό συλλογισμό.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το Σύνταγμα προστατεύει τον γάμο (21 § 1), αλλά δεν μνημονεύει ελευθερία επιλογής συζύγου. Αυτή η συγκεκριμένη ελευθερία θεμελιώνεται στο γενικό δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και τη συμμετοχή στην κοινωνική ζωή και προϋποθέτει σύμπτωση δύο βουλήσεων.

Με τον όρο προσωπικότητα νοείται η μοναδικότητα κάθε ανθρώπου. Πρόκειται για αόριστη έννοια και η συγκεκριμενοποίησή της γίνεται με απαρίθμηση των προστατευόμενων αγαθών. Όταν αυτά προσβάλλονται (π.χ., το όνομα, η εικόνα, η φωνή, η τιμή, η υπόληψη ή ακόμη και η επιλογή ερμητικού βίου), προσβάλλεται και η προσωπικότητα. Η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και η συμμετοχή στην κοινωνική, οικονομική, και κοινωνική ζωή της χώρας δίνουν στο δικαίωμα δυναμικό χαρακτήρα, διότι κάθε άνθρωπος τις καθορίζει ο ίδιος. Οι τρεις επιθετικοί προσδιορισμοί της ζωής της χώρας αίρουν κάθε αμφιβολία για την έκταση του δικαιώματος.

540.- Οι τρεις περιορισμοί. – Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του *«εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη»* (Σ 5 § 1). Ως δικαιώματα νοούνται όλα τα δημόσια και ιδιωτικά δικαιώματα, ακόμη και τα δικαιώματα προσδοκίας. Ως α λ λ ο ι θεωρούνται τόσο τα φυσικά πρόσωπα και τα ιδιωτικά νομικά πρόσωπα, όσο και το κράτος και τα άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, αλλά ως *fiscus*. Ως Σύνταγμα νοείται τόσο το ουσιαστικό όσο και το τυπικό. Η γενική ρήτρα των χρηστών ηθών καθιστά θετικό δίκαιο τις κοινωνικές ηθικές αντιλήψεις, αλλά και αυτή επηρεάζεται άμεσα ως προς το αξιολογικό της περιεχόμενο από τα δικαιώματα του ανθρώπου, που αποτελούν τις ύψιστες αξίες του κοινωνικού βίου. Ως θετικό δίκαιο, η ρήτρα των χρηστών ηθών έχει άμεση ισχύ.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Με βάση τους τρεις περιορισμούς, είναι συνταγματική η απόλυτη απαγόρευση του καπνίσματος στα καταστήματα υγειονομικού ενδιαφέροντος, διότι επιβάλλεται για να προστατεύεται η υγεία των πολιτών και να μην επιβαρύνεται περαιτέρω το ασφαλιστικό σύστημα (ΣτΕ 4171/2012).

541.- Από την άμεση επιφύλαξη σε έμμεση. – Αφού στο άρθρο 5 § 1 ως Σύνταγμα νοείται και το ουσιαστικό, το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας τελεί υπό την επιφύλαξη του νόμου. Οι τρεις περιορισμοί ισχύουν χωρίς να χρειάζεται συγκεκριμενοποίησή τους με τυπικό νόμο, διότι κατά τον περιορισμό των ατομικών δικαιωμάτων ως νόμος νοείται κάθε κανόνας δικαίου που έχει εγκύρως παραχθεί μονομερώς κατά την έννομη τάξη μας, δηλαδή ο ουσιαστικός νόμος (βλ. ανωτ. αρ. 418). Αφού, μάλιστα, το δικαίωμα περιορίζεται από τα δικαιώματα των άλλων, δεν τριτενεργεί.

Περαιτέρω, οι τρεις περιορισμοί ισχύουν, κατά τη φύση του πράγματος, και για όλα τα άλλα ατομικά δικαιώματα. Σε συνδυασμό, λοιπόν, και με τη διάταξη ότι «*Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται*» (Σ 25 § 3, βλ. κατωτ. αρ. 548), οι τρεις περιορισμοί μπορούν να χρησιμεύουν έμμεσα για την ερμηνεία των εγγενών ορίων όλων των άλλων ατομικών δικαιωμάτων. Έτσι, τα δικαιώματα των άλλων, το Σύνταγμα και τα χρηστά ήθη χαρακτηρίζονται άμεση επιφύλαξη όταν περιορίζουν το ίδιο το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, και έμμεση επιφύλαξη όταν επιδρούν στα άλλα ατομικά δικαιώματα. (Για την επιφύλαξη βλ. ανωτ. αρ. 128 και 458-459).

Παραδείγματα: Στους λεγόμενους εν λευκώ ποινικούς νόμους καθορίζεται η ποινή που πρέπει να επιβληθεί αν πραγματοποιηθεί έγκλημα που περιγράφεται ολικώς ή μερικώς σε άλλο κανόνα δικαίου, στον οποίο γίνεται παραπομπή (π.χ., Π.Κ. 285 «*Παραβίαση μέτρων για την πρόληψη ασθενειών*»). Εδώ ατονεί κάπως η συνταγματική αρχή της νομιμότητας των ποινών (Σ 7 § 1), και συγκεκριμένα η ειδικότερη έκφασή της *Nullum crimen, nulla poena sine lege c e r t a*. – Οποιαδήποτε σωματική κάκωση απαγορεύεται και τιμωρείται (Σ 7 § 2) και το σχετικό δικαίωμα τριτενεργεί. Η έμμεση επιφύλαξη μαζί με την αρχή της αναλογικότητας, τη θρησκευτική ελευθερία και τη διάταξη που απαγορεύει την καταχρηστική άσκηση δικαιώματος καλύπτουν από συνταγματική σκοπιά την περίπτωση, αλλά όχι την κλειτοριδεκτομή.

III. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΑΞΙΑΣ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

542.– Η διάταξη και το περιεχόμενό της. – Η διάταξη κατά την οποία «*Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου αποτελούν την πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας*» (2 § 1) αποτελεί καινοτομία του Συντάγματος του 1975.

Συστηματικά, η διάταξη αυτή βρίσκεται στο Τμήμα Α' «*Μορφή του πολιτεύματος*» του Πρώτου Μέρους «*Βασικές Διατάξεις*» του Συντάγματος. Κατά νομική ακριβολογία, η διάταξη δεν αφορά αποκλειστικά τη μορφή του πολιτεύματος, την οποία καθορίζει η αριθμητική συγκρότηση του κυρίαρχου οργάνου (βλ. ανωτ. αρ. 40-41). Η διάταξη αφορά συνολικά την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, η οποία είναι μία από τις τρεις οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος (βλ. ανωτ. αρ. 73). Για να εξαρθεί η σημασία της στο πολίτευμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας, η διάταξη, που αφορά και τα πολιτικά δικαιώματα, δεν έχει τεθεί στο Μέρος Δεύτερο «*Ατομικά και Κοινωνικά δικαιώματα*» αλλά στο Πρώτο.

Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου έχουν ρυθμιστικό περιεχόμενο. Ο άνθρωπος ανάγεται στην υπέρτατη αξία μέσα στην έννομη τάξη. Προσβολή της αξίας του ανθρώπου δεν επιτρέπεται σε απολύτως καμία περίπτωση. Έτσι, τίθενται τα άκρα όρια για τον περιορισμό όλων των ατομικών δι-

καιωμάτων, είτε αυτόν τον επιτρέπει το Σύνταγμα είτε όχι. Με άλλα λόγια, προστατεύεται ο πυρήνας κάθε ατομικού δικαιώματος. Η προστασία αφορά μόνο τα φυσικά πρόσωπα και δεν απαιτείται αμοιβαιότητα προκειμένου να απολαμβάνουν την προστασία οι αλλοδαποί. Προφανώς, η προστασία καλύπτει μόνο πολύ σοβαρές προσβολές. Επιγραμματικά, η αξία του ανθρώπου προσβάλλεται όταν ο άνθρωπος υφίσταται *μεταχείριση πράγματος*, δηλαδή η προστασία ορίζεται αρνητικά.

Το Σύνταγμα χρησιμοποιεί και τον όρο «ανθρώπινη αξιοπρέπεια» (7 § 2 για την απαγόρευση των βασανιστηρίων και κάθε άλλης προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, και 106 § 2, κατά το οποίο «*Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος... και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας...*», βλ. ανωτ. αρ. 473 και 520). Εννοιολογική διάκριση της αξίας του ανθρώπου και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας δεν έχει πρακτική σημασία. Π.χ., ο θεμελιώδης νόμος της Βόννης χρησιμοποιεί τον όρο «*αξιοπρέπεια (Würde)*».

Παραδείγματα: Η εκτόξευση νάνου από πυροβόλο σε νυκτερινό κέντρο προσβάλλει την αξία του ανθρώπου, διότι τον μεταχειρίζονται ως πράγμα, και η απαγόρευσή της είναι συνταγματική, έστω και αν περιορίζει το δικαίωμα του νάνου να εργάζεται και την οικονομική ελευθερία του επιχειρηματία. Η συναίνεση του νάνου αυξάνει τον βαθμό της προσβολής. – Ο ληξιαρχος οφείλει να αρνηθεί να καταχωρίσει δήλωση γονέων με το όνομα Χίτλερ ή Καραγκιόζης σε νεογέννητο.

543.- Η προσωπική κράτηση. – Η προσωπική κράτηση για χρέη προς το Δημόσιο είναι αντισυνταγματική, διότι προσβάλλει την αξία του ανθρώπου.

Το «μέτρο της προσωπικής κρατήσεως διαφέρει των γνησίων μέσων εκτελέσεως (κατάσχεση κλπ.), τα οποία συνιστούν άμεση επέμβαση του Δημοσίου στην περιουσία του οφειλέτη προς είσπραξη του προς αυτό χρέους, διότι αποτελεί μέτρο καταναγκασμού όχι επί της περιουσίας, αλλά επ' αυτού τούτου του προσώπου του οφειλέτη, προκειμένου να εξαναγκασθεί αυτός στη διά παντός μέσου καταβολή του οφειλομένου χρέους. Τούτο, όμως, είναι συνταγματικώς ανεπίτρεπτο, ως αντικείμενο στο άρθρο 2 παρ. 1 του Συντάγματος. Τούτο δε διότι πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας είναι, κατά το ανωτέρω άρθρο, ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου, πυρήνας της οποίας είναι η προσωπική ελευθερία» (Α.Ε.Δ. 1/2010). Η ορθή αυτή νομολογία οδηγεί, πάντως, σε συχνή ποινικοποίηση της μη εμπρόθεσμης καταβολής των βεβαιωμένων και ληξιπρόθεσμων χρεών προς το Δημόσιο.

Για την προσωπική κράτηση στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου ισχύει η διάταξη «*Κανείς δεν φυλακίζεται αποκλειστικά λόγω αδυναμίας του να εκπληρώσει συμβατική υποχρέωση*» (11 Διεθν. Συμφ. Ατ. Πολ. Δικ., ν. 2462/1997). Γενικότερα, πρέπει να διακρίνουμε αν η υποχρέωση γεννάται εκ του νόμου (π.χ., εξ αδικπραξίας ή για διατροφή) ή αν ο δανειστής επέλεξε τον οφειλέτη συμ-

φωνα με την ελευθερία των συμβάσεων, οπότε από σκοπιά συνταγματικού δικαίου πρέπει να έχει κάποια σχετική ευθύνη. Όταν ο δανειστής δεν επιλέγει τον οφειλέτη, η προσωπική κράτηση δικαιολογείται, εφόσον βέβαια είναι αναγκαία, και η δικαστική επιβολή της είναι επιτρεπτή. Γενικώς, αναγκαστική εκτέλεση επιτρέπεται στην περιουσία, όχι όμως στο προϊόν της εργασίας πριν αυτό γίνει αποταμίευση. Ειδικά, ο οφειλέτης υποδουλώνεται. Ο Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας (1047 επ.) περιλαμβάνει λεπτομερείς διατάξεις, η συνταγματικότητα των οποίων ενίοτε συζητείται. Πάντως, η ψευδής κατάθεση διαδίκου αποτελεί έγκλημα (Π.Κ. 224).

544. – Η εκούσια διακοπή της εγκυμοσύνης. – Ο σεβασμός και η προστασία της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα στην «απόλυτη προστασία της ζωής» (Σ 2 § 1 και 5 § 2 εδ. α') δοκιμάζονται στο ζήτημα της εκούσιας διακοπής της εγκυμοσύνης. Από την μία μεριά υπάρχει η ζωή του μελλοντέγγνητου και από την άλλη το δικαίωμα της εγκύου στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς της και η ελευθερία της επί του σώματός της. Το ΕΔΔΑ κρίνει ότι «δεν είναι ούτε ευκαίριο ούτε καν δυνατό να δοθεί υπό τις σημερινές συνθήκες αφηρημένη απάντηση στο ζήτημα αν το μελλοντέγγνητο παιδί είναι "πρόσωπο" με την έννοια του άρθρου 2 της ΕΣΔΑ», που προστατεύει το «δικαίωμα εκάστου προσώπου εις την ζωήν» (2004, Νο κατά Γαλλίας). Πότε άραγε το απλό έμβρυο γίνεται πρόσωπο; Στις Ηνωμένες Πολιτείες, η θεωρητική αντιπαράθεση γίνεται πολιτική και λαμβάνει μεγάλη έκταση: «υπέρ της ζωής έναντι υπέρ της επιλογής (*pro-life vs. pro-choice*)». Ορθότερο είναι το ζήτημα να λύνεται υπό το φως των *κοινωνικών αναγκών*, που είναι επιτακτικότητες. Πώς είναι τάχα μια κοινωνία στην οποία η ποινική απαγόρευση των αμβλώσεων τηρείται χωρίς στραβά μάτια; Και τι νόημα έχει να απαγορεύει κανείς ό,τι δεν μπορεί να εμποδίσει;

Η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση γίνεται στη Γαλλία (α. 34, 2024): «Ο νόμος καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ασκείται η εγγυημένη στη γυναίκα ελευθερία να καταφεύγει (*d' avoir recours*) σε εκούσια διακοπή εγκυμοσύνης». Ο φόβος σχηματισμού ακροδεξιάς πλειοψηφίας υποβόσκει. Κατά τον ελληνικό Ποινικό Κώδικα, η τεχνητή διακοπή της εγκυμοσύνης είναι σχεδόν απολύτως *ελεύθερη*, αν δεν έχουν συμπληρωθεί *δωδεκαεβδομάδες* από τη σύλληψη. Η ρύθμιση αυτή δεν είναι αντισυνταγματική, ενώ αντίστοιχη ποινικοποίηση σήμερα θα ήταν. Με άλλα λόγια, αναγνωρίζουμε σιωπηρά σχετικό *ατομικό δικαίωμα* της γυναίκας, κάτι που δεν γινόταν πριν από λίγα χρόνια. Υπάρχουν και άλλες περιπτώσεις κατά τις οποίες επιτρέπεται να διακόπτεται η κύηση.

Π.Κ. 304: «Διακοπή της κύησης. 4. Δεν είναι άδικη πράξη η τεχνητή διακοπή της εγκυμοσύνης που ενεργείται από την έγκυο ή με τη συναίνεση των προσώπων» που έχουν τη γονική μέριμνα ή επιμέλειά της «από γιατρό μαιευτήρα - γυναικολόγο με τη συμμετοχή αναισθησιολόγου, σε οργανωμένη νοση-

λευτική μονάδα, αν συντρέχει μία από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Δεν έχουν συμπληρωθεί δώδεκα εβδομάδες εγκυμοσύνης. β) Η εγκυμοσύνη είναι αποτέλεσμα βιασμού, αποπλάνησης ανήλικης, αιμομιξίας ή κατάχρησης γυναικάς ανίκανης να αντισταθεί και δεν έχουν συμπληρωθεί δεκαεννέα εβδομάδες εγκυμοσύνης. γ) Έχουν διαπιστωθεί, με τα μέσα προγεννητικής διάγνωσης, ενδείξεις σοβαρής ανωμαλίας του εμβρύου που επάγονται τη γέννηση παθολογικού νεογνού ή υπάρχει αναπότρεπτος κίνδυνος για τη ζωή της εγκύου ή κίνδυνος σοβαρής και διαρκούς βλάβης της σωματικής ή ψυχικής υγείας της. Στην περίπτωση αυτή απαιτείται σχετική βεβαίωση και του κατά περίπτωση αρμόδιου γιατρού».

Και η ανήλικη αποφασίζει τη διακοπή η ίδια. Είτε η σύλληψη γίνεται αφότου η ανήλικη είναι 15 ετών και δεν νοείται αποπλάνηση (Π.Κ. 339), είτε γίνεται πριν και η ανήλικη είναι θύμα εγκλήματος, το ότι απαιτείται γονική συναίνεση *π ρ ο - σ κ ρ ο ύ ε ι* στα ατομικά δικαιώματα της ανήλικης. Οι γονείς ασκούν τη γονική μέριμνα από κοινού, αλλά ο καθένας τους «*επιχειρεί και μόνος του πράξεις αναφερόμενες στην άσκηση*» της «*που έχουν επείγοντα χαρακτήρα*» (Α.Κ. 1516 § 1). Εδώ η συναίνεση του ενός αρκεί, διότι από τη φύση της επείγει. Η αντισυνταγματικότητα γίνεται περισσότερο κατανοητή όταν η ανήλικη δεν έχει τη συναίνεση ούτε του ενός ούτε του άλλου γονέα.

545.- Αξία του ανθρώπου και ανάπτυξη της προσωπικότητας. – Από τον συνδυασμό της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και του δικαιώματος στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (Σ 2 § 1 και 5 § 1) προκύπτει ο κανόνας ότι δεν επιτρέπεται ποτέ να θιγεί το ουσιώδες περιεχόμενο κάθε δικαιώματος. Το ουσιώδες περιεχόμενο είναι έννοια απόλυτη και όχι σχετική. Επειδή, μάλιστα, η αξία του ανθρώπου και το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας δεν υπόκεινται ούτε σε αναστολή κατά την κατάσταση πολιορκίας ούτε σε αναθεώρηση (Σ 48 § 1, 110 § 1), η *ε π ι κ ο υ ρ ι κ ή π ρ ο σ τ α - σ ί α* που παρέχουν στο ουσιώδες περιεχόμενο *ε ξ α κ ο λ ο υ θ ε ί* (βλ. ανωτ. αρ. 433 και 408) ακόμη και για ατομικά δικαιώματα που *έ χ ο υ ν α ν α σ τ α λ ε ί*, καθώς και για ατομικά δικαιώματα που αναθεωρούνται με τη διαδικασία του άρθρου 110 και *τ υ χ ό ν δ ι α γ ρ α φ ο ύ ν* από το συνταγματικό κείμενο.

Επειδή δεν υπάρχει ατομικό δικαίωμα του οποίου η αφαίρεση να μην προσβάλλει την αξία του ανθρώπου και την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας, δεν μπορεί να εισαχθεί στο Σύνταγμα διάταξη που να αποκλείει την άσκηση οποιουδήποτε ατομικού δικαιώματος κατά το ουσιώδες περιεχόμενό του.

