

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Τόμος Β'
ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΤΟΜΟΣ Β΄

Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

ΤΟΜΟΣ Β΄

ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ
ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ

Το βιβλίο αυτό αφιερώνω στους Ευ. Βενιζέλο, Μ. Μορίλο, Ν. Καλτσόγια-Τουρναβίτη, Ι. Δρόσο, Φ. Σπυρόπουλο, Α. Λοβέρδο, Γ. Αναστασιάδη, Π. Φουντεδάκη, Ν. Σακκά-Νικολοπούλου, U. Stocklossa, Ν. Κανελλοπούλου, Κ. Χρυσόγονο, Αργ. Πασσά, Β. Πετριτσόπουλο, Δ. Μέλισσα, Η. Stein, Γ. Κασσάρα. Είναι εκείνοι από τους μαθητές μου που αισθάνθηκα μαθητές μου και που ασκούν πια οι ίδιοι διδακτικό λειτούργημα. Τους συνοδεύει η ευχή μου να διδάχτούν από τους δικούς τους μαθητές όσα εκείνοι μου πρόσφεραν ως κριτική και ερεθίσματα. Τους ευχαριστώ.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ	11
ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ	12

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΘΕΜΑΤΙΚΗ, ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

§ 1. <i>Η Πολιτεία ως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου</i>	15
I. Εισαγωγή	15
II. Η σχετική αυτοτέλεια της θεματικής	16
§ 2. <i>Η δομή του έργου</i>	19
I. Εισαγωγική παρατήρηση	19
II. Η δομή	19
§ 3. <i>Βιβλιογραφία</i>	23
I. Εισαγωγική παρατήρηση	23
II. Νέες εκδόσεις γενικών συστηματικών έργων	23
III. Το ακολουθούμενο σύστημα βιβλιογραφίας	26

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

§ 4. <i>Εισαγωγή</i>	29
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	29
II. Η έννοια των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος	31
III. Η νομική φύση των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος	32
§ 5. <i>Η δημοκρατική αρχή</i>	40
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	40
II. Επιλογή προβλημάτων	42
III. Η έννοια της δημοκρατικής αρχής κατά το Σύνταγμα	43
IV. Ζητήματα εγγυήσεων τήρησης της δημοκρατικής αρχής	65
V. Περιορισμοί της δημοκρατικής αρχής	69
VI. Δημοκρατία και «εχθροί» του πολιτεύματος	71
§ 6. <i>Η αντιπροσωπευτική αρχή</i>	76
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	76
II. Εισαγωγικά	77

III. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα	78
IV. Συνταγματικοί κανόνες που θεσπίζουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα	81
V. Η αντιπροσωπευτική αρχή ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος	84
VI. Ιστορική προοπτική	88
§ 7. <i>Η κοινοβουλευτική αρχή</i>	89
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	89
II. Εισαγωγικά	91
III. Ιστορικά προλεγόμενα	93
IV. Η κοινοβουλευτική αρχή κατά το Σύνταγμα	97
V. Οι προοπτικές του κοινοβουλευτικού συστήματος	99
§ 8. <i>Η αρχή του πολυκομματισμού</i>	104
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	104
II. Εισαγωγικά	106
III. Το πολιτικό κόμμα στο ισχύον Σύνταγμα	106
IV. Η αρχή του «πολυκομματικού κράτους»	111
§ 9. <i>Η αρχή της «προεδρευόμενης» Δημοκρατίας</i>	113
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	113
II. Εισαγωγικά	114
III. Το πρόβλημα του χαρακτηρισμού του πολιτεύματος στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή	115
IV. Στοιχεία προεδρικής δημοκρατίας στο Σύνταγμα του 1975	116
V. Η αρχή της προεδρευόμενης Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα 1975/1986	117
§ 10. <i>Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών</i>	120
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	120
II. Εισαγωγικά	121
III. Ιστορικά προλεγόμενα	123
IV. Εννοιολογικά προλεγόμενα: «εξουσία», «λειτουργία», «όργανο»	125
V. Η διάθρωση και το νόημα των τριών λειτουργιών κατά το Σύνταγμα	131
VI. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η συνταγματική πραγματικότητα	136
§ 11. <i>Οι αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους</i>	137
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	137
II. Εισαγωγικά	141
III. Η έννοια του κράτους δικαίου	142

IV. Η μετάβαση από το τυπικό στο ουσιαστικό κράτος δικαίου	144
V. Το κράτος δικαίου ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος	146
VI. Το κοινωνικό κράτος δικαίου	150

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ ΚΑΙ ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥΣ

§ 12. <i>Εισαγωγή</i>	160
§ 13. <i>Το Εκλογικό Σώμα</i>	161
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	161
II. Εισαγωγικά	164
III. Η σύνθεση του Εκλογικού Σώματος	165
IV. Οι αρμοδιότητες του Εκλογικού Σώματος	169
V. Η νομική φύση του δικαίωματος της ψήφου	171
VI. Οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία	174
VII. Εκλογικό σύστημα και εκλογική διαδικασία	178
§ 14. <i>Η Βουλή</i>	192
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	192
II. Ο θεσμός της Βουλής	195
III. Σύγκληση της Βουλής και διάρκεια της θητείας της	199
IV. Οργάνωση της Βουλής	201
V. Αρμοδιότητες της Βουλής — συστηματική καταγραφή	207
VI. Κοινοβουλευτικός έλεγχος	209
VII. Η Βουλή στο σύστημα της νομοθετικής λειτουργίας	213
VIII. Η διάλυση της Βουλής	228
IX. Η νομική θέση του βουλευτή	238
§ 15. <i>Η Κυβέρνηση</i>	249
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	249
II. Ο θεσμός της Κυβέρνησης γενικά	254
III. Σύνθεση και οργάνωση της Κυβέρνησης	255
IV. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:	
A. Η ανάδειξη	260
V. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:	
B. Νόμιμα προσόντα	275
VI. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:	
Γ. Η εμπιστοσύνη της Βουλής	279
VII. Απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της	287
VIII. Αρμοδιότητες της Κυβέρνησης	290
IX. Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης	294

X. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:	
Α. Γενικά	298
XI. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:	
Β. Η πολιτική ευθύνη	299
XII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:	
Γ. Η ποινική ευθύνη	304
XIII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:	
Δ. Η αστική ευθύνη	317
§ 16. <i>Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας</i>	318
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	318
II. Εισαγωγικά	320
III. Εκλογή και θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας	327
IV. Αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και απώλεια του προεδρικού αξιώματος	332
V. Αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας	335
VI. Η νομική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας	356
VII. Ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας	361

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 17. <i>Εισαγωγή</i>	366
I. Επιλογή και οργάνωση της θεματικής στο Σύνταγμα	366
II. Εννοιολογικές επισημάνσεις	367
III. Ο λόγος της ρυθμιστικής παρέμβασης του συντακτικού νομοθέτη	372
§ 18. <i>Η συνταγματική εγγύηση της διοικητικής αποκέντρωσης</i>	374
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	374
II. Ιστορικές και εννοιολογικές επισημάνσεις	375
III. Τα πλαίσια του αποκεντρωτικού συστήματος κατά το Σύνταγμα	378
IV. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της διοικητικής αποκέντρωσης	381
§ 19. <i>Η συνταγματική εγγύηση της τοπικής αυτοδιοίκησης</i>	384
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	384
II. Θεωρητικό και πολιτικό σκεπτικό του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης	386
III. Επιλεκτικές αναφορές στην ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα	390
IV. Το συνταγματικό πλαίσιο	393
V. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης	400

§ 20. Τα συνταγματικά πλαίσια του δημοσιοϋπαλληλικού δικαίου	405
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	405
II. Εισαγωγικές παρατηρήσεις	408
III. Το πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων περί δημοσίων υπαλλήλων	408
IV. Η συνταγματική διάσταση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης	416
V. Περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων	427

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

§ 21. Εισαγωγικά	437
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	437
II. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η δομή της ανάπτυξης	440
III. Η «απονομή της δικαιοσύνης» κατά το άρθρο 87 § 1 στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών	443
IV. Το δικαίωμα στη δικαστική προστασία	451
V. Η αρχή του «νόμιμου δικαστή»	461
§ 22. Συνταγματικές αρχές λειτουργίας των δικαστηρίων	467
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	467
II. Εισαγωγικά	470
III. Η αρχή της διαφάνειας των παραγόντων σχηματισμού της δικαστικής απόφασης	471
IV. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων	477
§ 23. Τα δικαστήρια που προβλέπονται από το Σύνταγμα	487
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	487
II. Εισαγωγικά	490
III. Τα δικαστήρια και οι διακρίσεις τους	491
IV. Το Συμβούλιο της Επικρατείας	499
V. Το Ελεγκτικό Συνέδριο	507
VI. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας	510
VII. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο	513
VIII. Άλλα δικαστήρια	528
§ 24. Οι δικαστικοί λειτουργοί	531
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	531
II. Η διάκριση δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων	535
III. Έννοια και διακρίσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας	537
IV. Η λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστή	540

V. Η προσωπική ανεξαρτησία του δικαστή	549
VI. Τελικές παρατηρήσεις	560

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΣΤ'

ΕΚΚΛΗΣΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑ

§ 25. <i>Εισαγωγικά</i>	563
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	563
II. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας ως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου	565
III. Εννοιολογικές επισημάνσεις	566
IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις	568
§ 26. <i>Η τυπολογία της νομικής σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας</i>	570
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	570
II. Εισαγωγικά	570
III. Τα συστήματα της «πολιτειοκρατίας», της «εροκρατίας», της «συναλληλίας» και του «πλήρους χωρισμού»	572
§ 27. <i>Οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα 1975/1986</i>	576
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	576
II. Η επίκληση της Αγίας Τριάδος	577
III. Εννοιολογική αποσαφήνιση του άρθρου 3 του Συντάγματος	579
IV. Στιγμές από την ιστορική εξέλιξη της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας	586
V. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα 1975/1986	589
VI. Η συνταγματική προστασία των άλλων Εκκλησιών	596
VII. Τα Εκκλησιαστικά Δικαστήρια	597
VIII. Η διεθνής προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας	600
§ 28. <i>Το ειδικό συνταγματικό καθεστώς του Αγίου Όρους</i>	602
I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων	602
II. Εισαγωγικά	602
III. Ιστορικές παρατηρήσεις	603
IV. Το καθεστώς αυτοδιοίκησης	604
V. Στοιχεία εσωτερικής οργάνωσης του Αγίου Όρους	605
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ	607

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

1. Και για τον δεύτερο τόμο του Συνταγματικού Δικαίου (Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας) ισχύουν όσα σημειώνονται στον Πρόλογο του πρώτου τόμου (Θεωρητικό Θεμέλιο).

2. Η καθυστέρηση της ολοκλήρωσης της συγγραφής ξεκίνησε από την επιθυμία του συγγραφέα να λάβει υπόψη του την αναθεώρηση του Συντάγματος που έγινε το 1986 και τη νέα σχετική βιβλιογραφία. Γι' αυτό και προηγήθηκε η ολοκλήρωση και η έκδοση του Γενικού Μέρους των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων (τ. Γ', Ι). Η καθυστέρηση όμως υπήρξε ανεπίτρεπτα μεγάλη.

3. Η αναθεώρηση του 1986 προκάλεσε μια θεωρητική αντιπαράθεση με ιδιαίτερη πολιτική, ιδεολογική, αλλά —δυστυχώς— και κομματική φόρτιση. Θα έλεγα: και προσωπική. Βασική προσπάθεια του συγγραφέα, κατά τη συνοπτική έκθεση των σχετικών με την αναθεώρηση θεμάτων, είναι η προφύλαξη των αναγκαίων κατά την ερμηνεία του Συντάγματος πολιτικών αξιολογήσεων από την ασυμβίβαστη, με κάθε επιστημονική εργασία, εμπάθεια.

4. Ο δεύτερος τόμος πραγματεύεται το Συνταγματικό Δίκαιο της ελληνικής πολιτείας. Ειδικότερα, την οργάνωσή της και τις λειτουργίες της. Απευθύνεται τόσο στον προβληματιζόμενο φοιτητή όσο και στον άνθρωπο της νομικής, πολιτειακής και πολιτικής πρακτικής.

5. Όπως και οι άλλοι δύο τόμοι, ο Α' και ο Γ', έτσι και ο παρών, επιχειρεί μια πρώτη καταγραφή προβλημάτων. Το έργο είναι ουσιαστικά νέο. Λίγα είναι τα τμήματα που προέρχονται από το Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, έκδ. 1982.

6. Κατά τη συγγραφή αυτού του έργου είχα την πολύτιμη συνδρομή της Πηνελόπης Φουντεδάκη, Λέκτορος του Συνταγματικού Δικαίου. Γι' αυτή την αποφασιστική και ακούραστη σύμπραξη την ευχαριστώ θερμά. Ιδιαίτερα στα θέματα της δικαστικής λειτουργίας, πολύτιμη ήταν η βοήθεια της Νέδας Αθ. Κανελλοπούλου, Λέκτορος του Συγκριτικού Δημοσίου Δικαίου. Την ευχαριστώ γι' αυτό πολύ. Ευχαριστίες οφείλω επίσης στους καθηγητές Πρ. Πανλόπουλο, Ευ. Βενιζέλο, Α. Λοβέρδο και Ε. Δαρζέντα για χρήσιμες κριτικές παρατηρήσεις και υποδείξεις σε ειδικά θέματα.

7. Και αυτού του τόμου την επιμέλεια όπως του πρώτου και του τρίτου είχε η Βάσω Κυριαζάκου. Με ευαισθησία συνέβαλε στη γλωσσική αποσαφήνιση αρκετών σημείων και στάθηκε για πολλοστή φορά συμπαραστάτις στην προσπάθειά μου να σεβαστώ τη γλώσσα μας. Την ευχαριστώ θερμά. Επίσης ευχαριστώ τον φίλο εκδότη Α. Σάκκουλα για την καλή συνεργασία.

8. Το χειρόγραφο παραδόθηκε στον εκδότη τον Δεκέμβριο του 1991. Έτσι δεν μπόρεσα να λάβω υπόψη το νέο συστηματικό έργο του Ευ. Β. Βενιζέλου, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, I, 1992, παρά μόνο σποραδικά στο πλαίσιο των τελευταίων διορθώσεων. Γι' αυτό και θερμά συνιστώ τη μελέτη αυτού του έργου, τόσο για την —τελείως νέα και πρωτότυπη— σύλληψη όσο και για την πολύ σημαντική συμβολή του στη θεσμική σκέψη γενικότερα.

Σκιάθος, Οκτώβριος 1992

ΔΗΜΗΤΡΗΣ Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ

Προλογικό σημείωμα Β' έκδοσης

Στή Β' αυτή έκδοση ο συγγραφέας περιορίστηκε σε επανόρθωση ορισμένων αβλεψιών και στην αποσαφήνιση κάποιων νοημάτων. Κατά τα άλλα ισχύουν και για τη Β' έκδοση όσα σημειώνονται στον Πρόλογο της Α' έκδοσης.

Μάρτιος 1993

Δ. Θ. Τ.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ελληνικές

ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Α.Ν.	Αναγκαστικός Νόμος
ΑΠ	Άρειος Πάγος
Αρμ.	Αρμενόπουλος
Β.Δ.	Βασιλικό Διάταγμα
ΔΔνη	Διοικητική Δικαιοσύνη
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΔΚΚ	Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας (π.δ. 323/1989)
ΔΜρ	Διοικητική Μεταρρύθμιση
ΔΠολ	Δίκαιο και Πολιτική
εδ.	εδάφιο
ΕΔΔΔ	Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου
ΕΔΚΑ	Επιθεώρησις Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλισης
ΕΕΝ	Εφημερίδα των Ελλήνων Νομικών
ΕΕΤΑΑ	Ελληνική Εταιρία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης
ΕΕυρΚ	Επιθεώρηση Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ειδ.	ειδική
ΕλλΔνη	Ελληνική Δικαιοσύνη
ΕΠολΕπ	Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣκ	Επιστημονική Σκέψη
ΕΤΑ	Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΚοινΕ	Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΚΠΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΚτΒ	Κανονισμός της Βουλής
Ν	Νόμος
ν.δ.	Νομοθετικό Διάταγμα
ΝοΒ	Νομικό Βήμα
νπδδ	νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου
Ολομ.	Ολομέλεια

ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Κ.	Ποινικός Κώδικας
ΠοινΧρ	Ποινικά Χρονικά
Πολ	Ο Πολίτης
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΘεμ	Σύγχρονα Θέματα
Σ.Π.	Συντακτική πράξη
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τμ.	Τμήμα
ΤοπΑ	Τοπική Αυτοδιοίκηση
ΤοΣ	Το Σύνταγμα
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
Υ.Κ.	Υπαλληλικός Κώδικας

Ξενόγλωσσες

AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
EVStL	Evangelisches Staatslexikon
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RDP	Revue du droit public
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
zaÖRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
zeVKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

ΘΕΜΑΤΙΚΗ, ΔΟΜΗ ΚΑΙ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

§ 1. Η Πολιτεία ως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου

Διάγραμμα: I. Εισαγωγή II. Η σχετική αυτοτέλεια της θεματικής.

I. Εισαγωγή

1. Αντικείμενο του Β' τόμου είναι το ισχύον Συνταγματικό Δίκαιο της ελληνικής πολιτείας. Πρόκειται για εκείνους τους κανόνες του Συντάγματος που ρυθμίζουν —ή παρέχουν στον κοινό νομοθέτη τα πλαίσια να ρυθμίζει— την οργάνωση της έννομης πολιτειακής τάξης. Για το χαρακτηρισμό της ύλης αυτής του Συνταγματικού Δικαίου έχει επικρατήσει ο όρος «οργανωτικό Συνταγματικό Δίκαιο».

2. Όπως εκτέθηκε στον Α' τόμο (*Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 69 επ.), ο όρος *Πολιτεία* περιλαμβάνει τόσο την κρατική όσο και την κοινωνική διάσταση της εννόμως οργανωμένης συμβίωσης. Η *συγκεκριμένη* πολιτεία εκφράζει τη *συγκεκριμένη* σχέση κράτους και κοινωνίας, όπως αυτή αποτυπώνεται στο Σύνταγμά της.

3. Δεν είναι τυχαίο, ότι τα παλαιότερα Συντάγματα, έως τον δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο, ρυθμίζουν —κατά κανόνα— *κρατικούς μόνο θεσμούς* (όργανα του κράτους και κρατικές διαδικασίες) και όχι κοινωνικούς θεσμούς όπως είναι π.χ. τα πολιτικά κόμματα (άρθρο 29), οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας (άρθρο 22 § 2) κ.ά. Η επέκταση της θεματικής των Συνταγμάτων, και σε κοινωνικούς θεσμούς, είναι φαινόμενο σύγχρονο και αποτελεί συνέπεια του γεγονότος, ότι η εξουσία δεν είναι πια αποκλειστικό προνόμιο του κράτους, αλλά ασκείται και μέσα από κοινωνικούς θεσμούς (για την έννοια της *διάχυτης κοινωνικής εξουσίας* που οφείλεται στον Α. Μάνεση, βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, § 7, σ. 184, επ.). Γι' αυτό και η ρύθμιση θεσμών κοινωνικής εξουσίας είναι, σε αρκετές περιπτώσεις, *αναγκαίο στοιχείο της κανονιστικής λειτουργίας του Συντάγματος*.

4. Εκφραστική και δηλωτική αυτής της επέκτασης της κανονιστικής εμβέλειας των συνταγματικών κειμένων, και συνακόλουθα του γνωστικού αντικείμενου της επιστήμης του Συνταγματικού Δικαίου είναι μια ενδιαφέρουσα διαφοροποίηση απόψεων στη γερμανική επιστήμη. Έως την εγκαθίδρυση της πρώτης κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας με το Σύνταγμα του 1919 (Σύνταγμα Βαϊμάρης) τα περισσότερα επιστημονικά εγχειρίδια είχαν τον τίτλο «Staatsrecht» που σημαίνει *δίκαιο του κράτους*, ακριβώς γιατί το μόνο αντικείμενο των Συνταγμάτων ήταν το *κρατικό φαινόμενο*. Ο όρος «Verfassungsrecht» (Συνταγματικό Δίκαιο) εμφανίζεται κατά κανόνα αργότερα, συμπίπτοντας με την εποχή της θεματικής επέκτασης των συνταγματικών κειμένων στους κοινωνικούς θεσμούς και, ακολουθώντας τη σύγχρονη εξέλιξη του κλάδου, εδραιώνεται. Βέβαια και σήμερα είναι σε χρήση ο όρος «δίκαιο του κράτους» στη Γερμανία. Δεν είναι όμως τυχαίο, ότι τον όρο αυτό χρησιμοποιούν συντηρητικοί συγγραφείς, όπως οι Th. Maunz, R. Zippelius, P. Badura, που εκκινούν από το δόγμα μιας αυστηρής διάκρισης κράτους και κοινωνίας και συνακόλουθα δικαίου και πολιτικής: αντίθετα, το αντίστοιχο εγχειρίδιο του K. Hesse (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 41) χρησιμοποιεί στον τίτλο του τον όρο «Συνταγματικό Δίκαιο», γεγονός που ανταποκρίνεται στη διαλεκτική σχέση κράτους - κοινωνίας, δικαίου και πολιτικής από την οποία εκκινεί. Ο K. Hesse, αντιλαμβανόμενος το κράτος όχι μόνο ως *κρατική εξουσία* αλλά κυρίως ως *πολιτική τάξη* (politische Ordnung), υπερβαίνει την κατηγορική αντιδιαστολή δικαίου και πολιτικής και ανακαθορίζει έτσι τόσο τη μέθοδο ερμηνείας του Συντάγματος όσο και το γνωστικό αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου.

5. Οι παραπάνω λόγοι υπαγορεύουν και τη θεματική του δεύτερου τόμου. Ο τίτλος του, *Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας*, καλύπτει αυτή ακριβώς τη θεματική επέκταση του Συντάγματος του 1975/1986 και σε θεσμούς και διαδικασίες παραγωγής *κοινωνικής εξουσίας*.

II. Η σχετική αυτοτέλεια της θεματικής

1. Το «οργανωτικό Συνταγματικό Δίκαιο», καλύπτει θεματικά, όπως μόλις σημειώθηκε, την οργάνωση και τη λειτουργία της πολιτείας. Οροθετείται, έτσι, το τμήμα αυτό του Συνταγματικού Δικαίου έναντι των *θεμελιωδών*

δικαιωμάτων, που αποτελούν τους κανόνες οι οποίοι καθορίζουν την έννομη θέση του ανθρώπου, του πολίτη και των κοινωνικών ομάδων απέναντι τόσο στους κρατικούς θεσμούς όσο και στις οργανωμένες κοινωνικές δυνάμεις, απέναντι δηλαδή στη «διάχυτη κοινωνική εξουσία». Αυτή η παραδοσιακή διάκριση χαρακτηρίζει τη δομή των σχετικών συγγραμμάτων και τα πανεπιστημιακά διδακτικά προγράμματα. Εκ πρώτης όψεως λοιπόν το οργανωτικό Συνταγματικό Δίκαιο παρουσιάζει μια *θεματική αυτοτέλεια*. Η διαπίστωση αυτή πρέπει να αναλυθεί περισσότερο τόσο ως προς το πλήρες νόημά της (βλ. 2) όσο και ως προς το πολιτικό και το μεθοδολογικό της υπόβαθρο (βλ. 3).

2. Όταν στη νομική επιστήμη γίνεται λόγος για *θεματική αυτοτέλεια* ενός συνόλου κανόνων δικαίου υπονοείται η ύπαρξη ενός *ενιαίου ερμηνευτικού κριτηρίου* ειδάλως δεν θα είχε νόημα η διαπίστωση της θεματικής αυτοτέλειας. Στην περίπτωση, λοιπόν, της θεματικής διάκρισης του Συνταγματικού Δικαίου σε θεμελιώδη δικαιώματα και οργανωτικό μέρος, τίθεται το ερώτημα των επιπτώσεων της διάκρισης αυτής στο πεδίο της *ερμηνείας του Συντάγματος*.

α) Θα μπορούσε κανείς εδώ να διατυπώσει την άποψη, πως η ερμηνεία των κανόνων που θεσπίζουν θεμελιώδη δικαιώματα υπακούει στον βασικό ερμηνευτικό κανόνα *in dubio pro libertate* ή *in dubio pro societate* (βλ. τ. Γ', σ. 292), ενώ η ερμηνεία των οργανωτικών κανόνων υπακούει σε μια αρχή *λειτουργικότητας*.

β) Το συμπέρασμα αυτό, όμως, σχετική μόνο ισχύ μπορεί να έχει. Τα θεσμικά και λειτουργικά ζητήματα στην έννομη τάξη πολλές φορές έχουν επιπτώσεις και στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Έτσι, π.χ. ο εκλογικός νόμος —κατ' εξοχήν οργανωτικό (ουσιαστικό) Συνταγματικό Δίκαιο— καθορίζει εξ αποτελέσματος και την έκταση, δηλαδή την αποτελεσματικότητα, του εκλογικού *δικαιώματος* τόσο στην ενεργητική όσο και στην παθητική του μορφή. Θέματα οργάνωσης των δικαστηρίων καθορίζουν εξ αποτελέσματος τη δυνατότητα άσκησης του *δικαιώματος* παροχής εννόμου προστασίας. Οι κανόνες που ρυθμίζουν το νομικό status του βουλευτή, κανόνες επίσης οργανωτικού Συνταγματικού Δικαίου, έχουν και διάσταση πολιτικού δικαιώματος και ειδικότερα *θεσμικής εγγύησης* (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, § 6, VI), με υποκείμενο τον βουλευτή. Ο κατάλογος τέτοιων παραδειγμάτων, που θα μπορούσε να συνεχιστεί, μαρτυρεί πως η θεματική αυτοτέλεια του οργανωτικού μέρους του Συνταγματικού Δικαίου έναντι των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν είναι απόλυτη και έτσι δεν επιτρέπει το συμπέρασμα, πως οι διαφορές της σχετικής θεματι-

κής θεμελιώνουν και την *ερμηνευτική αυτοτέλεια* των δύο βασικών τμημάτων του Συνταγματικού Δικαίου. Με διαφορετική διατύπωση αυτό σημαίνει τα εξής: ο ερμηνευτής μιας οργανωτικής διάταξης οφείλει να ερευνά τις επιπτώσεις της ερμηνείας του και στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Αυτή η επίπτωση οφείλει να συνεκτιμάται κατά την αξιολόγηση του ερμηνευτικού δεδομένου. Στη γλώσσα της *ερμηνευτικής μεθόδου* αυτό σημαίνει και τούτο: εάν για ένα θέμα οργανωτικό υπάρχουν δύο δυνατές ερμηνευτικές εκδοχές προτιμάται εκείνη που έχει τις λιγότερο δυσμενείς επιπτώσεις για το έστω και έμμεσα θιγόμενο θεμελιώδες δικαίωμα.

3. Η παρατήρηση, πως το οργανωτικό Συνταγματικό Δίκαιο έχει μόνο *σχετική* θεματική αυτοτέλεια έναντι των θεμελιωδών δικαιωμάτων, οδηγεί στη γενικότερη σκέψη πως η δημοκρατική οργανωτική αρχή, δηλαδή ο *δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος*, δεν μπορεί να αξιολογηθεί ως στεγανό απέναντι στον *δικαιοκρατικό χαρακτήρα* του πολιτεύματος. Όπως θα δούμε παρακάτω (§§ 5 και 11), η μία αρχή αποτελεί ρυθμιστική και πολιτική προϋπόθεση της άλλης.

§ 2. Η δομή του έργου

Διάγραμμα: I. Εισαγωγική παρατήρηση II. Η δομή.

I. Εισαγωγική παρατήρηση

Κατά τη θεματική οργάνωση και αυτού του τόμου ο συγγραφέας βρέθηκε μπροστά στα εγγενή αδιέξοδα κάθε συστηματικής έκθεσης. Περίπου σε κάθε κεφάλαιο έρχεται η συγγραφική στιγμή, όπου η ανάλυση του συγκεκριμένου θέματος προϋποθέτει τη γνώση μιας ενότητας που ακολουθεί. Έτσι, π.χ., η πραγμάτευση της Βουλής (βλ. § 14) προϋποθέτει γνώση τόσο του θεσμού της Κυβέρνησης (§ 15) όσο και του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας (§ 16). Αλλά και αντίστροφα: η πραγμάτευση τόσο της Κυβέρνησης όσο και του Προέδρου της Δημοκρατίας προϋποθέτουν γνώση του δικαίου της Βουλής. Η δυσχέρεια αυτή, που αποτελεί μόνιμο πρόβλημα του μελετητή, δεν αναιρείται με καμία «κατάλληλη» κατάταξη της ύλης. Προτιμήθηκαν λοιπόν οι λύσεις με τα λιγότερα «πρωθύστερα».

II. Η δομή

1. Η μέθοδος των αναλύσεων που επιχειρούνται προσδιορίζεται από το σκοπό του έργου αυτού, που είναι η αναζήτηση του νοήματος διατάξεων και θεσμών, κανόνων και αρχών του Συντάγματος. Η αναζήτηση αυτή έχει αίσιο πέρας, καταλήγει δηλαδή σε ερμηνευτικό συμπέρασμα, όταν αξιολογεί κατάλληλα τις εξής δύο διαπιστώσεις: *πρώτον*, οι συνταγματικοί θεσμοί κρίνονται και ερμηνεύονται σε σχέση με τη συγκεκριμένη εφαρμογή τους. Η αλληλεπίδραση ανάμεσα στους κανόνες δικαίου, εδώ του Συντάγματος, και στην κοινωνική πραγματικότητα εξηγεί το λόγο για τον οποίο το έργο αυτό συχνά αναφέρεται στα πολιτικά και νομικά ζητήματα που τέθηκαν από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος έως σήμερα. *Δεύτερον*, για

την άσκηση ορισμένων αρμοδιοτήτων, η πολιτειακή δράση απαιτεί τη σύμπραξη δύο ή και τριών οργάνων του κράτους. Αυτό σημαίνει ότι η εννοιολογική συνάφεια, π.χ. της αντιπροσωπευτικής αρχής με τη δημοκρατική, είτε π.χ. του Εκλογικού Σώματος με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αλλά και τη Βουλή στο θέμα του δημοψηφίσματος, επιτρέπει πολλές διαφορετικές επιλογές για τη διάρθρωση της σχετικής ύλης.

2. Οι διαπιστώσεις αυτές ίσως επιβεβαιώνονται από την παρατηρούμενη δυσχέρεια κατανόησης των συνταγματικών αρχών. Η δομή που επελέγη καθορίστηκε με κριτήριο τη συστηματική παρουσίαση των θεσμών. Χρήσιμο είναι να διευκρινισθεί ότι η σειρά ανάπτυξης των θεμελιωδών αρχών ή των οργάνων του κράτους δεν σημαίνει αντίστοιχη ιεραρχική σχέση μεταξύ τους. Μοναδική εξαίρεση αποτελεί το Εκλογικό Σώμα, το οποίο αναφέρεται πρώτο από τα όργανα του κράτους και είναι ταυτοχρόνως το ανώτατο κρατικό όργανο που διαθέτει μάλιστα το τεκμήριο της αρμοδιότητας.

3. Η διάρθρωση της ύλης του παρόντος τόμου έχει ως εξής:

α) Στο *πρώτο* κεφάλαιο (§§ 1 έως 3) αποσαφηνίζεται το αντικείμενο αυτού του τόμου. Ο αναγνώστης πληροφορείται την πορεία της σκέψης του συγγραφέα και ενημερώνεται, όσον αφορά τη βιβλιογραφία, για τα σημαντικότερα συστηματικά έργα και για τον τρόπο λυσιτελέστερης χρήσης της βιβλιογραφίας που παρατίθεται επιμέρους σε κάθε παράγραφο.

β) Στο *δεύτερο* κεφάλαιο (§§ 4 έως 11) αναλύονται οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Η ανάπτυξη της κοινοβουλευτικής αρχής και της αρχής της προεδρευόμενης Δημοκρατίας συνδυάζεται με τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας αντιστοίχως, τα οποία ακολουθούν στο τρίτο κεφάλαιο. Για το λόγο αυτό, η ανάπτυξη είναι σχετικώς περιορισμένη και επιδιώκεται, χωρίς πάντα να επιτυγχάνεται, να αποφεύγονται οι αναφορές σε όσα έπονται κατά την ανάλυση των οργάνων του κράτους.

γ) Το *τρίτο* κεφάλαιο (§§ 12-16) αφορά τα όργανα του κράτους.

δ) Στο *τέταρτο* κεφάλαιο (§§ 17-20) εκτίθενται συνοπτικά τα θέματα που αφορούν τη δημόσια διοίκηση ως τμήμα της εκτελεστικής λειτουργίας. Η ανάπτυξη περιορίζεται στο συνταγματικό πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης, επιδιώκοντας να αποφύγει την ανάμειξη σε ειδικότερα θέματα, που συνιστούν αντικείμενο του Διοικητικού Δικαίου. Η σχετική ανάλυση εντοπίζει τρία πεδία συνταγματικού ενδιαφέροντος στο χώρο αυτό: πρώτο πεδίο είναι η διοικητική αποκέντρωση, δεύτερο πεδίο η τοπική αυτοδιοίκηση και τρίτο πεδίο ο δημόσιος υπάλληλος, ως φορέας κρατικής εξουσίας με ιδιαίτερες υποχρεώσεις και λειτουργικές δεσμεύσεις.

ε) Στο πέμπτο κεφάλαιο (§§ 21-24) ερευνάται η οργάνωση των δικαστηρίων, και ειδικότερα των δικαστηρίων που το Σύνταγμα προβλέπει, καθώς και το νομικό καθεστώς των δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων.

στ) Στο έκτο κεφάλαιο (§§ 25-28) αναλύεται η σχέση της Εκκλησίας με την Πολιτεία, υπό το πρίσμα των συνταγματικών διατάξεων που κατοχυρώνουν μεν τη θρησκευτική ελευθερία, αναγνωρίζουν όμως στην Ορθόδοξη Εκκλησία το χαρακτήρα της επικρατούσας θρησκείας. Τελευταίο σημείο της θεματικής είναι η σύντομη αναφορά στο ειδικό καθεστώς που διέπει το Άγιον Όρος.

4. Από τη δομή που εκτέθηκε προκύπτει ότι το έργο δεν ακολουθεί τη συστηματική διάρθρωση του συνταγματικού κειμένου. Αυτό υπαγορεύθηκε από την ανάγκη αποφυγής «των πρωθυστερών» από τον συστηματικά απαραίτητο συνδυασμό διατάξεων που απαντώνται σε διαφορετικά Τμήματα του Συντάγματος, αλλά και από νομοτεχνικές ατέλειες του συνταγματικού μας κειμένου που, ορισμένες φορές, εμφανίζεται να διασπά τη συστηματική ενότητα.

5. Ο τρόπος ανάλυσης, η περιγραφή, η εκφορά του λόγου και η έκταση που δίνεται σε κάθε πρόβλημα υπαγορεύτηκαν από τις παρακάτω σκέψεις:

α) Το έργο επιδιώκει να επικοινωνήσει με τον αναγνώστη σε τρία επίπεδα: το πρώτο αναφέρεται στην *πληροφόρηση* για τη λειτουργία των συγκεκριμένων θεσμών· το δεύτερο αφορά την *κριτική* που έχει διατυπωθεί γι' αυτούς τους θεσμούς ή για μια ορισμένη έκφραση της λειτουργίας τους. Σημαντικό είναι εδώ να υπομνησθεί η μόνιμη προσπάθεια να φωτισθούν και οι αντίθετες προς τον συγγραφέα απόψεις. Το τρίτο επίπεδο σχετίζεται με την *εφαρμογή* των θεσμών στην πράξη, που συνιστά και μια μορφή ερμηνείας τους.

β) Στόχος της συγγραφικής αυτής προσπάθειας δεν είναι η «κάλυψη της ύλης» ή η υπαγόρευση προκατασκευασμένων λύσεων στα συνήθως πολυσύνθετα προβλήματα που θέτει το Συνταγματικό Δίκαιο. Οι δύο αυτές γνωσιολογικά αφελείς, επικίνδυνες και «εύκολες» επιδιώξεις, καθόλου άγνωστες στην πανεπιστημιακή μας ζωή, αποβλέπουν οπωσδήποτε στο να συσκοτίζουν το νόημα και να διαστρεβλώνουν τη λειτουργία της Επιστήμης. Ένας τρόπος άμυνας στις συχνές αυτές και φιλόδοξες επιδιώξεις είναι η *διεύρυνση* της γνώσης για τη λειτουργία των θεσμών, η *επίγνωση* των καίριων, για κάθε πολίτη, ζητημάτων που εγγίζουν και η ανάπτυξη μιας *κριτικής συνείδησης*.

γ) Οι απαντήσεις σε αμφισβητούμενα ζητήματα, όπου δίνονται, δεν διεκδικούν το χαρακτηρισμό τους ως αλάθητες, ούτε βέβαια επιβάλλονται μέσα από τις εξεταστικές διαδικασίες. Συνιστούν θέσεις που γεννήθηκαν από έντονο προβληματισμό και σεβασμό προς αυτούς που υποστηρίζουν το αντίθετο. Από την πλευρά του αναγνώστη θα πρέπει να εκληφθούν ως προτάσεις που αποσκοπούν να προκαλέσουν διάλογο για μια κριτική αποδοχή ή τεκμηριωμένη απόρριψή τους.

δ) Η παράθεση αρκετής αλλά ενδεικτικής πάντοτε ελληνικής και αλλοδαπής βιβλιογραφίας ελπίζουμε ότι θα βοηθήσει τους ενασχολούμενους με το Συνταγματικό Δίκαιο να προσεγγίσουν το πρόβλημα που ιδιαίτερα τους απασχολεί. Ιδιαίτερα για τους φοιτητές μας, διατηρούμε την ελπίδα να απομακρυνθούν από την επιστημονικώς απαράδεκτη αλλά νομοθετικά κατοχυρωμένη λογική του «ενός συγγράμματος».

§ 3. Βιβλιογραφία

Διάγραμμα: I. Εισαγωγική παρατήρηση II. Νέες εκδόσεις γενικών συστηματικών έργων III. Το ακολουθούμενο σύστημα βιβλιογραφίας.

I. Εισαγωγική παρατήρηση

Στο έργο αυτό επιχειρείται μια παράθεση βιβλιογραφικών υποδείξεων ευρύτερη από τις προηγούμενες εκδόσεις (βλ. *Συνταγματικό Δίκαιο I*, Επιτομή 1982, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, 1985, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, 1988). Η θέση του συγγραφέα για την παράθεση και τη χρήση της βιβλιογραφίας (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 3) δεν έχει καθόλου μεταβληθεί. Η ύπαρξη όμως διχογνωμιών για πολλά κρίσιμα θέματα, που αναπτύσσονται στα οικεία κεφάλαια οδήγησε στην αναλυτικότερη βιβλιογραφία.

II. Νέες εκδόσεις γενικών συστηματικών έργων

Ως προσθήκη των ελληνικών συγγραμμάτων που σχολιασμένα παρατίθενται στον πρώτο τόμο, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 3 II, δίνονται επίσης:

1. Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο

ΕΥ. Β. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, I, 1991 (παραπέμπεται ως *Μαθήματα I*).

Θ. Ν. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Εγχειρίδιον Συνταγματικού Δικαίου*, ²1985, στη σειρά: Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη, με πρόλογο Σπ. Ι. Φλογαΐτου, 1987.

Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α', ³1915· *Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος*, τ. Β-Γ, ⁴1923 στη σειρά: Κλασική Νομική Βιβλιοθήκη, 1987.

Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Μία κριτική αποτί-*

μηση της νομικοπολιτικής της σημασίας, 1989 (παραπέμπεται ως *Αναθεώρηση*).

Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τχ. Ι, 1987.

Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, 1985.

ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α΄, *Εισαγωγή — Οργανωτικό Μέρος*, τχ. Α΄, Αθήνα, 1989, τχ. Β΄, 1990, τχ. Γ΄, 1991.

Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ, *Επίτομο Συνταγματικό Δίκαιο*, 1991.

Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Σύνταγμα 1975 — Congress, I*, άρθρα 1-50, 1982, *Congress, II*, άρθρα 51-80, 1985 (παραπέμπεται ως *Congress, I ή II*).

Στα συγγράμματα αυτά θα πρέπει επίσης να προστεθεί:

ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Συνταγματικά Ανάλεκτα*, Πρόλογος Δ. Θ. Τσάτσου, Αθήνα, 1992. Πρόκειται για συλλογή άρθρων και μελετών στο Συνταγματικό Δίκαιο, το επιστημονικό ενδιαφέρον των οποίων έγκειται, μεταξύ άλλων, στο ότι συνδυάζουν τη θεωρητική ανάλυση με τη βαθιά εμπειρική γνώση του πολιτειακού μας βίου (παραπέμπεται ως *Ανάλεκτα*).

Ορισμένα από τα συστηματικά έργα που, με σχολιασμό, αναφέρονται στην § 3 του πρώτου τόμου, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, τα επαναλαμβάνουμε και εδώ, προκειμένου να διευκολυνθεί ο αναγνώστης στην κατανόηση των παραπομπών:

Α. ΣΒΩΛΟΣ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Α΄, 1934, Β΄ 1935 (παραπέμπεται ως *Συνταγματικόν*): *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928 (παραπέμπεται ως *Βάσεις*).

Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αι γενικαί αρχαί του πολιτειακού δικαίου*, 1959 (παραπέμπεται ως *Αρχαί*).

ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Ι, 1965, τ. ΙΙ, τχ. Α΄ (1965), τχ. Β΄ (1966).

Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Συνταγματικόν Δίκαιον. Πανεπιστημιακαί παραδόσεις*, 1967, (παραπέμπεται ως *Παραδόσεις*): *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, 1980: *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τ. Ι, 1956, τ. ΙΙ, 1961-1965 (παραπέμπεται ως *Εγγυήσεις Ι ή ΙΙ*): *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, 1980 (παραπέμπεται ως *Θεωρία και πράξη*).

Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο ΙΙ, Οι λειτουργίες του κράτους*, τχ. α, 1980 (παραπέμπεται ως *Λειτουργίες*).

Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο. Τα όργανα του κράτους. Το εκλογικό σώμα*, 1981 (παραπέμπεται ως: *Εκλογικό Σώμα*).

ΠΡΑΚΤΙΚΑ ΒΟΥΛΗΣ

Ι. Βουλή των Ελλήνων — Ε΄ Αναθεωρητική . Πρακτικά των συνεδριά-

- σεων των *υποεπιτροπών* της επί του Συντάγματος 1975 Κοινοβουλευτικής επιτροπής, Αθήναι, Ιούλιος 1975.
- II. Βουλή των Ελλήνων — Ε' Αναθεωρητική. Επίσημα εστενογραφημένα Πρακτικά της *Ολομέλειας της Επιτροπής* του Συντάγματος 1975, Αθήναι 1975.
- III. Βουλή των Ελλήνων — Ε' Αναθεωρητική. Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, Αθήναι, 1975.
- IV. Βουλή των Ελλήνων — Ε' Αναθεωρητική. Σύνταγμα 1975: Διάταξις κατ' άρθρον επισήμων σχεδίων — τροπολογιών — ψηφισθέντος τελικού κειμένου, Αθήναι, 1976.
- V. 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, Αθήνα, 1986.

2. Γερμανόφωνο Συνταγματικό Δίκαιο

- K. HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 181991 (παραπέμπεται ως *Grundzüge*).
- E. STEIN, *Staatsrecht*, 101985.
- KL. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, τ. I, 21984, τ. II, 1980, τ. III/1, 1988.
- TH. MAUNZ-R. ZIPPELIUS, *Deutsches Staatsrecht*, 261985.
- CH. DEGENHART, *Staatsrecht I*, 71991.
- J. ISENSEE/P. KIRCHHOF (εκδ.) *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*,
τ. I: *Grundlagen von Staat und Verfassung*, 1987
τ. II: *Demokratische Willensbildung — Die Staatsorgane des Bundes*, 1987 (παραπέμπεται ως *Handbuch des Staatsrechts*, με την προσθήκη του αντίστοιχου τόμου).
- E. BENDA/W. MAIHOFFER/H. J. VOGEL (εκδ.) *Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 1983 (παραπέμπεται ως *Handbuch des Verfassungsrechts*).
Evangelisches Staatslexikon, 21975 (παραπέμπεται ως *EvSTL*).
- H.-P. SCHNEIDER/W. ZEH (εκδ.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, (παραπέμπεται ως *Parlamentsrecht*).

3. Γαλλόφωνο Συνταγματικό Δίκαιο

FR. DELPERÉE, *Droit constitutionnel*.

1. *Les pouvoirs*, 1986.

2. *Les fonctions*, 1988.

Ch. DEBBASCH/J. BOURDON/J.-M. POUNTIER/J.-C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ³1990.

οι ίδιοι, *La Ve République*, ²1988.

FR. LUCHAIRE/G. CONAC (επιμ.), *La constitution de la république française*, ²1987 (Commentaire).

οι ίδιοι, *Droit constitutionnel de la cohabitation*.

G. BURDEAU, *Traité de science politique*, (κυρίως) τ. IV, *Le status du pouvoir dans l'Etat*, ³1984 (αλλά και τους υπόλοιπους εννέα τόμους).

B. JEANNEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ⁸1990.

G. VEDEL, *Droit constitutionnel*, ²1984.

J. CADART, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, ³1990.

B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, ⁹1989.

C. LECLERCQ, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1989.

M. PRÉLOT/J. BOULOUIS, *Institutions politiques et droit constitutionnel*.

J. CICQUEL/A. HAURIU/P. GÉLARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ¹⁰1989.

4. Αγγλόφωνο Συνταγματικό Δίκαιο

A. V. DICEY, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ¹¹1968.

D. CHALMERS/C. ASQUITH, *Outlines of Constitutional Law. With Notes on Legal History*, 1922.

R. BRAZIER, *Constitutional texts, Materials on Government and the Constitution*, 1990.

J. DEARLOVE/P. SAUNDERS, *Introduction to British Politics*, 1984.

L. MORRISON, *Government and Parliament. A Survey from the Inside*, 1964.

de SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, 1985.

III. Το ακολουθούμενο σύστημα βιβλιογραφίας

1. Οι βιβλιογραφικές υποδείξεις διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη αφορά τα γενικά συστηματικά έργα, εγχειρίδια ή συλλογικούς τόμους,

ελληνόγλωσσα ή ξενόγλωσσα (βλ. II αυτής της παραγράφου). Η δεύτερη αναφέρεται στη βιβλιογραφία που παρατίθεται στην αρχή κάθε παραγράφου (πάντοτε ως: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων).

2. Οι παραπομπές εντός του κειμένου σε συγγραφέα ή σε έργο που προαναφέρθηκε είναι δύο ειδών:

α) Εάν μεν το σχετικό έργο έχει αναφερθεί στις Βιβλιογραφικές υποδείξεις (I) της ίδιας παραγράφου ή στη γενική βιβλιογραφία της § 3, τότε περιοριζόμαστε στην αναφορά του ονόματος του συγγραφέα και της σελίδας που ενδιαφέρει. Μόνη εξαίρεση είναι η προσθήκη μέρους του συνολικού τίτλου του έργου όταν ο συγγραφέας αναφέρεται στην οικεία βιβλιογραφία με περισσότερα έργα.

Παράδειγμα: Στην § 15 VI διαβάζουμε την παραπομπή «Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, Κυβέρνηση, σ. 46-47». Στο «I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων» της ίδιας § 15 αναγράφεται ο πλήρης τίτλος του έργου του συγγραφέα, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991, με την προσθήκη «παραπέμπεται ως *Κυβέρνηση*». Η προσθήκη αυτή είναι αναγκαία για τη διαφοροποίηση ανάμεσα σε αυτό το έργο και σε άλλο έργο του ίδιου συγγραφέα, που παρατίθεται στις βιβλιογραφικές υποδείξεις της ίδιας παραγράφου.

β) Εάν όμως το σχετικό έργο αναφέρεται στο κείμενο, χωρίς να αποτελεί τμήμα της συνολικής βιβλιογραφίας της παραγράφου, δηλαδή στο I, τότε αναγράφονται πλήρη τα στοιχεία του. Στην περίπτωση αυτή, όταν επαναληφθεί η παραπομπή, αναγράφεται το όνομα του συγγραφέα, η συντομογραφία ό.π. και η υποδεικνύόμενη σελίδα.

Παράδειγμα: Στην § 20 διαβάζουμε την παραπομπή «Ν. Ν. ΣΑΡΗΠΟΛΟΣ, ό.π. σ. 43». Ο ακριβής τίτλος του έργου έχει προαναφερθεί στο κείμενο της § 20, χωρίς όμως να αναγράφεται στη συνολική βιβλιογραφία που δίνεται στο I. της § 20. Η ένδειξη ό.π. έχει συνεπώς την έννοια της παραπομπής σε έργο που δεν αποτελεί μέρος ούτε της συνολικής βιβλιογραφίας (§ 3 του παρόντος τόμου), ούτε της υποδιαίρεσης «I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων», που περιέχεται σχεδόν σε κάθε παράγραφο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

ΟΙ ΘΕΜΕΛΙΩΔΕΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

§ 4. Εισαγωγή

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Η έννοια των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος III. Η νομική φύση των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Η έννοια και η νομική σημασία των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος εξετάζονται συνήθως σε συνδυασμό με τη μελέτη μιας από αυτές. Είναι, αντίθετα, σχετικώς περιορισμένη η βιβλιογραφία για την έννοια των θεμελιωδών αρχών.

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία βλέπε κυρίως στα: Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Περί των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος», *ΤοΣ Α'* (1975), σ. 5-26. Βλ. επίσης και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, 1984, ο ίδιος, *Μαθήματα*, I, σ. 247 επ., Π. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, «Αι σταθεραί ιδεολογικάί βάσεις του νέου Συντάγματος, Γενική Θεώρησις», *ΕΔΔ ΙΘ'* (1975), σ. 333-344, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Το πολίτευμα», *ΔΜρ*, 8 (1987), σ. 9-18. Με την έννοια των θεμελιωδών αρχών, που ισχύουν, μέσω της ιστορικής τους εδραίωσης, πέρα των συγκεκριμένων ελληνικών Συνταγμάτων, ασχολήθηκε ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, που διατύπωσε τη θεωρία των «σταθερών στοιχείων του ελληνικού πολιτειακού δικαίου» (βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αι γενικάί αρχαί του Πολιτειακού δικαίου*, 1958, σ. 208 επ.).

β) Ειδικά για το θέμα των «αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος» (παρακάτω III, 7) βλ. Α. ΧΙΩΤΕΛΗΣ, «Οι αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος. Ένα πρόβλημα αντινομιών μεταξύ πρωτογενών συνταγματικών κανόνων», *ΤοΣ Γ'* (1977), σ. 71-89

2. α) Από τη γερμανική βιβλιογραφία παραπέμπουμε, αντί σε πολλούς, στους Ρ. ΚΙΡΧΧΟΦ, «Die Identität der Verfassung in ihren unabänderlichen Inhalten» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. I, σ. 775-814, όπου παρατίθεται και η ειδική βιβλιογραφία Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΙΣ, *Verfassungsgesetzliche Staatsstrukturbestimmungen*, 1967. Η γαλλική συνταγματική θεωρία δεν γνωρίζει

την έννοια των θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος όπως αυτή συστηματοποιείται και αναπτύσσεται από την ελληνική και τη γερμανική συνταγματική θεωρία. Το Προοίμιο του γαλλικού Συντάγματος του 1958 αναφέρει «ότι ο γαλλικός λαός διακηρύσσει πανηγυρικά την προσήλωσή του στα Δικαιώματα του Ανθρώπου και τις αρχές της εθνικής κυριαρχίας, όπως ορίσθηκαν από τη Διακήρυξη του 1789, η οποία επικυρώθηκε και συμπληρώθηκε από το προοίμιο του Συντάγματος του 1946». Βάσει της διάταξης αυτής το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο αναγνώρισε συνταγματική ισχύ στις «θεμελιώδεις αρχές που έχουν αναγνωρισθεί από τους νόμους της Δημοκρατίας» (*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*), τις οποίες «επιβεβαιώνει πανηγυρικά» το Προοίμιο του Συντάγματος του 1946. Στην κατηγορία αυτή το Συνταγματικό Συμβούλιο εντάσσει θεμελιώδη δικαιώματα που είχαν αναγνωρισθεί κυρίως με νόμους της Γ' Δημοκρατίας. Πρώτη απόφαση επί του θέματος είναι η απόφαση του Συνταγματικού Συμβουλίου της 16ης Ιουλίου 1971 για την ελευθερία συνεταιρίζεσθαι (βλ. F. FAVOREU/L. PHILIP, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, σ. 235 επ.). Βλ. αντί άλλων, J. RIVERO, *Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République: une nouvelle catégorie constitutionnelle?*, σ. 265 επ., F. LUCHAIRE, *Le conseil constitutionnel*, 1980, σ. 134 επ. Χωρίς να αναφερθεί ρητά σε κάποιο συνταγματικό κείμενο, το γαλλικό Συνταγματικό Συμβούλιο δέχεται άλλωστε την ύπαρξη «γενικών αρχών συνταγματικής ισχύος» (*principes généraux à valeur constitutionnelle*), όπως είναι η αρχή της συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών ή η αρχή της συνέχειας του έθνους, η τήρηση των οποίων επιβάλλεται στον κοινό νομοθέτη (βλ. αντί άλλων J.-P. LEBRETON, «Les particularités de la juridiction constitutionnelle», *RDJ* 1983, σ. 419 επ., ειδικ. σ. 451 επ., G. KNAUB, «Le conseil constitutionnel et la régulation des rapports entre les organes de l'Etat», *RDJ* 1983, σ. 1145 επ., ειδικ. σ. 1162 επ., L. FAVOREU, «Le droit constitutionnel jurisprudentiel en 1981-1982», *RDJ* 1983, σ. 333 επ., ειδικ. σ. 361 επ. Επίσης Γ. ΣΤΑΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Conseil constitutionnel et le Conseil d'Etat», *ΤοΣ ΙΔ'* (1988), σ. 301 επ., ειδικ. σ. 303 επ.

β) Για τις «αντισυνταγματικές» διατάξεις του Συντάγματος βλ. Ο. ΒΑΧΟΦ, *Verfassungswidrige Verfassungsnormen?*, 1951.

II. Η έννοια των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος

1. Για τον όρο πολίτευμα και για μερικές μορφές που πήρε παγκόσμια, κυρίως όμως στην Ελλάδα μετά την τουρκοκρατία, έγινε ήδη λόγος. Στις εννοιολογικές διακρίσεις των πολιτευμάτων σχετικά μόνο αντιστοιχούν οι δομές που δημιουργεί η Ιστορία. Είδαμε, δηλαδή, πως η *συγκεκριμένη μορφή του πολιτεύματος* μιας πολιτείας προκύπτει από το *συγκεκριμένο Σύνταγμα* που ισχύει σε συνάρτηση πάντοτε με τη συγκεκριμένη πρακτική, με την οποία υλοποιείται το ρυθμιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος.

2. Συνήθως τα ίδια τα Συντάγματα περιέχουν γενικούς χαρακτηρισμούς του πολιτεύματος που θεσπίζουν. Έτσι και το Σύνταγμα 1975/1986 χαρακτηρίζει το πολίτευμα ως *δημοκρατικό, κοινοβουλευτικό και προεδρευόμενο* (άρθρο 1 § 1). Τους γενικούς αυτούς χαρακτηρισμούς αποδίδει η κρατούσα θεωρία (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 316 επ. και 330 επ.) με τον περιφραστικό όρο *οργανωτικές βάσεις του πολιτεύματος*. Προτιμούμε τον όρο *θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος* (έτσι ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ). Κι αυτό γιατί στη μορφή του πολιτεύματος, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, δεν συγκαταλέγονται μόνο αρχές στενά οργανωτικές αλλά και αρχές ουσιαστικές. Ακόμα και η *δημοκρατική αρχή* δεν περιέχει στο δεοντολογικό της περιεχόμενο αποκλειστικά οργανωτικές αρχές.

3. α) Ο όρος «*θεμελιώδεις*» επισημαίνει το χαρακτήρα αυτών των διατάξεων ως *πλαισίου* για τις ειδικότερες ρυθμίσεις των κατ' ιδίαν θεσμών και ως βασικού ερμηνευτικού κριτηρίου για τους νοηματικούς προσδιορισμούς που καθίστανται αναγκαίοι κατά την εφαρμογή του Συντάγματος.

β) Η χρήση του όρου «*αρχές*» απαιτεί την αποσαφήνισή του σε σχέση με τους όρους «*διατάξεις*» και «*κανόνες*». Η οροθέτηση αυτή είναι αναγκαία, διότι το άρθρο 110 § 1 ορίζει ως μη αναθεωρήσιμες ορισμένες «*διατάξεις*» του Συντάγματος. Ειδικότερα:

αα) Όταν το άρθρο 110 § 1 κάνει λόγο για «*διατάξεις*» εννοεί *συγκεκριμένα άρθρα* ή τμήματα (παραγράφους) άρθρων. Αυτό προκύπτει σαφώς από τη διατύπωσή του. Εκτός από τις διατάξεις «*που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας*» —εδώ η αναφορά γίνεται στο *θέμα* και εμμέσως πλην σαφώς στα σχετικά άρθρα— οι άλλες μη αναθεωρήσιμες διατάξεις ορίζονται ως εξής: άρθρο 2 § 1, άρθρο 4 §§ 1, 4 και 7, άρθρο 5 §§ 1 και 3, άρθρο 13 § 1 και άρθρο 26.

ββ) Θεμελιώδεις είναι οι διατάξεις του Συντάγματος που περιλαμβάνουν είτε θεμελιώδεις *αρχές* είτε θεμελιώδεις *κανόνες*, και όχι μόνο εκείνες που περιλαμβάνουν θεμελιώδεις αρχές (αντίθετος ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, σ. 11). Νομική αρχή είναι μια *επιταγή δικαίου* που δεν μπορεί να τύχει άμεσης εφαρμογής χωρίς την *εξειδίκευσή* της σε συγκεκριμένους κανόνες. Έτσι, π.χ. η «κοινοβουλευτική Δημοκρατία» (άρθρο 1 § 1), η «λαϊκή κυριαρχία» (άρθρο 1 § 2), ο λαός ως πηγή της εξουσίας (άρθρο 1 § 3), κ.ο.κ. αποτελούν θεμελιώδεις *αρχές*, διότι η πραγμάτωσή τους προϋποθέτει τους αντίστοιχους, αλλά *εξειδικευμένους* πλέον, κανόνες του Συντάγματος ή και των σχετικών κοινών (θεσμικών) νόμων. Αντιθέτως π.χ. το άρθρο 4 § 4 («Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους») περιέχει θεμελιώδη *κανόνα*, αφού η εφαρμογή του και η ενώπιον π.χ. των δικαστηρίων ή της διοίκησης επίκλησή του δεν προϋποθέτει αναγκαία την προηγούμενη νομοθετική του εξειδίκευση.

γ) Με την προσθήκη του όρου «του Συντάγματος» και όχι πλέον «του πολιτεύματος», διατύπωση που χρησιμοποιήσαμε στην προηγούμενη μορφή αυτού του έργου (βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο, I*, Επιτομή, 1982, § 21 επ.), θέλουμε να επισημάνουμε, ότι οι αρχές αυτές *δεν έχουν προσυνταγματικό χαρακτήρα*, δηλαδή υπερσυνταγματική ισχύ, αλλά οφείλονται στις συγκεκριμένες επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη (βλ. τη διαφορετική τοποθέτηση του Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, σ. 6 επ.).

III. Η νομική φύση των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος

1. Όπως μόλις σημειώθηκε, το Σύνταγμα του 1975/1986 στην πρώτη διάταξη θεσπίζει τρεις θεμελιώδεις αρχές. Αυτές είναι: ο δημοκρατικός, ο προεδρευόμενος και ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος. Όπως θα δούμε διεξοδικά στη συνέχεια, το Σύνταγμα θεσπίζει και άλλες θεμελιώδεις αρχές (και θεμελιώδεις κανόνες). Πρόκειται για τις αρχές της ανθρώπινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 § 1), του κοινωνικού κράτους δικαίου (άρθρα 4, 5 και 26), της αντιπροσωπείας (θα εξεταστεί στο πλαίσιο των θεμελιωδών δικαιωμάτων στον τόμο Γ', τ. β), του πολυκομματισμού (άρθρο 29) και της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26).

2. Όταν γίνεται λόγος για «θεμελιώδεις» αρχές τίθεται το ερώτημα εάν ο

χαρακτήρας τους αυτός προκύπτει από την *πολιτική και τη θεσμική σημασία τους*, ή από το γεγονός ότι κηρύσσονται από το Σύνταγμα *μη αναθεωρήσιμες*.

α) Ο *θεμελιώδης* χαρακτήρας μιας συνταγματικής αρχής προκύπτει είτε επειδή το Σύνταγμα το ορίζει (τυπικό κριτήριο), είτε από τον κεντρικό νοηματικό (πολιτικό και θεσμικό) ρόλο που έχει η αρχή αυτή στο όλο οικοδόμημα του Συντάγματος (ουσιαστικό κριτήριο), είτε και από τα δύο. Ο ρόλος αυτός ούτε αμετάκλητος είναι ούτε οριστικός και δεν αποκλείεται να επεκταθεί και σε αρχές άλλες, που τον αποκτούν μέσα από τη δημιουργία νέων ιστορικών δεδομένων. Έτσι, π.χ., η αρχή της προστασίας του *φυσικού περιβάλλοντος* ως υποχρέωσης του κράτους κατά το άρθρο 24 § 1, εφόσον συνιστά αρχή που ανάγεται πλέον στις *πραγματικές προϋποθέσεις επιβίωσης του ανθρώπου*, ουσιαστικά πρέπει να θεωρηθεί θεμελιώδης· δεν θεσπίστηκε, όμως, το 1975 ως μη αναθεωρήσιμη. Αντίθετα, το άρθρο 4 § 4 («Μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες κ.λπ.») είναι μεν θεμελιώδης κανόνας βάσει του άρθρου 110 § 1, έχει όμως χάσει, μέσα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, την ουσιαστική (θεμελιώδη) σημασία του.

β) Στο κεφάλαιο αυτό περιοριζόμαστε στην παρουσίαση εκείνων των θεμελιωδών αρχών που εμπίπτουν στην απαγόρευση της αναθεώρησης, και ταυτοχρόνως λειτουργούν ως θεμελιώδεις στο σύστημα του ισχύοντος Συντάγματος, με βάση πάντως το τυπικό κριτήριο.

3. Οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος ορίζουν με νομική δεσμευτικότητα το πλαίσιο μέσα στο οποίο το Σύνταγμα, όπως αυτό διαμορφώνεται από τον συνταγματικό (και κατόπιν τον αναθεωρητικό) νομοθέτη, τις εξειδικεύει. Οι αρχές αυτές απευθύνονται, ως *ερμηνευτικές μεν αφετηρίες* στον ερμηνευτή και εφαρμοστή του Συντάγματος, ως *νομικά δεσμευτικό πλαίσιο* δε στον αναθεωρητικό νομοθέτη, που κατά το άρθρο 110 § 1 *δεσμεύεται* από αυτές. (Βλ. όμως και παρακάτω 7.) Οι έννοιες που περιλαμβάνονται στις θεμελιώδεις αρχές, όπως π.χ. η έννοια «Δημοκρατία», «κοινοβουλευτισμός» κ.λπ. δεν μπορεί να *ορισθούν εφ' άπαξ και οριστικά*. Κι αυτό για δύο λόγους. Πρώτον, διότι δεν είναι *μία* η νοητή μορφή εξειδίκευσής τους. Γι' αυτό και στις έννοιες αυτές έχει υπαχθεί κατά την εξέλιξη των σύγχρονων συνταγματικών πολιτειών μια μεγάλη ποικιλία πολιτευμάτων. Βέβαια, όπως θα δούμε, κάθε μία από αυτές περιέχει πάντως έναν *εννοιολογικό πυρήνα*, κάποιο ή κάποια χαρακτηριστικά που είναι κοινά σε αρκετά (ομοιογενή) πολιτεύματα. Δεύτερον, δεν πρέπει να λησμονείται ότι τελικά οι έννοιες που περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα έχουν διάσταση

συγκεκριμένη και ιστορική. Το τελικό και πλήρες περιεχόμενό τους προκύπτει από τον συγκεκριμένο ιστορικό χώρο όπου ισχύουν, δηλαδή από τη σημερινή ελληνική πολιτειακή τάξη, από την ιστορία της και από την πρακτική της.