546.- Το δικαίωμα στην υγεία. – «Καθένας έχει δικαίωμα στην προστασία της υγείας και της γενετικής του ταυτότητας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία κάθε προσώπου έναντι των βιοϊατρικών παρεμβάσεων» (Σ 5 § 5). Το δικαίωμα στην υγεία είναι εδώ ατομικό, ενώ αντίστοιχο κοινωνικό δικαίωμα θεμελιώνεται στο άρθρο 21 § 3. Οι περιορισμοί στο ατομικό δικαίωμα πρέπει να μην προσβάλλουν ανεπανόρθωτα την προσωπικότητα και την αξία του ανθρώπου (π.χ., στέρωση,

λοβοτομή). Πάντοτε υπό τις νόμιμες προϋποθέσεις, ανεκτοί περιορισμοί είναι οι υποχρεωτικοί εμβολιασμοί, η απομόνωση πασχόντων από μεταδοτικές νόσους, ο αναγκα-στικός εγκλεισμός ορισμένων φρενοβλαβών κλπ. (βλ. και άρθρα 2 § 1, 5 § 1 Σ, 5 § 1 εδ. ε' ΕΣΔΑ, 57 Α.Κ.).

547.- Η πορνεία. – Αφού ο άνθρωπος είναι απόλυτος κύριος του σώματός του, μπορεί να το χρησιμοποιεί ακόμη και για να αποκομίζει κέρδος. Η ρύθμιση της πορνείας με ουσιαστικούς νόμους μπορεί να είναι λεπτομερέστατη, αλλά στον πυρήνα υπάρχει α τ ο μ ι κ ό δ ι κ α ί ω μ α.

Η υποχρεωτική πορνεία είναι «*ασυμβίβαστη με τα δικαιώματα και την αξιοπρέπεια του ανθρώπου*» (ΕΔΔΑ, 2007, Trembley κατά Γαλλίας). Αν ένα πρόσωπο υποχρεώνεται με οποιονδήποτε τρόπο να πορνεύεται ή να συνεχίσει να πορνεύεται, τούτο «*αποτελεί απάνθρωπη ή εξευτελιστική μεταχείριση*» (ΕΣΔΑ 3), αλλά το ΕΔΔΑ αποφεύγει να αποφανθεί για το αν η πορνεία είναι από μόνη της αντίθετη με το ανωτέρω άρθρο 3. Τη στάση αυτή εξηγεί το γεγονός ότι το Δικαστήριο ελέγχει τις έννομες τάξεις όλων των κρατών του Συμβουλίου της Ευρώπης, των οποίων οι αντιλήψεις εν προκειμένω δεν συμπίπτουν.

IV. Η ΚΑΤΑΧΡΗΣΤΙΚΗ ΑΣΚΗΣΗ ΑΤΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ

548.- Η διάταξη. – «*Η καταχρηστική άσκηση δικαιώματος δεν επιτρέπεται*» (Σ 25 § 3). Η συνταγματική αυτή διάταξη αφορά μόνο τα ατομικά δικαιώματα και όχι τα ιδιωτικά. Η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 281 Α.Κ. αφορά μόνο τα ιδιωτικά δικαιώματα και δεν έχει ηυξημένη τυπική ισχύ. Τα ατομικά δικαιώματα, που ιδρύει το Σύνταγμα, επηρεάζονται μόνον από διάταξη του ίδιου ή ανώτερου επιπέδου της πυραμίδας των κανόνων δικαίου (βλ. ανωτ. αρ. 397).

Κατάχρηση δικαιώματος είναι η χρήση του κα τ ά τ ρ ό π ο α ν τ ί θ ε τ ο μ ε τ ο ν σ κ ο π ό τ ο υ. Το Σύνταγμα ορίζει πότε η χρήση συνάδει με τον σκοπό: «*Η αναγνώριση και η προστασία των θεμελιωδών και απαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη*» (25 § 2). Ειδεμή, πρόκειται για κατάχρηση. Με άλλα λόγια, στην κατάχρηση δεν παραβιάζεται το γράμμα του Συντάγματος αλλά το πνεύμα του, και μάλιστα με τρόπο προφανή. Η κατάχρηση αποτελεί αόριστη έν-νοια, που συγκεκριμενοποιείται και αυτή με ένθετο δικανικό συλλογισμό. Είναι έννοια αντικειμενική και δεν απαιτείται *animus nocendi*. Η κατάχρηση διαφέρει από την απλή παράβαση.

Τη συνταγματική διάταξη που δεν επιτρέπει την καταχρηστική άσκηση δικαιώματος, η νομολογία τη συναρτά ιδίως με το ατομικό δικαίωμα της απεργίας (Σ 23 § 2, και, π.χ., ΜΠρΣυρ. 55/2015, ΜΠρΗρακλ. 198/2015).

Η κατάχρηση ατομικού δικαιώματος μπορεί να γίνει μόνον από τα άτομα και όχι από τα όργανα του κράτους (ΣτΕ Ολ. 3173/2014). Αυτά έχουν μόνον αρμοδιότητες, έστω και αν χρησιμοποιείται ενίοτε η λέξη δικαίωμα ενώ δεν πρέπει. Π.χ., ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει «το δικαίωμα» –και, ορθότερα, την αρμοδιότητα με διακριτική ευχέρεια– «να χαρίζει... τις ποινές» (Σ 47, βλ. ανωτ. αρ. 37 και 443).

549.– Επιτρέπονται κυρώσεις; – Με βάση τη διάταξη που δεν επιτρέπει την καταχρηστική άσκηση οριοθετείται το συνταγματικώς προστατευμένο πεδίο κάθε ατομικού δικαιώματος. Η διάταξη αποτελεί ερμηνευτικό κανόνα για τη χάραξη των εγγενών ορίων όλων των ατομικών δικαιωμάτων.

Πέρα όμως από αυτό, μπορεί άραγε να προβλεφθούν με νόμο κυρώσεις για καταχρηστική άσκηση ατομικού δικαιώματος; Σχετικώς έχουν διατυπωθεί δύο διστάμενες γνώμες. Κατά τη μία, δεν μπορεί και η συνταγματική διάταξη είναι *lex imperfecta*. Τούτο συνάγεται από το γεγονός ότι το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος προέβλεπε ότι «Η κατάχρηση των ατομικών δικαιωμάτων... τιμωρείται ως νόμος ορίζει», αλλά η διάταξη αυτή εγκαταλείφθηκε κατά την επεξεργασία του Συντάγματος στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή και έδωσε τη θέση της στην ισχύουσα, που δεν προβλέπει κάτι τέτοιο. Στη γνώμη αυτή υφέρπει η σκέψη ότι υπό δημοκρατικό Σύνταγμα αποκλείεται η στέρηση ατομικών δικαιωμάτων σε ορισμένους πολίτες την οποία προέβλεπαν ως κύρωση για την κατάχρησή τους τα Συντάγματα της δικτατορίας (ά. 24) αλλά και η «Βαθεία Τομή» (βλ. ανωτ. αρ. 263 και 254). Κατά την άλλη όμως γνώμη, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να προβλέψει κύρωση –που δεν θα είναι στέρηση– και να αναγάγει συγκεκριμένη συμπεριφορά σε έγκλημα, χωρίς πάντως να υποχρεούται σε κάτι τέτοιο. Η κατάχρηση ατομικού δικαιώματος βρίσκεται έξω από το πεδίο της συνταγματικής του προστασίας.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η εξύβριση, η δυσφήμιση και η συκοφαντική δυσφήμιση (Π.Κ. 361-363) αποτελούν κατάχρηση της ελευθερίας της γνώμης (Σ 14 § 1) και γι' αυτό η ποινικοποίησή τους είναι συνταγματική. Το Σύνταγμα προβλέπει «την απόλυτη προστασία... της τιμής» (Σ 5 § 2), αλλά απαγόρευση των γελοιογραφιών προσώπων της δημόσιας ζωής είναι αντισυνταγματική.

Τη στέρηση ατομικών δικαιωμάτων την αποκλείει η προστασία της αξίας του ανθρώπου (Σ 2 § 1). Ακόμη και οι καταδικασμένοι σε ισόβια έχουν ατομικά δικαιώματα, υπό τους περιορισμούς βέβαια των σωφρονιστικών νόμων. Παρομοίως, τη θέσπιση γενικών ρητρών για να ποινικοποιηθεί η καταχρηστική άσκηση ατομικών δικαιωμάτων την αποκλείει ο κανόνας *Nullum crimen, nulla poena sine lege certa*. Συνεπώς, η διχογνωμία έχει πολύ περιορισμένη σημασία.

V. ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΣΤΗΝ ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Α. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

550.- Ένα ατομικό δικαίωμα για την αποτελεσματικότητα όλων των άλλων δικαιωμάτων. – Αν δεν μπορεί κανείς να βρει το δίκιο του, από πού κι ως πού μπορεί να γίνει λόγος για «κράτος δικαίου»; Τα ατομικά δικαιώματα παραμένουν πλατωνική διακήρυξη, αν φύλακάς τους δεν είναι ο δικαστής. Αυτή, άλλωστε, είναι η κοινωνική και νομική του αποστολή.

Το Σύνταγμα ορίζει ότι «Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του, όπως νόμος ορίζει» (20 § 1). Εφόσον το άτομο έχει ένα οποιοδήποτε δικαίωμα, ή έστω απλό συμφέρον, έχει επίσης δικαίωμα στη δικαστική προστασία αυτού του δικαιώματος ή συμφέροντος. Το άτομο έχει δικαίωμα να κινηθεί η δικονομική διαδικασία για την ουσιαστική απονομή δικαιοσύνης. Αντιστοίχως, το αρμόδιο δικαστήριο έχει υποχρέωση να ακούει τις απόψεις καθενός για τα δικαιώματα ή συμφέροντά του και να του παρέχει προστασία όπως ορίζει ο νόμος.

Το δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια αναγνωρίζεται πάντοτε υπό τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει» (ή, με άλλα λόγια, με παραπομπή στον νόμο ή υπό την επιφύλαξη του νόμου, βλ. ανωτ. αρ. 128). Δεν μπορούσε να είναι αλλιώς. Το δικαίωμα υφίσταται και χωρίς νόμο, αλλά πραγματώνεται μόνον όπως ορίζουν οι εκάστοτε ισχύοντες δικονομικοί νόμοι, που είναι λεπτομερέστατοι.

Τα αναρμόδια δικαστήρια έχουν κατ' αρχήν υποχρέωση να παραπέμπουν στα αρμόδια όσες υποθέσεις κατά λάθος τούς υποβάλλονται. Οι ερήμην δίκες επιτρέπονται μόνον όταν ο διάδικος είχε γνώση του χρόνου της δίκης και η απουσία του δεν οφείλεται σε ανωτέρα βία. Από το δικαίωμα να αναπτύσσει κανείς τις απόψεις του στα δικαστήρια απορρέει και το δικαίωμα να παρίσταται διά δικηγόρου, που τις αναπτύσσει αποτελεσματικότερα.

Ως συμφέροντα του ατόμου νοούνται μόνον όσα αναγνωρίζει ο νόμος και όχι τα απλώς οικονομικά. Η προστασία καλύπτει μόνο την *έννομη* κατάσταση του ατόμου.

Παράδειγμα α: Δεν προστατεύονται οι εκτελωνιστές που θίγονται από την απλούστευση των διαδικασιών εκτελωνισμού ούτε οι ασυρματιστές από την κατάργηση του ασυρμάτου.

551.- Τι προστατεύεται. – Η προστασία του δικαιώματος στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια έχει περιεχόμενο την κατοχύρωση ή την

αποκατάσταση κάθε επί μέρους δικαιώματος ή συμφέροντος που θίγεται. Η προστασία πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Π λ ή ρ η ς είναι η προστασία όταν καλύπτει όλες, ανεξαιρέτως, τις διαφορές, ακόμη και τον έλεγχο των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας μέσα στα οποία δρα η διοίκηση. Αποτελεσματική είναι η προστασία όταν παρέχεται σε χρόνο και με τρόπο που εξασφαλίζουν την απονομή της δικαιοσύνης. Η αποτελεσματική προστασία περιλαμβάνει και την προσωρινή.

Σε αυτό το πνεύμα, πρέπει να προβλέπεται η δυνατότητα ανασταλτικού αποτελέσματος για να αποτρέπεται ανεπανόρθωτη ζημία σε όποιον ασκεί ένδικο βοήθημα, η δυνατότητα προληπτικών ή ασφαλιστικών μέτρων, η αναγκαστική εκτέλεση των δικαστικών αποφάσεων ακόμη και κατά του Δημοσίου κλπ.

Παρομοίως, «Στην περίπτωση που η διοίκηση δεν αποστέλλει τον φάκελο της υποθέσεως στο δικαστήριο παρά την έκδοση σχετικής προδικαστικής αποφάσεως, το δικαστήριο μπορεί, συνάγοντας σχετικό τεκμήριο, να θεωρήσει ως ακριβή την πραγματική βάση των ισχυρισμών του αιτούντος». Όμως δεν «αντίκειται στη συνταγματική διάταξη η εξάρτηση της αναγκαστικής εκτελέσεως κατ' αλλοδαπού δημοσίου από την προηγούμενη άδεια του Υπουργού Δικαιοσύνης, γιατί αυτή αναφέρεται σε γενικής αναγνωρίσεως κανόνες του διεθνούς δικαίου» (Δαγτόγλου).

Μολονότι το δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια, όπως όλα τα ατομικά δικαιώματα, στρέφεται κατά του κράτους και δεν επιδέχεται παραίτηση, είναι συνταγματικά ανεκτές οι διατιθέσιμες ρήτρες σε διοικητικές συμβάσεις. Φυσικά, η παραπομπή ιδιωτικής διαφοράς σε διαιτησία επιτρέπεται απεριόριστα με βάση την οικονομική ελευθερία (Σ 5 § 1. Βλ. Σ 8 § 1 : «Κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του το δικαστήριο που του έχει ορίσει ο νόμος», και 94 § 2 : «Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές...», όπως νόμος ορίζει»).

Παραλλήλως, η ΕΣΔΑ κατοχυρώνει δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης (δίκαιη δίκη), το οποίο έχει μεγάλη σπουδαιότητα διότι σε αυτό θεμελιώνονται πολλές ατομικές προσφυγές στο Δικαστήριο του Στρασβούργου.

ΕΣΔΑ 6: «Δικαίωμα στη χρηστή απονομή δικαιοσύνης. 1. Παν πρόσωπον έχει δικαίωμα όπως η υπόθεσίς του δικασθῇ δίκαιως, δημοσία και εντός λογικής προθεσμίας υπό ανεξαρτήτου και αμερολήπτου δικαστηρίου, νομίμως λειτουργούντος, το οποίον θα αποφασίση είτε επί των αμφισβητήσεων επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του αστικής φύσεως, είτε επί του βασίμου πάσης εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσεως...».

552.- Ο έλεγχος των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας. – Σύμφωνα με το Σύνταγμα, όλες οι πράξεις των διοικητικών αρχών (διοικητικές πράξεις) ελέγχονται δικαστικά τουλάχιστον με αίτηση ακυρώσεως (Σ 95), οπότε το δικαστήριο απλώς και μόνον ακυρώνει την πράξη. Ο νόμος μπορεί να επεκτείνει τον έλεγχο και στην ουσία της διαφοράς. Κατ' εξαίρεση, δεν ελέγχονται δικαστικά, και ειδικότερα ακυρωτικά, μόνον οι κυβερνητικές πράξεις, που είναι ελάχιστες αλλά απαραίτητες για τη λειτουργία δημοκρατικού πολιτεύματος (βλ. ανωτ. αρ. 130, όπου παραδείγματα).

Δεν πρέπει κανείς να συγχέει τις κυβερνητικές πράξεις με τις πράξεις του οργάνου που ονομάζεται Κυβέρνηση. Οι ελάχιστες κυβερνητικές πράξεις λέγονται κυβερνητικές για να διακρίνονται από τις αναρίθμητες διοικητικές πράξεις. Και τα δύο είδη προέρχονται από την εκτελεστική εξουσία (ή διοίκηση) και τα μελετά το διοικητικό δίκαιο. Οι κυβερνητικές πράξεις συγκεντρώνουν όλα τα χαρακτηριστικά των διοικητικών πράξεων και επί πλέον «*ανάγονται στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας*», οπότε τα δικαστήρια αρνούνται να τις ελέγξουν ακυρωτικά. Ειδικά, θα καταλήγαμε σε «*κυβέρνηση δικαστών*», που είναι ελάχιστα δημοκρατική. Οι δικαστές δικάζουν και δεν κυβερνούν.

Η νομική κατηγορία των κυβερνητικών πράξεων είναι αρχικά δημιουργήμα της νομολογίας του γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Υπό αυτό το πρίσμα, η εκτελεστική εξουσία δρα είτε διοικώντας είτε σπανιότατα κυβερνώντας.

Παράδειγμα: Ένας Γάλλος στρατιώτης (C.E. Gugel, 1893) καταδικασμένος σε θάνατο προσβάλλει με αίτηση ακυρώσεως το διάταγμα απονομής χάριτος με το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μετατρέπει την ποινή του σε είκοσι έτη καταναγκαστικά έργα. Ο καταδικασμένος θεωρεί ότι η μετατροπή της ποινής είναι επιβαρυντική για αυτόν, διότι η πρώτη ποινή είναι εξοντωτική ενώ η δεύτερη είναι όχι μόνον εξοντωτική αλλά και ατιμωτική. Πράγματι, τα καταναγκαστικά έργα δεν είναι ποινή για στρατιωτικούς και η μετατροπή συνεπάγεται καθάρση, που είναι ατιμωτική και που δεν του επέβαλαν οι δικαστές. Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ότι οι πράξεις απονομής χάριτος είναι ανεπίδεκτες προσβολής με αίτηση ακυρώσεως. Η κυβερνητική πράξη από τη φύση της αποκλείει το παραδεκτό, ακόμη και αν υπάρχει έννομο συμφέρον.

Οι ανεξάρτητες (διοικητικές) αρχές παρέχουν κάποια προστασία στα δικαιώματα του ανθρώπου, διότι ο θιγόμενος μπορεί να προσφύγει σε αυτές. Οι πράξεις τους ελέγχονται δικαστικά με εξαίρεση τις πράξεις του Συνηγόρου του Πολίτη, που δεν είναι εκτελεστές. Το Σύνταγμα προβλέπει το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, τον Συνήγορο του Πολίτη, το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού, την Αρχή Προστασίας Προσωπικών Δεδομένων και την Αρχή Διασφάλισης του Απορρήτου των Επικοινωνιών (Σ 9Α, 15 § 2, 19 § 2, 103 §§ 7 και 9 και 101Α). Ανεξάρτητες αρχές ιδρύει και ο νόμος (π.χ., Συνήγορος του Καταναλωτή).

553.- Το δικαίωμα σε ταχεία απονομή της δικαιοσύνης. – Η υπερβολική καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης φαλκιδεύει βάνανυσα το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και βλάπτει καίρια την εθνική οικονομία, αλλά δυστυχώς αυτή η κατ' αποτελεσματικό ρυθμιστική θεωρείται πλέον δεδομένη και γίνεται μοιρολατρικά αποδεκτή στη σημερινή Ελλάδα (βλ. τον ορισμό της αρνησιδικίας ανωτ. αρ. 386). Το ΕΔΔΑ καταδικάζει πολλές φορές την Ελλάδα διαπιστώνοντας μάλιστα την ύπαρξη «*συστημικού*» προβλήματος στην

ελληνική δικαιοσύνη το οποίο συνίσταται στην υπέρβαση της εύλογης διάρκειας της δίκης (2010, Αθανασίου κ.ά. κατά Ελλάδας).