4. Το πρώτο ερώτημα που τίθεται για το σκοπό και το νόημα των θεμελιωδών αρχών αναφέρεται στη συγκεκριμένη νομική τους σημασία, στη *νομική αξία* που έχουν μέσα στον συνταγματικό κώδικα. Θα μπορούσε κάποιος να ισχυρισθεί, πως η θέσπιση θεμελιώδους αρχής είναι περιττή, εφ' όσον το τί είναι π.χ. Δημοκρατία, κοινοβουλευτισμός, ή προεδρευόμενη Δημοκρατία, προκύπτει, και πολύ συγκεκριμένα μάλιστα, από τα μέρη και τα τμήματα του Συντάγματος που *ρυθμίζουν τα αντίστοιχα προς τις έννοιες θέματα*. Ποια αξία έχει, π.χ. η μνεία της έννοιας προεδρευόμενη Δημοκρατία, όταν ο ρόλος, η θέση και οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ρυθμίζονται με ακρίβεια και λεπτομέρειες στο τμήμα Β' —άρθρα 30-50— του Συντάγματος. Αποτελεί το άρθρο 1 § 1 απλή πολιτική και ιδεολογική διακήρυξη του συντακτικού νομοθέτη ή είναι διάταξη με συγκεκριμένες νομικές συνέπειες;

5. Η απάντηση στο ερώτημα που τέθηκε είναι θετική. Οι θεμελιώδεις αρχές αποτελούν *δεσμευτικούς κανόνες δικαίου* κάθε άλλο παρά περιττούς στο σύστημα του Συντάγματος. Ειδικότερα:

α) Πριν επισημανθεί η καθαρά τυπική νομική σημασία των θεμελιωδών αρχών πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος «έχουν ηυξημένην έκτασιν *πολιτικής* δυνάμεως έναντι των άλλων» διατάξεων του Συντάγματος (Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, σ. 11). Η έννοια της *πολιτικής σημασίας* ενός κανόνα δικαίου αποσιωπήθηκε από εκείνη τη φιλοσοφία, που υπηρέτησε μορφές πολιτείας που χρησιμοποιούν το δίκαιο ως θωράκιση της αυταρχικής τους εξουσίας. Η αποσιώπηση της πολιτικής σημασίας ενός κανόνα είναι νοητή μέσα στο πλαίσιο μιας αντίληψης στεγανού διαχωρισμού κράτους και κοινωνίας, δικαίου και πολιτικής. Με την ιστορική υπέρβαση αυτής της στεγανής διάκρισης, η πολιτική διάσταση ενός δικαίου κανόνα γίνεται παράγοντας της νομιμοποιητικής δοκιμασίας (βλ. σχετικά και παρακάτω § 5, III, 11). Με την έννοια αυτή η *πολιτική σημασία* των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος έχει επίπτωση και στη δικαιική τους διάσταση.

β) Το Σύνταγμα είναι, όπως ήδη επισημάναμε (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 9), από τη φύση του και τη λειτουργία του, σύνολο *γενικών* κυρίως κανόνων. Τα προβλήματα που δημιουργούνται στην πρακτική δεν

βρίσκουν πάντοτε τη λύση τους από τη διατύπωση του συνταγματικού κανόνα. Ο συγκεκριμένος κανόνας, που επιλύει το συγκεκριμένο πρόβλημα, προκύπτει —τις περισσότερες φορές— ερμηνευτικά. Η ερμηνεία όμως δεν καταλήγει πάντοτε σε βέβαια συμπεράσματα. Πολλές φορές ο ερμηνευτής φτάνει, καθώς αναζητεί το νόημα του κανόνα, σε *αμφιβολία*. Έτσι, π.χ., το Σύνταγμα δεν ορίζει τον ελάχιστο αριθμό των εκλογικών περιφερειών στις οποίες πρέπει να είναι διαιρεμένη η επικράτεια για την ανάδειξη της Βουλής. Θα ήταν άραγε συνταγματική η πρόβλεψη δύο ή τριών μόνο εκλογικών περιφερειών, σε συνδυασμό με πλειοψηφικό εκλογικό σύστημα, έτσι ώστε ένα κόμμα, με μία σχετική μόνο πλειοψηφία ψήφων (π.χ. 35%), να κατελάμβανε και τις τριακόσιες βουλευτικές έδρες; Αυτό δεν το απαγορεύει καμία συγκεκριμένη και ειδική διάταξη του Συντάγματος. Θα μπορούσε όμως κάποιος, ερμηνεύοντας την έννοια της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 1 § 1, να συναγάγει συνταγματικό κανόνα απαγορευτικό ενός τέτοιου εκλογικού νόμου. Αυτή είναι μία μορφή νομικής αξιοποίησης του άρθρου 1 § 1 (βλ. σχετικά Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 63 επ.).

β) Κατά το άρθρο 110 § 1, οι διατάξεις του Συντάγματος υπόκεινται σε αναθεώρηση, εκτός από εκείνες που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Το άρθρο 110 § 1 όμως δεν προσδιορίζει ποιες είναι ειδικότερα οι καθοριστικές διατάξεις για τη μορφή του πολιτεύματος. Έτσι, μπορεί κατά τη διαδικασία της αναθεώρησης να ανακύψει π.χ. το ερώτημα, εάν επιτρέπεται η κατάργηση του δικαιώματος του Προέδρου της Δημοκρατίας να διαλύει τη Βουλή (όπως άλλωστε τέθηκε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 από την ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή του 1986) και το δικαίωμα αυτό να δοθεί στην ίδια τη Βουλή. Τέτοια ερωτήματα μπορεί, σε μια αναθεωρητική διαδικασία, να προκύψουν πολλά. Οι λύσεις τέτοιων προβλημάτων δεν μπορεί να έχουν άλλο σημείο αφετηρίας και αναφοράς από τη διάταξη του άρθρου 1 § 1 και όσων άλλων θεμελιωδών αρχών θεσπίζει το Σύνταγμα. Αυτός είναι ένας δεύτερος κύκλος περιπτώσεων, κατά τις οποίες η νομική αξιοποίηση της συνταγματικής αυτής διάταξης είναι και χρήσιμη και αναγκαία.

6. Το άρθρο 1 § 1 δεν είναι η μόνη πηγή των θεμελιωδών αρχών. Από την όλη λογική του Συντάγματος αλλά και από άλλες διατάξεις του, σε συνδυασμό με τη δημοκρατική αρχή, προκύπτουν και ορισμένες άλλες θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Ειδικότερα:

α) Η δημοκρατική αρχή δεν μπορεί να βοηθεί ως συστατική του πολιτεύ-

ματος της λαϊκής κυριαρχίας χωρίς την παράλληλη συνταγματική διασφάλιση των βασικών ατομικών, πολιτικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, η δε πολιτική ελευθερία δεν νοείται χωρίς την ισότητα (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Θεωρία και πράξη*, σ. 49). Έτσι και η παραβίαση ή η κατάργηση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου επιφέρει την ταυτόχρονη παραβίαση ή κατάργηση της δημοκρατικής αρχής (βλ. παρακάτω § 11).

β) Η αρχή του πολυκομματισμού έχει καταστεί, στο σύστημα του κοινοβουλευτισμού (άρθρο 1 § 1) και της ιστορικής του πραγμάτωσης, αναγκαίο εννοιολογικό και πραγματικό του στοιχείο. Γι' αυτό άλλωστε και το Σύνταγμα προήγαγε το θεσμό του πολιτικού κόμματος σε συνταγματικό θεσμό (άρθρο 29). Κατάργηση του πολυκομματισμού χωρίς ουσιαστική κατάργηση τόσο της δημοκρατικής όσο και της κοινοβουλευτικής αρχής δεν νοείται (βλ. παρακάτω § 8).

γ) Το αντιπροσωπευτικό σύστημα, σε αντίθεση με την άμεση Δημοκρατία, έχει ιστορικά εγγραφεί στο νοηματικό πεδίο της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 1 § 1 (βλ. παρακάτω § 6).

δ) Τέλος, το Σύνταγμα θεμελιώνεται οργανωτικά στην αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η αρχή αυτή δεν προκύπτει μόνο από την ιστορία της έννοιας της Δημοκρατίας αλλά και άμεσα από το κείμενο του Συντάγματος και συγκεκριμένα από το άρθρο 26 (βλ. παρακάτω § 10).

7. Οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος θέτουν το σημαντικό πρόβλημα της ιεραρχικής τους σχέσης με τους άλλους κανόνες του Συντάγματος. Είναι άραγε νοητό, η μελέτη της σχέσης των θεμελιωδών αρχών με τους άλλους κανόνες του Συντάγματος να αναδείξει αντίφαση και από την αντίφαση αυτή να προκύψουν «αντισυνταγματικοί κανόνες του Συντάγματος»; Για να διατυπωθεί το ερώτημα αυτό στην πρακτική του διάσταση χρήσιμο είναι το εξής υποθετικό παράδειγμα: το άρθρο 29 § 3 περιορίζει το δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων κ.λπ. να ασκούν ενεργό δράση υπέρ πολιτικού κόμματος. Αυτή καθ' εαυτή η διάταξη επιφυλάσσει δυσμενή μεταχείριση σε μια κατηγορία Ελλήνων πολιτών στο πεδίο του πολιτικού δικαιώματος της ελεύθερης συμμετοχής στην κομματική δραστηριότητα που θεσπίζει το άρθρο 29 § 1, και κατά τούτο εμφανίζεται ως απόκλιση από την αρχή της ισότητας (βλ. γενικά για το θέμα αυτό Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων, Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 29 § 3 του Συντάγματος του 1975/86 και του σχετικού νομοθετικού πλαισίου*, 1990). Είναι δυνατόν να υποστηριχθεί, πως το άρθρο 29 § 3 μπορεί να ελεγχθεί από τον εφαρμοστή του και ενδεχομένως να μην εφαρμοσθεί, με την αιτιολογία ότι προσκρούει στην αρχή

της *πολιτικής ισότητας* που αποτελεί στοιχείο της *δημοκρατικής αρχής*, δηλαδή, με την αιτιολογία ότι παραβιάζει θεμελιώδη αρχή: Τη θεωρητική δυνατότητα υπαρξης αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος αποδέχθηκε το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε και στην Ελλάδα (βλ. Α. ΧΙΩΤΕΛΗΣ). Την άποψη αυτή είχαμε υιοθετήσει (τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 120), αλλά έχουμε ήδη αποκλίνει μερικώς, τουλάχιστον όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα (τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 296). Κατά την άποψή μας η θεωρία των «αντισυνταγματικών διατάξεων του Συντάγματος» έχει τρία αποφασιστικά επιχειρήματα εις βάρος της:

α) Όλοι οι κανόνες του Συντάγματος έχοντας την ίδια πολιτική και ιστορική νομιμοποίηση, είναι *νομικά ισότιμοι*. Ο *θεμελιώδης* χαρακτήρας ορισμένων διατάξεων έχει ασφαλώς, όπως είδαμε, σημαντική *ερμηνευτική* λειτουργία: δεν τις διαφοροποιεί όμως ως προς τη *νομική* τους αξία από τις άλλες διατάξεις του.

β) Θα μπορούσε να προβληθεί ο ισχυρισμός ότι η κατά το άρθρο 110 § 1 απαγόρευση της αναθεώρησης ορισμένων διατάξεων που θεσπίζουν θεμελιώδεις αρχές προσδίδει *αυξημένη τυπική ισχύ* στις αρχές αυτές έναντι των άλλων συνταγματικών διατάξεων για τις οποίες επιτρέπεται η αναθεώρηση. Η άποψη αυτή όμως αποτελεί παρερμηνεία του νοήματος του άρθρου 110 § 1: οι διατάξεις του άρθρου 110 ρυθμίζουν την ενδεχόμενη αναθεωρητική πρωτοβουλία και θέτουν τις προϋποθέσεις εφαρμογής της: απευθύνονται *προς τον αναθεωρητικό νομοθέτη*, όχι προς τον ερμηνευτή και εφαρμοστή του Συντάγματος. Το κείμενο του Συντάγματος, όπως ψηφίστηκε, ισχύει στο σύνολό του. Οι εσωτερικές του αντιφάσεις αίρονται ερμηνευτικά με βάση την αρχή της ενότητας του Συντάγματος (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 175) και οι παρεκκλίσεις ορισμένων κανόνων του από τις θεμελιώδεις αρχές του πρέπει να θεωρηθούν *ηθελημένες*, από τον συνταγματικό νομοθέτη. Έτσι, π.χ., το άρθρο 29 § 3 αποτελεί ηθελημένη από το Σύνταγμα εξαίρεση τόσο της αρχής της πολιτικής ισότητας, όσο και του άρθρου 29 § 1. (Άλλο είναι το θέμα της περιοριστικής του *ερμηνείας*, βλ. σχετικά Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, ό.π., σ. 81 επ.) Το άρθρο 110 § 1 απαγορεύει στον αναθεωρητικό νομοθέτη να *επεκτείνει* τους σχετικούς περιορισμούς, *δεν απαγορεύει όμως τη δυνατότητά του να τους μειώσει*. Ωστε το άρθρο 110 § 1 δεν θεμελιώνει αυξημένη τυπική ισχύ των θεμελιωδών αρχών έναντι των άλλων ισχυόντων κανόνων του Συντάγματος, που δεν μπορούν, επομένως, να ελεγχθούν από άποψη συνταγματικότητας.

γ) Τι θα ισχύσει, όμως, αν συντελεσθεί μια αναθεώρηση κατά παράβαση π.χ. του άρθρου 1 § 1 και επομένως και του άρθρου 110 § 1, εάν δηλαδή

δεν εισακουσθούν τα επιχειρήματα που αποδεικνύουν την αντίφαση του αναθεωρητικού διαβήματος με το άρθρο 1 § 1; Μήπως τότε ο εφαρμοστής του Συντάγματος δικαιούται να διαπιστώσει την αντισυνταγματικότητα των νέων αυτών διατάξεων του Συντάγματος και να αρνηθεί την εφαρμογή τους; Και εδώ νομίζω πως η απάντηση πρέπει να είναι αρνητική, με άλλο όμως σκεπτικό. Η *διαπίστωση της αντισυνταγματικότητας* παραμένει επιστημονικός ή (και;) ερμηνευτικός λόγος όσο δεν διαπιστώνεται από ένα *αρμόδιο* για τη διαπίστωση αυτή *όργανο της πολιτείας*. Μόνο μετά τη σχετική διαπίστωση του αρμόδιου κρατικού οργάνου η *κρίση* για την αντισυνταγματικότητα παράγει *έννομα αποτελέσματα* και αποδεσμεύει από την τήρηση του αντισυνταγματικού κανόνα. Τέτοιο όργανο όμως ελέγχου των κανόνων του Συντάγματος δεν προβλέπει η ελληνική έννομη τάξη. Το άρθρο 93 § 4 υποχρεώνει τον δικαστή να απέχει από την εφαρμογή *νόμου* που αντιφάσκει προς το *Σύνταγμα*. Γι' αυτό και δεν μπορεί να νοηθεί *δικαστικός έλεγχος* της αρμονίας μεταξύ «κοινών» συνταγματικών κανόνων και θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος. Τελικός κριτής είναι η ίδια η *αναθεωρητική Βουλή* και ο έλεγχος παραμένει πολιτικός.

δ) Η αποδοχή της δυνατότητας ελέγχου της συνταγματικότητας κανόνων του Συντάγματος θα οδηγούσε τη συνταγματική ζωή της πολιτείας σε επικίνδυνη θεσμική αβεβαιότητα. Τόσο ο νομοθέτης όσο και ο δικαστής θα μπορούσαν, *ελέγχοντας* βασικούς θεσμούς του Συντάγματος, να αρνούνται την εφαρμογή τους επικαλούμενοι την ερμηνευτική εκδοχή της αντίφασής τους προς μία ή περισσότερες θεμελιώδεις αρχές. Αυτή την επικίνδυνη μόνιμη νομική αβεβαιότητα ως προς τη λειτουργία των συνταγματικών θεσμών δεν μπορεί ποτέ να θέλησε ο συνταγματικός νομοθέτης.

[Βλ. επίσης, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 64 επ.]

8. Οι θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος αποτελούν μία ενότητα, και ως ενότητα πρέπει να ερμηνεύονται. Από την παρουσίασή τους, που επιχειρείται αμέσως παρακάτω, προκύπτει ότι τα ίδια τα *νοηματικά όρια* κάθε θεμελιώδους αρχής εμπεριέχουν εννοιολογικά στοιχεία και άλλων θεμελιωδών αρχών. Έτσι, π.χ., η δημοκρατική αρχή δεν είναι νοητή χωρίς τη διασφάλιση της αρχής του κράτους δικαίου αλλά και του κοινωνικού κράτους (βλ. παρακάτω § 5); αλλά και η αρχή του κράτους δικαίου δεν είναι νοητή σε μια έννομη τάξη που δεν υιοθετεί την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (βλ. παρακάτω § 11).

9. Εκτός όμως από την αμοιβαία μεταξύ τους συμπλήρωση του νοήματός

τους, οι θεμελιώδεις αρχές, κατά την εφαρμογή τους σε κάποιο ειδικό θέμα, μπορεί να αναδείξουν και μια *νοηματική σύγκρουση*. Έτσι, π.χ., η γεν κοινοβουλευτική αρχή —όπως θα δούμε (βλ. παρακάτω § 7)— είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της *ελεύθερης εντολής* (βλ. άρθρο 60 § 1), της πλήρους δηλαδή *ανεξαρτησίας* του βουλευτή. Από τη συνταγματική όμως αναγνώριση του πολιτικού κόμματος ως συνταγματικού θεσμού, δηλαδή από τη *θεμελιώδη αρχή του πολυκομματικού συστήματος* (βλ. παρακάτω § 8), προκύπτει και η αποδοχή της *πραγματικής κομματικής δέσμευσης του βουλευτή*.

α) Σε τέτοιες περιπτώσεις ο ερμηνευτής δεν βρίσκεται σε μια *διαζευκτική* επιλογή μεταξύ δύο θεμελιωδών αρχών, οπότε θα όφειλε *in concreto* να εφαρμόσει τη μία ή την άλλη αρχή. Ο Konrad Hesse, για την ερμηνευτική σχέση μεταξύ των θεμελιωδών αρχών σε περιπτώσεις σύγκρουσής τους ως προς συγκεκριμένο θέμα, ανέπτυξε τη θεωρία της *πρακτικής αρμονίας* (*praktische Konkordanz*), που συνδέεται με την αρχή της ενότητας του Συντάγματος (βλ. Κ. HESSE, *Grundzüge*, σ. 27). Σύμφωνα με τη θεωρία αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης θέσπισε τις θεμελιώδεις αρχές γιατί θέλησε να ισχύουν «εν τη συνθέσει» τους και ερμηνευόμενες κατά τρόπο που το νόημα της μιας να συμπληρώνει το νόημα της άλλης.

β) Στο παράδειγμα που αναφέραμε πρέπει, με βάση τη θεωρία της «πρακτικής αρμονίας», να γίνει δεκτό πως η έννοια της ελεύθερης εντολής θεσπίστηκε με *δεδομένη* την *ιστορική της αλλοίωση* από τη συνταγματικά ηθελημένη ανάπτυξη του κομματικού φαινομένου και της συνταγματικής αναγνώρισης του κομματικού θεσμού (άρθρο 29 § 1). Αυτό δεν σημαίνει βέβαια πως το Σύνταγμα επιτρέπει την αναγωγή της κομματικής μεταπήδησης του βουλευτή σε λόγο απώλειας του βουλευτικού αξιώματος, σημαίνει όμως το δικαίωμα του κόμματος να διαγράψει βουλευτή λόγω της αντικομματικής κοινοβουλευτικής του στάσης.

§ 5. Η δημοκρατική αρχή

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά: Επιλογή προβλημάτων III. Η έννοια της δημοκρατικής αρχής κατά το Σύνταγμα IV. Ζητήματα εγγυήσεων τήρησης της δημοκρατικής αρχής V. Περιορισμοί της δημοκρατικής αρχής VI. Δημοκρατία και «εχθροί» του πολιτεύματος.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Το θέμα «Δημοκρατία ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος» πραγματεύονται όλα τα *ελληνικά συγγράμματα* του Συνταγματικού Δικαίου, στις οικείες παραγράφους των οποίων παραπέμπουμε.

α) Η δημοκρατική αρχή ως θεμελιώδης αρχή του *Συντάγματος* έχει δυσδιάκριτα όρια με το γενικότερο πρόβλημα της Δημοκρατίας ως μορφής του πολιτεύματος. Κατά τούτο είναι δυσχερής και η εδώ επιχειρούμενη επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων. Το θέμα έχουν προσεγγίσει, όχι μόνο οι νομικοί, αλλά και οι ιστορικοί, οι πολιτειολόγοι, οι κοινωνιολόγοι οι οικονομολόγοι και κυρίως οι πολιτικοί επιστήμονες. Η εδώ επιχειρούμενη επιλογή, ενδεικτική και κατ' ανάγκην υποκειμενική, περιορίζεται σε λίγα κείμενα που ίσως οδηγήσουν τον μελετητή σε εμβάθυνση όχι γενικά της έννοιας της Δημοκρατίας, αλλά κυρίως των ερμηνευτικών προβλημάτων που δημιουργεί η νομική κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής ως θεμελιώδους αρχής του Συντάγματος 1975/1986.

β) Για μια πολιτειολογική προσέγγιση της Δημοκρατίας ως μορφής πολιτεύματος βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 29.

γ) Για τη Δημοκρατία ως θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος βλ. Α. ΣΒΩΛΟΣ, *Βάσεις*, σ. 13-120, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 78 επ., ο ίδιος, «Η δημοκρατική αρχή εις το Σύνταγμα του 1864» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 65-117, ο ίδιος, «Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το Σύνταγμα» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 543-574, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 80 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, I, σ. 255-282, Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, *Για τη λαϊκή κυριαρχία*, 1976, Ι. ΚΟΥΚΙΑΔΗΣ, *Σχέσεις Συντάγματος και*

Εργατικού δικαίου, 1982, Κ. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, «Η δημοτική γλώσσα και το μονοτονικό σύστημα στη δικαστηριακή και συμβολαιογραφική πράξη», *ΝοΒ* 32 (1984), σ. 209-232, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Κράτος και Ραδιοτηλεόραση*, 1986, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Corpus*, I, σ. 2-10.

δ) Σχετικά με το ζήτημα των «εχθρών» της Δημοκρατίας η βιβλιογραφία είναι πλούσια. Αντί πολλών βλ. κυρίως: Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Το πρόβλημα της ασφαλείας του κράτους και η ελευθερία» στο *Θεωρία και πράξη* σ. 390-417, όπου και εκτενείς βιβλιογραφικές αναφορές. Βλ. επίσης ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, σ. 178 επ., με εκτενή αναφορά στη μεταδικτατορική νομολογία τη σχετική με την αναγνώριση των φιλοβασιλικών σωματείων, Ν. ΡΩΤΗΣ, «Στρατιωτικός νόμος και Δημοκρατία», *ΤοΣ Β'* (1976), σ. 1-44, Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, 1981, κυρίως σ. 180 επ., Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, «Το απαραβίαστο της μορφής του πολιτεύματος», *ΤοΣ Β'* (1976), σ. 631-638, Ξ. ΠΑΤΑΓΑΝΑΣ, «Η κρίση της φιλελεύθερης δημοκρατίας», *ΤοΣ Β'* (1976), σ. 265-289.

2. α) Για τη Δημοκρατία ως μορφή πολιτεύματος στην *αλλοδαπή* βιβλιογραφία βλ. Η. HELLER, *Politische Demokratie und soziale Homogenität*, 1928, W. V. SIMSON, «Das demokratische Prinzip im Grundgesetz» στο *VVDStRL* 29 (1971), σ. 4-37, Μ. KRIELE, «Das demokratische Prinzip im Grundgesetz», *VVDStRL* 29 (1971), σ. 46-135, Η. KELSEN, *Vom Wesen und Werte der Demokratie*, 1920, Ν. LUHMANN, «Komplexität und Demokratie», *PVS* 10 (1969), σ. 314 επ., F. NASCHOLD, *Organisation und Demokratie*, 1968, J. HABERMAS, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1962, R. A. DAHL, *A Preface to Democratic Theory*, 1956, Η. STEINBERGER, *Konzeption und Grenzen freiheitlicher Demokratie*, 1974, G. LEIBHOLZ, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, ³1967, Ε. FRAENKEL, «Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie» στο *Deutschland und die westlichen Demokratien*, ⁵1973, σ. 113 επ., R. BÄUMLIN, λήμμα «Demokratie», *EvStL*, στήλη 362-370, Α. GÖRLITZ, *Demokratie im Wandel*, 1969, κυρίως σ. 26 επ., 93 επ.

β) Για τη Δημοκρατία ως συνταγματική αρχή βλ. G. TEUBNER, «Verbändedemokratie durch Recht? Die Diskussion um ein Verbändegesetz in demokratischer Sicht (1975/77)» στο R. Steinberg (επιμ.), *Staat und Verbände*, 1985, σ. 256 επ., Ε. W. BÖCKENFÖRDE, «Demokratie als Verfassungsprinzip» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. I, σ. 887-952, με εκτενή βιβλιογραφία, Η. F. ZACHER, *Freiheitliche Demokratie*, 1969, Μ. HÄTTICH, *Begriff und Formen der Demokratie*, 1966, Η. -P. SCHNEIDER, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, 1974,

U. SCHEUNER, *Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie*, 1973, ο ίδιος, «Konsens und Pluralismus als verfassungsrechtliches Problem» στο *Rechtsgeltung und Konsens*, 1976, σ. 33 επ., C. SCHMITT, *Legalität und Legitimität*, 1932, O. KIRCHHEIMER, «Legalität und Legitimität» στο *Die Gesellschaft*, τ. 2, τετράδιο 7, 1932, D. TSATSOS, *Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik*, 1987, K. SCHLAICH, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, 1972, A. RHINOW, «Grundprobleme der Schweizerischen Demokratie» στο *Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristernvereins* 118 (1984), σ. 117 επ.

II. Εισαγωγικά: Επιλογή προβλημάτων

1. Κατά το άρθρο 1 § 1 «Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία». Με τη διάταξη αυτή εισάγεται —μεταξύ άλλων— η δημοκρατική αρχή ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος. Τη δημοκρατική αρχή εξειδικεύουν οι §§ 2 και 3 του ίδιου άρθρου. Κατά την § 2 «Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία». Κατά την § 3 «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν απ' το λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα». Τέλος, το άρθρο 110 του Συντάγματος κατοχυρώνει τη δημοκρατική αρχή, απαγορεύοντας ρητά την αναθεώρηση διατάξεων καθοριστικών της «βάσης» και της «μορφής» του πολιτεύματος.

2. Μεταξύ των πολλών θεμάτων που θέτουν οι διατάξεις αυτές, για την εδώ επιχειρούμενη εισαγωγική προσέγγιση της δημοκρατικής αρχής, περιοριζόμαστε σε ορισμένες μόνο επισημάνσεις. Τις συστηματοποιούμε ως απαντήσεις στα παρακάτω ερωτήματα:

α) Ποια είναι η έννοια της Δημοκρατίας ως θεμελιώδους αρχής του Συντάγματος κατά το άρθρο 1 (βλ. παρακάτω III).

β) Ποιες εγγυήσεις θεσπίζει το Σύνταγμα για την τήρηση της δημοκρατικής αρχής (βλ. παρακάτω IV).

γ) Ποιους περιορισμούς της δημοκρατικής αρχής θεσπίζει το Σύνταγμα (βλ. παρακάτω V).

δ) Πώς αντιμετωπίζει η πολιτεία τους «εχθρούς» του δημοκρατικού πολιτεύματος (βλ. παρακάτω VI).

III. Η έννοια της δημοκρατικής αρχής κατά το Σύνταγμα

1. Στην ενότητα αυτή επιχειρούμε μια σύντομη προσέγγιση του νοήματος υπό το οποίο το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο *Δημοκρατία* στο άρθρο 1 § 1, καταγράφοντας ορισμένα, κατά τη γνώμη μας κρίσιμα, εννοιολογικά του στοιχεία που καθορίζουν και την κανονιστική εμβέλεια της αρχής.

2. Προηγουμένως όμως είναι αναγκαίο να οροθετήσουμε τη θεματική αυτής της παραγράφου απέναντι στο θέμα της Δημοκρατίας ως μορφής πολιτεύματος γενικά. Στην έννοια της Δημοκρατίας ως *μορφής πολιτεύματος* αναφερθήκαμε στον πρώτο τόμο (*Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 29). Ο όρος Δημοκρατία που αποκτά πολύ συγκεκριμένο νόημα στο έργο του Αριστοτέλη (βλ. *Πολιτικά*, Γ', 1278 β, 10, 1279α, 25 επ., 1279 β, 5 επ. και σχετικά, αντί πολλών, κ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Η κοινωνική φιλοσοφία των αρχαίων Ελλήνων*, τχ. Α', 1038, σ. 128 επ.), συνοδεύει την ιστορία των πολιτειών και των πολιτευμάτων και σηματοδοτεί μια από τις πιο καίριες επιστημονικές, ιδεολογικές και πολιτικές αναζητήσεις του ανθρώπου.

Παρά την απειρία των εννοιολογικών διαφοροποιήσεων και των περιδημοκρατίας θεωριών, θα μπορούσε να αποτολμηθεί —για τους σκοπούς αυτής της προσέγγισης— η επισήμανση ενός κοινού νοηματικού πεδίου όλων των εκδοχών της Δημοκρατίας. Το κοινό αυτό νοηματικό πεδίο έχει, νομίζουμε, δύο συνιστώσες:

α) Η πρώτη συνιστώσα είναι η *ορολογική*. Με τον όρο «Δημοκρατία» χαρακτηρίζονται τα πολιτεύματα στα οποία είτε μόνο κατά τις διακηρύξεις των Συνταγμάτων τους, είτε πραγματικά, *άρχει* —πηγή εξουσίας είναι— ο δήμος, δηλαδή ο λαός.

β) Η δεύτερη συνιστώσα της Δημοκρατίας ως μορφής πολιτεύματος είναι η *νομιμοποιητική*. Κοινό δηλαδή στοιχείο των πολιτευμάτων, που είναι ή αυτοχαρακτηρίζονται ως δημοκρατικά, αποτελεί η θέσπιση τέτοιων διαδικασιών παραγωγής της κρατικής βούλησης, που να επιτρέπουν την πραγματική (ή εικονική) αναγωγή της στη «λαϊκή βούληση», δηλαδή στα μέλη της σε πολιτεία οργανωμένης κοινωνίας. Αυτή η *νομιμοποιητική συνιστώσα* οδηγεί ξανά στο μεγάλο σωκρατικό ερώτημα, αν το «ορθό» κι επομένως αν το δέον στην πολιτεία πρέπει να καθορίζεται από τους πολλούς ή μόνο από τους «επαίοντες», ερώτημα που αργότερα θα θέσει, ιδίω ονόματι, ο Πλάτων με τη θεωρία του περί «βασιλικών ανδρών» (βλ. τον σχετικό διάλογο, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Το Συνταγματικόν Δίκαιον ως τεχνική της πολιτικής ελευθερίας» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 11-61, και Κ. ΤΣΑΤΣΟΥ,

«Οι βασιλικοί άνδρες», *Νέον Δίκαιον* 19 (1963), σ. 163-166 και ανταπάντηση Α. ΜΑΝΕΣΗ, «Και πάλιν περί βασιλικών ανδρών», *Νέον Δίκαιον* 19 (1963), σ. 371-377).

3. Πέρα από τις δύο αυτές κοινές συνιστώσες οι ποικίλες ιστορικές μορφές δημοκρατικών πολιτευμάτων *δεν συνιστούν ενιαία κατηγορία* και υπό την έννοια αυτή η σχετική τυποποίηση των πολιτευμάτων έχει περιορισμένη ερμηνευτική αξία. (Βλ. όμως και Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *ό.π.*, σ. 31 καθώς και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 87.)

4. Ποικιλία δεν παρουσιάζει μόνο η τυπολογία των δημοκρατικών πολιτευμάτων αλλά και το περιεχόμενό τους, δηλαδή η εννοιολογική, η φιλοσοφική και η ιδεολογική προσέγγιση της Δημοκρατίας ως *νομικού θεμέλιου* της πολιτειακής οργάνωσης. Η ιστορία αυτής της *προσέγγισης* της δημοκρατικής αρχής παρουσιάζει περισσότερες παραλλαγές από όσες υπήρξαν οι μορφές τις οποίες είτε έλαβε κατά την ιστορική εξέλιξη της πολιτείας, είτε έχει αποκτήσει η Δημοκρατία σήμερα στην πολιτειακή ποικιλία του σύγχρονου κόσμου. Μπορεί να ειπωθεί ότι την έννοια της Δημοκρατίας σήμερα επικαλούνται όλες περίπου οι έννομες τάξεις ως νομιμοποιητικό τους θεμέλιο, άσχετα από το πόσο κοντά ή πόσο μακριά από την πραγματικότητα βρίσκεται η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

5. Από την προηγούμενη παρατήρηση προκύπτει ότι ο ερμηνευτής του άρθρου 1 του Συντάγματος δεν μπορεί να στηριχθεί σε μια προσυνταγματική, δηλαδή σε μια ήδη ιστορικά διαμορφωμένη έννοια Δημοκρατίας. (Αντίθετος ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 31 επ. κυρίως σ. 33.) Η αντίληψη για μια προσυνταγματική έννοια Δημοκρατίας προσκρούει όμως και στα εξής: Κάθε *γενική αρχή* ή κάθε τύπος κοινωνικής συμβίωσης αποκτά το δικό του *ιδιαιτέρο* περιεχόμενο στο πλαίσιο της *συγκεκριμένης ιστορικής πολιτείας*, αφού συναρτάται με τον συγκεκριμένο *συνταγματικό πολιτισμό*, υπακούει στα συγκεκριμένα *κοινωνικοπολιτικά δεδομένα* και παρακολουθεί την *ιστορική εξέλιξη* της συγκεκριμένης πολιτείας. Γι' αυτό και δεν νοείται άλλος εννοιολογικός καθορισμός της Δημοκρατίας κι επομένως άλλη προσέγγιση του κανονιστικού περιεχομένου του άρθρου 1 από εκείνη, που ως ερμηνευτικό πλαίσιο και σταθερό σημείο αναφοράς έχει τα συνταγματοπολιτιστικά, κοινωνικοπολιτικά και ιστορικά χαρακτηριστικά της ελληνικής πολιτείας. Ζητούμενο λοιπόν είναι η έννοια *όχι της Δημοκρατίας γενικά* αλλά της *συνταγματικής Δημοκρατίας* κατά το ισχύον Σύνταγμα.

6. Η παρατήρηση ότι η συγκεκριμένη έννοια της Δημοκρατίας, ως *αρχή του Συντάγματος*, τροφοδοτεί το συγκεκριμένο Σύνταγμα, δεν οδηγεί βέβαια στο συμπέρασμα ότι το σύνολο των ρυθμίσεων, με τις οποίες το Σύνταγμα συγκεκριμενοποιεί τη δημοκρατική αρχή του άρθρου 1, δηλαδή η συγκεκριμένη θεσμική δομή που αποτυπώνεται στο οργανωτικό μέρος του Συντάγματος, είναι και η *μόνη δυνατή* ή η *μόνη*, κατά το άρθρο 1, θεμιτή εκδοχή δημοκρατικής οργάνωσης.

[Για το θεωρητικά και πρακτικά σημαντικό θέμα της σχέσης μεταξύ *δημοκρατικής αρχής* και των *άλλων σχετικών συνταγματικών διατάξεων* βλ. Ευ. BENIZEΛΟΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 57 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 64 επ.]

Το άρθρο 110 § 1 απαγορεύει την αναθεώρηση των διατάξεων του Συντάγματος «που καθορίζουν την βάση και την μορφή του πολιτεύματος ως... Δημοκρατίας» όχι όμως και τον συγκεκριμένο τρόπο οργάνωσης του κράτους που προβλέπει το Σύνταγμα. Έτσι οι μορφές εξειδίκευσης της δημοκρατικής αρχής (π.χ.: σύστημα της *μιας* ή των *δύο* Βουλών, Πρόεδρος με εξουσία πολιτικής παρέμβασης ή Πρόεδρος χωρίς τέτοιες εξουσίες, κ.ο.κ.) παραμένουν στη *διακριτική ευχέρεια του αναθεωρητικού νομοθέτη*, στο μέτρο που *κινούνται στο νοηματικό πλαίσιο του άρθρου 1*. Αποφασιστικό και δύσκολο είναι το ερώτημα, *ποιες ειδικότερες αρχές ή κανόνες του Συντάγματος, ανήκουν στον νοηματικό πυρήνα της δημοκρατικής αρχής*, ποιες δηλαδή είναι, τελικά, μη αναθεωρήσιμες. Η περαιτέρω προσέγγιση του θέματος πρέπει να γίνει υπό τις εξής τρεις επιφυλάξεις:

α) Το αν η αναθεώρηση ενός συνταγματικού κανόνα κινείται εντός των νοηματικών ορίων του άρθρου 1 § 1 (δημοκρατική αρχή) δεν είναι πάντοτε σαφές. Ενδέχεται να είναι θέμα οριακό. Τότε βέβαια η σχετική αξιολόγηση θα αναδειχθεί από μία ερμηνευτική σύγκρουση που όμως αναπόφευκτα εμπλουτίζεται από τις φιλοσοφικές ιδεολογικές και πολιτικές παραμέτρους της. Η θέση αυτή περιέχει και τον κίνδυνο της υπέρβασης των ορίων της αναθεωρητικής εξουσίας. Σωστά υποστηρίχτηκε (ΕΥ. BENIZEΛΟΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 33) ότι η διάρρηξη ή η υπέρβαση των ορίων του άρθρου 110 § 1 απαιτούν την καταβολή ενός *νομικού και ιδεολογικού κόστους* για την περίπτωση αυτή: το πέρασμα από τη δευτερογενή (= αναθεωρητική) στην πρωτογενή συντακτική εξέλιξη προϋποθέτει την αναγνώριση του γεγονότος αυτού, την αναγνώριση και την παραδοχή της εγκατάλειψης μιας νομικής συνέχειας.

β) Η μόνη «αρχή» που τελικά κρίνει τα όρια αυτά είναι *ο ίδιος ο αναθεωρητικός νομοθέτης*, αφού δεν προβλέπεται σχετική αρμοδιότητα συν-

ταγματικού δικαστηρίου. Η επισήμανση υπέρβασης αυτών των ορίων θα παραμένει έτσι πολιτικός ισχυρισμός της μειοψηφίας του αναθεωρητικού σώματος ή επιστημονικός αντίλογος, χωρίς άλλη κύρωση εκτός από την κρίση αξιοπιστίας που (ίσως) δημιουργήσει η προφανής υπέρβαση. (Βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Η πολιτική αξιοπιστία ως αρχή του Συντάγματος», *Αντί*, τχ. 346 (8.5.1987), σ. 22-25.)

γ) Από την ιστορικότητα της έννοιας της Δημοκρατίας και την αντίστοιχη ιστορικότητα του Συντάγματος, που την υιοθετεί, προκύπτει η *εξελικτικότητα του νοηματικού, άρα και του νομικού, περιεχομένου της Δημοκρατίας*. Η κοινωνική συνείδηση που εκφράζεται μέσα από τις νομιμοποιητικές διαδικασίες (βλ. παρακάτω 11) αέναα ανακαθορίζει τα νοήματα της συνταγματικής τάξης, αποτρέποντας έτσι τη σύγκρουση δικαίου και πραγματικότητας ή καθιστώντας τη σύγκρουση ιστορικά υπερβατή. Τα όρια αυτής της εξελικτικότητας των εννοιών είναι βέβαια πεπερασμένα και προσδιορίζονται —όχι a priori αλλά ιστορικά— εκεί όπου είτε έχει εξαντληθεί η *ιστορική ελαστικότητα του νοήματος του κανόνα*, είτε εκεί όπου η *πραγματική εξέλιξη αξιώνει μεταβολή του συνταγματικού κανόνα*. Η τρίτη αυτή επιφύλαξη θα μπορούσε να περιγραφεί και ως ερμηνευτική ευαισθησία απέναντι στην *ιστορικότητα της έννοιας της δημοκρατικής αρχής*.

7. Η κατανόηση της σύγχρονης έννοιας της λαϊκής κυριαρχίας δεν μπορεί να ολοκληρωθεί χωρίς την αναζήτηση της ιστορικής της προέλευσης. Οι διατυπώσεις του άρθρου 1 § 2 («θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η *λαϊκή κυριαρχία*») και του άρθρου 1 § 3 («όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό»), έχουν ως θεωρητική τους πηγή τις φιλοσοφικές και ιστορικές προϋποθέσεις της γαλλικής επανάστασης και ειδικότερα τη διδασκαλία του J.-J. ROUSSEAU (*Du Contrat social*, 1762) αλλά και τα κείμενα της αμερικανικής ανεξαρτησίας (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 62 επ. και Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 19 επ.). Κατά τις αντιλήψεις αυτές ο λαός νοείται ως τα συγκεκριμένα πρόσωπα που τον αποτελούν, οπότε κάθε ένας —όπως υποστηρίζει ο J.-J. ROUSSEAU (ό.π., βιβλ. III, κεφ. I)— είναι φορέας ενός αντίστοιχου ποσοστού (τιμήματος) της όλης λαϊκής κυριαρχίας. Το «κοινωνικό συμβόλαιο» γεννά την (πλασματική βέβαια) «ενότητα» του λαού και συνακόλουθα την «προϋπόθεση» συναγωγής μιας αντίστοιχης (επίσης πλασματικής) «γενικής θέλησης» (*volonté générale*). Αυτή η θεωρητική κατασκευή βρίσκει πολύ αργότερα τη συνέχειά της στο έργο των HANS KELSEN και CARL SCHMITT. Πρόκειται για τη Δημοκρατία «ως ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων» (H. KELSEN, *Vom Wesen und Werte der Demokratie*,

1920, σ. 14 επ., C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, 1928, σ. 234 επ.). Το θεώρημα της ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνωμένων, παρά την όποια θεωρητική του «απόδειξη», δεν αντέχει στην ιστορική και πολιτική του δοκιμασία στο πεδίο των συγκεκριμένων συνεπειών του. Ακριβώς γι' αυτό το θεώρημα τούτο συγκρούστηκε από την πρώτη στιγμή, και φυσικά συγκρούεται μόνιμα, με την ίδια τη φύση της κοινωνίας που ουδέποτε υπήρξε σύνολο ατόμων με «κοινό συμφέρον», χωρίς συγκρούσεις, και με «ενιαία θέληση». (Βλ. εκτενή ανάλυση της γερμανικής θεωρίας στον Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Λειτουργίες*, σ. 38 επ.)

8. Είναι σημαντικό να κατανοηθεί σε ποιες ειδικότερες και όχι ακίνδυνες πλασματικές υποθέσεις οδηγεί η αποδοχή της *Δημοκρατίας ως ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνωμένων*. Μας το δείχνει παραστατικά ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Εγγυήσεις*, I, 1956, σ. 15 επ.), αναδεικνύοντας τα τρία υποθετικά και αυθαίρετα τεκμήρια, — τις τρεις πλασματικές ταυτίσεις στις οποίες βασίζεται:

αα) *Ταύτιση θέλησης κυρίαρχου λαού με θέληση εκλογικού σώματος*. Τεκμαίρεται δηλαδή ως θέληση του συνόλου των πολιτών η θέληση του Εκλογικού Σώματος. Έτσι —προσθέτουμε εμείς— το σύνολο των πολιτών που είναι και κυβερνώμενοι ταυτίζεται με τους πολίτες που έχουν αρμοδιότητα (κυβερνώντες), δηλαδή με το Εκλογικό Σώμα.

Γράφοντας όμως ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ το 1956, παρατηρεί πως το αναξιόπιστο αυτό τεκμήριο γίνεται «σχετικώς αξιόπιστον», μόνο στο μέτρο που καθιερώνεται η καθολική ψηφοφορία, η ψήφος των γυναικών και η μείωση της εκλογικής ηλικίας. Νομίζουμε όμως, πως το τεκμήριο αυτό παραμένει και σήμερα αναξιόπιστο παρά την καθιέρωση και των τριών αυτών αρχών από το εκλογικό δίκαιο. Και τούτο, διότι η ταύτιση αυτή αφήνει έξω από τη νομιμοποιητική λογική του Συντάγματος την έννοια της μειοψηφίας (βλ. ειδικά παρακάτω V, 2).

ββ) *Ταύτιση της θέλησης του συνόλου του Εκλογικού Σώματος με τη θέληση της πλειοψηφίας του*. Τεκμαίρεται δηλαδή ως θέληση του συνόλου των εκλογέων (όχι μόνο με την έννοια ως κυβερνώντων αλλά και ως κυβερνωμένων) η θέληση της πλειοψηφίας του. Αν όμως λάβει κανείς υπόψη τα εκλογικά συστήματα που ίσχυαν από το 1974 ως σήμερα —με εξαίρεση τον εκλογικό νόμο του 1989 (π.δ. 265/1989, ΦΕΚ 126Α) που ίσχυσε στις τρεις βουλευτικές εκλογές του Ιουνίου 1989, Νοεμβρίου 1989 και Απριλίου 1990— η ταύτιση αυτή σημαίνει στην πραγματικότητα, ότι ως θέληση του συνόλου του Εκλογικού Σώματος εκλαμβάνεται η θέληση της *μειοψηφίας του*.

γγ) Ταύτιση της πλειοψηφίας —προσθέτουμε: ή και της μειοψηφίας που «κέρδισε» τις εκλογές— του Εκλογικού Σώματος με τη θέληση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Τεκμαίρεται δηλαδή ως θέληση της πλειοψηφίας του Εκλογικού Σώματος η θέληση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Τα τρία αυτά όχι μόνο μαχητά αλλά και αυθαίρετα τεκμήρια επιβεβαιώνουν πόσο πλασματική —και κατά τούτο πολιτικά επικίνδυνη— είναι η αποδοχή μιας «volonté générale» (ROUSSEAU) που στηρίζει και τη θεωρία της ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνωμένων (C. SCHMITT).

9. Η ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων και η συνακόλουθη, υποθετική βέβαια, ενότητα του λαού (και της βούλησής του!) είναι ξένη και προς το νόημα της δημοκρατικής αρχής όπως θεσπίζεται στο άρθρο 1 του Συντάγματος. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει εύγλωττες ενδείξεις που πείθουν, ότι και σύμφωνα με συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματός μας, ως λαός νοείται το συγκεκριμένο κάθε φορά κοινωνικό μόρφωμα με τις κοινωνικά, οικονομικά, ιδεολογικά και πολιτικά προσδιοριζόμενες συγκρούσεις του. (Βλ. και Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 39.)

α) Κατά το Σύνταγμα ως δημοκρατική αρχή νοείται η αρχή της πλειοψηφίας σε μία, όμως, διαλεκτική σχέση με την προστασία της μειοψηφίας. Η διαλεκτική αυτή σχέση διασφαλίζεται με διαδικασίες που τελούν υπό το καθεστώς της ισότητας (κυρίως της ισότητας των ευκαιριών) και της ελευθερίας (βλ. και W. v. SIMSON, σ. 6 επ.).

αα) Η αρχή της ισότητας εκτός του ότι ως θεμελιώδες δικαίωμα είναι περιεχόμενο του άρθρου 4 § 1 και δεν υπόκειται σε αναθεώρηση (άρθρο 110 § 1), διαχέεται σε όλη την οργανωτική λογική του Συντάγματος. Έτσι, κατά το άρθρο 51 § 3 το εκλογικό δικαίωμα ανήκει σε όλους τους Έλληνες και δεν μπορεί να περιοριστεί παρά μόνο αν δεν συντρέχει το κατώτατο όριο ηλικίας ή αν συντρέχει ανικανότητα δικαιοπραξίας ή αν υπάρχει αμετάκλητη ποινική καταδίκη για ορισμένα μόνο εγκλήματα. Βλέπουμε δηλαδή πως η αρχή της ισότητας γίνεται συστατικό στοιχείο της λαϊκής κυριαρχίας καθώς καθορίζει αποφασιστικά την εκλογική διαδικασία, το κατ' εξοχήν δηλαδή πεδίο πραγμάτωσής της.

ββ) Αλλά το ίδιο συμβαίνει και με την αρχή της ελευθερίας (άρθρο 5 § 1 και άρθρο 29 § 1 ως ελευθερία της κομματικής δράσης) αφού το άρθρο 52 θεσπίζει ειδική εγγύηση «ελεύθερης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης» (βλ. εκτενώς και για τα δύο θέματα Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 125-176 και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 94).

β) Η αντίθετη εκδοχή προσκρούει στη βασική λογική του Συντάγματος.

Η προερμηνευτική ταύτιση κυβερνώντων και κυβερνωμένων συνεπάγεται λογικά την ταύτιση της βούλησης της πλειοψηφίας με αυτή *όλων των πολιτών*, κι επομένως δεν αφήνει τα εννοιολογικά (και κανονιστικά) περιθώρια για την ένταξη της προστασίας της μειοψηφίας στο νοηματικό πεδίο του άρθρου 1. Αυτή η εκδοχή προσκρούει, νομίζουμε, στο νόημα και άλλων συνταγματικών διατάξεων. Έτσι: στο Σύνταγμα σαφώς και πολλαπλώς κατοχυρώνεται, σε ειδικά οργανωτικά θέματα, ο *πολιτικός πλουραλισμός* με τη θεσμική αναβάθμιση των μειοψηφιών στο πλαίσιο διαδικασιών παραγωγής και εξειδίκευσης της πολιτειακής εξουσίας. Το άρθρο 29 καθιστά το *πολιτικό κόμμα* λειτουργικά αναγκαίον *συνταγματικό θεσμό* (βλ. παρακάτω § 8). Το Σύνταγμα κατοχυρώνει πολλαπλά τη γενικότερη —και πέρα δηλαδή από το θεσμό του πολιτικού κόμματος— *ομαδική δράση* που είναι και δράση της μειοψηφίας (βλ. και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 100). Το άρθρο 37, που θεσπίζει τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία σχηματισμού Κυβέρνησης, δίνει, εφ' όσον κανένα κόμμα δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της Βουλής, και στους *εκπροσώπους της μειοψηφίας* την ευχέρεια *συμβολής* στο σχηματισμό Κυβέρνησης (βλ. αναλυτικά στην § 15). Το άρθρο 32, θεσπίζοντας *αυξημένη πλειοψηφία* για την εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας, μεριμνά και για τις δυνατότητες της μειοψηφίας να συμπροσδιορίσει το πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το άρθρο 110 § 2 αξιώνει *αυξημένη* (και όχι απλά την απόλυτη) πλειοψηφία για την αναθεώρηση του Συντάγματος.

γ) Η εκδοχή της Δημοκρατίας ως ταύτισης κυβερνώντων και κυβερνωμένων προσκρούει επίσης στο *νόημα* υπό το οποίο το Σύνταγμα θεσπίζει τα θεμελιώδη δικαιώματα. Εύγλωττο είναι, κατά πρώτο λόγο, το άρθρο 25. Στην § 1 γίνεται λόγος για τα δικαιώματα του ανθρώπου «...και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου», στην § 2 ορίζεται ως *σκοπός* των θεμελιωδών δικαιωμάτων η «πραγμάτωση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη» και η § 4 κάνει λόγο για το χρέος των πολιτών για «κοινωνική και εθνική αλληλεγγύη» (βλ. εκτενώς Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 § 1 του Συντάγματος*, 1981). Και οι τρεις αυτοί κανόνες έχουν ως πραγματολογική προϋπόθεση τις ενδοκοινωνικές αντινομίες και συγκρούσεις και ως αντίστοιχη κανονιστική συνέπεια την προστασία ατόμων και ομάδων, δηλαδή *μειοψηφιών*.

δ) Αλλά και εκτός από το άρθρο 25, χαρακτηριστικά της αποδοχής και της προστασίας του πολιτικού πλουραλισμού είναι τα συγκεκριμένα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνουν το δικαίωμα πληροφόρησης, την ελευθεροτυπία και την ελεύθερη διακίνηση (αλλά και σύγκρουση) των ιδε-

ών (άρθρο 14). Ενδεικτικά, τέλος, της διαλεκτικής σχέσης πλειοψηφίας και μειοψηφίας είναι τα θεμελιώδη δικαιώματα που εγγυώνται την οργάνωση των πολιτών σε *ομάδες κοινής δράσης* (π.χ. δικαίωμα συνάθροισης άρθρο 11, δικαίωμα σύστασης ενώσεων άρθρο 12, δικαίωμα απεργίας άρθρο 23 § 2, συνδικαλισμός άρθρο 23, κ.λπ.).

ε) Συμπερασματικά, οι προηγούμενες σκέψεις συνοψίζονται ως εξής: Το Σύνταγμα ως λαϊκή κυριαρχία εννοεί την πλειοψηφική αρχή στη διαλεκτική της σχέση και σύνθεση με την προστασία της μειοψηφίας. Εννοιολογικό δηλαδή στοιχείο της δημοκρατικής αρχής είναι ο κανόνας των *ισών ευκαιριών* θεσμικής συμμετοχής στο πολιτικό γίνεσθαι, δηλαδή το νομικό καθεστώς στο οποίο η μειοψηφία μπορεί να γίνει πλειοψηφία. (Βλ. και Κ. HESSE, *Grundzüge*, σ. 61, W. v. SIMSON, σ. 17 και *Αποφάσεις Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου*, τ. 2, σ. 13 και 69, τ. 5, σ. 224.) Στο θέμα της προστασίας της μειοψηφίας επανερχόμαστε κατά την παρουσίαση των «περιορισμών της δημοκρατικής αρχής» (βλ. V, 2).

10. Προσεγγίζοντας ειδικότερα το άρθρο 1 κάνουμε τις εξής παρατηρήσεις:

α) Το ισχύον Σύνταγμα κατοχυρώνει ρητά στο άρθρο 1 τη δημοκρατική αρχή: Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Η ρητή και πανηγυρική αυτή αναφορά, και μάλιστα στο πρώτο άρθρο του Συντάγματος εκφράζει το ιστορικό νόημα της περιόδου της ψήφισής του, που ακολούθησε την επτάχρονη δικτατορία (1967-1974). Εκφράζει δηλαδή τη θέληση του λαού, να αποτελεί η δημοκρατική αρχή, όπως αμέσως στις §§ 2 και 3 του ίδιου άρθρου εξειδικεύεται ως αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, το *θεμέλιο* του πολιτειακού βίου και τη *θεμελιώδη διάταξη του Συντάγματός μας*.

β) Ο χαρακτήρας του άρθρου 1 § 1 ως της θεμελιώδους διάταξης του Συντάγματος έχει πολλαπλή σημασία. Πρώτον, βρίσκεται στην κορυφή της ιεραρχικής πυραμίδας των διατάξεων του Συντάγματος. Δεύτερον, λειτουργεί ως *κατευθυντήριος ερμηνευτικός κανόνας* για την ερμηνεία των άλλων συνταγματικών διατάξεων, *in dubio* δηλαδή υπερισχύει εκείνη η ερμηνευτική εκδοχή που βρίσκεται πλησιέστερα προς το νόημα της δημοκρατικής αρχής. Τρίτον, απαγορεύεται, κατά το άρθρο 110, κάθε αναθεώρηση που αλλοιώνει τον δημοκρατικό χαρακτήρα του Συντάγματος.

γ) Ο όρος που χρησιμοποιεί το άρθρο 1 § 2 είναι η *λαϊκή κυριαρχία*, αντίθετα με τα παλαιότερα ελληνικά Συντάγματα που χρησιμοποιούσαν τον όρο «εθνική κυριαρχία». Για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της δημοκρατικής αρχής στην ευρωπαϊκή ιστορία του συνταγματικού κράτους χρησιμοποιήθηκε ο όρος «εθνική κυριαρχία» και όχι ο όρος «λαϊκή κυ-

ριαρχία» (βλ. την επιλογή βιβλιογραφίας που παραθέτει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 52, υποσ. 1, επίσης εκτενώς, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 68 επ.). Η χρήση του όρου αυτού γίνεται για πρώτη φορά στο άρθρο 3 της Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789 και στα άρθρα 1-2 του γαλλικού Συντάγματος του 1791. Η έννοια υπό την οποία χρησιμοποιήθηκε στη Γαλλία ο όρος «εθνική κυριαρχία» καθίσταται σαφής και με βάση τη νοηματική του διαφορά από τον όρο «λαϊκή κυριαρχία». Το νόημα της «εθνικής κυριαρχίας» είναι κυρίως *αρνητικό* αλλά και *απρόσωπο*, καθώς θέλει να εκφράσει την *κατάλυση* της προσωπικής κυριαρχίας του μονάρχη («l'Etat c'est moi») και την άρνηση της ταύτισης της κυριαρχίας με οποιοδήποτε φυσικό πρόσωπο. Έτσι, *κανένας* που *ασκεί* κρατική εξουσία δεν είναι και φορέας της, εφ' όσον φορέας είναι μόνο η κατ' εξοχήν απρόσωπη και αφηρημένη διάσταση «έθνος», κι αυτό γιατί η θέληση του έθνους δεν μπορεί παρά να είναι «εύλογη και δίκαιη». (Βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 53 και 54.) Όπως σωστά εκθέτει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, αυτή ακριβώς η διάκριση *του φορέα* από εκείνον *που ασκεί* την κρατική εξουσία είναι αυτό που επιδιώκουν τα Συντάγματα τα οποία χρησιμοποιούν τον όρο «εθνική κυριαρχία» και γι' αυτό προσδόθηκαν στην εθνική κυριαρχία τα χαρακτηριστικά «αδιαίρετη, ανεκχώρητη και απαράγραπτη». Από την ιστορικά και πολιτικά διαμορφωμένη μ' αυτό τον τρόπο —συνταγματική— έννοια της εθνικής κυριαρχίας προκύπτουν τα εξής, που ταυτόχρονα συνιστούν τη νομικά κρίσιμη διαφορά από την έννοια της *λαϊκής κυριαρχίας* (βλ. αυτές τις παρατηρήσεις αναλυτικά στον Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 55 επ.). Ειδικότερα:

αα) Αφού ο λαός απλώς *ασκεί* αλλά δεν είναι *φορέας* της κυριαρχίας, τα Συντάγματα που δέχονται την έννοια της εθνικής κυριαρχίας ως θεμελιώδη και *προσδιοριστική της λογικής τους αρχή*, δίνουν στο λαό ρόλο παθητικό (citoyens passifs), καθυστερώντας την καθολική αναγνώριση του εκλογικού δικαιώματος. Ακριβώς *αντίθετη* είναι όμως η έννοια της λαϊκής κυριαρχίας που έχει, όπως είδαμε, περιεχόμενο θετικό. Φορέας της είναι ο λαός σε ευρεία έννοια και προϋπόθεσή της έχει τον ενεργό πολίτη (citoyen actif).

ββ) Αυτοί που ασκούν την κρατική εξουσία είναι «αντιπρόσωποι του έθνους». Αυτή η σύλληψη της νομιμοποίησης των ασκούντων εξουσία από ένα πλασματικό υποκείμενο, σε αντίθεση με την αρχή της «λαϊκής κυριαρχίας», δεν προϋποθέτει απαραίτητα την εκλογή τους από το λαό. Η συνταγματική αυτή λογική δεν αποκλείει ούτε τον κληρονομικό ανώτατο άρχοντα, ούτε μια, ασυμβίβαστη με την έννοια της δημοκρατικής αρχής, *διοριζόμενη* δεύτερη Βουλή (π.χ. Γερουσία με ισόβια μέλη).

γγ) Η αναγωγή της νομιμοποίησης των ασκούντων την εξουσία (π.χ. των βουλευτών) στο πλάσμα της «θέλησης του έθνους» εκτοπίζει την οποιαδήποτε ανάγκη *προσανατολισμού τους προς την κοινή γνώμη* και συνακόλουθα δεν θέτει πρόβλημα «ουσιαστικής νομιμοποίησής» τους, όπως αυτό κατ' ανάγκην τίθεται υπό το καθεστώς της «λαϊκής κυριαρχίας» (βλ. παρακάτω 11). Στο καθεστώς της «εθνικής κυριαρχίας», όπως επιγραμματικά σημειώνει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, (*Εγγυήσεις*, II, σ. 59) «ως θέλησις του κυρίαρχου Έθνους εκλαμβάνεται η θέλησις των εν ονόματι αυτού ασκούντων την κρατικήν εξουσίαν».

δ) Η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας θεσπίζεται για πρώτη φορά στην Ελλάδα στο «Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος» που ψηφίστηκε το 1827 στην Τροιζήνα. Το άρθρο 5 όριζε: «Η κυριαρχία ενυπάρχει εις το Έθνος· πάσα εξουσία πηγάζει εξ αυτού και υπάρχει υπέρ αυτού». Η έννοια «έθνος» δεν ταυτίζεται με την έννοια του λαού (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 6). Τα ελληνικά Συντάγματα όμως από το 1864, συμπεριλαμβανομένου και εκείνου του 1952, χρησιμοποιούν τον όρο «έθνος» «εν επιγνώσει ότι δι' αυτού υπονοείται ο λαός» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, I, σ. 81 υποσ. 6).

ε) Όπως κατά τα προηγούμενα Συντάγματα, έτσι και κατά το άρθρο 1 του ισχύοντος, ο όρος *λαός* χρησιμοποιείται υπό δύο έννοιες:

αα) ως *λαός υπό ευρεία έννοια* νοείται το σύνολο των Ελλήνων πολιτών· υπ' αυτή την έννοια είναι, κατά το Σύνταγμα, *πηγή όλων των εξουσιών* (άρθρο 1 § 3) και συλλογικό υποκείμενο της «λαϊκής κυριαρχίας» (άρθρο 1 § 2),

ββ) ως *λαός υπό στενή έννοια* νοείται το σύνολο εκείνων των Ελλήνων πολιτών που συνθέτουν, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 51 § 3) και την εκλογική νομοθεσία (που πρέπει βέβαια να κατοχυρώνει —και— την *καθολικότητα* του εκλογικού δικαιώματος), το *Εκλογικό Σώμα* ως όργανο της πολιτείας.

[Βλ. για τη διάκριση αυτή, αντί πολλών, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, I, σ. 11 υποσ. 3 και —ιδίως— II, σ. 34 επ., 52 επ. Για την έννοια «λαός» βλ. Κ. ΤΡΙΑΝΤΑΦΥΛΛΟΥ, «Επί του όρου λαός. Νομική Επακρίβωσις φιλολογικών και άλλων κειμένων» στο *Τμηματικός τόμος υπέρ Η. Κυριακοπούλου*, τ. Α', 1966-1969, σ. 43-52.]

στ) Η διάκριση των δύο εννοιών, υπό τις οποίες χρησιμοποιείται στο Σύνταγμα η έννοια *λαός*, δεν σημαίνει ότι *νομική* σημασία έχει μόνο ο λαός υπό στενή έννοια (Εκλογικό Σώμα). *Νομική σημασία έχει και ο λαός υπό ευρεία έννοια*. (Βλ. εδώ και τις εύστοχες παρατηρήσεις του Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Λειτουργίες*, σ. 97 επ. και 112 επ.) Ειδικότερα:

αα) Όπως θα δούμε, αναλυτικά, η *ουσιαστική νομιμοποίηση της εξουσίας* (βλ. παρακάτω 11) σημείο αναφοράς δεν έχει μόνο το λαό ως Εκλογικό Σώμα αλλά κυρίως, το λαό υπό ευρεία έννοια.

ββ) Η νομιμοποίηση του Εκλογικού Σώματος προκύπτει στο μέτρο που τεκμαίρεται ότι η βούλησή του μπορεί να αναχθεί στη βούληση της πλειοψηφίας του λαού υπό ευρεία έννοια.