Για να μη φθάνουν τέτοιες υποθέσεις στο Δικαστήριο του Στρασβούργου, ψηφίζεται ο νόμος «*Δίκαιη δίκη και εύλογη διάρκεια αυτής*» (4055/2012), που θεσμοθετεί νέο ένδικο βοήθημα, την «*αίτηση για δίκαιη ικανοποίηση λόγω υπερβάσεως της εύλογης διάρκειας της δίκης*». Η αίτηση έχει αντικείμενο τη δίκαιη ικανοποίηση των διαδικών με την επιδίκαση ε ύ λ ο γ ο υ χρηματικού ποσού για την αποκατάσταση της ηθικής, κατά κύριο λόγο, βλάβης που υπέστησαν εξαιτίας της προσβολής του δικαιώματος σε χρηστή, άρα «*και εντός λογικής προθεσμίας*», απονομή της δικαιοσύνης (ΕΣΔΑ 6 § 1 και 13). Δικαίωμα να υποβάλλει αίτηση έχει κάθε διάδικος εκτός από το Δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα. Το νέο ένδικο βοήθημα του εσωτερικού δικαίου δεν επιτάχυνε την απονομή δικαιοσύνης.

Άλλωστε, και «*μόνη η διαπίστωση της παραβιάσεως του δικαιώματος*» σε ταχεία απονομή της δικαιοσύνης «*μπορεί, στη συγκεκριμένη περίπτωση και κατά την αιτιολογημένη σχετική κρίση του δικαστηρίου, να θεωρηθεί επαρκής ικανοποίηση*» (ΣτΕ 4467/2012). Δυστυχώς, στην πράξη επιδικάζονται συμβολικά ή μικρά ποσά εξαιτίας της οικονομικής αδυναμίας του Δημοσίου. Τούτο αποτελεί άλλη μια κάμψη του κράτους δικαίου και ένδειξη για τον βαθμό της δικαστικής ανεξαρτησίας.

Μήπως το ένδικο βοήθημα, που δεν προβλέπει πλήρη αποζημίωση, απλώς αποτρέπει τον καυτηριασμό του συστημικού προβλήματος της ελληνικής δικαιοσύνης από το ΕΔΔΑ;

Απογοητευτική είναι και η διαδικασία στα Σ υ μ β ο ύ λ ι α Σ υ μ μ ό ρ φ ω σ η ς (π.χ., ν. 3068/2002), στα οποία μπορεί κανείς να προσφύγει όταν η Διοίκηση δεν συμμορφώνεται προς δικαστικές αποφάσεις. Μετά από τρεις (!) αιτήσεις, αυτά επιβάλλουν, ως κύρωση εις βάρος της Διοίκησης, μικρό χρηματικό ποσό καταβλητέ στον ενδιαφερόμενο. Και οι δικαστές αυτά τα δέχονται...

Β. Η ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΚΡΟΑΣΗ ΤΟΥ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΜΕΝΟΥ ΑΠΟ ΤΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

554.- Το περιεχόμενο του δικαιώματος. – Το Σύνταγμα ε π ε κ τ ε ί ν ε ι το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας, ώστε η προστασία να μην ισχύει μόνον ενώπιον των δικαστηρίων, αλλά και έναντι της εκτελεστικής εξουσίας. Τούτο είχε καθιερωθεί και πριν από το Σύνταγμα του 1975 ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία απλώς απέκτησε συνταγματική κατοχύρωση. Η επέκταση του δικαιώματος στο πεδίο της εκτελεστικής εξουσίας διαφωτίζει τα διοικητικά όργανα και περιορίζει τον αριθμό των διοικητικών διαφορών που φθάνουν στα δικαστήρια.

«*Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ισχύει και για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο που λαμβάνεται σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του*» (Σ 20 § 2). Από αυτή τη διατύπωση προκύπτει ότι ο διοικούμενος έχει αυτό το δικαίωμα πριν εκδοθεί δ υ σ μ ε ν ή ς α τ ο μ ι κ ή διοικητική πράξη και ότι

το δικαίωμα συνίσταται στη δυνατότητα του διοικουμένου να αναπτύξει τις απόψεις του ύστερα από σχετική κλήση του από το διοικητικό όργανο.

Με την προηγούμενη ακρόαση ο ενδιαφερόμενος πληροφορείται τα στοιχεία που μπορούν να οδηγήσουν σε δυσμενή για αυτόν διοικητική πράξη ή ενέργεια, και μπορεί να τα αντικρούσει. Αν η διοίκηση παραλείψει την προηγούμενη ακρόαση, η διοικητική πράξη πάσχει ακυρότητα διότι δεν τηρήθηκε ο υ σ ι ώ δ η ς τ υ π ο ς της διαδικασίας. Ακόμη, αν η διοίκηση παραλείψει να σχολιάσει τους ουσιώδεις ισχυρισμούς του ενδιαφερομένου, η πράξη πάλι πάσχει ακυρότητα διότι εδώ δεν είναι πλήρως αιτιολογημένη, δηλαδή για παράβαση νόμου.

Για «το λυσιτελές της προβολής από τον διοικούμενο λόγου ακυρώσεως περί μη τηρήσεως του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης πριν την έκδοση της δυσμενούς γι' αυτόν πράξεως απαιτείται και παράλληλη αναφορά και των ισχυρισμών που αυτός θα» είχε προβάλει «ενώπιον της Διοικήσεως αν είχε κληθεί» (ΣΤΕ ΟΛ. 4447/2012).

555.- Οριοθέτηση του δικαιώματος. – Προηγούμενη ακρόαση δεν απαιτείται για την έκδοση κανονιστικών πράξεων, εκτός αν αυτό προβλέπεται ρητά στον εξουσιοδοτικό νόμο, ούτε για μη δυσμενείς διοικητικές πράξεις. Δεν απαιτείται ούτε όταν η δυσμενής πράξη εκδίδεται κατά δέσμια αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου και στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα ή διαπιστώνει αυτοδικαίως επελθούσες έννομες καταστάσεις. Το δικαίωμα ισχύει ακόμη και όταν προβλέπεται διοικητική προσφυγή, αλλά όχι όταν ο ενδιαφερόμενος είχε ήδη την ευκαιρία να εκθέσει στη διοίκηση τις απόψεις του.

Το «δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου» στρέφεται κατά της εκτελεστικής εξουσίας και δεν τριτενεργεί. Στη συνταγματική του διατύπωση το δικαίωμα δεν συνοδεύεται από τη ρήτρα «όπως νόμος ορίζει», η οποία πάντως υπάρχει στο δικαίωμα προστασίας από τα δικαστήρια (Σ 20 § 1). Κατά το Σύνταγμα, το «δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου ι σ χ ύ ε ι κ α ι γ ι α κ ά θ ε διοικητική ενέργεια ή μέτρο...» (Σ 20 § 2). Δηλαδή η επιφύλαξη του νόμου που περιορίζει τη δικαστική προστασία των δικαιωμάτων αντανακλάται στην προηγούμενη ακρόαση από τη διοίκηση. Έτσι, η νομολογία δεν αναγνωρίζει ούτε εδώ απόλυτη ισχύ, που θα δυσκόλευε υπερβολικά τη διοίκηση.

Προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου δεν απαιτείται όταν καθιστά το διοικητικό μέτρο αναποτελεσματικό.

Εφόσον ο νόμος δεν προβλέπει προηγούμενη ακρόαση, αυτή δεν είναι απαραίτητη αν πρόκειται για ελεγκτικά διοικητικά μέτρα, για μέτρα στη διοικητική εκτέλεση και στην απαγόρευση εξόδου από τη χώρα οφειλέτη του Δημοσίου και για υπερέχον δημόσιο συμφέρον, στο οποίο υπάγεται και το επείγον. Σε τέτοιες περιπτώσεις, π.χ., ο ελεγχόμενος θα απέκρυπτε στοιχεία, ο οφειλέτης του Δημοσίου θα είχε τον χρόνο να διαφύγει στο εξωτερικό κλπ. Βλ. 6 ΚΔΔ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΒΔΟΜΟ
ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΩΣ
ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

556.- Το θεωρητικό πρόβλημα. – Από τους τυραννοκτόνους Αρμόδιο και Αριστογείτονα έως τον Αλέξανδρο Παναγούλη, όταν οι κυβερνώντες καταδυναστεύουν τους κυβερνωμένους, η υποταγή, η πίστη και οι λοιπές υποχρεώσεις και καθήκοντα των πολιτών (ή των υπηκόων, βλ. ανωτ. αρ. 12) προς όσους διαχειρίζονται την ανώτατη πολιτική εξουσία είναι αδύνατον να δικαιολογηθούν με τον ορθό λόγο. Τότε, η αντίσταση καθίσταται θεμιτή. Οι μεγάλες επαναστάσεις αναγνωρίζουν την αντίσταση στην τυραννία ως γνήσιο α τ ο μ ι κ ό δ ι κ α ι ω μ α, δικαιολογούν έτσι την καρατόμηση του μονάρχη και ιδρύουν νέα έννομη τάξη θεμελιωμένη στη λαϊκή κυριαρχία. Το άτομο είναι ανώτερο από το κράτος (βλ. ανωτ. αρ. 76 επ.). Η αναγνώριση του δικαιώματος αντιστάσεως νομιμοποιεί εκ των υστέρων τις ίδιες τις επαναστάσεις. Αν το καλοσκεφθεί κανείς, η άσκηση κάθε ατομικού δικαιώματος δεν ενέχει τάχα κάποια αντίσταση στην πολιτική εξουσία; Τα ατομικά δικαιώματα έχουν εξ ορισμού αμυντικό περιεχόμενο.

Το φάσμα των μέσων που χρησιμοποιούν τόσο η αυθαίρετη εξουσία και η καταπίεση όσο και η αντίσταση σε αυτές, είναι ευρύτατο. Ενίοτε, το δίκαιο παρέχει οδό διαφυγής σε αμφισβητήσεις μικρής εμβέλειας και, υπό προϋποθέσεις, αποφεύγει τη σύγκρουση (π.χ., στους αντιρρησίες στη στράτευση). Όταν η τυραννία δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με μέσα που παρέχει το θετικό δίκαιο, τότε –και μόνο τότε– μπορεί να γίνει λόγος για βίαιη αντίσταση. Ήδη, όμως, κινούμεθα επαναστατικά. Αν η αντίσταση επικρατήσει, αποκτά το μονοπώλιο της νόμιμης βίας και ιδρύει νέα έννομη τάξη (βλ. ανωτ. αρ. 17). Το θετικό δίκαιο δεν μπορεί να οργανώνει την κατάλυσή του και το σχετικό δικαίωμα έχει πρωτίστως ιδεολογική αξία.

Ως διακήρυξη αρχών, η αντίσταση στην τυραννία είναι το ιερότερο των καθηκόντων, αλλά μάλλον «δεν μπορεί να εμποδίσει την επέλευση της “τυραννίας”: ο νικητής μιας πολιτικής μάχης (με τα όπλα ή με το παραστράτημα των ψήφων) δεν θα βρει τάχα πάντοτε όργανα συγκαταβατικά, φοβισμένα ή μολυσμένα, που θα τον χαρακτηρίσουν σωτήρα; Όμως τέτοιες διατάξεις προβάλλουν τουλάχιστον την ιδέα μιας υπερνομιμότητας, της οποίας ο σεβασμός επιβάλλεται στους ίδιους τους πολίτες. Η επίκλησή της θα βοηθήσει όποιους βρουν εκεί τη νομιμοποίηση της αντιστάσεώς τους να καλέσουν δυναμικά τους συμπατριώτες τους για να τους παροτρύνουν να συνέλθουν» (Léo Hamon, πρόλογος σε Pantélis, 1979).

Η ρήξη του συνταγματικού πλαισίου δεν συνεπάγεται πάντοτε κατάλυση του Συντάγματος. Τούτο συμβαίνει όταν είναι δημοκρατική η νέα έννομη τάξη.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Η ρήξη του συνταγματικού πλαισίου δεν δικαιολογεί αντίσταση κατά την έξωση του Όθωνα, κατά τη μετάβαση από την κυβερνώσα βουλή της μεσοβασιλείας στη βασιλευόμενη δημοκρατία, αμέσως μετά το κίνημα στο Γουδί, κατά την Επανάσταση του 1922, που διεξάγει εκλογές για συντακτική συνέλευση, ή κατά την de facto Κυβέρνηση Καραμανλή του 1974 (βλ. ανωτ. αρ. 183, 188, 194 και 214).

557.- Η προϊστορία στην Ελλάδα. – Υπό το Σύνταγμα του 1952, ορισμένοι συνάγουν ερμηνευτικά δικαιώματα αντιστάσεως από το ακροτελεύτιο άρθρο του 114: *«Η τήρησης του παρόντος Συντάγματος α φ ι ε ρ ο ύ τ α ι εις τον πατριωτισμόν των Ελλήνων»*.

Την ίδια διάταξη την περιέχουν αυτολεξεί όλα τα προηγούμενα Συντάγματα από το 1844, δηλαδή δεν αναφέρουν ρητά το συγκεκριμένο δικαίωμα. Παρόμοιες εκφράσεις υπάρχουν και σε επαναστατικά κείμενα (βλ. ΚΘ' ψήφισμα Εθν. Συν. Άστρους, ΙΕ' ψήφισμα Εθν. Συν. Τροιζήνας, ΚΣ.Ι., τ. Α', σελ. 38 και 65). Πριν την 21η Απριλίου, κατά την κρατούσα γνώμη «δεν καθιερώθη ποτέ» δικαίωμα αντιστάσεως (Σβώλος, 1934, σελ. 102).

Μετά τις εκλογές του 1961 (*«βία και νοθεία»*) και μετά τον σχηματισμό των Κυβερνήσεων των αποστατών το 1965, δηλαδή κατά τους δύο Ανένδοτους Αγώνες (βλ. ανωτ. αρ. 259), το σύνθημα *«Ένα-ένα-τέσσερα»* αμφισβητεί τη νομιμοποίηση των τότε Κυβερνήσεων και, σε ένα βαθμό, του ίδιου του πολιτεύματος της βασιλευόμενης δημοκρατίας, πράγμα που εξοργίζει στο έπακρο πολλούς αντιβενιζελικούς (ή δεξιούς). Η επίκληση του ίδιου δικαιώματος βρίσκει τη γνήσια λειτουργία της υπό τη δικτατορία του 1967, οπότε αναδεικνύεται και η αδήριτη δυναμική του φ υ σ ι κ ο ύ δ ι κ α ί ο υ. Και μόνο το εγχείρημα του Παναγούλη αρκεί για να διαλύσει κάθε αμφιβολία για το αν το δικαίωμα υπάρχει.

Ο Παναγούλης δρα ως αρμόδιο όργανο του κράτους lato sensu (βλ. ανωτ. αρ. 22 και 150) και με αντικειμενικό σκοπό να συντηρήσει τη δημοκρατική έννομη τάξη που ίδρυσε η Επανάσταση του 1821. Τι είναι συντηρητικότερο από την τυραννοκτονία; Υπό αυτό το πρίσμα, ο Παναγούλης είναι η συντηρητικότερη νεοελληνική προσωπικότητα. Η Αντιγόνη συντηρεί το φυσικό δίκαιο, όχι ο Κρέων.

Η πικρή εμπειρία της επταετίας οδηγεί στην ανάπτυξη ρητών ρυθμίσεων στο Σύνταγμα του 1975.

558.- Οι συνταγματικές ρυθμίσεις. – Το Σύνταγμα συναρτά την απόλαυση των δικαιωμάτων με αντίστοιχες υποχρεώσεις των πολιτών. *«Ο σεβασμός στο Σύνταγμα και τους νόμους που συμφωνούν με αυτό και η αφοσίωση στην Πατρίδα και τη Δημοκρατία αποτελούν θεμελιώδη υποχρέωση όλων των Ελλήνων. –Ο σφετερισμός, με*

οποιοδήποτε τρόπο, της λαϊκής κυριαρχίας και των εξουσιών που απορρέουν από αυτή δίδεται μόλις αποκατασταθεί η νόμιμη εξουσία, οπότε αρχίζει και η παραγραφή του εγκλήματος. – Η τήρηση του Συντάγματος ε π α ρ ί τ α ι στον πατριωτισμό των Ελλήνων, που δικαιούνται και υποχρεούνται να αντιστέκονται με κάθε μέσο εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να το κ α τ α λ ύ σ ε ι με τη βία» (Σ 120 §§ 2-4).

Η προσφυγή στην αντίσταση αποτελεί και δικαίωμα και υποχρέωση των πολιτών με την ίδια πάντοτε ratio, τη σ υ ν τ ή ρ η σ η του δημοκρατικού πολιτεύματος (βλ. ανωτ. αρ. 77). Μπορεί να γίνει «με κάθε μέσο», δηλαδή και με βίαια μέσα. Στρέφεται «εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να» καταλύσει το Σύνταγμα μ ε τ η β ί α, άρα δρα υπέρ της δημοκρατικά συντεταγμένης πολιτικής εξουσίας. Κατά μείζονα λόγο, η αντίσταση δικαιολογείται αν το Σύνταγμα έχει ήδη κατάλυθεί, αλλά οπωσδήποτε με τη βία και όχι με άλλο τρόπο. Το δικαίωμα αντιστάσεως δεν αναγνωρίζεται προς κάποια ασαφή εκτροπή από το Σύνταγμα ή καταδυνάστευση ή καταπίεση (πρβλ. Π.Κ. 244) των πολιτών, που είναι πολιτικές αξιολογικές κρίσεις. Αναγνωρίζεται μόνο προς την κατάλυση του Συντάγματος ή την απόπειρά της.

Το δημοψήφισμα του 1974 (βλ. ανωτ. αρ. 280) αντικατέστησε χωρίς βία τη βασιλευόμενη δημοκρατία με αβασίλευτη σε de facto περίοδο, δηλαδή πριν ψηφισθεί το Σύνταγμα. Ομολογουμένως, είναι δύσκολο να φαντασθεί κανείς κατάλυση του Συντάγματος χωρίς άσκηση βίας. Αλλά και η αντίσταση επιτρέπεται να γίνεται με βίαια μέσα. Τελικώς, το ζήτημα στην πράξη είναι ποια βία επικρατεί, η αυταρχική ή η δημοκρατική (βλ. ανωτ. αρ. 45).