γγ) Κατά το άρθρο 52, «η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση. Νόμος ορίζει τις ποινικές κυρώσεις κατά των παραβατών της διάταξης αυτής». Εκ πρώτης όψεως κι επειδή το άρθρο 52 βρίσκεται στο Γ' τμήμα, Α' κεφάλαιο του Συντάγματος, που αναφέρεται στην «ανάδειξη και συγκρότηση της Βουλής», φαίνεται να περιορίζεται η προστατευτική του λειτουργία στην «έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας» από το *Εκλογικό Σώμα*. Εκτός όμως από το συστηματικό αυτό επιχείρημα κανένα άλλο δεν συνηγορεί υπέρ μιας τέτοιας περιοριστικής ερμηνείας. Όση προστασία χρειάζεται η ενεργοποίηση του Εκλογικού Σώματος, *τόση χρειάζεται και η ενεργοποίηση του λαού σε ευρεία έννοια*. Έτσι, η διαμόρφωση της κοινής γνώμης, π.χ. με τη ραδιοφωνία και την τηλεόραση, οφείλει να είναι, επίσης, «ανόθευτη». Υπό την έννοια αυτή το άρθρο 52 λειτουργεί και ως συμπλήρωση της προστασίας που παρέχουν τόσο το άρθρο 15 («αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων»), όσο και τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατ' εξοχήν διασφαλίζουν την *πολιτική ενεργοποίηση* (π.χ. άρθρα 11, 12, 14, 23 § 2). Σημαντική, στο σημείο αυτό, είναι η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ Ολ. 1288/1992 σύμφωνα με την οποία: «Επειδή, από το άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα αφ' ενός μεν των άρθρων 5 § 1, 14 § 1 και 29 § 1 αφ' ετέρου δε του άρθρου 51, απορρέει ευθέως υποχρέωση του Κράτους, κατά την προεκλογική περίοδο, να διαθέτει στα πολιτικά κόμματα τα κρατικά ραδιοτηλεοπτικά μέσα και να υποχρεώνει τα ιδιωτικά να διαθέτουν χρόνο στα κόμματα, προκειμένου να παρουσιάζουν τις πολιτικές τους θέσεις. Ο πυρήνας της υποχρέωσης αυτής, κατ' εφαρμογή της βασικής αρχής της αντικειμενικότητας, που διέπει κατ' άρθρο 15 § 2 του Συντάγματος τα ραδιοτηλεοπτικά μέσα, περιλαμβάνει τη διάθεση σε όλα ανεξαιρέτως τα πολιτικώς υποστατά κόμματα ενός ελάχιστου πλην ικανού χρόνου για την παρουσίαση στο εκλογικό σώμα των ουσιωδών σημείων του προγράμματός των». Υποκείμενα όμως των δικαιωμάτων αυτών δεν είναι μόνο όσοι πολίτες έχουν εκλογικό δικαίωμα αλλά όλοι οι Έλληνες πολίτες.

ζ) Η επιλογή του όρου «λαός» αντί του όρου «έθνος» στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή *δεν υπήρξε απόλυτη*. Έτσι, στο άρθρο 1 § 3 ορίζεται ότι «όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους...». Επίσης στο άρθρο 51 § 2 ορίζεται ότι «οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος». Η διατύπωση ιδίως του άρθρου 1 § 3, όπου χρησιμοποιούνται *και οι δύο όροι*, δυσχεραίνει την ερμηνεία που πάγια δίνει η ελληνική επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου στις αντίστοιχες διατάξεις των προηγούμενων Συνταγμάτων, κατά την οποία ο όρος «έθνος» χρησιμοποιείται υπό την έννοια του «λαού». Η ταύτιση αυτή προσκρούει στο γράμμα του άρθρου 1 § 3, που αν στηριζόταν στην ταύτιση αυτή δεν θα χρησιμοποιούσε και τους δύο όρους. Ως προς το ζήτημα αυτό παρατηρούμε τα εξής (βλ. επίσης σχετικά, Αθ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 134 επ.):

αα) Στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή η άστοχη υιοθέτηση της ταυτόχρονης χρήσης των όρων «λαός» και «έθνος» αποφασίστηκε μετά από πολύωρη συζήτηση, ιδεολογικά φορτισμένη και πεισματική. Η κυβερνητική πλευρά τόνισε ιδιαίτερα τη σημασία της έννοιας *έθνος* για την ελληνική νομική και ιστορική παράδοση. (Βλ. *Πρακτικά*, ΙΙΙ, σ. 52-53 και 61-91.)

ββ) Αντίθετα, η Εισήγηση της Μειοψηφίας (βλ. *ΤοΣ Α΄* (1975), σ. 209-234 και 467-471), επισήμανε το αρνητικό βάρος που φέρει η έννοια αυτή μαζί της, μετά τον εθνικό διχασμό του εμφυλίου πολέμου, και, κυρίως, τις εμπειρίες από την, τότε, πρόσφατη δικτατορία. Η επίκληση *άλλωστε* της έννοιας του έθνους στην ελληνική ιστορία λειτούργησε —και λόγω του εθνοκαπηλικού λόγου της πολιτικής συντήρησης— όχι μόνο συνεκτικά αλλά *μοιραία και διχαστικά*.

γγ) Αν, τώρα, στην ταυτόχρονη χρήση των όρων «λαός» και «έθνος» αποδοθεί *κανονιστικός χαρακτήρας*, τότε, κατά λογική ανάγκη, ως νομιμοποιητικές διαστάσεις της εξουσίας πρέπει να θεωρηθούν δύο: ο *λαός* και το *έθνος*. Τότε όμως θα έπρεπε να γίνει δεκτό πως το ίδιο το Σύνταγμα, με το λεκτικό αυτό ατύχημα δημιουργεί τη δυνατότητα του ισχυρισμού, ότι μια συγκεκριμένη και αρθρωμένη βούληση του *λαού*, ως μη ανταποκρινόμενη στο όποιο νόημα του έθνους, δεν δεσμεύει, δηλαδή δεν παράγει νομιμότητα. Μια τέτοια εκδοχή οδηγεί την ερμηνεία του άρθρου 1 σε *αδιέξοδο*, στο μέτρο που η επίκληση του έθνους ως κριτηρίου ελέγχου της «ορθότητας» των λαϊκών επιλογών θα ήταν όχι απλώς περιορισμός της δημοκρατικής αρχής, και μάλιστα κατά το άρθρο 110 § 1 μη αναθεωρήσιμος, αλλά θα παρείχε και τη δυνατότητα συνταγματικοφανούς αμφισβήτησης των «εσφαλμένων» λαϊκών επιλογών. Πρόκειται για ερμηνεία που οδηγεί το άρθρο 1 *ad absurdum*.

δδ) Γι' αυτό κι εμείς δεχόμαστε ότι η φράση «υπάρχουν υπέρ αυτού και του έθνους» δεν έχει νομικό νόημα αλλιώτικο του υπόλοιπου άρθρου 1 ή, πάντως, υποτάσσεται στο νόημα της λαϊκής κυριαρχίας, όπως αυτό καθορίστηκε προηγουμένως. Αυτή δηλαδή η *καινοτομία* του Συντάγματος — και αυτή είναι η μόνη ερμηνευτική διέξοδος— πρέπει να αξιολογηθεί ως *κενοτομία*.

[Πρέπει όμως να προσεχθούν και οι αντίθετες με τις απόψεις του κειμένου σκέψεις του Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Λειτουργίες*, σ. 90 επ., όπου όμως παρά την αναδρομή στις προπαρασκευαστικές εργασίες του 1975 δεν φαίνεται να λαμβάνει υπ' όψη την εκτενή αντιμετώπιση του θέματος στη Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας.]

11. Το άρθρο 1 § 3 *εξειδικεύει* τη λαϊκή κυριαρχία που κατά το άρθρο 1 § 2 είναι «θεμέλιο του πολιτεύματος»— με τρεις νομικές επιταγές που καθορίζουν πρώτον, την *πηγή*, δεύτερον, το *σκοπό* και τρίτον, τον *τρόπο άσκησης* της εξουσίας. *Πηγή* της εξουσίας είναι ο λαός, *σκοπός* της εξουσίας είναι το συμφέρον του λαού και του έθνους («υπάρχουν υπέρ...») και *τρόπος άσκησης* της είναι εκείνος ο τρόπος που ορίζει το Σύνταγμα (βλ. την ιδιαίτερη διδακτική και συστηματική κατάταξη και ερμηνεία των τριών αυτών κανόνων στον Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Λειτουργίες*, σ. 84 επ.). Για τα δύο πρώτα θέματα (πηγή και σκοπός) έγινε ήδη λόγος. Η τρίτη εξειδίκευση της δημοκρατικής αρχής, ο *τρόπος άσκησης της* —«ασκείται όπως ορίζει το Σύνταγμα»— εξασφαλίζει τη *δημοκρατική νομιμότητα*. Σωστά επισημαίνεται πως «κύριος σκοπός της διάταξης είναι ο συνταγματικός περιορισμός της λαϊκής κυριαρχίας, τόσο στη λειτουργία του πολιτεύματος όσο και στην άσκηση της συνταγματικής εξουσίας» (Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *ό.π.*, σ. 95), εμείς όμως σημειώνουμε: η *συντακτική* εξουσία δεν γνωρίζει νομικούς περιορισμούς. Σε νομικούς περιορισμούς υπόκειται η *αναθεωρητική λειτουργία*. Ειδικότερα:

α) Η συγκεκριμένη πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής, δηλαδή ο τρόπος άσκησης της εξουσίας, η *δημοκρατία κατά τη λειτουργία* της οργανώνεται από το Σύνταγμα με *ειδικές διατάξεις*. Όπως θα δούμε (βλ. παρακάτω § 10), το άρθρο 26 ορίζει τα όργανα που, νομιμοποιημένα άμεσα (όπως η Βουλή) ή έμμεσα (όπως η Κυβέρνηση, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και οι δικαστές), να ασκούν τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαιοδοτική λειτουργία. Κατά το άρθρο 1 § 2, η *ειδικότερη αυτή οργάνωση* οφείλει να επιλέγει διαδικασίες *άμεσης ή έμμεσης αναγωγής της ασκούμενης εξουσίας στη βούληση του κυρίαρχου λαού*. Από τα στοιχεία αυτής της θεσμικής οργάνωσης αναφέρουμε, χαρακτηριστικά, τα εξής:

αα) Κατά το άρθρο 51 § 3 «οι βουλευτές εκλέγονται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία». Και το άρθρο 52 ορίζει: «Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να την διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση...».

ββ) Κατά το άρθρο 84 § 1 «η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής». Το άρθρο 37 § 2 ορίζει ότι «Πρωθυπουργός διορίζεται» —από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας— «ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών».

γγ) Κατά το άρθρο 32 § 1 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή.

β) Από το οργανωτικό αυτό σχήμα προκύπτει αυτό που πολύ χαρακτηριστικά διατύπωσε ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (*Λειτουργίες*, σ. 36) ως εξής: «Επιβολή Δημοκρατίας “εκ των άνω” ιστορικά είναι ανύπαρκτη». Θα ήταν, προσθέτουμε, και ασυμβίβαστη και με τον κλασικό τρόπο οργάνωσής της. Γι’ αυτό και η δημοκρατική *νομιμότητα* στηρίζεται σε μια διαδικασία («τρόπος άσκησης») *παραγωγής πολιτικής βούλησης* που κινείται «εκ των κάτω προς τα άνω», από τη λαϊκή βάση —εδώ από το *Εκλογικό Σώμα*— προς το νομοθετικό σώμα, τη *Βουλή* και από τη Βουλή προς την Κυβέρνηση και προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Θεσπίζεται δηλαδή μια *νομιμότητα*, ένας τρόπος άσκησης εξουσίας, που αποσκοπεί στη διασφάλιση ενός *τεκμηρίου συναίνεσης* του λαού στις *πράξεις* των συνταγματικών οργάνων που εκλέχθηκαν κατ’ εφαρμογή αυτής της δημοκρατικής νομιμότητας. Οι φορείς των οργάνων «Βουλή», «Κυβέρνηση» και «Πρόεδρος Δημοκρατίας» λειτουργούν *νόμιμα*, διότι *εκλέγονται* με διαδικασίες που έχουν ως πρωταρχική *νομιμοποιητική πράξη* τη βούληση του λαού —εδώ του Εκλογικού Σώματος. Έτσι η δημοκρατική νομιμότητα, η σύμφωνη δηλαδή με το Σύνταγμα άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 2 § 3) παράγει για αυτούς που ασκούν εξουσία ένα *τεκμήριο συναίνεσης* που καλείται *δημοκρατική νομιμοποίηση*.

γ) Αυτή όμως η *δημοκρατική νομιμοποίηση* που *συνυπάρχει με τη δημοκρατική νομιμότητα*, αφήνει ανοιχτό ένα άλλο συνταγματικά κρίσιμο ερώτημα: Σε ποιο μέτρο είναι νομιμοποιημένη η *συγκεκριμένη* δράση των οργάνων αυτών, σε ποιο μέτρο δηλαδή οι *συγκεκριμένες* επιλογές των εκλεγμένων πολιτικών οργάνων μπορούν να θεωρηθούν ότι έχουν τη συναίνεση του κυρίαρχου λαού. Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι, αν η δημοκρατική αρχή *εξαντλείται εννοιολογικά στη νομιμοποίηση που γεννά η δημοκρατική νομιμότητα* ή αν απαιτείται, και πέρα απ’ αυτό, η από μέρους των εκάστοτε φορέων των οργάνων αναζήτηση τέτοιων *συγκεκριμένων*

πολιτικών επιλογών που να ανταποκρίνονται και αυτές στην ορατή ή εικαζόμενη βούληση της πλειοψηφίας του λαού ή πάντως να μην την αντιστρατεύεται. Το ίδιο ερώτημα μπορεί να τεθεί και ως εξής: Νομιμοποιούνται οι νόμιμοι φορείς των πολιτειακών οργάνων να πράττουν *όλα* όσα τους επιτρέπει το Σύνταγμα, νομιμοποιούνται δηλαδή να *εξαντλούν άνευ όρων παντού και πάντοτε τα περιθώρια της δημοκρατικής νομιμότητας;*

[Εδώ εντάσσεται, μεταξύ άλλων, και το ερώτημα, αν ως προς έναν βουλευτή αρκεί, για την τήρηση της δημοκρατικής αρχής, η κατά το Σύνταγμα νόμιμη εκλογή του ή πρέπει, και πέρα από αυτή, να δρα σύμφωνα με την πολιτική εντολή που έχει δοθεί από το Εκλογικό Σώμα στο κόμμα του, με βάση το πρόγραμμα που εκτέθηκε πριν από τις εκλογές.]

Μπορούμε έτσι να διακρίνουμε ανάμεσα στην *τυπική νομιμοποίηση* που προκύπτει απλά και μόνο από την τήρηση της δημοκρατικής νομιμότητας (γι' αυτό και ταυτίζεται με αυτή) και την *ουσιαστική νομιμοποίηση* που δεν συνάγεται *κατά τεκμήριο*, δηλαδή απλά τηρείται η δημοκρατική νομιμότητα, αλλά επιδιώκεται από τους φορείς της εξουσίας υπό τη μορφή στοιχείων συναίνεσης *προς το περιεχόμενο της εξουσίας*. (Από την πλούσια βιβλιογραφία βλ. κυρίως το ειδικό τεύχος του περιοδικού *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 15 (1981) με συμβολές των U. Scheuner, W. Maihofer, H. Lubbe, N. Luhmann, R. Zippelius και D. Wyduckel.)

δ) Η αξιολογική αποσαφήνιση της *ουσιαστικής* νομιμοποίησης, ως *νομικά* κρίσιμοι μεγέθους, είναι *αποφασιστική* για την ερμηνευτική προσέγγιση της δημοκρατικής αρχής. Άλλωστε υπήρξε η σημαντικότερη παράμετρος κατά τη μεγάλη δοκιμασία της γερμανικής Δημοκρατίας της Βαϊμάρης πριν από την πτώση της, το 1933, και τη «νόμιμη» κατάληψη της εξουσίας από τον Hitler. Θεωρητικά βαρυσήμαντη και πολιτικά μοιραία ήταν η σχετική διχογνωμία μεταξύ δύο επιφανών νομικών, του CARL SCHMITT (*Legalität und Legitimität*, 1932 κυρίως σ. 30-40) και του OTTO KIRCHHEIMER (*Legalität und Legitimität*, 1932).

αα) Ο C. SCHMITT όχι μόνο δεν αρκείται στην τυπική δημοκρατική νομιμοποίηση που παράγει η δημοκρατική νομιμότητα, αλλά αρνείται το *οποιοδήποτε νομιμοποιητικό της αποτέλεσμα*, αφού υποστηρίζει ότι η μόνη «δικαιολογητική βάση», δηλαδή η *μόνη νομιμοποίηση*, είναι εκείνη που προκύπτει από την (π.χ. με δημοψήφισμα ή με άλλον τρόπο) *εικαζόμενη βούληση* του λαού. Σε αυτή την «εικαζόμενη νομιμοποίηση» του νέου καθεστώτος ή στην απώλεια της νομιμοποίησης του δημοκρατικού καθε-

στάτος της Βαϊμάρης στηρίχθηκε θεωρητικά η σταδιακή κατάργηση του γερμανικού δημοκρατικού Συντάγματος του 1919 (Σύνταγμα Βαϊμάρης).

ββ) Τον αντίλογο διατύπωσε ο Ο. KIRCHHEIMER. Η δημοκρατική έννομη τάξη —υποστήριξε— *δεν γνωρίζει άλλη μορφή νομιμοποίησης από τη νομιμότητά της*. Τότε, η θέση αυτή ήταν η μόνη δυνατή υπεράσπιση της Δημοκρατίας.

ε) Στη σύγχρονη δημοκρατική πολιτεία, όπως είναι και αυτή που οργανώνει το Σύνταγμά μας, θεωρούμε ότι η δημοκρατική αρχή προϋποθέτει, εννοιολογικά, τόσο την *τυπική νομιμοποίηση* που γεννά η τήρηση της συνταγματικής νομιμότητας (άρθρο 1 § 3: η εξουσία ασκείται όπως ορίζει το Σύνταγμα) όσο και την *ουσιαστική νομιμοποίηση* που επιβάλλει τον δημοκρατικό προσανατολισμό των *συγκεκριμένων* πολιτικών επιλογών από μέρους των εκάστοτε φορέων των πολιτειακών οργάνων. Οι δύο αυτές διαστάσεις της νομιμοποίησης όμως, όσο και αν είναι εννοιολογικά στοιχεία της ίδιας αρχής *δεν έχουν τις ίδιες νομικές συνέπειες*. Ειδικότερα:

αα) Η τυπική δημοκρατική νομιμοποίηση που συμπίπτει με τη δημοκρατική νομιμότητα που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα είναι από πλευράς τήρησης *τυπικά ελέγξιμη*, η δε παραβίασή της έχει πολλαπλές νομικές συνέπειες. Έτσι, π.χ., ο τυχών από μέρους του Προέδρου της Δημοκρατίας διορισμός Πρωθυπουργού, που δεν είναι αρχηγός του κόμματος που διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία, συνιστά *διαπιστώσιμη παράβαση* του άρθρου 37 § 2 και —εφ' όσον σε μια τέτοια περίπτωση θα αποκλειόταν η αμέλεια και θα ήταν δεδομένη η πρόθεση— ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα υπείχε ευθύνη κατά το άρθρο 49 § 1, θα *παραπεμπόταν* σε δίκη κατά το άρθρο 49 § 2, θα *απέσχε* από τα καθήκοντά του κατά το άρθρο 49 § 4 και —σε περίπτωση καταδίκης— θα έχανε το αξίωμά του κατά το σαφές νόημα του άρθρου 49 § 4 εδ. β.

ββ) Αντίθετα, δεν προβλέπονται —ούτε θα ήταν δυνατό να προβλέπονται— *τυπικές διαδικασίες ελέγχου* της τήρησης της αρχής της *ουσιαστικής νομιμοποίησης*. Σκέψεις για τη θέσπιση τέτοιων διαδικασιών είχαν γίνει για την περίπτωση μεταπήδησης βουλευτή σε άλλο κόμμα από εκείνο με τους συνδυασμούς του οποίου εξελέγη. Έτσι το «Σχέδιο Κυβερνητικού Συντάγματος 1975» περιείχε διάταξη που για την περίπτωση αυτή προέβλεπε την απώλεια του βουλευτικού αξιώματος (βλ. Πρακτικά IV, άρθρο 60 § 3, σ. 331). Επίσης ως κύρωση της παραβίασης της αρχής της ουσιαστικής νομιμοποίησης μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί το παλαιό άρθρο 41 § 1 του Συντάγματος 1975 —πριν δηλαδή από την αναθεώρηση του 1986— κατά το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *μπορούσε* να διαλύσει τη Βουλή αν διαπίστωνε «δυσαρμονία μεταξύ εκλογικού σώματος

και Βουλής», δηλαδή αν διαπίστωνε έλλειψη ουσιαστικής νομιμοποίησής της.

γγ) Το γεγονός ότι η συνδρομή της ουσιαστικής νομιμοποίησης δεν είναι τυπικά ελέγξιμη αλλά προκύπτει από *κοινωνικοπολιτική αξιολόγηση* δεν σημαίνει ότι δεν είναι *νομικά κρίσιμη έννοια*. Αποτελεί μια συνταγματική *lex imperfecta* για τους φορείς των οργάνων της πολιτικής εξουσίας. Η αδυναμία θέσπισης διαδικασιών ελέγχου και η αντίστοιχη έλλειψη νομικής κύρωσης δεν στερεί από την αρχή της ουσιαστικής νομιμοποίησης *τη συνταγματική της ποιότητα*. Οι συνέπειες της παράβασης αυτής παράγονται στο πεδίο των ιστορικών διαδικασιών, καθώς συνεπάγονται την *πολιτική αναξιοπιστία των φορέων των οργάνων* που ασκούν εξουσία επειδή οι πράξεις τους δεν δημιουργούν την *αναγκαία* συναίνεση της κοινωνίας. Η εδώ υποστηριζόμενη άποψη, ότι η νομιμοποίηση που παράγει η πολιτική αξιοπιστία είναι διάσταση νομική, είναι *πολιτειακά* κρίσιμη και ανταποκρίνεται στην ιστορική διάσταση του δικαίου. (Βλ. σχετικά D. TSATSOS, *Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik*, 1987 και συνοπτικά: Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, ό.π., *Η πολιτική αξιοπιστία ως αρχή του Συντάγματος*.)

στ) Η νομιμοποιητική συναίνεση στη Δημοκρατία, με δεδομένη τη μόνη και πολυδιάστατη *κοινωνική σύγκρουση*, δεν συντρέχει με την —από τα πράγματα άλλωστε αδύνατη— *ομοφωνία*. Η σχέση της πλειοψηφίας με την παραγόμενη εξουσία είναι άλλη, θετική ή πάντως θετικότερη, από εκείνη της μειοψηφίας. Αυτό δηλαδή που τελικά προϋποθέτει η δημοκρατική νομιμοποιητική διαδικασία —τόσο στην τυπική όσο και στην ουσιαστική της διάσταση— είναι, όπως σωστά επισημαίνει ο K. HESSE (*Grundzüge*, σ. 55 επ.), ένα είδος «συνεννόησης» και «συμφωνίας» (*Verständigung und Einigung*). Ως προς την πλειοψηφία, η τυπική νομιμοποίηση είναι δεδομένη και η ουσιαστική κατά κανόνα εικαζόμενη. Ως προς τη μειοψηφία, όμως, το νόημα της συναίνεσης δεν μπορεί —κατά κανόνα— να είναι άλλο από την αποδοχή, ότι η απόφαση με την οποία διαφωνεί προέκυψε από *αξιόπιστη και αποδεκτή διαδικασία* και ότι είναι στην ουσία της *ανεκτή* (*zumutbar*).

[Βλ. μια διαφορετική εννοιολογική κατάταξη και κριτική αποτίμηση του μεγάλου ζητήματος της νομιμοποίησης που επιχειρεί ο Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Λειτουργίες*, σ. 45 επ.]

12. Η συνολική λειτουργία της δημοκρατικής αρχής έχει ως ουσιαστική προϋπόθεση την *πληροφόρηση των πολιτών για τα συντελούμενα στην πολιτεία*. Η γνώση των συντελουμένων προϋποθέτει *πλήρη και όχι κατευ-*

θυνόμενη πληροφόρηση από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης, έτσι ώστε τα *res publica* να συντελούνται με διαφάνεια και όλες οι δρώσες πολιτικές δυνάμεις να είναι *ορατές*. Ο κανόνας αυτός προκύπτει, νομίζουμε, από τη δημοκρατική αρχή και βρίσκει την κανονιστική του επιβεβαίωση και σε άλλες διατάξεις του Συντάγματος. Έτσι:

α) Με το άρθρο 14 διασφαλίζεται η *ελευθερία του τύπου*, που αποτελεί μια σοβαρή εγγύηση της *δημοκρατικής αρχής*, στο μέτρο που συμβάλλει στη διαφάνεια των συντελουμένων στο χώρο των *res publica*. Αντίθετα όμως με το άρθρο 5 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, το άρθρο του ελληνικού Συντάγματος δεν θεσπίζει ρητά το δικαίωμα του πολίτη για πλήρη πληροφόρηση (*Recht auf Information*). Όμως η αρχή αυτή μπορεί να συναχθεί ερμηνευτικά από το άρθρο 1, το άρθρο 5 § 1 και το άρθρο 14 § 1 (: ο «στοχασμός» προϋποθέτει γνώση των συμβαινόντων). Υπ' αυτή την ερμηνευτική εκδοχή πρέπει, για το ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, να γίνει δεκτή η νομολογία του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου (βλ. τ. 20, σ. 162, ειδικά σ. 176) που δέχεται νομική υποχρέωση του κράτους «να αποτρέπει κινδύνους στους οποίους υπόκειται ένα ελεύθερο καθεστώς τύπου από ενδεχόμενα μονοπώλια (τύπου) που μπορούν να διαμορφωθούν» (βλ. και Μ. KRIELE, σ. 67). Προς την άποψη αυτή συνηγορεί και το άρθρο 25 § 1 εδ. β που υποχρεώνει όλα τα κρατικά όργανα να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

β) Το άρθρο 15 § 2 ορίζει ότι «η ραδιοφωνία και η τηλεόραση υπάγονται στον άμεσο έλεγχο του Κράτους και έχουν σκοπό την αντικειμενική και με ίσους όρους μετάδοση πληροφοριών και ειδήσεων καθώς και προϊόντων του λόγου και της τέχνης...». Η υποχρέωση αυτή βαρύνει τόσο τη λεγόμενη «κρατική», όσο και τη λεγόμενη «ιδιωτική» ραδιοφωνία και τηλεόραση (βλ. σχετικά ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η ραδιοτηλεοπτική έκρηξη*, 1989, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Κράτος και Ραδιοτηλεόραση*, 1986, και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Ραδιοτηλεόραση και Σύνταγμα*, 1989. Βλ. και την πρόσφατη ΣτΕ Ολ. 1288/1992, καθώς και παραπάνω ΙΙ, 10, στ, γγ).

γ) Στη λογική της αρχής της διαφάνειας υπακούει άλλωστε και η αρχή της *δημοσιότητας*, που το Σύνταγμα ρητά προβλέπει, για τις συνεδριάσεις τόσο της Βουλής (άρθρο 66 § 1) όσο και των *δικαστηρίων* (άρθρο 93 § 2).

δ) Η αρχή της διαφάνειας γενικά, αλλά και η εξειδικευμένη αρχή της δημοσιότητας, ενισχύουν σημαντικά την κοινωνικοπολιτική διαδικασία της *ουσιαστικής νομοποίησης*, η οποία είναι κρίσιμη για την ολοκληρωμένη τήρηση της δημοκρατικής αρχής. Η ενίσχυση αυτή συντελείται με δύο τρόπους: *Άμεσα*, διότι γίνονται ορατοί οι όροι που επιτρέπουν στον πολίτη να αξιολογήσει το πολιτικό γίνεσθαι και να διαμορφώσει

πολιτική βούληση. Έμμεσα, διότι η ορατότητα, και μάλιστα η δημοσιότητα, δημιουργεί την πολιτική ανάγκη της δημόσιας αιτιολόγησης των πράξεων των πολιτειακών οργάνων. (Έτσι, σωστά, ο Μ. KRIELE, σ. 68.)

13. Σημαντικό πεδίο παραγωγής ουσιαστικής νομοποίησης είναι η ενεργή, ακόμη και μαχητική, συμμετοχή (που φτάνει ως τη χρήση του δικαιώματος απεργίας) των οργανωμένων κοινωνικών ομάδων, κυρίως —αλλά όχι μόνο— των συνδικαλιστικών, στη δημόσια συζήτηση, για νομοθετικές ή κυβερνητικές επιλογές που έγιναν ή που σχεδιάζονται. Η διαδικασία όμως αυτή της ουσιαστικής νομοποίησης (ή αντιστοίχως της αμφισβήτησής της) δεν εκτοπίζει την τυπική νομοποίηση που παράγουν οι βουλευτικές εκλογές, εφ' όσον βέβαια στηρίζονται σε εκλογικό νόμο που σέβεται το Σύνταγμα. Η αμφισβήτηση της ουσιαστικής νομοποίησης μιας θεσμικής επιλογής (ενός νόμου, ενός διατάγματος, μιας κυβερνητικής πράξης, μιας δικαστικής απόφασης) που αποφασίστηκε κατά τρόπο σύμφωνο με το Σύνταγμα δεν την στερεί από την τυπική (νομική) της ισχύ. Η αμφισβήτηση αυτή επιφέρει, εφ' όσον πείθει, μια ιστορικά επερχόμενη μείωση της αξιοπιστίας της συγκεκριμένης θεσμικής επιλογής. Οι οργανωμένες κοινωνικές ομάδες κινούνται στο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής όταν συμμετέχουν στις διαδικασίες παραγωγής ή αμφισβήτησης της ουσιαστικής νομοποίησης, ενώ αντίθετα υπερβαίνουν το νόημα της δημοκρατικής αρχής όταν αξιώνουν η δική τους εκδοχή να υποχρεώνει το φορέα του συνταγματικού θεσμού (τη Βουλή, την Κυβέρνηση, το Δικαστήριο), υποκαθιστώντας τον έτσι στην αποφασιστική του αρμοδιότητα. Η οροθέτηση αυτή όμως δεν ισχύει, όταν τα θεσμικά όργανα ενεργούν αγνοώντας τελείως το Σύνταγμα και με τις πράξεις του το αναιρούν. Τότε τίθεται θέμα εφαρμογής του άρθρου 120 § 4. Οι τελευταίες παρατηρήσεις μας για τη σχέση μεταξύ δημοκρατικής νομιμότητας, τυπικής νομοποίησης και ουσιαστικής νομοποίησης επιτρέπουν και δύο, χρήσιμες ίσως, συμπερασματικές επισημάνσεις:

α) Συνταγματικώς, δηλαδή νομικώς, κρίσιμες δεν είναι μόνο οι διαδικασίες που οδηγούν σε δεσμευτική απόφαση, την τήρηση της οποίας μπορεί, κατ' αρχήν, να επιβάλει η πολιτεία με τους μηχανισμούς εξαναγκασμού (πεδίο δημοκρατικής νομιμότητας και συνακόλουθα τυπικής νομοποίησης). Εξ ίσου κρίσιμες είναι οι διαδικασίες που κινούνται στο πεδίο της ουσιαστικής νομοποίησης.

β) Κρίσιμη διαχωριστική γραμμή μεταξύ τυπικής και ουσιαστικής νομοποίησης φαίνεται να είναι εκείνη που προκύπτει από τη διάκριση μεταξύ αποφασιστικών και διαμορφωτικών διαδικασιών. Πρόκειται για μια

διάκριση που συχνά παραβλέπεται, κυρίως από τους λεγόμενους κοινωνικούς «φορείς», που εκλαμβάνουν εαυτούς ως θεσμούς πολιτειακών αποφάσεων. Η επίγνωσή της είναι σημαντική για την κατανόηση της *συνταγματικής* έννοιας της δημοκρατικής αρχής.

14. Εγγενής της έννοιας της Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα είναι και η *αποπροσωποποίηση της εξουσίας*. Κάθε στοιχείο προσωπικής εξουσίας δημιουργεί ετεροπροσδιορισμό της λαϊκής βούλησης. Προς την κατεύθυνση αυτή οδηγείται η σκέψη του ερμηνευτή και από την κατάργηση του θεσμού του κληρονομικού αρχηγού του κράτους.

15. Στο νοηματικό πεδίο της Δημοκρατίας κι επομένως στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 1 εντάσσεται και η *χρονικά περιορισμένη ισχύς* της θεσμικής έκφρασης της λαϊκής βούλησης. Η πολιτική βούληση του λαού είναι — όπως εύστοχα σημειώθηκε (Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, σ. 40) «*πρόσκαιρη*» — θα λέγαμε: από τη *φύση* της πρόσκαιρη. Η θέση αυτή στηρίζεται, νομίζουμε, στις εξής σκέψεις:

α) Όπως σημειώθηκε, πηγή εξουσίας δεν είναι ο λαός «ως αφηρημένη έννοια», αλλά ως συγκεκριμένη κοινωνικοπολιτική διάσταση. Υπό το πρίσμα αυτό προκύπτει ότι η σύνθεση του λαού είναι *συνεχώς μεταβαλλόμενη*, συνεχώς δηλαδή αυξάνει ο αριθμός των πολιτών που δεν είχαν συμμετάσχει στην τελευταία εκλογική διαδικασία διότι δεν είχαν συμπληρώσει το νόμιμο όριο ηλικίας. Γι' αυτό και η εκλογή των οργάνων για *ορισμένη* και συνήθως *σύντομη* χρονική περίοδο (4, 5 σπανίως 7 έτη) είναι μια αναγκαία εννοιολογική προέκταση της δημοκρατικής αρχής.

β) Δεν είναι όμως μόνο η συνεχώς ανανεούμενη σύνθεση του Εκλογικού Σώματος από την οποία προκύπτει η αρχή της χρονικά περιορισμένης θητείας των φορέων των οργάνων. Η λαϊκή κυριαρχία εμπεριέχει και τη δυνατότητα του συγκεκριμένου λαού να *μεταβάλλει γνώμη* τόσο για τους φορείς των οργάνων όσο και για τις πολιτικές επιλογές που είχε εγκρίνει. Η εξουσία καθορισμού των πολιτικών επιλογών της πολιτείας από τον κυρίαρχο λαό, κυρίως από το Εκλογικό Σώμα, εμπεριέχει, εξ ίσου, και το δικαίωμα μεταβολής αυτών των επιλογών.

γ) Στους παραπάνω λόγους, που επιβάλλουν την ένταξη της *αρχής της περιορισμένης θητείας* των φορέων των πολιτειακών οργάνων στην έννοια της δημοκρατικής αρχής, προστίθεται κι ένας ακόμη: τα κοινωνικά, οικονομικά και πολιτικά δεδομένα, στα οποία κάθε φορά στηρίζεται η λαϊκή ετυμηγορία, μεταβάλλονται. Στον σύγχρονο κόσμο μάλιστα οι μεταβολές αυτές είναι ιδιαίτερος ταχείες. Αυτές ακριβώς οι μεταβολές μπορεί να με-

ταβάλλουν και τις επιλογές του Εκλογικού Σώματος πιο συχνά στην εποχή μας απ' ό,τι σε παλαιότερες εποχές. Με άλλους λόγους η αρχή της περιορισμένης θητείας προκύπτει και από τον κατ' ανάγκην *πολιτικό χαρακτήρα* της δημοκρατίας. (Βλ. για τη Δημοκρατία ως σύστημα *πολιτικών διαδικασιών*, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, σ. 35.)

δ) Το σκεπτικό που προηγήθηκε δεν σημαίνει οπωσδήποτε την ανάγκη της ελεύθερης —σε κάθε στιγμή— ανάκλησης των εντολών που περιέχει κάθε εκλογή, σημαίνει όμως τη θεσμοποίηση της χρονικά *ορισμένης* και *περιορισμένης* θητείας των φορέων της πολιτικής εξουσίας. Έτσι, π.χ., η τετραετής θητεία της Βουλής (άρθρο 53) ή η πενταετής θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 30) προκύπτουν *κατ' αρχήν* από τη δημοκρατική αρχή. Κατά το άρθρο 110 § 1 όμως δεν απαγορεύεται η, με αναθεώρηση του Σύνταγματος, παρέκκλιση από την τετραετία ή την πενταετία με τη θέσπιση π.χ. πενταετούς θητείας για τη Βουλή ή επταετούς θητείας για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η επιμήκυνση όμως αυτών των θητειών *έχει πολύ περιορισμένα όρια*. Αριθμητικά συγκεκριμένος *κανόνας* για τα όρια αυτά δεν μπορεί να συναχθεί από τη δημοκρατική αρχή. Και εδώ βρισκόμαστε μπροστά σε ένα ερμηνευτικό θέμα, για τη λύση του οποίου ο αναθεωρητικός νομοθέτης με την —κατ' ανάγκη— *τελεσίδικη* κρίση του υπέχει *πολιτική και ιστορική ευθύνη* (βλ. και παραπάνω 6, α).

16. Ένα ακόμη ερώτημα που ανακύπτει ιδιαίτερα στο πλαίσιο του σύγχρονου και οργανωμένου κοινωνικού πλουραλισμού, είναι, αν η κανονιστική εμβέλεια του άρθρου 1, κι επομένως αν το νόημα της δημοκρατικής αρχής περιορίζεται στο πεδίο της *κρατικής εξουσίας* ή επεκτείνεται σε κάθε συλλογική οργάνωση που μετέχει στις κοινωνικοπολιτικές διαδικασίες (βλ. και Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, σ. 112 επ.). Εδώ εντάσσεται π.χ. το ζήτημα, αν κατά το Σύνταγμα, η οργάνωση των πολιτικών κομμάτων οφείλει να ανταποκρίνεται σε δημοκρατικούς κανόνες. Το ίδιο ζήτημα τίθεται για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, την οργάνωση των Πανεπιστημίων ακόμη και για τα σωματεία κατά τον Αστικό Κώδικα. Το θέμα ενός δημοκρατικού *minimum* στη δομή τέτοιων μορφών κοινωνικής οργάνωσης μπορεί να προσεγγισθεί από δύο συνταγματικές πλευρές. Η μία είναι το άρθρο 1 § 1 (δημοκρατική αρχή) και η άλλη είναι η, από την άποψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων, κατοχύρωση του μέλους για ίση με τα άλλα μέλη συμμετοχή στη διαμόρφωση των αποφάσεων της κάθε οργάνωσης. Ειδικότερα:

α) Η εσωτερική οργάνωση των νομικά μορφοποιημένων και τυποποιημένων κοινωνικών ομάδων εμπίπτει *στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 1 § 1*, στο μέτρο που η κοινωνική ομάδα δεν περιορίζεται στο ιδιωτικό πεδίο

αλλά μετέχει κατά τον καταστατικό της σκοπό, στα *res publica* και αποτελεί παράγοντα των διαδικασιών ουσιαστικής νομιμοποίησης της κρατικής εξουσίας. Εδώ εμπίπτουν ασφαλώς τα πολιτικά κόμματα (βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου*, 1983, Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, 1987, σ. 203 επ.) αλλά και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα φοιτητικά σωματεία και οι άλλες οργανωμένες ομάδες που κατά νόμο μετέχουν στη διοίκηση των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Στο μέτρο που τα οργανωμένα αυτά κοινωνικά μορφώματα μετέχουν στις θεσμικές διαδικασίες (εδώ εμπίπτουν π.χ. τα πολιτικά κόμματα κατά το άρθρο 37, οι ομάδες της ακαδημαϊκής κοινότητας κατά τη σχετική νομοθεσία, οι δικηγορικοί και ιατρικοί σύλλογοι κ.ο.κ.), ή την επηρεάζουν αποφασιστικά (π.χ. συνδικαλιστικές οργανώσεις), η υπαγωγή τους στον δημοκρατικό κανόνα δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. (Βλ. και Μ. KRIELE, σ. 77 και την εκεί σημειούμενη βιβλιογραφία.) Εφ' όσον ως δημοκρατική αρχή νοείται η υπό καθεστώς *ισότητας και ελευθερίας συμμετοχή όλων* στη διαμόρφωση της κρατικής εξουσίας, δεν μπορεί το Σύνταγμα να επιτρέπει την ανατροπή αυτής της αρχής στο πλαίσιο τέτοιων νομικά μορφοποιημένων και τυποποιημένων κοινωνικών ομάδων. Έτσι μπορούμε να πούμε, πως ο δημοκρατικός κανόνας οργάνωσης τέτοιων κοινωνικών ομάδων ανήκει τότε μόνο στο νοηματικό πεδίο του άρθρου 1 § 1, *όταν διασφαλίζει την υπό καθεστώς ισότητας και ελευθερίας σύμπραξη του πολίτη στην παραγωγή της βούλησης τέτοιων κοινωνικών οργανώσεων, που έχουν θεσμικά κρίσιμη συμμετοχή ή ασκούν επιρροή στη διαμόρφωση των αποφάσεων των οργάνων της πολιτείας.*

β) Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και η προσέγγιση του θέματος από την πλευρά των *θεμελιωδών δικαιωμάτων*. Η αποδοχή της έμμεσης τριτενέργειάς τους, δηλαδή της άποψης, ότι δεν ισχύουν μόνο στο πεδίο έντασης μεταξύ εξουσίας και πολίτη αλλά και στα πεδία έντασης μεταξύ των κοινωνικών δυνάμεων —πολιτών, ομάδων, κομμάτων κ.ο.κ.— (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Α', Γενικό Μέρος, § 7, ΙΙΙ), στηρίζει το ίδιο ακριβώς συμπέρασμα, χωρίς μάλιστα εδώ η διασφάλιση της ίσης και ελεύθερης (δημοκρατικής) συμμετοχής του μέλους στις ενδοοργανωτικές διαδικασίες να περιορίζεται στις οργανώσεις που μετέχουν ή ασκούν επιρροή στις διαδικασίες παραγωγής και διαμόρφωσης της *κρατικής* εξουσίας (ειδικά για τα πολιτικά κόμματα βλ. Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *ό.π.*, σ. 264-274).

γ) Ο Αστικός Κώδικας στα άρθρα 86-103 προβλέπει για όλα τα σωματεία ελάχιστο πλαίσιο υποχρεωτικής δημοκρατικής οργάνωσης.

17. Καίρια, τέλος, εκδήλωση της δημοκρατικής αρχής, στην πιο ζωντανή και άμεση έκφασή της αποτελεί η εξουσία του *γλωσσικού αυτοπροσδιορισμού του λαού*. Σωστά μάλιστα επισημαίνει ο Κ. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, ότι ο γλωσσικός αυτοπροσδιορισμός του λαού αποτελεί *πράξη άμεσης δημοκρατίας*. Ο νομοθέτης απλά αναγνώρισε, κατέγραψε και επισημοποίησε με το άρθρο 38 του Ν.1406/1983 (ΦΕΚ Α΄ 182/14.12.1983) την καθιέρωση της δημοτικής γλώσσας, που είχε στην πράξη από καιρό συντελεσθεί.

IV. Ζητήματα εγγυήσεων τήρησης της δημοκρατικής αρχής

1. Οι εγγυήσεις τήρησης της δημοκρατικής αρχής είναι θέμα το οποίο, στην ελληνική θεωρία, ανέδειξε ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Εγγυήσεις*, I, II). Ως εγγυήσεις μπορούν να θεωρηθούν τόσο ορισμένοι θεσμοί που *έμμεσα* παράγουν προληπτικά εγγυητικά αποτελέσματα (π.χ. η διάκριση των λειτουργιών ως μηχανισμός αμοιβαίου ελέγχου των κρατικών οργάνων, άρθρο 26), όσο και οι θεσμοί που *προβλέπουν κυρώσεις* για τη μη τήρηση του Συντάγματος (π.χ. το ένδικο μέσο της αιτήσεως ακυρώσεως κατά πράξης της διοίκησης που εκδόθηκε με βάση νόμο αντισυνταγματικό, κατά το άρθρο 95 § 1, εδ.α, ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών κατά το άρθρο 86, κ.λπ.). Σωστά επισημαίνει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, πως «οι εγγυήσεις τήρησης του Συντάγματος ενδιαφέρουν ιδίως όσον αφορά την άσκηση εξουσίας από τους κυβερνώντες».

2. Εάν επιχειρούσαμε στο σημείο αυτό να εκθέσουμε όλο το σύστημα των εγγυήσεων τήρησης της *δημοκρατικής αρχής*, θα έπρεπε να παρεμβάλουμε σημαντικό μέρος της *όλης θεματικής* τόσο αυτού του τόμου όσο και του τρίτου τόμου (*Θεμελιώδη Δικαιώματα*). Όπως προκύπτει από το έργο του Α. ΜΑΝΕΣΗ (*Εγγυήσεις*, κ.λπ.) το θέμα αυτό είναι μια οπτική γωνία από την οποία θα μπορούσε να εκτεθεί *όλη περίπου η ύλη* του Συνταγματικού Δικαίου. Μια τέτοια —κατ' ανάγκην μεγάλης έκτασης— παρεμβολή θεμάτων που διεξοδικά εξετάζονται στις οικείες παραγράφους θα διασπούσε συστηματικά και διδακτικά τη δομή και την ενότητα του έργου. Γι' αυτό περιοριζόμαστε σε ελάχιστες επισημάνσεις. Για τις περισσότερες θα παραπέμψουμε τον αναγνώστη στο έργο του Α. ΜΑΝΕΣΗ προσθέτοντας και κάποιες άλλες που αναδεικνύονται από τη μεταγενέστερη του έργου του Α. ΜΑΝΕΣΗ επιστημονική συζήτηση.

3. Βασική εγγύηση της Δημοκρατίας ως θεμελιώδους αρχής είναι *ορισμένες άλλες επίσης θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται η εσωτερική συνοχή των θεμελιωδών αρχών μεταξύ τους. Έτσι:

α) Η αρχή της *διάκρισης των λειτουργιών*, που θεσπίζει το άρθρο 26 και εξειδικεύουν οι ειδικότερες ρυθμίσεις του Συντάγματος, περιέχει μια θεσμική οργάνωση που, αφ' ενός διασφαλίζει την *αναγωγή* και των τριών λειτουργιών στη βούληση του Εκλογικού Σώματος (*νομιμοποιητική* λειτουργία της αρχής), αφ' ετέρου ενεργοποιεί ένα μηχανισμό *αμοιβαίου ελέγχου* των οργάνων μεταξύ τους (ελεγκτική λειτουργία της αρχής). Έτσι η θεμελιώδης αρχή της διάκρισης των λειτουργιών αναδεικνύεται ως βασική εγγύηση της δημοκρατικής αρχής (βλ. για τη διάκριση των λειτουργιών Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αρχαί*, σ. 104 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 351 επ., και παρακάτω § 10).

β) Η θεμελιώδης αρχή του *αιρετού αρχηγού του κράτους*, που περιέχεται στην έννοια της «προεδρευόμενης Δημοκρατίας» κατά το άρθρο 1 § 1, αποτρέπει τον αντίθετο με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας *ετεροπροσδιορισμό* της και διασφαλίζει —ως ένα σημείο, δηλαδή όχι μόνη της— την *αποπροσωποποίηση* της κρατικής εξουσίας (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 117 επ.).

γ) Η αρχή του *κοινωνικού κράτους δικαίου*, καθώς διασφαλίζει τον *περιορισμό της εξουσίας από το δίκαιο* και την εξισορρόπηση της —κατ' αρχήν αντιθετικής— *σχέσης ελευθερίας και κοινωνικής δικαιοσύνης*, συμβάλλει στη διαμόρφωση της λαϊκής βούλησης υπό καθεστώς *ισότητας* και *κοινωνικής δικαιοσύνης* (βλ. παρακάτω § 11).

4. Εκτός ορισμένων θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, ως εγγύηση τήρησης της δημοκρατικής αρχής πρέπει να θεωρηθεί η δυνατότητα (ή και υποχρέωση) των πολιτών να κάνουν χρήση των πολιτικών τους δικαιωμάτων (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 96 επ.). Ειδικότερα:

α) Η λαϊκή κυριαρχία ως περιεχόμενο της δημοκρατικής αρχής (άρθρο 1 § 2) *προϋποθέτει την ενεργοποίησή της* από τους ίδιους τους πολίτες. Η ενεργοποίηση αυτή δεν εξασφαλίζεται —αν εξασφαλίζεται— με τη διάταξη του άρθρου 51 § 5 που καθιστά την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος *υποχρεωτική* και προβλέπει μάλιστα και τη δυνατότητα θέσπισης *ποινικών κυρώσεων* για τη μη άσκησή του (βλ. σχετικά και παρακάτω § 13 VI).

β) Σημαντικότερες είναι οι διατάξεις του άρθρου 120. Η § 2 επιβάλλει —έστω χωρίς κυρώσεις— την υποχρέωση «αφοσίωσης» όλων των Ελλήνων στη Δημοκρατία. Η § 3 ορίζει 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». Η § 4, τέλος, στην πρώτη φράση ορίζει ότι «η τήρηση του Συντάγματος», άρα και της δημοκρατικής αρχής, «επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων...». Η τελευταία αυτή διάταξη ενισχύει την ερμηνευτική σχέση της δημοκρατικής αρχής με τα *θεμελιώδη δικαιώματα* των πολιτών. Μόνο με την άσκησή τους, ιδιαίτερα με την άσκηση της ελευθερογνωμίας, και της ελευθεροτυπίας (άρθρο 14), της ελευθερίας συνάθροισης (άρθρο 11), της ελευθερίας σύστασης ενώσεων (άρθρο 12) και πολιτικών κομμάτων (άρθρο 29 § 1) δημιουργούνται οι προϋποθέσεις διαμόρφωσης *ελεύθερης πολιτικής βούλησης* και τότε μόνο η παραγόμενη από το λαό εξουσία είναι *συνειδητή* και *όχι ετεροκαθοριζόμενη*, π.χ. από τους φορείς των μονοπωλίων της πληροφόρησης και των μέσων μαζικής ενημέρωσης. Υπό την έννοια αυτή βασική εγγύηση τήρησης της δημοκρατικής αρχής είναι τα θεμελιώδη δικαιώματα, εφ' όσον ο πολίτης τα αξιολογεί όχι μόνο για τα *res privata* αλλά και για τα *res publica*.

γ) Με το άρθρο 120 § 4 (τελευταία φράση) θεσπίζεται δικαίωμα και υποχρέωση «αντίστασης» κάθε Έλληνα εναντίον οποιουδήποτε που επιχειρεί να το καταλύσει με τη βία (βλ. σχετικά, αντί παντός άλλου, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Το δικαίωμα αντίστασης κατά το άρθρο 120 § 4 του Συντάγματος*, 1987).

5. Η *άλλη πλευρά* του δικαιώματος (και της υποχρέωσης;) των πολιτών να κάνουν χρήση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους για να συμβάλλουν έτσι στην ελεύθερη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης του λαού, ως εγγύησης τήρησης της δημοκρατικής αρχής, είναι η αντίστοιχη υποχρέωση του κράτους να τηρεί —ως κράτος— *θρησκευτική, κοσμοθεωρητική και πολιτική ουδετερότητα* απέναντι στις κοινωνικές διαδικασίες μέσα στις οποίες διαμορφώνεται η λαϊκή βούληση.

[Για την αρχή της κρατικής ουδετερότητας ως εγγύησης της δημοκρατικής αρχής βλ. Κ. HESSE, *Grundzüge*, σ. 63. Από τις ειδικές μονογραφικές προσεγγίσεις βλ. κυρίως Κ. SCHLAICH, *ιδ.* σ. 326 επ. και Η. HOLLERBACH, *Ideologie und Verfassung*, στο συλλογικό έργο που επιμελήθηκε ο W. MAIHOFER, *Ideologie und Recht*, 1968, σ. 52 επ. Την αρχή αυτή δέχεται και η νομολογία του Ομοσπονδιακού Γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου. Βλ. π.χ. τ. 12, σ. 4· τ. 19, σ. 216· τ. 19, σ. 201.]

α) Κλασική είναι η διατύπωση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου (τ. 20, σ. 99 επ· τ. 57, σ. 32 επ.): «Στη Δημοκρα-

τία η πολιτική βούληση οφείλει να συντελείται με αφετηρία τη λαϊκή βάση και κατεύθυνση (στόχο) τα κρατικά όργανα και όχι αντίστροφα, από τα κρατικά όργανα με κατεύθυνση (στόχο) τη λαϊκή βάση». Και στη συνέχεια ακολουθεί και η σκέψη, ότι το κράτος —εκτός των περιπτώσεων που ρητά προβλέπει το Σύνταγμα, όπως είναι π.χ. η διαμόρφωση του εκλογικού συστήματος— οφείλει να μένει έξω από αυτές τις κοινωνικές διαδικασίες, που έτσι πρέπει να παραμένουν «ελεύθερες από κάθε κρατική παρουσία» (staatsfrei).

β) Από την ίδια ακριβώς λογική, εφ' όσον είναι ορθή, υπαγορεύεται η συναγωγή του ίδιου ακριβώς συμπεράσματος και από το άρθρο 1 του ελληνικού Συντάγματος. Άλλωστε, ορισμένες συνταγματικές διατάξεις υποδεικνύουν με σαφήνεια στο κράτος πολιτική (κοσμοθεωρητική) και θρησκευτική ουδετερότητα. Έτσι:

αα) Η ελεύθερη έκφραση και διάδοση των στοχασμών (πολιτικών, κοσμοθεωρητικών, θρησκευτικών κ.ο.κ.) αλλά και η ελευθερία του τύπου (άρθρο 14 § 1 και § 2) προϋποθέτουν την ουδέτερη στάση του κράτους απέναντι στις ενδοκοινωνικές συγκρούσεις.

[Ατυχή όμως και πάντως ατελέσφορη προσπάθεια κατοχύρωσης αυτής της ιδεολογικής και πολιτικής ουδετερότητας του κράτους ως εγγύησης της τήρησης της δημοκρατικής αρχής αποτελεί και το άρθρο 29 § 3 που απαγορεύει την κομματική δράση των διοικητικών υπαλλήλων και δικαστικών λειτουργών (βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η κομματική δραστηριότητα των δημοσίων υπαλλήλων*, 1990, καθώς και κάποιες σχετικές σκέψεις παρακάτω § 20).]

γ) Κατά το άρθρο 13 διασφαλίζεται τόσο η ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης (§ 1) όσο και η ελευθερία της θρησκευτικής λατρείας (§ 2 εδ. α). Ο προσηλυτισμός, κατά την § 2 εδ. β απαγορεύεται όχι μόνο κατά της επικρατούσας θρησκείας αλλά κατά οποιασδήποτε θρησκείας (βλ. σχετικά Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Προσηλυτισμός*, 1986). Και αυτή η διάταξη θα έχανε την κανονιστική της αποτελεσματικότητα αν δεν προσφερόταν για ερμηνευτική συναγωγή συνταγματικής υπόδειξης προς το κράτος να τηρεί θρησκευτική ουδετερότητα, στο αντιφατικό βέβαια θεσμικό πλαίσιο μιας πολιτείας που κατοχυρώνει μια θρησκεία ως «επικρατούσα».

6. Σημαντική εγγύηση της δημοκρατικής αρχής παρέχει το άρθρο 110 § 3 που οργανώνει τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος έτσι, ώστε μεταξύ της κατ' αρχήν απόφασης περί αναθεώρησης και της οριστικής να παρεμβάλλονται βουλευτικές εκλογές, δηλαδή σύμπραξη του Εκλογικού

Σώματος στην αναθεωρητική διαδικασία. (Βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 318, 325 επ. και τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 10.)

7. Εγγύηση της δημοκρατικής αρχής θεσπίζει και το άρθρο 50: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες, παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι μ' αυτό».

8. Μέριμα του συντακτικού νομοθέτη για την εγγύηση τήρησης της δημοκρατικής αρχής βρίσκουμε επίσης:

α) Στα άρθρα 134 επ. Π.Κ. που παρέχουν ποινική προστασία στη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος. (Βλ. την θεμελιακής σημασίας μονογραφία του Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ, *Η προστασία της πολιτειακής εξουσίας κατά τον Ελληνικό Ποινικό Κώδικα*, 1967 και Ε. ΣΥΜΕΩΝΙΔΗ-ΚΑΣΤΑΝΙΔΗ, *Η ποινική προστασία των πολιτικών σωμάτων στο ελληνικό δίκαιο*, 1982.)

β) Στο άρθρο 14 § 3 στοιχ. γ του Συντάγματος, που αναφέρεται στις εξαιρετικές εκείνες περιπτώσεις που επιτρέπεται η κατάσχεση εφημερίδας ή άλλου εντύπου μετά την κυκλοφορία του για δημοσίευμα που έχει σκοπό τη βίαιη ανατροπή του πολιτεύματος.

γ) Στο άρθρο 16 § 1 εδ. β, που ορίζει ότι η ακαδημαϊκή ελευθερία και η ελευθερία της διδασκαλίας δεν απαλλάσσουν από το καθήκον της υπακοής στο Σύνταγμα.

δ) Στο άρθρο 29 § 1, κατά το οποίο η οργάνωση και η δράση των πολιτικών κομμάτων οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

V. Περιορισμοί της δημοκρατικής αρχής

1. Η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω III, 9), δεν σημαίνει κατά το Σύνταγμα, *απεριόριστη* εξουσία της πλειοψηφίας. Κατά το άρθρο 1 (όλες) οι εξουσίες που πηγάζουν από το Λαό (και υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους) *ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα*. Το Σύνταγμα ως Δημοκρατία αντιλαμβάνεται τη *συνταγματική Δημοκρατία*. Με το Σύνταγμα, δηλαδή, ο Λαός αυτοδεσμεύεται «να εκφράζει, εν τω πλαισίω αυτού, την θέλησίν του καθ' ωρισμένον νομικώς οργανωμένον τρόπον» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 93). Ο κανόνας αυτός υλοποιείται

με τη συνταγματική οργάνωση της πολιτείας στη βάση της κατανομής αρμοδιοτήτων.

2. Κατά την προσέγγιση της έννοιας της δημοκρατικής αρχής (βλ. παραπάνω ΙΙ, 9) εξηγήθηκε γιατί το Σύνταγμα δεν υιοθετεί τη Δημοκρατία ως «αυτίτηση κυβερνώντων και κυβερνωμένων» αλλά ως εξουσία της πλειοψηφίας υπό τον όρο του πολιτικού *πλουραλισμού* και της προστασίας της *μειοψηφίας* υπό καθεστώς ελευθερίας και ισότητας. Συστηματικά προτιμήθηκε, η αρχή της προστασίας της μειοψηφίας να ενταχθεί στην έννοια της λαϊκής κυριαρχίας και όχι στους *συνταγματικά ηθελημένους περιορισμούς* της. Επανερχόμαστε όμως στο θέμα της προστασίας της μειοψηφίας στο πλαίσιο της καταγραφής περιπτώσεων *περιορισμού* της δημοκρατικής αρχής για να επισημάνουμε, τότε η προστασία της μειοψηφίας αποτελεί *εννοιολογικό στοιχείο* της δημοκρατικής αρχής και τότε αποκτά νόημα *περιοριστικό* της δημοκρατικής αρχής, οπότε και τίθεται το πρόβλημα της διάκρισης μεταξύ θεμιτών και μη θεμιτών περιορισμών της.

α) Παρά το ότι θεωρείται αυτονόητο, είναι ανάγκη να επαναληφθεί με σαφήνεια πως η δημοκρατική αρχή έχει ως *πυρήνα* της την *αρχή της πλειοψηφίας*. Η κατοχύρωσή της δεν αποτελεί ούτε «πλειοψηφική διαστροφή» ούτε «δικτατορία της πλειοψηφίας». Αποτελεί το *κεντρικό νόημα* της δημοκρατικής αρχής.

β) Η προστασία της μειοψηφίας, για να αποτελεί εννοιολογικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής και όχι περιορισμό της, δεν μπορεί να φτάνει μέχρι του σημείου να παρέχει στη μειοψηφία τη δυνατότητα να ανατρέπει την *απόφαση* της πλειοψηφίας (π.χ. να προκαλεί την πρόωρη πτώση της Κυβέρνησης παρά την πλειοψηφία που την στηρίζει) πριν από τη λήξη της χρονικής ισχύος αυτής της απόφασης (π.χ. βουλευτική περίοδος). Κατά τη θέσπιση εξαιρέσεων (π.χ. άρθρο 41 § 1) οφείλεται προσοχή για τη διάγνωση των ορίων πέραν των οποίων τίθεται πλέον θέμα *προστασίας της πλειοψηφίας*.

γ) Η αρχή της προστασίας της μειοψηφίας συνεπάγεται έναν κρίσιμο περιορισμό της αρχής της πλειοψηφίας, που δεν νομιμοποιείται να θεσπίζει περιορισμούς τέτοιων δικαιωμάτων, που διασφαλίζουν τη δυνατότητα ανάδειξης νέων συσχετισμών μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας.

δ) Η αρχή της ισότητας —πιο σωστά της *ισοτιμίας*— μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας ισχύει *κατά τη διαδικασία* από την οποία *προκύπτει* ο σχετικός συσχετισμός. Η παραβίαση της διαδικαστικής αυτής ισοτιμίας πρέπει να θεωρηθεί αθέμιτος περιορισμός της δημοκρατικής αρχής. Μέγιστη σημασία έχει αυτός ο κανόνας στο πεδίο του δικαίου των πολιτικών

κομμάτων: Πριν από τις νέες εκλογές, όταν λήγει η ισχύς της τελευταίας έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας, η διάκριση μεταξύ του κόμματος της (τέως) πλειοψηφίας και των κομμάτων της (τέως) μειοψηφίας (αντιπολίτευσης), π.χ. στο σύστημα κρατικής χρηματοδότησής τους (βλ. Ν. 1443/1984 1599/1986, 1731/1987, 1775/1988, 1839/1989 άρθρο 18, 1882/1990 άρθρο 43) είναι διάκριση που ευθέως παραβιάζει τη δημοκρατική αρχή. Μια τέτοια διάκριση προϋποθέτει την αποδοχή ενός συνταγματικά απαράδεκτου «τεκμηρίου ομοίου εκλογικού αποτελέσματος» και μειώνει έτσι τη δυνατότητα της (τέως) μειοψηφίας να αναδειχθεί σε πλειοψηφία. (Για την αρχή των ίσων πολιτικών ευκαιριών, βλ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, «Προϋποθέσεις και ζητήματα κρατικής οικονομικής ενίσχυσης των πολιτικών κομμάτων», *ΤοΣ Β'* (1976), σ. 639-665 και Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, «Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων», *ΚοινΕ* 1 (1989), σ. 3-15.) Τέτοιου είδους περιορισμοί των δυνατοτήτων της μειοψηφίας αποτελούν *αθέμιτους περιορισμούς της δημοκρατικής αρχής*.

3. Εκτός όμως από την προστασία της μειοψηφίας —στο μέτρο που θα μπορούσε κανείς να την εντάξει (και) στο θέμα των περιορισμών της δημοκρατικής αρχής— το Σύνταγμα προβλέπει όρια για την άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας. Έτσι, π.χ.:

α) Το άρθρο 110 § 1 απαγορεύει την αναθεώρηση ορισμένων διατάξεων του Συντάγματος (βλ. σχετικά τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 10), έστω κι αν η πλειοψηφία του Εκλογικού Σώματος δώσει την απόλυτη πλειοψηφία σε ένα κόμμα που διατύπωσε προεκλογικά την ανάγκη μιας αναθεώρησης, πέραν του άρθρου 110 § 1.

β) Προσωρινό περιορισμό της δημοκρατικής αρχής αποτελεί το άρθρο 48 που σε περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης επιτρέπει την αναγκαία συρρίκνωση των δημοκρατικών διαδικασιών και εγγυήσεων.

γ) Ως εκ των πραγμάτων αναγκαίο περιορισμό της δημοκρατικής αρχής πρέπει ίσως να θεωρήσουμε τους κανόνες του άρθρου 111 § 2 επ., στο μέτρο που διατηρούν σε ισχύ «δίκαιο» που επέβαλε η δικτατορία της 21ης Απριλίου 1967.

VI. Δημοκρατία και «εχθροί» του πολιτεύματος

1. Το δημοκρατικό πολίτευμα, από την ίδια του τη νομική και πολιτική λογική, παράγει ένα θεμελιώδες ερώτημα: Ισχύουν οι εγγυήσεις, που δια-

σφαλίζει η δημοκρατική αρχή, και για εκείνους που χρησιμοποιούν τους θεσμούς της για την ανατροπή της;

2. Το ζήτημα αυτό απέκτησε στην Ελλάδα επικαιρότητα αμέσως μετά την αποκατάσταση της Δημοκρατίας το 1974, όταν ιδρύθηκαν φιλοβασιλικά και εθνικιστικά σωματεία που ζήτησαν τη δικαστική τους αναγνώριση (βλ. ενδεικτικά την απόφαση 32/1983 Πολ. Πρωτοδ. Ηλείας και διεξοδική πραγμάτευση της νομολογίας στον ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *Αναθεώρηση*, σ. 187 επ.).