Κ α τ α λ υ σ η τ ο υ Σ υ ν τ ά γ μ α τ ο ς ε ί ν α ι η de facto απώλεια του ρυθμιστικού του περιεχομένου, συμβαίνει δηλαδή όταν τ ο Σ ύ ν τ α γ μ α π α ύ ε ι σ τ ο σ ύ ν ο λ ό τ ο υ ν α ε ί ν α ι Σ ύ ν τ α γ μ α. Παραβίαση μεμονωμένων διατάξεών του δεν αποτελεί κατάλυση. Οπωσδήποτε, όμως, η γενικευμένη προσβολή του πυρήνα των ατομικών δικαιωμάτων συνιστά κατάλυση.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Αν διαλυθεί η Βουλή και δεν προκηρυχθούν γενικές εκλογές (Σ 41 § 3), το Σύνταγμα καταλύεται (π.χ., β.δ. περί διαλύσεως της Γ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, 4 Αυγούστου 1936, Κ.Σ.Ι., τ. Β', σελ. 467). Αν, όμως, μία βουλευτική έδρα κενωθεί και δεν συμπληρωθεί με αναπληρωματική εκλογή που απαιτείται (Σ 53 § 2), το Σύνταγμα δεν καταλύεται. Για την κατάλυση του Συντάγματος το 1915 και το 1967, βλ. ανωτ. αρ. 199-201 και 260.

Το Σύνταγμα, ορίζοντας ότι «Ο σφετερισμός, με οποιοδήποτε τρόπο, της λαϊκής κυριαρχίας και των εξουσιών που απορρέουν από αυτή δίδεται μόλις αποκατασταθεί η νόμιμη εξουσία, οπότε αρχίζει και η παραγραφή του εγκλήματος» (Σ 120 § 3), διευκρινίζει ότι το έγκλημα της εσχάτης προδοσίας είναι δ ι α ρ κ έ ς και όχι στιγμιαίο (βλ. ανωτ. αρ. 285 για το προίσχυσαν δίκαιο).

Ειδικά οι δικαστές «σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» (Σ 87 § 2, βλ. ανωτ. αρ. 389 και 413).

Ως συνταγματικό δικαίωμα και καθήκον, η αντίσταση στην κατάλυση του Συντάγματος είναι από τη φύση της δίκαιη. Οι σχετικές πράξεις δεν είναι ούτε κατ' αρχήν άδικες. Άρα δεν νοείται άρση του άδικου χαρακτήρα τους (για την αμνηστία του 1974 βλ. ανωτ. αρ. 279). Πάντως, ο σεβασμός της αρχής της αναλογικότητας (Σ 25 § 1 *in fine*) επιβάλλεται και στους περιορισμούς στην άσκηση αυτού του ατομικού δικαιώματος.

Π α ρ α δ ε ί γ μ α τ α: Υπό το πρίσμα του δικαίου της Τρίτης Δημοκρατίας, το κίνημα των Λεοναρδόπουλου, Γαργαλίδη και Ζήρα κατά της δικτατορίας της Επανάστασεως του 1922 αποτελεί συνταγματικά αδικαιολόγητη αντίσταση, ενώ το κίνημα στο Πολεμικό Ναυτικό κατά της στρατιωτικής δικτατορίας του 1967 δικαιολογημένη (βλ. ανωτ. αρ. 212 και 260). Την 28η Οκτωβρίου 1940, αντίσταση κατά της δικτατορίας είναι πέμπτη φάλαγγα του Μουσολίνι και δεν δικαιολογείται. Για να υπάρχουν δικαιώματα των πολιτών έναντι του κράτους, πρέπει να μην κατακτηθεί το κράτος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΟΓΔΟΟ Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

Ι. ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΣΕ ΔΙΕΘΝΕΣ ΕΠΙΠΕΔΟ

559.- Εξέλιξη σχετικών πρόσφατη. – Οι Δυτικοί νικητές του δευτέρου παγκοσμίου πολέμου θεωρούν την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου στοιχείο κεφαλαιώδους σημασίας για την οργάνωση της διεθνούς κοινωνίας και την ειρήνη. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1970, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου γενικεύεται ως μοχλός της εξωτερικής πολιτικής των δημοκρατικών κρατών και δικαιολογεί την ανάμειξη στα εσωτερικά αυταρχικών καθεστώτων. Τα κίνητρα, ωστόσο, δεν είναι πάντοτε ανιδιοτελή.

Η προστασία των δικαιωμάτων διακηρύσσεται πολλαπλώς στο πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών. Η απόφαση στη δίκη της Νυρεμβέργης διατρανώνει την ανθρώπινη αξιοπρέπεια. Τα Ηνωμένα Έθνη έχουν την πρωτοβουλία για την Οικουμενική –εσκεμμένως όχι διεθνή– Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (1948), που δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα. Αντίθετα, τα δύο σύμφωνα του 1966 –το Διεθνές Σύμφωνο Ατομικών και Πολιτικών Δικαιωμάτων (ν. 2462/1997) και το Διεθνές Σύμφωνο για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά Δικαιώματα (ν. 1532/1985)– αποτελούν θετικό δίκαιο. Επίσης, ο Ο.Η.Ε. προωθεί πολλές διεθνείς συμβάσεις για συγκεκριμένα θέματα, π.χ. κατά της δουλείας, κατά των βασανιστηρίων, για την ισότητα των φύλων κ.λπ.

Για την προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου οργανώνονται περιφερειακά συστήματα (διαμερικανικό, διαφρικανικό, κ.ά.). Το σπουδαιότερο από αυτά είναι το ευρωπαϊκό, διότι είναι το αποτελεσματικότερο και αφορά άμεσα την Ελλάδα. Στην Ευρώπη αναπτύσσονται περισσότερα παραπληρωματικά δίκτυα (Οργάνωση για την Ασφάλεια και τη Συνεργασία στην Ευρώπη, Ε.Ε.).

Η υπεροχή του συστήματος του Συμβουλίου της Ευρώπης συνίσταται στο ότι διαθέτει ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό νομικό σύστημα προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Το σύστημα αυτό το διέπει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση «διά την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» (ΕΣΔΑ, ν.δ. 53/1974), η οποία περιλαμβάνει κατάλογο δικαιωμάτων και ιδρύει το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), που δέχεται και ατομικές προσφυγές, ώστε να εξασφαλίζει την εφαρμογή των διατάξεων της ΕΣΔΑ στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών του Συμβουλίου.

Κατά τη διάρκεια του ψυχρού πολέμου, η προστασία των δικαιωμάτων με το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι ιδεολογικό όπλο του δυτικού κόσμου εναντίον του σοβιετικού συνασπισμού. Όταν αυτός καταρρέει, οι χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης προσχωρούν και αυτές στο Συμβούλιο της Ευρώπης και υπόκεινται στους ίδιους διεθνείς κανόνες σεβασμού των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ας μην ξεχνούμε, όμως, και την ουσιαστική αποβολή της Ελλάδας, το 1969, για βαρύτατες προσβολές ατομικών δικαιωμάτων (βλ. ανωτ. αρ. 266).

Ο έλεγχος της προστασίας των δικαιωμάτων του ανθρώπου στις καθημερινές έννομες σχέσεις από το ΕΔΔΑ επιβάλλει μέτρο στα νομικά μέσα που χρησιμοποιεί η πολιτική εξουσία για τη διακυβέρνηση. Συγχρόνως, η εξέλιξη διαμορφώνει νέα νομική, πολιτική και ιδεολογική πραγματικότητα και διαχέει την προστασία στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, εφόσον καθοδηγεί τον νομοθέτη, τη νομολογία και την πράξη. Ο σεβασμός στην ΕΣΔΑ και η υλοποίηση της προστασίας της καταδεικνύει τη δημοκρατική λειτουργία της ιεραρχίας των κανόνων δικαίου, με άλλα λόγια της πυραμίδας τους (βλ. ανωτ. αρ. 397). Ο έλεγχος της συμβατότητας των νόμων με την ΕΣΔΑ μοιάζει με τον έλεγχο της συνταγματικότητάς τους.

560.- Εκούσια προσχώρηση των κρατών. – Στο επίπεδο του διεθνούς δικαίου, η προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου προσκρούει στην κυριαρχία των κρατών. Τα κράτη μετέχουν σε συστήματα προστασίας των δικαιωμάτων μόνο με τη ρητή θέλησή τους. Τα δημοκρατικά κράτη δεν μπορούν να επιβάλλουν, το ένα στο άλλο και κατά μείζονα λόγο στα ολιγότερο δημοκρατικά, τον σεβασμό των δικαιωμάτων παρά ασκώντας εξωτερική πολιτική και διαμέσου διεθνών οργανισμών.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Κάθε κράτος που επιθυμεί να ενταχθεί στην Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να πληροί τα τρία κριτήρια της Κοπεγχάγης (1993). Το πολιτικό κριτήριο είναι ότι το κράτος πρέπει να έχει «σταθερούς θεσμούς που εγγυώνται το κράτος δικαίου, τη δημοκρατία, τα δικαιώματα του ανθρώπου και τον σεβασμό των μειονοτήτων». Το οικονομικό κριτήριο είναι ότι πρέπει να έχει «βιώσιμη οικονομία αγοράς και την ικανότητα να αντιμετωπίζει την πίεση του ανταγωνισμού και τις δυνάμεις της αγοράς στο εσωτερικό της Ε.Ε.». Τέλος, το κριτήριο του κοινοτικού κεκτημένου είναι ότι το κράτος πρέπει να έχει «την ικανότητα... να αναλάβει τις ευθύνες» από την ένταξη στην Ε.Ε. και, ιδίως, να υιοθετήσει τους σκοπούς προς πολιτική, οικονομική και νομισματική ένωση, καθώς και να σέβεται το διεθνές δίκαιο. Από τα αλληλένδετα αυτά προαπαιτούμενα, ο σεβασμός των δικαιωμάτων του ανθρώπου υποχρεώνει τα υποψήφια μέλη να έχουν το αναγκαίο επίπεδο (όχι μόνο πολιτισμικό), αλλά και προλαμβάνει τους κινδύνους από τη συμμετοχή στην Ε.Ε. κρατών με αυταρχικά στοιχεία στο πολίτευμά τους.

561.- Η προστασία των δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση. – Οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν ασχολούνται με δικαιώματα του ανθρώπου, διότι μετά την πικρή πείρα των δύο παγκοσμίων πολέμων

αντικειμενικός σκοπός της δημιουργίας των Κοινοτήτων είναι πρωτίστως η εξασφάλιση μόνιμης ειρήνης χάρη στην οικονομική συνεννόηση και αλληλεξάρτηση. Γρήγορα, όμως, η νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αναγνωρίζει την αναγκαιότητα να θεωρήσει τα δικαιώματα μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου (CICE, 1970, Internationale Handelsgesellschaft), ώστε να υπερισχύουν έναντι του παράγωγου δικαίου. Το Δικαστήριο *«υποχρεούται να εμπνέεται από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και δεν θα μπορούσε ως εκ τούτου να δεχθεί μέτρα ασυμβίβαστα με τα θεμελιώδη δικαιώματα τα αναγνωρισμένα και εγγυημένα από τα Συντάγματα αυτών των κρατών»* (CICE, 1974, Nold). Τελικώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας (ν. 3671/2008) καθίσταται πρωτογενές δίκαιο (2009). Ο Χάρτης απευθύνεται στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ε.Ε., καθώς και στα κράτη μέλη, μόνον όμως όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ε.Ε.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας και το 14ο πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ επιτρέπουν την προσχώρηση της Ε.Ε. στην ΕΣΔΑ. Κάτι τέτοιο θα έδινε την αρμοδιότητα τόσο στο Δικαστήριο της Ε.Ε. και το Γενικό Δικαστήριο, που εδρεύουν στο Λουξεμβούργο, όσο και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, που εδρεύει στο Στρασβούργο, να επιβάλλουν κυρώσεις για τις παραβιάσεις των διατάξεων της ΕΣΔΑ από όργανα της Ε.Ε. Σε γνωμοδότησή του (2/13), το Δικαστήριο της Ε.Ε. θεωρεί ότι τυχόν προσχώρηση της Ε.Ε. στην ΕΣΔΑ δεν είναι συμβατή με το δίκαιο της Ε.Ε. (6 § 2 ΣΕΕ), διότι *«θα ισοδυναμούσε με ανάθεση του δικαστικού ελέγχου»* ορισμένων πράξεων της Ε.Ε. *«αποκλειστικά σε εξωτερικό της Ένωσης όργανο»*. Η διαδικασία για την προσχώρηση είναι αβέβαιο αν θα ολοκληρωθεί.

II. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

562.- Τα μεγάλα χαρακτηριστικά. – Στο ευρύτερο ευρωπαϊκό πλαίσιο, την αρμοδιότητα για την προστασία των δικαιωμάτων την έχει το Συμβούλιο της Ευρώπης. Την αποτελεσματικότητα της ΕΣΔΑ εξασφαλίζει ολοκληρωμένο δικαιοδοτικό σύστημα. Το σύστημα της ΕΣΔΑ εμπεδώνεται διότι δεν έχει προκαλέσει αξιόλογες αμφισβητήσεις. Την επιτυχία του εξηγεί ο συνδυασμός της αποτελεσματικότητάς του στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου και της ισορροπίας που προσφέρει στις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών.

Την αποτελεσματικότητά επιτυγχάνει η απουσία εμποδίων στην εφαρμογή της ΕΣΔΑ. Κατ' αρχάς, δεν υπάρχει ο όρος της αμοιβαιότητας. Αν ένα κράτος δεν σέβεται τα δικαιώματα του ανθρώπου που διασφαλίζει η ΕΣΔΑ, τα άλλα συμβαλλόμενα κράτη δεν μπορούν να αποστούν από τις υποχρεώσεις τους και να παύσουν και αυτά να σέβονται τα δικαιώματα του ανθρώπου, ούτε εάν τα δικαιώματα των πολιτών του κράτους που δεν τα σέβεται πλέον. Κατόπιν, η ΕΣΔΑ είναι άμεσης εφαρμογής στις έννομες τάξεις των

συμβαλλόμενων κρατών, δηλαδή οι διατάξεις της δεν χρειάζονται μετατροπή σε διατάξεις εσωτερικού δικαίου, δεδομένου μάλιστα ότι τα δικαιώματα είναι σαφώς διατυπωμένα. «Τα υψηλά συμβαλλόμενα μέρη αναγνωρίζουν, εις όλα τα εξαρτώμενα εκ της δικαιοδοσίας των πρόσωπα, τα καθοριζόμενα εις το πρώτον μέρος της παρούσης Συμβάσεως δικαιώματα και ελευθερίας» (ΕΣΔΑ 1). Η ΕΣΔΑ όχι μόνο συνεπάγεται υποχρεώσεις των κρατών, αλλά και δημιουργεί δικαιώματα των ατόμων. Τέλος, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ερμηνεύει και εφαρμόζει την ΕΣΔΑ «δ υ ν α μ ι κ ά», δηλαδή κατά τον καταλληλότερο τρόπο ώστε να προστατεύει «δικαιώματα όχι θεωρητικά ή φενακιστικά, αλλά συγκεκριμένα και αποτελεσματικά» (ΕΔΔΑ, 1979, Airey κατά Ιρλανδίας). Το Δικαστήριο με την έννοια των «θετικών υποχρεώσεων» αναγνωρίζει ότι τα κράτη πρέπει να καθιστούν εφικτή την απόλαυση των δικαιωμάτων. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι «Η Σύμβαση είναι ζωντανό εργαλείο προς ερμηνεία... υπό το φως των σημερινών βιοτικών συνθηκών» (ΕΔΔΑ, 1978, Tyger κατά Ηνωμένου Βασιλείου).

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το ΕΔΔΑ θεωρεί ότι η διαφορά νομικού καθεστώτος μεταξύ της υιοθεσίας τέκνου του συζύγου και της υιοθεσίας τέκνου του συντρόφου «δεν αρμόζει πλέον κατ' ανάγκη στις ημέρες μας» (2007, Emonet κ.ά. κατά Ελβετίας).

Η ι σ ο ρ ρ ο π ί α επιτυγχάνεται επειδή οι υποχρεώσεις των κρατών δεν είναι υπερβολικές και τα κράτη ξέρουν ότι θα βγουν χαμένα αν αποχωρήσουν από το Συμβούλιο της Ευρώπης. Έτσι, μπορούν να διατυπώσουν ε π ι φ υ λ ά ξ ε ι ς για ορισμένες διατάξεις της ΕΣΔΑ και αυτό έχουν κάνει τα περισσότερα. Η Ελλάδα όμως δέχεται την ΕΣΔΑ χωρίς επιφυλάξεις.

Εξ άλλου, η ΕΣΔΑ επιτρέπει π α ρ έ κ κ λ ι σ η από τις διατάξεις της σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης, όπως περίπου συμβαίνει στην κατάσταση πολιορκίας του εσωτερικού δικαίου (Σ 48).

ΕΣΔΑ 15: «Παρέκλιση σε περίπτωση έκτακτης ανάγκης. 1. Εν περιπτώσει πολέμου ή ετέρου δημοσίου κινδύνου απειλούντος την ζωήν του έθνους, έκαστον υψηλόν συμβαλλόμενον μέρος δύναται να λάβη μέτρα κατά παράβασιν των υπό της παρούσης Συμβάσεως προβλεπομένων υποχρεώσεων, εν τω απαιτούμένω υπό της καταστάσεως απολύτως αναγκαίω ορίω και υπό τον όρον όπως τα μέτρα ταύτα μη αντιτίθενται εις τας άλλας υποχρεώσεις τας απορρεούσας εκ του διεθνούς δικαίου».

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το Συμβούλιο της Επικρατείας στην αιτιολογία των αποφάσεών του για το «κούρεμα» των ομολόγων (βλ. ανωτ. αρ. 462 και 515) χρησιμοποιεί τις κατάλληλες εκφράσεις – π.χ., κίνδυνος, μέτρο που δεν υπερβαίνει το αναγκαίο όριο, διάσωση της οικονομίας της Ελληνικής Δημοκρατίας από τη στάση πληρωμών και την κατάρρευση – ώστε να βρίσκεται σε αρμονία με τις διατάξεις του άρθρου 15 ΕΣΔΑ.

Παρομοίως, το αρχικό κείμενο της ΕΣΔΑ δεν περιείχε όλα τα δικαιώματα του κλασικού καταλόγου. Το ρυθμιστικό του πεδίο διευρύνεται σ τ α δ ι α κ ά με τα πρόσθετα πρωτόκολλα και σήμερα είναι εκτεταμένο.

Π α ρ ά δ ε ι γ μ α: Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (ή περιουσίας) και το δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές δεν τα περιλαμβάνει η ίδια η Σύμβαση, αλλά αργότερα το πρώτο πρόσθετο πρωτόκολλο. Όταν συνάπτεται η Σύμβαση, δεν υφίσταται σχετική σύμπτωση. Και τα δύο όμως αποτελούν πυλώνες του συστήματος των δικαιωμάτων στον ευρωπαϊκό πολιτισμό (βλ. ανωτ. αρ. 77, 128 και 514). Ήδη κατά τη Διακήρυξη της Βιργινίας (1776), τα εγγενή δικαιώματα όλων των ανθρώπων είναι «η απόλαυση της ζωής και της ελευθερίας με την απόκτηση και την κατοχή ι δ ι ο κ τ η σ ί α ς και με την επιδίωξη και την κατάκτηση ε ν τ υ χ ί α ς και ασφάλειας» (βλ. ανωτ. αρ. 135).

Τέλος, επίσης σταδιακά γενικεύεται η α τ ο μ ι κ ή προσφυγή ενώπιον του ΕΔΔΑ, το δραστικότερο μέσον που επινοήθηκε ποτέ για τη διεθνή προστασία ατομικών δικαιωμάτων. Η αναγνώριση της ατομικής προσφυγής είναι αρχικώς προαιρετική και γίνεται υποχρεωτική το 1998 (11ο πρόσθ. πρωτ.).

Η ΕΣΔΑ προστατεύει τα δικαιώματα όχι μόνο των πολιτών των συμβαλλόμενων κρατών, αλλά και όλων των ατόμων που δεν έχουν την ιθαγένεια τέτοιου κράτους, υπόκεινται όμως στη δικαιοδοσία του.

563.- Οργάνωση και αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. – Ο αριθμός των δ ι κ α σ τ ώ ν είναι ίσος με τον αριθμό των συμβαλλόμενων κρατών. «Οι δικαστές εκλέγονται από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση για κάθε Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος, με πλειοψηφία των ψηφίζόντων, επί τη βάσει καταλόγου τριών υποψηφίων που υποβάλλονται από το Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος» (ΕΣΔΑ 22).

Τα κράτη κατατάσσουν τα τρία ονόματα κατά σειρά προτιμήσεως. Οι τρεις υποψηφιότητες πρέπει να είναι συγκρίσιμες, ώστε να μην ευνοείται ένας από τους τρεις. «Οι δικαστές πρέπει να χαίρουν της υψηλότερης ηθικής εκτίμησης και να συγκεντρώνουν τα απαιτούμενα προσόντα για την άσκηση υψηλών δικαστικών καθηκόντων ή να είναι αναγνωρισμένης αυθεντίας νομομαθείς» (ΕΣΔΑ 21 § 1). Δεν απαιτείται ειδικότητα στα δικαιώματα του ανθρώπου. Συνήθως οι υποψήφιοι είναι δικαστές ή καθηγητές νομικής.

ΕΣΔΑ 23: «Διάρκεια θητείας και απαλλαγή από τα καθήκοντα. 1. Οι δικαστές εκλέγονται για περίοδο εννέα ετών. Δεν είναι επανεκλέξιμοι. 2. Η θητεία των δικαστών λήγει μόλις αυτοί συμπληρώσουν το 70ο έτος. 3. Οι δικαστές παραμένουν εν ενεργεία μέχρι να αντικατασταθούν. Συνεχίζουν, πάντως, να χειρίζονται τις υποθέσεις που έχουν ήδη αναλάβει. 4. Κανείς δικαστής δεν μπορεί να απαλλαγεί από τα καθήκοντα του παρά μόνον εάν οι λοιποί δικαστές αποφασίσουν με πλειοψηφία δύο τρίτων ότι ο δικαστής αυτός έπαυσε να πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις». Οι διατάξεις αυτές αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ανεξαρτησίας των δικαστών.

Σχηματισμοί του Δικαστηρίου είναι η Ολομέλεια, οι Μόνοι Δικαστές, οι Επιτροπές, τα Τμήματα και το Τμήμα Ευρείας Συνθέσεως (Grande Chambre).

Η Ο λ ο μ έ λ ε ι α έχει διοικητικές αρμοδιότητες και εκλέγει, για τριετή θητεία, τον πρόεδρο και τους δύο αντιπροέδρους, που είναι όλοι επανεκλέξιμοι.

Οι Μ ό ν ο ι Δ ι κ α σ τ έ ς μπορούν να κηρύξουν απαράδεκτη ή να διαγράψουν από το πινάκιο μια προσφυγή προδήλως τέτοια. Ειδεμή, την προωθούν σε Επιτροπή ή Τμήμα.

Οι σχηματισμοί με Μόνο Δικαστή επικρίνονται δικαιολογημένα, ιδίως όταν ο δικαστής αγνοεί τη γλώσσα στην οποία είναι γραμμένη η προσφυγή. Συχνότατα, ο δικαστής υπογράφει σύντομη απορριπτική απόφαση ή απλή επιστολή βασιζόμενος σε περίληψη που συντάσσει κατώτερος υπάλληλος της γραμματείας.

Η Ε π ι τ ρ ο π ή «μπορεί, με ομοφωνία: α. να την κηρύξει απαράδεκτη ή να την διαγράψει από το πινάκιο, όταν μία τέτοια απόφαση μπορεί να ληφθεί χωρίς περαιτέρω εξέταση, ή β. να την κηρύξει παραδεκτή και να εκδώσει ταυτόχρονα απόφαση επί της ουσίας, εάν το ζήτημα που θέτει η υπόθεση και αφορά την ερμηνεία ή την εφαρμογή της Σύμβασης ή των Πρωτοκόλλων της αποτελεί ήδη αντικείμενο παγίας νομολογίας του Δικαστηρίου» (ΕΣΔΑ 28 § 1). Σε αντίθετη περίπτωση, η υπόθεση φθάνει στο Τ μ ή μ α, το οποίο «αποφαίνεται επί του παραδεκτού και της ουσίας των ατομικών προσφυγών». Το Τμήμα μπορεί, υπό προϋποθέσεις, «να παραιτηθεί υπέρ του Τ μ ή μ α τ ο ς Ε υ ρ ε ί α ς Σ υ ν θ έ σ ε ω ς». Αυτό αποφαίνεται επί των προσφυγών που φθάνουν ενώπιόν του. Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, κάθε διάδικος μπορεί «να ζητήσει την παραπομπή της υπόθεσης ενώπιον του Τμήματος Ευρείας Συνθέσεως» (ΕΣΔΑ 43 § 1).

«Η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επεκτείνεται εφ' όλων των θεμάτων που αφορούν την ερμηνεία και την εφαρμογή της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της» (ΕΣΔΑ 32 § 1).

564.- Υπερισχύει η ευνοϊκότερη ρύθμιση. – Τι συμβαίνει αν περισσότερα ρυθμιστικά κείμενα προστατεύουν το ίδιο δικαίωμα του ανθρώπου, αλλά σε διαφορετική έκταση το καθένα;

ΕΣΔΑ 53: «Προστασία των αναγνωρισμένων δικαιωμάτων του ανθρώπου. Ουδμία των διατάξεων της παρούσης Συμβάσεως δύναται να ερμηνευθεί ως περιορίζουσα ή αναιρούσα τα δικαιώματα του ανθρώπου και θεμελιώδεις ελευθερίες τα οποία τυχόν αναγνωρίζονται συμφώνως προς τους νόμους οιοδήποτε των συμβαλλομένων μερών ή προς πάσαν άλλην Σύμβασιν την οποίαν ταύτα έχουν υπογράψει».

Κατά το σύστημα της ΕΣΔΑ, υπερισχύει πάντοτε η ρύθμιση η ευνοϊκότερη για τα δικαιώματα του ανθρώπου α ν ε ξ ά ρ τ η τ α από την πηγή της, που μπορεί να είναι εθνική ή υπερεθνική, και από την βαθμίδα της στην κελσενική πυραμίδα του εσωτερικού δικαίου. Η ευνοϊκότερη ρύθμιση υπερισχύει ακόμη και αν δεν είναι μεταγενέστερη ή ειδική, δηλαδή ακόμη και αν είναι προγενέστερη ή γενική.

Ως αρχή πλέον, η υπεροχή των ευνοϊκότερων ρυθμίσεων ισχύει σε όλο το διεθνές δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

565.- Οι προσφυγές και ιδίως η ατομική. – Οι προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου του Στρασβούργου είτε ασκούνται από ένα συμβαλλόμενο κράτος εναντίον άλλου είτε είναι ατομικές. Οι δ ι α κ ρ α τ ι κ έ ς υποθέσεις είναι σπανιότητες.

ΕΣΔΑ 33: «Διακρατικές υποθέσεις. Κάθε Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος μπορεί να προσφεύγει στο Δικαστήριο για κάθε παραβίαση των διατάξεων της Σύμβασης και των Πρωτοκόλλων της, που θεωρεί ότι μπορεί να καταλογισθεί σε ένα άλλο Υψηλό Συμβαλλόμενο Μέρος».

Οι ατομικές προσφυγές κατακλύζουν καθημερινά το Δικαστήριο, που υπάρχει κυρίως για χάρη τους αλλά δυσκολεύεται να αντεπεξέλθει στον όγκο τους. Πράγματι, καύχημα του συστήματος του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η ατομική προσφυγή: «Το Δικαστήριο μπορεί να επιληφθεί της εξέτασης προσφυγής που υποβάλλεται από κάθε φυσικό πρόσωπο, μη κυβερνητικό οργανισμό ή ομάδα ατόμων, που ισχυρίζεται ότι είναι θύμα παραβίασης, από ένα από τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη, των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στη Σύμβαση ή στα Πρωτόκολλά της. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να μην παρεμποδίζουν με κανένα μέτρο την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος αυτού» (ΕΣΔΑ 34).

Κύριες προϋποθέσεις του παραδεκτού είναι η εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων και η τετράμηνη προθεσμία: «Το Δικαστήριο δεν μπορεί να επιληφθεί προσφυγής παρά μόνο αφού εξαντληθούν τα εσωτερικά ένδικα μέσα, όπως αυτά νοούνται σύμφωνα με τις γενικώς παραδεδεγμένες αρχές του δικαίου και εντός προθεσμίας τεσσάρων (4) μηνών από της ημερομηνίας της τελεσιδικίας της εσωτερικής απόφασης» (ΕΣΔΑ 35 § 1), και ακριβέστερα από τη γνώση της από τον ενδιαφερόμενο.

Η λέξη «τελεσιδικία» στην επίσημη μετάφραση της ΕΣΔΑ δεν είναι επιτυχής (décision interne définitive, final decision), διότι πρέπει να έχουν εξαντληθεί και τα έκτακτα ένδικα μέσα.

Συνηθισμένος λόγος για τον οποίο απορρίπτονται οι ατομικές προσφυγές στο ΕΔΔΑ είναι η μη εξάντληση των εσωτερικών ένδικων μέσων. Όταν κανείς μπορεί να βρει το δίκιο του στο κράτος του, δεν χρειάζεται να απασχολεί διεθνές δικαστήριο, αλλά και το κράτος δεν καταλαμβάνεται εξ απροόπτου και δεν χάνει τη δυνατότητα να απονέμει δικαιοσύνη υψηλής ποιότητας. Γι' αυτό η προστασία την οποία παρέχει το ΕΔΔΑ είναι επικοινωνική.

Το Δικαστήριο εξετάζει τις υποθέσεις «κατ' αντιμωλία με τους εκπροσώπους των διαδίκων», οι συνεδριάσεις του είναι κατά κανόνα δημόσιες και οι αποφάσεις του αιτιολογημένες (ΕΣΔΑ 38, 40 και 45).

Τα συμβαλλόμενα κράτη «αναλαμβάνουν την υποχρέωση να συμμορφώνονται προς τις οριστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου επί των διαφορών στις οποίες είναι διάδικοι» (ΕΣΔΑ 46 § 1). Εν τούτοις, «Εάν το Δικαστήριο κρίνει ότι υπήρξε παραβίαση της Σύμβασης ή των Πρωτοκόλλων της, και αν το εσωτερικό δίκαιο του Υψηλού Συμβαλλόμενου Μέρους δεν επιτρέπει παρά μόνο ατελή εξάλειψη των συνεπειών της παραβίασης αυτής, το Δικαστήριο χορηγεί, εφόσον είναι αναγκαίο, στον παθόντα δίκαιη ικανοποίηση» (ΕΣΔΑ 41), που είναι χρηματική. Κατά κανόνα, τη δίκαιη ικανοποίηση το Δικαστήριο τη χορηγεί και αυτή επιβαρύνει τελικώς τους φορολογουμένους κάθε κράτους.

Όταν απόφαση του Δικαστηρίου του Στρασβούργου διαπιστώνει παραβία-

ση δικαιώματος «που αφορά το δίκαιο χαρακτήρα της διαδικασίας που τηρήθηκε» στο εσωτερικό «ή διάταξη ουσιαστικού δικαίου» της ΕΣΔΑ, τούτο αποτελεί λόγο για επανάληψη της διαδικασίας («Αναψηλάφηση» ΚΠολΔ 544, ΚΠΔ 525 § 1, 16 ν. 4446/2016).

Κάθε καταδίκη κράτους αποτελεί κόλαφο για τους κυβερνώντες και τους δικαστές της «τελικής απόφασης» και διαπίστωση ελλείμματος πολιτισμού. Η Ελλάδα έχει υπερτριπλάσιες καταδίδες από το Βέλγιο, κράτος με παρόμοιο πληθυσμό.

Παράδειγμα: Το ΕΔΔΑ «διαπιστώνει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας... υιοθέτησε μια τυπολατρική προσέγγιση», που «δεν έχει αποδειχθεί ότι είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της ασφάλειας δικαίου ή της ορθής απονομής της δικαιοσύνης και πρέπει να θεωρηθεί υπερβολικά τυπολατρική», και ότι «η απόφαση» του ΣτΕ «ισοδυναμούσε με υπερβολικό φορμαλισμό και εμπόδισε την εξέταση της ουσίας των αιτημάτων του προσφεύγοντα από το δικαστήριο αυτό» (sic, Τσιώλης κατά Ελλάδας, 2024).

566.- Η προστασία των ελευθεριών και της δημοκρατίας είναι ενιαία. – Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση «διά την προάσπισιν των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» διακηρύσσει ότι οι ελευθερίες «αποτελούν αυτό τούτο το βάθρον της δικαιοσύνης και της ειρήνης εν τω κόσμω» και ότι «η διατήρησίς» τους «στηρίζεται ουσιαστικώς επί πολιτικού καθεστώτος αληθώς δημοκρατικού». Η ΕΣΔΑ αναγνωρίζει «Δικαίωμα για ελεύθερες εκλογές. Τα Υψηλά Συμβαλλόμενα Μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωσιν όπως διενεργώσι, κατά λογικά διαστήματα, ελεύθερας μυστικής εκλογάς, υπό συνθήκας επιτρεπούσας την ελευθέραν έκφρασιν της λαϊκής θελήσεως ως προς την εκλογήν του νομοθετικού σώματος» (1ο πρ. πρωτ., άρθρο 3). Έτσι, η εμβέλεια της προστασίας υπερβαίνει τον τίτλο που φέρει η Σύμβαση και καλύπτει και τη φιλελεύθερη και τη δημοκρατική όψη του πολιτεύματος.

Παρομοίως στην Ε.Ε., αν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διαπιστώσει σοβαρή και διαρκή παράβαση «από κράτος μέλος των αξιών» της, «δύνатаι να αποφασίσει... την αναστολή ορισμένων δικαιωμάτων» αυτού του κράτους, ακόμη και του δικαιώματος ψήφου του αντιπροσώπου «της κυβέρνησής» του «στο Συμβούλιο». Συγκεκριμένα, «Η Ένωση βασίζεται στις αξίες του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ελευθερίας, της δημοκρατίας, της ισότητας, του κράτους δικαίου, καθώς και του σεβασμού των ανθρώπινων δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων των προσώπων που ανήκουν σε μειονότητες. Οι αξίες αυτές είναι κοινές στα κράτη μέλη εντός κοινωνίας που χαρακτηρίζεται από τον πλουραλισμό, την απαγόρευση των διακρίσεων, την ανοχή, τη δικαιοσύνη, την αλληλεγγύη και την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών» (ΣυνθΕΕ 7 και 2, πρβλ. τα κριτήρια της Κοπεγχάγης, ανωτ. αρ. 560).

III. ΤΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΤΩΝ ΗΝΩΜΕΝΩΝ ΕΘΝΩΝ

567. - Η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων. – Το Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα περιλαμβάνει κατάλογο δικαιωμάτων και ιδρύει Επιτροπή (Ε.Α.Δ.) επιφορτισμένη να ελέγχει τη συμμόρφωση των συμβαλλόμενων κρατών προς τις συμβατικές υποχρεώσεις τους.

Η Επιτροπή έχει 18 μέλη, που εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία και «μετέχουν στις εργασίες της με την ατομική τους ιδιότητα». Η Ε.Α.Δ. δεν είναι δικαστήριο, ασκεί ο ι ο ν ε ί δικαιοδοτική λειτουργία. Κατά το Σύμφωνο, μελετά κρατικές εκθέσεις και εξετάζει διακρατικές προσφυγές.

568.- Η ατομική αναφορά.- Το Προαιρετικό Πρωτόκολλο αναθέτει στην Επιτροπή να εξετάζει και α ν α φ ο ρ έ ς (communications) «προερχόμενες από άτομα που ισχυρίζονται ότι είναι θύματα παραβίασης οποιουδήποτε από τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στο Σύμφωνο». Το σύστημα παρέχει και αυτό επικουρική προστασία και είναι παραπλήσιο με της ΕΣΔΑ, αλλά οι «δ ι α π ι σ τ ώ σ ε ι ς» (αποφάσεις) της Ε.Α.Δ. δεν είναι νομικά δεσμευτικές.

Η Ε.Α.Δ. δεν εξετάζει «καμία αναφορά ατόμου χωρίς να βεβαιωθεί ότι: α) Το ίδιο ζήτημα δεν βρίσκεται ήδη υπό εξέταση από ένα άλλο διεθνές όργανο έρευνας ή επίλυσης [και ότι] β) Το άτομο έχει εξαντλήσει όλα τα διαθέσιμα εσωτερικά» ένδικα μέσα. «Αυτός ο κανόνας δεν εφαρμόζεται εάν οι σχετικές διαδικασίες υπερβαίνουν την εύλογη διάρκεια» (5 § 2). Δεν υπάρχει προθεσμία ως προϋπόθεση του παραδεκτού, αλλά η Επιτροπή κηρύσσει απαράδεκτη κάθε αναφορά «που θεωρεί ότι αποτελεί κατάχρηση του δικαιώματος υποβολής τέτοιου είδους αναφορών» (α. 3). Η Ε.Α.Δ. «συνεδριάζει κλεισμένων των θυρών» και, στο τέλος, «παρουσιάζει τις διαπιστώσεις της στο ενδιαφερόμενο Συμβαλλόμενο Κράτος και στο άτομο» (α. 5). Καταλήγει δηλαδή σε απλές δ ι α π ι σ τ ώ σ ε ι ς (constatations, views) των παραβιάσεων και μπορεί να αναγνωρίζει υποχρέωση του κράτους να αποκαταστήσει τη βλάβη του θύματος. Αφού ένα κράτος προσχωρεί στο Προαιρετικό Πρωτόκολλο, αποδέχεται την αρμοδιότητα της Ε.Α.Δ.. Έτσι, οφείλει να συμμορφώνεται κ α λ ή τ η π ι σ τ ε ι, ενώ το άτομο μπορεί να χρησιμοποιεί τις διαπιστώσεις στην εσωτερική έννομη τάξη.

569.-Σύγκριση.-

Συμβούλιο της Ευρώπης	Ηνωμένα Έθνη
Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	Διεθνές Σύμφωνο για τα Ατομικά και Πολιτικά Δικαιώματα
Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου	Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
Στο Στρασβούργο	Στη Γενεύη
Προσφυγές	Αναφορές
Δημόσια συνεδρίαση	Κεκλεισμένων των θυρών
Αποφάσεις	Διαπιστώσεις
Χορηγεί δίκαιη (χρηματική) ικανοποίηση	Παρουσιάζει διαπιστώσεις
Υποχρέωση των κρατών να συμμορφώνονται	Συμμόρφωση των κρατών καλή τη πίστει

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ

Αναφέρεται ο αριθμός των παραγράφων και όχι των σελίδων.