3. Το επιτρεπτό ή μη της χρήσης των δημοκρατικών θεσμών για την κατάλυσή τους ή πάντως την αποδυνάμωσή τους κορυφώνεται νομικά στη συζήτηση για το θεσμό της δικαστικής απαγόρευσης των πολιτικών κομμάτων που με βάση τους στόχους τους και τη δράση τους αποβλέπουν στην ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος.

[Βλ.: Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Προβλήματα Δημοκρατίας*, 1973, σ. 101-104, Γ. ΔΡΟΣΟΣ, σ. 213 επ., Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, ό.π., σ. 63 επ. Το θέμα ανέκυψε κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής του 1974, αλλά ο θεσμός δεν υιοθετήθηκε. Βλ. άρθρο 12 του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος και Πρακτικά Ι, σ. 506, 510, 513, Πρακτικά ΙΙ, σ. 413, Πρακτικά ΙΙΙ, σ. 34, 362, 364 επ., 783 επ., 794 επ.]

Χαρακτηριστική αλλά ιδιαίτερα αμφιλεγόμενη είναι η σχετική δυνατότητα απαγόρευσης που παρέχει το άρθρο 21 § 2 του γερμανικού Συντάγματος του 1949. Κατά τη διάταξη αυτή το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο απαγόρευσε τόσο το «Κομμουνιστικό Κόμμα Γερμανίας» όσο και το «Εθνικοσοσιαλιστικό Κόμμα» (Συλλ. αποφάσεων: τ. 5, σ. 85 επ. και τ. 2, σ. 1 επ.)

[Από την αχανή γερμανική βιβλιογραφία βλ. αντί πολλών: Κ. HESSE, *Grundzüge*, σ. 272 επ. και Chr. GUSY, «Die "freiheitliche demokratische Grundordnung"», *AöR* 105 (1980), σ. 279 επ.]

4. Το ελληνικό Σύνταγμα περιλαμβάνει σειρά διατάξεων, κατά τις οποίες η παροχή συνταγματικής προστασίας ή η ισχύς μιας εγγύησης συνδυάζεται με —έστω κι αν κατά κανόνα δεν εξαρτάται από— τη θετική τοποθέτηση του αξιούχου την προστασία έναντι του δημοκρατικού πολιτεύματος. Έτσι, π.χ.:

α) Κατά το άρθρο 29 § 1 η θέσπιση της ελευθερίας ίδρυσης και λειτουργίας

γίας των πολιτικών κομμάτων και της αντίστοιχης ελευθερίας συμμετοχής σε αυτά συνοδεύεται από τη διατύπωση της αρχής, ότι η οργάνωση και η δράση τους εξυπηρετεί «*την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος*».

β) Χαρακτηριστικό είναι επίσης το άρθρο 25 § 3 που απαγορεύει την «κατάχρηση» των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δηλαδή την άσκησή τους *για σκοπούς αντίθετους* από εκείνους για τους οποίους θεσπίστηκαν.

γ) Κατά το άρθρο 59 § 1 οι βουλευτές, σύμφωνα με τον όρκο που δίνουν, ως όριο της κατά το άρθρο 60 § 1 ανεξαρτησίας τους οφείλουν να έχουν τη *διαφύλαξη του δημοκρατικού πολιτεύματος*.

δ) Η κατά το άρθρο 28 § 3 δυνατότητα περιορισμού άσκησης της λαϊκής κυριαρχίας τελεί —μεταξύ άλλων— και υπό τον όρο ότι δεν θίγει την «*ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος*».

ε) Κατά το άρθρο 120 § 2 «ο σεβασμός στο Σύνταγμα και τους νόμους που συμφωνούν με αυτό και η αφοσίωση στην πατρίδα και τη Δημοκρατία αποτελούν θεμελιώδη υποχρέωση των πολιτών».

στ) Κατά το άρθρο 120 § 4 «η τήρηση του Συντάγματος επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων, που δικαιούνται και υποχρεούνται να αντιστέκονται με κάθε μέσο εναντίον οποιουδήποτε επιχειρεί να το καταλύσει με τη βία».

5. Οι διατάξεις του Συντάγματος, που μόλις αναφέρθηκαν, δεν συνοδεύονται από *κυρώσεις για την περίπτωση της μη τήρησής τους*.

[Σύμφωνα με τον ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, όπως πριν σημειώθηκε, σ. 45, αυτές οι διατάξεις αποκτούν ιδιαίτερη σημασία αν συνδυασθούν με το άρθρο 110 § 1, το οποίο «έχει και μια διαρκή λειτουργία που καλύπτει όλο το φάσμα εφαρμογής του Συντάγματος: λειτουργεί *μόνιμα και καθημερινά* ως κριτήριο ερμηνείας του Συντάγματος» (ό.π., σ. 179).]

Οι διατάξεις λοιπόν που παραπάνω (αριθ. 4) αναφέρθηκαν *θέτουν αλλά δεν λύνουν* το ζήτημα, αν η δημοκρατική αρχή στις ειδικότερες εγγυητικές ρυθμίσεις της ισχύει και για όσους έχουν τη βούληση της αποδυνάμωσης ή της κατάργησής τους. Εδώ βέβαια δεν *εμπίπτουν* οι περιπτώσεις ενεργειών που παραβιάζουν ρητές διατάξεις του Συντάγματος (π.χ. άρθρο 14 § 3) ή των ποινικών νόμων. Εκεί η έννομη τάξη περιλαμβάνει ρητούς κανόνες *με κυρώσεις*. Το επίμαχο ζήτημα λοιπόν ανακύπτει πέρα από τέτοιες ειδικές ρυθμίσεις και συνίσταται στο εάν από τη *δημοκρατική αρχή του άρθρου 1 § 1, αλλά και του άρθρου 110 § 1* που κατοχυρώνει το μη

αναθεωρήσιμο της αρχής, συνάγεται γενικός κανόνας, που επιτρέπει στην πολιτεία να αρνείται την επίκληση των δημοκρατικών (και δικαιοκρατικών) εγγυήσεων σε όσους θεωρεί «εχθρούς» του πολιτεύματος και του Συντάγματος.

6. Η έννομη τάξη οργανώνει την προστασία της κατά τρόπο συγκεκριμένο και αποτελεσματικό μόνο στα πεδία εκείνα που κρίθηκαν ευαίσθητα και αναγκαία. Έτσι, σειρά θεμελιωδών δικαιωμάτων θεσπίζονται με επιφύλαξη του νόμου που επιτρέπει περιορισμούς και για τη διαφύλαξη της έννομης τάξης. Κλασικές και χαρακτηριστικές είναι οι περιπτώσεις των άρθρων 11 § 2, 12 § 1 και 14 § 3. Η γενίκευση όμως αυτής της ειδικής προστασίας με μόνο νομικό θεμέλιο τις διατάξεις των άρθρων 1 § 1 και 110 § 1 θα προσέκρουε, νομίζομε, στα εξής επιχειρήματα:

α) Η έννομη τάξη, που θεμελιώνεται στη λαϊκή κυριαρχία, και συνακόλουθα στην πολιτική ελευθερία και στην πολιτική ισότητα δεν προστατεύεται έναντι *αντίθετων ιδεών* και γνώμων αλλά έναντι ορισμένων *ανατρεπτικών ενεργειών*. Εξαιρέσεις είναι νοητές μόνο όπου ρητά το ορίζει το Σύνταγμα (π.χ. άρθρο 14 § 3). Η έννοια της «απαγορευμένης άποψης» αντιφάσκει με το βασικό θεμέλιο της λαϊκής κυριαρχίας, την ελευθερία.

[Το ερώτημα, τί νομιμοποιείται να απαγορεύσει η Δημοκρατία για την προστασία της νομιμότητας, είναι ζήτημα που δεν μπορεί να εξεταστεί στα πλαίσια του έργου αυτού. Για έναν πρώτο προβληματισμό διατυπώνουμε την εξής σκέψη: Η διάκριση μεταξύ «ανατρεπτικής» και «μη ανατρεπτικής» πράξης παρά το γεγονός ότι είναι θεωρητικά εύλογη δεν είναι και ακίνδυνη, αφού τέτοιες έννοιες είναι ερμηνευτικά προεκτάσιμες και ιδεολογικά ασταθείς. Άλλωστε τα όρια ανοχής της δημοκρατικής πολιτείας απέναντι στους αντιρρησίες της δεν είναι εννοιολογικά δεδομένα αλλά ιστορικά εξελίξιμα. Ίσως ως γενικό κριτήριο για τη χάραξη αυτών των νομικών ορίων ανοχής θα μπορούσε να χρησιμεύσει τούτο: Η δημοκρατική αρχή νομιμοποιείται στην απαγόρευση εκείνων των ενεργειών που αν τις επέτρεπε θα αποδεχόνταν την ισχύ κανόνα δικαίου αναιρετικό του θεωρητικού της θεμελίου.]

β) «Η ελευθερία που αξίζει» —σημειώνει εύστοχα ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ— «δεν είναι τόσο η ελευθερία των ομοφώνων αλλά μάλλον η ελευθερία των διαφωνούντων» (βλ. *Το πρόβλημα της ασφαλείας...*, σ. 393). Το Σύνταγμα, σύμφωνα με τη δική μας προερμηνευτική επιλογή (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 12 V, 6 επ.) κυριαρχείται και από την αρχή *in dubio pro libertate*. Αυτή ακριβώς η αρχή είναι *αποτρεπτική της ερμηνευτικής συναγωγής κυρώσεων* κατά εκείνων που η πολιτεία θεωρεί εκάστοτε ως «εχθρούς». Γι' αυτό, οι διατάξεις που θεσπίζουν θετική προς το πολίτευμα στάση, χωρίς παράλ-

ληλα να προβλέπουν κυρώσεις για την περίπτωση μη τήρησής τους, δεν μπορούν να συμπληρώνονται με κυρωτικό κανόνα κατά την ερμηνεία τους.

γ) Ο συνταγματικός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση της εγγενούς ρευστότητας των ρητρών περί υποχρέωσης εξυπηρέτησης ή στήριξης «της ελεύθερης λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος» μόνο *κατ' εξαίρεση* τις συνόδευσε με κυρώσεις (π.χ. άρθρο 14 § 3). Τέτοιες αρχές (βλ. παραπάνω 4, α-στ), σημαντικές για την εφαρμογή και την ερμηνεία του Σύνταγματος αλλά και για την αξιολόγηση θεσμικών συμπεριφορών, λειτουργούν από τη φύση τους περισσότερο *ιστορικά* και λιγότερο ως κανόνες που προβλέπουν συγκεκριμένες νομικές κυρώσεις.

δ) Η άποψη, πως από τη δημοκρατική αρχή προκύπτει *γενική δυνατότητα* της πολιτείας —πέρα από τις ρητές κυρώσεις που μόνο ως προς ορισμένα θέματα προβλέπει το Σύνταγμα— να εξαιρεί από την προστατευτική της λειτουργία όσους χρησιμοποιούν τους θεσμούς της για να πείσουν ότι είναι ακατάλληλοι και ότι πρέπει να ανατραπούν, προϋποθέτει πως οι πολίτες πρέπει να πληροφορούνται μόνο «ακίνδυνα» γεγονότα και «ακίνδυνες» ιδέες, έτσι ώστε να αποτρέπεται μια ανεπιθύμητη πολιτική βούληση του λαού.

Η σχετικοποίηση της έννοιας της λαϊκής κυριαρχίας, που συντελείται με την απαγόρευση ιδεών και τη συγκάλυψη γεγονότων δημιουργεί, ερμηνευτικά, τις προϋποθέσεις της σταδιακής αναίρεσης της λαϊκής κυριαρχίας. Η διαφωνία με το ισχύον συνταγματικό καθεστώς είναι *κατ' αρχήν στάση νόμιμη*, εκτός από τις περιπτώσεις όπου το Σύνταγμα προβλέπει την προληπτική (π.χ. άρθρο 11 § 2 εδ. β) ή την κατασταλτική (π.χ. άρθρο 14 § 3) παρέμβαση της δημόσιας εξουσίας.

§ 6. Η αντιπροσωπευτική αρχή

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα γενικά. IV. Συνταγματικοί κανόνες
πού θεσπίζουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα. V. Η αντιπροσωπευτική
αρχή ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος. VI. Ιστορική προοπτική.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. Α. ΣΒΩΛΟΣ, *Βάσεις*, σ. 121-161, ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ, *Η σύγχρονος θεωρία της «εντολής» εν τω Συνταγματικώ Δικαίω*, 1946, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 78 επ., ο ίδιος, *Παραδόσεις*, σ. 361 επ., ο ίδιος, «Η κρίση των θεσμών της φιλελεύθερης δημοκρατίας και το Σύνταγμα» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 543-574, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, I, σ. 255-282. Βλ. όμως για τους σύγχρονους προβληματισμούς και με πλούσια ελληνική και ξένη βιβλιογραφία Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, *Στοιχεία άμεσης δημοκρατίας στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975. Από την αντιπροσώπευση στην ταυτότητα*, 1988. Βλ. επίσης, κυρίως για την ιστορική εξέλιξη των σχετικών θεωριών, Μ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, *Η αντιπροσωπευτική αρχή ως θεμέλιο του δημοκρατικού πολιτεύματος*, 1989, ειδ. σ. 57 επ. Επίσης βλ. Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος: διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη;», *ΔΠολ* 13-14 (1988), σ. 225-283, Π. ΠΑΡΑΣ, «Το δημοψήφισμα και το άρθρο 44 § 2 του Συντάγματος», *ΤοΣ Β'* (1976), σ. 322-336.

2. Από την εκτενή γερμανόφωνη βιβλιογραφία: Β. GUGGENBERGER / U. KEMPF (επιμ.), *Bürgerinitiativen und repräsentatives System*, 1978, Ε.-W. BÖCKENFÖRDE, *Demokratie und Repräsentation*, 1983, Β. GUGGENBERGER / C. OFFE (επιμ.), *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie*, 1984, W. MANTL, *Repräsentation und Identität — Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre*, 1975, G. LEIBHOLZ, *Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert*, ³1966, C. J. FRIEDRICH, *Der Verfassungsstaat der Neuzeit*, 1953, σ. 298 επ.,

U. SCHEUNER, «Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie» στο *Festschrift für H. Huber*, 1961, σ. 222 επ., D. SUHR, «Repräsentation in Staatslehre und Sozialpsychologie», *Der Staat* 20 (1981), σ. 517 επ., H. HOFMANN / H. DREIER, «Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz» στο *Parlamentsrecht*, σ. 165-197, W. RÖHRICH, *Die repräsentative Demokratie. Ideen und Interessen*, 1981.

3. Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία: *Annuaire International de droit public*, 1930, σ. 30 επ., B. MIRKINE-GUÉTZÉVITCH, «Le parlementarisme et la votation populaire dans les constitutions d'après-guerre», *RDP* (1930) και «Le régime représentatif» στο *Pouvoirs* 7 (1978). Επίσης, M. BOUISSON, «Pour une réhabilitation de l'institution référendaire» στο *Mélanges Burdeau*, 1977, σ. 25 επ., H. DUVAL, «Esquisse d'une théorie de la représentation politique» στο *Mélanges Mestre*, 1956, σ. 211 επ., M. GUILLAUME-HOFNUNG, «Le référendum», *Que sais-je*, 1987, A. AUER, *Le référendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis*, 1990.

II. Εισαγωγικά

1. Το επίθετο «αντιπροσωπευτική» (Δημοκρατία) δεν εμπεριέχεται στις διατυπώσεις του άρθρου 1 § 1. Η θεμελιώδης αυτή διάταξη χαρακτηρίζει τη Δημοκρατία που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα μόνο ως «κοινοβουλευτική» και «προεδρευόμενη» Δημοκρατία.

2. Όπως θα δούμε όμως, η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας βασίζεται κατά κανόνα όχι στην άμεση άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας από το λαό, αλλά στην έμμεση — την εξουσία δηλαδή ασκούν αιρετά όργανα με χρονικά περιορισμένη θητεία.

3. Στο πλαίσιο της εδώ επιχειρούμενης μελέτης των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος, τίθενται τρία κυρίως ζητήματα:

α) Ποια είναι η έννοια του αντιπροσωπευτικού συστήματος όπως διαμορφώθηκε από τη θεωρία και την (ελληνική) συνταγματική πρακτική (βλ. παρακάτω III).

β) Με ποιες διατάξεις του το Σύνταγμα καθιερώνει το αντιπροσωπευτικό σύστημα και ποιες παρεκκλίσεις ισχύουν (βλ. παρακάτω IV).

γ) Ποια είναι η *ιεραρχική θέση* της αντιπροσωπευτικής αρχής στο ισχύον Σύνταγμα; Αποτελεί —κι αν ναι σε ποιο βαθμό— η αντιπροσωπευτική αρχή *θεμελιώδη αρχή* του Συντάγματος, *μη υποκείμενη μάλιστα σε αναθεώρηση* κατά το άρθρο 110 § 1 (βλ. παρακάτω V).

III. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα

1. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα στις ιστορικές του αφετηρίες δεν υπήρξε σύμφυτο με τη δημοκρατική αρχή. «Απεναντίας μάλιστα», σημειώνει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, (*Εγγυήσεις*, II, σ. 174, όπου και εκτενείς αναφορές στις σχετικές σκέψεις των J. J. ROUSSEAU και MOMTESQUIEU), «η άμεσος δημοκρατική αποτελεί την τελειότεραν εφαρμογήν της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας». Η αντιπροσωπευτική αρχή γεννήθηκε ως μορφή συμμετοχής των εκπροσώπων της άρχουσας τάξης στην άσκηση της φεουδαρχικής, κυρίως όμως της μοναρχικής, εξουσίας. Έμμεσα, βέβαια, ως θεσμός *περιορισμού* των μοναρχικών εξουσιών, εντάσσεται στα πρώτα ιστορικά βήματα εκδημοκρατισμού της εξουσίας. Εξελιγμένη πια θεσμική του έκφραση αποτελεί το *συλλογικό αντιπροσωπευτικό όργανο του λαού*, δηλαδή η Βουλή, η οποία εκλέγεται περιοδικά, δηλαδή για ορισμένο μόνο χρόνο και ασκεί τη νομοθετική εξουσία *αντί* του λαού και *εν ονόματί* του, αφού η άμεση άσκηση της εξουσίας από το λαό είναι —κατά κανόνα— στη σύγχρονη πολιτεία ανέφικτη (για την εξέλιξη της θεωρίας βλ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, σ. 21 επ., σημ. 22).

2. Τόσο η διεθνής όσο και η ελληνική συνταγματική ιστορία και πρακτική γνωρίζει τόσο το σύστημα του *ενός* όσο και το σύστημα των *δύο* αντιπροσωπευτικών σωμάτων. Για να γίνεται όμως λόγος για *δεύτερο* αντιπροσωπευτικό σώμα, για το «*σύστημα των δύο Βουλών*», πρέπει και η δεύτερη Βουλή να *εκλέγεται* από το λαό περιοδικά. Ειδικότερα:

α) Είναι ανακριβής ο χαρακτηρισμός του γερμανικού «Ομοσπονδιακού Συμβουλίου» (Bundesrat) ως δεύτερης Βουλής, αφού τα μέλη του είναι *μόνιμα* και *διορίζονται* από τις *κυβερνήσεις* των ομόσπονδων χωρών. Ούτε και η «Γερουσία», που θεσπίστηκε με το ψήφισμα της Δ' Εθνικής Συνέλευσης στο Άργος το 1829, ήταν «δεύτερη Βουλή» αφού είχε συμβουλευτικές μόνο αρμοδιότητες κοντά στον Κυβερνήτη.

β) Το σύστημα των δύο αντιπροσωπευτικών σωμάτων (Βουλών) το προέ-

βλεπαν το ελληνικό μοναρχικό Σύνταγμα του 1844 (που ίσχυσε έως το 1863) και το δημοκρατικό Σύνταγμα του 1927 (που ίσχυσε έως το 1935).

3. Η πολιτογράφηση της έννοιας της αντιπροσώπευσης στο Συνταγματικό Δίκαιο προσέκρουσε, κατά την εξέλιξή της, σε δυσχέρειες που πήγασαν είτε από την εκάστοτε κρατούσα για το κράτος θεωρία, είτε από τη νοηματική φόρτιση που υπέστη η έννοια στο ιδιωτικό δίκαιο, όπου και νομικά διαμορφώθηκε (για τις παρατηρήσεις που ακολουθούν βλ. κυρίως Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 366 επ.).

α) Από την ανάπτυξη του ορισμού της Πολιτείας που διατύπωσε ο G. JELLINEK (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 6 II), αλλά και την περαιτέρω ανάπτυξή της από τον P. LABAND, γνωρίζουμε, ότι στη γερμανόφωνη θεωρία επικράτησε η αντίληψη ότι το κράτος είναι η οργάνωση του λαού σε νομικό πρόσωπο. Αυτή η αντίληψη αποκλείει την ύπαρξη δύο νομικών υποκειμένων, του αντιπροσώπου (Βουλή) και του αντιπροσωπευομένου (λαός). Η Βουλή έχει μεν «αντιπροσωπευτική» του λαού ιδιότητα, η οποία όμως δεν προκύπτει από τη θέληση του αντιπροσώπου αλλά από το ίδιο το Σύνταγμα. Στη βάση αυτή βέβαια, δεν είναι νοητή καμία δέσμευση του αντιπροσώπου από τη συγκεκριμένη βούληση του αντιπροσωπευομένου εκτός από την πράξη της εκλογής. Η κατασκευή αυτή έχει πλέον ιστορική μόνο αξία. Η ενότητα της πολιτείας δεν αναιρείται από τη σχετική νομική αυτοτέλεια των οργάνων της. Σήμερα η νομική και ειδικότερα οργανωτική και λειτουργική αυτοτέλεια των οργάνων έχει βρει, π.χ. στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, και δικονομική έκφραση. Έτσι, σήμερα, το γερμανικό Σύνταγμα του 1949 προβλέπει τη δυνατότητα συνταγματικής δίκης μεταξύ των οργάνων του κράτους και δεν είναι τυχαίο ότι ο όρος που χρησιμοποιείται για το σχετικό ένδικο μέσο είναι η *αγωγή* (Organklage). Ακόμη και μεταξύ οργάνων του ίδιου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου δέχεται η επιστήμη τη δυνατότητα διεξαγωγής διοικητικής δίκης (βλ. σχετικά D. TSATSOS, *Der verwaltungsrechtliche Organstreit*, 1969).

β) Στο ίδιο συμπέρασμα, ότι δηλαδή ο αντιπρόσωπος δεν δεσμεύεται από τον αντιπροσωπευόμενο καταλήγουν και οι θεωρητικές κατασκευές που επικράτησαν κατά τη γαλλική επανάσταση του 1789 (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 368 επ.). Το γαλλικό Σύνταγμα του 1791 υιοθέτησε τη θεωρία της «αντιπροσωπευτικής εντολής» (*mandat representatif*), κατά την οποία ο βουλευτής αντιπροσωπεύει το «Έθνος», έννοια απρόσωπη που επίσης αποκλείει τη δέσμευση του αντιπροσώπου από τους εκλογείς του. Η θεωρία της «αντιπροσωπευτικής εντολής» διαδέχθηκε την προηγούμενη

θεωρία της «επιτακτικής εντολής» (*mandat impératif*) που ίσχυσε κατά την περίοδο της απόλυτης μοναρχίας για τους αντιπροσώπους των τριών τάξεων στο «αντιπροσωπευτικό» σώμα που συγκαλούσε ο μονάρχης (*Etats Généraux*). Η επιτακτική εντολή ανταποκρίνεται στην έννοια της «εντολής» κατά το αστικό δίκαιο (βλ. αναλυτικότερα Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 370 επ.).

γ) Πιο άμεσο ενδιαφέρον για την αντιπροσωπευτική αρχή κατά το ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο παρουσιάζει η διαμόρφωσή της στο *αγγλικό δίκαιο*. Εδώ πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι η ελληνική θεωρία κατέτασσε τους θεσμούς του αγγλικού πολιτεύματος στις έμμεσες πηγές του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου (βλ. π.χ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, I, σ. 90 επ.). Όπως επισημαίνει συνοπτικά ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Παραδόσεις*, σ. 371), η σχέση αντιπροσωπευομένου και αντιπροσώπου δεν εμπίπτει ούτε στην επιτακτική εντολή ούτε όμως και στην (απολύτως) ελεύθερη εντολή. Η αγγλική πρακτική ανέδειξε συνθήκη του πολιτεύματος, σύμφωνα με την οποία ο βουλευτής αποκτά μία κατ' αρχήν ελεύθερη εντολή που κινείται όμως στο πολιτικό πλαίσιο που χάραξε για κάθε κόμμα η μερίδα του Εκλογικού Σώματος που το ψήφισε.

4. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα, όπως το καθιερώνει το Σύνταγμα, δεν επιτρέπει την αλλοίωση του αντιπροσωπευτικού σώματος σε σώμα «αντιπροσώπευσης συμφερόντων» (βλ. για την έννοια αυτή εκτενώς Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 161 επ.). Μια τέτοια «αντιπροσώπευση» θα μετέβαλλε την από το Σύνταγμα δεδομένη νομοποιητική βάση της εξουσίας που είναι ο λαός, και θα ανεδείκνυε στη θέση του τις οργανωμένες κοινωνικές ομάδες.

5. Το περιεχόμενο της αντιπροσωπευτικής αρχής όπως διαμορφώθηκε και αποκρυσταλλώθηκε στον ευρωπαϊκό συνταγματικό πολιτισμό περιλαμβάνει τις εξής αρχές-πλαίσια:

α) Ύπαρξη *αντιπροσωπευτικού* σώματος (Βουλή) που αναδεικνύεται *περιοδικά με εκλογή* και που έχει *αποφασιστικές αρμοδιότητες*.

β) Τα μέλη του αντιπροσωπευτικού σώματος (βουλευτές) δεν αποκόπτονται μετά την εκλογή από το Εκλογικό Σώμα, γι' αυτό και δεν αποφασίζουν *αντί* του λαού. Η εκλογή δεν επιφέρει μόνο την *ανάδειξη* του βουλευτή, αλλά *χαράσσει ένα πλαίσιο πολιτικής εντολής*, χωρίς όμως η παραβίασή του να είναι επιδεκτική κύρωσης (π.χ. απώλεια βουλευτικής ιδιότητας) ή δικαστικής κρίσης.

γ) Στην αναγωγή του αντιπροσωπευτικού συστήματος σε αρχή του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού συνετέλεσε η πεποίθηση ότι με αυτό

διασφαλίζεται η «κυβέρνηση διά του Λόγου» (Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 127), στο μέτρο που η συζήτηση δεν είναι ποτέ προσδιοριστική και περίπου ανέφικτη στις διαδικασίες της άμεσης Δημοκρατίας.

IV. Συνταγματικοί κανόνες που θεσπίζουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα

1. Ο θεσμός της Βουλής, όπως εξειδικεύεται και διαμορφώνεται από το ισχύον Σύνταγμα, ανταποκρίνεται απολύτως στο νόημα της αντιπροσωπευτικής αρχής: οι βουλευτές εκλέγονται για τέσσερα συναπτά έτη (άρθρο 53 § 1), δηλαδή *περιοδικά*: οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος (άρθρο 51 § 2): οι βουλευτές έχουν *απεριόριστο* το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά *συνείδηση* (άρθρο 60 § 1). Οι κανόνες αυτοί συγκροτούν τον πυρήνα της αντιπροσωπευτικής αρχής που, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, συμπληρώνεται και εξειδικεύεται και με άλλους σχετικούς κανόνες.

α) Από τη θέσπιση της περιοδικότητας της εκλογής των βουλευτών (άρθρο 53 § 1) προκύπτει η αποδοχή της αρχής της *περιοδικής ανανέωσης της πολιτικής εντολής*. Η αρχή της περιοδικής ανανέωσης της πολιτικής εντολής νοηματοδοτεί με κρίσιμο τρόπο τη σχέση βουλευτή και εκλογέων, αφού δεν ήταν λογικά αναγκαία αν η εκλογή δημιουργούσε σχέση πλήρους ανεξαρτησίας του βουλευτή από το αντιπροσωπευόμενο Εκλογικό Σώμα. Η θέσπιση της περιοδικότητας της εντολής υπακούει έτσι αναγκαίως στη λογική της εκλογής ως κατά τακτά χρονικά διαστήματα ανανεούμενης *πολιτικής εντολής-πλαισίου*, την οποία ο βουλευτής καλείται από το Σύνταγμα, κατά συνείδηση, να υλοποιήσει, υποκείμενος έτσι και στον έλεγχο του Εκλογικού Σώματος (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 375).

β) Κατά το άρθρο 51 § 2 «οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος». Το αντίστοιχο άρθρο 67 του Συντάγματος του 1952 περιείχε και την επεξηγηματική φράση: «...και ουχί μόνον την εκλογικήν περιφέρειαν από της οποίας εκλέγονται». Τα ερμηνευτικά θέματα που προκύπτουν από το άρθρο 51 § 2 είναι πολλά. Εδώ περιοριζόμαστε σε ορισμένες εισαγωγικές επισημάνσεις. Ειδικότερα:

αα) Ο κανόνας του άρθρου 51 § 2 είναι ασυμβίβαστος με το νόημα της επιτακτικής εντολής. Αν δεχόμασταν πως το νόημα της «εκλογής» είναι *διαδικαστικό* και ολοκληρώνεται με την επιλογή του προσώπου του αντι-

προσωπευομένου, θα έχανε τη νοηματική του σχέση με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, δηλαδή της θέλησης του λαού που νομιμοποιεί τους φορείς της εξουσίας. Σωστά, λοιπόν, επισημάνθηκε, πως το νόημα της διάταξης δεν είναι μόνο αρνητικό, αλλά και θετικό, με την έννοια ότι οι βουλευτές «υπόκεινται έν τινι μέτρω», στη θέληση των εκλογέων τους (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 188), ή κατά άλλη διατύπωση, με την έννοια της δημιουργίας ουσιαστικής σχέσης μεταξύ αντιπροσώπου και αντιπροσωπευομένου που στηρίζεται στον νομικό δεσμό «που ιδρύεται διά της εκλογής» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 374 και *Εγγυήσεις*, II, σ. 196).

ββ) Αντί του όρου «ουσιαστική σχέση» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ), εμείς προτείνουμε τον όρο «πολιτική εντολή-πλαίσιο». Το περιεχόμενο της πολιτικής εντολής-πλαισίου προκύπτει από τις θέσεις των πολιτικών κομμάτων στα μεγάλα κι επίμαχα θέματα. Ο όρος «πλαίσιο» κατοχυρώνει την *ευρύτητα της εντολής*, όπως αυτή προκύπτει από τη φύση των πολιτικών διαδικασιών, καθώς και την *ελευθερία* του βουλευτή να ερμηνεύει όχι αυθαίρετα αλλά κατά την κρίση του το περιεχόμενο της εντολής-πλαισίου· η ασυμβίβαστη με το νόημα της αντιπροσωπευτικής αρχής, και ειδικότερα με το άρθρο 51 § 2, είναι βέβαια οποιαδήποτε ιδέα κύρωσης (π.χ. απώλεια βουλευτικού αξιώματος) για την περίπτωση μεταπήδησης του βουλευτή σε άλλο κόμμα. (Βλ. σχετικά Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Mandatwverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft? Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit», *DÖV* (1971), σ. 253-256 και Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, «Η νομική και πολιτική αξιολόγηση των συστημάτων επιλογής βουλευτών», *ΚοινΕ* 3 (1989-1990), σ. 30-40, ειδ. σ. 35.) Αυτό προκύπτει ειδικότερα και από το άρθρο 60 § 1, κατά το οποίο «οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση».

γγ) Το άρθρο 29 § 1 θεσμοποιεί τα πολιτικά κόμματα και ο πολυκομματισμός, όπως θα δούμε (παρακάτω § 8), αποτελεί θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος. Η πραγματική —όχι νομική— δέσμευση του βουλευτή από το κόμμα εντάσσεται στη νομοτέλεια της αντιπροσωπευτικής αρχής και της πολιτικής εντολής-πλαισίου. Υπέρ αυτής της εκδοχής συνηγορεί και το γεγονός ότι η εκλογή συνιστά και επιλογή προγράμματος ενός κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων (Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, σ. 16).

δδ) Η αναφορά του Συντάγματος στη «συνείδηση» του βουλευτή ως *μόνου* κριτηρίου εκπλήρωσης της θεσμικής του αποστολής δημιουργεί ευρύτατα όρια επιλογών κοινοβουλευτικής στάσης. Πρέπει να γίνει δεκτό πως *ούτε με κοινό νόμο* μπορεί να προστεθούν άλλα κριτήρια. Εκεί όπου το Σύνταγμα θέλησε περιορισμό του βουλευτή το θέσπισε· στα άρθρα 56 και 57 καθορίζονται δημόσια λειτουργήματα, ιδιωτικά έργα και ορισμένες πρά-

ξεις που απαγορεύονται ρητά από το Σύνταγμα στον βουλευτή, έστω κι αν θα μπορούσε να τα συμβιβάσει με τη συνείδησή του.

γ) Στην αρχή της αντιπροσωπευτικής εντολής υπακούει και η λογική του άρθρου 61 § 1, σύμφωνα με το οποίο «ο βουλευτής δεν καταδιώκεται ούτε εξετάζεται με οποιονδήποτε τρόπο για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των βουλευτικών του καθηκόντων».

δ) Στην αντιπροσωπευτική αρχή ως πολιτικής εντολής-πλαισίου εντάσσεται και το άρθρο 66 § 1 που θεσπίζει τη *δημοσιότητα* των συνεδριάσεων της Βουλής. Η δημοσιότητα δεν θα είχε νόημα, αν δεν εξυπηρετούσε την ανάγκη *ελέγχου* των εργασιών της από τους αντιπροσωπευόμενους. Ο έλεγχος όμως δεν μπορεί να έχει άλλο νόημα από τη δυνατότητα διαπίστωσης, αν οι βουλευτές —κατά συνείδηση βέβαια— κινούνται μέσα στο πλαίσιο της πολιτικής τους εντολής (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 376, του ίδιου, *Εγγυήσεις*, II, σ. 197).

ε) Σχετική με την αντιπροσωπευτική αρχή —αν και κατ' εξοχήν στοιχείο της κοινοβουλευτικής αρχής— αποτελεί το άρθρο 86 § 1 κατά το οποίο «η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής». Σωστά επισημάνθηκε πως η «εξάρτησις της Κυβερνήσεως από την εμπιστοσύνη της Βουλής θα ήτο θεωρητικώς και πρακτικώς ανεξήγητος, εάν η Βουλή με την σειράν της, δεν υπέκειτο, έν τινι μέτρω, εις τη θέλησιν του εκλογικού σώματος» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 377).

στ) Σαφής εκδήλωση της αντιπροσωπευτικής αρχής αποτελεί το άρθρο 110 § 3 κατά το οποίο μεταξύ της αρχικής απόφασης για αναθεώρηση και της τελικής απόφασης για αναθεώρηση *παρεμβάλλονται βουλευτικές εκλογές*. Η ουσιαστική και εγκριτική (ή απορριπτική) παρέμβαση του Εκλογικού Σώματος, στο στάδιο αυτό, αποτελεί βαρύνουσα ένδειξη υπέρ της αντιπροσωπευτικής φιλοσοφίας που διαχέει το Σύνταγμα. Η ένδειξη αυτή έχει μάλιστα αυξημένη σημασία διότι το άρθρο 110 —στο σύνολό του— δεν υπόκειται σε αναθεώρηση.

ζ) Στενή είναι η σχέση της αντιπροσωπευτικής αρχής με την —εύλογα επικρατούσα— άποψη, ότι ο *αναλογικός χαρακτήρας του εκλογικού συστήματος* είναι σύμφυτος με τη *δημοκρατική αρχή* (βλ. παρακάτω § 13 VII). Η αναλογική εκπροσώπηση των πολιτικών δυνάμεων στη Βουλή δεν θα είχε νόημα χωρίς την αποδοχή της αρχής, ότι η εκλογή παρέχει *πολιτική εντολή-πλαίσιο* (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Παραδόσεις*, σ. 378). Άλλωστε κατά την πρόσφατη συνταγματική μας ιστορία το αναλογικό εκλογικό σύστημα υπό ποικίλες βέβαια μορφές, είναι το περίπου μόνιμο ελληνικό εκλογικό σύστημα.

η) Η πιο άμεση ένδειξη υπέρ της αντιπροσωπευτικής αρχής υπήρχε στο

άρθρο 41 § 1 του Συντάγματος του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 1986. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να διαλύσει τη Βουλή (μετά από γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας που ήδη καταργήθηκε, βλ. σχετικά παρακάτω § 14 VIII), εάν αυτή βρισκόταν σε *προφανή δυσαρμονία προς το λαϊκό αίσθημα*. Η κατάργηση αυτής της αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας όμως δεν στρεφόταν κατά της ανάγκης *αρμονίας* μεταξύ Βουλής και «λαϊκού αισθήματος» (Εκλογικού Σώματος) αλλά είχε το νόημα του περιορισμού των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας. Άλλωστε η ίδια ιδέα της αρμονίας μεταξύ Βουλής και λαϊκού αισθήματος —ιδέα σύμφυτη με την αντιπροσωπευτική αρχή— αναδύεται και από το άρθρο 41 § 2, όπου θεσπίζονται οι προϋποθέσεις διάλυσης της Βουλής (με πρόταση της Κυβέρνησης) *για ανανέωση της λαϊκής εντολής* προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας.

V. Η αντιπροσωπευτική αρχή ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος

1. Στην προηγούμενη μορφή αυτού του έργου (βλ. *Συνταγματικό Δίκαιο*, I, α, 1982, σ. 235) η απάντηση στο ερώτημα, αν η αντιπροσωπευτική αρχή ενυπάρχει στη δημοκρατική αρχή και δεν υπόκειται σε αναθεώρηση κατά το άρθρο 110 § 1, είχε ως εξής: «Η διατύπωση του άρθρου 1 § 1, η απόρριψη του αγγλικού πολιτεύματος ως πηγής του Συνταγματικού μας Δικαίου αλλά και η βαθμιαία σύγκρουση της αντιπροσωπευτικής αρχής με το συνεχώς εκτεινόμενο αίτημα για πιο άμεσες (συμμετοχικές) δημοκρατικές δομές, συνηγορούν υπέρ της αρνητικής απάντησης στο ερώτημα».

2. Τα δύο πρώτα επιχειρήματα συνηγορούν πραγματικά και σήμερα υπέρ μιας αρνητικής απάντησης. Αντίθετα το τρίτο, και για τον συγγραφέα βαρύνον, επιχειρήμα, δηλαδή η αίσθηση της βαθμιαίας σύγκρουσης της αντιπροσωπευτικής αρχής με αξιώσεις δομών περισσότερης άμεσης Δημοκρατίας έχει αποδυναμωθεί από την απολύτως πρόσφατη ιστορική εξέλιξη, δηλαδή τη θεσμική κατάρρευση καθεστώτων όχι αντιπροσωπευτικών αλλά τύποις μόνο δημοκρατικών, που ένα από τα *προβαλλόμενα* χαρακτηριστικά τους ήταν και η άμεση Δημοκρατία, με επιτακτική εντολή.

3. Το ιστορικό αυτό επιχείρημα στηρίζει ερμηνευτικά τον περιορισμό των επιφυλάξεων του συγγραφέα και οδηγεί στη διατύπωση της άποψης, ότι η αντιπροσωπευτική αρχή έχει πλέον ιστορικά και πολιτικά συνδεθεί τόσο άρρηκτα με τη δημοκρατική αρχή του άρθρου 1 § 1, ώστε να πρέπει να θεωρηθεί ως στοιχείο του περιεχομένου της. Ειδικότερα:

α) Οι διαδικασίες πραγμάτωσης της δημοκρατικής αρχής θεσπίζονται στο Σύνταγμα. Οι διαδικασίες αυτές, όπως προκύπτει από όσα παραπάνω σημειώθηκαν (βλ. παραπάνω 1, α-ζ), αναδεικνύουν τις δομές του αντιπροσωπευτικού συστήματος σε «σταθερό στοιχείο» του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου (βλ. για την έννοια αυτή Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αρχαί*, σ. 208 επ.). Αυτό δεν σημαίνει βέβαια, ότι η έννοια της δημοκρατικής αρχής κατά το άρθρο 1 § 1 καθορίζεται από τον τρόπο εξειδίκευσής της στις κατ' ιδίαν διατάξεις του Συντάγματος. Σημαίνει όμως ότι η ιστορική μονιμότητα των διαδικασιών αυτών, καθώς και η συνεχής συμμετοχή των κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων σε αυτές συντελούν στην *ιστορική διαμόρφωση* της δημοκρατικής αρχής ως *κατ' αρχήν, αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας*. Έτσι σωστά τονίζεται ότι «ο βαθμός αντιπροσωπευτικότητας των πολιτικών διαδικασιών και αποφάσεων γίνεται, λοιπόν, βασικό πρόβλημα της πολιτικής και συνταγματικής θεωρίας και αναγνωρίζεται ως μία από τις βασικές πηγές νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας» (Κ. ΔΟΥΖΙΝΑΣ, *Μεταξύ απολογίας και ουτοπίας*, 1986, σ. 53).

β) Καμία άλλωστε συνταγματική αναθεώρηση ως σήμερα δεν «έθιξε» τις βασικές διατάξεις από τις οποίες προκύπτει η καθιέρωση της αντιπροσωπευτικής αρχής. Και αυτό το γεγονός επιτρέπει την ενίσχυση του ιστορικού επιχειρήματος, ότι η αντιπροσωπευτική αρχή έχει βαθμιαία καταστεί στοιχείο του νοηματικού περιεχομένου του άρθρου 1 § 1.

γ) Εκτός όμως από τα δύο αυτά ιστορικά επιχειρήματα, ο χαρακτήρας της αντιπροσωπευτικής αρχής ως θεμελιώδους αρχής του Συντάγματος, μη υποκείμενης μάλιστα σε αναθεώρηση κατά το άρθρο 110 § 1, θα μπορούσε να στηριχθεί και στο άρθρο 26. Στη διάταξη αυτή οργανώνεται η άσκηση της κρατικής εξουσίας με βάση τις τρεις βασικές λειτουργίες, τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Παρατηρούμε, ως προς τη διάταξη αυτή, πως ούτε ευθέως ούτε υπαινικτικώς γίνεται αναφορά σε μορφές άμεσης συμμετοχής του Εκλογικού Σώματος στην άσκηση μιας εξουσίας. Αντιθέτως, π.χ. το γερμανικό Σύνταγμα στο αντίστοιχο άρθρο 20 ορίζει στην § 2 ότι οι εξουσίες ασκούνται από το λαό με εκλογές και «ψηφοφορίες» (δημοψηφίσματα). Η κρατική εξουσία και στις τρεις λειτουργικές της μορφές ασκείται από όργανα που εκλέγονται *περιοδικά*, με *αποφασιστικές* αρμοδιότητες, και έχουν η Βου-

λή μεν άμεση, η Κυβέρνηση δε και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έμμεση νομιμοποίηση από το Εκλογικό Σώμα.

4. Το Σύνταγμα όμως εισάγει, όπως μόλις σημειώθηκε, *κατ' αρχήν*, και όχι *αμιγές* αντιπροσωπευτικό σύστημα. Αυτό προκύπτει από το γεγονός πως υιοθετεί και σημαντικά στοιχεία άμεσης Δημοκρατίας. Ειδικότερα:

α) Το άρθρο 44 εισάγει δύο είδη δημοψηφισμάτων, το συμβουλευτικό και το νομοθετικό (βλ. εκτενώς παρακάτω § 13 IV και κριτική των θεσμών αυτών στον Α. ΣΒΩΛΟ, σ. 150 επ.).

β) Στοιχείο άμεσης Δημοκρατίας αποτελεί και η *παρεμβολή του Εκλογικού Σώματος κατά τη διαδικασία της αναθεώρησης*, σύμφωνα με το άρθρο 110 § 3 (βλ. και παραπάνω 2, ε).

γ) Η βασικότερη ίσως σχετικοποίηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος από το ίδιο το Σύνταγμα είναι η *αναγωγή του πολιτικού κόμματος σε θεσμό του Συντάγματος* (άρθρο 29). Ο θεσμός του πολιτικού κόμματος δημιουργεί τις προϋποθέσεις άμεσης συμμετοχής και μόνιμης δράσης των μελών των κομμάτων στη διαμόρφωση της πολιτειακής βούλησης. Με τη συνταγματική αναγνώριση των πολιτικών κομμάτων ως συνταγματικών θεσμών διαμόρφωσης της πολιτειακής βούλησης σχετικοποιείται η βασική αρχή του αντιπροσωπευτικού συστήματος, κατά την οποία το έργο του Εκλογικού Σώματος ολοκληρώνεται (αρχίζει και τελειώνει) με την επιλογή των αντιπροσώπων του και την παροχή πολιτικής εντολής-πλαισίου.

δ) Μια γενικότερη σχετικοποίηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος αποτελεί, τέλος, και η συμμετοχική αντίληψη για το λειτούργημα του πολίτη μέσα στη δημοκρατική διαδικασία. Τα θεμελιώδη δικαιώματα δεν διασφαλίζουν τον πολίτη μόνο στην ιδιωτική του δράση αλλά (κατ' εξοχήν) στη δημόσια. Αν, άλλωστε, κάποια δράση του πολίτη κινδυνεύει δεν είναι κατά κανόνα η ιδιωτική αλλά η δημόσια, δηλαδή η πολιτική, αφού με αυτήν *παρεμβαίνει* στο κοινωνικό γίγνεσθαι (δημόσιες συναθροίσεις, σύσταση ενώσεων, διδασκαλία, τέχνη, τύπος, απεργία κ.ο.κ.). Η παρέμβαση αυτή τον φέρνει σε σύγκρουση τόσο με διάφορα κέντρα κοινωνικής εξουσίας, όσο και με την κρατική εξουσία. Υπό την έννοια αυτή και με μια οριακή γενίκευση θα μπορούσε να θεωρηθεί, πως τα θεμελιώδη δικαιώματα, στην ιδεατή επίκληση και χρήση τους από τον ενεργό πολίτη, είναι δικαιώματα *πολιτικής συμμετοχής*. Τότε όμως στο μέτρο που γίνεται και αποτελεσματική τους χρήση αποτελούν πεδίο παραγωγής *κοινής γνώμης* (βλ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, σ. 40-43) αλλά και κοινωνικής εξουσίας, και συνακόλουθα πεδίο όπου συντελούνται διαδικασίες άμεσης Δημοκρατίας.

ε) Σύνθετο είναι το πρόβλημα των συμμετοχικών διαδικασιών που προ-

βλέπει το Σύνταγμα και η κοινή νομοθεσία (συλλογική σύμβαση εργασίας σε συνδυασμό με τη δικαιοπαραγωγική εξουσία των συνδικαλιστικών οργανώσεων, συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας διοίκησης, κοινωνικοποίηση δημόσιων επιχειρήσεων). Στο μέτρο που η συμμετοχή δεν αποτελεί μόνο «συμμετοχή θιγομένων» αλλά συμμετοχή πολιτών γενικά, οι θεσμοί συμμετοχή *συνιστούν στοιχεία άμεσης δημοκρατίας* (βλ. Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, σ. 43-91).

5. Τα στοιχεία αυτά της άμεσης Δημοκρατίας δεν συνιστούν αντίφαση προς τον κατ' αρχήν αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Ισχύουν παράλληλα και συμπληρωματικά προς τις αρχές του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Ειδικότερα:

α) Εάν δεχθεί κανείς πως η αντιπροσωπευτική αρχή θεσπίζεται από το Σύνταγμα στη γνήσια μορφή της, θα έπρεπε να θεωρήσει τις αρχές άμεσης Δημοκρατίας, που μόλις σημειώθηκαν (βλ. 4) ως αντισυνταγματικούς κανόνες του Συντάγματος, κάτι που, για όσους λόγους αλλού εκτίθεται (βλ. § 4 III 7), δεν γίνεται δεκτό.

β) Όπως σημειώσαμε κατά την προσέγγιση της δημοκρατικής αρχής (βλ. παραπάνω § 5), κάθε πολιτεία στην κάθε ιστορική της στιγμή έχει μια *πολιτευματική μοναδικότητα*. Εάν ως πολίτευμα εννοούμε την *απολύτως συγκεκριμένη μορφή* που αποκτά η σχέση κράτους και κοινωνίας σε μια έννομη τάξη, τότε υπάρχουν τόσα πολιτεύματα όσες και πολιτείες. Αυτό σημαίνει, ότι και η έννοια της αντιπροσωπευτικής αρχής αποκτά απολύτως συγκεκριμένο περιεχόμενο μόνο στο πλαίσιο ενός *συγκεκριμένου Συντάγματος*. Έτσι, *κάθε πολιτεία, ως συγκεκριμένη μορφή της «εν λειτουργία συνενώσεως δικαίου και κοινωνίας»* (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Εισαγωγή εις το πολιτειακόν δίκαιον*, 1939, σ. 9 επ.), αναδεικνύει το εκάστοτε συγκεκριμένο περιεχόμενο των αρχών που χαρακτηρίζουν το πολίτευμα. Ένα πολίτευμα είναι τόσο αντιπροσωπευτικό όσο ορίζει το Σύνταγμα αλλά και όσο προκύπτει από την ιστορική διαδικασία πραγμάτωσης του Συντάγματος, δηλαδή από την εν λειτουργία συνένωση δικαίου και κοινωνίας. Γι' αυτό δεχόμαστε πως το άρθρο 1 § 1 θεσπίζει *κατ' αρχήν* Δημοκρατία *αντιπροσωπευτική* με *αποκλίσεις* που εκφράζονται σε θεσμούς και αρχές *άμεσης* Δημοκρατίας.

γ) Η αντιπροσωπευτική αρχή με τις αποκλίσεις της υπέρ θεσμών και αρχών άμεσης Δημοκρατίας αποτελεί μια σύνθεση ιστορικά μεταβαλλόμενη. Έτσι, π.χ., η ερμηνευτική εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε *δικαιώματα πολιτικής συμμετοχής* (βλ. παραπάνω 4, δ) τα ανέδειξε σε στοιχείο άμεσης Δημοκρατίας, κάτι που δεν ήταν *ab initio* αλλά *έγιναν* μέσα στην ιστορική διαδικασία πραγμάτωσης του Συντάγματος όπως αυτή απο-

τυπώθηκε και στη θεωρία και στη νομολογία. Το ίδιο συμβαίνει και με την εξέλιξη του θεσμού του πολιτικού κόμματος (βλ. παραπάνω 4, γ), που βαθμιαία προσδιόρισαν τη λειτουργία του πολιτεύματος (βλ. και παρακάτω § 8).

VI. Ιστορική προοπτική

1. Ο μεγάλος ιστορικός αντίλογος στο αντιπροσωπευτικό σύστημα και στον σύμφυτο με αυτό φιλελευθερισμό υπήρξε η σοσιαλιστική ιδεολογία και η σοσιαλιστική πρακτική. Στον ατομισμό αντιπαρατέθηκε ο κρατισμός και στην αντιπροσωπευτική λειτουργία της Βουλής, με βάση το *mandat representatif*, αντιπαρατέθηκε η κατασκευή της άμεσης διακυβέρνησης από τους εργαζόμενους («εργατική τάξη»), που ήσαν συνδικαλιστικά οργανωμένοι, και τελικά από το (κυρίαρχο) πολιτικό κόμμα. Απέναντι σε αυτή τη δυναμική συγκρότηση της «εργατικής τάξης» άρχισε να οργανώνεται και η αστική τάξη σε οικονομικές και επαγγελματικές *ενότητες* (Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 130).

2. Η ιστορική αυτή σύγκρουση αλλοίωσε την οργάνωση της πολιτείας από κυρίως πολιτική σε κυρίως οικονομική, αποδυναμώνοντας έτσι την πολιτιστική βάση του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

3. Η πρόσφατη ανατροπή αυτών των ιστορικών δεδομένων στην Ευρώπη σηματοδοτεί ασφαλώς και μια νέα εποχή για τις πολιτισμικές βάσεις του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Δεν είναι τυχαία η νέα συζήτηση στο πεδίο του κοινοβουλευτικού δικαίου για την αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής αλλά και του *κάθε βουλευτή*. Και είναι σωστό ότι η ιστορική εξέλιξη, από τη γαλλική επανάσταση και μετά, αφαιρέσε από το δόγμα του *λαού ως ενότητας* την αίγλη που απέκτησε από τους θεωρητικούς της γαλλικής επανάστασης και από την πολιτική πρακτική του αστικού κράτους στην ακμή του. Όμως η κατάρρευση του υπαρκτού σοσιαλισμού δεν αναιρεί τις εγγενείς αδυναμίες του αντιπροσωπευτικού συστήματος ούτε επιτρέπει την ηθελημένη αγνόηση των κινδύνων παρακμής. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα, από τη λογική του, καθιστά το *ρόλο των αντιπροσώπων*, την πρακτική τους και την αξιοπιστία τους καθοριστικούς παράγοντες για τη λειτουργία της πολιτείας ως εν λειτουργία συνένωση δικαίου και κοινωνίας (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ).

§ 7. Η κοινοβουλευτική αρχή

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Ιστορικά προλεγόμενα IV. Η κοινοβουλευτική αρχή κατά το Σύνταγμα V. Οι προοπτικές του κοινοβουλευτικού συστήματος.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Ορισμένα από τα θέματα που τίγονται εδώ έχουν εν μέρει αντιμετωπισθεί στον πρώτο τόμο, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 29, καθώς και στον παρόντα τόμο, στις §§ 14 και 15. Υπό την έννοια αυτή, χρήσιμη είναι και εδώ η βιβλιογραφία που αναφέρεται στις δύο αυτές παραγράφους. Ας συγχωρεθεί η επανάληψη ορισμένων βιβλίων και άρθρων που κρίνεται ως απολύτως αναγκαίο να αναφερθούν και εδώ.

α) Σχετικά με την ιστορία, τη γένεση και την εξέλιξη της κοινοβουλευτικής αρχής βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, κυρίως σ. 415 επ., Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Ο διορισμός και η παύση των Κυβερνήσεων στην Ελλάδα*, 1981, Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της Κυβέρνησης*, 1988, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, *Οι πολιτικοί θεσμοί σε κρίση 1922-1974. Όψεις της ελληνικής εμπειρίας*, 1983, κυρίως σ. 239 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, I, σ. 298-310, Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, *Τα Ιουλιανά*, 1966, Α. ΒΑΜΒΕΤΣΟΣ, «Παρεκβάσεις του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος» στο *Σύμμεικτα Α. Σβώλου*, 1960, σ. 255-304, Η. ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Ο κοινοβουλευτισμός εν Ελλάδι ως πολιτικός και νομικός κανών*, τχ. Α', 1929, Η. ΖΕΓΓΕΛΗΣ, *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, 1906, Ν.-Π. ΔΙΑΜΑΝΤΟΥΡΟΣ, «Η εγκαθίδρυση του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα και η λειτουργία του κατά τον 19ο αιώνα» στο Δ. Γ. ΤΣΑΟΥΣΗΣ (επιμ.), *Όψεις της ελληνικής κοινωνίας του 19ου αιώνα*, 1984, Χ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, *Η οργάνωσις της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών*, 1931, Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Ο Κοινοβουλευτισμός* (ανάτυπο), 1931, Π. ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΣ, *Νόθος κοινοβουλευτισμός και δικτατορία*, 1926, Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Το κοινοβουλευτικόν σύστημα εν τη νεωτάτη αυτού εξελίξει*, 1921.

β) Για την εφαρμογή της κοινοβουλευτικής αρχής κατά το ισχύον Σύν-

ταγμα και σε σχέση με την αναθεώρηση του 1986, που οργάνωσε κατά νέο τρόπο (σε σύγκριση με την παλαιότερη ρύθμιση του άρθρου 37 του Συντάγματος 1975 που αναθεωρήθηκε) τη διαδικασία ανάδειξης Κυβέρνησης βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1989, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Το πολίτευμα της “Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας” και η πεντάχρονη λειτουργία του» στο *Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975*, 1981, σ. 247-261, ο ίδιος, «Ο “αδιαφανής αναπροσδιορισμός” της μορφής του πολιτεύματος στη σύγχρονη αναθεώρηση του 1986», *ΔΠολ* 13-14 (1988), σ. 137-146, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975*, 1980, ο ίδιος, *Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος μετά τη συνταγματική πρακτική 1975-1985 και την πρόταση για αναθεώρηση*, 1986, ο ίδιος, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα του 1975/1986*, 1987, ο ίδιος, *Μαθήματα*, I, σ. 477-550, Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το κοινοβουλευτικό σύστημα», *ΔΠολ* 11 (1985), σ. 63-84.

γ) Τα προβλήματα της λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος, η παθογένεια που το χαρακτηρίζει και οι προοπτικές που διαγράφονται για το μέλλον αποτελούν το επίκεντρο της θεματικής των: Γ. ΑΝΙΟΛΙ, *Ο μετασχηματισμός της δημοκρατίας*, 1972, Α. ΣΒΩΛΟΣ, «Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας» στο *Νομικά Μελέται*, τ. II, 1936, σ. 245 επ., Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, *Η δομική αντιπολίτευση*, 1979, Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ / Μ. DUVERGER, «Προεδρικό σύστημα και νεοκοινοβουλευτισμός», *ΕΔΔ* 8 (1964), σ. 113 επ. Βλ. επίσης, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 315 επ., Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991, σ. 288-332.

2. Από τη γερμανική βιβλιογραφία βλ. CARL SCHMITT, *Die geistgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, 1926, Η. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, 1973, L. KISSLER, *Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie-Empirie-Reform*, 1976, S. MAGIERA, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes - Eine Untersuchung zu der Stellung und den Aufgaben des Deutschen Bundestages*, 1979, Κ.-U. MEYN, *Kontrolle als Verfassungsprinzip. Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1982, Η.-P. SCHNEIDER, «Das parlamentarische System» στο *Handbuch des Verfassungsrechts*, σ. 239 επ., ο ίδιος, *Die parlamentarische Opposition im Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 1974, Κ. v. BEYME,

«Wandlungen des Parlamentarismus» στο *Parlamentsrecht*, σ. 101-114, Ο. MEYER, «Das parlamentarische System des Grundgesetzes», *VVDStRL* 33 (1975), σ. 69-108, Ρ. BADURA, «Die parlamentarische Demokratie» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. I, σ. 953-986 και τέλος, Κ. KLUXEN (εκδ.), *Parlamentarismus*, 1967, που περιλαμβάνει είκοσι έξι μελέτες για τη θεωρία του κοινοβουλευτισμού, για την ιστορία του, για τη θέση της Βουλής ως παράγοντα της πολιτικής απόφασης, για τη σχέση Κυβέρνησης και Κοινοβουλίου, για τη σύνδεση της Βουλής με τα πολιτικά κόμματα και τέλος για την κοινοβουλευτική αντιπολίτευση. Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. Β. MIRKINE-GUÉTZÉVITCH, «Les nouvelles tendances du droit constitutionnel. Le renforcement de l'exécutif et le régime parlementaire», *RDP* (1930), σ. 490 επ., επίσης, «Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre», *Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, 1936, Β. CHANTEBOUT, «Le contrôle parlementaire», *Documents d'études. La documentation française*, 1.14, 1988, σ. 22-40, Ph. LAUVAUX, «Le parlementarisme», *Que sais-je*, 1987, ο ίδιος, *Parlamentarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, 1988, Β. WALEFFE, *Le Roi nomme et révoque ses ministres. La formation et la démission des gouvernements en Belgique depuis 1944*, 1971. Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. D. BUTLER, *Governing without a Majority. Dilemmas for Hung Parliaments in Britain*, 1986.

II. Εισαγωγικά

1. Εξετάζουμε την κοινοβουλευτική αρχή ως θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματός μας ερευνώντας δύο θέματα, τα οποία αποτελούν τους κεντρικούς άξονες του κοινοβουλευτικού συστήματος. Το *κοινοβουλευτικό σύστημα* δεν ταυτίζεται με τον *κοινοβουλευτισμό* ως πολιτική θεωρία· αποτελεί μια μορφή οργάνωσης της σχέσης ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στη Βουλή, έτσι ώστε η Κυβέρνηση να εξαρτάται από το Κοινοβούλιο. Το πρώτο θέμα αναφέρεται στην *ιδιαίτερη θέση που έχει η Βουλή* στο σύνολο των οργάνων του κράτους, αλλά και γενικότερα στο πολίτευμα. Το δεύτερο θέμα αναφέρεται στην *εξάρτηση που έχει η Κυβέρνηση από το Κοινοβούλιο*, ως συνέπεια της υπερέχουσας θέσης της Βουλής.

2. Ο *πρωταρχικός πολιτειακός ρόλος της Βουλής* απορρέει πρώτον, από

την άμεση νομιμοποίηση των μελών της, και δεύτερον, από τη σπουδαιότητα των αρμοδιοτήτων της. Ειδικότερα:

α) Το Κοινοβούλιο είναι το μόνο όργανο του κράτους που εκλέγεται άμεσα από το ανώτατο όργανο του κράτους, δηλαδή το Εκλογικό Σώμα (βλ. παρακάτω § 14): η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχουν έμμεση νομιμοποίηση του Εκλογικού Σώματος, εφόσον η μεν Κυβέρνηση απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο δε Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από το Κοινοβούλιο. Υπέρ της Βουλής άλλωστε λειτουργεί και το *τεκμήριο αρμοδιότητας*, έτσι ώστε στην περίπτωση που δεν ορίζεται συγκεκριμένο όργανο για την άσκηση μιας αρμοδιότητας, αποφασίζει σχετικά η Βουλή. Το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ του Κοινοβουλίου έχει μεγαλύτερη σημασία στα πολιτεύματα που δεν προβλέπουν την ύπαρξη και λειτουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου, όπως είναι το δικό μας.

β) Η Βουλή ασκεί τις εξής, συνοπτικά, αρμοδιότητες: θέτει κανόνες δικαίου (νομοθεσία), ελέγχει τις πράξεις της Κυβέρνησης (κοινοβουλευτικός έλεγχος), εκλέγει τον Πρόεδρο Δημοκρατίας, έχει αρμοδιότητες με δικαστικό χαρακτήρα και, τέλος, προσφέρει το πλαίσιο για τη διεξαγωγή δημοσίου διαλόγου (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 14 V επ.).

3. Η *εξάρτηση της Κυβέρνησης από τη Βουλή* αποτελεί τον πυρήνα της κοινοβουλευτικής αρχής. Η Κυβέρνηση εξαρτάται από το Κοινοβούλιο τόσο κατά τη χρονική στιγμή της ανάδειξής της, με τον διορισμό του Πρωθυπουργού και την παροχή, ή μη, ψήφου εμπιστοσύνης (βλ. παρακάτω § 15 IV A), όσο και κατά τη διάρκεια της παραμονής της στην εξουσία, με τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου (βλ. παρακάτω § 14 VI). Ιδιαίτερα θα σταθούμε στην ανάδειξη της Κυβέρνησης, διότι εκεί κυρίως αποτυπώνονται ανάγλυφα οι λεπτές ισορροπίες που διέπουν την πρωταρχική συνταγματική σχέση Βουλής και Κυβέρνησης.

4. Το κοινοβουλευτικό σύστημα αποτελεί *μορφή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας*. Αυτό σημαίνει ότι το κοινοβουλευτικό σύστημα δεν είναι η αποκλειστική μορφή πολιτεύματος που εξειδικεύει τη δημοκρατική αρχή, δεν αποτελεί συνεπώς συστατικό στοιχείο της δημοκρατίας. Χαρακτηριστικό του προεδρικού συστήματος, σε αντίθεση με το κοινοβουλευτικό, είναι η απόλυτη διάκριση των λειτουργιών: ο Πρόεδρος διορίζει και παύει ελεύθερα τους Υπουργούς του, οι οποίοι δεν εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τα αντιπροσωπευτικά σώματα, χωρίς ο Πρόεδρος να έχει τυπικά ούτε τη δυνατότητα

παρέμβασης στο έργο τους, ούτε τη δυνατότητα διάλυσής τους. Και στο προεδρικό σύστημα είναι αυτονόητο ότι τα αντιπροσωπευτικά σώματα ασκούν έλεγχο στην Κυβέρνηση. Η διαφορά ανάμεσα στο προεδρικό και στο κοινοβουλευτικό σύστημα έγκειται στο αποτέλεσμα της άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου: στο προεδρικό σύστημα, όπου έχουμε απόλυτη διάκριση λειτουργιών, η ευθύνη της Κυβέρνησης δεν μπορεί να οδηγήσει σε παραίτησή της· αντίθετα, στο κοινοβουλευτικό σύστημα, όπου έχουμε διασταύρωση της νομοθετικής με την εκτελεστική λειτουργία, η ευθύνη της Κυβέρνησης μπορεί να οδηγήσει στην αναγκαστική παραίτησή της.

III. Ιστορικά προλεγόμενα

1. Το κοινοβουλευτικό σύστημα πρωτοεμφανίστηκε στην Αγγλία, υπό τη μορφή του θεσμού της υπουργικής ευθύνης για πράξεις και παραλείψεις τόσο των ίδιων των Υπουργών, όσο και του βασιλιά, ο οποίος καλύπτεται από το δόγμα «the King can do no wrong» (ο βασιλιάς δεν μπορεί να πράξει εσφαλμένως). Η διαδικασία του impeachment (παραπομπή σε δίκη) που συχνά οδηγούσε στην ποινική καταδίκη του Υπουργού, τον οποίο παρέπεμπε η Βουλή, εφαρμόστηκε ήδη από το 1376 στην Αγγλία, προκειμένου να απαλλαγεί το Κοινοβούλιο από ανεπιθύμητους συμβούλους του βασιλιά. Εξέλιξη της ποινικής ευθύνης των Υπουργών αποτέλεσε η πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής, υπό την έννοια ότι οφείλει η Κυβέρνηση να παραιτηθεί όταν στερείται την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου (για την εννοιολογική και, κατά συνέπεια, νομική διαφοροποίηση βλ. παρακάτω § 15 X επ.).

2. Στην Ελλάδα, υπό την ισχύ του Συντάγματος 1864 που καθιέρωσε το δημοκρατικό πολίτευμα, προβλεπόταν το δικαίωμα της Βουλής να απευθύνει κατηγορία κατά Υπουργών (άρθρο 80: «Η Βουλή έχει το δικαίωμα να κατηγορή τους Υπουργούς ενώπιον επί τούτω δικαστηρίου...») και να τους ελέγχει πολιτικά (άρθρα 58 εδ. β και 78 εδ. β). Η κοινοβουλευτική ευθύνη της Κυβέρνησης καθιερώθηκε ως νομικός κανόνας από το Σύνταγμα 1925 (άρθρο 86: «Η Κυβέρνησις πρέπει να απολαύη της εμπιστοσύνης της Βουλής») και συμπληρώθηκε από το Σύνταγμα 1927 (άρθρο 89: «...Οφείλει [η Κυβέρνησις] μόλις καταρτισθή και δύναται οποτεδήποτε άλλοτε να ζητή-

ση ψήφον εμπιστοσύνης από την Βουλήν»). Την ίδια διατύπωση για τη ρύθμιση της κοινοβουλευτικής ευθύνης υιοθετεί και το Σύνταγμα 1952 (άρθρο 78).

3. Η κοινοβουλευτική ευθύνη της Κυβέρνησης, όπως θεσπίζεται στα παλαιότερα ελληνικά Συντάγματα, εμφανίζεται *υπό τη μορφή της ψήφου εμπιστοσύνης που ζητά η Κυβέρνηση από τη Βουλή, μετά το διορισμό της από τον αρχηγό του κράτους*. Παρατηρούμε, λοιπόν, ότι τα παλαιότερα Συντάγματα ανήγαγαν την εξάρτηση της Κυβέρνησης από τη Βουλή σε συνταγματικό κανόνα, ρυθμίζοντας την ψήφο εμπιστοσύνης και δυσπιστίας, *χωρίς όμως καθόλου να αναφέρονται στο ζήτημα του προσώπου που διορίζεται Πρωθυπουργός από τον αρχηγό του κράτους*. Η πολιτική σημασία της επιλογής από τον αρχηγό του κράτους του προσώπου που θα διορισθεί Πρωθυπουργός και κατόπιν θα εμφανισθεί επικεφαλής της Κυβέρνησης προκειμένου να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή, είναι, όμως, προφανής: άλλωστε το αποδεικνύει η συνταγματική μας ιστορία. Πράγματι, έως το 1875, ο βασιλιάς Γεώργιος Α΄ έκανε κατάχρηση της αρμοδιότητάς του να διαλύει τη Βουλή και να αντικαθιστά τις κυβερνήσεις που δεν συμφωνούσαν με την πολιτική του. Η αντίθεση του νέου τότε πολιτικού Χαρίλαου Τρικούπη με την πρακτική αυτή του βασιλιά τον οδήγησε στη δημόσια άσκηση οξείας κριτικής, με τη δημοσίευση άρθρου υπό τον τίτλο «Τις πταίει». Δημιουργήθηκε πολιτική ένταση, η οποία τελικώς οδήγησε τον Γεώργιο να αναθέσει στον Τρικούπη το σχηματισμό νέας Κυβέρνησης. Στον βασιλικό λόγο του θρόνου (που κατά παράδοση συνέτασσε ο εκάστοτε Πρωθυπουργός) ο Τρικούπης είχε περιλάβει την εξής περικοπή: «Απαιτών, ως απαραίτητον προσόν των καλουμένων παρ' εμού εις την κυβέρνησιν του τόπου την δεδηλωμένην προς αυτούς εμπιστοσύνην της πλειοψηφίας των αντιπροσώπων του έθνους, απεκδέχομαι, ίνα η Βουλή καθιστά εφικτήν την ύπαρξιν του προσόντος τούτου, ού άνευ αποβαίνει αδύνατος η εναρμόνιος λειτουργία του πολιτεύματος». Με την περικοπή αυτή εισήχθη στη συνταγματική μας ιστορία *η αρχή της δεδηλωμένης*, η οποία αφορά το πρόσωπο που διορίζεται Πρωθυπουργός και ειδικότερα τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί. Με άλλα λόγια, ήδη από το 1875 διατυπώνεται η κοινοβουλευτική αρχή ως σύνθεση δύο επιμέρους αρχών που εκδηλώνονται σε δύο διαφορετικές χρονικές στιγμές.

α) Η πρώτη στιγμή είναι ο διορισμός του Πρωθυπουργού. Το πρόσωπο που διορίζει ο αρχηγός του κράτους δεν επιλέγεται κατά την ελεύθερη κρίση του, αλλά πρέπει να *τεκμαίρεται* ότι «διαθέτει» την πλειοψηφία των βουλευτών. *Σύμφωνα, λοιπόν, με την αρχή της δεδηλωμένης, διορίζεται*

Πρωθυπουργός ο αρχηγός του κόμματος που έχει λάβει την απόλυτη πλειοψηφία των κοινοβουλευτικών εδρών στις εκλογές. Η αρχή της δεδηλωμένης συνιστά ένα τεκμήριο, μια εύλογη υπόθεση, ότι οι βουλευτές, που εξελέγησαν υπό τη σημαία ενός κόμματος, εμπιστεύονται και στηρίζουν τον αρχηγό του κόμματος αυτού.

β) Η δεύτερη στιγμή είναι η *παροχή ψήφου εμπιστοσύνης* της πλειοψηφίας των βουλευτών προς την Κυβέρνηση. Πράγματι, μετά το διορισμό του Πρωθυπουργού, αυτός επιλέγει τους Υπουργούς του, τους οποίους διορίζει ο αρχηγός του κράτους, και κατόπιν εμφανίζεται η Κυβέρνηση (Πρωθυπουργός και Υπουργοί) ενώπιον της Βουλής για να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης, προκειμένου να αναλάβει τη διακυβέρνηση της χώρας. Η *ψήφος εμπιστοσύνης* δεν αποτελεί τεκμήριο, όπως η αρχή της δεδηλωμένης, αλλά *συγκεκριμένο αριθμητικό αποτέλεσμα* που προκύπτει από την κοινοβουλευτική διαδικασία κατά την οποία ψηφίζουν τα μέλη της Βουλής, όπου και εκφράζουν ή δεν εκφράζουν την εμπιστοσύνη τους προς την Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση αναλαμβάνει τα καθήκοντά της, όταν από την ψηφοφορία προκύψει ότι έχει λάβει την πλειοψηφία των θετικών ψήφων των βουλευτών.

4. Εάν συγκρίνουμε τη ρύθμιση των Συνταγμάτων που ίσχυσαν μετά τη διατύπωση της κοινοβουλευτικής αρχής από τον Χ. Τρικούπη θα διαπιστώσουμε την εξής αναντιστοιχία: Όπως σημειώθηκε προηγουμένως, ήδη από το 1875 διατυπώθηκε ότι η κοινοβουλευτική αρχή στην πλήρη της εφαρμογή προϋποθέτει τόσο την *αρχή της δεδηλωμένης* (δηλαδή το τεκμήριο ότι ο διοριζόμενος Πρωθυπουργός διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών), όσο και την *παροχή ψήφου εμπιστοσύνης* προς την Κυβέρνηση που έχει διορισθεί. Τα Συντάγματα που επακολούθησαν δεν υιοθέτησαν πλήρως την κοινοβουλευτική αρχή, παρά ανήγαγαν ρητά σε νομικό κανόνα μόνο την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, ρυθμίζοντας ταυτόχρονα τη συναφή ψήφο δυσπιστίας. Σύμφωνα, πάντως, με την κρατούσα θεωρία, η αρχή της δεδηλωμένης, έχοντας ισχύ συνταγματικού εθίμου, δέσμευε τον αρχηγό του κράτους να διορίζει Πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που διέθετε την πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών. Σωστά, λοιπόν, επισημαίνει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Εγγυήσεις*, II, σ. 427) υπό την ισχύ του Συντάγματος 1952, ότι ο βασιλιάς είναι διεκπεραιωτής της θέλησης του κυρίαρχου Λαού, όπως αυτός εκφράζεται μέσω της εκάστοτε πλειοψηφίας της Βουλής. Με το σκεπτικό αυτό συνεχίζει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (στο ίδιο, σ. 439), εφ' όσον υπό το κοινοβουλευτικό σύστημα και η Κυβέρνηση εκφράζει τη θέληση της πλειοψηφίας της Βουλής, είναι αυτονόητο

ότι η συγκρότηση της Κυβέρνησης αποτελεί υπόθεση κατ' εξοχήν κοινοβουλευτική.

5. Η κοινοβουλευτική αρχή δεν έγινε σεβαστή από τον κληρονομικό αρχηγό του κράτους, υπό την ισχύ του Συντάγματος 1952, παρά την ισχύ της αρχής της δεδηλωμένης κατά συνταγματικό έθιμο και της αρχής της ψήφου εμπιστοσύνης κατά ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 78). Η παραβίαση των σχετικών συνταγματικών διατάξεων από τον τότε βασιλιά ξεκίνησε από το 1955 για να καταλήξει να προσλάβει διαστάσεις βασιλικού πραξικοπήματος το 1965. Γράφει σχετικά ο Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ: «Το πρόβλημα τέθηκε κατά τρόπο δραματικότερο, τον Ιούλιο του 1965, όταν μετά από νέα διαφωνία με το Βασιλιά, που αφορούσε τη φορά αυτή το πρόσωπο του υπουργού Εθνικής Αμύνης, ο πρωθυπουργός Γ. Παπανδρέου αναγκάστηκε να παραιτηθεί, παρά την άνετη ψήφο εμπιστοσύνης που είχε πάρει, λίγες εβδομάδες νωρίτερα, στη Βουλή. Εν αγνοία του απερχόμενου πρωθυπουργού, ο βασιλιάς διόρισε στη θέση του, την ίδια τη μέρα της παραίτησης του τελευταίου, τον πρόεδρο της Βουλής, Γ. Αθανασιάδη-Νόβα, μέλος του κόμματος της Ενώσεως Κέντρου του Γ. Παπανδρέου, πράγμα που προκάλεσε μια χωρίς προηγούμενο πολιτική κρίση, οι επιπτώσεις της οποίας έφθασαν ως την 21η Απριλίου 1967, ημερομηνία του πραξικοπήματος των συνταγματαρχών. Πράγματι, μετά την ήττα της κυβέρνησης Νόβα στη Βουλή, ο Βασιλιάς επέμεινε να διορίζει ως πρωθυπουργούς, μέλη του πλειοψηφούντος Κόμματος της Ενώσεως Κέντρου, παρά την αντίθεση της συντριπτικής πλειοψηφίας των βουλευτών της και του αρχηγού της Γ. Παπανδρέου, ο οποίος ζητούσε την άμεση διάλυση της Βουλής και τη διεξαγωγή εκλογών, που μόνες αυτές μπορούσαν, κατά τη γνώμη του, να βγάλουν τη χώρα από το αδιέξοδο. Μετά από δύο νέες εξίσου ατυχείς απόπειρες, ο τέταρτος βασιλικής υπόδειξης πρωθυπουργός, Σ. Στεφανόπουλος, κατόρθωσε να πάρει ψήφο εμπιστοσύνης στη Βουλή με πλειοψηφία δύο ψήφων, χάρη στην ψήφο της Δεξιάς και μερικών κεντρικών βουλευτών που, ενδίδοντας σε ποικίλες πιέσεις, όχι πάντα ανυστερόβουλα, εγκατέλειψαν το κόμμα του Γ. Παπανδρέου, για να υποστηρίξουν την κυβέρνηση των “αποστατών”» (σ. 243-244). Η οξύτατη πολιτική και θεσμική κρίση, κυρίως από το 1965 και μετά οδήγησε στην κατάλυση του Συντάγματος 1952 και στην επιβολή στρατιωτικής δικτατορίας. Μετά την επαναφορά στη συνταγματική νομιμότητα, το 1974, πρωταρχικό μέλημα της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής του 1975 υπήρξε η πλήρης καθιέρωση της κοινοβουλευτικής αρχής, με την αναγωγή της αρχής της δεδηλωμένης σε γραπτό συνταγματικό κανόνα. Με τον τρόπο αυτό, η εξάρτηση της Κυβέρνη-

σης από τη Βουλή καθιερώθηκε πλήρως σε συνταγματικό κείμενο, έναν αιώνα μετά τη διατύπωσή της.

IV. Η κοινοβουλευτική αρχή κατά το Σύνταγμα

1. Την κοινοβουλευτική αρχή υιοθετεί το Σύνταγμά μας, οργανώνοντας την ανάδειξη της Κυβέρνησης και ρυθμίζοντας την ψήφο εμπιστοσύνης και δυσπιστίας. Πράγματι, στο άρθρο 37 κατοχυρώνεται η αρχή της δεδηλωμένης (§ 2 εδ. α: «Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών»). Την ίδια ακριβώς διατύπωση είχε και το άρθρο 37 § 2 εδ. α του Συντάγματος 1975 πριν από την αναθεώρηση του 1986. Στην ελληνική συνταγματική ιστορία, για πρώτη φορά το 1975, θεσπίζεται διάταξη που ρητά κατοχυρώνει την αρχή της δεδηλωμένης. Ανάλογα με το εκλογικό αποτέλεσμα και την ύπαρξη ή όχι κόμματος που να διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών, προβλέπονται με κάθε λεπτομέρεια οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Τις διαδικασίες αυτές εξετάζουμε διεξοδικά στο πλαίσιο του οργάνου «Κυβέρνηση» (βλ. παρακάτω § 15 IV). Τις διαδικασίες αυτές, απολύτως συνοπτικά τις μνημονεύουμε και στο πλαίσιο της παρουσίασης της κοινοβουλευτικής αρχής για να διευκολυνθεί ο αναγνώστης. Έτσι:

α) Στην περίπτωση που κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών, εκκινεί η διαδικασία των διερευνητικών εντολών τις οποίες δίδει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας στους αρχηγούς των κομμάτων κατά τη σειρά της κοινοβουλευτικής τους δύναμης (άρθρο 37 § 2 εδ. β και § 3 εδ. α και β).

β) Εάν η διαδικασία των διερευνητικών εντολών αποβεί άκαρπη, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, σε μια τελευταία προσπάθεια σχηματισμού Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων. Σκοπός αυτής της προσπάθειας είναι να επιτευχθεί σχηματισμός Κυβέρνησης από δύο ή περισσότερα κόμματα, που θα συγκεντρώνει την προφανή και βέβαιη εμπιστοσύνη τουλάχιστον εκατόν πενήντα ένα βουλευτών. Κατά τη διαδικασία αυτή θα πρέπει επίσης τα κόμματα να αποφασίσουν ποιον θα υποδείξουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, για να τον διορίσει ως Πρωθυπουργό (άρθρο 37 § 3 εδ. γ, φράση πρώτη).

γ) Εφ' όσον βεβαιωθεί η αδυναμία των πολιτικών κομμάτων να συμφωνήσουν στο σχηματισμό Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, το

Σύνταγμα οργανώνει το σχηματισμό εκλογικών Κυβερνήσεων (άρθρο 37 § 3 εδ. γ, φράση δεύτερη και τρίτη).

2. Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986 επέφερε μια σημαντική τροποποίηση στα του διορισμού του Πρωθυπουργού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Το αναθεωρημένο άρθρο 37 § 3 ολοκληρώνει πλέον την *πλήρη κατοχύρωση της κοινοβουλευτικής αρχής*. Σύμφωνα με το παλαιό (πριν από την αναθεώρηση του 1986) άρθρο 37, εάν κανένα κόμμα δεν διέθετε την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών και δεν τελεσφορούσαν οι διερευνητικές εντολές (η πρώτη, υποχρεωτική, η δεύτερη, δυνητική), ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να «διορίση Πρωθυπουργόν... μέλος ή μη της Βουλής, δυνάμενον κατά την κρίσιν του να τύχη ψήφου εμπιστοσύνης». Με τη ρύθμιση αυτή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε την ευχέρεια να αγνοήσει τον δεδομένο συσχετισμό των πολιτικών δυνάμεων, όπως αποτυπώνονταν σε συγκεκριμένους κομματικούς σχηματισμούς, και να δημιουργήσει, με διασπάσεις κομμάτων και αναδείξεις Πρωθυπουργών, κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες χωρίς καμία ανταπόκριση στη λαϊκή βούληση, όπως τουλάχιστον αυτή εκφράστηκε μέσω των εκλογών. Το αναθεωρημένο άρθρο 37 οργανώνει την ανάδειξη της Κυβέρνησης με τυποποιημένη διαδικασία, που προβλέπει τρεις ή κατ' εξαίρεση τέσσερις διερευνητικές εντολές και υποχρέωση του Προέδρου της Δημοκρατίας να αναθέτει τη διερευνητική εντολή ή την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης «σ' αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος» (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 34 επ. και παρακάτω § 15 IV).

3. Σύμφωνα με το άρθρο 84 § 1 εδ. α «η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής». Με τη σαφή αυτή διατύπωση το Σύνταγμά μας ρυθμίζει τις σχέσεις Βουλής και Κυβέρνησης, επαναλαμβάνοντας τον κοινοβουλευτικό κανόνα, που αποτελεί γραπτό Συνταγματικό Δίκαιο από το 1925 (βλ. προηγουμένως III 2). Η έκφραση της εμπιστοσύνης του Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση απαιτείται οπωσδήποτε μετά το διορισμό του Πρωθυπουργού και των Υπουργών. Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού, η *Κυβέρνηση υποχρεούται να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή*. Αυτή είναι η υποχρεωτική μορφή της ψήφου εμπιστοσύνης· δεν είναι όμως η μοναδική μορφή. Η δυνητική θέση ζητήματος εμπιστοσύνης από την Κυβέρνηση, καθ' όλη τη διάρκεια της τετραετίας, αποτελεί τη δεύτερη περίπτωση ψήφου εμπιστοσύνης. Τρίτη περίπτωση είναι η θέση ζητήματος δυσπιστίας, πρακτικά από την Αντιπολίτευση. Οι τρεις μορφές, υπό τις οποίες το Σύνταγμα οργανώνει τη διαδι-

κασία έφρασης εμπιστοσύνης της Βουλής προς την Κυβέρνηση (άρθρο 84 §§ 1-7), διασφαλίζουν τη στήριξη της Κυβέρνησης από την πλειοψηφία της Βουλής τόσο κατά την ανάληψη των καθηκόντων της, όσο και καθ' όλη τη διάρκεια άσκησης του κυβερνητικού έργου.

[Για τα ποικίλα προβλήματα που εμφανίζει η οργάνωση της ψήφου εμπιστοσύνης υπό τις τρεις εκδοχές της βλ. αναλυτικά παρακάτω § 15 VI.]

4. Κύριο χαρακτηριστικό της κοινοβουλευτικής αρχής είναι, επίσης, ο θεσμός της ευθύνης των Υπουργών και Υφυπουργών. Η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών, καθώς και η ποινική και αστική τους ευθύνη, διασφαλίζει την εξάρτηση της Κυβέρνησης από τη Βουλή καθ' όλη τη διάρκεια της θητείας της (άρθρα 82, 83 και 85). Σύμφωνα με το άρθρο 85 εδ. α «Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου, καθώς και οι Υφυπουργοί είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης και καθένας από αυτούς για τις πράξεις ή παραλείψεις της αρμοδιότητάς του, σύμφωνα με τις διατάξεις των νόμων για την ευθύνη των Υπουργών» (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 15, VIII).

V. Οι προοπτικές του κοινοβουλευτικού συστήματος

1. Οι προοπτικές του κοινοβουλευτικού συστήματος, που υιοθετεί ως θεμελιώδη αρχή το Σύνταγμα, συνδέονται με την έως τώρα εξέλιξή του και με τη λεγόμενη «κρίση του κοινοβουλευτισμού».

2. Το μοντέλο του κλασικού κοινοβουλευτισμού παρουσιάζει μια μεγάλη αναντιστοιχία ανάμεσα στη θεωρία και στην πράξη. Τα Κοινοβούλια του 19ου αιώνα συχνά εμφανίζονται στη συνταγματική θεωρία ως χώροι ανταλλαγής προτάσεων και ιδεών για τα πολιτειακά ζητήματα από εκπροσώπους του έθνους, χωρίς κομματικές δεσμεύσεις, που τελικώς αποφασίζουν τις ορθές λύσεις με μόνο κριτήριο το εθνικό συμφέρον, ή αλλιώς το «γενικό καλό». Στην πραγματικότητα δύσκολα θα βρισκόταν παράδειγμα εφαρμογής αυτού του θεωρητικού μοντέλου, εφ' όσον η ύπαρξη Κοινοβουλίων, υπό την έννοια νομοθετικών σωμάτων με δεσμευτικές για τα άλλα πολιτειακά όργανα αρμοδιότητες, συνδέεται ιστορικά με τη διεύρυνση του εκλογικού δικαιώματος και με τη δημιουργία πολιτικών κομμάτων. Από

την αρχή λοιπόν της ύπαρξής τους, τα Κοινοβούλια αποτελούντο από βουλευτές που ανήκαν σε πολιτικά κόμματα με αντικρουόμενα πολιτικά προγράμματα, συγκρουόμενα κοινωνικά και οικονομικά συμφέροντα, με συνήθως διαφορετική εκλογική βάση. Είναι, άλλωστε, χαρακτηριστικό ότι ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα γίνεται λόγος για «κρίση του κοινοβουλευτισμού» τόσο στην Ιταλία, όσο και στη Γερμανία. Η κρίση αυτή εντοπίζεται από τους πολιτειολόγους εκείνης της εποχής σε δύο κυρίως σημεία. Το πρώτο συνίσταται στην αναπόφευκτη απομάκρυνση από την αρχή της στεγανής διάκρισης των λειτουργιών, εξ αιτίας της σύνδεσης του Κοινοβουλίου με την Κυβέρνηση, που αποτελεί το καίριο χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού συστήματος. Το δεύτερο σημείο αφορά τα προβλήματα διακυβέρνησης των χωρών που είχαν εφαρμόσει το κοινοβουλευτικό σύστημα. Στην πραγματικότητα, η πρώτη αυτή περίοδος εφαρμογής του κοινοβουλευτικού συστήματος, τον 19ο αιώνα, αποτελεί ένα μεταβατικό στάδιο για τα ευρωπαϊκά κράτη, που επιζητούν να συγκεράσουν την αυταρχική περίοδο διακυβέρνησης από τους μονάρχες του 18ου αιώνα με τη δημοκρατική διακυβέρνηση από το λαό, κατά τον 20ό αιώνα. Έτσι, εμφανίζεται έντονη η σύγκρουση ανάμεσα στον μονάρχη και στο Κοινοβούλιο με σημείο αιχμής την Κυβέρνηση που είναι υπεύθυνη τόσο απέναντι στον μονάρχη, όσο και απέναντι στη Βουλή. Από τα τέλη του 19ου αιώνα έως και σήμερα, η εξέλιξη του κοινοβουλευτικού συστήματος χαρακτηρίζεται από την αποτίναξη της εξάρτησης της Βουλής από τον αρχηγό του κράτους και ταυτοχρόνως από την ενδυνάμωση της σύνδεσης Βουλής και Κυβέρνησης.

3. Την πρώτη περίοδο εφαρμογής του κοινοβουλευτικού συστήματος ακολούθησε ο πρώτος παγκόσμιος πόλεμος, που είχε ως αναγκαία συνέπεια νέα προβλήματα πολιτειακής αστάθειας και εκ νέου αναφορά της θεωρίας στην «κρίση του κοινοβουλευτισμού». Σε όλο το διάστημα του μεσοπολέμου, που αποτελεί τη δεύτερη περίοδο του κοινοβουλευτικού συστήματος, ως λύση στις δυσλειτουργίες διακυβέρνησης των κρατών εμφανίζεται η ανάδειξη γραφειοκρατών, ειδικών, τεχνοκρατών, οι οποίοι χωρίς (υποτίθεται) κομματικές εξαρτήσεις και πολιτικές απόψεις θα εισηγούνται τις «ορθές» λύσεις. Παράλληλα εντείνεται η δυσπιστία του κράτους απέναντι στην πολιτική συμμετοχή των πολιτών, η επιφυλακτικότητα απέναντι στους κομματικούς σχηματισμούς, αλλά και απέναντι στα Κοινοβούλια, ενώ πρόβλημα δημιουργεί η έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης των τεχνοκρατών.

4. Από το 1945 περίπου έως σήμερα, η τρίτη περίοδος του κοινοβουλευτικού συστήματος εμφανίζει όλα εκείνα τα στοιχεία που συνιστούν τη λειτουργία του, όπως τη γνωρίζουμε σήμερα. Το κύριο χαρακτηριστικό είναι η μετακίνηση της αντίθεσης, στα πλαίσια της διάκρισης των λειτουργιών, από το ζεύγμα Κυβέρνηση-Κοινοβούλιο στο ζεύγμα κυβερνώσα πλειοψηφία-αντιπολίτευση. Η εξέλιξη αυτή δεν αποτελεί εξωσυνταγματικό φαινόμενο, όπως εκ πρώτης όψεως μπορεί να εκληφθεί όταν διαβάσει κανείς το άρθρο 26 του Συντάγματος, όπου η διάκριση των λειτουργιών εμφανίζεται σχεδόν απόλυτη (βλ. παρακάτω § 10). Σε άλλες όμως συνταγματικές διατάξεις, κυρίως, σε αυτές που αφορούν τη σχέση Βουλής και Κυβέρνησης (άρθρα 37, 38, 84), κατοχυρώνεται η διασταύρωση της νομοθετικής με την εκτελεστική λειτουργία.

5. Η κατά κόρον χρήση του όρου «κρίση του κοινοβουλευτισμού» πολλές φορές δημιουργεί σύγχυση μεταξύ τριών διαφορετικών επιπέδων ανάλυσης του κοινοβουλευτικού συστήματος. Ειδικότερα:

6. Το πρώτο επίπεδο αφορά τα συστατικά στοιχεία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, όπως αυτό σήμερα εφαρμόζεται. Η συνταγματικά ηθελημένη ταύτιση της Κυβέρνησης με την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, στο ιδεολογικό, πολιτικό και κομματικό πεδίο, συνεπάγεται τα εξής:

α) Τον ελεγκτικό ρόλο της Βουλής επωμίζεται κατά κύριο λόγο η αντιπολίτευση.

β) Η κυβερνώσα πλειοψηφία ασκεί, σχεδόν αποκλειστικώς στην πράξη, το νομοθετικό έργο. Η άνεση της κυβερνώσας πλειοψηφίας να νομοθετεί, δηλαδή να μετατρέπει την πολιτική της βούληση σε κανόνες δικαίου, εξαρτάται πάντως από την πλειοψηφία που διαθέτει στο σύνολο των βουλευτικών εδρών. Μια ελάχιστη κοινοβουλευτική πλειοψηφία (π.χ. 151 βουλευτές) σε συνδυασμό με μια δραστήρια και κοινοβουλευτικώς παρούσα αντιπολίτευση (που ζητά π.χ. ονομαστικές ψηφοφορίες) μπορούν να παραλύσουν το νομοθετικό έργο.

γ) Μια πραγματική αντίθεση, ή και σύγκρουση, ανάμεσα στην Κυβέρνηση και στη Βουλή προϋποθέτει σύγκρουση στο εσωτερικό του κυβερνώντος κόμματος ή του κυβερνώντος συνασπισμού κομμάτων.

δ) Η συνταγματική ευχέρεια των βουλευτών να διορίζονται Υπουργοί εντείνει τη σύνδεση Κυβέρνησης και Βουλής, ενώ συχνά είναι ο καταλύτης στη μονίμως υπέρπουσα αντιπαράθεση «κομματικών» και βουλευτών.

ε) Η Κυβέρνηση υποστηρίζεται κατά κανόνα από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία, ενώ η αντιπολίτευση αποτελείται από το σύνολο των μελών

των κοινοβουλευτικών ομάδων που δεν υποστηρίζουν την Κυβέρνηση, αλλά σταθερά εναντιώνονται στην κυβερνητική πολιτική. Η σύνθεση αυτή του Κοινοβουλίου από συμπαγείς ομάδες σε ένα, κατ' ουσίαν, δικομματικό πολιτικό περιβάλλον «εξαναγκάζει» την αντιπολίτευση να χρησιμοποιεί μέσα που εκφεύγουν από το κοινοβουλευτικό πεδίο, εφόσον εκεί η επίδρασή της είναι, τουλάχιστον ως προς το αριθμητικό αποτέλεσμα, αλυσιτελής. Έτσι, επιδιώκεται η προσφυγή στην κοινή γνώμη και η δημιουργία ζητημάτων που ενδεχομένως θα προξενήσουν τριβές στο κυβερνών κόμμα ή στον κυβερνητικό συνασπισμό.

Η εξέλιξη, που καταδεικνύεται από τα στοιχεία που παρατέθηκαν, δεν συνιστά κρίση, αποτελεί συνέπεια της αδήριτης ιστορικής προσαρμογής των συνταγματικών διατάξεων και της ερμηνείας τους στην πολιτική πραγματικότητα.

7. Το δεύτερο επίπεδο ανάλυσης του κοινοβουλευτικού συστήματος αφορά την, κάθε φορά συγκεκριμένη, εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων που οργανώνουν τη θεσμική εξάρτηση της Κυβέρνησης από τη Βουλή, σε σχέση με τις ίδιες αυτές τις συνταγματικές διατάξεις. Με άλλα λόγια, ο έλεγχος ορισμένου κοινοβουλευτικού συστήματος, ως προς την αποτελεσματικότητά του και τη συμβολή του στην εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος, προϋποθέτει την προηγούμενη αναφορά στους εξής παράγοντες:

α) Στη συνταγματική ρύθμιση της ανάδειξης της Κυβέρνησης και, μέσω αυτής, στην έρευνα της εξάρτησης που έχει η Κυβέρνηση από τη Βουλή, ίσως και από τον αρχηγό του κράτους.

β) Στην οργάνωση των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής και, μέσω αυτών, στη διαπίστωση της έκτασης και του βάθους του ελέγχου, που μπορεί να ασκήσει η Βουλή (κατ' ουσίαν η αντιπολίτευση) στην Κυβέρνηση.

γ) Στην κομματική διαστρωμάτωση, όπως εμφανίζεται κατά τις εκλογές, δηλαδή στο είδος του κομματικού συστήματος (τύποις ή ουσία δικομματικό, πολυκομματικό).

δ) Σημαντικότετος παράγοντας για την κομματική διαστρωμάτωση είναι το εκλογικό σύστημα (είδη αναλογικής, πλειοψηφικό). Ιδιαίτερο ρόλο, όταν ισχύει δικομματικό σύστημα, παίζει η ανάδειξη, ή μη, μέσω της εκλογικής διαδικασίας, ενός κόμματος «ρυθμιστή», που μπορεί να προσεταιρίζεται αλληλοδιαδόχως τους δύο μεγάλους κομματικούς σχηματισμούς.

ε) Στον συγκεκριμένο αριθμό βουλευτικών εδρών που διαθέτει η κυβέρνηση πλειοψηφία. Είναι σαφές, ότι μια ισχυρή κοινοβουλευτική πλειοψηφία δημιουργεί δύσκολες συνθήκες εργασίας των βουλευτών του κυβερνών-

τος κόμματος και των Υπουργών, επηρεάζοντας καθοριστικά τη λειτουργία της Βουλής, της Κυβέρνησης και του Προέδρου της Δημοκρατίας.

Οι πρώτοι δύο παράγοντες αναφέρονται στο περιεχόμενο συνταγματικών διατάξεων, ενώ οι δύο επόμενοι αφορούν συγκεκριμένο εκλογικό αποτέλεσμα και ορισμένο πολιτικό περιβάλλον. (Βλ. αναλυτικά H.-P. SCHNEIDER, «Gewaltenverschränkung zwischen Parlament und Regierung» στο D. MERTEN (επιμ.), *Gewaltentrennung im Rechtsstaat*, 1989, σ. 77-89 κυρίως σ. 84 επ.).

8. Το τρίτο επίπεδο ανάλυσης του κοινοβουλευτικού συστήματος αφορά τα προβλήματα και τις δυσλειτουργίες που δημιουργούν ορισμένες διατάξεις του Συντάγματός μας αλλά και του Κανονισμού της Βουλής. Οι δυσχέρειες αυτές άλλοτε σχετίζονται με την ύπαρξη αντικειμενικών προβλημάτων, όπως π.χ. η ανάγκη ψήφισης τεράστιου όγκου νομοσχεδίων, φορτωμένων συνήθως με πολλά τεχνικά και επιστημονικά στοιχεία· άλλοτε, όμως, σχετίζονται με εσκεμμένη κατάχρηση των δυνατοτήτων νομοθέτησης από την πλευρά της Κυβέρνησης, είτε ελέγχου από την πλευρά της αντιπολίτευσης, όπως π.χ. ο συχνότατος χαρακτηρισμός ενός νομοσχεδίου ως κατεπείγοντος, με συνέπεια να περιορίζεται στο ελάχιστο η συζήτηση στη Βουλή και κυρίως ο αντίλογος της αντιπολίτευσης. Τα πολλά και σύνθετα προβλήματα, που οφείλουν να αντιμετωπίσουν η Βουλή και η Κυβέρνηση δεν είναι δυνατόν εδώ, ούτε ως τίτλοι, να καταγραφούν. Μπορούμε απλώς να επισημάνουμε ότι η ερμηνεία των σχετικών ισχυουσών διατάξεων του Συντάγματος, του Κανονισμού της Βουλής και των νόμων, αλλά και η μελλοντική θέσπιση των σχετικών κανόνων δικαίου, από τον κοινό νομοθέτη είτε από τον μελλοντικό αναθεωρητικό νομοθέτη, θα πρέπει να έχουν ως κριτήριο την ενίσχυση του κοινοβουλευτικού συστήματος, με τη δημιουργία του κατάλληλου πολιτικού και νομικού πλαισίου.

§ 8. Η αρχή του πολυκομματισμού

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Το πολιτικό κόμμα στο ισχύον Σύνταγμα IV. Η αρχή του «πολυκομματικού κράτους».

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Η νομική μελέτη του θεσμού του πολιτικού κόμματος έχει οδηγήσει στη δημιουργία ενός ειδικού πλέον κλάδου, του «δικαίου των πολιτικών κομμάτων».

α) Στην Ελλάδα το πρώτο μεγάλο βήμα γίνεται με τη μονογραφία του Γ. ΔΡΟΣΟΥ, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, 1982, που αποτελεί το μόνο σχετικό συστηματικό έργο. Βλ. επίσης, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Τα πολιτικά κόμματα σαν συνταγματικός θεσμός», *ΣΘεμ* 8 (1980), σ. 52-60, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, *Πολιτικά κόμματα και Δημοκρατία*, 1958, Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η συνταγματική θέσις των πολιτικών κομμάτων*, 1974, Γ. ΔΑΦΝΗΣ, *Τα ελληνικά πολιτικά κόμματα 1821-1961*, 1961, Σ. ΚΟΤΣΙΑΝΟΣ, «Το κόμμα και η θέσις αυτού εν τω δικαίω», *EEN* 111 (1951), σ. 490-495, Π. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ, *Ανατομία της ελληνικής πολιτικής*, 1977.

β) Για ειδικότερα θέματα όπως το πρόβλημα της νομικής φύσης του πολιτικού κόμματος βλ. Χ. ΚΕΦΑΛΑΣ, «Η νομική φύση του πολιτικού κόμματος», *ΕλλΔνη* 22 (1981), σ. 320-331 και 408-418. Για το πρόβλημα της ενδοκομματικής Δημοκρατίας βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου*, 1983. Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα. Συμβολή στις πολιτικές προϋποθέσεις και στην ερμηνεία του άρθρου 29 του Συντάγματος 1975/1986*, 1987. Για το πρόβλημα της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων, βλ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, «Προϋποθέσεις και ζητήματα κρατικής οικονομικής ενίσχυσης των πολιτικών κομμάτων», *ΤοΣ Β* (1976), σ. 639-655, Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, «Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων», *ΚοινΕ* 1 (1989), σ. 3-15, Π. ΚΑΛΟΓΕΡΑΤΟΣ, «Η χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων και των εκλογικών αγώνων σαν πρόβλημα της δημοκρατίας», *ΤοΣ Γ* (1977), σ. 570-606,

Π. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ, *Κρατική επιδότηση των πολιτικών κομμάτων και κομματική δομή, χ.χ.* Βλ. επίσης Θ. ΤΖΩΝΟΣ, *Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα*, 1988,

2. α) Από τα ξενόγλωσσα συστηματικά έργα αναφέρουμε κυρίως τα εξής: Κ. HESSE/Ε. KAFKA, «Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat», *VVDStRL* 17 (1959), W. HENKE, *Das Recht der politischen Parteien*, 1972, Κ. Η. SEIFERT, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975. D. TSATSOS/M. MORLOK, *Parteienrecht*, 1982, D. GRIMM, «Die politischen Parteien» στο *Handbuch des Verfassungsrechts*, σ. 317 επ., Ph. KUNIG, «Parteien» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. II, σ. 103-148, Ph. KUNIG, *Politische Parteien im Grundgesetz*, 1991, σ. 247 επ., Μ. STOLLEIS, «Parteienstaatlichkeit — Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?», *VVDStRL* 44 (1986), σ. 7-40. Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. L. DUGUIT και Μ. OFFERLÉ, «Les partis politiques», *Que sais-je*, 1987, Μ. DUVERGER, *Les partis politiques*, 1973 και Μ. R. ΚHEITMI, *Les partis politiques et le droit positif français*, P. AVRIL, *Essais sur les partis*, 1986, C. YSMAL, *Les partis politiques sous la Ve République*, 1989.

β) Μια πρώτη συγκριτική έκθεση του δικαίου των πολιτικών κομμάτων των κρατών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων επιχειρείται με το συλλογικό έργο που εξέδωσαν οι D. Th. TSATSOS/D. SCHEFOLD/H.-P. SCHNEIDER, *Parteienrecht im europäischen Vergleich*, 1990. Είναι ενδιαφέρον ότι ένας από τους πρώτους που ασχολήθηκε με τη νομική φύση του πολιτικού κόμματος ήταν ο φιλόσοφος του δικαίου G. RADBRUCH, «Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts» στο G. ANSCHÜTZ/R. THOMA, (επιμ.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, 1930, τ. I, σ. 285, 288. Για την αρχή και την εφαρμογή της ενδοκομματικής δημοκρατίας βλ. Η. TRAUTMANN, *Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat*, 1975, R. WOLFRUM, *Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz*, 1974, και από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία το κλασικό R. MICHELS, *Political Parties*, 1968. Στη γερμανόφωνη βιβλιογραφία, αφηρητική για τη συνταγματολογική αξιολόγηση του προβλήματος της χρηματοδότησης των πολιτικών κομμάτων είναι η σχετική (πρώτη) απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, τ. 20, σ. 56 επ. της 19.7.1966. Οι πρώτες κριτικές διατυπώθηκαν από τον P. HÄBERLE, «Unmittelbare staatliche Parteifinanzierung unter dem Grundgesetz - BVerfGE», 20, 56, *JuS* 7 (1967), σ. 64 επ. και D. Th. TSATSOS, «Die Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 19 Juli 1966 zur Frage der Zulässigkeit staatlicher Parteifinanzierung», *ZaORVR* 26 (1966), σ. 371-389.

II. Εισαγωγικά

1. Στο τρίτο μέρος του Συντάγματος, που επιγράφεται «Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας» και ειδικότερα στο τμήμα Α' του μέρους αυτού, με τίτλο «Σύνταξη της Πολιτείας», ο συντακτικός νομοθέτης περιέλαβε, για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία, ειδική διάταξη για τα πολιτικά κόμματα. Πρόκειται για το άρθρο 29, η § 1 του οποίου ορίζει τα ακόλουθα: «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». Αλλά και σε πολλές άλλες διατάξεις του Συντάγματος (και σχετικών θεσμικών νόμων) αναγνωρίζεται ρητά ο θεσμός του πολιτικού κόμματος.

2. Το ερώτημα που προβάλλει μέσα στο πλαίσιο της ανάλυσης των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος είναι το αν, το γιατί και σε ποιο μέτρο η ρητή συνταγματική υιοθέτηση του πολιτικού κόμματος εξυψώνει τον πολυκομματισμό σε θεμελιώδη αρχή του ισχύοντος Συντάγματος.

3. Η προσέγγιση στο θέμα που τίθεται συστηματοποιείται με τα εξής ειδικότερα ερωτήματα:

α) Τί είναι πολιτικό κόμμα και ποια είναι η λειτουργία του μέσα στην ελληνική έννομη τάξη; (βλ. παρακάτω III).

β) Ποιες είναι οι νομικές συνέπειες της συνταγματικής κατοχύρωσης του πολιτικού κόμματος για το χαρακτήρα του πολιτεύματος όπως διαμορφώνεται από το ισχύον Σύνταγμα; (βλ. παρακάτω IV).

III. Το πολιτικό κόμμα στο ισχύον Σύνταγμα

1. Το ίδιο το Σύνταγμα δεν περιέχει ορισμό του πολιτικού κόμματος. Μολονότι όμως ούτε το Σύνταγμα ούτε η κοινή νομοθεσία περιέχουν στοιχεία που θα διευκόλυναν τη διαπίστωση της έννοιας του πολιτικού κόμματος, από την οποία εκκινεί η έννομη τάξη κατά τις σχετικές της ρυθμίσεις, μπορούν να καταγραφούν τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία του κομματικού θεσμού: είναι αυτά που ανέδειξε η πολιτική πρακτική και η σύγχρονη

ιστορική εξέλιξη. Ο συνταγματικός νομοθέτης δεν μπορεί παρά να είχε αυτές τις παραστάσεις, όταν θέσπιζε το άρθρο 29. Τέτοια εννοιολογικά στοιχεία είναι τα εξής:

α) Το πολιτικό κόμμα είναι ιδιαίτερη μορφή *ένωσης πολιτών*.

β) Η ένωση αυτή των πολιτών έχει χαρακτήρα *διαρκή ή πάντως μεγάλης διάρκειας*.

γ) Η ένωση αυτή έχει σκοπό την απόκτηση της πλειοψηφίας στο Εκλογικό Σώμα και στα αντιπροσωπευτικά όργανα που προβλέπει η έννομη τάξη, ή τουλάχιστον την πολιτική έκφραση μέρους της κοινής γνώμης και τη *συμμετοχή στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης*, διαμέσου των θεσμικών μέσων που διασφαλίζει το Σύνταγμα.

Η συνδρομή αυτών των εννοιολογικών στοιχείων επιβεβαιώνεται από τις λειτουργίες που η έννομη τάξη αναθέτει στα πολιτικά κόμματα.

2. Η διαμόρφωση μιας νομικά εύλογης αντίληψης για το *τι είναι* το πολιτικό κόμμα αποτελεί επείγον χρέος και της νομολογίας και της επιστήμης. Κι αυτό γιατί το Σύνταγμα καθιστά το πολιτικό κόμμα *υποκείμενο των δικαιωμάτων* που απορρέουν από το άρθρο 29 και από τη νομοθεσία για τη χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων. Βασικό π.χ. είναι το ερώτημα, αν η κοινοβουλευτική εκπροσώπηση αποτελεί στοιχείο κτήσης (ή) και διατήρησης της κομματικής ιδιότητας. Την έννοια του πολιτικού κόμματος θα μπορούσε να ορίσει και ο *νομοθέτης*, αρκεί να μην υπερβεί τα πολιτικά και ιστορικά όρια, τα οποία βρίσκονται στη βάση της λογικής της *συνταγματικής υιοθέτησης* του θεσμού στο άρθρο 29. Αντίθετα με άλλους θεσμούς, που από την πρώτη στιγμή αποτέλεσαν το περιεχόμενο συνταγματικών ρυθμίσεων (Βουλή, Κυβέρνηση, Πρόεδρος Δημοκρατίας), το πολιτικό κόμμα υπήρξε δημιούργημα και για χρόνια παρέμεινε στο χώρο της πολιτικής πράξης. Βέβαια, ούτε η εκλογική νομοθεσία ούτε και η λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος μπορούν να νοηθούν χωρίς το θεσμό του πολιτικού κόμματος. Κι όμως, επί χρόνια η επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου αρνήθηκε να ασχοληθεί με το θεσμό αυτό. Το κομματικό φαινόμενο θεωρήθηκε από την κλασική αντίληψη της συνταγματικής μοναρχίας ως επικίνδυνο για την ενότητα του κράτους και γι' αυτό αγνοήθηκε τόσο από τα Συντάγματα όσο και από την παραδοσιακή νομική θεωρία. Κι ως σήμερα ο κομματικός χώρος θεωρείται από πολλούς χώρος ασυμβίβαστος με ορισμένες λειτουργίες του κράτους, όπως είναι η υπαλληλία και η δικαιοσύνη. Ακόμα και ο συνταγματικός νομοθέτης δεν μπόρεσε να *απαλλαγεί* από αυτή τη μοναρχική κληρονομιά και θέσπισε στην § 3 του άρθρου 29 για τους δημοσίους υπαλλήλους και τους

δικαστικούς λειτουργούς αυστηρούς περιορισμούς στο πολιτικό τους δικαίωμα να εκδηλώνονται υπέρ πολιτικού κόμματος και να έχουν ενεργό κομματική δράση.

3. Δεν είναι τυχαίο, πως μια από τις πρώτες ενέργειες της Κυβέρνησης της μεταπολίτευσης του 1974 ήταν η έκδοση του Ν.Δ. 59 της 23.9.1974 «περί συστάσεως και επαναλειτουργίας πολιτικών κομμάτων». Αλλά και η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία (Ν. 1907/30.11.90) σε πολλές διατάξεις βασίζει τις ρυθμίσεις της στην ύπαρξη και στη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων.

4. Ενώ όμως στην εκλογική νομοθεσία και στην πολιτική πράξη η πρωταρχικότητα του ρόλου και της σημασίας του πολιτικού κόμματος είναι τόσο παλιά όσο και η λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, η συνταγματική τους αναγνώριση με ρητή μνεία τους στο κείμενο του Συντάγματος καθυστέρησε. Πρωτοποριακός είναι στο σημείο αυτό ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης που στο άρθρο 21 ορίζει τα πολιτικά κόμματα ως θεσμούς διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης.

5. Το ισχύον Σύνταγμα δεν περιορίζει την αναγνώριση του θεσμού του πολιτικού κόμματος στο άρθρο 29. Πέρα από τη διάταξη αυτή:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 37, όλο το σύστημα του σχηματισμού της Κυβέρνησης βασίζεται στο θεσμό του πολιτικού κόμματος.

β) Τα άρθρα 68 § 3 και 71 ορίζουν, ότι οι κοινοβουλευτικές και εξεταστικές επιτροπές και τα τμήματα της Βουλής συνιστώνται με βάση τη δύναμη των πολιτικών κομμάτων.

γ) Τα άρθρα 73 § 4, 76 § 4 και 113 προβλέπουν τη συμμετοχή των κομμάτων στην οργάνωση της Βουλής.

δ) Όλη η λογική του Κανονισμού της Βουλής βασίζεται στην ύπαρξη και λειτουργία των πολιτικών κομμάτων.

6. Βασική αποστολή του πολιτικού κόμματος είναι η *πολιτική οργάνωση και άρθρωση της λαϊκής κυριαρχίας* με την ενεργοποίηση του πολίτη μέσα από τις κομματικές διαδικασίες. Η ανάπτυξη του θεσμού λειτουργεί ως αντίβαρο στο σύστημα της *αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας*. Η συνειδητοποίηση του πολίτη και των κοινωνικών ομάδων με αποτέλεσμα την αξίωση για *αμεσότερη* συμμετοχή στις πολιτικές αποφάσεις βρίσκει βασική έκφραση μέσα από τις κομματικές διαδικασίες. Γι' αυτό και η συνταγματική κατοχύρωση των πολιτικών κομμάτων σημαίνει κυρίως

συνταγματική κατοχύρωση του πολίτη για ενεργητική συμμετοχή στο πολιτικό γίνεσθαι. Η συμμετοχή αυτή όμως εξαρτάται απολύτως από τις δυνατότητες που προσφέρει το κόμμα για εσωτερικό διάλογο, για τη δημιουργία οργανωμένων τάσεων μέσα στο κόμμα, εξαρτάται, δηλαδή, από τη δυνατότητα της *ενδοκομματικής αμφισβήτησης*. Το ελληνικό Σύνταγμα δεν περιέχει ρητή διάταξη που να υποχρεώνει τα πολιτικά κόμματα σε *δημοκρατική* εσωτερική οργάνωση. (Αντίθετα, π.χ. ο γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος περιλαμβάνει στο άρθρο 21 § 1 εδ. γ ρητή διάταξη). Κατά το άρθρο 29 § 1, ωστόσο, τα πολιτικά κόμματα οφείλουν να εξυπηρετούν την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Μια τέτοια λειτουργία όμως είναι ανέφικτη με *αυταρχική* εσωτερική οργάνωση. Το δικαίωμα της πολιτικής συμμετοχής του πολίτη, η πραγμάτωση του *homo politicus*, προϋποθέτει, άλλωστε, μια τέτοια δημοκρατική οργάνωση του κόμματος, που να δημιουργεί στο κομματικό μέλος τις προϋποθέσεις ανάπτυξης πολιτικής δράσης. Γι' αυτό πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αρχή της δημοκρατικής οργάνωσης των πολιτικών κομμάτων αποτελεί *ισχύον Συνταγματικό Δίκαιο*. Μολονότι το άρθρο 29 προβλέπει θεσμικό νόμο μόνο στην § 2 σχετικά με την κρατική οικονομική ενίσχυση των κομμάτων και τη δημοσιότητα των εκλογικών δαπανών, πρέπει να γίνει δεκτό, πως το άρθρο 29, με τη γενικότητα των ρυθμίσεών του, αφήνει περιθώρια στον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει το θεσμό του πολιτικού κόμματος και ιδιαίτερα να θεσπίσει κανόνες δημοκρατικής του λειτουργίας.

7. Ο θεσμός του κόμματος, ως θεσμός πολιτικής οργάνωσης και άρθρωσης της λαϊκής κυριαρχίας, προϋποθέτει τον *ελεύθερο ανταγωνισμό κάτω από ίσες προϋποθέσεις*. Η συνταγματική κατοχύρωση των πολιτικών κομμάτων δημιουργεί τόσο για τη νομοθετική όσο και για την εκτελεστική και τη δικαστική λειτουργία τη νομική υποχρέωση για κατοχύρωση του ελεύθερου ανταγωνισμού κάτω από ίσες προϋποθέσεις. Στην Ελλάδα όμως η ισότητα δυνατοτήτων δεν υπάρχει στην πραγματικότητα. Η ιδιωτική χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων διοχετεύεται από τις οικονομικές δυνάμεις προς το κόμμα ή τα κόμματα που έχουν ή βρίσκονται κοντά στην πλειοψηφία. Η κρατική μηχανή λειτουργεί υπέρ του κυβερνητικού κόμματος. Τα υπό κρατική εποπτεία μέσα ενημέρωσης ευνοούν κατά κανόνα το ή τα κόμματα που στηρίζουν την Κυβέρνηση. Τέλος η εκλογική μας νομοθεσία εμπεριέχει ρυθμίσεις που κατάφωρα παραβιάζουν την αρχή των ίσων δυνατοτήτων. Στο σημείο αυτό λοιπόν νομοθεσία και κρατική πρακτική παραβιάζουν μόνιμα και κραυγαλέα τη συνταγματική επιταγή, με

την οποία τα πολιτικά κόμματα προάγονται επίσημα σε θεσμούς της πολιτείας και κατά την οποία βασικός κανόνας λειτουργίας τους είναι η αρχή των ίσων δυνατοτήτων.

9. Το πρόβλημα της *νομικής φύσης των πολιτικών κομμάτων* απασχόλησε σποραδικά την επιστήμη του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου.

α) Έτσι, π.χ. ήδη ο Αλ. Σβώλος (*Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Β΄. Ι., σ. 69) σημειώνει, ότι «υπό νομικήν άποψιν το κόμμα, ως ένωσις προσώπων προσλαμβάνει, ελλείπει άλλων οργανωτικών κανόνων, τον τύπον σωματείου, ανεγνωρισμένου ή μη». Από την πρόσφατη νομολογία βαρύνουσα σημασία έχει η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας 2145/1979 (τμ. Δ) με Πρόεδρο τον Α. Ιατρίδη και εισηγητή τον Κ. Κακούρη, και κυρίως η σχετική εισήγηση του Κ. Κακούρη. Σύμφωνα με αυτή, το πολιτικό κόμμα ως θεσμός του ισχύοντος Συνταγματικού Δικαίου και ως προϋπόθεση λειτουργίας του πολιτικού συστήματος που εγκαθιδρύεται από το Σύνταγμα δεν εμπίπτει στην παραδοσιακή έννοια του νομικού προσώπου. Εκεί που το Σύνταγμα θέλησε τα πολιτικά κόμματα να είναι υποκείμενα δημοσίων δικαιωμάτων ή υποχρεώσεων το όρισε. Έτσι, η έκταση της ικανότητας δικαίου και της δικαιοπρακτικής ικανότητας του νομικού προσώπου είναι περιορισμένη: προσδιορίζεται από το σκοπό και τα μέσα επιδίωξής του, όπως αυτά ορίζονται από το καταστατικό ενός σωματείου ή ιδρύματος. Υπό την έννοια αυτή, τα κόμματα έχουν ικανότητα προσδιορισμένη από το σκοπό και τα μέσα δράσης τους μέσα στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Σωστά λοιπόν έκρινε και το ΣτΕ πως σύμφωνα με τη νομική του ιδιομορφία, το πολιτικό κόμμα έχει την ικανότητα να είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων εκεί όπου αυτή η ικανότητα είναι λειτουργικά αναγκαία για την εκπλήρωση της συνταγματικής του αποστολής.

β) Το πολιτικό κόμμα δεν είναι βέβαια «όργανο του κράτους», αποτελεί όμως *θεσμό του Συντάγματος*, που λειτουργεί ως μηχανισμός υπέρβασης της διάκρισης εξουσίας και κοινωνίας. (Βλ. D. TSATSOS / M. MORLOK, *Parteienrecht*, 1982, κυρίως σ. 24 επ.). Την έννοια του κόμματος ως *συνταγματικού θεσμού* υιοθετεί και η νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου, τ. 41 σ. 399 επ. (κυρίως σ. 416).

IV. Η αρχή του «πολυκομματικού κράτους»

1. Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι η ιδιαίτερη λειτουργική αποστολή των πολιτικών κομμάτων είναι η προαγωγή του ιδιώτη σε ενεργό πολίτη, δηλαδή η *δημιουργία των πραγματικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων για τη συμμετοχή του πολίτη στη διαμόρφωση της κρατικής βούλησης*. Διαφορετικά διατυπωμένο αυτό σημαίνει, πως τα πολιτικά κόμματα, κινούμενα τόσο στο επίπεδο της κρατικής εξουσίας (Βουλή, Κυβέρνηση, κ.λπ.) όσο και στο επίπεδο των κοινωνικών διαδικασιών, αποτελούν την πολιτειακή εκείνη διάσταση, στο πλαίσιο της οποίας *συναίρειται η διάσταση κράτους και κοινωνίας*.

2. Στο σημείο αυτό πρέπει να αξιολογηθεί η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού κάτω από ίσες προϋποθέσεις, όπως απορρέει από τη συνταγματική κατοχύρωση του πολιτικού κόμματος, ως αρχή του πολυκομματισμού ή, για να μεταφέρουμε τον γερμανικό όρο του G. LEIBHOLZ που έχει ήδη πολιτογραφηθεί στη νομική γλώσσα, τον όρο *Parteienstaat*, αρχή του «πολυκομματικού κράτους». Αποτελεί η αρχή αυτή θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος, που προστατεύεται μάλιστα από το άρθρο 110 § 1 ακριβώς όπως ο κοινοβουλευτικός και ο δημοκρατικός χαρακτήρας του πολιτεύματος;

α) Ούτε στο άρθρο 1 ούτε στο άρθρο 110 του Συντάγματος μνημονεύεται ο θεσμός του πολιτικού κόμματος ή οι αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού των πολιτικών κομμάτων κάτω από ίσες προϋποθέσεις. Κι όμως: η όλη λειτουργία των θεσμών που ανήκουν ρητά στις προστατευόμενες θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος *έχουν ως απαραίτητη προϋπόθεσή τους την ύπαρξη πολιτικών κομμάτων που λειτουργούν ανταγωνιστικά και ελεύθερα με ίσες δυνατότητες*. Αυτό δεν σημαίνει πως ο συγκεκριμένος τρόπος με τον οποίο η ισχύουσα έννομη τάξη ρύθμισε τα των πολιτικών κομμάτων δεν επιδέχεται αναθεώρηση. Θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος *δεν είναι η συγκεκριμένη διατύπωση* ούτε του άρθρου 29 ούτε του άρθρου 37. Θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος είναι *η ελεύθερη ίδρυση και δράση πολιτικών κομμάτων* καθώς και η μέριμνα των λειτουργιών της πολιτείας για την *ίση μεταχείρισή τους* και τη διασφάλιση ενός ελεύθερου μεταξύ τους ανταγωνισμού στην υπηρεσία του δημοκρατικού πολυκομματικού πολιτεύματος.

3. Η πρωταρχική σημασία που έχει ο θεσμός του πολιτικού κόμματος, σύμφωνα με τις σκέψεις που εκτέθηκαν, *δεν σημαίνει πως τα πολιτικά*

κόμματα έχουν το μονοπώλιο στον τομέα της πολιτικής ενεργοποίησης του πολίτη. Ο συνδικαλισμός και όλες οι άλλες μορφές οργάνωσης των κοινωνικών δυνάμεων αποτελούν σημαντικά επίπεδα οργάνωσης της λαϊκής κυριαρχίας. Όμως, κατά το ισχύον Συνταγματικό Δίκαιο, σε αυτή την ιστορική φάση της πολιτείας μας, μόνο το πολιτικό κόμμα θεσμοποιήθηκε από το Σύνταγμα και απέκτησε (ή του αναγνωρίστηκε νομικά) μια συγκεκριμένη λειτουργική αποστολή.

§ 9. Η αρχή της «προεδρευόμενης» Δημοκρατίας

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Το πρόβλημα του χαρακτηρισμού του πολιτεύματος στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή IV. Στοιχεία προεδρικής δημοκρατίας στο Σύνταγμα 1975
V. Η αρχή της προεδρευόμενης Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα 1975/1986.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Η βιβλιογραφία αυτής της παραγράφου συμπίπτει σε πολλά σημεία με την επιλογή που προτείνουμε για την § 16. Εκεί εκτίθεται ο θεσμός του Προέδρου της Δημοκρατίας, εδώ η θεμελιώδης αρχή της προεδρευόμενης Δημοκρατίας. Τα δύο θέματα εν μέρει επικαλύπτονται και, φυσικά, το ίδιο συμβαίνει και με τη βιβλιογραφία. Περιοριζόμαστε γι' αυτό εδώ στην υπόδειξη εργασιών που θίγουν (και) το θέμα της αρχής και όχι (μόνο) τη ρύθμιση του προεδρικού θεσμού.

α) Το βασικό πρόβλημα που τέθηκε κατά την ισχύ του Συντάγματος του 1975 έως την αναθεώρηση του 1986 ήταν, εάν στο χαρακτηρισμό του πολιτεύματος ως «προεδρευόμενης» Δημοκρατίας ανταποκρίνονταν οι τότε ρυθμίσεις που εξόπλιζαν τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με εξουσίες που υπερέβαιναν το κοινοβουλευτικό και πλησίαζαν το προεδρικό σύστημα. Για το θέμα αυτό βλ.: Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 593-625, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Το πολίτευμα της “Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας” και η πεντάχρονη λειτουργία του» στο *Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος 1975*, 1981, σ. 247-261, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού», *ΤοΣΗ* (1982), σ. 370-403, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, 1980, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως «ρυθμιστής του πολιτεύματος»*, 1990. Βλ. και Δ. ΣΤΑΜΟΣ, *Κοινοβουλευτισμός και προεδρική δυναμική. Μία εύθραυστη ισορροπία*, 1985.

2. Για την αρχή του αιρετού ανώτατου άρχοντα —Republik— βλ. κυρίως τη γερμανική βιβλιογραφία διότι εκεί περισσότερο καταγράφεται η ιστορική εξέλιξη της έννοιας Republik: W. HENKE, «Die Republik» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. I, σ. 863-886, ο ίδιος, «Zum Verfassungsprinzip der Republik» *JZ* 36 (1981), σ. 249 επ. Βλ. επίσης: O. KIMMINICH/P. PERNHALER, «Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie» *VVDStRL* 25 (1967). W. STEFFANI, *Parlamentarische und präsidentielle Demokratie. Strukturelle Aspekte westlicher Demokratien*, 1979, P. HAUNGS, «Überparteiliches Staatsoberhaupt und parlamentarische Parteiregierung» στο *Festschrift für D. Sternberger*, 1968, σ. 340 επ., K. LOEWENSTEIN. «Der Staatspräsident. Eine rechtsvergleichende Studie», *AöR* 75 (1949), σ. 129 επ. Βλ. επίσης, M.-H. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, 1984.

II. Εισαγωγικά

1. Σύμφωνα με την επί του Συντάγματος εισηγητική έκθεση, ο όρος προεδρευόμενη Δημοκρατία θέλει να λειτουργήσει αποσαφηνιστικά προς δύο κατευθύνσεις: ως αντιδιαστολή προς τη βασιλευόμενη Δημοκρατία και ως αντιδιαστολή προς την Προεδρική Δημοκρατία.

2. Η εξήγηση που δίνει η εισηγητική έκθεση για την αποσαφηνιστική λειτουργία του όρου προεδρευόμενη Δημοκρατία είναι περιττή, επομένως και εσφαλμένη. Ο αβασίλευτος χαρακτήρας του πολιτεύματος προκύπτει από το δεσμευτικό, για τον συνταγματικό νομοθέτη, αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος του 1974. Η αντιδιαστολή προς ένα αμιγές προεδρικό σύστημα προκύπτει από τα άρθρα 35 §§ 1 και 84, με τα οποία θεμελιώνεται βασικά το κοινοβουλευτικό σύστημα.

3. Από τα προηγούμενα, αλλά και από τη συζήτηση της έννοιας προεδρευόμενη Δημοκρατία κατά τη διάρκεια του συντακτικού έργου, παραμένει ασαφής ο ρόλος αυτής της έννοιας, στη λογική της δομής του νέου πολιτεύματος.

III. Το πρόβλημα του χαρακτηρισμού του πολιτεύματος στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή

1. Σύμφωνα με τη Συντακτική Πράξη της 3/4-10-74 «περί προσφυγής εις την λαϊκήν ετυμηγορίαν προς ολοκλήρωσιν της δημοκρατικής νομιμότητος», στις 8 Δεκεμβρίου 1974 έγινε δημοψήφισμα για να καθορισθεί η μορφή του «δημοκρατικού πολιτεύματος της χώρας διά της αμέσου και ελευθέρας βουλήσεως του Ελληνικού λαού» (άρθρο 2). Στην πραγματικότητα, όπως γίνεται φανερό από το άρθρο 2 της ίδιας Συντακτικής Πράξης, το δημοψήφισμα επρόκειτο να κρίνει μόνο τη μορφή του πολιτεύματος ως βασιλευόμενης ή ως αβασίλευτης Δημοκρατίας.