Α.Ε.Δ. 387

Αβασίλευτη Δημοκρατία 217 επ., 222
 Ακρόαση ενδιαφερομένου 554
 Αλλοίωση Συντάγματος 149
 Άμεση και έμμεση επιφύλαξη 541
 Αμνηστία 444
 Αναγκαστική απαλλοτρίωση 517
 Αναθεωρήσεις 2001 και 2008 287
 Αναθεώρηση 1986 286
 Αναθεώρηση 2019 287 δις
 Αναθεώρηση Συντάγματος 407, 416
 Αναθεωρητική αρμοδιότητα 145
 Ανακεφαλαιώσεις βλ. Συγκρίσεις
 Αναλογικότητα 460
 Αναπομπή νομοσχεδίου 359
 Αναστολή ατομικών δικαιωμάτων 461
 Αναφορά σε ΕΑΔ 568
 Ανεξάρτητες αρχές 391, 552
 Ανθρώπινη αξιοπρέπεια 473
 Ανοικτό πολίτευμα 47
 Ανταποκρίσεις 494 επ.
 Αντιπροσωπευτικό σύστημα 83 επ.
 Αποκέντρωση 25
 Αξία ανθρώπου 542
 Αποδεικτικά μέσα 496
 Αποχή 106
 Αριστοκρατία 65
 Αρμοδιότητα 37
 Αρχή νομιμότητας 125, 341
 Άσυλο κατοικίας 477 επ.
 Ασφάλεια 467 επ., 470 επ.
 Ατομική προσφυγή 562 επ.
 Άτονο δίκαιο 157
 Αυταρχία 45
 Αυτοδιοίκηση 25
 Αυτοκυβέρνηση 25
 Αυτονομία βουλής 322 επ.

Βαθεία Τομή 254

Βασιλευόμενη Δημοκρατία 81, 248 επ.
 Βενιζέλος Ελ. 194 επ., 199 επ., 225 επ.
 Βουλευτές 303
 Βουλευτικές ασυλίες 311 επ.
 Βουλευτική περίοδος 320
 Βουλή 299 επ.
 Βουλή Λαζάρων 204 επ.

Γάμος 453, 528, 538

Γενικές αρχές 74, 407, 447
 Γενικές ρήτρες 537
 Γεώργιος Α΄ 186 επ.
 Γουδί 194 επ.

Δεδηλωμένη 192, 350

Δημοκρατία 43 επ., 52 επ., 566
 Δημοκρατική αρχή 82
 Δημοκρατικός καισαρισμός 70, 167, 364 δις
 Δημοψήφισμα 94 επ., 427 επ.
 Διάλυση βουλής 339 δις, 355 επ.
 Διαπιστώσεις ΕΑΔ 568
 Διατάγματα εκτελεστικά 438
 Διεθνές δίκαιο 414
 Διεθνής προστασία 559 επ.
 Δίκαιη δίκη 551
 Δικαίωμα αναφέρεσθαι 511 επ.
 Δικαίωμα αντιστάσεως 556 επ.
 Δικαίωμα στην υγεία 546
 Δικαίωμα συνέρχεσθαι 500 επ.
 Δικαίωμα συνεταιρίζεσθαι 506 επ.
 Δικαιώματα ατομικά, κοινωνικά, πολιτικά 453
 Δικαστήρια 384 επ.
 Δικαστική ανεξαρτησία 388 επ.
 Δικτατορία 1922 212
 Δικτατορία 4ης Αυγούστου 234 επ.

Δικτατορία Κονδύλη 230
 Δικτατορία Παγκάλου 219 επ.
 Δικτατορία προσωρινή 61
 Δικτατορία στρατιωτική 63, 260 επ.
 Διοικητική εποπτεία 25
 Διορισμός Πρωθυπουργού 350 επ.
 Διχασμός Εθνικός 201 δις, 202,
 204, 233

Έθιμο 144, 445
 Εθνικός διχασμός 199 επ., 290, 429
 Έθνος 13
 Ειδικές σχέσεις εξουσίας 465
 Εκλογικά αποτελέσματα 290
 Εκλογικά συστήματα 110 επ.,
 300 δις, 301
 Εκλογικές περιφέρειες 110, 301
 Εκούσια διακοπή εγκυμοσύνης 544
 Εκτόπιση διοικητική 469
 Έλεγχος συνταγματικότητας 151 επ.,
 191, 411 επ.
 Ελεύθερη ανάπτυξη
 προσωπικότητας 539 επ.
 Ελευθερία κυκλοφορίας 468
 Ελευθερία παιδείας 497 επ.
 Ελευθερία τύπου 489 επ.
 Ελληνική Υπόθεση σε Συμβούλιο
 Ευρώπης 266
 Εμφύλιες συγκρούσεις 238 επ., 429 δις
 Ενιαίο κράτος 24 επ.
 Έννομη προστασία 550 επ.
 Έννομη τάξη 38, 125, 396
 Ενώσεις κρατών 24 επ.
 Εξορθολογισμός
 κοινοβουλευτισμού 134
 Εξουσία 6 επ.
 Εξουσίες 124
 Επανάσταση 77, 194, 212, 556
 Επικράτεια 14 επ.
 Επικρατούσα θρησκεία 488
 Επιτακτική εντολή 90
 Επιτροπή Ανθρωπίνων
 Δικαιωμάτων 567, 568

Επιφύλαξη του νόμου 128, 458
 Ερμηνεία Συντάγματος 150
 ΕΣΔΑ 562 επ.
 Εσχάτη προδοσία 285, 558
 Ευθύνη 131
 Ευθύνη Προέδρου 345 επ.
 Ευθύνη υπουργική 368 επ.
 Ευνοϊκότερη ρύθμιση 564
 Ευρωπαϊκή Ένωση 34, 147, 267 επ.,
 289, 393 επ., 561
 Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων
 Ανθρώπου 563
 Ευρωπαϊκό δίκαιο 398

Ηγεμονικό «Σύνταγμα» 171
 Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα 93 επ.
 Ημιπροεδρικό σύστημα 135

Θρησκευτική ελευθερία 482 επ.

Ιδιοκτησία 514 επ.
 Ιδιωτική ζωή 480
 Ιεραρχικός έλεγχος 25
 Ιθαγένεια 12
 Ισότητα 533 επ.

Κανονισμός Βουλής 426
 Κανονιστική αρμοδιότητα 436
 Καποδίστριας 165 επ.
 Καραμανλής 254, 257 επ., 279 επ.
 Κατάσταση πολιορκίας 432 επ.
 Κατάχρηση ατομικού δικαιώματος 548
 Κατοχικές Κυβερνήσεις 238 επ.
 Κέλσεν 22
 Κοινοβουλευτικές επιτροπές 329
 Κοινοβουλευτικό σύστημα 131 επ.
 Κοινοβουλευτικός έλεγχος 333
 Κοινωνία πολιτών 46
 Κοινωνικά δικαιώματα 527 επ.
 Κοινωνικό κράτος 129, 532
 Κοινωνικό συμβόλαιο 76
 Κόμματα 108, 297

Κρατική εξουσία 16 επ.
 Κράτος 9 επ.
 Κράτος δικαίου 128, 531
 Κράτος Θεσσαλονίκης 202
 Κυβερνήσεις de facto 51, 183, 202, 222, 232, 240, 242, 245, 279
 Κυβερνήσεις Απελευθερώσεως 244 επ.
 Κυβερνήσεις εξωτερικού 240
 Κυβέρνηση 361 επ.
 Κυβερνητικές πράξεις 130, 552
 Κυβερνητικό σύστημα 130
 Κυβερνώντες 23
 Κυβερνώσα βουλή 138 επ., 183 επ.
 Κυριαρχία 19
 Κυριαρχία εθνική 80
 Κυριαρχία λαϊκή 79
 Κυριαρχία του νόμου 127
 Κωνσταντίνος Α΄ 198 επ.

Λαϊκή ανάκληση 98
 Λαϊκή αρνησικυρία 96
 Λαϊκή μονοκρατία 62
 Λαϊκή πρωτοβουλία 97
 Λαός 10 επ., 292 επ.
 Λειτουργίες 124

Μεταξάς Ι. 201, 217, 234 επ.
 Μοναρχία απόλυτη 59, 173 επ.
 Μοναρχία συνταγματική 68, 179 επ.

Νομική προσωπικότητα 20
 Νομοθετικά διατάγματα 424
 Νόμιμος δικαστής 475
 Νομιμότητα ποινών 472
 Νομοθετική εξουσιοδότηση 439 επ.
 Νόμοι 417
 Νόμοι αναγκαστικοί 424
 Νόμοι εκτελεστικοί 425
 Νόμοι οργανικοί 425
 Νόμος πλαίσιο 441
 Νομολογία 154, 448
 Ντυγκί 23

Όθων 174 επ.
 Οικονομική δραστηριότητα 520
 Ολομέλεια βουλής 327
 Ομοσπονδία 28 επ. Ομοσπονδιακό κράτος 30 επ. Όργανο 36, 39
 Οργανωτικές βάσεις 73 επ.
 Όρκος 484
 Ορκωτό σύστημα 392, 476
 Ορλεανικός κοινοβουλευτισμός 69

Π.Ε.Ε.Α. 242
 Παλινόρθωση 232
 Παραπομπή στον νόμο, 128, 458
 Παρασύνταγμα 253
 Περιστάσεις όλως εξαιρετικές 462
 Περιφέρειες 26
 Πηγές 154 επ.
 Πίνακες και σχεδιαγράμματα 9, 32, 42, 72 δις, 115 επ., 128, 130, 132, 137, 138, 141, 278, 290, 291, 300 δις, 315, 339, 350, 355, 376, 397, 409, 428, 429, 436, 452, 480, 502, 569
 Πολίτευμα 40 επ., 46, 291
 Πολιτικό σύστημα 40
 Πορνεία 547
 Πρακτική 155
 Πράξη διοικητική 436
 Πράξη συντακτική 402
 Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου 430 επ.
 Προεδρικό σύστημα 136 επ.
 Πρόεδρος Δημοκρατίας 334 επ.
 Προσηλυτισμός 485
 Προσυπογραφή 342
 Προσφυγή σε ΕΔΔΑ 565
 Προσωπικά δεδομένα 481
 Προσωπική ελευθερία 466 επ.
 Προσωπική κράτηση 543
 Πρόταση δυσπιστίας 372
 Πρόταση εμπιστοσύνης 371
 Προτεσταντισμός 53
 Πρωθυπουργός 131, 364 επ.

Πυραμίδα κανόνων δικαίου 397

Ρήγας 159

Σαρίπολος 5

Σβώλος 5

Συγκεντρωμένη εξουσία, 48

Συγκέντρωση 25

Συγκρίσεις 33, 72 δις, 117, 276-278,
290, 300 δις, 315, 317, 397,
445, 480, 569

Σύγκρουση δικαιωμάτων 464

Συμβούλιο Ευρώπης, 562 επ.

Συνασπισμοί κομμάτων 302

Συνθήκες πολιτεύματος 155, 445

Σύνδοδος βουλής 321

Σύνταγμα 3, 140 επ., 401 επ.

Σύνταγμα 1844 180

Σύνταγμα 1864 190

Σύνταγμα 1911 198

Σύνταγμα 1925 220

Σύνταγμα 1927 224

Σύνταγμα 1952 252

Σύνταγμα 1968 263

Σύνταγμα 1973 264

Σύνταγμα 1975 283 επ.

Σύνταγμα Άστρους 163

Σύνταγμα Επιδάουρου 162

Σύνταγμα Τροιζήνας 166

Συνταγματικό δίκαιο 2 επ., 141

Συντακτική εξουσία 145

Συρροή δικαιωμάτων 464

Σχέδιο Συντάγματος 1948 250

Τεκμήριο αρμοδιότητας 125, 417

Τεκμήριο νομιμότητας 436

Ταχεία απονομή δικαιοσύνης 553

Τήρηση Συντάγματος 148

Τιμηματική ολιγοκρατία 66

Τμήμα διακοπής εργασιών 328

Τρικούπης Χ. 192

Τρίτη Δημοκρατία 279 επ.

Τριτενέργεια 463

Τυραννίδα 60

«Υπερεξουσίες» προεδρικές 284-287,
339 δις

Υπηρεσιακές Κυβερνήσεις 258

Υποκείμενα (φορείς) δικαιωμάτων 457

Φόρος 522 επ.

Χάρη 383, 443

Χωρισμένη εξουσία 48

Χωρισμός (διάκριση) εξουσιών 123 επ.

Ψήφισμα 402

Ψήφος 100 επ., 296

Ψήφος αποδήμων 296 δις

ΑΝΑΛΥΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ.....	5
ΣΥΝΟΠΤΙΚΟ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ.....	7

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Καλώς ήρθατε στο συνταγματικό δίκαιο!...9
 2. Πρώτη γνωριμία με το συνταγματικό δίκαιο...9
 3. Πρώτη γνωριμία με το Σύνταγμα...12
 4. Διάρθρωση της ύλης...13
 5. Γενική βιβλιογραφία...13

Πρώτο Μέρος ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ

Κεφάλαιο πρώτο ΤΟ ΚΡΑΤΟΣ

- I. Η εμφάνιση του κράτους κατά την Αναγέννηση**
 6. Η εξουσία ως κοινωνικό φαινόμενο...19
 7. Η πολιτική εξουσία...20
 8. Η θεσμοποίηση της εξουσίας...20
- II. Η κλασική νομική θεωρία για το κράτος**
 9. Ο ορισμός...23
A. Ο λαός
 10. Το ανθρώπινο στοιχείο...25
 11. Η μόνιμη εγκατάσταση...25
 12. Η ιθαγένεια...25
 13. Λαός και έθνος...28
B. Η επικράτεια
 14. Το γεωγραφικό στοιχείο...32
 15. Ο καθορισμός της επικράτειας...34
Γ. Η αυτοδύναμη εξουσία
 16. Η κρατική εξουσία...35
 17. Χαρακτηριστικά της κρατικής εξουσίας...36
 18. Περιορισμοί της κρατικής εξουσίας...39
 19. Η κυριαρχία...40
Δ. Η νομική προσωπικότητα
 20. Η χρησιμότητα της έννοιας...43
- III. Άλλες θεωρίες για το τι είναι κράτος**
 21. Πληθώρα θεωριών...44
 22. Η καθαρή θεωρία του δικαίου του Κέλσεν...44
 23. Η θετικιστική θεωρία του Ντυγκί...45
- IV. Τα είδη του κράτους**
A. Οι παραδοσιακές μορφές
 24. Ενιαία κράτη και ενώσεις κρατών...46
 25. Η οργάνωση του ενιαίου κράτους...46
 26. Ειδικώς οι Περιφέρειες...47
 27. Οι ενώσεις κρατών...48
 28. Οι απλές ενώσεις κρατών...49

Β. Το ομοσπονδιακό κράτος

29. Το ομοσπονδιακό πνεύμα...51 30. Τι είναι ομοσπονδιακό κράτος...52 31. Πώς σχηματίζεται...52 32. Η ομοσπονδιακή οργάνωση...54 33. Ομοσπονδιακό κράτος και ομοσπονδία κρατών...56 34. Και η Ευρωπαϊκή Ένωση;...57 35. Η αλλοίωση του κράτους...58

V. Τα όργανα του κράτους

36. Τι είναι όργανο...60 37. Η αρμοδιότητα...61 38. Η δράση των οργάνων...63 39. Η τυπολογία των οργάνων...64

Κεφάλαιο δεύτερο**Η ΜΟΡΦΗ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΕΥΜΑΤΟΣ****I. Γενικά**

40. Τι σημαίνει πολίτευμα...68 41. Κριτήριο το κυρίαρχο όργανο...69

II. Η θεωρητική τυπολογία**A. Η παραδοσιακή διδασκαλία**

42. Η αριστοτελική διάκριση...69 43. Η κριτική της...71 44. Η αναζήτηση άλλων κριτηρίων...72

B. Σύγχρονες διακρίσεις

45. Δημοκρατική και αυταρχική μορφή πολιτεύματος...72 46. Φιλελεύθερη και ολοκληρωτική μορφή πολιτεύματος...73 47. Πολυαρχική και μη πολυαρχική μορφή πολιτεύματος...73 48. Μορφή πολιτεύματος με συγκεντρωμένη και με χωρισμένη εξουσία...74 49. Η παραπληρωματικότητα των τεσσάρων κριτηρίων...75

III. Οι συνηθέστεροι τύποι

50. Οι ιστορικοί τύποι...75 51. Οι de facto Κυβερνήσεις...76

A. Η δημοκρατία

52. Η δημοκρατία στην αρχαιότητα και στους νεότερους χρόνους...77 53. Δημοκρατία και προτεσταντισμός...77 54. Η επικράτηση της δημοκρατικής ιδεολογίας...79 55. Η μαρξιστική αντίληψη για τη δημοκρατία...80 56. Η σύζευξη δημοκρατίας και ελευθερίας...81 57. Προβλήματα της φιλελεύθερης δημοκρατίας...82

B. Οι μονοκρατίες

58. Τα είδη της μονοκρατίας...84 59. Η απόλυτη μοναρχία...84 60. Η τυραννίδα...84 61. Η προσωρινή δικτατορία...85 62. Η λαϊκή μονοκρατία...85 63. Η στρατιωτική δικτατορία...86

Γ. Οι ολιγοκρατίες

64. Τα είδη της ολιγοκρατίας...87 65. Η αριστοκρατία...87 66. Η τιμηματική ολιγοκρατία...87

Δ. Τα μεικτά πολιτεύματα

67. Τα είδη του μεικτού πολιτεύματος...88 68. Η περιορισμένη (ή συνταγματική) μοναρχία...88 69. Ο δουαδικός (ή ορλεανικός) κοινοβουλευτισμός...89 70. Ο δημοκρατικός καισαρισμός...89 71. Μεικτά πολιτεύματα με σημείο αναφοράς τη δημοκρατία...90 72. Μεικτά πολιτεύματα με μονοκρατική προέλευση...90 72 δις. Ανακεφαλαίωση...91

Κεφάλαιο τρίτο

Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΑΤΟΜΙΚΩΝ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

- I. Οι οργανωτικές βάσεις του δημοκρατικού πολιτεύματος**
 73. Οι τρεις οργανωτικές βάσεις...92 74. Άλλες αρχές;...92
- II. Η πεμπτοσύία της φιλελεύθερης δημοκρατίας**
 75. Η οργάνωση σε κράτος και τα δικαιώματα των πολιτών...93 76. Το κοινωνικό συμβόλαιο...93 77. Τα ατομικά δικαιώματα, τελικό αίτιο για την οργάνωση της δημοκρατίας...94
- III. Η θεμελίωση του ατομοκεντρικού πολιτεύματος**
 78. Δύο διωσάμενες θεωρίες από τη Γαλλική Επανάσταση...96 79. Η λαϊκή κυριαρχία...96 80. Η εθνική κυριαρχία...97 81. Ο συγκερασμός των δύο θεωριών...98 82. Δημοκρατική αρχή και δημοκρατική νομιμοποίηση...99