2. Με δεδομένο λοιπόν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος υπέρ της αβασίλευτης Δημοκρατίας η λεγόμενη Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή είχε ευρύτατα περιθώρια για να κινηθεί, προσδιορίζοντας ειδικότερα τη μορφή της αβασίλευτης δημοκρατίας με το νέο Σύνταγμα.

3. Στο άρθρο 1 § 1 του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, που υποβλήθηκε στη Βουλή, διατυπώνεται για πρώτη φορά ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος ως *προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας*. Όπως επισήμανε κατά τη διάρκεια των συζητήσεων στη Συνταγματική επιτροπή η Εισηγήση της Μειοψηφίας, η μορφή του πολιτεύματος δεν προκύπτει από τη διακήρυξη του άρθρου 1 § 1, αλλά από τη συνολική διάρθρωση της εξουσίας και την κατανομή των αρμοδιοτήτων στα διάφορα πολιτειακά όργανα.

4. Οι ιδιαίτερα ενισχυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας που προέβλεπε το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος — αρμοδιότητες που τελικά ψηφίστηκαν και διατηρήθηκαν έως την αναθεώρηση του 1986— σε συνδυασμό με τον αδόκιμο χαρακτήρα του όρου προεδρευόμενη όξυναν τον προβληματισμό για τη χρησιμότητα του όρου, τις σκοπιμότητες που εξυπηρετεί και τις ερμηνευτικές δυσχέρειες που ενδέχεται να γεννήσει. Η κυβερνητική πλειοψηφία υποστήριξε ότι ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας είναι αναγκαίος για την αντιδιαστολή τόσο από τη βασιλευόμενη Δημοκρατία όσο και από την προεδρική Δημοκρατία. Η αντιπολίτευση, στον αντίλογό της, τόνισε την εννοιολογική ασάφεια του χαρακτηρισμού του πολιτεύματος ως προεδρευόμενου. (Πρβλ. όμως, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 133 επ.) Η αντιπο-

λίτευση, καθώς και το σημαντικότερο μέρος της επιστήμης, θεώρησε ως επαρκή το χαρακτηρισμό του πολιτεύματος ως κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας και επισήμανε ότι η προσθήκη του προεδρευόμενου στον κοινοβουλευτικό και δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος δημιουργεί τον κίνδυνο να θεωρηθεί ως κάμψη του κοινοβουλευτισμού και να επιτρέψει ενισχυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το ίδιο, τελικά, παραδέχθηκαν κατά τη συζήτηση και εκπρόσωποι της κυβερνητικής πλειοψηφίας.

IV. Στοιχεία προεδρικής Δημοκρατίας στο Σύνταγμα του 1975

1. Ένα από τα κύρια γνωρίσματα του κυβερνητικού σχεδίου Συντάγματος, αλλά και του Συντάγματος που τελικά ψηφίστηκε το 1975 και ίσχυσε ως το 1986, είναι ότι η ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας γίνεται ιδίως στο θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτό συντελέστηκε με την εισαγωγή στοιχείων προεδρικής Δημοκρατίας που αλλοιώνουν τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Επρόκειτο βασικά για τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας που εξέφευγαν από τον γενικό κανόνα της προσυπογραφής των πράξεών του από τον αρμόδιο υπουργό (άρθρο 35 § 1), για τις πράξεις του δηλαδή που δεν είχαν ανάγκη από προσυπογραφή. Έτσι, οι σχετικές αρμοδιότητες μετατρέπονταν από αρμοδιότητες του Προέδρου, που ασκούνται ουσιαστικά από την υπεύθυνη Κυβέρνηση, σε ουσιαστικές αρμοδιότητες που ασκεί ο σχεδόν ανεύθυνος Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

2. Οι πιο βασικές από τις εξουσίες που είχε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα του 1975 έως την αναθεώρηση του 1986 και που θα εξετάσουμε διεξοδικά στην § 16, V, είναι οι εξής:

α) Τα περιθώρια που του άφηναν τα άρθρα 37 και 38 για το διορισμό και την παύση της Κυβέρνησης.

β) Το δικαίωμα που είχε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να διαλύει τη Βουλή (χωρίς πρόταση του υπουργικού συμβουλίου), «εάν αυτή ευρίσκεται εν προφανεί δυσαρμονία προς το λαϊκόν αίσθημα ή εάν η σύνθεσις αυτής δεν εξασφαλίζει κυβερνητικήν σταθερότητα». Τις ρήτρες της προφανούς δυσαρμονίας και της εξασφάλισης της κυβερνητικής σταθερότητας ερμήνευε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ανέλεγκτα, σύμφωνα με τις προσωπικές του εκτιμήσεις (άρθρο 41 § 1).

γ) Το δικαίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας να διαλύει τη Βουλή, αν αυτή καταψηφίσει δύο Κυβερνήσεις (άρθρο 41 § 4). Στις περιπτώσεις β και γ μοναδική προϋπόθεση που θεσπιζόταν ήταν η έκφραση της (μη δεσμευτικής βέβαια) γνώμης του Συμβουλίου της Δημοκρατίας, θεσμού που καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986.

δ) Το δικαίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας να αναπέμπει νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που ψηφίστηκε από τη Βουλή, απαιτώντας έτσι την επαναψήφισή του από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 42 §§ 2, 3).

ε) Το δικαίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας να απευθύνει διαγγέλματα «εις όλως εξαιρετικές περιστάσεις» (άρθρο 44 § 3).

στ) Το δικαίωμα που είχε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «να προκηρύσσει την διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων», χωρίς να απαιτείται η πρόταση ή η σύμφωνη γνώμη της υπεύθυνης πολιτικής Κυβέρνησης (άρθρο 44 § 2).

ζ) Το δικαίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας να θέτει σε ισχύ το νόμο «περί καταστάσεως πολιορκίας», να αναστέλλει δηλαδή βασικές συνταγματικές διατάξεις και να επιβάλλει προσωρινή δικτατορία, με την προσυπογραφή του υπουργικού συμβουλίου ή και μόνο του πρωθυπουργού, η οποία άλλωστε μπορούσε και να αποσπασθεί με τους χειρισμούς που επέτρεπε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας το Σύνταγμα ειδικότερα στα ζητήματα του διορισμού και της παύσης της Κυβέρνησης.

V. Η αρχή της προεδρευόμενης Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα 1975/1986

1. Ο όρος *προεδρευόμενη δημοκρατία* σημαίνει απλά *αιρετό* ανώτατο άρχοντα. Ως όρος αντιστοιχεί προς τον όρο *Republik* που διεθνώς επικράτησε για το χαρακτηρισμό εκείνων των Δημοκρατιών στις οποίες προβλέπεται αιρετός ανώτατος άρχοντας.

2. Η συγκεκριμένη όμως καταγραφή του όρου «προεδρευόμενη» τόσο στο Σύνταγμα του 1975 όσο και στο αναθεωρημένο του 1986 *έχει τέτοια ιστορική φόρτιση*, ώστε να έχει αποκτήσει ένα πιο συγκεκριμένο ιστορικό νόημα, ευρύτερο των εννοιολογικών του ορίων.

α) Με βάση το δημοψήφισμα του 1974, ο όρος «προεδρευόμενη» έχει

κατά νομική ανάγκη την έννοια της *οριστικής κατάλυσης της βασιλείας* και της διασφάλισης *αιρετού* και επομένως *δημοκρατικά νομοποιημένου* ανώτατου άρχοντα.

β) Η καθιέρωση της *κοινοβουλευτικής αρχής* με το άρθρο 1 § 1 σημαίνει πως στην έννοια «προεδρευόμενη» Δημοκρατία δεν μπορεί να εμπίπτει *κάθε μορφή* αιρετού ανώτατου άρχοντα παρά μόνο εκείνες οι μορφές που δεν θίγουν τον *κοινοβουλευτικό χαρακτήρα* του πολιτεύματος. Αυτή η αντίληψη επιβεβαιώνεται από τις συζητήσεις στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, κατά τις οποίες υπήρξε προφανής η προσπάθεια των εισηγητών του κυβερνητικού σχεδίου να υποστηρίξουν, πως παρά τις υπερεξουσίες που επιφυλάσσονταν για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δεν εισηγούντο «προεδρικό» αλλά «προεδρευόμενο» σύστημα. Γι' αυτό η έννοια «προεδρευόμενη» Δημοκρατία τελικά εμπεριέχει οροθέτηση έναντι όχι μόνο της βασιλευόμενης αλλά και της *προεδρικής* Δημοκρατίας.

γ) Με την αναθεώρηση του 1986, το Σύνταγμα απέβαλε τα *προεδρικά* του στοιχεία τα οποία βρίσκονταν σε προφανή αντίφαση με το άρθρο 1 § 1. Αυτό βέβαια δεν εσήμαινε πως ως συγκρουόμενα με θεμελιώδη αρχή δεν ίσχυαν εφ' όσον, όπως παραπάνω υποστηρίχθηκε (βλ. § 4), δεν νοούνται αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος. Απλά, οι ειδικές διατάξεις περί Προέδρου Δημοκρατίας διέψευδαν εν μέρει την κανονιστική προαναγγελία του άρθρου 1 § 1 και καθιστούσαν τους σχετικούς κανόνες αντιφατικούς και θεσμικά αναξιόπιστους.

δ) Οι προηγούμενες παρατηρήσεις δεν επιτρέπουν το συμπέρασμα, ότι *μόνο οι συγκεκριμένες* συνταγματικές ρυθμίσεις περί Προέδρου Δημοκρατίας που ισχύουν μετά την αναθεώρηση του 1986 ανταποκρίνονται προς το νόημα της προεδρευόμενης Δημοκρατίας και ότι οποιαδήποτε «ενίσχυση» του εμπίπτει στην απαγόρευση αναθεώρησης κατά το άρθρο 110 § 1. Πότε όμως η «ενίσχυση» του προεδρικού θεσμού διασπά τη λογική του κοινοβουλευτικού συστήματος και αλλοιώνει το χαρακτήρα του πολιτεύματος προς την κατεύθυνση του προεδρικού δεν μπορεί να οριστεί ούτε εφ' άπαξ ούτε με ακρίβεια. Τα όρια βρίσκονται, νομίζουμε, εκεί όπου το λειτουργήμα του Προέδρου της Δημοκρατίας αναιρεί την *αποκλειστική εξάρτηση της Κυβέρνησης από τη Βουλή* και την *εκτελεστική και κυβερνητική πρωταρχικότητα της Κυβέρνησης*. Τελικός κριτής της τήρησης αυτών των νομικών ορίων είναι, βέβαια κατ' ανάγκην, *ο ίδιος ο αναθεωρητικός νομοθέτης*. Η μόνη κύρωση που είναι νοητή για την υπέρβαση των ορίων του άρθρου 1 § 1 είναι η *πολιτική και ιστορική αναξιοπιστία του αναθεωρητικού διαβήματος* και η αναπόφευκτη και συνακόλουθη κρίση νομομοποίησης ενός κατά τον τρόπο αυτό αναθεωρημένου Συντάγματος.

3. Η σύγχρονη ερμηνεία του όρου Republik, εφόσον αποτελεί πλέον θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος, δεν σημαίνει μόνο την κατάργηση της βασιλείας, δεν έχει δηλαδή αποκλειστικά αρνητικό νόημα, αλλά εμπεριέχει και νόημα θετικό. Η απόρριψη της βασιλείας εμπεριέχει και την απόρριψη όλων εκείνων των πολιτευματικών στοιχείων με τα οποία συνδέεται ιστορικά πολιτειοθεωρητικά, ιδεολογικά και θεσμικά η βασιλεία. Ειδικότερα:

α) Η θεσμική αποβολή της βασιλείας σημαίνει και απόρριψη κάθε προσωποπαγούς στοιχείου στο θεσμικό οικοδόμημα της πολιτείας. Αυτό π.χ. σημαίνει ότι όλα τα πολιτειακά αξιώματα καταλαμβάνονται μόνο με εκλογή και μόνο για ορισμένο χρόνο. Η έννοια μιας εφ' άπαξ νομιμοποίησης είναι ξένη προς ένα Σύνταγμα που ρητά απορρίπτει τον κληρονομικό ανώτατο άρχοντα.

β) Η πολιτεία που έχει αποβάλει τη βασιλεία δεν συμβιβάζεται με θρησκευτικές ή άλλες μεταφυσικές προτιμήσεις και οφείλει να διασφαλίζει κατ' εξοχήν στον τομέα αυτό μια αυστηρή ουδετερότητα της εξουσίας, μια ουδετερότητα που πάντα ήταν ξένη προς την πολιτική μυθολογία που γέννησε η μοναρχική παράδοση. Η πραγματική προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας, της ελευθερίας της τέχνης, της επιστήμης, της έρευνας, της διδασκαλίας, της διακίνησης των ιδεών ανθεί κατ' εξοχήν στις πολιτείες που απέβαλαν το θεσμό ή τουλάχιστον τη φιλοσοφία της μοναρχίας.

γ) Η αποβολή ενός θεσμού, που με την ιστορική του φόρτιση προσωποποιούσε, σε μεταφυσικό επίπεδο, την «ιδέα του κράτους», έχει το θετικό κανονιστικό νόημα ότι νομιμοποίηση παράγει μόνο η δημοκρατική διαδικασία.

4. Υπό την έννοια των προηγούμενων σκέψεων η αρχή της προεδρευόμενης Δημοκρατίας, κατά το άρθρο 1 § 1 αποκλείει εκείνες τις μορφές αναθεώρησης του θεσμού του ανώτατου άρχοντα που δημιουργεί στο φορέα του λειτουργήματος δυνατότητα ουσιαστικής θεσμικής παρέμβασης στο πολιτειακό γίγνεσθαι.

§ 10. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά III. Ιστορικά προλεγόμενα IV. Εννοιολογικά προλεγόμενα: «εξουσία», «λειτουργία», «όργανο» V. Η διάρθρωση και το νόημα των τριών λειτουργιών κατά το Σύνταγμα VI. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η συνταγματική πραγματικότητα.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Λίγα από τα σύγχρονα προβλήματα του Συνταγματικού Δικαίου είναι τόσο «παλιά» αλλά και τόσο σταθερά ριζωμένα στον δημοκρατικό νομικό πολιτισμό όσο η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Αντίστοιχος είναι και ο πλούτος της σχετικής ξένης και ελληνικής βιβλιογραφίας. Οι ενδεικτικές βιβλιογραφικές υποδείξεις, που κατά θεματική ενότητα ακολουθούν, οδηγούν σε κάποια πρώτα βήματα εξειδικευμένης μελέτης και εμβάθυνσης. Για μια συνολική εικόνα του θεσμού στην ελληνική βιβλιογραφία: βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αρχαί*, σ. 104-133, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, 1961-1965, σ. 351 επ., Α. ΠΑΠΑΛΑΜΠΡΟΥ, «Η έννοια της αρχής της διακρίσεως των εξουσιών» στο *Σύμμεικτα Α. Σβώλου*, 1961, σ. 333-370, Δ. ΠΑΠΑΝΙΚΟΛΑΪΔΗΣ, *Συμβολή εις την θεωρίαν της διακρίσεως των πολιτικών λειτουργιών* (ανάτυπο), 1966, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, I, σ. 282-297.

α) Για την ιστορία της αρχής βλ.: Γ. ΒΛΑΧΟΣ, *Η ενότης της πολιτικής εξουσίας και η διάκρισις των εξουσιών εις το «Πνεύμα των Νόμων»*, 1956, Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Για την καταγωγή των θεσμών. Μεθοδολογική αναζήτηση με αφορμή την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών», ανάτυπο, *Ο Πολίτης*, 1978.

β) Ειδικότερα για την ερμηνεία της αρχής βλ. Ν. ΜΠΟΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας*, 1951.

γ) Για την εφαρμογή της αρχής στο πλαίσιο της σύγχρονης κρατικής και πολιτικής πραγματικότητας βλ. Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, *Η δομική αντιπολίτευση*, 1979 και ο ίδιος, «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Μύθος και πραγματικότητα», *Βήμα*, 4.11.1979.

2. α) Για μια συνολική εικόνα της αρχής και για την ερμηνεία της βλ. από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία Ο. KÜSTER, «Das Gewaltenproblem im modernen Staat», *AöR* 75 (1949), σ. 397-413, Ρ. SCHNEIDER, «Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart», *AöR* 82 (1957), σ. 1-27, W. WEBER, «Die Teilung der Gewalten als Gegenwartsproblem» στο «*Festschrift für Carl Schmitt*, 1959, σ. 253-272, Μ. IMBODEN, «Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit» στο *Gedanke und Gestalt des demokratischen Rechtsstaates*, 1965, σ. 37-53, Ν. ACHTERBERG, *Probleme der Funktionenlehre*, 1970, Η. FROHN, *Gesetzesbegriff und Gewaltenteilung*, 1981, Κ. LOEWENSTEIN, «The Balance between Legislative and Executive Power», *University of Chicago Law Review* 5 (1938), σ. 566-608, Δ. MERTEN (εκδ.), *Gewaltentrennung im Rechtsstaat. Zum 300. Geburtstag von Charles de Montesquieu*, 1989. Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία πρβλ. Μ. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, 1980.

β) Για την ιστορία της αρχής βλ. W. KÄGI, *Zu Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips*, Diss. Zürich 1936/37, ο ίδιος, «Von der klassischen Dreiteilung zur umfassenden Gewaltenteilung» στο *Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit. Festschrift für Hans Huber*, 1961, σ. 151-173, Κ. KLUXEN, *Die Herkunft der Lehre von der Gewaltentrennung* στο *Aus Mittelalter und Neuzeit. Festschrift für Gerhard Kallen*, 1957, σ. 219-236.

γ) Για τα σύγχρονα προβλήματα που τίθενται για τη διάκριση των λειτουργιών βλ. Ν. GEHRIG, *Parlament, Regierung und Opposition — Dualismus als Voraussetzung für eine parlamentarische Kontrolle der Regierung*, 1969, Η. Δ. JARASS, *Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung*, 1975, Α. SÜSTERHENN, «Das Subsidiaritätsprinzip als Grundlage der vertikalen Gewaltenteilung» στο *Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift für Hans Nawiasky*, 1956, σ. 141-155, W. STEFFANI, «Gewaltenteilung im demokratischpluralistischen Rechtsstaat», *PVS*, σ. 256 επ.

II. Εισαγωγικά

1. Όπως στην περίπτωση της θεμελιώδους αρχής του πολυκομματισμού και του κράτους δικαίου, ούτε και η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών είναι διατυπωμένη στο άρθρο 1 § 1. Η ιδιότητα της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών ως θεμελιώδους αρχής του Συντάγματος προκύπτει από το

γεγονός ότι το περιεχόμενό της, όπως διατυπώνεται στο άρθρο 26 και συνάγεται ερμηνευτικά από άλλες διατάξεις του Συντάγματος, είναι *καθοριστικό για την οργάνωση της πολιτείας*. Εδώ θα μπορούσαμε να πούμε, πως η θεμελιώδης αυτή αρχή αποτελεί την κατ' εξοχήν *οργανωτική βάση του πολιτεύματος*.

2. Το τρίτο μέρος του Συντάγματος έχει τον τίτλο «Οργάνωση και Λειτουργία της πολιτείας» και το τμήμα Α' επιγράφεται «Σύνταξη της πολιτείας». Στο πρώτο άρθρο (άρθρο 26) του μέρους και του τμήματος αυτού ορίζονται τα ακόλουθα:

«1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση.

3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια· οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού».

3. Το πρωταρχικό για την κρατική οργάνωση της πολιτείας άρθρο 26 καθιερώνει τη βασική διαρθρωτική αρχή του Συντάγματος: την αρχή της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών. Το Σύνταγμα δηλαδή διακρίνει τρία είδη κρατικής δράσης της πολιτείας. Τη *νομοθεσία*, δηλαδή τη θέση των κανόνων που ρυθμίζουν την κοινωνική συμβίωση, την *εκτέλεση*, δηλαδή την υλοποίηση και την εφαρμογή αυτών των κανόνων, και τη *δικαιοδοτική* ή *δικαστική* λειτουργία, δηλαδή την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή των κανόνων δικαίου. Το άρθρο 26 ορίζει και τα όργανα που είναι κατά το Σύνταγμα επιφορτισμένα με την άσκηση κάθε λειτουργίας.

4. Το άρθρο 26 δημιουργεί έτσι, απομονωμένο από το άλλο σύστημα του Συντάγματος, την εντύπωση μιας οργανωτικής στεγανότητας και μιας απόλυτης οροθέτησης κάθε λειτουργίας από τις άλλες, κάτι που τελικά διαψεύδεται με την εγγύτερη ερμηνευτική προσέγγιση της συνολικής διάρθρωσης του Συντάγματος. Η προσέγγιση αυτή συστηματοποιείται βάσει των εξής ερωτημάτων:

α) Ποια είναι η ιστορία της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών και πώς επηρεάζει το σημερινό συνταγματικό νόημα της αρχής (στο III αυτής της παραγράφου).

β) Τι είναι η κρατική εξουσία και σε ποια σχέση βρίσκεται με την κρατική λειτουργία (στο IV αυτής της παραγράφου).

γ) Ποια είναι η βασική διάρθρωση των λειτουργιών κατά το Σύνταγμα (στο V αυτής της παραγράφου).

δ) Πώς λειτουργεί η διάκριση των λειτουργιών, όπως την υλοποιεί το Σύνταγμα μέσα στη σύγχρονη (ελληνική) συνταγματική πραγματικότητα (στο VI αυτής της παραγράφου).

III. Ιστορικά προλεγόμενα

1. Θεωρίες για την οργάνωση της κρατικής εξουσίας της πολιτείας και για την κατάλληλη κατάταξη και κατανομή του έργου που επιτελεί συναντούμε, από τον Αριστοτέλη και μετά, περίπου αδιάκοπα. Ενδεικτικά αναφέρουμε:

α) Ο Αριστοτέλης στα *Πολιτικά* (βιβλίο Δ. 13, 129β, 37 επ.) αναπτύσσει την περί μορίων των πολιτειών πασών θεωρία του, κατατάσσοντας στο βουλευόμενο, στο περί αρχάς και στο δικάζον, τα διάφορα έργα της πόλης, όπως, μετά από μελέτη πολλών συγχρόνων του πολιτευμάτων, νόμιζε ότι θα έπρεπε να είναι κατανεμημένα.

β) Ο Πολύβιος (*Ιστορ.* I, 3 και 11-14), υποστηρίζοντας μια μεικτή μορφή πολιτευμάτων, χαρακτήρισε τους *consules* ως το μοναρχικό στοιχείο, τη σύγκλητο ως το αριστοκρατικό στοιχείο και το δήμο ως το δημοκρατικό στοιχείο της μεικτής μορφής του ρωμαϊκού πολιτεύματος.

γ) Αντίστοιχες προς τον Πολύβιο σκέψεις συναντούμε στον Κικέρωνα (*De republica*, βιβλ. I, κεφ. 29, 45).

δ) Ο Θωμάς Ακινάτης (*Summa Theologie*, I, 2 1, X α 1) διακρίνει τη νομοθετική εξουσία του συνόλου από την εξουσία εκείνων που το εκπροσωπούν.

ε) Ο Μαρσίλιος (*Defensor pacis*, βιβλ. I, κεφ. XII, §§ 3 και 4), με έντονη πάνω του την επιρροή της αριστοτελικής φιλοσοφίας και θέλοντας να θεμελιώσει τη δέσμευση των αρχόντων με νόμους, κάνει σκέψεις για μια κατάταξη και διάκριση λειτουργιών που προσεγγίζει την περί μορίων αριστοτελική θεωρία.

2. Ο κατάλογος αυτών των αναφορών σε κάποιες πολιτειολογικές πηγές θα μπορούσε να συνεχιστεί. Όλη όμως αυτή η θεωρητική προϊστορία δεν έχει καμιά αποφαστική σημασία για την κατανόηση της αρχής, όπως παρουσιάζεται στη σύγχρονη συνταγματική πρακτική. Η σύγχρονη αρχή

της διάκρισης των λειτουργιών ξεκινά από τα ιστορικά, δομικά και κοινωνικοπολιτικά δεδομένα της μοναρχικής πολιτείας, όπου και λειτούργησε αντισταθμιστικά ανάμεσα στους δύο παντοδύναμους και αντιθετικούς παράγοντες, τον *μονάρχη* και την οικονομικά *άρχουσα κοινωνική τάξη*. Κυρίως η φιλελεύθερη πολιτειολογία του Locke (*Two Treatises of Government*, 1609, II, 155 και 150) και του Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748, κυρίως βιβλ. XI, κεφ. 6) τη συστηματοποίησε, για να την παραλάβει τελικά η πολιτική πρακτική της γαλλικής επανάστασης και να την εγκαθιδρύσει στερεά μέσα στο οπλοστάσιο του φιλελεύθερου δημοκρατικού κινήματος της σύγχρονης ιστορίας. Ειδικότερα:

α) Ο Locke θέλησε τη διάκριση νομοθετικής, εκτελεστικής και ομοσπονδιακής εξουσίας ουσιαστική, δηλαδή διάκριση κατά περιεχόμενο, και οργανική, με σκοπό τη διασφάλιση της ελευθερίας.

β) Ο Montesquieu δέχεται τρία είδη εξουσιών: τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Η ελευθερία των πολιτών προϋποθέτει, κατά τον Montesquieu, να μην είναι συγκεντρωμένες περισσότερες εξουσίες στα χέρια ενός προσώπου, γιατί η σύμπτωση αυτή οδηγεί αναπόφευκτα στην αυθαιρεσία. Αντίθετα, η άσκησή τους από διαφορετικά πρόσωπα επιτρέπει την αμοιβαία εξισορρόπησή τους, τον αμοιβαίο μεταξύ τους έλεγχο. Πρέπει η εξουσία να αναχαιτίζει την εξουσία (*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*).

γ) Τελικά, το άρθρο 16 της γαλλικής διακήρυξης του 1789 ορίζει, ότι μια πολιτεία χωρίς ... διάκριση εξουσιών δεν έχει Σύνταγμα.

Στον Locke και τον Montesquieu το νόημα που αποκτά το αίτημα για διάκριση των εξουσιών, πρώτον, γίνεται συγκεκριμένο και, δεύτερον, ανταποκρίνεται προς μια ιστορική πραγματικότητα. Σκοπός της αρχής είναι η πολιτική ελευθερία. Με αυτή ακριβώς την ιστορική φόρτιση παρέλαβαν και παραλαμβάνουν την αρχή τα σύγχρονα Συντάγματα. Με τη διαφορά ότι τότε η διάκριση της εκτελεστικής εξουσίας (του μονάρχη), και της νομοθετικής εξουσίας (της εκλεγμένης από την άρχουσα τάξη βουλής) ανταποκρινόταν προς μια υπαρκτή πολιτική αντίθεση και γι' αυτό λειτουργούσαν και αντισταθμιστικά. Στο ερώτημα, αν σήμερα συντρέχουν αυτές οι δομικές και ιστορικές προϋποθέσεις, θα αναφερθούμε παρακάτω (βλ. VI).

IV. *Εννοιολογικά προλεγόμενα: «εξουσία», «λειτουργία», «όργανο»*

1. Η προσέγγιση του άρθρου 26 σε συνάρτηση με το άρθρο 1 § 3 και άλλες συναφείς διατάξεις του Συντάγματος προϋποθέτει την εννοιολογική αποσαφήνιση των όρων: *εξουσία, λειτουργία και όργανο*.

2. Η αντιπαραβολή του άρθρου 1 § 3 («Όλες οι εξουσίες πηγάζουν κ.τ.λ.») με το άρθρο 26 («Η νομοθετική λειτουργία κ.τ.λ.»), επιτρέπει την επισήμανση μιας εννοιολογικής και ορολογικής διαφοράς. Στο άρθρο 1 γίνεται λόγος για *εξουσία* ενώ στο άρθρο 26 για *λειτουργίες*. Αυτή η διαφοροποίηση είναι νέα έναντι του προηγούμενου Συντάγματος της 1.1.1952, το οποίο και στις δύο περιπτώσεις χρησιμοποιεί τον όρο *εξουσία*, τόσο δηλαδή στο άρθρο 21 § 2 (‘Απασαι αι εξουσίαι κ.τ.λ.>) όσο και στα αντίστοιχα προς το σημερινό άρθρο 26, άρθρα 22, 27 και 28 («Η νομοθετική εξουσία ασκείται κ.τ.λ. »).

α) Η εννοιολογική διαφοροποίηση ανάμεσα στην κρατική εξουσία και στις κρατικές λειτουργίες έχει τις ρίζες της τόσο στην ιστορική εξέλιξη της αρχής όσο και στη θεωρητική σύλληψη της πολιτείας που συνειδητά ή υποσυνείδητα καθόρισε το έργο του συντακτικού νομοθέτη. Για λόγους που είδαμε στο σύντομο ιστορικό σημείωμα που προηγήθηκε (βλ. III), η αρχή διαμορφώθηκε κυρίως από τον Locke και τον Montesquieu ως αρχή της διάκρισης των εξουσιών. Στην καθοριστική για τη διαμόρφωση του σύγχρονου συνταγματικού κράτους στην Ευρώπη εποχή της μοναρχίας, προκειμένου να τονισθεί η *ενότητα της πολιτείας* και ο *κυρίαρχος ρόλος του μονάρχη*, οι Γερμανοί πολιτειολόγοι F. Schmitthener, G. Jellinek και R. Thoma δίδαξαν ότι η εξουσία της πολιτείας είναι *αδιαίρετη* και ότι η νομοθεσία, η εκτέλεση και η απονομή της δικαιοσύνης αποτελούν απλά τις *μορφές δράσης* της πολιτείας, τις λειτουργίες της.

β) Η θεωρία της *αδιαίρετης εξουσίας*, που συγκεκριμενοποιείται σε επίπεδα δράσης με τρεις *λειτουργίες*, ανταποκρίνεται και στη δημοκρατική αρχή που δέχεται το λαό *ως αποκλειστική πηγή και αποκλειστικό φορέα της κρατικής εξουσίας*. Βέβαια, η άποψη της μίας και αδιαίρετης εξουσίας, όπως τη δέχεται τόσο η σύγχρονη ελληνική επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου όσο και ο ίδιος ο συντακτικός νομοθέτης, όπως φαίνεται και από τις εννοιολογικές διαφοροποιήσεις του συνταγματικού κειμένου που σημειώσαμε παραπάνω, προσπαθεί να αγνοήσει μια πολλαπλότητα κοινωνικών εξουσιών, που ανήκουν όμως στην πραγματικότητα της σύγ-

χρονης πολιτείας. Αυτή η προβληματική εντάσσεται τελικά στο ερώτημα: σε ποιο μέτρο ανταποκρίνεται η —κλασική— αρχή της διάκρισης των εξουσιών στην πραγματικότητα του σημερινού πολιτεύματος, όπως αυτό ορίζεται από το Σύνταγμα.

γ) Με βάση ότι και η δημοκρατική εξουσία, λόγω της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας, είναι *αδιαίρετη* και ότι νομιμοποιεί τις *ιδιαιτερες λειτουργίες* της πολιτείας που θεσπίζει το Σύνταγμα, προτείνουμε τον όρο «διάκριση των λειτουργιών» ως εννοιολογικά ακριβέστερο διότι ανταποκρίνεται προς την ορολογία του νέου Συντάγματος και προς την ιστορική εξέλιξη της αρχής.

δ) Όταν το Σύνταγμα αναφέρεται σε μια λειτουργία της πολιτείας αναφέρεται σε μια μορφή δράσης της. Λειτουργία και δράση της πολιτείας δεν είναι ταυτόσημες, αλλά υπάλληλες έννοιες. Από την τριχοτόμηση των λειτουργιών, που υιοθετεί και θεσπίζει το άρθρο 26, προκύπτει πως λειτουργία δεν είναι κάθε μορφή δράσης της πολιτείας, αλλά ορισμένη δράση με εξειδικευμένα χαρακτηριστικά. Έτσι η λειτουργία i) είναι δράση οργάνων της κρατικής εξουσίας, ii) είναι δράση ρυθμιστική του κοινωνικού βίου, iii) είναι δράση με την οποία, κατά το Σύνταγμα, παράγεται πολιτική βούληση της εξουσίας και υλοποιούνται οι αποφάσεις της σύμφωνα με τις προβλεπόμενες συνταγματικές διαδικασίες. Η δράση της πολιτείας, όμως, έχει και μορφές που βρίσκονται έξω από το νοηματικό πεδίο του άρθρου 26. Σε αυτές, μεταξύ άλλων, υπάγονται: α) η δράση των κοινωνικών φορέων και, κυρίως, η κατά το άρθρο 29 § 1 δράση των πολιτικών κομμάτων, β) η καθαρά ιδιωτική δραστηριότητα της εξουσίας (π.χ. οι πράξεις διαχείρισης: αγορές, μισθώσεις, εκμισθώσεις κτλ.), γ) η δράση της αντιπολίτευσης, κ.ά. Από αυτή τη δειγματοληπτική αναφορά προκύπτει τούτο το, κατά τη γνώμη μας, σημαντικό: η έννοια της λειτουργίας, όπως την προϋποθέτει η λογική του άρθρου 26, αναφέρεται όχι σε όλο το φάσμα του δημόσιου βίου, όχι σε όλο το πολιτειακό γίγνεσθαι, αλλά μόνο στην *κρατική δράση*. Δείγμα κι αυτό πως ο συντακτικός νομοθέτης είχε ως αφητηρία τη στεγανή διάκριση κράτους (εξουσίας) και κοινωνίας.

3. Πιο προβληματική από την έννοια της λειτουργίας είναι η έννοια του *οργάνου*. Το ερώτημα, σε αναφορά με το άρθρο 26, είναι, με ποια έννοια χρησιμοποιούνται οι όροι Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Βουλή, βουλευτής, Κυβέρνηση κ.λπ. Ο όρος όργανο χρησιμοποιείται στο άρθρο 25 που ορίζει την υποχρέωση όλων των οργάνων του κράτους να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

α) Με λίγες παραλλαγές, *όλα τα έγκυρα εγχειρίδια ελληνικού Συνταγ-*

ματικού Δικαίου ορίζουν τα όργανα ως τα «φυσικά πρόσωπα, δια των οποίων κατά το Δίκαιον και επί τη βάσει του Συντάγματος ασκείται η κρατική εξουσία» (π.χ.: Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 223). Θεωρούμε ότι ο ορισμός αυτός πρέπει να επανεξετασθεί. Η θεωρία του νομικού οργάνου διατυπώθηκε από τον GIERKE και εφαρμόστηκε από τον θεμελιωτή της θεωρίας της νομικής προσωπικότητας του κράτους G. JELLINEK, για να ολοκληρωθεί η κατασκευή, ότι η πολιτεία μπορεί να έχει βούληση μόνο όταν εκφράζεται από φυσικά πρόσωπα, γιατί αυτά και μόνο, σε αντίθεση με το νομικό πρόσωπο, μπορούν να έχουν, και έχουν, πραγματική βούληση. Έτσι, προέκυψε η προσωποποίηση (νομικός ανθρωπομορφισμός) της έννοιας όργανο. Κατά τη λογική αυτή το *όργανο* «Πρόεδρος της Δημοκρατίας» είναι το (εκάστοτε) φυσικό πρόσωπο που ασκεί «κατά το Δίκαιον και επί τη βάσει του Συντάγματος» την ανατεθειμένη σε αυτό κρατική εξουσία.

β) Όταν όμως το Σύνταγμα μνημονεύει όργανα δεν μπορεί να αναφέρεται στα (εκάστοτε) φυσικά πρόσωπα που κατέχουν το αξίωμα. Ήδη από τις αρχές του 19ου αιώνα, γίνεται προσπάθεια, ακόμα και σε αναφορά προς τον μονάρχη, να αποχωρισθεί εννοιολογικά το όργανο μονάρχης από το φορέα του οργάνου, το συγκεκριμένο πρόσωπο, ακριβώς για να αποπροσωποποιηθεί ο θεσμός και να μειωθούν οι ρίζες της αυθαιρεσίας. Και γενικά, μέσα στην έννοια οργάνωση, το όργανο δεν είναι παρά μια οργανωτική μονάδα, μια ενότητα που είναι υποκείμενο λειτουργιών και αρμοδιοτήτων. Τα φυσικά πρόσωπα, με τα οποία τα όργανα είναι εκάστοτε στελεχωμένα, είναι οι συγκεκριμένοι άνθρωποι που τα θέτουν σε κίνηση, είναι οι φορείς των οργάνων. Ο ορισμός του Α. ΣΒΩΛΟΥ, συνεπώς, που μόλις σημειώθηκε, ενώ δίνεται στο όργανο, ανταποκρίνεται στο φορέα του οργάνου.

γ) Η διάκριση οργάνου και φορέα ανταποκρίνεται και στη λογική τόσο του άρθρου 26, όσο και του όλου Συντάγματος. Μόνο με τη διάκριση αυτή προστατεύεται το θεσμικό νόημα των πολιτειακών οργάνων. Μόνο με τη διάκριση αυτή θεμελιώνεται η συνέχεια των οργάνων άσχετα με την εναλλαγή των φορέων τους-φυσικών προσώπων. Μόνο με τη διάκριση αυτή, η προσωπική πρακτική κάποιων φορέων πολιτειακών οργάνων δεν είναι δεσμευτική για τη διαμόρφωση του ιστορικού νοήματος του οργάνου. Το πρόβλημα αυτό εγγίζει το βασικό ιδεολογικό θεμέλιο του Συνταγματικού Δικαίου και ανάγεται στο ερώτημα, ποιο είναι αυτό που νομιμοποιεί την πολιτική πράξη: το πρόσωπο ή ο θεσμός, η προσωπική διάσταση ή η θεσμική διάσταση, η προσωπική ποιότητα, ή η θεσμική ποιότητα; Πιο απλά, το ερώτημα είναι: αριστοκρατικός εκσυγχρονισμός της λαϊκής κυριαρχίας ή η εμμονή στη θεσμική και απρόσωπη φύση της δημοκρατικής διαδικασίας; Η ιδεολογική αυτή αντιπαράθεση είναι μοιραία, στο μέτρο

που η πρακτική της υλοποίηση καθόρισε τη Δημοκρατία ή την κατάλυσή της (με το πρόσχημα βέβαια της ποιοτικής της διάσωσης). Είναι γι' αυτό χρήσιμη —και νομίζω για τον μελετητή του Συντάγματος αποκαλυπτική— η ανάγνωση του λόγου και αντίλογου μεταξύ του Κ. ΤΣΑΤΣΟΥ που επιχειρήσε την εκταφή της θεωρίας των βασιλικών ανδρών του Πλάτωνα (*Νέον Δίκαιον*, τ. 19, 1963, σ. 163 επ.) και του Α. ΜΑΝΕΣΗ (*Νέον Δίκαιον*, τ. 19, 1963, σ. 371 επ.).

δ) Ένα παράδειγμα ίσως διευκολύνει την κατανόηση των σκέψεων που προηγήθηκαν: το άρθρο 32 ρυθμίζει τη διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, δηλαδή του φορέα αυτού του οργάνου. Επειδή εκλέγον όργανο είναι η Βουλή, το άρθρο 32 § 5 προβλέπει την περίπτωση, που κατά τη χρονική στιγμή της εκλογής η Βουλή είναι απύσχα. Τότε, λέει το άρθρο 32 § 5, η Βουλή συγκαλείται εκτάκτως για να εκλέξει τον Πρόεδρο. Η ρύθμιση αυτή θα ήταν αδιανόητη, αν δεν μπορούμε κάθε φορά που μνημονεύεται ο όρος Βουλή να διακρίνουμε, αν αναφέρεται στο όργανο ή στο φορέα (εδώ στους φορείς) του οργάνου. Απύσχα δεν μπορεί ποτέ να είναι η Βουλή ως όργανο ούτε για μια στιγμή, λόγω της αρχής της συνέχειας τόσο της πολιτείας όσο και των πολιτειακών οργάνων (*Kontinuitätsprinzip*). Άλλωστε, αν η Βουλή ήταν π.χ. από τη διάλυσή της ως τη σύγκληση της νέας απύσχα, δεν θα μπορούσε να συγκληθεί εκτάκτως. Στο άρθρο 32 § 5, λοιπόν, ως Βουλή νοείται ο φορέας (οι φορείς) του οργάνου. Αντίθετα, στο άρθρο 26, όπου η Βουλή μνημονεύεται να ασκεί (με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας) τη νομοθετική λειτουργία, εκεί νοείται ως όργανο και όχι ως φορέας του οργάνου.

4. Η κρατούσα συνταγματική θεωρία (π.χ. Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 224 επ.) δέχεται διάφορες διακρίσεις των πολιτειακών οργάνων, μερικές από τις οποίες δεχόμαστε κι εμείς, με όλες εκείνες τις αποκλίσεις που επιβάλλει η άρνηση του κατά τη γνώμη μας ανακριβούς ορισμού του οργάνου ως φυσικού προσώπου.

α) *Μονοπρόσωπα και συλλογικά όργανα.* Η διάκριση αυτή έχει ως κριτήριο τον αριθμό των φορέων (των φυσικών προσώπων) που απαιτούνται για τη στελέχωση και τη λειτουργία του οργάνου. Μονοπρόσωπα όργανα, κατά το Σύνταγμα, είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο Πρωθυπουργός (άρθρο 82 § 2), ο κάθε Υπουργός κ.ά. Συλλογικά όργανα είναι η Βουλή, το Υπουργικό Συμβούλιο, το Συμβούλιο της Επικρατείας κ.ά.

β) *Απλά και σύνθετα όργανα.* Κριτήριο της διάκρισης είναι η λειτουργική αυτοτέλεια ενός οργάνου. Απλό είναι ένα όργανο σε όσες περιπτώσεις το Σύνταγμα αναθέτει αποκλειστικά σε αυτό μια λειτουργία ή μια πιο

ειδική αρμοδιότητα. Έτσι η Βουλή είναι όργανο, απλό κατά την ψήφιση του κανονισμού της (άρθρο 65 § 1), κατά την άσκηση της αναθεωρητικής λειτουργίας (άρθρο 110), κατά την άσκηση του κοινοβουλευτικού ελέγχου κ.τ.λ. Αντίθετα, η Βουλή είναι σύνθετο όργανο μαζί με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας της. Η επιχειρούμενη (π.χ. Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 227) επιπλέον διάκριση των οργάνων σε αυτοτελή και μη αυτοτελή συμπίπτει κατά τη γνώμη μας, με τη διάκριση σε απλά και σύνθετα.

γ) *Άμεσα και έμμεσα όργανα.* Το κριτήριο διαχωρισμού των οργάνων σε άμεσα και έμμεσα προκύπτει από την αναφορά ή μη του συγκεκριμένου οργάνου στο Σύνταγμα. Άμεσα όργανα είναι εκείνα, των οποίων η ύπαρξη και η λειτουργία ρυθμίζονται από το ίδιο το Σύνταγμα· έμμεσα όργανα είναι εκείνα, των οποίων η ύπαρξη και η λειτουργία απορρέουν από την πράξη άλλου άμεσου οργάνου. Άμεσα όργανα είναι το Εκλογικό Σώμα (άρθρο 1 § 3), ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρα 30 §§ 1 και επ.), η Βουλή (άρθρο 51 επ.), η Κυβέρνηση (άρθρο 81 επ.), ο Πρωθυπουργός (άρθρο 82 § 2), οι Υπουργοί, όπου το Σύνταγμα προβλέπει απ' ευθείας τη λειτουργία τους (π.χ. ο Υπουργός Δικαιοσύνης κατά το άρθρο 47 § 1, ο Υπουργός των Οικονομικών κατά το άρθρο 73 § 2, κ.ά.), το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο (άρθρο 91 § 2), το Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95), το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98), το Δικαστήριο Κακοδικίας (άρθρο 99), το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100) και, κατά την κρατούσα άποψη, τα δικαστικά όργανα. Έμμεσα όργανα είναι οι Υπουργοί, εκτός από τις περιπτώσεις που δρουν ως άμεσα όργανα, οι Υφυπουργοί, οι διοικητικοί υπάλληλοι. Η εννοιολογική αυτή διάκριση των κρατικών οργάνων δεν αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά εγγίζει σοβαρά δομικά προβλήματα της εξουσίας. Έτσι:

αα) Τα *άμεσα όργανα*, στο πλαίσιο των συνταγματικών τους αρμοδιοτήτων, εκφράζουν άμεσα και *χωρίς ιεραρχική υποταγή σε άλλα όργανα*, τη βούληση της πολιτείας, ή συμπράττουν στη διαμόρφωσή της. Έτσι, η κατά το Σύνταγμα προβλεπόμενη σύμπραξη π.χ. Βουλής και Προέδρου Δημοκρατίας για την παραγωγή της νομοθετικής βούλησης της πολιτείας δεν σημαίνει ιεραρχική σχέση μεταξύ Βουλής και Προέδρου Δημοκρατίας. Αυτό ισχύει ακόμα και για το ανώτατο όργανο της πολιτείας, το Εκλογικό Σώμα. Υπέρ του οργάνου αυτού λειτουργεί βέβαια το τεκμήριο της αρμοδιότητας, ενώ το ίδιο τεκμήριο λειτουργεί εναντίον του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτή όμως η ιδιαίτερη θέση του Εκλογικού Σώματος στη δομή μιας δημοκρατικής πολιτείας, που προβλέπει με το Σύνταγμα της μια συγκεκριμένη κατανομή αρμοδιοτήτων, δεν σημαίνει πως το Ε-

κλογικό Σώμα καθορίζει το περιεχόμενο των συγκεκριμένων πράξεων των άλλων άμεσων κρατικών οργάνων της πολιτείας. Η βούληση βέβαια του Εκλογικού Σώματος, στο μέτρο που εκφράστηκε κατά τρόπο αναγνώσιμο, δεσμεύει πολιτικά τα όργανα που καλούνται, με συγκεκριμένες πράξεις τους, να την υλοποιήσουν. Η περιφρόνηση αυτής της δέσμευσης στερεί την εξουσία από τη νομιμοποιητική της δύναμη και από την κοινωνική της πειστικότητα και αποτελεί την πρώτη φάση της πολιτειακής αποσύνθεσης, της αποδυνάμωσης της συνταγματικής τάξης και, τελικά, της κατάλυσής της.

ββ) Τα *έμμεσα όργανα* δεν έχουν λειτουργική αυτοτέλεια, αλλά υλοποιούν αποφάσεις ή πράξεις των άμεσων οργάνων. Έτσι, π.χ. ο θεσμός του δημόσιου υπαλλήλου μνημονεύεται και ως προς ορισμένα θέματα ρυθμίζεται από το ίδιο το Σύνταγμα, στα άρθρα 103 και 104. Ο χαρακτήρας όμως του δημόσιου υπαλλήλου ως έμμεσου κρατικού οργάνου προκύπτει από το ίδιο το Σύνταγμα, το οποίο στην § 1 εδ. α του άρθρου 103 ορίζει ότι οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του κράτους, συνεπώς αποτελούν όργανα έκφρασης μιας θέλησης που δεν είναι δική τους, αλλά εκπορεύεται από άλλο όργανο.

5. Κάθε όργανο υλοποιεί την ανατεθειμένη σε αυτό λειτουργία, μέσα στα όρια της αρμοδιότητάς του (Kompetenz). Με τον όρο αρμοδιότητα εννοούμε την ικανότητα που απονέμει το δίκαιο στο όργανο για την επιτέλεση ορισμένου έργου. Η αρμοδιότητα είναι η υποκειμενική όψη της λειτουργίας (Α. ΣΒΩΛΟΣ, σ. 231) και —προσθέτουμε— η εξειδίκευσή της. Έτσι, ενώ το άρθρο 26 § 1 ορίζει πως όργανα της νομοθετικής λειτουργίας είναι η Βουλή και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα ειδικά περί Βουλής και Προέδρου τμήματα του Συντάγματος αναφέρονται στις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που έχουν τα δύο αυτά όργανα, για να υλοποιήσουν την κατά το άρθρο 26 νομοθετική τους λειτουργία.

6. Όπως ήδη σημειώσαμε, την έννοια της Πολιτείας συναποτελούν η εξουσία (το κράτος) και η κοινωνία. Συνακόλουθα και η θεματική της οργάνωσης της πολιτείας περιλαμβάνει όχι μόνο την οργάνωση της κρατικής εξουσίας, *αλλά και την οργάνωση της κοινωνίας*. Και η κοινωνία έχει τους θεσμούς της: τα πολιτικά κόμματα, τις συνδικαλιστικές οργανώσεις, άλλες ομάδες πίεσης κ.τ.λ. Τίθεται όμως ζήτημα, αν και για τους θεσμούς της κοινωνίας είναι ακριβές να χρησιμοποιηθεί ο όρος *όργανο*. Ο όρος *όργανο*, εάν προσεγγισθεί έξω από την ιστορική του φόρτιση, ασφαλώς θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί και για τα οργανωτικά υποκείμενα των κοι-

ωνικών διαδικασιών, εφ' όσον ισχύει ένα γενικό consensus για μια τέτοια χρήση. Οι όροι, όμως, δεν μπορούν να λειτουργήσουν θετικά ως παράγοντες γνωστικής επικοινωνίας έξω από τη συγκεκριμένη τους ιστορία μέσα σε έναν επιστημονικό κλάδο. Η θεωρία του πολιτειακού οργάνου διατυπώθηκε σε συνάρτηση με την ανάλυση του εξουσιαστικού (κρατικού) φαινομένου. Μέσα σε αυτή την αντίληψη το όργανο σημαίνει ένα διαδικαστικό υποκείμενο, που εκφράζει μια βουλευτική ενότητα, η οποία διαμορφώνεται στο κρατικό επίπεδο. Ο χώρος της κοινωνίας είναι χώρος αντιθέσεων και πολλαπλότητας βουλήσεων. Το πολιτικό κόμμα, π.χ., αν θέλουμε να μιλήσουμε με ακρίβεια, δεν είναι όργανο της κοινωνίας αλλά μερική της έκφραση, έκφραση μιας κοινωνικής ομάδας. Γι' αυτό πιο κατάλληλος νομίζουμε πως είναι ο όρος «θεσμοί της κοινωνικής οργάνωσης» για να χαρακτηρίσει το πολιτικό κόμμα ή κάποια άλλη οργανωμένη πολιτική ομάδα.

V. Η διάρθρωση και το νόημα των τριών λειτουργιών κατά το Σύνταγμα

1. Μετά τις σύντομες επισημάνσεις για την ιστορία του θεσμού και τους όρους *εξουσία*, *λειτουργία* και *όργανο* επιχειρούμε, στο επόμενο βήμα προσέγγισης του άρθρου 26, την εξέταση του νοήματος που έχει κάθε μία από τις τρεις λειτουργίες της πολιτείας.

2. Από την άποψη του ουσιαστικού εννοιολογικού περιεχομένου κάθε λειτουργίας, το Σύνταγμα υιοθετεί τη διάκριση τριών κρατικών λειτουργιών της πολιτείας: τη *νομοθετική*, την *εκτελεστική* και τη *δικαστική*. Η εκτελεστική λειτουργία διακρίνεται σε *κυβερνητική* λειτουργία (καθορισμός της γενικής πολιτικής της χώρας κατά το άρθρο 82 § 1) και σε *διοίκηση* υπό στενή έννοια (κατά τα άρθρα 101 επ.). Η υιοθέτηση αυτών των τριών όρων με τη συγκεκριμένη ιστορική τους φόρτιση σημαίνει και την αποδοχή του κλασικού εννοιολογικού τους περιεχομένου: θέσπιση κανόνων δικαίου, εκτέλεση κανόνων δικαίου και επίλυση των διαφορών, που προκύπτουν κατά την εφαρμογή του δικαίου, από την ανεξάρτητη δικαστική αρχή.

3. Ο συντακτικός νομοθέτης, όπως άλλωστε και όλοι οι προηγούμενοι (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 367), παρέμεινε στην κλασική εννοιολογική

διάκριση των λειτουργιών, χωρίς να λάβει υπόψη του την αμφισβήτηση που διατυπώθηκε γι' αυτήν.

[Στη σύγχρονη ελληνική θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου, μια τέτοια αμφισβήτηση της κλασικής διάκρισης των λειτουργιών διατύπωσε ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ (*Αρχαί*, σ. 113 επ.). Παραθέτουμε την κριτική του, διότι αποτέλεσε την αφετηρία και τη βάση των περισσότερων μεταγενέστερων θεωρητικών κριτικών αναλύσεων: «Κάθε πράξη, που εξετάζεται σε σχέση με το τελικό της αίτιο και είναι σκόπιμη ως προς αυτό, αποτελεί λειτουργία και μάλιστα πολιτειακή, εφόσον είναι πράξη της πολιτείας. Η πολλαπλότητα των σκοπών της πολιτειακής πράξης δημιουργεί ανάλογη πολλαπλότητα λειτουργιών της πολιτείας. Εξάλλου το γεγονός ότι οι σκοποί της πολιτείας, σύμφωνα με το πρωταρχικό τους σχήμα, είναι δύο, δηλαδή να θέτει δίκαιο και να το εφαρμόζει, συνεπάγεται ότι οι λειτουργίες της πολιτείας είναι δύο, αφενός η νομοθετική και αφετέρου η εκτελεστική. Τίθεται λοιπόν το ζήτημα, αν είναι δυνατό, οι πράξεις της πολιτείας να διακριθούν σε αποκλειστικά νομοθετικές και σε αποκλειστικά εκτελεστικές. Όμως αυτός ο διαχωρισμός των πράξεων της πολιτείας, σε πράξεις που αποτελούν αποκλειστικά νομοθετική ή αποκλειστικά εκτελεστική λειτουργία, είναι ανέφικτος.

Πραγματικά, αφενός η νομοθεσία, με την ευρεία έννοια του όρου, πρέπει να διενεργείται νόμιμα, δηλαδή σύμφωνα με το νόμο που θεσπίζει τα θέματα που την αφορούν, και αφετέρου η εκτέλεση του νόμου είναι αδύνατο να προκαθοριστεί με κάθε λεπτομέρεια, με αποτέλεσμα ο εκτελεστής του νόμου να αναγκάζεται να τον συμπληρώσει. Αυτό σημαίνει ότι κάθε θέσπιση επιταγής δικαίου είναι εκτελεστική πράξη σε σχέση με την επιταγή που καθορίζει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να ασκείται η νομοθεσία και τα τοπικά, χρονικά και πιθανώς και τα ουσιαστικά όρια, μέσα στα οποία και μόνο είναι νόμιμη η θεσπιζόμενη επιταγή.

Ωστόσο, και κάθε εκτέλεση επιταγής δικαίου είναι, ως ένα σημείο, νομοθετική πράξη, ως προς Άρα δεν είναι νοητή πολιτειακή πράξη η οποία δεν συνδυάζει τη νομοθετική με την εκτελεστική λειτουργία. Έτσι, για παράδειγμα, η ψήφιση κάποιου νόμου με βάση τα άρθρα 57 επ. του Συντάγματος του 1952, είναι εκτελεστική πράξη. Επίσης η κατάσχεση που εκτελείται ύστερα από άδεια του Προέδρου των Πρωτοδικών, με βάση το άρθρο 885 της Πολιτικής Δικονομίας, όπως τροποποιήθηκε από το Νόμο ΓΥΙΘ (1909) και το Νόμο ΓΦΝΔ (1910), διενεργείται από τον δικαστικό κλητήρα ο οποίος ορίζει υπεύθυνα ο ίδιος τις λεπτομέρειες της ενέργειάς του. Αλλά και αυτή η ίδια η αρχική πολιτειακή πράξη που αυτοπροσδιορίζεται, είναι τοπικά και χρονικά αδιάκριτη συνέργεια του νομοθετικού και εκτελεστικού λειτουργήματος. Έτσι, για παράδειγμα, στην πράξη της Α' Εθνικής των Ελλήνων Συνέλευσης της Επιδαύρου, την 1 Ιανουαρίου 1823, ενυπάρχει και η θέση του πρωταρχικού νόμου της πολιτείας και η διακήρυξη της εξουσίας της Συνέλευ-

σης που εκπροσωπεί το κυρίαρχο έθνος, αποτελώντας την πρώτη εκτέλεση αυτής της πρωταρχικής επιταγής.

Η απαραίτητη δικαστική αρχή, που αίρει κάθε αμφισβήτηση γύρω από τη συμφωνία του ισχύοντος δικαίου με τις πράξεις της πολιτείας ή των ιδιωτών που το εφαρμόζουν, δεν αποτελεί σε καμιά περίπτωση ξεχωριστή λειτουργία. Αντίθετα, το δικάζειν είναι πολιτειακή πράξη, με την οποία —στο μέτρο που δεν εφαρμόζεται το ισχύον δίκαιο— θεσπίζονται, λόγω της ανεπάρκειας του δικαίου, οι ειδικότεροι αναγκαίοι κανόνες για κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ώστε να μην παραμείνει αδικαστη η διαφορά που οδηγήθηκε στο δικαστήριο. Και επειδή το δικάζειν αποτελεί ταυτόχρονα εκτέλεση τεθειμένου δικαίου, αλλά και θέσπιση κανόνων δικαίου. Όσο γενικότερα είναι τα προστάγματα του ισχύοντος δικαίου, τόσο στενότερη είναι η έκταση της νομοθετικής του λειτουργίας και επομένως τόσο περισσότερο καθίσταται ο δικαστής όργανο εκτέλεσης των θεσπισμένων επιταγών. Ωστόσο δεν υπάρχει σε καμιά περίπτωση ενιαία δικαστική λειτουργία, αλλά μόνο ενιαία δικαστική τάξη, που ασκεί δύο λειτουργίες με μία πράξη κάθε φορά.

Σύμφωνα λοιπόν με τα παραπάνω, καταρρίπτεται κάθε θεωρία που ταυτίζει την οντολογική διάκριση των φορέων της εξουσίας και τον εννοιολογικό διαχωρισμό των λειτουργιών και έτσι, που είναι το σημαντικότερο, δεν υπάρχει πλέον το επιχείρημα για τη λογική αναγκαιότητα αυτής της ιστορικής διάκρισης, της οποίας η απόλυτη εφαρμογή είναι από τη φύση της αδύνατη.

Μπορεί βέβαια να προβληθεί κάποια εμπειρική αντίρρηση, βασισμένη κυρίως στην εφαρμογή της θεωρίας για τη διάκριση των εξουσιών συνταγματικών νόμων των Ηνωμένων Πολιτειών της Β. Αμερικής, της πρώτης γαλλικής δημοκρατίας και της ελληνικής πολιτείας του 1823.

Όμως δεν είναι δυνατό μια λογικώς ορθή θέση να ανατραπεί από μια αντίθεση που θεμελιώνεται εμπειρικά, όχι γιατί η λογική υπερισχύει πάνω στην εμπειρία, αλλά γιατί οι αληθινά εμπειρικές και οι λογικώς ορθές απόψεις συμπίπτουν αναγκαστικά. Έτσι, όσες φορές η εμπειρία αντιτίθεται στη θεωρία, ένα από τα δύο συμβαίνει: ή η θεωρητική θέση δεν είναι λογικώς ορθή, ή η εμπειρική αντίθεση δεν βασίζεται πραγματικά πάνω στην εμπειρία». (Βλ. *Γενικάί αρχαί*, σελ. 104 επ. Μεταγλώττιση από το πρωτότυπο του Ξ. Κοντιάδη).]

4. Παράλληλα προς την κριτική αυτή πρέπει να σημειωθεί τούτο: Η κλασική εννοιολογική διάκριση των λειτουργιών δεν είναι σε θέση να υποδεχθεί στο νοηματικό της δυναμικό ορισμένες λειτουργίες της πολιτείας που το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει και που έχουν αποφασιστική σημασία για τη λειτουργική οργάνωση της πολιτείας. Έτσι, δεν εμπίπτουν ούτε στη νομοθετική, ούτε στην εκτελεστική, ούτε στη δικαστική οι εξής λειτουργίες:

α) Η λειτουργία του Προέδρου της Δημοκρατίας ως ρυθμιστή του πολιτεύματος.

β) Η λειτουργία της αντιπολίτευσης.

- γ) Η κύρωση διεθνών συνθηκών από τη Βουλή (άρθρο 36 § 2).
- δ) Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος.
- ε) Η λειτουργία των κοινωνικών θεσμών, όπως των πολιτικών κομμάτων, των ομάδων πίεσης, κ.τ.λ.

5. Ενώ —όπως μόλις είδαμε— στο εννοιολογικό επίπεδο το Σύνταγμα δέχεται μια σαφή κατά περιεχόμενο διάκριση των τριών λειτουργιών, στο επίπεδο της οργανωτικής υλοποίησης της αρχής η εικόνα γίνεται ιδιαίτερα σύνθετη. Το άρθρο 26 ορίζει ποια όργανα είναι επιφορτισμένα με την άσκηση καθεμιάς από τις τρεις λειτουργίες. Δεν πρέπει όμως να μας διαφεύγουν δύο σημεία:

α) Η ισοφανής αυτή κατανομή λειτουργιών στα όργανα δεν αναιρεί μια ιεραρχική τάξη που το Σύνταγμα καθιερώνει τόσο μεταξύ των λειτουργιών όσο και μεταξύ των οργάνων. Έτσι, υπεράνω των τριών λειτουργιών, βρίσκεται τόσο η συντακτική εξουσία του λαού όσο και η αναθεωρητική λειτουργία. Επίσης, όπως είδαμε αναλυτικά και στα περί των πηγών του Συνταγματικού Δικαίου (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 14 επ.), το Σύνταγμα με σαφήνεια καθιερώνει την υπεροχή της νομοθετικής λειτουργίας όσον αφορά την τυπική ισχύ των πράξεών της, των τυπικών δηλαδή νόμων.

β) Η ανάθεση καθεμιάς από τις τρεις πολιτειακές λειτουργίες σε ορισμένο όργανο αποτελεί έναν πολύ γενικό κανόνα που θεσπίζει το άρθρο 26 και που διασπάται όμως μέσα στο σύστημα των ρυθμίσεων του Συντάγματος, οι οποίες υλοποιούν με κάθε λεπτομέρεια τη βασική αυτή (κατευθυντήρια) λειτουργική διαρθρωτική αρχή. Σε επίπεδο, λοιπόν, πολιτειακών οργάνων, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών σχετικοποιείται. Παράλληλα με τη διάκριση, έχουμε και ένα σύστημα διασταύρωσης των λειτουργιών, που πρέπει να νοηθεί ως προσπάθεια (επιτυχημένη ή μη) του συντακτικού νομοθέτη για αμοιβαίο έλεγχο και περιορισμό των οργάνων της πολιτείας με γνώμονα τη διασφάλιση της ελευθερίας και της αποτελεσματικότητας της πολιτειακής δράσης. Έτσι, π.χ.:

αα) Η Βουλή είναι κατ' αρχήν όργανο νομοθετικό (άρθρο 26 § 1). Και όμως, ασκεί έλεγχο του εκτελεστικού οργάνου Κυβέρνηση (άρθρα 84 επ.), έχει δικαστικές αρμοδιότητες κατά τα άρθρα 49 και 86, εκλέγει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 32 § 1, κ.ά.

ββ) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας έχει και νομοθετικές (βλ. άρθρα 43, 44 και 48), όπως και δικαστικές αρμοδιότητες (βλ. άρθρο 47).

γγ) Η Κυβέρνηση ως όργανο της εκτελεστικής λειτουργίας έχει και νομοθετικές αρμοδιότητες (βλ. άρθρο 73).

δδ) Τα Δικαστήρια, εκτός της δικαιοδοτικής τους λειτουργίας (άρθρο 26 § 3), έχουν το δικαίωμα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (άρθρο 87 § 2), ενώ το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100) έχει αρμοδιότητες που υπεισέρχονται στο χώρο της νομοθετικής λειτουργίας. Ειδικότερα, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, όταν αίρει αμφισβητήσεις για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων (άρθρο 100 § 1 περ. στ.), κατ' ουσίαν νομοθετεί, εφ' όσον από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου (άρθρο 28 § 1 εδ. α). Αρνητικά νομοθετεί το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, σύμφωνα με την περ. ε της § 1 του άρθρου 100 και την § 4 του ίδιου άρθρου, όταν κηρύσσει αντισυνταγματική διάταξη νόμου, η οποία έτσι καθίσταται ανίσχυρη.

6. Εκτός από τα δύο σημεία που εξετάσαμε ως τώρα, το είδος των λειτουργιών και την κατανομή τους στα πολιτειακά όργανα, η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών περιλαμβάνει κι ένα τρίτο σημείο προβληματισμού. Αντιμετωπίζεται εδώ το ζήτημα, εάν κατά το Σύνταγμα *επιτρέπεται να είναι ένα πρόσωπο φορέας περισσότερων οργάνων που ανήκουν σε διαφορετικές λειτουργίες*. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει σειρά διατάξεων που θεσπίζουν σε συγκεκριμένες περιπτώσεις την αρχή του ασυμβίβαστου:

α) Κατά το άρθρο 30 § 2, το αξίωμα του Προέδρου είναι ασυμβίβαστο με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα, θέση ή έργο.

β) Τα άρθρα 56 και 57 περιλαμβάνουν σειρά λειτουργημάτων ή έργων που είναι ασυμβίβαστα με τη βουλευτική ιδιότητα, ή ακόμα και με την ιδιότητα του υποψήφιου βουλευτή.

γ) Το άρθρο 81 § 4 επιτρέπει τη θέσπιση ασυμβιβάστων για τους Υπουργούς και τους Υφυπουργούς.

δ) Κατά το άρθρο 89 § 4, απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η συμμετοχή στην Κυβέρνηση.

Το Σύνταγμα, εκεί όπου θέλησε τον κανόνα του ασυμβιβάστου, το θέσπισε. Αυτό σημαίνει πως στο άρθρο 26 δεν θεσπίζεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών σε διαπροσωπικό επίπεδο και ότι, επομένως, δεν ισχύει γενικός κανόνας ασυμβιβάστου. Άλλωστε, αν συνέβαινε κάτι τέτοιο, θα έπρεπε να θεωρηθεί απαγορευμένη η σύμπτωση σε ένα πρόσωπο της ιδιότητας του βουλευτή και του υπουργού.

VI. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η συνταγματική πραγματικότητα

1. Έντονη είναι η κριτική που ασκείται στην παραδοσιακή διάκριση των λειτουργιών, τόσο από την επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου, όσο και από την πολιτειολογία και την πολιτική επιστήμη. Η κριτική αυτή αφορά, κατά κύριο λόγο, τη συγκρότηση των κρατικών λειτουργιών βάσει της αντίληψης ότι διαφέρει ουσιαστικά και έτσι διακρίνεται πλήρως η νομοθετική από την εκτελεστική λειτουργία. Η κριτική αυτή μπορεί να συνοψισθεί στη διαπίστωση, ότι οι ιστορικές συγκυρίες που οδήγησαν στη θέσπιση της αρχής (μοναρχία, αληθινή αντίθεση του φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, του μονάρχη, προς το φορέα της νομοθετικής εξουσίας, τη Βουλή) δεν συντρέχουν στο σύγχρονο δημοκρατικό πολίτευμα.

2. Κατά τη συζήτηση του Συντάγματος στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, στο πλαίσιο της Γενικής Εισήγησης της Μειοψηφίας, είχαμε διατυπώσει τις παρακάτω κριτικές παρατηρήσεις: «Η πολιτική μας σκέψη διαμορφώθηκε κάτω από την επιρροή μιας αρχής που απέκτησε ένα είδος συνταγματικής παγκοσμιότητας: της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών. Η αρχή αυτή, όπως πρωτοδιατυπώθηκε, κι όπως μερικοί αμετανόητοι παραδοσιακοί τη διδάσκουν και σήμερα, σημαίνει πως οι διάφορες λειτουργίες της πολιτείας, η εκτελεστική, η νομοθετική και η δικαστική, πρέπει να ασκούνται από διαφορετικά όργανα και οι φορείς τους να είναι διαφορετικά πρόσωπα. Ας περιοριστούμε σήμερα στη διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας: Η αρχή αυτή έχει την προϊστορία της. Η πολιτικά σημαντική της απαρχή βρίσκεται στη διδασκαλία του Μοντεσκιέ. Όμως όταν ο Μοντεσκιέ κήρυττε την αρχή του διαχωρισμού μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής “εξουσίας” είχε υπόψη του ένα διαμορφωμένο αγγλικό πολίτευμα, μια ιστορική πραγματικότητα μέσα στην οποία ο διαχωρισμός των δύο εξουσιών αντιστοιχούσε σε δύο αυτοτελείς και μεταξύ τους αντίρροπες πολιτικές δυνάμεις: τον μονάρχη από τη μια, που εξέφραζε την εκτελεστική εξουσία, και την αστική κοινωνία από την άλλη, που εξέφραζε τη νομοθετική εξουσία. Η δογματική διάκριση αποτελούσε έκφραση μιας αληθινής αντίθεσης που έπρεπε να ισορροπηθεί για να μη διασπαστεί η πολιτεία και για να διασφαλιστεί η ελευθερία. Αυτό σημαίνει πως η νομική διάκριση των εξουσιών, για να λειτουργεί ως διασφάλιση της ελευθερίας, πρέπει να ανταποκρίνεται σε ξεχωριστές και αντίρροπες πολιτικές δυνάμεις. Πώς εμφανίζεται όμως στη σύγχρονη κοινοβουλευτική Δημο-

κρατία η διάκριση των εξουσιών, η διάκριση μεταξύ Βουλής και Κυβέρνησης; Η ανάπτυξη του θεσμού του πολιτικού κόμματος και η αποδοχή του από τις έννομες τάξεις επέφερε έναν ριζικό μετασχηματισμό του νοήματος της διάκρισης νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας. Το κόμμα οδήγησε σε μια πλήρη πολιτική ομοιογένεια κυβερνητικής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και Κυβέρνησης. Το νόημα της διάκρισης, εφ' όσον στην ουσία του προϋποθέτει την ύπαρξη δυο αντίρροπων πολιτικών δυνάμεων, μεταφέρεται από την αντιδιαστολή Βουλής και Κυβέρνησης, στην αντιδιαστολή κυβερνώσας πλειοψηφίας, που αποτελείται από την Κυβέρνηση και τους κυβερνητικούς βουλευτές, από τη μια μεριά, και αντιπολίτευσης από την άλλη μεριά. Αυτή ακριβώς η γόνιμη αντίθεση μεταξύ αυτών των δύο αντίρροπων πολιτικών δυνάμεων είναι εκείνη που πρέπει να μεθοδευτεί από το Σύνταγμα.

Αν λοιπόν δεχθούμε πως η γενική αρχή του Συνταγματικού Δικαίου περί διακρίσεως των λειτουργιών, που εμπεριέχει και το σχέδιο Συντάγματος στα άρθρα 28 και 29, έχει ως σκοπό να διασφαλίζει την ελευθερία με μια αμοιβαία εξισορρόπηση πραγματικά αντίρροπων πολιτικών δυνάμεων, πρέπει να δεχθούμε την αναγκαιότητα της συνταγματικής κατοχύρωσης μιας ισορροπίας κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης. Γι' αυτό η αντιπολίτευση αποτελεί θεσμό και δημόσια αρχή μέσα στη δημοκρατική ιεραρχία. Και για να υπάρξει αυτή η δημοκρατικά αναγκαία εξισορρόπηση κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης πρέπει να δεχθούμε την αρχή της ισοτιμίας μεταξύ τους. Δεν λέγω ισότητας, λέγω ισοτιμίας. Η κυβερνητική πλειοψηφία και αποφασίζει και κυβερνά. Πριν από την απόφαση όμως, προηγείται ο διάλογος που διαμορφώνει την πολιτική βούληση της αποφάσης, δηλαδή προηγείται μια διαδικασία και αυτή ακριβώς η διαδικασία είναι το κύριο πεδίο εφαρμογής της αρχής της ισοτιμίας. Η αντιπολίτευση πρέπει δηλαδή να έχει ίδιες διαδικαστικές δυνατότητες με την κυβερνητική πλειοψηφία.

Το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος όχι μόνο βρίσκεται πολύ μακριά από τις σκέψεις αυτές, αλλά διαμορφώνει τις περί Βουλής διατάξεις κατά τρόπο ασυμβίβαστο με τον ιστορικό μετασχηματισμό της αρχής της διάκρισης των "εξουσιών". Κατά τρόπο που μειώνει τις δυνατότητες της αντιπολίτευσης να παίζει τον ιστορικό της ρόλο σε μία σύγχρονη ελληνική Δημοκρατία».

3. Αντίθετα προς ό,τι λέχθηκε για την ιστορική υπέρβαση της ουσιαστικής αντιπαράθεσης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής λειτουργίας, πρέπει να σημειωθεί ότι η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών διατηρεί στη

σύγχρονη πολιτεία, ιδιαίτερα μέσα στην προβληματική πραγματικότητα της ελληνικής συνταγματικής τάξης, όλη τη σημασία της ως προς τη διάκριση της δικαστικής λειτουργίας απέναντι στις άλλες δύο — τις λεγόμενες πολιτικές λειτουργίες. Εδώ, τόσο η εννοιολογική και η οργανωτική, όσο και η διαπροσωπική (ασυμβίβαστο) διάκριση αποκτά πρωταρχική σημασία για την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης.

§ 11. Οι αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Η έννοια του κράτους δικαίου IV. Η μετάβαση από το «τυπικό» στο
«ουσιαστικό» κράτος δικαίου V. Το κράτος δικαίου ως θεμελιώδης αρχή
του Συντάγματος VI. Το κοινωνικό κράτος δικαίου.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

I. Τόσο η αρχή του κράτους όσο και η αρχή του κοινωνικού κράτους διαπλέκονται με πολλά ειδικότερα θέματα (Κοινωνικού δικαίου, Εργατικού δικαίου, Δικονομικού δικαίου, Οικονομικού δικαίου κ.ο.κ.), γεγονός που καθιστά δυσχερή και την οροθέτηση των βιβλιογραφικών επιλογών που προτείνονται. Γι' αυτό περιορίζονται οι υποδείξεις σε εργασίες που επιχειρούν μια γενική εποπτεία της θεματικής αυτής της παραγράφου.

α) Για την έννοια του κράτους δικαίου βλ. από την ελληνική βιβλιογραφία ιδίως: Κ. ΔΕΣΠΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, «Η έννοια του κράτους δικαίου», *ΝοΒ* 23 (1975), σ. 577-585, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως. Μία σύγχρονη έποψη του Κράτους Δικαίου*, 1982, Σ. ΡΙΖΟΣ, «Η ένταση μεταξύ κράτους δικαίου και κοινωνικού κράτους ως συνταγματικό πρόβλημα», *ΤοΣ* I (1984), σ. 143-172.

β) Η ιστορία της δικαιοκρατικής αρχής αποτελεί την κατ' εξοχήν πηγή της νοηματικής της ολοκλήρωσης στη σύγχρονη συνταγματική Δημοκρατία. Βλ. σχετικά με το ζήτημα αυτό τον συλλογικό τόμο: *Όψεις του κράτους δικαίου. Ιστορικές αναδρομές στην ελληνική θεωρία και σύγχρονες αναζητήσεις* (επιμ. Κ. Σταμάτης, πρόλογος Α. Μανιτάκης), 1990, Γ. ΣΓΟΥΡΟΓΛΟΥ, «Το κράτος δικαίου και η διοικητική δικαιοσύνη», *ΔιΔικ* 15 (1977), σ. 207-208 και Ξ. ΠΑΠΑΡΡΗΓΟΠΟΥΛΟΣ, *Κράτος δικαίου: Δικαιοκρατία ή Νομοκρατία; Σκέψεις πάνω στην καταγωγή, δομή και μετεξέλιξη του κράτους δικαίου*, 1988.

γ) Ως προς τους κανόνες του ελληνικού Συντάγματος από τους οποίους

προκύπτει η αρχή του κράτους δικαίου ως συνταγματικού κανόνα βλ. κυρίως: Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Το τεκμήριο νομιμότητας της εμπιστοσύνης και η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης του διοικουμένου», *ΕΔΔΔ* 31 (1987), σ. 193-199, Γ. ΒΛΑΧΟΣ, «Τα κριτήρια της δημοκρατίας στην περίοδο του διοικητικού και κοινωνικού κράτους» στο *Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή*, τ. Ι, 1988, σ. 35-52.

δ) Για την αρχή του κοινωνικού κράτους και τη διαπλοκή της με την αρχή του κράτους δικαίου βλ. κυρίως: Μ. MIAILLE, *Το κράτος του δικαίου. Εισαγωγή στην κριτική του Συνταγματικού Δικαίου*, 1983, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα», *ΝοΒ* 29 (1981), σ. 1199-1214, Κ. ΔΟΥΖΙΝΑΣ, *Μεταξύ απολογίας και ουτοπίας, Συνταγματισμός και κριτική θεωρία*, 1986, Α. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, «Επίκαιρα προβλήματα του κοινωνικού κράτους», *ΤοΣ ΙΓ* (1987), σ. 44-76, Σ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Σύγχρονες όψεις κρατικού παρεμβατισμού. Συμβολή στη μελέτη μεθόδων σύμπραξης κράτους και ιδιωτών στην άσκηση οικονομικής πολιτικής*, 1984, Ν. ΦΑΡΜΑΚΙΔΗΣ, *Το δίκαιο της οικονομίας στην κοινωνική θεωρία (Μία κριτική της Νομικής)*, 1985, Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, «Οικονομική ελευθερία, οικονομικό σύστημα και σύνταγμα», *ΤοΣ Ζ* (1981), σ. 517-532, Β. ΡΩΤΗΣ, «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος. Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητά της», *ΤοΣ ΙΒ* (1986), σ. 553-571, Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, «Η “ρυθμιστική” επέμβαση του νομοθέτη στην επαγγελματική ελευθερία. Μερικές σκέψεις με αφορμή την απόφ. 475/1989, της Ολομ. ΣτΕ» *ΤοΣ ΙΕ* (1989), σ. 124-133, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, «Η ελευθερία της εργασίας και το δικαίωμα προς εργασίαν του άρθρου 22 § 1 του Συντάγματος (ΣτΕ 458/79)», *ΤοΣ Ε* (1979), σ. 259-280, Ν. ΡΩΤΗΣ, «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος», *Τόμος τιμητικός ΣτΕ*, Ι, 1979, σ. 121-146.

2. Ως προς τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία, παραπέμπουμε στα συστηματικά έργα που έχουμε καταγράψει στην § 3. Επισημαίνουμε επίμονα τη νέα έκδοση του CHRISTOPH DEGENHART, *Staatsrecht I*, όπου και παρουσιάζεται εκτενής ανάλυση των αρχών του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους (σ. 93-161).

α) Για την έννοια του κράτους δικαίου γενικά, που αναλύεται παρακάτω ΙΙ, παραπέμπουμε στην πιο πρόσφατη μονογραφία του Ph. KUNIG, *Das Rechtsstaatsprinzip*, 1986, που αποτελεί τη βασική πλέον αφετηρία έρευνας του θέματος. Βλ. επίσης: Ο. BACHOF, «Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats», *VVDStRL* 12 (1954), σ. 37-79, Ε. BENDA, «Der soziale Rechtsstaat» στο *Handbuch des Verfassungsrechts* σ. 477 επ., Ε. SCHMIDT-

ASSMANN, «Der Rechtsstaat» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. I, σ. 987-1044, CHR. MÜLLER/I. STAFF, *Der Soziale Rechtsstaat, Gedächtnisschrift für Hermann Heller 1891-1933*, 1983, E.-W. BÖCKENFÖRDE, «Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriffs» στο *Festschrift für A. Arndt*, 1969, σ. 54 επ.

β) Για τη σχέση του κράτους δικαίου με το κοινωνικό κράτος βλ. κυρίως: E. BENDA, «Der soziale Rechtsstaat» στο *Handbuch des Verfassungsrechts*, σ. 477 επ., D. SUHR, «Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit», *Der Staat* 9 (1970), σ. 67 επ., P. BADURA, «Der Sozialstaat», *DÖV* 42 (1989), σ. 491 H. F. ZACHER, «Was können wir über das Sozialstaatsprinzip wissen?» στο *Festschrift für H.P. Ipsen*, 1977, σ. 207, ο ίδιος, «Das soziale Staatsziel» στο *Handbuch des Staatsrecht*, τ. I, σ. 1045-1112.

II. Εισαγωγικά

1. Ούτε η αρχή του κράτους δικαίου ούτε η αρχή του κοινωνικού κράτους αναφέρονται στο άρθρο 1 § 1 ως θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Το Σύνταγμα όμως περιέχει σειρά κανόνων που εντάσσονται στο ουσιαστικό περιεχόμενο αυτών των δύο αρχών.

2. Όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω τόσο η έννοια του «κράτους δικαίου» όσο και η έννοια του «κοινωνικού κράτους» είναι δημιουργήματα της συνταγματικής θεωρίας και της πολιτικής σκέψης. Το περιεχόμενό τους προέκυψε μέσα από μια ιστορική εξέλιξη του σύγχρονου συνταγματικού κράτους στην Ευρώπη και εξειδικεύτηκε σε ειδικότερες αρχές από τη νομολογία των δικαστηρίων.

3. Επιχειρούμε την προσέγγιση και την παρουσίαση των δύο αυτών αρχών με βάση τα εξής τέσσερα ερωτήματα:

α) Ποια είναι η έννοια του κράτους δικαίου όπως διαμορφώθηκε μέσα στις ιστορικές διαδικασίες γένεσής της (βλ. III).

β) Πώς ανέδειξαν οι πολιτειακές εξελίξεις την ανεπάρκεια του ιστορικού του νοήματος (δηλαδή του τυπικού κράτους δικαίου) και πώς η αρχή αυτή τελικά διευρύνθηκε με ουσιαστικό, δηλαδή όχι πια μόνο διαδικαστικό, περιεχόμενο (βλ. παρακάτω IV).

γ) Πώς καταγράφεται το περιεχόμενο της αρχής του κράτους δικαίου και πώς ιεραρχείται στο ισχύον Σύνταγμα; (βλ. παρακάτω V).

δ) Πώς διαπλέκεται η αρχή του κράτους δικαίου με την αρχή του κοινωνικού κράτους; (βλ. παρακάτω VI).

III. Η έννοια του κράτους δικαίου

1. Η έννοια του κράτους δικαίου είναι πολύ γενική, έχει όμως μια πολύ συγκεκριμένη ιστορία κι ένα συμβατικό περιεχόμενο. Δεν σημαίνει δηλαδή αναγκαία μία «δίκαιη πολιτεία». Τόσο η ιδέα όσο και η έννοια του κράτους δικαίου εκφράζει —όπως άλλωστε προκύπτει και από τον χρησιμοποιούμενο όρο— τη σχέση του κράτους, δηλαδή της *κρατικής εξουσίας*, με το *δίκαιο*, στην ιστορική εξέλιξη της κοινωνικής συμβίωσης. Ειδικότερα:

α) Ως έννοια του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού ο όρος «κράτος δικαίου» αναδύεται κατά τις στιγμές αμφισβήτησης και υποχώρησης της μοναρχικής εξουσίας. Έτσι στην Αγγλία η επικράτηση μιας μορφής κράτους δικαίου (*rule of law*) συμπίπτει με τη μετάβαση από την κυριαρχία του μονάρχη στην υπεροχή της Βουλής με στόχο τη διασφάλιση των πολιτών. «Η υπεροχή του νόμου μαζί με την υπεροχή της Βουλής» —σημειώνουν οι E. C. S. WADE/G. PHILLIPS (*Constitutional Law*, 1977, σ. 63)— «επικρατούν τελικά με το Bill of Rights το 1688». Και ο A. v. DICEY, (σ. 202 επ.), εξειδικεύοντας την αρχή του κράτους δικαίου, διατυπώνει τρεις βασικούς κανόνες που έκτοτε αποτελούν την αφετηρία και τον άξονα των σχετικών προβληματισμών στην αγγλική θεωρία και πρακτική. Πρώτον, ο κανόνας του *αποκλεισμού κάθε αυθαίρετης εξουσίας*, δεύτερον, η *υπαγωγή όλων* —ακόμη και των κρατικών λειτουργιών και της ίδιας της διοίκησης— *στο νόμο* και στη δικαιοδοσία των τακτικών δικαστηρίων, και τρίτον, η αρχή ότι τα *ατομικά δικαιώματα*, όπως αυτά διαμορφώνονται από τη νομολογία, δεν καθορίζονται από το —εν πολλοίς άγραφο— Σύνταγμα *αλλά το καθορίζουν*. Παρατηρούμε δηλαδή, πως το κράτος δικαίου στην Αγγλία «δικαιοποιεί» το κράτος, δίνοντας συγκεκριμένο περιεχόμενο στον περιορισμό της μοναρχίας και στην υπεροχή του Κοινοβουλίου.

β) Με περισσότερο διαδικαστικό χαρακτήρα αλλά με όμοια ιστορική αφετηρία, δηλαδή τον θεσμικό περιορισμό του μονάρχη, γεννήθηκε η αρχή του κράτους δικαίου και στη γερμανική θεωρία και πρακτική (βλ. κυρίως

E. W. BÖCKENFÖRDE, και Eb. SCHMIDT-ASSMANN). Πριν από τις συνταγματικές κατακτήσεις της αστικής τάξης απέναντι στις κοινωνικές δυνάμεις που εξέφραζε η μοναρχία, την εποχή της αυταρχικής πολιτείας, η εκτελεστική λειτουργία, ιδιαίτερα η διοίκηση, ως κριτήριο των πράξεών της είχε τη θέληση του μονάρχη. Κριτήριο νομιμότητας ήταν η βούληση του μονάρχη. Αυτή η αρχή ονομάζεται στην επιστήμη του γερμανικού Συνταγματικού Δικαίου αρχή του *αστυνομικού κράτους* (Polizeistaatsprinzip).

γ) Η σχετική κατοχύρωση της αστικής τάξης μέσα στην περιορισμένη (συνταγματική) μοναρχία συνίσταται στην εξασφάλιση, ότι η επέμβαση της εκτελεστικής λειτουργίας (δηλαδή του μονάρχη, μέσω των υπουργών του και της διοίκησής του) στην *ιδιοκτησία* και στην *ελευθερία* των υπηκόων είχε ως *προϋπόθεση νόμο ψηφισμένο από τη Βουλή*, δηλαδή συναίνεση της αστικής τάξης. Αυτή ακριβώς η κατάκτηση, συγκεκριμενοποιούμενη στο επίπεδο της δράσης της εκτελεστικής λειτουργίας απέναντι στους υπηκόους, ονομάστηκε αρχή του κράτους δικαίου (Rechtsstaatsprinzip). Πεδίο ανάπτυξης του κράτους δικαίου ήταν η δράση της *διοίκησης* που όφειλε πια να τηρεί δικαιοκρατικές *διαδικασίες* (βλ. αντί πολλών R. THOMA, «Rechtstaatsidee und Verwaltungsrechtswissenschaft», *JöR*4, 1910, σ. 196 επ.). Οι συνταγματικές διασφαλίσεις που εκπορεύτηκαν από την πρώτη στιγμή από την κατοχύρωση του κράτους δικαίου ήταν τελικά οι εξής:

αα) Η αρχή της *διάκρισης των εξουσιών* με πολιτικό επίκεντρο τη διάκριση νομοθετικής και εκτελεστικής (δηλαδή μοναρχικής) εξουσίας

ββ) Η αρχή της *νομιμότητας της διοικητικής δράσης*. Η κρατική διοίκηση αυτοπεριορίζεται στην έναντι των διοικουμένων συμπεριφορά της από το Σύνταγμα και τους νόμους, που δεν ορίζουν μόνο το αν η διοίκηση μπορεί να ενεργήσει αλλά και το πώς, υπό ποιες προϋποθέσεις και με ποια μέσα.

γγ) Η αρχή ότι οι περιορισμοί της εξουσίας αναφέρονται *σε όλα τα όργανα της πολιτείας* και σε κάθε μορφή δράσης που εισέρχεται στην προσωπική σφαίρα της ζωής δηλαδή στην ελευθερία και την ιδιοκτησία του ατόμου.

δδ) Οι αξιώσεις του ατόμου, που προκύπτουν από την αρχή του κράτους δικαίου, μπορεί να διεκδικηθούν με δικαστικά μέσα ενώπιον δικαιοδοτικών οργάνων που απολαύουν *δικαστική ανεξαρτησία*.

2. Παρατηρούμε και από την ιστορία της αρχής και από το νομικό περιεχόμενο που σιγά-σιγά προσέλαβε, πως το κράτος δικαίου δεν ήρθε να δημιουργήσει μια «δικαιότερη» πολιτεία ή ακόμη λιγότερο μια «δίκαιη» πολιτεία. Απλά και μόνο αποτέλεσε το νομικό επιστέγασμα και τη νομική

συγκεκριμενοποίηση της κατοχύρωσης ενός συγκεκριμένου κοινωνικού status quo, δηλαδή μιας συγκεκριμένης οικονομικής τάξης, στηριγμένης στη φιλελεύθερη ιδεολογία. Το απαραβίαστο της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας, ή, καλύτερα, η προηγούμενη συγκατάθεση των ελεύθερων και των ιδιοκτητών σε κάθε μορφή κρατικής παρέμβασης σημαίνει κατοχύρωση εκείνου που υπήρχε (ή που θα δημιουργείτο στο μέλλον) κατά την ιστορική στιγμή όπου θεσπιζόταν η κατοχύρωση.

IV. Η μετάβαση από το τυπικό στο ουσιαστικό κράτος δικαίου

1. Από την προηγούμενη αναφορά στις νοηματικές ρίζες του κράτους δικαίου προκύπτει ότι το νόημα της αρχής έχει χαρακτήρα *τυπικό* και ειδικότερα *διαδικαστικό*. Περιοριζόταν στη διασφάλιση μιας ορισμένης διαδικασίας, χωρίς καμία αναζήτηση εγγυήσεων ουσιαστικής δικαιοσύνης. Έτσι, π.χ., η έννοια της νομιμότητας και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων «δεν αναφέρονται στην πηγή ή το περιεχόμενο των κανόνων δικαίου, αλλά μόνο στην *τυπικά* έγκυρη —έννομη— άσκηση της κρατικής εξουσίας» (Κ. ΔΟΥΖΙΝΑΣ, σ. 14). Με αυτό το *τυπικό* κράτος δικαίου αντιδιαστέλλεται το *ουσιαστικό* κράτος δικαίου. Η αρχή του κράτους δικαίου άρχισε σταδιακά να περιλαμβάνει όλες τις ειδικότερες αρχές που διασφαλίζουν εκείνο, που στα πλαίσια ενός συγκεκριμένου νομικού πολιτισμού θεωρήθηκε ως «ουσιαστική δικαιοσύνη» και, ειδικότερα, ως ουσιαστικά «δίκαιη» μεταχείριση του πολίτη από την πολιτεία. Έτσι, π.χ., οι ατομικές ελευθερίες επιβάλλουν «πρόσθετες —ουσιαστικές— υποχρεώσεις στην κρατική δραστηριότητα, αφαιρώντας από το κράτος την εξουσία να επεμβαίνει σε συνταγματικά καθορισμένες περιοχές. Έτσι, όχι μόνο η μορφή αλλά και το περιεχόμενο της κρατικής εξουσίας γίνεται αντικείμενο νομικής ρύθμισης» (Κ. ΔΟΥΖΙΝΑΣ, σ. 14).

2. Σε πολλές συγκεκριμένες περιπτώσεις η αρχή του τυπικού κράτους δικαίου *μπορεί να συγκρούεται* με την αρχή του ουσιαστικού κράτους δικαίου. Εδώ θα ήταν χρήσιμο ένα παράδειγμα: Ένας αλλοδαπός αποκτά την ελληνική ιθαγένεια, αποκρύπτοντας από τις αρχές ότι είχε κάποτε μια ποινική καταδίκη που θα εμπόδιζε, κατά την κείμενη νομοθεσία, την κτήση της ιθαγένειας. Η διοίκηση οφείλει, τυπικά, να προχωρήσει στην ανάκληση της παράνομης διοικητικής πράξης πολιτογράφησης, συμμορφού-

μενη με το νόμο. Αν όμως ο αλλοδαπός αυτός έζησε πάρα πολλά χρόνια στην Ελλάδα νόμιμα και δημιουργικά και αν η αφαίρεση της ιθαγένειας θα δημιουργούσε κακό δυσανάλογο μεγάλο σε σχέση προς τη βαρύτητα της παρανομίας, είναι αμφίβολο αν η ανάκληση της πολιτογράφησης, που επιτάσσει το τυπικό κράτος δικαίου, θα συμβιβαζόταν με την αρχή του ουσιαστικού κράτους δικαίου.

3. Το προηγούμενο παράδειγμα δείχνει ότι τα τυπικά και διαδικαστικά κριτήρια της έννομης τάξης δεν είναι πάντοτε επαρκή για να αντιμετωπίσουν κανονιστικά τόσο τα εξελισσόμενα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα όσο και τις περι ουσιαστικής δικαιοσύνης αντιλήψεις της κοινωνίας. Η διεύρυνση του τυπικού κράτους δικαίου και ο εμπλουτισμός του με ουσιαστικούς κανόνες που ανταποκρίνονται στην κυρίαρχη περί δικαίου αντίληψη *δεν σημαίνει πάντως ότι απέβαλε και το διαδικαστικό του περιεχόμενο*. Θα δούμε, με βάση το ελληνικό Σύνταγμα, πως η αρχή του κράτους δικαίου περιλαμβάνει μια *σύνθεση διαδικαστικών και ουσιαστικών εγγυήσεων*. Μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών εγγυήσεων μπορεί να προκύψει, κατά την απολύτως συγκεκριμένη εφαρμογή του, σύγκρουση όπως δείχνει το παράδειγμα που προηγήθηκε (παραπάνω 2). Η άρση της σύγκρουσης είναι συνήθως έργο του δικαστή που θα σταθμίσει, ποιο αγαθό αξιώνει στη συγκεκριμένη περίπτωση προστασία: εκείνο που προστατεύεται από το τυπικό κράτος δικαίου ή εκείνο που προστατεύεται από το ουσιαστικό κράτος δικαίου.

4. Με την αρχή του κράτους δικαίου δεν πρέπει να συγχέεται η αρχή του *κράτους του νόμου*. Κράτος του νόμου είναι η αρχή κατά την οποία η διοικητική λειτουργία, άσχετα από το αν οι πράξεις της εισέρχονται ή όχι στη σφαίρα της ελευθερίας και της ιδιοκτησίας, υπόκειται στο νόμο. Αποκλειστικό έργο της διοικητικής λειτουργίας, κατά την αρχή αυτή, είναι η εκτέλεση των κανόνων που παράγει η νομοθετική λειτουργία.

5. Την εμμονή στον τυπικό, σχεδόν «τεχνικό» χαρακτήρα του κράτους δικαίου εκφράζει ο E. FORSTHOFF, που υποστήριζε πως είναι ένα «σύστημα νομικοτεχνικών τεχνασμάτων (Kunstgriffe) για την εγγύηση της ελευθερίας που θεσπίζουν οι νόμοι» («Die Umbildung des Verfassungsgesetzes» στο *Festschrift für C. Schmitt*, 1959, σ. 35 επ.). Η άποψη αυτή παραβλέπει την ενότητα της έννομης τάξης που μας επιβάλλει να προσεγγίζουμε και να αξιοποιούμε ερμηνευτικά τις βασικές αρχές ενός Συντάγματος ως *σύνθεση* και όχι ως *άθροισμα* κανόνων. Η απογύμνωση του κράτους δικαίου από τα στοιχεία με τα οποία το τροφοδοτεί η αρχή

της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ισότητας και της ελευθερίας αποτελεί ερμηνευτική αυθαιρεσία.

V. Το κράτος δικαίου ως θεμελιώδης αρχή του Συντάγματος

1. Από μια σειρά ρυθμίσεων του Συντάγματος προκύπτει, νομίζουμε, ότι η αρχή του κράτους δικαίου δεν θεσπίζεται μόνο στην τυπική αλλά και στην ουσιαστική της μορφή. Όπως δέχεται και το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας, η έννομη τάξη ενσωμάτωσε την «παράδοση του φιλελεύθερου αστικού κράτους δικαίου» (τ. 3, σ. 380 ειδικά σ. 403).

2. Βέβαια το Σύνταγμα περιλαμβάνει κατ' αρχήν όλες εκείνες τις εγγυήσεις που παραδοσιακά υπάγονται στην έννοια και προκύπτουν από το νόημα του *τυπικού κράτους δικαίου*. Έτσι θεσπίζεται:

α) Η αρχή της *διάκρισης των λειτουργιών* (άρθρο 26, βλ. παραπάνω § 10).

β) Η αρχή της *νομιμότητας της διοίκησης* (άρθρο 95 § 1 στοιχ. α και άρθρο 50.

[Σχετικά με την υποχρέωση της διοίκησης να ενεργεί πάντα κατά το νόμο και τη συναφή υποχρέωσή της να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις των δικαστηρίων βλ. ΣτΕ 3739/1988 Γ' Τμήμα: «...η Διοίκηση συμμορφούμενη με το περιεχόμενο ακυρωτικής απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Διοικητικού Εφετείου, έχει υποχρέωση όχι μόνο να θεωρήσει ως ανίσχυρη και ανύπαρκτη νομικώς τη διοικητική πράξη που ακυρώθηκε, αλλά και με θετικές ενέργειές της να χωρήσει στην αναμόρφωση των νομικών καταστάσεων, οι οποίες δημιουργήθηκαν στο μεταξύ βάσει της παραπάνω πράξεως...».]

γ) Το *δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας* (άρθρο 20 § 1).

[Παρά την επιφυλακτικότητα με την οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε τη νέα αυτή διάταξη του Συντάγματος του 1975, σε ορισμένες περιπτώσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι διάταξη νόμου δεν μπορεί να εφαρμοσθεί διότι προσκρούει στο δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας. Βλ. αναλυτικά, Ι. ΣΑΡΜΑΣ, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1990, σ. 653-663.]

δ) Το *δικαίωμα ακροάσεως* (άρθρο 20 § 2).

[Βλ. τις αποφάσεις ΣτΕ 657/1976, 3291/1976, 539/1977 και 1003/1977, που δέχονται το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ενδιαφερομένου για κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο, άσχετα από την υπαιτιότητα του διοικουμένου, την ανάγκη προηγούμενης αίτησής του, κ.ο.κ. Η νομολογία του Δικαστηρίου από το 1978 και μετέπειτα χαρακτηρίζεται από μια τακτική συσταλτικής ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 20 § 2, που καταλήγει να συρρικνώνει υπερβολικά το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης. Βλ. πολύ αναλυτικά, το σύνολο των περιπτώσεων, Ι. ΣΑΡΜΑΣ, ό.π., σ. 575-584.]

ε) Κατά την *εξουσιοδότηση* της εκτελεστικής λειτουργίας για *θέσπιση κανόνων δικαίου* προβλέπονται όρια, αλλά και κάποιες εγγυήσεις για την τήρηση των ορίων της παρεχόμενης εξουσιοδότησης.

[Βλ. άρθρο 43 § 2 και 4, βλ. επίσης τη σημαντική απόφαση ΣτΕ 478/1989 Ολομ., με την οποία κρίνεται ότι τα συγκεκριμένα ζητήματα —εδώ των μετεγγραφών φοιτητών στα ΑΕΙ και των κατατάξεων αποφοίτων— «...πρέπει να ρυθμίζονται και προσδιορίζονται κατά τις κύριες και βασικές επιλογές στο ίδιο το κείμενο του Νόμου και δεν μπορεί να αποτελέσουν, χωρίς τη χάραξη ειδικού πλαισίου, αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης. Επομένως η με την αναφερθείσα διάταξη του Νόμου παρασχεθείσα εξουσιοδότηση σαν αόριστη και γενική είναι ανίσχυρη, και η επί τη βάσει αυτής εκδοθείσα κανονιστική υπουργική απόφαση μη εφαρμοστέα.»]

στ) Η ανεξαρτησία του δικαστή (βλ. παρακάτω § 24 IV και V).

ζ) Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τα δικαστήρια (άρθρο 87 § 2 και 93 § 4 και παρακάτω § 22, IV).

3. Πέρα όμως από αυτές τις παραδοσιακές δικαιοκρατικές εγγυήσεις, το Σύνταγμά μας φαίνεται να εγκαταλείπει το αποκλειστικά τυπικό κριτήριο του κράτους δικαίου και να εισάγει αρχές ουσιαστικής δικαιοσύνης. Έτσι:

α) Το Σύνταγμα θεσπίζει *σύστημα θεμελιωδών δικαιωμάτων* που διασφαλίζουν την *ισότητα* ενώπιον του νόμου και βασικές μορφές *ελευθερίας* (άρθρα 4-25). Κατά το άρθρο 25 § 1, «τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους, όλα τα κρατικά όργανα υποχρεώνονται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιστη άσκησή τους». Κι εδώ η αντιδιαστολή μεταξύ ανθρώπου ως ατόμου και ανθρώπου ως μέλους του κοινωνικού συνόλου ουσιαστικοποιεί την ερμηνεία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και δημιουργεί τις προϋποθέσεις παρεμβολής αξιολογικών κριτηρίων κατά την υλοποίηση και την ερμηνεία τους. Κυρίως *δεσμεύει όλες τις πολιτειακές λειτουργίες* να προσαρμόζουν τη δράση τους στον αξιολογικό κώδικα που περιέχουν τα θε-

μελιώδη δικαιώματα (βλ. σχετικά Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Το υποκείμενο των συνταγματικών δικαιωμάτων κατά το άρθρο 25 § 1 του Συντάγματος*, 1981). Το ίδιο συμβαίνει και με την § 2. «Η αναγνώριση και προστασία των θεμελιωδών και अपαράγραπτων δικαιωμάτων του ανθρώπου από την Πολιτεία αποβλέπει στην πραγματοποίηση της κοινωνικής προόδου μέσα σε ελευθερία και δικαιοσύνη».

β) Ειδικά το άρθρο 2 § 1 θεσπίζει την προστασία της *αξιοπρέπειας του ανθρώπου*. Με τη δικαιοποίηση αυτής της *μεταφυσικής* έννοιας και την αναγωγή της σε πρωταρχικό κανόνα του Συνταγματικού Δικαίου, εισρέει στο Σύνταγμα όλη η προβληματική του *φυσικού* δικαίου και της *ιδέας* της δικαιοσύνης.

γ) Ειδικό βάρος έχει στο πλαίσιο της αρχής του κράτους δικαίου η *φορολογική ισότητα*. Έτσι το άρθρο 78 αποτελεί εξειδίκευση της αρχής του κράτους δικαίου αφού θεσπίζει δύο βασικές αρχές. Πρώτον: «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» (άρθρο 78 § 1). Δεύτερον: «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» (άρθρο 78 § 2). Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται, με *ρητή αναφορά* στη νομική δεσμευτικότητα του κράτους δικαίου, ότι ναι μεν ο νομοθέτης έχει ένα ευρύ πλαίσιο επιλογών του τρόπου φορολογικής επιβάρυνσης των πολιτών, *περιορίζεται* όμως σύμφωνα με το Σύνταγμα από αρχές *φορολογικής δικαιοσύνης*, όπως είναι η καθολικότητα της επιβάρυνσης και η ισότητά της έναντι των βαρυνομένων (βλ. ΣτΕ 2113/ 1963 Ολομ.). Χαρακτηριστική είναι η απόφαση ΣτΕ 1154/1983 Ολομ. που, ακολουθώντας προηγούμενη νομολογία, κρίνει ότι οι συνταγματικές διατάξεις παρέχουν ευρύτατη ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη για να προσδιορίσει συγκεκριμένο φορολογικό σύστημα, αλλά επιβάλλουν πάντα «την υπό του νομοθέτου ομοιόμορφον μεταχείρησιν των αυτών, από απόψεως φοροδοτικής ικανότητας, καταστάσεων». Με το σκεπτικό αυτό, το Δικαστήριο έκρινε αντισυνταγματική διάταξη νόμου που επέβαλε δυσμενέστερη μεταχείριση στους έγγαμους φορολογουμένους, σε σχέση με τους άγαμους, η οποία δεν δικαιολογείτο από το αντικείμενο της ρύθμισης. (Βλ. και ΣτΕ 1694/1990 για τον τεκμαρτό προσδιορισμό του εισοδήματος.)

δ) Στο άρθρο 120 § 4 προβλέπεται η *αντίσταση* κατά της αρχής ως δικαίωμα και υποχρέωση του πολίτη, όταν επιχειρείται η κατάλυση του Συντάγματος. Το δικαίωμα και η υποχρέωση αντίστασης δημιουργείται σε κά-

θε περίπτωση προσπάθειας για κατάλυση του Συντάγματος, έστω και αν αυτή η προσπάθεια παρουσιάζεται νομότυπη.

ε) Στη λογική του κράτους δικαίου εμπεριέχεται και η ορατότητα του περιεχομένου του νόμου. Εδώ εντάσσονται και όλοι εκείνοι οι συνταγματικοί κανόνες που ρυθμίζουν την *άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας* και που αναφέρονται είτε στην απαγόρευση παρεμβολής άσχετων διατάξεων στο νόμο, είτε στην υποχρέωση πλήρους καταχώρησης της τροποποιούμενης διάταξης, είτε στην υποχρεωτικότητα της αιτιολογικής έκθεσης (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 14 VII).

στ) Αλλά και πέρα από αυτές τις συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις η νομολογία των δικαστηρίων και η θεωρία συνάγουν από την αρχή του κράτους δικαίου μερικότερους κανόνες, με τους οποίους διασφαλίζεται ουσιαστικότερα ο διοικούμενος. Εδώ ανήκουν αρχές όπως: η *ασφάλεια* του δικαίου που λαμβάνει υπόψη την *εμπιστοσύνη* που δικαιούται να έχει ο πολίτης στη διοίκηση, η αρχή της *σαφήνειας* που οφείλουν να έχουν όλες οι πράξεις των οργάνων της πολιτείας κ.ο.κ. (βλ. από το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας: τ. 7 σ. 82, ειδικότερα σ. 92 και έκτοτε μόνιμη νομολογία με πρόσφατη απόφαση στον τ. 65, σ. 283 ειδικότερα σ. 290).

4. Τίθεται στη συνέχεια το ερώτημα αν η αρχή του κράτους δικαίου, που δεν μνημονεύεται ούτε στο άρθρο 1 § 1 ούτε στο άρθρο 110 § 1, αποτελεί *θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος μη υποκείμενη σε αναθεώρηση*. Η απάντηση στο ερώτημα είναι καταφατική, χρειάζεται όμως ορισμένες εξειδικεύσεις και διαφοροποιήσεις. Έτσι:

α) Ορισμένοι βασικοί κανόνες που, σύμφωνα με τις σκέψεις που προηγήθηκαν, εντάσσονται στην έννοια του κράτους δικαίου αποτελούν *sine qua non* στοιχεία της δημοκρατικής αρχής. Εδώ ανήκουν τόσο τα θεμελιώδη δικαιώματα, με πρώτο το απαραβίαστο της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, όσο και η διάκριση των λειτουργιών (άρθρο 26). Ο πυρήνας δηλαδή της δικαιοκρατικής αρχής αποτελεί προϋπόθεση προστασίας της δημοκρατικής αρχής (βλ. παραπάνω § 5). Μια κρατική εξουσία που δεν δεσμεύεται *η ίδια* από τους κανόνες του δικαίου αποκτά τέτοιες δυνατότητες παρέμβασης στις κοινωνικές διαδικασίες ώστε να αναιρούνται οι προϋποθέσεις *ελεύθερης διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης*, δηλαδή της *λαϊκής κυριαρχίας*.

β) Ενώ όμως ο πυρήνας της δικαιοκρατικής αρχής αποτελεί, ως *sine qua non* προϋπόθεση εγγύησης της δημοκρατικής αρχής, θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος, μη υποκείμενη σε αναθεώρηση κατά το άρθρο 110 § 1, οι

ειδικότερες εκφάνσεις της δικαιοκρατικής αρχής, όπως μορφοποιούνται στο Σύνταγμα είναι επιδεκτικές αναθεώρησης, εφόσον δεν συνεπάγονται αποδυνάμωση του πυρήνα της αρχής.

γ) Ένα ειδικό θέμα που θα μπορούσε να προκύψει είναι και το εξής: εάν με κοινό νόμο θεσπισθεί κανόνας δικαιοκρατικού χαρακτήρα, π.χ., ατομική δικαστική αναγνωριστική προσφυγή για παραβίαση θεμελιωδών δικαιωμάτων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων, και εάν η πρακτική εφαρμογή καταδείξει, ότι το έργο αυτό είναι δυσβάστακτο για τα δικαστήρια, μπορεί ο νομοθέτης να καταργήσει αυτό το ένδικο μέσο ή μήπως πρόκειται, κατά ένα τρόπο, για ένα «δικαιοκρατικό κεκτημένο» το οποίο δεν μπορεί πια να καταργηθεί, εφόσον έχει νομοθετικά κατοχυρωθεί; Η εκτενής αντιμετώπιση αυτού του ζητήματος θα υπερέβαινε τα όρια ενός εισαγωγικού έργου. Γι' αυτό περιοριζόμαστε σε μία μόνο σκέψη: Η ενσωμάτωση ενός νέου θεσμού στην έννομη τάξη και η αναγωγή του σε μία από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος δεν είναι θέμα μόνο νομικό. Αποτελεί πολιτική και ιστορική διαδικασία με αβέβαιη έκβαση. Έτσι, π.χ., ο θεσμός του «Συμβουλίου της Δημοκρατίας» (άρθρο 39 του Συντάγματος 1975 πριν από την Αναθεώρηση του 1986) δεν αφομοιώθηκε από την Πολιτεία μας και καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986. Αντιθέτως, ο θεσμός της διοικητικής δικαιοσύνης είχε ενσωματωθεί στην έννομη τάξη μας και αποτελούσε δικαιοκρατικό κεκτημένο ήδη προτού κατοχυρωθεί με το άρθρο 94 § 1 του Συντάγματος του 1975. Αυτό σημαίνει πως το περιεχόμενο της δικαιοκρατικής αρχής, με εξαίρεση τον εννοιολογικό της πυρήνα, υπόκειται στην ιστορική εξέλιξη που χαρακτηρίζει την, κρίσιμη για την πολιτεία, σχέση κοινωνίας και δικαίου.

VI. Το κοινωνικό κράτος δικαίου

1. Όπως ήδη σημειώθηκε, η αρχή του κράτους δικαίου τυποποιεί νομικά τις οικονομικές δομές του φιλελευθερισμού, ιδιαιτέρως τις δομές εκείνες που ανέδειξε η αστική τάξη με βάση τη θεμελιώδη αρχή του ιδιωτικού δικαίου, δηλαδή την αρχή της *ελευθερίας των συμβάσεων*.

[Λίγο πριν παραδοθεί το έργο στο τυπογραφείο κυκλοφόρησε η έρευνα του Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑ, *Είδωλα Πολιτισμού. Ελευθερία, ισότητα και αδελφότητα στη σύγχρονη πολιτεία*, 1991. Στο έργο αυτό θα βρει ο αναγνώστης καίριες και πρωτοπο-

ριακές αναλύσεις τόσο για την καταγωγή και την ιδεολογία του κράτους δικαίου, όσο και για την αντιθετική του σχέση με την αρχή του κοινωνικού κράτους.]

Η κυριαρχία της αστικής τάξης, που εύστοχα ο Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ χαρακτηρίζει «δικαιωματοκρατία» (ό.π., σ. 257 επ.), έχει εκτοπίσει την πολιτική εξουσία δημιουργώντας ένα κοινωνικό καθεστώς «εκτός πολιτικής δικαιοδοσίας» (ό.π., σ. 182 επ.).

2. Η ιστορική απάντηση στις δομές του κράτους δικαίου είναι το «κοινωνικό κράτος» ως «παρεμβαίνουσα δικαιοσύνη» (Κ. ΤΣΟΥΚΑΛΑΣ, ό.π., σ. 313 επ.). Ενώ δηλαδή η δημιουργία και η ανάπτυξη της αρχής του κράτους δικαίου τοποθετείται μέσα στην πραγματικότητα και την αντίστοιχη ιδεολογία του φιλελευθερισμού, το πρόβλημα της αρχής του λεγόμενου «κοινωνικού κράτους» αναπτύσσεται μέσα από την *κρίση*, την *ανεπάρκεια* και τις *συνέπειες* του φιλελευθερισμού. Όπως σωστά παρατηρήθηκε, «ο άνθρωπος που δεν κουβαλάει το νερό από το πηγάδι, τα ξύλα για θέρμανση από το δάσος, τη διατροφή του από τον αγρό ή από τον σταύλο, ζει πια σε μια κατάσταση πολλών αναγκών. Χρειάζεται την οργανωμένη φροντίδα και εκτεταμένους μηχανισμούς πρόνοιας για να απολαύσει αυτά που του είναι απαραίτητα για τη ζωή του» (E. FORSTHOFF). Ο άνθρωπος δηλαδή όλο και περισσότερο περνά σε μια *εξάρτηση* από την οργανωμένη σε πολιτεία κοινωνία. Πυρήνας δηλαδή του κοινωνικού κράτους είναι η ανακατανομή των αγαθών με *παρέμβαση στις υφιστάμενες σχέσεις ιδιοκτησίας*. Αυτό σημαίνει πως οι ζωτικά αναγκαίες κοινωνικές παροχές της πολιτείας γίνονται και βασικό μέσο άσκησης εξουσίας. Το κράτος αρχίζει —επεκτεινόμενο— να λειτουργεί σε πεδία τα οποία υπό το καθεστώς του φιλελευθερισμού και της «δικαιωματοκρατίας» διαχειριζόταν μόνη της η αγορά, δηλαδή η κοινωνία. Αλλά και αντιστρόφως, άρχισε να αρθρώνεται και να υλοποιείται το αίτημα συμμετοχής των ιδιωτών στη διοίκηση (βλ. και Κ. HESSE, *Grundzüge*, αριθμ. 210). Αυτή η νέα κατάσταση δημιουργεί τη νομική αξίωση, οι κοινωνικές παροχές της πολιτείας να μην είναι αυθαίρετες αλλά να ανταποκρίνονται σε κάποιο μέτρο κοινωνικής «δικαιοσύνης». Έτσι αναπτύχθηκε η αρχή του κοινωνικού κράτους (*Sozialstaatsprinzip*), όρο που διατύπωσε πρώτος ο Γερμανός πολιτειολόγος H. Heller.

3. Το συνταγματικό πρόβλημα δημιουργείται από τη *νοηματική και νομική αντίθεση* που φαίνεται να υπάρχει ανάμεσα στις δύο αρχές του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, ανάμεσα στην *ελευθερία* και στην *ισότητα*. Το πολιτικό περιεχόμενο αυτής της αντίθεσης διατύπωσε, ήδη

από το 1928, ο Αλέξανδρος ΣΒΩΛΟΣ, με τρόπο χαρακτηριστικό: «Τα ιδανικά της γαλλικής επανάστασης —η ελευθερία και η ισότητα— εφ' ων ιδρύθη κατά διαδοχικούς σταθμούς το πολίτευμα του 19ου αιώνας δεν είναι δυνατόν να συνυπάρξουν απολύτως, διότι εκάτερον εξ αυτών και αμφοτέρα ομού αντίκειται σήμερον εις την αυτοτελή δύναμιν της οικονομικής οργάνωσης της κοινωνίας, εις τας βάσεις δηλ. του κοινωνικού καθεστώτος. Δι' ό και το βάθος του συγχρόνου πολιτικού βίου είναι η διηνεκής σύγκρουσις μεταξύ των δύο ιδανικών και εκατέρου εξ αυτών προς την δύναμιν της πολιτικής εξουσίας». Και καταλήγει ο Α. Σβώλος: «Όθεν εντός της “δημοκρατίας του πλήθους” ζυμούνται διαρκώς η ζωή περίξ της βασικής αντιθέσεως μεταξύ του νομικού κομμουνισμού, τον οποίον συμβολίζει η καθολική ψηφοφορία, και της ελευθερίας, την οποίαν προστατεύει το σύστημα των φιλελευθέρων θεσμών και του κράτους δικαίου. Δεδομένου δε ότι η κατά της ισοπεδωτικής τάσεως της μάξης προστασία της ελευθερίας καταλαμβάνει και τας βάσεις της κοινωνικής ανισότητας, δεν είναι παράδοξον ότι, ως συνέπεια της αενάου συγκρούσεως και των μεταβατικών ισορροπήσεων των στοιχείων της, εμφανίζεται σχετική η αξία του πολιτεύματος εις την συνείδησιν των μη κατεχουσών τα κοινωνικά αγαθά τάξεων». (Βάσεις, σ. ζ).

4. Όπως τονίσαμε (βλ. παραπάνω III, 2), η αρχή του κράτους δικαίου έρχεται να διασφαλίσει νομικά ένα κοινωνικό status quo κατανομής των αγαθών, δηλαδή τις κοινωνικές και οικονομικές κατακτήσεις της αστικής τάξης, την κατοχυρωμένη ιδιωτική ιδιοκτησία και τη συνυφασμένη με την ιδιοκτησία προσωπική ελευθερία. Η αρχή του κοινωνικού κράτους έρχεται να αμφισβητήσει αυτό το status quo. Αναμφίβολα περιέχει την αξίωση ανακατατάξεων στην οικονομική, και γενικότερα στην κοινωνική, τάξη, ταυτοχρόνως όμως προϋποθέτει και την ενσωμάτωση στην τάξη αυτή όλων των αντιτιθέμενων κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων. Έτσι, η αρχή του κοινωνικού κράτους αποτελεί μεν αμφισβήτηση του αστικού κράτους, ταυτοχρόνως όμως επιφέρει τον εκσυγχρονισμό του, συμβάλλοντας στην ιστορική του «διάσωση» και στην αναπαραγωγή του.

5. Ποια είναι η στάση του Συντάγματός μας απέναντι στην έτσι νοούμενη αρχή του κοινωνικού κράτους; Αποτελεί η αρχή του κοινωνικού κράτους περιεχόμενο του Συνταγματικού μας Δικαίου; Ορισμένες διατάξεις του Συντάγματός μας δείχνουν πως η αρχή του κοινωνικού κράτους δεν έμεινε έξω από το Συνταγματικό μας Δίκαιο. Επισημαίνουμε σχετικά τις εξής:

α) Το άρθρο 17 § 1 ορίζει: «Η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του

Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος».

β) Προβλέπεται στο άρθρο 17 § 2 η απαλλοτρίωση για δημόσια ωφέλεια.

γ) Το άρθρο 18 προβλέπει δυνατότητες περιορισμού της ιδιοκτησίας μεταλλείων, ορυχείων, σπηλαίων, αρχαιολογικών χώρων και θησαυρών, ιαματικών, ρεόντων και υπογείων υδάτων και γενικά του υπόγειου πλούτου.

δ) Το άρθρο 21 προστατεύει το θεσμό της οικογένειας, το γάμο, τη μητρότητα και την παιδική ηλικία, τις πολύτεκνες οικογένειες, τους αναπήρους, την υγεία, τη νεότητα και θεσπίζει την υποχρέωση του κράτους για τη στέγαση όσων στερούνται κατοικία.

ε) Το άρθρο 22 προστατεύει πολύπλευρα την εργασία ως δικαίωμα και θεσπίζει την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών.

στ) Το άρθρο 23 προστατεύει τη *συνδικαλιστική ελευθερία* και το δικαίωμα της *απεργίας*.

ζ) Το άρθρο 24 παρέχει στην Πολιτεία την εξουσία να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του *φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος*.

η) Το άρθρο 25, που υποχρεώνει όλα τα όργανα της Πολιτείας να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ορίζει ως υποκείμενο των δικαιωμάτων τον άνθρωπο ως *άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου*. Την κοινωνική διάσταση του ανθρώπου, που για πρώτη φορά αναγράφεται σε ελληνικό συνταγματικό κείμενο, πρέπει να τη δούμε στο πλαίσιο της βούλησης του συνταγματικού νομοθέτη να ανταποκριθεί στην αρχή του κοινωνικού κράτους.

θ) Την πιο σημαντική στροφή του Συντάγματός μας προς την αρχή του κοινωνικού κράτους αποτελούν οι διατάξεις του άρθρου 106. Έτσι:

αα) Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος, παρέχεται στην εξουσία ευρύτατο πεδίο *προγραμματικών και σχεδιαστικών πρωτοβουλιών*.

ββ) Ρητά ορίζεται (§ 2), πως η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ή σε βλάβη της εθνικής οικονομίας.

γγ) Προβλέπεται υπό ορισμένες (αρκετά αυστηρές) προϋποθέσεις η κρατικοποίηση επιχειρήσεων (§ 3).

6. Είναι φανερό από τις διατάξεις που εκφράζουν την αρχή του κοινωνικού κράτους, πως το Σύνταγμα δημιουργεί, και με τα κοινωνικά δικαιώματα που θεσπίζει και με τις άλλες σχετικές διατάξεις του, *τις δυνατότητες πε-*

ριορισμών στην ελευθερία και στην ιδιοκτησία και επομένως και τη δυνατότητα μεταβολής (όχι όμως και ανατροπής) του κοινωνικού και οικονομικού status quo.

7. Η ταυτόχρονη ισχύς και των δύο αρχών, του κράτους δικαίου και του κοινωνικού κράτους, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εσωτερική αντινομία του Συντάγματος. Ο νοηματικός και συνακόλουθα κανονιστικός εμπλουτισμός του τυπικού κράτους δικαίου με στοιχεία ουσιαστικής δικαιοσύνης δημιουργεί τις προϋποθέσεις ένταξης σε αυτό και στοιχείων κοινωνικού κράτους. Πρόκειται για την «παρεμβαίνουσα» στις δομές του κράτους δικαίου «κοινωνική δικαιοσύνη». Το Σύνταγμα δεν αφήνει περιθώρια αμφισβήτησης για την πρωταρχικότητα του κράτους δικαίου, επιτρέπει όμως παράλληλα τη συμπλήρωση του τυπικού και ουσιαστικού κράτους δικαίου με τις αξιώσεις του κοινωνικού κράτους. Αυτή τη συμπληρωματική λειτουργία του κοινωνικού κράτους εκφράζει ο σύνθετος όρος *κοινωνικό κράτος δικαίου*. Το κοινωνικό κράτος δικαίου εκφράζει, βέβαια, την άρχουσα ιδεολογία για την αποστολή του σύγχρονου εξουσιαστικού φαινομένου του κράτους, παράλληλα όμως, υποδηλώνει και μια μεταβολή της λειτουργίας του Συντάγματος, το οποίο γίνεται έτσι, έστω περιορισμένα, δέκτης κοινωνικών κατακτήσεων και ιστορικά αναγκαίο πεδίο κοινωνικών συγκρούσεων.

8. Στη συμπληρωματική του λειτουργία το κοινωνικό κράτος δεν νοείται βέβαια ως κριτήριο για διορθωτική παρέμβαση εκτός των πλαισίων του ισχύοντος δικαίου. Το κοινωνικό κράτος νοείται ως *δικαιική αρχή* που έχει ως κανονιστικά όρια τους ισχύοντες κανόνες του Συντάγματος, οι οποίοι δεν αναιρούν, αλλά ολοκληρώνουν, το κράτος δικαίου.

9. Προκύπτει, νομίζουμε, από την ανάλυσή μας, ότι η αρχή του *κοινωνικού κράτους δικαίου* είναι καθοριστική για την έννομη τάξη που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα. Όπως η αρχή του πολυκομματισμού έτσι και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου αποτελεί θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματος, έστω και εάν δεν μνημονεύεται ρητά στο άρθρο I § 1 ή σε άλλη διάταξη του Συντάγματος. Δεχόμαστε, όπως ο KONRAD HESSE (*Grundzüge*, αρ. 187-191), πως το κοινωνικό κράτος δικαίου εξασφαλίζει τη *συνέχεια της δικαικής ζωής*, επιβάλλει έναν *ορθολογισμό* της κρατικής συμπεριφοράς (που διασφαλίζει τη διαφάνεια των κρατικών δραστηριοτήτων και άρα τη δυνατότητα πρόβλεψης από τη μεριά του πολίτη) και *υπάγει την κρατική δράση στο δίκαιο*. Κυρίως όμως επενεργεί κατά τρόπο *νομιμο-*

ποιητικό. Σύμφωνα με τη δημοκρατική νομιμοποίηση, οι διαδικασίες μέσα από τις οποίες το κράτος επεμβαίνει στην οικονομία και στην κοινωνία πρέπει να εγγυώνται, πέρα και πάνω από την τήρηση των απαραίτητων τύπων, την αντιπροσωπευτικότητα κι επομένως την ουσιαστική ορθότητα των πολιτικών αποφάσεων» (Κ. ΔΟΥΖΙΝΑΣ, σ. 53, βλ. και Κ. HESSE, *Grundzüge*, αρ.187).

10. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει εδραιώσει την αρχή του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο πάντοτε της δικαιοκρατικής αρχής με σειρά σημαντικών, και πολιτευματικά εξαιρετικά κρίσιμων, αποφάσεών της. Και ναι μεν οι αποφάσεις αυτές στηρίζονται σε *συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις κοινωνικού περιεχομένου*, η νομολογούμενη όμως ερμηνεία τους σαφώς αναδεικνύει την *ιδέα του κοινωνικού κράτους* ως θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος. Από τη νομολογία αυτή επισημαίνουμε:

α) Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στα θέματα που σχετίζονται με την *προστασία της ιδιοκτησίας* και τους ανάλογους περιορισμούς της είναι σταθερή. Σύμφωνα με την απόφαση ΣτΕ 3682/1986/Δ Τμήμα (ΤοΣ ΙΒ, 1986, σ. 461 επ.) «το άρθρον 17 του Συντάγματος απαγορεύει μεν την στέρησιν της ιδιοκτησίας, εάν δεν συντρέχουν οι αυτοί τασσόμενες προϋποθέσεις, εκ τούτου όμως δεν κωλύεται η νομοθετική εξουσία ή και η εκτελεστική, όταν ειδικώς εξουσιοδοτείται προς τούτο, όπως επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και προς εξυπηρέτησιν του γενικού συμφέροντος θεσπίζει περιορισμούς, αναγομένους ιδίως εις το δικαίωμα της αποκλειστικής χρήσεως ή της απολύτου καρπώσεως της ιδιοκτησίας, υπό την προϋπόθεσιν όμως ότι δι' αυτόν δεν εξαφανίζεται ή δεν καθίσταται αδρανής η ιδιοκτησία εν σχέσει προς τον προορισμόν της». Στη συντριπτική τους πλειοψηφία οι περιπτώσεις περιορισμών του δικαιώματος ιδιοκτησίας συνδέονται με την προστασία του περιβάλλοντος. Στον κανόνα αυτό εμπίπτει και η προαναφερόμενη ΣτΕ 3682/1986 (βλ. και σχόλιο Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, «Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής», ΤοΣ ΙΒ, 1986, σ. 116-123). Βλ. επίσης ΕφΑθ 14819/1988 (ΤοΣ ΙΕ, 1989, σ. 686-689).

β) Το Συμβούλιο, ήδη από το 1977, έχει αποδεχθεί τον δεσμευτικό χαρακτήρα των διατάξεων του Συντάγματος για την προστασία του περιβάλλοντος (ΣτΕ 810/1977 Ολομ.). Από το 1980 έως σήμερα, το Δικαστήριο έχει νομολογήσει σε πάρα πολλά ζητήματα που αφορούν τόσο το φυσικό, όσο και το πολιτιστικό περιβάλλον (άρθρο 24 Συντάγματος), κρίνοντας πολλές διατάξεις νόμων ως αντισυνταγματικές.

αα) Αφετηρία της σταθερής αυτής νομολογίας υπήρξε η ΣτΕ 1876/1980

και ακολούθησαν σειρά άλλων, με χαρακτηριστικές: τη ΣτΕ 2196/1982 (προστασία δασών), τη ΣτΕ 1096/1984 (προστασία αιγιαλού), τη ΣτΕ 10/1988 Ολομ. («πολεοδομικό κεκτημένο», δηλαδή απαγόρευση στον νομοθέτη να θέσει κανόνες που επιφέρουν επιβάρυνση στο περιβάλλον και θίγουν ουσιωδώς τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων. Πρβλ. για το ίδιο θέμα και τη ΣτΕ 1159/1989 Ολομ. Για τη νομολογία, σχετικά με το περιβάλλον, έως το 1986 βλ. Β. ΡΩΤΗΣ, «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος. Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητά τους», *ΤοΣ* ΙΒ 1986, σ. 553-571.)