Κεφάλαιο τέταρτο

ΤΟ ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ

- I. Η δημοκρατία κατ' αρχήν αντιπροσωπευτική**
 83. Διάκριση των εννοιών...100 84. Η διαμόρφωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος...100 85. Υπεροχή του αντιπροσωπευτικού συστήματος...101 86. Νομικός ορισμός...102 87. Πότε το αντιπροσωπευτικό σύστημα είναι γνήσιο...102 88. Η νομική θεμελίωση...104 89. Κατά κυριολεξίαν αντιπρόσωπος η συνέλευση...104 90. Αποκλεισμός της επιτακτικής εντολής...105 91. Κοινοβούλιο με μία ή με δύο βουλές...105 92. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο βουλών...107
- II. Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα**
 93. Η διαμόρφωση του συστήματος...108 94. Το κυρίως δημοψήφισμα...109 95. Γνήσιο και προσωπικό δημοψήφισμα...111 96. Η λαϊκή αρνησικυρία...112 97. Η λαϊκή Πρωτοβουλία...112 98. Η λαϊκή ανάκληση...113 99. Προβλήματα της αντιπροσωπευτικής και της ημιαντιπροσωπευτικής δημοκρατίας...113
- III. Η ψήφος**
 100. Η σημασία της...116 101. Η καθολικότητα της ψήφου...117 102. Η ισότητα της ψήφου...118 103. Η ατομικότητα της ψήφου...119 104. Η αμεσότητα της ψήφου...120 105. Η μυστικότητα της ψήφου...121 106. Ψήφος υποχρεωτική ή προαιρετική και προσωπική ή μη...121
- IV. Η διοργάνωση ελεύθερων εκλογών**
 107. Το πρόβλημα...123 108. Τα κόμματα...123 109. Η επιβολή νομικών κανόνων στον πολιτικό αγώνα...124
- V. Τα εκλογικά συστήματα**
 110. Εκλογικό σύστημα και εκλογικές περιφέρειες...124
- A. Τα πλειοψηφικά συστήματα**
 111. Το σύστημα της σχετικής πλειοψηφίας (με ένα γύρο)...125 112. Το σύστημα της απόλυτης πλειοψηφίας (με δύο γύρους)...126

Β. Τα αναλογικά συστήματα

113. Πότε ένα σύστημα είναι αναλογικό...128 **114.** Ο αναλογικός μηχανισμός και η αναπόφευκτη προσέγγιση...130 **115.** Το κυρίως σύστημα Χάγκενμπαχ-Μπίσοφ...132 **116.** Το σύστημα Ντ' Οντ...133 **117.** Το σύστημα Σαιντ-Λαγκ...134 **118.** Το σύστημα Χέαρ (μοναδική μεταβιβαστή ψήφος)...135

Γ. Τα μεικτά συστήματα

119. Η εμφάνιση μεικτών συστημάτων...136 **120.** Η ελληνική ενισχυμένη αναλογική...136 **121.** Το γερμανικό σύστημα των δύο ψήφων...137 **122.** Το ιταλικό μεικτό σύστημα...138

Κεφάλαιο πέμπτο
Ο ΧΩΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΕΞΟΥΣΙΩΝ

I. Η σημασία του

123. Γιατί χωρίζεται η κρατική εξουσία...140 **124.** Η παρωχημένη αντιδιαστολή λειτουργιών και εξουσιών...142 **125.** Χωρισμός των εξουσιών και σύστημα των κανόνων δικαίου...143 **126.** Η εξέλιξη...146 **127.** Χωρισμός των εξουσιών και «κυριαρχία του νόμου»...147 **128.** Χωρισμός των εξουσιών και κράτος δικαίου...149 **129.** Το κοινωνικό κράτος...150

II. Τα κυβερνητικά συστήματα

130. Τα τρία είδη του αντιπροσωπευτικού συστήματος...151

A. Το κοινοβουλευτικό σύστημα

131. Η διαμόρφωσή του στην Αγγλία...152 **132.** Τα χαρακτηριστικά του...155 **133.** Η κομματική διακυβέρνηση...157 **134.** Ο εξορθολογισμός του κοινοβουλευτισμού...158 **135.** Το ημιπροεδρικό σύστημα...159

B. Το προεδρικό σύστημα

136. Η γέννησή του στις Ηνωμένες Πολιτείες...161 **137.** Τα χαρακτηριστικά του αμερικανικού συστήματος...161

Γ. Το σύστημα κυβερνώσης βουλής

138. Η εμφάνιση του συστήματος...166 **139.** Το σύστημα στην Ελβετία...167

Κεφάλαιο έκτο
ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

I. Τι είναι Σύνταγμα

140. Πώς εμφανίζονται τα Συντάγματα...170 **141.** Οι έννοιες του όρου Σύνταγμα...172 **142.** Διακρίσεις των ουσιαστικών Συνταγμάτων...173 **143.** Διακρίσεις των τυπικών Συνταγμάτων...174 **144.** Το συνταγματικό έθιμο...175 **145.** Η συντακτική εξουσία και η αναθεωρητική αρμοδιότητα...176 **146.** Συντάγματα παραχωρημένα και Συντάγματα-συναλλάγματα...177 **147.** Δεν υπάρχει Ευρωπαϊκό Σύνταγμα...177

II. Από το Σύνταγμα στο συνταγματικό δίκαιο**A. Συνέπειες του ρυθμιστικού χαρακτήρα του Συντάγματος**

148. Η τήρηση του Συντάγματος...178 **149.** Η αλλοίωση του Συντάγματος...178 **150.** Η ερμηνεία του Συντάγματος...180

Β. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων

151. Η αναγκαιότητά του...183 **152.** Το αμερικανικό σύστημα...184 **153.** Το ευρωπαϊκό σύστημα...185

Γ. Οι πηγές του συνταγματικού δικαίου

154. Ποιες είναι...186 **155.** Οι συνθήκες του πολιτεύματος...188 **156.** Οι έμμεσες πηγές του συνταγματικού δικαίου...190 **157.** Το άτομο δίκαιο...190

Δεύτερο Μέρος **ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΙΣΤΟΡΙΑ**

Κεφάλαιο πρώτο **Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ (1821-1915)**

I. Η Πρώτη Δημοκρατία (1821-1827)

158. Η διάρκεια της ύλης...193 **159.** Το σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα...193 **160.** Τα τοπικά πολιτεύματα...193 **161.** Η Α' Εθνοσυνέλευση...194 **162.** Το Σύνταγμα της Επιδάυρου...194 **163.** Η Β' Εθνοσυνέλευση και το Σύνταγμα του Άστρους...196 **164.** Η Γ' Εθνοσυνέλευση και η Διοικητική Επιτροπή...197 **165.** Η εκλογή Κυβερνήτη και η Αντικυβερνητική Επιτροπή...198 **166.** Το Σύνταγμα της Τροιζήνας...199

II. Ο δημοκρατικός καισαρισμός (1828-1832)

167. Η διαμόρφωση του πολιτεύματος...200 **168.** Η Δ' Εθνοσυνέλευση...201 **169.** Η φύση του πολιτεύματος...202 **170.** Ο Αυγουστίνος Καποδίστριας και η Ε' Εθνοσυνέλευση...203 **171.** Το ηγεμονικό «Σύνταγμα»...204 **172.** Η Δ' κατά συνέχειαν Εθνική Συνέλευση και η αναρχία...205

III. Η απόλυτη μοναρχία (1832-1843)

173. Η επιβολή μοναρχικού πολιτεύματος...206 **174.** Η επιλογή ηγεμόνα...206 **175.** Η μοναρχία απόλυτη...207 **176.** Η Αντιβασιλεία και το νομοθετικό της έργο...208 **177.** Η προσωπική διακυβέρνηση του Όθωνα...210 **178.** Η αμφισβήτηση της απόλυτης μοναρχίας...211

IV. Η συνταγματική μοναρχία (1843-1862)

179. Η επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843...211 **180.** Το Σύνταγμα του 1844...212 **181.** Ο εκλογικός νόμος του 1844...214 **182.** Η εφαρμογή του Συντάγματος του 1844...214

V. Η κυβερνώσα βουλή της μεσοβασιλείας (1862-1864)

183. Η de facto κατάσταση...215 **184.** Η Συνέλευση...216 **185.** Η άμεση εκλογή του Αλφρέδου...216 **186.** Η έμμεση εκλογή του Γεωργίου...217 **187.** Το σύστημα κυβερνώσης βουλής...217 **188.** Το τέλος του συστήματος...218

VI. Η πρώτη περίοδος βασιλευόμενης δημοκρατίας (1864-1909)

189. Η ψήφιση του Συντάγματος...219 **190.** Το Σύνταγμα του 1864...219 **191.** Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων...221 **192.** Η αρχή της δεδηλωμένης και το κοινοβουλευτικό σύστημα...221 **193.** Συσσώρευση προβλημάτων...223

VII. Η βασιλευόμενη δημοκρατία μετά την Επανάσταση του 1909 (1909-1915)

194. Το κίνημα στο Γουδί 1909...224 **195.** Διέξοδος η αναθεώρηση του Συντάγματος ...225 **196.** Τα ζητήματα στην Α' Αναθεωρητική Βουλή...227 **197.** Η διάλυση της Α' Αναθεωρητικής Βουλής και η Β' Αναθεωρητική Βουλή...228 **198.** Το Σύνταγμα του 1911... 229

Κεφάλαιο δεύτερο

Ο ΚΛΥΔΩΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ (1915-1936)**I. Το μεικτό πολίτευμα του Κωνσταντίνου (1915-1917)**

199. Η κρίση του 1915...231 **200.** Η συνταγματική διάσταση...232 **201.** Το μεικτό πολίτευμα...233 **201 δις.** Η τραγωδία του διχασμού...235

II. Η de facto Προσωρινή Κυβέρνηση της Θεσσαλονίκης (1916-1917)

202. Το κράτος της Θεσσαλονίκης...236 **203.** Η οργάνωση του πολιτεύματος...237

III. Το μεικτό πολίτευμα της Βουλής των Λαζάρων (1917-1920)

204. Η θραύση του συνταγματικού πλαισίου...238 **205.** Ο μεικτός χαρακτήρας του πολιτεύματος...239 **206.** Η νομοθεσία της Βουλής των Λαζάρων...240 **207.** Η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος...241 **208.** Οι εκλογές της 1ης Νοεμβρίου 1920...241

IV. Το μεικτό πολίτευμα κατά την Γ' Συντακτική Συνέλευση (1920-1922)

209. Η μεταβίβαση της εξουσίας...242 **210.** Το δημοψήφισμα για την επάνοδο του Κωνσταντίνου...243 **211.** Η Γ' Συντακτική Συνέλευση...244

V. Η δικτατορία της Επαναστάσεως του 1922 (1922-1923)

212. Η φύση του πολιτεύματος...244 **213.** Η εκτέλεση των Έξι...246 **214.** Οι εκλογές του 1923...248 **215.** Η απομάκρυνση του Γεωργίου Β'...248

VI. Το δημοκρατικό πολίτευμα κατά την Δ' Συντακτική Συνέλευση (1924-1925)

216. Η φύση του πολιτεύματος...249 **217.** Η εγκαθίδρυση αβασίλευτης δημοκρατίας...249 **218.** Το συντακτικό έργο...251

VII. Η δικτατορία του στρατηγού Παγκάλου (1925-1926)

219. Ο κοινοβουλευτικός μανδύας...251 **220.** Το θνησιγενές Σύνταγμα του 1925...252 **221.** Η απροκάλυπτη δικτατορία...252

VIII. Η Δεύτερη Δημοκρατία (1926-1935)

222. Η αποκατάσταση της δημοκρατικής νομιμότητας...253 **223.** Οι συντακτικές εργασίες...254 **224.** Το Σύνταγμα του 1927...255 **225.** Η εφαρμογή του Συντάγματος και η αποσταθεροποίηση...257

IX. Το μεικτό πολίτευμα της Κυβερνήσεως Π. Τσαλδάρη (1935)

226. Η θραύση του συνταγματικού πλαισίου...260 **227.** Οι εκλογές του 1935...261

- X. Το μεικτό πολίτευμα κατά την Ε' Συντακτική Συνέλευση (1935)**
 228. Οι εργασίες της Συνελεύσεως...261 229. Το τέλος του πολιτεύματος...261
- XI. Η δικτατορία του στρατηγού Κονδύλη (1935)**
 230. Η κοινοβουλευτική επίφαση...262 231. Η «κοσμογονία» και το δημοψήφισμα...262
- XII. Η βασιλευόμενη δημοκρατία μετά την παλινόρθωση (1935-1936)**
 232. Η de facto Κυβέρνηση Δεμερτζή...263 233. Η Γ' Αναθεωρητική Βουλή...263

Κεφάλαιο τρίτο

Ο ΚΛΥΔΩΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΔΕΥΤΕΡΟΥ ΠΑΓΚΟΣΜΙΟΥ ΠΟΛΕΜΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΨΥΧΡΟΥ (1936-1974)

- I. Η βασιλευόμενη δικτατορία της 4ης Αυγούστου (1936-1941)**
 234. Η θράυση του συνταγματικού πλαισίου...265 235. Η φύση της δικτατορίας...266 236. Ο αποκλεισμός της αμφισβήτησεως... 267 237. Σκέψεις του Μεταξά για το πολίτευμα...268
- II. Οι κατοχικές Κυβερνήσεις (1941-1944)**
 238. Η δοτή εξουσία...268 239. Η κατοχική νομοθεσία... 270
- III. Οι de facto Κυβερνήσεις του εξωτερικού (1941-1944)**
 240. Το τέλος της δικτατορίας...270 241. Το καθεστωτικό μέσα στη θύελλα... 271
- IV. Η de facto Κυβέρνηση της Ελεύθερης Ελλάδας (1944)**
 242. Η ίδρυση...272 243. Οι θεσμοί...273
- V. Οι de facto Κυβερνήσεις μετά την Απελευθέρωση (1944-1946)**
 244. Το κομμουνιστικό κίνημα...273 245. Η εξουσία των Κυβερνήσεων...274 246. Η Συμφωνία της Βάρκιζας...275 247. Οι εκλογές του 1946...275
- VI. Η μεταπολεμική βασιλευόμενη δημοκρατία (1946-1967)**
A. Το συνταγματικό πρόβλημα
 248. Το δημοψήφισμα...276 249. Η Δ' Αναθεωρητική Βουλή...277 250. Το σχέδιο Συντάγματος του 1948...278 251. Η ψήφιση του Συντάγματος του 1952...279 252. Το Σύνταγμα του 1952...279 253. Το παρασύνταγμα...280 254. Η «Βαθεία Τομή»...281
B. Οι δυσλειτουργίες
 255. Τα «έκτακτα μέτρα»...282 256. Η de facto «Προσωρινή Δημοκρατική Κυβέρνηση της Ελεύθερης Ελλάδας»...284 257. Η επικράτηση της Δεξιάς υπό το Σύνταγμα του 1952...285 258. Οι υπηρεσιακές Κυβερνήσεις...286 259. Η αποσταθεροποίηση...286
- VII. Η στρατιωτική δικτατορία (1967-1974)**
 260. Τα πραγματικά γεγονότα και η ρυθμιστική τους δύναμη...291 261. Η οργάνωση της εξουσίας...293 262. Το προσχέδιο της Επιτροπής Μητρέλια και η εισήγηση Μανιάτη...295 263. Το Σύνταγμα του 1968...295 264. Το Σύνταγμα του 1973...296

265. Η καταπάτηση των ατομικών ελευθεριών...297 266. Η Ελληνική Υπόθεση στο Συμβούλιο της Ευρώπης...297

Κεφάλαιο τέταρτο

Η ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΣΗ

I. Η Ευρωπαϊκή Ένωση στη συνταγματική ιστορία

267. Η θεσμική προσέγγιση των ευρωπαϊκών κρατών...299 268. Οι τρεις Κοινοτήτες...299 269. Η Ευρωπαϊκή Ένωση...301 270. Προς συνταγματικούς θεσμούς;...301

II. Τα άλλα ελληνικά κράτη

271. Οι Ιόνιοι Νήσοι...302 272. Η Σάμος και η Ικαρία...302 273. Η Κρήτη...302 274. Η Βόρειος Ήπειρος...303 275. Η Κύπρος...303

III. Ανασκόπηση

276. Τα σταθερά χαρακτηριστικά...303 277. Κάτω από τους συνταγματικούς θεσμούς ...303 278. Ανακεφαλαιωτικοί πίνακες...305

Τρίτο Μέρος

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Κεφάλαιο πρώτο

Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΤΗΣ ΤΡΙΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

I. Η εγκαθίδρυση του πολιτεύματος

279. Η de facto Κυβέρνηση Καραμανλή...315 280. Οι δύο λαϊκές ετυμηγορίες...316 281. Οι συντακτικές εργασίες...317 282. Η εκπόνηση του συνταγματικού κειμένου...318 283. Το Σύνταγμα του 1975...319 284. Η ρήξη με αφορμή προεδρικές αρμοδιότητες και το παραμύθι των «υπερεξουσιών»...320 285. Η κάθαρση...323

II. Οι συνταγματικές αναθεωρήσεις

286. Η αναθεώρηση του 1986...325 287. Οι αναθεωρήσεις του 2001 και του 2008...326 287δς. Η αναθεώρηση του 2019...328 288. Δημοσίευση και μεταφορά στη δημοτική...328 289. Η ευρωπαϊκή πορεία...329 290. Η νέα συνταγματική πραγματικότητα...329 291. Η διάρθρωση του τρίτου μέρους...332

Κεφάλαιο δεύτερο

Ο ΛΑΟΣ

I. Το εκλογικό σώμα

292. Τι είναι ο λαός;...333 293. Συγκρότηση...333 294. Αρμοδιότητες...334 295. Οι

εκλογικοί κατάλογοι...335 **296.** Τα χαρακτηριστικά της ψήφου...335 **296 δις.** Η άσκηση του δικαιώματος ψήφου έξω από την Επικράτεια...336

II. Τα πολιτικά κόμματα

297. Λαός και κόμματα...337 **298.** Η ρύθμιση με νόμο.... 338

Κεφάλαιο τρίτο

Η ΒΟΥΛΗ

I. Η συγκρότησή της

299. Τι είναι η βουλή;...341 **300.** Ο αριθμός των βουλευτών και οι εκλογικές περιφέρειες...342 **300 δις.** Αναδρομή στα εκλογικά συστήματα...344 **301.** Το ισχύον εκλογικό σύστημα...345 **301 δις.** Οι ψήφοι από το εξωτερικό...348 **302.** Η έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας...348

II. Οι βουλευτές

A. Ποιοι αναδεικνύονται

303. Τα προσόντα εκλογιμότητας...350 **304.** Τα είδη των κωλυμάτων εκλογιμότητας...350 **305.** Το απόλυτο κώλυμα...350 **306.** Τα σχετικά κωλύματα που αίρονται με παραίτηση...351 **307.** Τα τοπικά κωλύματα...351 **308.** Απόκτηση της βουλευτικής ιδιότητας και όρκος...352 **309.** Απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας...353 **310.** Αναπληρωματική εκλογή...354

B. Η βουλευτική ανεξαρτησία

311. Πώς διασφαλίζεται...354 **312.** Οι δύο βουλευτικές ασυλίες...355 **313.** Το ανεύθυνο για γνώμη ή ψήφο...355 **314.** Το ακαταδίωκτο...356 **315.** Ανεύθυνο και ακαταδίωκτο...358 **316.** Τα ασυμβίβαστα...358 **317.** Κώλυμα και ασυμβίβαστο...360 **318.** Η βουλευτική αποζημίωση...360

III. Η χρονική ρύθμιση του βίου της

319. Πότε εκφράζεται η βουλή...361 **320.** Η βουλευτική περίοδος...362 **321.** Τα είδη των συνόδων...363

IV. Η οργάνωσή της

A. Η αυτονομία

322. Οι εκδηλώσεις της...364 **323.** Ο Κανονισμός...364 **324.** Ο προϋπολογισμός της βουλής...366 **325.** Η εκλογή του προεδρείου...366 **326.** Ο πειθαρχικός έλεγχος...367

B. Η κατανομή της εργασίας

327. Ολομέλεια και σχηματισμοί της βουλής...367 **328.** Το Τμήμα διακοπής των εργασιών...368 **329.** Οι κοινοβουλευτικές επιτροπές...368 **330.** Οι κοινοβουλευτικές ομάδες...369 **331.** Η διάσκεψη των προέδρων...369

Γ. Η λειτουργία

332. Γενικοί κανόνες...370 **333.** Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος...371

Κεφάλαιο τέταρτο

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

I. Το νομικό του καθεστώς

334. Τι είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας;...373 **335.** Ρυθμιστής του πολιτεύματος...373 **336.** Η εκλογιμότητα...374 **337.** Η θητεία...374 **338.** Κωλύματα εκλογιμότητας...375 **339.** Πώς εκλέγεται...376 **339 δις.** Η υποχρεωτική διάλυση που καταργήθηκε...377 **339 τρις.** Κριτική...378 **340.** Η αναπλήρωση...379

II. Γενικοί κανόνες για τις πράξεις του

341. Η αρχή της νομιμότητας...381 **342.** Ο κανόνας της υπουργικής προσυπογραφής...382 **343.** Τα διαγγέλματα...383 **344.** Οι εξαιρέσεις από την προσυπογραφή...383

III. Η ευθύνη του

345. Τα τρία είδη ευθύνης και η ευθύνη για τις πράξεις του ανεύθυνου...384 **346.** Πότε ο Πρόεδρος ευθύνεται ποινικά...385 **347.** Τα δύο εγκλήματα...386 **348.** Η διαδικασία...388 **349.** Διεθνής ποινική ευθύνη...388

IV. Οι σημαντικότερες πράξεις του, ιδίως χωρίς προσυπογραφή

A. Ο διορισμός πρωθυπουργού

350. Δέσμια επιλογή...388 **351.** Ο διορισμός πρωθυπουργού που θα εμφανισθεί στη βουλή...389 **352.** Ο διορισμός πρωθυπουργού που θα διενεργήσει εκλογές...392 **353.** «...και διαλύει τη βουλή»...393 **354.** Το τέλος της Κυβερνήσεως...393

B. Η διάλυση της βουλής

355. Τα τρία είδη...394 **356.** Η διάλυση με κυβερνητική πρόταση...395 **357.** Η διάλυση με προεδρική πρωτοβουλία...396 **358.** Ο χρονικός περιορισμός στη διάλυση...397

Γ. Η αναπομπή ψηφισμένου νομοσχεδίου

359. Τι προβλέπει το Σύνταγμα...398 **360.** Μια ανύπαρκτη εξουσία...399

Κεφάλαιο πέμπτο

Η ΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

I. Το νομικό της καθεστώς

361. Τι είναι η Κυβέρνηση;...400 **362.** Συγκρότηση...400 **363.** Αρμοδιότητες...401 **364.** Ο πρωθυπουργός...402 **364 δις.** Στοιχεία δημοκρατικού καισαρισμού...404 **365.** Προσόντα και ασυμβίβαστα...404 **366.** Η υπουργική αλληλεγγύη...405 **367.** Η αδυναμία του πρωθυπουργού να ασκήσει τα καθήκοντά του...405

II. Η κοινοβουλευτική ευθύνη

368. Τα τρία είδη ευθύνης...406 **369.** Η πολιτική ευθύνη έχει γίνει κοινοβουλευτική...406 **370.** Η απαλλαγή της Κυβερνήσεως από τα καθήκοντά της...407 **371.** Η πρόταση εμπιστοσύνης...407 **372.** Η πρόταση δυσπιστίας...408 **373.** Συζήτηση και αναγκαία πλειοψηφία... 408

III. Η ποινική ευθύνη των υπουργών

374. Το πλαίσιο και η αστική ευθύνη...409 375. Οι ουσιαστικές ρυθμίσεις...409 375
 δισ. Το προϊσχύσαν δίκαιο...409 376. Οι ειδικές ρυθμίσεις...410 377. Ο ρόλος
 της βουλής ...411 378. Η ενδιάμεση διαδικασία...412 379. Στο ακροατήριο...412
 380. Οι συμμετέχοντες...413 381. Η παραγραφή...413 382. Η ειδική επιτροπή...413
 383. Η χάρη σε υπουργό...414

Κεφάλαιο έκτο**ΤΑ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΑ****I. Η οργάνωσή τους**

384. Τι είναι τα δικαστήρια...415 385. Εξαίρεσεις...415 386. Διακρίσεις...416
 387. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο...419

II. Η δικαστική ανεξαρτησία

388. Οι τακτικοί δικαστές...422 389. Η λειτουργική ανεξαρτησία...423 390. Η
 προσωπική ανεξαρτησία...424 391. Η φαλκίδευσή της...426 392. Εγγυήσεις για
 τα άτομα...428

Κεφάλαιο έβδομο**ΤΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΑ ΟΡΓΑΝΑ**

393. Το γενικό σχήμα...430 394. Τα κύρια όργανα...430 395. Οι σημερινές
 ανάγκες...431

Κεφάλαιο όγδοο**ΟΙ ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΙΚΑΙΟΥ****I. Η έννομη τάξη**

396. Το αντικείμενο του κεφαλαίου...432 397. Η πυραμίδα των κανόνων δικαί-
 ου...432

II. Το ευρωπαϊκό δίκαιο

398. Ποιο είναι...434 399. Η ισχύς του...435 400. Η υπεροχή του...435

III. Το Σύνταγμα**A. Περιπτώσεις ηυξημένης τυπικής ισχύος**

401. Οι συνταγματικές διατάξεις...435 402. Συντακτικές πράξεις και ψηφίσμα-
 τα...436 403. Οι ερμηνευτικές δηλώσεις...436 404. Συνταγματικές αρχές...437
 405. Εκκλησιαστικά κείμενα...437 406. Εφ' άπαξ νόμοι...437

B. Η αναθεώρησή του

407. Τι αναθεωρείται και τι όχι...438 408. Ο χρονικός περιορισμός...440 409. Η δια-
 δικασία...440 410. Το εύρος της αρμοδιότητας της αναθεωρητικής βουλής...442

Γ. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας

411. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων...443 412. Ο έλεγχος
 από τις δύο άλλες εξουσίες...444 413. Και η συνταγματική αναθεώρηση ελέγχεται
 ...444

IV. Το διεθνές δίκαιο

414. Τι περιλαμβάνει...445 **415.** Η συνταγματική ρύθμιση...445 **416.** Αφανής συνταγματική αναθεώρηση...446

V. Οι πράξεις των νομοθετικών οργάνων**A. Οι νόμοι**

417. Το τεκμήριο της αρμοδιότητας και τα δύο όργανα...447 **418.** Τυπικός και ουσιαστικός νόμος...447 **419.** Η τακτική νομοθετική διαδικασία...448 **420.** Ταχείες διαδικασίες...450 **421.** Η ψήφιση...450 **422.** Συλλήβδην ψήφιση...451 **423.** Η τελείωση του νόμου...451 **424.** Αναγκαστικοί νόμοι και νομοθετικά διατάγματα...452 **425.** Εκτελεστικοί και οργανικοί νόμοι...452 **426.** Ο Κανονισμός της βουλής...453

B. Οι ημμαντιπροσωπευτικοί θεσμοί

426 δις. Ποιοι είναι...453 **427.** Τα δύο είδη δημοψηφίσματος...453 **428.** Το αποφασιστικό και νομοθετικό...454 **429.** Το συμβουλευτικό...456 **429 δις.** Το δημοψήφισμα του 2015...458 **429 τρις.** Η «λαϊκή» πρωτοβουλία...459

Γ. Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου

430. Τι είναι...460 **431.** Η διαδικασία και οι συνέπειές της...461

VI. Η κατάσταση πολιορκίας

432. Ο θεσμός...461 **433.** Τα μέτρα...463 **434.** Η διαδικασία...464 **435.** Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου...466

VII. Οι κανονιστικές πράξεις της εκτελεστικής εξουσίας

436. Η εξάρτηση της εκτελεστικής εξουσίας...466 **437.** Κανονιστική αρμοδιότητα από το Σύνταγμα...467 **438.** Τα λεγόμενα εκτελεστικά διατάγματα...468 **439.** Τι είναι η νομοθετική εξουσιοδότηση...468 **440.** Η συνήθης νομοθετική εξουσιοδότηση...468 **441.** Η νομοθετική εξουσιοδότηση με νόμο πλαίσιο...470

VIII. Η χάρη και η αμνηστία

442. Οι δύο θεσμοί...470 **443.** Η χάρη...471 **444.** Η αμνηστία...472 **445.** Σύγκριση...474

IX. Οι άγραφες πηγές

446. Έθιμα, ιδίως συνταγματικά, και συνθήκες του πολιτεύματος...475 **447.** Οι γενικές αρχές του δικαίου...475 **448.** Η νομολογία...476

Τέταρτο Μέρος

ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ

Κεφάλαιο πρώτο

ΓΕΝΙΚΗ ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΙΚΗ

I. Από το φυσικό στο θετικό δίκαιο

449. Γιατί υπάρχει δίκαιο των δικαιωμάτων του ανθρώπου...477 **450.** Ο σχηματισμός της ιδεολογίας...477 **451.** Η φύση των δικαιωμάτων...479 **452.** Τα ση-

μαντικότερα κείμενα...480 **453.** Τα τρία είδη...485 **454.** Συνώνυμοι όροι... 486 **455.** Οι τρεις γενεές δικαιωμάτων...486 **456.** Η θέση του ισχύοντος δικαίου...487 **457.** Υποκείμενα (ή φορείς) των δικαιωμάτων...487

II. Τα δικαιώματα του ανθρώπου στο κοινωνικό πλαίσιο

458. «... όπως νόμος ορίζει»...489 **459.** Η εμβέλεια των περιορισμών...489 **460.** Η αρχή της αναλογικότητας...490 **461.** Η αναστολή των ατομικών δικαιωμάτων...491 **462.** Οι όλως εξαιρετικές περιστάσεις...491 **463.** Η τριτενέργεια των δικαιωμάτων...493 **464.** Συρροή και σύγκρουση δικαιωμάτων...493 **465.** Οι ειδικές σχέσεις εξουσίας...493

Κεφάλαιο δεύτερο

Η ΠΡΟΣΩΠΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ

I. Η προσωπική ελευθερία υπό στενή και υπό ευρεία έννοια

466. Τι σημαίνει...495 **467.** Η στενή έννοια και η ευρεία...496 **468.** Η ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής...497 **469.** Η διοικητική εκτόπιση...497

II. Η προσωπική ασφάλεια

470. Η δέσμη των εγγυήσεων...498 **471.** Οι δικονομικές εγγυήσεις...498 **472.** Η νομιμότητα των ποινών...499 **473.** Η απαγόρευση προσβολής της ανθρώπινης αξιοπρέπειας...499 **474.** Η αποζημίωση σε όσους στερήθηκαν άδικα ή παράνομα την ελευθερία τους...500 **475.** Ο νόμιμος (ή φυσικός) δικαστής...500 **476.** Το ορκωτό σύστημα...501

III. Το δικαίωμα του σεβασμού της ιδιωτικής ζωής

A. Το άσυλο της κατοικίας

477. Τι σημαίνει...502 **478.** Οι περιορισμοί...503 **479.** Τα εγγενή του όρια...504

B. Το απαραβίαστο της ιδιωτικής ζωής

480. Η διεύρυνση της προστασίας...505 **481.** Η προστασία των προσωπικών δεδομένων...506

Κεφάλαιο τρίτο

Η ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΤΟΥ ΠΝΕΥΜΑΤΟΣ

I. Η θρησκευτική ελευθερία

482. Οι έννοιες...508 **483.** Η θρησκευτική συνείδηση...509 **484.** Ο όρκος...510 **485.** Ο Προσηλυτισμός...510 **486.** Η ελευθερία της λατρείας...510 **487.** Η σχετικότητα της ελευθερίας...511 **488.** Η επικρατούσα θρησκεία...513

II. Η ελευθερία της γνώμης και του τύπου

489. Από τη σκέψη στον τύπο...514 **490.** Η ρύθμιση της ελευθερίας του τύπου...515 **491.** Η επανόρθωση ανακριβών δημοσιευμάτων...517 **492.** Οικονομική διαφάνεια και πολυφωνία...518 **493.** Ο ηλεκτρονικός τύπος...518

III. Το απόρρητο των ανταποκρίσεων

494. Τι προστατεύεται...519 495. Οι αναπόφευκτοι περιορισμοί...521 496. Αποδεικτικά μέσα που έχουν αποκτηθεί αντισυνταγματικώς...521

IV. Η ελευθερία της παιδείας

497. Δέσμη διατάξεων...522 498. Οι έννοιες...524 499. Ειδικότερα ζητήματα...524

V. Το δικαίωμα του συνέρχεσθαι

500. Περιεχόμενο...526 501. Προστατεύονται οι συναθροίσεις και όχι οι συγκεντρώσεις...527 502. Διακρίσεις των συναθροίσεων...527 503. «...ήσυχα και χωρίς όπλα»...528 504. Υποκείμενα...529 505. Οι δημόσιες υπαίθριες συναθροίσεις...529

VI. Το δικαίωμα του συνεταιρίζεσθαι

506. Ιστορία και ονομασία...531 507. Περιεχόμενο...531 508. Υποκείμενα...532 509. Περιορισμοί...532 510. Γεωργικοί, αστικοί και αναγκαστικοί συνεταιρισμοί...533

VII. Το δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές

511. Τι είναι...533 512. Η στάση της αρχής...534 513. Οι αιτήσεις για πληροφορίες...535

Κεφάλαιο τέταρτο**Η ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑ ΚΑΙ ΤΑ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ****I. Το δικαίωμα της ιδιοκτησίας**

514. Η ιδεολογική εξέλιξη...536 515. Τι προστατεύεται...537 516. Η προστασία δεν είναι απόλυτη...538 517. Η αναγκαστική απαλλοτρίωση...539 518. Η απαλλοτρίωση κατά ζώνες...540 519. Ειδικοί περιορισμοί...541

II. Η ελευθερία της οικονομικής δραστηριότητας

520. Η συνταγματική της θεμελίωση...542 521. Ειδικές διατάξεις...543

III. Φόρος, ο δραστικότερος περιορισμός της περιουσίας

522. Η σημασία του φόρου...544 523. Νομιμότητα και περιορισμένη αναδρομικότητα του φόρου...545 524. Αντισυνταγματικές διαδικαστικές διατάξεις φορολογικών νόμων...547 525. Η παράταση του χρόνου των φορολογικών παραγραφών...547 526. Άλλες διατάξεις του Συντάγματος για τη φορολογία...548

IV. Οι κοινωνικές διατάξεις του Συντάγματος**A. Τα κοινωνικά δικαιώματα και καθήκοντα**

527. Η σημασία των κοινωνικών δικαιωμάτων...549 528. Ποια είναι τα κοινωνικά δικαιώματα...550 529. Τα κοινωνικά καθήκοντα...551 530. Η διεθνής προστασία...552

B. Η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου

531. Η εισαγωγή της αρχής στο Σύνταγμα...552 532. Η αρχή του κοινωνικού κράτους...553

Κεφάλαιο πέμπτο

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΟΤΗΤΑΣ

- 533.** Η σημασία της...554 **534.** Δύο μορφές...554 **535.** Ειδικότερες ρυθμίσεις...556 **536.** Η φορολογική ισότητα...558

Κεφάλαιο έκτο

ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΔΙΚΛΙΔΕΣ**I. Οι γενικές ρήτρες**

- 537.** Η εμφάνιση γενικών ρητρών στα δικαιώματα του ανθρώπου...560 **538.** Πρόσθετες εγγυήσεις...560

II. Το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας

- 539.** Τι ρυθμίζει το δικαίωμα γενικής ελευθερίας...561 **540.** Οι τρεις περιορισμοί...562

- 541.** Από την άμεση επιφύλαξη σε έμμεση... 562

III. Η προστασία της αξίας του ανθρώπου

- 542.** Η διάταξη και το περιεχόμενό της...563 **543.** Η προσωπική κράτηση...564 **544.** Η εκούσια διακοπή της εγκυμοσύνης...565 **545.** Αξία του ανθρώπου και ανάπτυξη της προσωπικότητας...566 **546.** Το δικαίωμα στην υγεία...566 **547.** Η πορνεία...567

IV. Η καταχρηστική άσκηση ατομικού δικαιώματος

- 548.** Η διάταξη...567 **549.** Επιτρέπονται κυρώσεις;...568

V. Το δικαίωμα στην έννομη προστασία**A. Η δικαστική προστασία των δικαιωμάτων και συμφερόντων**

- 550.** Ένα ατομικό δικαίωμα για την αποτελεσματικότητα όλων των άλλων δικαιωμάτων...569 **551.** Τι προστατεύεται...569 **552.** Ο έλεγχος των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας...570 **553.** Το δικαίωμα στην ταχεία απονομή της δικαιοσύνης...571

B. Η προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου από τη διοίκηση

- 554.** Το περιεχόμενο του δικαιώματος...572 **555.** Οριοθέτηση του δικαιώματος...573

Κεφάλαιο έβδομο

ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΩΣ ΣΤΗΝ ΚΑΤΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

- 556.** Το θεωρητικό πρόβλημα...574 **557.** Η προϊστορία στην Ελλάδα...575 **558.** Οι συνταγματικές ρυθμίσεις...575

Κεφάλαιο όγδοο

Η ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ

I. Το ζήτημα σε διεθνές επίπεδο

559. Εξέλιξη σχετικώς πρόσφατη...578 560. Εκούσια προσχώρηση των κρατών...579 561. Η προστασία των δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση...579

II. Το σύστημα του Συμβουλίου της Ευρώπης

562. Τα μεγάλα χαρακτηριστικά...580 563. Οργάνωση και αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου...582 564. Υπερσχύει η ευνοϊκότερη ρύθμιση...583 565. Οι προσφυγές και ιδίως η ατομική...583 566. Η προστασία των ελευθεριών και της δημοκρατίας είναι ενιαία...585

III. Το σύστημα των Ηνωμένων Εθνών

567. Η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων...585 568. Η ατομική αναφορά...586 569. Σύγκριση...586

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ.....587