ββ) Στη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος συμπεριλαμβάνεται και η προστασία των φυσικών ειδών (με τη ΣτΕ 695/1986 κρίθηκε ότι οι περιορισμοί δόμησης σε παραθαλάσσια περιοχή της Ζακύνθου δεν συνιστούν αντισυνταγματικό περιορισμό της ιδιοκτησίας, διότι επιβάλλονται προκειμένου να προστατευθεί η θαλάσσια χελώνα). Σημαντική είναι και η ΣτΕ 3468/1989 (*ΤοΣ* ΙΕ, 1989, σ. 689-692), κατά την οποία, «ο κοινός νομοθέτης δύναται καταρχήν να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές διαρρυθμίσεις...αλλ' όμως πρέπει η εισαγόμενη ρύθμιση να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων» (σ. 691).

γγ) Μέρος της προστασίας του περιβάλλοντος αναφέρεται στο πολιτιστικό περιβάλλον. Κρίθηκε, λοιπόν (ΣτΕ 1097/1987 Ολομ.) ότι «...η προστασία της (πολιτιστικής) κληρονομιάς... που συνίσταται στην διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων τόσο των μνημείων όσο και του χώρου που τα περιβάλλει, συνεπάγεται την δυνατότητα επιβολής των αναγκαίων μέτρων και περιορισμών της ιδιοκτησίας». Στην ίδια απόφαση γίνεται δεκτή η ύπαρξη υποχρέωσης των ιδιωτών να συντηρούν τα διατηρητέα κτίσματα και, βέβαια, η θετική υποχρέωση του κράτους να συνδράμει οικονομικά αυτούς τους πολίτες (πρβλ. και Ολομ. ΣτΕ 1097/1987, 1098/1987, 1099/1987).

δδ) Ιδιαίτερος έντονα, ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, τέθηκε το ζήτημα του «κοινωνικού κεκτημένου». (Για την έννοια αυτή, τα επιχειρήματα της αντίθετης άποψης και τη σχετική νομολογία βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 205 επ.)

γ) Η αναγκαστική απαλλοτρίωση, που προβλέπεται υπό προϋποθέσεις στο άρθρο 17 § 2 Συντάγματος, συνιστά βαρυσήμαντο περιορισμό της ιδιοκτησίας, προκειμένου να υπάρξει «δημόσια ωφέλεια». Η έννοια της δημόσιας ωφέλειας είναι τόσο σημαντική, ώστε το Συμβούλιο της Επικρατείας, ακόμη και για τις επιχειρήσεις που προστατεύονται ειδικά (βάσει του ν.δ. 2687/1953 σε συνδυασμό με τα άρθρα 106 §§ 2 και 3 και 107 § 1 Συντάγματος), διότι ιδρύθηκαν με κεφάλαια από το εξωτερικό, κρίνει ότι επιβάλλεται αναγκαστική απαλλοτρίωση. Στην ΣτΕ 779/1982 Δ Τμήμα τονίζεται:

«...η ... απαγόρευσις πάσης αναγκαστικής απαλλοτριώσεως αφορά εις την εκτέλεσιν κοινών έργων δημοσίας ωφελείας, όχι δε και έργων εχόντων γενικωτέραν, ως εκ της φύσεώς των, σημασίαν διά το κοινωνικόν σύνολον ή συνδεομένων προς υπέρτερα εθνικά συμφέροντα...» (βλ. αναλυτικά για τη νομολογιακή επεξεργασία της «δημόσιας ωφελείας» σε σχέση με την προστασία των κεφαλαίων εξωτερικού, Επ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, 1990, σ. 93-100. Βλ. επίσης Αθ. ΛΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Η οικονομική ελευθερία αντικείμενο προστασίας στο δίκαιο του ανταγωνισμού*, Αθήνα, 1981, σ. 99 επ., ειδικότερα, σ. 121 επ.).

δ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 21, έχει κρίνει ότι τα κοινωνικά δικαιώματα της υγείας, της οικογένειας, της μητρότητας, των ασθενέστερων κοινωνικών ή ηλικιακών ομάδων δεσμεύουν κατά τρόπο άμεσο τη διοίκηση. Η δέσμευση αυτή συνεπάγεται, κατά το Δικαστήριο, την υποχρέωση της διοίκησης, όταν ασκεί τις αρμοδιότητές της με διακριτική ευχέρεια, να προβαίνει σε επιλογές που συμβάλλουν στην προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων που προαναφέρθηκαν. Με το σκεπτικό αυτό η ΣτΕ 400/1986 έκρινε ότι το κράτος υποχρεώνεται να παίρνει μέτρα για την υγεία (βλ. την απόφαση και το σχετικό σχόλιο Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, «Δημόσιο συμφέρον και Σύνταγμα», *ΤοΣ ΙΒ*, 1986, σ. 425-439).

ε) Η νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, η σχετική με το δικαίωμα της εργασίας, σωστά διαχωρίζει τον κοινωνικό χαρακτήρα του δικαιώματος εργασίας (που απορρέει από τη διάταξη του άρθρου 22 § 1) από το ατομικό δικαίωμα εργασίας (όπως συνάγεται από το άρθρο 5 που κατοχυρώνει την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας). Βλ. σχετική νομολογία στον Π. ΠΑΡΑΡΑ, *Corpus*, I, σ. 326-359, ο οποίος σωστά υποστηρίζει ότι η ενδεχόμενη παράβαση του κανόνα του άρθρου 22 § 1 από τον νομοθέτη «...οδηγεί σε κρίση περί αντισυνταγματικότητας. Συγκεκριμένα, έχουμε τη γνώμη ότι μετά το νέο Σύνταγμα σταθεροποιήθηκε όλη η εργατική και κοινωνική νομοθεσία που ίσχυε, καθ' όσον αφορά τις προβλεπόμενες διαδικασίες για διευκόλυνση των εργαζομένων να βρίσκουν αμέσως κενές εργατικές θέσεις ή να λαμβάνουν επίδομα ανεργίας (...) ή να εργάζονται με υγιείς και ασφαλείς συνθήκες εργασίας» (σ. 341). (Ο Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, στο ίδιο, επεκτείνει το συλλογισμό του έως την αποδοχή κοινωνικού κεκτημένου, άποψη για την οποία έχουμε εκφράσει έντονες αμφιβολίες ως προς την ορθότητά της αλλά και ως προς τις συνέπειες της αποδοχής της· πρβλ. παραπάνω β και τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 208 επ.)

στ) Το άρθρο 23, στην πρώτη του παράγραφο, κατοχυρώνει τη συνδικα-

λιστική ελευθερία σε όλες της τις εκφάνσεις: στη δεύτερη παράγραφο κατοχυρώνει το δικαίωμα της απεργίας και γενικότερα της συνδικαλιστικής αγωνιστικής δράσης. Σημαντική είναι η τελευταία φράση της § 2 του άρθρου 23: «Οι περιορισμοί αυτοί (στον ευρύτατο δημόσιο τομέα) δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησής του». Τον έντονα κοινωνικό χαρακτήρα της απεργίας επισημαίνει η ΜονΠρΑθ 920/1983 (ΝοΒ, 1983, σ. 549 επ.): «...η απεργία, διαμορφωμένη εις ατομικόν και κοινωνικόν δικαίωμα συλλογικής δράσεως, αναγνωρίζεται και κατοχυρούται ως αγωνιστικόν μέσον πίεσεως προς διαφύλαξιν και προαγωγήν των συλλογικών εν γένει συμφερόντων των εργαζομένων, ανεξαρτήτως εάν τα συμφέροντα ταύτα δύνανται να ικανοποιηθούν, ουχί εκ μέρους του εργοδότη, αλλ' εκ μέρους του κράτους ή άλλου φορέως εξουσίας, από κοινού ή αυτοτελώς ενεργούντων. Και τούτο διότι η συνταγματική κατοχύρωσις του δικαιώματος της απεργίας δεν επεβλήθη ως αντίδρασις έναντι συγκεκριμένων προσώπων, αλλά ως αντίδρασις δια μίαν συγκεκριμένην κατάστασιν των μισθωτών και ως μέσον δια την βελτίωσίν της, τοσούτω μάλλον καθ' όσον έν σημαντικόν μέρος των συλλογικών διαφορών συμφερόντων δεν δύναται να αναμένη την λύσιν του από την εργοδοτικήν πλευράν, αλλ' εκ της κρατικής εξουσίας». Η απόφαση αυτή αποτελεί σπάνια εξαίρεση στον κανόνα των δικαστικών αποφάσεων που, κατά πάγια πρακτική, κρίνουν παράνομες και καταχρηστικές, ή και τα δύο, τη συντριπτική πλειοψηφία των απεργών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

ΤΑ ΟΡΓΑΝΑ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΚΑΙ ΟΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΕΣ ΤΟΥΣ

§ 12. *Εισαγωγή*

1. Με τον όρο *οργάνωση της πολιτείας*, εννοούμε τους κανόνες εκείνους του Συνταγματικού Δικαίου που καθορίζουν τα όργανα και τις διαδικασίες, με τις οποίες πραγματώνεται η δράση της πολιτείας και διαμορφώνεται κυρίως η βούλησή της.

2. Η οργάνωση της κρατικής εξουσίας βασίζεται σε μια *πρωταρχική οργανωτική αρχή*, την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, που αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος. Η αρχή αυτή που, πολύ γενικά, σημαίνει ότι κάθε μία από τις τρεις πολιτειακές (κρατικές) λειτουργίες (νομοθετική, εκτελεστική, δικαιοδοτική) είναι χωριστή και πρέπει να ασκείται βασικά από διαφορετικά όργανα, διατυπώνεται και ως γενικός κανόνας στο άρθρο 26, υλοποιείται δε, όπως είδαμε, μέσα από τις σχετικές ειδικές ρυθμίσεις του Συντάγματος.

3. Και μια δεύτερη προεισαγωγική παρατήρηση συστηματικού περιεχομένου. Η οργάνωση της πολιτείας δεν είναι αυτοσκοπός. Η πολιτεία οργανώνεται για να δρα, για να λειτουργεί. Οι οργανωτικές προβλέψεις του Συντάγματος αποτελούν το πλαίσιο όπου αναπτύσσεται η ουσιαστική δράση της πολιτείας: η νομοθεσία, η κυβερνητική λειτουργία, η διοικητική λειτουργία, η δικαιοδοτική λειτουργία και οι λειτουργίες της κοινωνίας.

Η συστηματική δυσχέρεια στο σημείο αυτό είναι σημαντική. Ο συγγραφέας στέκεται εμπρός στο ερώτημα αν η γνώση της οργάνωσης της πολιτείας (όργανα της πολιτείας) προϋποτίθεται για την κατανόηση της λειτουργίας της πολιτείας. Με άλλα λόγια, κατά τη μελέτη του πώς παράγεται ένας νόμος, πρέπει να γνωρίζουμε πώς λειτουργεί η Βουλή. Αλλά και αντίστροφα. Όταν μελετούμε τις αρμοδιότητες της Βουλής, μιλούμε για τη νομοθετική λειτουργία που δεν έχουμε ακόμα εξετάσει. Το δίλημμα το λύνουμε με την κατάταξη της ύλης που επιλέξαμε, γιατί θεωρούμε τη γνώση των οργανωτικών και διαδικαστικών ρυθμίσεων χρησιμότερη στη σειρά αυτή.

§ 13. Το Εκλογικό Σώμα

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων. II. Εισαγωγικά
III. Η σύνθεση του Εκλογικού Σώματος IV. Οι αρμοδιότητες του Εκλογι-
κού Σώματος V. Η νομική φύση του δικαιώματος της ψήφου VI. Οι συν-
ταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία VII. Εκλογι-
κό σύστημα και εκλογική διαδικασία.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Για την έννοια και τη σύνθεση του Εκλογικού Σώματος, ιδιαίτερα σε σχέση με την έννοια του λαού, βλ. από τα συστηματικά έργα του Συνταγματικού Δικαίου που αναφέρονται στην § 3, κυρίως Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, I, σ. 327-382. Εκεί θα βρει κανείς την ουσιαστική πραγμάτευση του όλου θέματος του Εκλογικού Σώματος. Βλ. ακόμη, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Cogrus*, II, άρθρα 51, 52 και 54.

β) Για τη νομική φύση του δικαιώματος του εκλέγειν ή (και) του εκλέγεσθαι, όπως έχει τεθεί στην ελληνική κυρίως επιστήμη, βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Τα ατομικά δικαιώματα του “εκλέγειν” και “εκλέγεσθαι” και η αντιμετώπισή τους», *ΕΕΝ* 52 (1985), σ. 713-722. Ιδιαίτερα για το εκλογικό δικαίωμα των εκτός επικρατείας Ελλήνων βλ. ο ίδιος, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός Επικρατείας πολιτών*, 1980, (παραπέμπεται ως: *Εκτός Επικρατείας*) και ο ίδιος, «Το δικαίωμα της ψήφου των μεταναστών», *ΕΕυρΚ* 2 (1981), σ. 455-458. Πρόσφατα κυκλοφόρησε η εκτενής μονογραφία του Γ. ΔΡΟΣΟΥ, *Το δικαίωμα της ψήφου των εκτός επικρατείας Ελλήνων εκλογέων. Η δυνατότητα μιας νομοθετικής ρύθμισης*, 1990, που προσφέρει ολοκληρωμένη ανάλυση του προβλήματος και περιέχει —ως παράρτημα (σ. 235-334)— πλήρη συλλογή του σχετικού νομοθετικού υλικού των χωρών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και σχέδιο νομοθετικής ρύθμισης που προτείνει ο συγγραφέας.

γ) Για τις συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο και για το θεσμό του δημοψηφίσματος βλ. κυρίως Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Η μυστική ψήφος

κατά το Σύνταγμα και την εκλογική νομοθεσία» στο *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, 1980, σ. 350-371, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Η αρχή της υποχρεωτικής ψηφοφορίας. Μερικά βασικά ζητήματα», *ΕΛΛΔ* 25 (1981), σ. 198-209. Ιδιαίτερα για το θέμα της *λευκής ψήφου*, ως προβλήματος της υποχρεωτικότητας της ψήφου βλ. Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, *Το δικαίωμα της λευκής ψήφου*, 1988, Στ. ΚΟΥΤΣΟΥΜΠΙΝΑΣ, «Το πρόβλημα των λευκών ψηφοδελτίων», *ΤοΣ ΙΔ* (1988), σ. 306-313 και Ν. ΡΩΤΗΣ, «Σχόλια στην ΣΕ 3705/87 για τα λευκά ψηφοδέλτια», *ΤοΣ ΙΔ* (1988), σ. 314-322, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθέωση του Συντάγματος: διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας ή δημοκρατική πρόσοψη;», *ΔΠολ* 13-14 (1988), σ. 225-283.

δ) Για την *εκλογική διαδικασία* γενικά και τα *εκλογικά συστήματα* βλ. ενδεικτικά: Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Εκλογικό σύστημα, δημοκρατικό πολίτευμα και Σύνταγμα», *ΝοΒ* 36 (1988), σ. 1353-1360, (παραπέμπεται ως: *Σύστημα*) ο ίδιος, «Εκλογικό σύστημα και σύστημα διακυβέρνησης», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 16-21, Κ. ΡΑΛΛΗΣ, *Ψήφος, εκλογαί και σύγχρονα εκλογικά συστήματα*, 1969, Η. ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Εισαγωγή στη θεωρία και την πρακτική των εκλογικών συστημάτων*, 1989, ο ίδιος, *Κόμματα και βουλευτικές εκλογές στην Ελλάδα 1946-1964. Η εκλογική γεωγραφία των πολιτικών δυνάμεων*, 1985, ο ίδιος, «Το εκλογικό σύστημα ως χειραγωγικός μηχανισμός», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 22-30 Αθ. ΡΑΪΚΟΣ, *Δικονομικόν εκλογικόν δίκαιον*, 1982, Κ. ΖΩΡΑΣ, «Ο θεσμός των βουλευτών επικρατείας», *ΕΕΝ* 47 (1980), σ. 754-767.

ε) Πρόσφατα, με επίκεντρο το πρόβλημα της *απλής αναλογικής* τέθηκε στη θεωρία, πολύ πιο συγκεκριμένα απ' ό,τι στο παρελθόν, το θέμα της νομικής σχέσης του εκλογικού συστήματος με τις *θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος*. Γι' αυτή τη σχετικά πρόσφατη συζήτηση βλ. κυρίως: Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Εκλογικός νόμος και Σύνταγμα*, 1989, ο ίδιος, «Δημοκρατία και εκλογικό σύστημα. Η επικαιρότητα της πολιτικής σκέψης του Αλ. Παπαναστασίου», *ΔΠολ* 6 (1983), σ. 108-128, Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ - Ευ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ - Γ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΗΣ, *Εκλογικό σύστημα. Συνταγματικά όρια και πολιτική συγκυρία*, 1985, βλ. επίσης τις σχετικές εισηγήσεις στα *Δημοσιεύματα Ένωσης Ελλήνων Συνταματολόγων, υπ.αριθμ. 1: Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα*, 1990, Ν. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ, *Προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία και εκλογικό σύστημα*, 1989, Αλ. ΠΑΠΑΝΑΣΤΑΣΙΟΥ, *Δημοκρατία και εκλογικόν σύστημα*, 1983.

στ) Σχετικό με το προηγούμενο θέμα, είναι το πρόβλημα της *συνταγματικότητας της λίστας* σε σχέση με το σύστημα του σταυρού προτίμησης. Βλ. ενδεικτικά για το θέμα αυτό: Κ. ΖΩΡΑΣ, «Η κατάργηση του σταυρού

προτίμησης. Νομική και πολιτική διάσταση του προβλήματος», *ΤοΣ Η* (1982), σ. 361-369 και Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, «Η νομική και πολιτική αξιολόγηση των συστημάτων επιλογής βουλευτών», *ΚοινΕ*, 3 (1989-1990), σ. 30-40, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 337 επ.

ζ) Έντονη υπήρξε (και) πρόσφατα η συζήτηση για το σύστημα της απλής αναλογικής. Βλ. από την εκτενή βιβλιογραφία και από τη συζήτηση στον τύπο ενδεικτικά: Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, «Εκλογικό σύστημα (Η επικαιρότητα της συνταγματικής ιστορίας μας)», *Η Πρώτη*, 5.12.1988, ΕΥ. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Το Σύνταγμα, η πλήρης και η “απλή” αναλογική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 22.1.1989, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Ποια απλή;», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 8.1.1989, Μ. ΔΡΕΤΑΚΗΣ, «Το Σύνταγμα και η απλή αναλογική», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 15.1.1989, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Χωράει πολλές βελτιωτικές παρεμβάσεις», *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 19.3.1989. Συναφές είναι και το θέμα των εκλογικών περιφερειών: ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών ένα παραγνωρισμένο πρόβλημα — Η συνταγματική διάσταση», *ΔΠολ* 4 (1983), σ. 239-252, Δ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Οι απόψεις του Αλέξανδρου Παπαναστασίου για την εκλογική εκπροσώπηση των εκλογικών περιφερειών», *Αρμ.* 37 (1983), σ. 841-847, Θ. ΧΑΤΖΗΠΑΝΤΕΛΗΣ, «Κριτήρια καθορισμού των εκλογικών περιφερειών (Σε σχέση με το εκλογικό σύστημα). Μαθηματική προσέγγιση», *ΔΠολ* 4 (1983), σ. 252-256.

2. Γενικότερα για τα θέματα του Εκλογικού Σώματος και το εκλογικό σύστημα, βλ. από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία κυρίως τη θεμελιακή εργασία του Η. ΜΕΥΕΡ, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, 1973, όπου για πρώτη φορά το όλο θέμα του Εκλογικού Σώματος και του Εκλογικού δικαίου συνδέεται διεξοδικά με τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος και εξετάζεται το ερώτημα, εάν η δημοκρατική αρχή αξιώνει ένα συγκεκριμένο (αναλογικό;) εκλογικό σύστημα. Την πιο πρόσφατη επισκόπηση του θέματος βλ. στον ίδιο, «Demokratische Wahl und Wahlssystem, επίσης Wahlgrundsätze und Wahlverfahren» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. II, σ. 249 επ. και 269 επ. Επίσης βλ. από την αχανή ειδική βιβλιογραφία ενδεικτικά: Η-Υ. ΕΡΙΧΣΕΝ, «Wahlssystem», *Jura* 1984, σ. 22-34, F. A. ΗΕΡΜΕΝΣ, *Mehrheitswahlrecht oder Verhältniswahlrecht?*, 1949, ΕΒ. ΣΧΟΥΤΤ, *Wahlssystemdiskussion und parlamentarische Demokratie*, 1973. Επίσης, βλ. τη μεγάλη συγκριτική έρευνα των D. ΣΤΕΡΝΒΕΡΓΕΡ/Β. ΒΟΓΕΛ/Δ. ΝΟΗΛΕΝ, *Die Wahl der Parlamente*, τ. 1, *Europa*, 1969. Χρήσιμη εικόνα της νομολογίας του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για τις αρχές, που κατά το Σύνταγμα διέπουν την ψήφο, δίνει ο

J. A. FROWEIN, «Bundesverfassungsgericht und Wahlrecht», *AöR* 99 (1977), σ. 72 επ. Βλ. επίσης την εκτενή συνολική εικόνα του όλου θέματος του Εκλογικού Σώματος που δίνουν για το ελβετικό δίκαιο οι F. FLEINER/Z. GIACOMETTI, *Schweizerisches Staatsrecht*, 1965, σ. 428-457 και για το αυστριακό δίκαιο οι L. K. ADAMOVICH/B.-Chr. FUNK, *Österreichisches Verfassungsrecht*, 1984, σ. 167 επ.

Για τα θέματα του Εκλογικού Σώματος στο ισχύον γαλλικό δίκαιο βλ. την εκτενή και συνολική για το θέμα ανάλυση των J. GICQUEL/A. HAURIU/P. GELARD, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 1985 (σ. 705-730). Βλ. ενδεικτικά επίσης: J.-M. BECET/D. COLARD, «Faut-il introduire en France le vote obligatoire?» *RDP* 89 (1973), σ. 155 επ., J.-C. MASCLLET, *Droit électoral*, 1986, S. DUBOURG-S. LAVROFF, «La représentation politique des Français établis hors de France», *RDP* 101 (1985), σ. 361 επ. Βλ. επίσης για όλο τον ευρωπαϊκό χώρο: J. CADART, (διεύθ.), *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale*, 1983, και «La représentation proportionnelle», *Pouvoirs* 32 (1985).

Από τη βιβλιογραφία τη σχετική με τον αγγλοσαξωνικό χώρο βλ. ενδεικτικά: D. E. BUTLER, *The Electoral System in Britain since 1918*, 1963, και τη συνολική εικόνα του θέματος στην Αγγλία στον O. H. PHILLIPS/P. JACKSON, *Constitutional and Administrative Law*, 1987, σ. 174 επ.

II. Εισαγωγικά

1. Το ανώτατο όργανο της πολιτείας είναι το *Εκλογικό Σώμα*. Η διάκριση της έννοιας του λαού ως Εκλογικού Σώματος από την έννοια του λαού ως «πηγής όλων των εξουσιών» αναλύθηκε παραπάνω (βλ. § 5 III).

2. Το Εκλογικό Σώμα αποτελεί *όργανο* της πολιτείας, στο οποίο το Σύνταγμα οργανώνει τη θεσμική σύμπραξη του λαού στην παραγωγή της κρατικής βούλησης. Η εκλογή του Κοινοβουλίου, η κύρια δηλαδή αρμοδιότητα του Εκλογικού Σώματος, αποτελεί, με εξαίρεση το θεσμό των δημοψηφισμάτων (άρθρο 44 § 2), τη μόνη πράξη του κυρίαρχου λαού που έχει *άμεσες* νομικές συνέπειες κατοχυρωμένες από το Σύνταγμα. Μεταξύ της εκλογής και της ανάδειξης της Βουλής δεν μεσολαβεί κανένα άλλο νομικό γεγονός. Η ανάδειξη της Βουλής ως κύρια αρμοδιότητα του Εκλογικού Σώματος αποτελεί έτσι το βασικό σημείο τομής μεταξύ του πεδίου της

κρατικής οργάνωσης και του πεδίου της κοινωνίας (βλ. H. MEYER, *Handbuch des Staatsrechts*, σ. 350). Το Εκλογικό Σώμα με την εκλογή της Βουλής χαράσσει, κάθε φορά, τα πλαίσια της πολιτικής που επιλέγει και τα οποία πρέπει να θεωρηθούν δεσμευτικά τόσο για το Κοινοβούλιο όσο και για την Κυβέρνηση την οποία αναδεικνύει το Κοινοβούλιο, ακόμη και για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

3. Έτσι, το Εκλογικό Σώμα δεν μετέχει μόνο στην παραγωγή της *συνταγματικής νομιμότητας* με την εκλογή της Βουλής αλλά λειτουργεί με το περιεχόμενο και τις κατευθύνσεις των επιλογών του, ως βασικός παράγοντας *νομιμοποίησης* των συγκεκριμένων πια αποφάσεων τόσο του Κοινοβουλίου όσο και της Κυβέρνησης, αλλά (έστω έμμεσα) και του Προέδρου της Δημοκρατίας, που εκλέγεται από τη Βουλή.

4. Η *ουσιαστική ενεργοποίηση* του Εκλογικού Σώματος προϋποθέτει την τυπική ισχύ και την ουσιαστική εφαρμογή ενός αποτελεσματικού συστήματος *θεμελιωδών δικαιωμάτων*, που εξασφαλίζει στα μέλη του Εκλογικού Σώματος τη δυνατότητα συνειδητών και ελεύθερων επιλογών. Είναι σημαντική η παρατήρηση του H. MEYER (*Handbuch des Staatsrechts*, σ. 253, 254), ότι το Εκλογικό Σώμα είναι όργανο με μία εγγενή αδυναμία: οι επιλογές του είναι απολύτως εξαρτημένες από τη συγκεκριμένη πολιτική προσφορά, και γι' αυτό αποτελούν, τελικά, απλή «αντίδραση» (Reaktion) στην προσφορά αυτή. Η διαπίστωση αυτή επιβάλλει, νομίζουμε, *αυστηρή*, υπέρ των δικαιωμάτων του Εκλογικού Σώματος και της δημοκρατικής λειτουργίας της εκλογικής διαδικασίας, ερμηνεία του Συντάγματος και των σχετικών νόμων.

III. Η σύνθεση του Εκλογικού Σώματος

1. Το Εκλογικό Σώμα —ο λαός με τη στενή νομική του έννοια— αποτελείται «από τους πολίτες που έχουν εκλογικό δικαίωμα, όπως νόμος ορίζει» (άρθρο 51 § 3). Η θέληση του Εκλογικού Σώματος θεωρείται πάντως και θέληση του νομικά κυρίαρχου λαού στο σύνολό του, στον οποίο περιλαμβάνονται φυσικά και οι Έλληνες πολίτες που δεν έχουν το δικαίωμα της ψήφου (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 64 και 205).

2. Το Εκλογικό Σώμα αποτελείται από τους ενεργούς πολίτες. Τα προσόντα για την ένταξή τους στο ανώτατο κρατικό όργανο τα καθορίζει το ίδιο το Σύνταγμα και τα εξειδικεύει η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία. Πρέπει να σημειώσουμε εδώ ότι αποφασιστική σημασία για τη σύνθεση του Εκλογικού Σώματος έχει η *αρχή της καθολικής ψηφοφορίας* σε όλες τις επιμέρους εκδηλώσεις της (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 145 επ. και 48 επ.).

3. Τη μία από τις βασικές προϋποθέσεις για την απόκτηση της ιδιότητας του ενεργού πολίτη καθορίζει ρητά το άρθρο 51 § 3. Πρόκειται για την *κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας* που προβλέπει βέβαια και η εκλογική νομοθεσία «Το δικαίωμα του εκλέγειν έχουν οι πολίτες Έλληνες και Ελληνίδες που συμπλήρωσαν το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους».

4. Η δεύτερη προϋπόθεση για την απόκτηση του δικαιώματος της ψήφου είναι η *πολιτική ενηλικιότητα*. Ο κοινός νομοθέτης προβλέπει την ένταξη των πολιτών στο Εκλογικό Σώμα μόλις συμπληρώσουν το δέκατο όγδοο έτος της ηλικίας τους. Ως ημερομηνία γέννησης θεωρείται, κατά πλάσμα δικαίου, η πρώτη Ιανουαρίου του έτους που συμπληρώνεται το δέκατο όγδοο.

5. Η κατοχή της ελληνικής ιθαγένειας και η πολιτική ενηλικιότητα αποτελούν τις δύο *αποκλειστικές προϋποθέσεις* για την αναγνώριση του δικαιώματος της ψήφου. Η θέσπιση επομένως και άλλων προσόντων, με βάση π.χ. τη γλώσσα, την εθνικότητα, τις θρησκευτικές ή πολιτικές πεποιθήσεις — θα ήταν αντισυνταγματική και βέβαια ανίσχυρη (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 24 επ.).

6. Το Σύνταγμα επιτρέπει *κατ' εξαίρεση τον αποκλεισμό των πολιτών*, που έχουν τα δύο προαναφερθέντα προσόντα μόνο για ανικανότητα δικαιοπραξίας ή ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα (άρθρο 51 § 3). Και στις δύο περιπτώσεις απαιτείται προηγούμενη σχετική *δικαστική απόφαση*. Τη διάταξη του άρθρου 51 § 3 εξειδικεύει η εκλογική νομοθεσία. Για το ζήτημα αυτό ισχύουν τα εξής:

α) Το δικαίωμα της ψήφου στερούνται οι πολίτες που τελούν υπό *δικαστική απαγόρευση* λόγω πνευματικής ή σωματικής αναπηρίας σύμφωνα με το άρθρο 1686 ΑΚ. Κατά τη διάταξη αυτή σε *δικαστική απαγόρευση* υποβάλλονται: «1. Όποιος αδυνατεί να φροντίζει τον εαυτό του ή την παρουσία του επειδή *πάσχει από μόνιμη πνευματική ασθένεια που αποκλείει τη*

χρήση του λογικού 2. 'Όποιος αδυνατεί να φροντίζει τον εαυτό του ή την περιουσία του επειδή πάσχει από σωματική αναπηρία, ιδίως επειδή έχει γεννηθεί κουφός ή τυφλός ή άλαλος».

β) Από τις τάξεις του Εκλογικού Σώματος αποκλείονται ακόμη λόγω ηθικής αναξιοότητας όσοι τελούν σε νόμιμη απαγόρευση, σύμφωνα με το άρθρο 1700 ΑΚ, δηλαδή όσοι καταδικάστηκαν σε κακούργημα, από τη στιγμή που η σχετική απόφαση γίνει τελεσίδικη και για το χρονικό διάστημα που διαρκεί η ποινή. Επίσης λόγω ηθικής αναξιοτητας, στερούνται το δικαίωμα της ψήφου και μετά την έκτιση της ποινής οι πολίτες που έχουν καταδικαστεί αμετάκλητα για τη διάπραξη σοβαρών αξιόποινων πράξεων.

7. Η νομιμοποιητική σημασία του Εκλογικού Σώματος επιβάλλει την ακριβή διαπίστωση της σύνθεσής του. Την ανάγκη αυτή ακριβώς έρχεται να ικανοποιήσει ο θεσμός των εκλογικών καταλόγων. Η εγγραφή στους εκλογικούς καταλόγους αποτελεί διοικητική απλώς προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου και δεν πρέπει γι' αυτό να συγχέεται με την απόκτηση και τη στέρηση του δικαιώματος της ψήφου. Σύμφωνα με την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία οι εκλογικοί καταλόγοι ενημερώνονται με την πρωτοβουλία των πολιτών και όχι των αρμόδιων διοικητικών αρχών. Ορθότερη είναι ωστόσο η υιοθέτηση της λύσης που στηρίζεται στην αυτεπάγγελτη ενημέρωση των εκλογικών καταλόγων (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, ό.π., σ. 34 επ.). Πρέπει τέλος να σημειώσουμε ότι οι δημόσιοι και οι στρατιωτικοί υπάλληλοι, που κατά την ημέρα της διεξαγωγής της ψηφοφορίας συμβαίνει να μην υπηρετούν στην εκλογική περιφέρειά τους, ψηφίζουν στην εκλογική περιφέρεια όπου υπηρετούν, με βάση ειδικούς εκλογικούς καταλόγους. Οι ειδικοί κατάλογοι συντάσσονται κάθε φορά ad hoc, ενώ οι γενικοί εκλογικοί κατάλογοι είναι διαρκείς.

8. Για την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου απαιτείται βέβαια και η πραγματική ικανότητα για την άσκησή του, που δεν συντρέχει, ιδίως στην περίπτωση των πολιτών που βρίσκονται έξω από τα σύνορα της χώρας, όπως οι εργαζόμενοι μετανάστες, οι ναυτολογημένοι πολίτες, οι φοιτητές και οι επιστήμονες που βρίσκονται σε πανεπιστήμια του εξωτερικού.

α) Σύμφωνα με το άρθρο 51 § 4 εδ. β, νόμος μπορεί να ορίζει τα σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια. Σωστά σημειώνεται, πως η διάταξη αυτή εντάσσεται στο όλο σύστημα που το Σύνταγμα υιοθετεί για τη «συνταγματική προστασία των αποδήμων Ελλήνων» (Βλ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, σ. 25 επ.). Σύμ-

φωνα με τις εμπειρίες άλλων χωρών, αυτό μπορεί να επιτευχθεί με επιστολική ψήφο, με ψηφοφορία στα προξενεία κτλ. Έως σήμερα το θέμα δεν έχει ρυθμιστεί, και μεγάλος αριθμός Ελλήνων του εξωτερικού στερούνται τη δυνατότητα άσκησης του δικαιώματος της ψήφου.

β) Η δυνητική διατύπωση του Συντάγματος (νόμος *μπορεί...*) φαίνεται να δημιουργεί σοβαρό ερμηνευτικό πρόβλημα. Όσο παραλείπει ο κοινός νομοθέτης να θεσπίσει τη ρύθμιση που του αναθέτει το Σύνταγμα, στερεί από ένα σημαντικό τμήμα του Εκλογικού Σώματος την πρακτική δυνατότητα να ασκεί το δικαίωμα της ψήφου. Η παράλειψη αυτή του νομοθέτη, βασισμένη τυπικά στη δυνητική διατύπωση της σχετικής συνταγματικής διάταξης, προσκρούει στη θεμελιώδη διάταξη του Συντάγματος περί λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 §§ 2 και 3) και στην αρχή της καθολικής ψηφοφορίας (άρθρο 51 § 3). *Θεωρούμε έτσι την παράλειψη του νομοθέτη αντισυνταγματική.* Το νόημα της διάταξης θα καθοριστεί μέσα στη νοηματική και αξιολογική ιεραρχία του συστήματος των κανόνων που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα. Αυτό σημαίνει, πως το νόημα της σχετικής διάταξης εμπεριέχει *obligatio* και όχι *facultas* του κοινού νομοθέτη (βλ. τις εύστοχες σκέψεις του Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκτός Επικρατείας*. Αντίθετοι οι Γ. ΔΡΟΣΟΣ, σ. 38 επ. και Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, άρθρο 51, αρ.29).

γ) Η δυνατότητα ψήφου στους εκτός επικρατείας Έλληνες εκλογείς δόθηκε για την ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το 1984 και το 1989 (βλ. τις σχετικές παρατηρήσεις του Γ. ΔΡΟΣΟΥ, σ. 99 επ.)

[Η Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή περιέχει σχετικά τις εξής κριτικές παρατηρήσεις: «Περαιτέρω το θέμα της ψήφου του απόδημου ελληνισμού. Γιατί, κ. Βουλευταί, επί θεμάτων αρχής επιμένουμε στην ανάθεση της λύσεως του προβλήματος στον κοινό νομοθέτη. Γιατί “δύναιται” να ρυθμίση τα του εκλογικού δικαιώματος των εν αλλοδαπή διαβιούντων Ελλήνων. Ή λοιπόν δεχόμεθα ότι η θέσπιση της δυνατότητας να ψηφίζουν οι έλληνες που βρίσκονται εκτός Επικρατείας είναι ορθή ή δεν το δεχόμεθα. Θέματα τόσο βασικά και θέματα αρχής πρέπει να τα επιλύει το Σύνταγμα και να μην τα αναθέτει στον κοινό νομοθέτη. Εδώ, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας θα έπρεπε να μας οδηγήσει σε μία γενναία λύση του προβλήματος και σε μία εκ του Συντάγματος παροχή δυνατότητας άσκησης του εκλογικού δικαιώματος και στους εκτός της Ελλάδος διαβιούντες Έλληνες» (Για την όλη σχετική συζήτηση στη Ε' Αναθεωρητική Βουλή, βλ. Γ. ΔΡΟΣΟΣ, σ. 30 επ.).]

IV. Οι αρμοδιότητες του Εκλογικού Σώματος

1. Το Εκλογικό Σώμα ως ο κατεξοχήν εκφραστής της λαϊκής κυριαρχίας έχει τις παρακάτω τέσσερις αρμοδιότητες: α) εκλέγει τους βουλευτές (άρθρα 51-54), β) αναδεικνύει τις αρχές των *Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης* (άρθρο 102 § 2), γ) παίρνει σημαντικές αποφάσεις για την αντιμετώπιση σπουδαίων ζητημάτων με την εφαρμογή του θεσμού του *δημοψηφίσματος* (άρθρο 44 § 2) και δ) στις αρμοδιότητες αυτές πρέπει να προσθέσουμε, μετά την προσχώρηση της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την *ανάδειξη των Ελλήνων αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο*, διαδικασία που διέπει ο νόμος 1180/1981 «περί εκλογής αντιπροσώπων εις την Συνέλευσιν των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κτλ». Η τελευταία αρμοδιότητα θεμελιώνεται, όπως παρατηρεί σωστά ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ (*Εκλογικό Σώμα*, σ. 116 επ.), στο άρθρο 28 § 2.

2. Στις αρμοδιότητες του Εκλογικού Σώματος εμπίπτει, όπως αναφέρθηκε, ο *θεσμός του δημοψηφίσματος*.

α) Ο θεσμός του δημοψηφίσματος αποτελεί στοιχείο άμεσης δημοκρατίας και θεωρείται ότι συμβάλλει στην ουσιαστική διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας. Το γνήσιο δημοψήφισμα (*referendum*) σε όλες τις μορφές του (συντακτικό-νομοθετικό, συμβουλευτικό-αποφασιστικό, προαιρετικό-υποχρεωτικό), δεν σχετίζεται με το προσωπικό δημοψήφισμα (*plébiscite*), που ιδιαίτερα εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, σε κάθε περίοδο πολιτειακής κρίσης, για το αιρετό ή όχι του αρχηγού του κράτους.

β) Υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 και σύμφωνα με το άρθρο 44 § 2, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *είχε την αποκλειστική αρμοδιότητα* της πρωτοβουλίας και απόφασης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος «επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων» και για την προκήρυξή του με σχετικό διάταγμα, χωρίς την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού. Η ρύθμιση αυτή παρείχε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα να ασκεί πολιτικό έλεγχο στο Κοινοβούλιο, όταν δεν συμφωνούσε με τις επιλογές της λαϊκής αντιπροσωπείας. Η διάταξη αυτή περιέκλειε επίσης τον κίνδυνο της δημιουργίας πολιτικής κρίσης, σε περίπτωση αντιγνομίας μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και της Κυβέρνησης, εφόσον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε αυτοτελώς να προκηρύξει δημοψήφισμα, παρά την αντίθετη θέληση της Κυβέρνησης.

γ) Η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 από την ΣΤ΄ Αναθεωρητική Βουλή το 1986 επέφερε σημαντικότερες αλλαγές στο θεσμό του δημο-

ψηφίσματος και συγκεκριμένα σε δύο σημεία: πρώτον, στα πολιτειακά *όργανα* που έχουν την πρωτοβουλία και λαμβάνουν την απόφαση για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, και δεύτερον, στο *αντικείμενο* του δημοψηφίσματος. Το άρθρο 44 § 2 εδ. α του ισχύοντος Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 1986, προβλέπει και πάλι το (συμβουλευτικό) *δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα*. Την πρωτοβουλία έχει όμως η *Κυβέρνηση* και την απόφαση λαμβάνει η *Βουλή* με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της.

δ) Το άρθρο 44 § 2 εδ.β διευρύνει το αντικείμενο του δημοψηφίσματος, θεσπίζοντας το *νομοθετικό δημοψήφισμα* για νομοσχέδια που έχουν ήδη ψηφισθεί από τη Βουλή, αλλά δεν έχουν εκδοθεί και δημοσιευθεί. Αντικείμενο αυτής της μορφής του δημοψηφίσματος είναι τα *σοβαρά κοινωνικά ζητήματα*, εκτός από τα δημοσιονομικά υπό στενή έννοια, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 78 του Συντάγματος. Η *πρωτοβουλία* για την προκήρυξη του δημοψηφίσματος απαιτεί απόφαση της Βουλής που λαμβάνεται με τα *δύο πέμπτα* του συνόλου των βουλευτών, ενώ την απόφαση λαμβάνουν τα *τρία πέμπτα* των μελών της Βουλής. Με τη ρύθμιση αυτή ο συνταγματικός νομοθέτης θέλει να φέρει την ευθύνη της διεξαγωγής δημοψηφίσματος για σοβαρό κοινωνικό ζήτημα και μέρος της αντιπολίτευσης μαζί με την Κυβέρνηση. Παράλληλα όμως, ενισχύεται με τη διάταξη αυτή η νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης, εφόσον αντικείμενο του δημοψηφίσματος είναι αποκλειστικά νομοσχέδιο, δηλαδή νομοθετική πρόταση της Κυβέρνησης, και όχι πρότασης νόμου, δηλαδή νομοθετική πρόταση βουλευτών. Η απόφαση της Βουλής που δέχεται την πρόταση 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 (άρθρο 116 § 6 ΚτΒ). Το σχετικό διάταγμα προσυπογράφεται (παραδόξως) από τον Πρόεδρο της Βουλής, όπως ορίζει το άρθρο 35 § 3. Σύμφωνα με το άρθρο 44 § 2 εδ. γ, δεν επιτρέπεται να εισαχθούν κατά την ίδια περίοδο της Βουλής περισσότερες από δύο προτάσεις δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο.

ε) Την τυπική αρμοδιότητα της προκήρυξης του δημοψηφίσματος έχει, και στις δύο περιπτώσεις εφαρμογής του θεσμού, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Σωστά επισημαίνεται, ότι εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 44 § 2 εδ. α και β, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει διακριτική ευχέρεια, αλλά υποχρεούται να υπογράψει το διάταγμα προκήρυξης δημοψηφίσματος (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 86). Τη διαδικασία της προκήρυξης δημοψηφίσματος υπό τις δύο μορφές του ρυθμίζουν τα άρθρα 115 και 116 του Κανονισμού της Βουλής και ο (ελλιπής πλέον μετά

την αναθεώρηση του 1986, εφόσον δεν ρυθμίζει το νομοθετικό δημοψήφισμα) νόμος 350/1976.

στ) Θεωρούμε την οργάνωση του θεσμού του δημοψηφίσματος από την ΣΤ' Αναθεωρητική Βουλή θετική, όσον αφορά την αφαίρεση της αρμοδιότητας της απόφασης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος από τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η διαρρύθμιση, πάντως, του θεσμού καθιστά δυσχερώς εφαρμόσιμη τη δυνατότητα αυτή προσφυγής στο Εκλογικό Σώμα. (Βλ. τις δυσκολίες εφαρμογής που, σωστά, διαπιστώνει ο Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, σ. 249 επ.)

3. Πέρα από τις αρμοδιότητες που αναθέτει το Σύνταγμα άμεσα ή έμμεσα στο Εκλογικό Σώμα, τίθεται στο πλαίσιο της λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος το πολύ βασικό ερώτημα: ποιον ρόλο έχει ο πολίτης εκτός από την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου; Το ζήτημα αυτό αναπτύχθηκε ήδη (βλ. παραπάνω § 5).

V. Η νομική φύση του δικαιώματος της ψήφου

1. Για τη νομική φύση του δικαιώματος της ψήφου έχουν αναπτυχθεί δύο βασικές αντιλήψεις, και οι δύο κατά τις συνελεύσεις της Γαλλικής επανάστασης. Η πρώτη συνδέεται ιστορικά με την περίοδο της *Convention* και θεωρητικά με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, το δικαίωμα της ψήφου είναι *ατομικό δικαίωμα* και δεν έχει κατά συνέπεια υποχρεωτικό χαρακτήρα. Η δεύτερη αντίληψη συνδέεται ιστορικά με την περίοδο της *Constituante* και θεωρητικά με την αρχή της εθνικής κυριαρχίας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή το δικαίωμα της ψήφου είναι *δημόσιο λειτούργημα*, με λογική συνέπεια τον υποχρεωτικό χαρακτήρα του. Η δεύτερη άποψη συνδέεται με την κρατούσα θεωρία του *G. Jellinek* περί νομικής προσωπικότητας του κράτους.

2. Η αντίληψη που επικρατεί στην Ελλάδα συνδυάζει τις δύο αυτές αντιτιθέμενες απόψεις και δέχεται ότι το δικαίωμα της ψήφου είναι *ταυτόχρονα ατομικό δικαίωμα και δημόσιο λειτούργημα*: «Ο πολίτης-εκλογεύς διά της ψήφου του εκφράζει, κατά πρώτον λόγον, την προσωπικήν του θέλησιν ενασκών το εκλογικόν του δικαίωμα, την θέλησιν όμως ταύτην το ισχύον δίκαιον αναγνωρίζει ως κρατικήν θέλησιν και συνδέει προς αυτήν τας με

την άσκηση κρατικής λειτουργίας συναπτομένης εννόμους συνεπειάς» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, ΙΙ, σ. 234).

3. Στο Σύνταγμα του 1975/1986 (άρθρο 51 § 3), καθιερώνεται, όπως και στο προϊσχύσαν Σύνταγμα, η αρχή της *καθολικής ψηφοφορίας*, με ανεκτές μόνο τις εξαιρέσεις που σημειώσαμε (παραπάνω ΙΙΙ). Το Σύνταγμα (άρθρο 51 § 5) θεσπίζει όμως ρητά και την *υποχρεωτική άσκηση του δικαιώματος της ψήφου*, αναθέτοντας στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει τις εξαιρέσεις και τις ποινικές κυρώσεις που ενδέχεται να επιβληθούν. Αντίθετα, το Σύνταγμα του 1952 προέβλεπε με ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 66 απλά και μόνο τη δυνατότητα να καθιερωθεί η υποχρεωτική άσκηση του δικαιώματος της ψήφου. Με τη λύση που δίνει το Σύνταγμα του 1975/1986, η θεωρητική συζήτηση για τη νομική φύση του δικαιώματος της ψήφου στερείται μεγάλου μέρους της πρακτικής της σημασίας, *εφόσον συρρέουν οι συνέπειες και των δύο αντιλήψεων, δηλαδή και ο καθολικός και ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του δικαιώματος της ψήφου*.

4. Στενά συνυφασμένο με την υποχρεωτικότητα της ψήφου είναι και το θέμα της εγκυρότητας της *λευκής ψήφου*. Το θέμα της λευκής ψήφου είχε θέσει, ήδη, από το 1981, ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ (*Εκλογικό Σώμα*, σ. 110 επ.) επικρίνοντας την τότε ισχύουσα εκλογική νομοθεσία που απέκλειε τη χρησιμοποίηση του λευκού ψηφοδέλιου και πρόσφατα έθεσε ξανά ο Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ. Από την εκτενή σχετική προβληματική περιοριζόμαστε στις εξής παρατηρήσεις:

α) Κατ' αρχάς, το δικαίωμα της λευκής ψήφου ως ψήφου αποδοκιμασίας δεν πρέπει να συγχέεται με την πρόβλεψη στην εκλογική νομοθεσία *διάθεσης «λευκών ψηφοδελτίων»*. Το άρθρο 67 του εκλογικού κώδικα προβλέπει λευκά ψηφοδέλτια, υπό την έννοια όμως της αποκλειστικής χρησιμοποίησής τους *σε έκτακτη περίπτωση* έλλειψης έντυπων ψηφοδελτίων, και όχι για την παροχή δυνατότητας στον ψηφοφόρο να εκδηλώσει την αποδοκιμασία του στους υπάρχοντες κομματικούς συνδυασμούς και στους μεμονωμένους υποψηφίους (λευκή ψήφος).

β) Το θέμα της λευκής ψήφου έχει αντιμετωπιστεί αρνητικά από τη νομολογία μας, που σχεδόν ομόφωνα (με εξαίρεση την απόφαση 132/1986 του μονομελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Αργινίου, σύμφωνα με την οποία ακυρώθηκαν οι εκλογές σε δύο εκλογικά τμήματα, λόγω της μη διάθεσης σε αυτά λευκών ψηφοδελτίων) αρνείται να δεχθεί υποχρέωση της διοίκησης να προβεί σε εκείνες τις ενέργειες που πρακτικά διασφαλίζουν την άσκηση του δικαιώματος της λευκής ψήφου (π.χ. εφοδιασμός των ε-

κλογικών τμημάτων με επαρκή αριθμό λευκών ψηφοδελτίων). Ως κύριο επιχείρημα των δικαστηρίων μας (βλ. κυρίως την ΣτΕ 3705/1985) προβάλλεται η επιδίωξη της όλης εκλογικής νομοθεσίας που είναι «η εκδήλωση προτίμησης από τον υποχρεωτικώς μετέχοντα σε αυτήν εκλογήα, προς ορισμένο συνδυασμό ή υποψήφιο και όχι η ουσιαστική άρνηση εκπλήρωσης του λειτουργικού αυτού δικαιώματος ή η έκφραση άλλων απόψεων». Με το σκεπτικό αυτό, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν πρέπει να παρέχονται «διευκολύνσεις ή μέσα που να επιτρέπουν την ουσιαστική μη άσκηση του εκλογικού δικαιώματος...». Το επιχείρημα αυτό θεμελιώνεται κατά το Δικαστήριο στη σκέψη, ότι η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος αποτελεί κατά το Σύνταγμα λειτουργήμα απαραίτητο για την πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας με την ανάδειξη εκείνων που θα διαχειριστούν την πολιτική εξουσία και, ακόμη, ότι η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας συμπληρώνεται αναπόσπαστα με την αρχή της υποχρεωτικότητας της ψήφου, εφόσον κύριος σκοπός του εκλογικού δικαιώματος, είναι η ανάδειξη βουλευτών ή δημοτικών αρχόντων.

γ) *Δεν θεωρούμε πειστική τη σχετική νομολογία.* Η υποχρέωση της πολιτείας να εξασφαλίζει την ακώλυτη άσκηση του δικαιώματος της λευκής ψήφου στους πολίτες παρέχοντας λευκά ψηφοδέλτια θεμελιώνεται τόσο στο Σύνταγμα, όσο και στην εκλογική νομοθεσία. Ειδικότερα:

αα) Θεμελιώνεται, πρώτον, στην επιταγή του άρθρου 52 του Συντάγματος για την *ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης*, ως έκφρασης της λαϊκής κυριαρχίας. Την τήρηση της επιταγής αυτής πρέπει να εγγυώνται και να διασφαλίζουν με όλα τα πρόσφορα μέσα, όλοι ανεξαιρέτως οι λειτουργοί της πολιτείας (ο νομοθέτης, η διοίκηση, οι εφορευτικές επιτροπές, τα δικαστήρια).

ββ) Θεμελιώνεται, δεύτερον, στην αρχή της *μυστικής ψηφοφορίας* (άρθρο 51 § 3), η οποία αναγκαστικά παραβιάζεται όταν δεν διατίθενται λευκά ψηφοδέλτια στα εκλογικά τμήματα, εφόσον για να εκφράσουν με κάποιο τρόπο οι ψηφοφόροι την αρνητική-αποδοκιμαστική εκλογική τους βούληση υποχρεούνται να «ακυρώσουν» έντυπα ψηφοδέλτια.

γγ) Θεμελιώνεται, τρίτον, στην έκταση της αρχής της *υποχρεωτικής ψηφοφορίας* (άρθρο 51 § 5), η οποία απλά συνεπάγεται την αναγκαστική προσέλευση του ψηφοφόρου στις κάλπες, δεν επιβάλλει όμως τη θετική του στάση προς έναν κομματικό συνδυασμό ή προς έναν μεμονωμένο υποψήφιο.

δδ) Το άρθρο 84 § 2 περ. ε του εκλογικού κώδικα προβλέπει, την έγγραφη ανακοίνωση του αποτελέσματος της διαλογής των ψήφων, στην οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των άλλων, και ο αριθμός των λευκών ψηφοδελτίων. Για να καταστεί όμως δυνατή η καταμέτρηση και η καταγραφή τους,

εννοείται ότι πρέπει να διατίθενται προηγουμένως, μαζί με το υπόλοιπο εκλογικό υλικό, ατομικά σε κάθε εκλογέα.

εε) Από το Σύνταγμα και την εκλογική νομοθεσία συνάγεται, συνεπώς, ότι η λευκή ψήφος αποτελεί *εκδήλωση του εν γένει δικαιώματος της ψήφου*. Η υποχρεωτικότητα της ψηφοφορίας άλλωστε, την οποία θεσπίζει το Σύνταγμα, επιβάλλει την κατοχύρωση του δικαιώματος της λευκής ψήφου ώστε να διασφαλίζεται η ελεύθερη και *ανόθευτη εκδήλωση της αρνητικής εκλογικής βούλησης*. Η λευκή ψήφος είναι ψήφος ισότιμη και ισόκυρη με τις ψήφους που εκφράζουν συγκεκριμένη εκλογική προτίμηση και επομένως έγκυρη. Για το λόγο αυτό διακρίνεται πλήρως από την άκυρη ψήφο, η οποία πάσχει νομικά, διότι δεν πληροί τον τύπο που απαιτεί η εκλογική νομοθεσία σχετικά με τη μορφή των ψηφοδελτίων, και έτσι παραβιάζει εκουσίως ή ακουσίως τη μυστικότητα της ψηφοφορίας. Η πολιτική σημασία της λευκής ψήφου πηγάζει από το συγκεκριμένο νομικοπολιτικό της περιεχόμενο, δηλαδή από τη συνειδητή απόρριψη, εκ μέρους του εκλογέα, των συγκεκριμένων πολιτικών προτάσεων. Η καταμέτρηση των λευκών ψηφοδελτίων χωριστά από τα άκυρα ψηφοδέλτια μπορεί να σημαίνει απλά και μόνο την καταγραφή ορισμένης πολιτικής στάσης ενός μέρους του Εκλογικού Σώματος, αλλά μπορεί ενδεχομένως να έχει κι ένα άλλο, πολύ πιο άμεσο αποτέλεσμα. Εάν τα λευκά ψηφοδέλτια καταμετρώνται μεν χωριστά, αλλά προσμετρώνται στον αριθμό των υπόλοιπων έγκυρων ψηφοδελτίων, τότε μεταβάλλεται (αυξάνει) το εκλογικό μέτρο κάθε περιφέρειας (ως το πηλίκον των έγκυρων ψηφοδελτίων δια του αριθμού των βουλευτικών εδρών της περιφέρειας).

VI. *Οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία*

1. Η ψηφοφορία είναι η διαδικασία, με την οποία το Εκλογικό Σώμα ασκεί τις αρμοδιότητές του. *Ψήφος* είναι η δήλωση βούλησης του πολίτη που πραγματώνει τη συμμετοχή του στο Εκλογικό Σώμα, όταν αυτό ασκεί τις αρμοδιότητες που του αναθέτει το Σύνταγμα. Με την ψήφο πραγματώνεται κατεξοχήν η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, και για το λόγο αυτό, ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει την ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης (άρθρο 52), η οποία επιτυγχάνεται με την εφαρμογή των συνταγματικών αρχών που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία.

Το Σύνταγμά μας καθιερώνει σχετικά τις ακόλουθες πέντε αρχές: α) την αρχή της *καθολικής ψηφοφορίας*, β) την αρχή της *ισότητας της ψήφου*, γ) την αρχή της *άμεσης ψηφοφορίας*, δ) την αρχή της *μυστικής ψηφοφορίας* και ε) την αρχή της *υποχρεωτικής ψηφοφορίας*. Οι αποδέκτες αυτών των συνταγματικών επιταγών (νομοθέτης, δικαστήρια, διοικητικές αρχές, εκλογείς) οφείλουν να συμβάλλουν στην τήρησή τους.

2. Την αρχή της *καθολικής ψηφοφορίας* θεσπίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 51 § 3. Από το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής προκύπτουν τα εξής ειδικότερα:

α) Το δικαίωμα της ψήφου αναγνωρίζεται *σε όλους τους ενήλικους Έλληνες πολίτες*. Αυτό σημαίνει ότι απαγορεύεται στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει και άλλες πρόσθετες προϋποθέσεις πέραν της ιθαγένειας και της ενηλικότητας.

β) Ο κοινός νομοθέτης δημιουργεί τις προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος της ψήφου μέσω της εγγραφής των ενηλίκων πολιτών στους *εκλογικούς καταλόγους*. Η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία προβλέπει την *υποβολή αίτησης* εκ μέρους των πολιτών, προκειμένου να εγγραφούν στους εκλογικούς καταλόγους. Σωστά, όμως, προτείνεται (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, ό.π., σ. 37) η αντικατάσταση αυτού του συστήματος από την *αυτεπάγγελτη ενημέρωση των εκλογικών καταλόγων*, με την πρωτοβουλία, δηλαδή, των αρμόδιων κάθε φορά διοικητικών αρχών.

γ) Η πολιτεία οφείλει να διασφαλίζει την όσο το δυνατόν ευρύτερη συμμετοχή στην άσκηση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Εκλογικού Σώματος. Ειδικότερα η πολιτεία οφείλει να διευκολύνει την άσκηση του δικαιώματος της ψήφου από εκείνη την κατηγορία των πολιτών που έχουν μεν το δικαίωμα αλλά εκ των πραγμάτων δυσκολεύονται υπερβολικά ή αδυνατούν να ψηφίσουν. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται οι πολίτες που βρίσκονται εκτός επικρατείας, όσοι βρίσκονται μακριά από το εκλογικό τμήμα στο οποίο ψηφίζουν, όσοι βρίσκονται σε νοσοκομεία, όσοι στερούνται την προσωπική τους ελευθερία επειδή εκτίουν ποινή χωρίς όμως να στερούνται το δικαίωμα της ψήφου (βλ. παραπάνω II, 6) κ.ο.κ. (βλ. ΑΕΔ 2/1982).

3. Με την αρχή της *ισότητας της ψήφου* επιδιώκεται η ίση συμμετοχή όλων των πολιτών στην άσκηση των συνταγματικών αρμοδιοτήτων του Εκλογικού Σώματος. Η ίση συμμετοχή συνεπάγεται ότι κάθε πολίτης έχει *μία μόνο ψήφο* και οι ψήφοι όλων των πολιτών είναι *νομικά ισοδύναμες* (ισοδυναμία της ψήφου, βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 248). Ενώ λοι-

πόν βάσει της *καθολικότητας* της ψήφου δεν επιτρέπεται να θεσπιστούν *εξαιρέσεις* προκειμένου να αποκλειστούν ορισμένοι από το Εκλογικό Σώμα, με την αρχή της *ισότητας* της ψήφου απαγορεύονται οι *διακρίσεις* μεταξύ αυτών που αποτελούν το Εκλογικό Σώμα. Την αρχή της ισότητας της ψήφου δεν την καθιερώνει το Σύνταγμα με ρητή διάταξη. Κατά μία άποψη, η αρχή αυτή απορρέει από τη γενική αρχή της ισότητας (άρθρο 4 §§ 1 και 2) σε συνδυασμό με την αρχή της καθολικής ψηφοφορίας (ΑΕΔ 38/1982 και 64-67/1985). Κατά την ορθότερη άποψη, όμως, η αρχή αυτή θεμελιώνεται αποκλειστικά στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας (άρθρο 1 §§ 2 και 3), διότι μόνο έτσι διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση ανεξαρτήτως διαφοροποιήσεων, που αποτελεί την πεμπουσία της αρχής της ισότητας της ψήφου (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Σύστημα*, σ. 1359 και ΑΕΔ 35/1982 και 58-63, 72-73/1985). Η αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου σημαίνει πως κάθε πολίτης ασκεί *ισοδύναμη επιρροή* στο εκλογικό αποτέλεσμα. Εάν γίνει δεκτή η αντίθετη άποψη από αυτήν που εδώ υποστηρίζεται, τότε θα οδηγούμασταν στην αποδοχή διακρίσεων, που κατ' αρχήν γίνονται δεκτές κατά την εφαρμογή της γενικής αρχής της ισότητας σύμφωνα με το άρθρο 4, οι οποίες όμως εδώ αναιρούν κατ' ουσίαν την αρχή της ισότητας της ψήφου. Η τήρηση της αρχής της ισότητας της ψήφου οφείλει να αποτελεί ιδιαίτερη μέριμνα τόσο του νομοθέτη κατά την επιλογή του εκάστοτε εκλογικού συστήματος, όσο και των δικαστηρίων κατά την κρίση των αμφισβητήσεων που δημιουργεί η εφαρμογή του.

4. Η αρχή της *άμεσης ψηφοφορίας* θεσπίζεται στο άρθρο 51 § 3 και έχει την έννοια ότι η βούληση που εκδηλώνουν οι πολίτες με την ψήφο τους πραγματώνεται εξ ολοκλήρου και απευθείας με την άσκηση του σχετικού δικαιώματος (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 82). Με την κατοχύρωση της αρχής αυτής κρίνεται ως αντισυνταγματική κάθε ρύθμιση του κοινού νομοθέτη, που θα επέβαλε τη διαμεσολάβηση μιας δεύτερης, πρόσθετης βούλησης για την επέλευση των έννομων αποτελεσμάτων της ψήφου, είτε στην περίπτωση εκλογών, είτε στην περίπτωση δημοψηφίσματος. Το Εκλογοδικείο έκρινε ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της αμεσότητας της ψήφου και είναι αντισυνταγματική η εκλογή βουλευτών επικρατείας (απόφαση 3/1975), το ίδιο έκρινε και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο για την εκλογή ευρωβουλευτών (ΑΕΔ 10/1982) και την εκλογή βουλευτών σύμφωνα με το σύστημα των δεσμευμένων συνδυασμών (ΑΕΔ 34, 35, 76/1985). Από το Δικαστήριο κρίθηκε ότι σε καμία από τις προαναφερόμενες περιπτώσεις δεν πλήττεται η αμεσότητα της εκλογής.

5. Η αρχή της *μυστικότητας* της ψήφου θεσπίζεται με το άρθρο 51 § 3 και έχει σκοπό να εξασφαλίσει τη γνησιότητα και την αυθεντικότητα της ψήφου. Μυστική είναι η ψηφοφορία, όταν το περιεχόμενο της ψήφου δεν το γνωρίζει κανένας άλλος εκτός από τον πολίτη που ψηφίζει (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 92 και ΑΕΔ 35/1985 επίσης 24, 25, 37, 41, 49, 14, 45 κ.ά./1978). Η εκλογική νομοθεσία προβλέπει σειρά εγγυήσεων για τη διασφάλιση του απορρήτου της ψήφου, όπως π.χ. η χρήση έντυπων ομοιόμορφων ψηφοδελτίων και επίσης ομοιόμορφων αδιαφανών φακέλων, η ύπαρξη ειδικού χώρου σε κάθε εκλογικό τμήμα όπου αποσύρεται ο ψηφοφόρος, κ.ο.κ. Τα ψηφοδέλτια που δεν πληρούν τις προδιαγραφές της εκλογικής νομοθεσίας λογίζονται ως άκυρα. Στη θεωρία σωστά υποστηρίχθηκε ότι η μη κατοχύρωση του δικαιώματος της λευκής ψήφου και η συνακόλουθη έλλειψη λευκών ψηφοδελτίων στα εκλογικά τμήματα οδηγούν τους πολίτες, που θέλουν να εκφράσουν αρνητική αποδοκιμαστική εκλογική βούληση, στη χρήση μέσων που επιφέρουν την ακύρωση της ψήφου τους παραβιάζοντας έτσι (και) την αρχή της μυστικότητας της ψηφοφορίας (βλ. παρακάτω V, 4).

6. Το Σύνταγμα, τέλος, υιοθετεί την *υποχρεωτική ψηφοφορία*, στο άρθρο 51 § 5. Η αρχή αυτή, που εξειδικεύεται από τον κοινό νομοθέτη, επιβάλλει τη συμμετοχή όλων των μελών του Εκλογικού Σώματος στο σχηματισμό της κρατικής θέλησης και απειλεί κυρώσεις τόσο για την αδικαιολόγητη αποχή τους, όσο και για την αδικαιολόγητη παράλειψή τους να εγγραφούν προηγουμένως στους εκλογικούς καταλόγους. Για τις περιπτώσεις αυτές, η εκλογική νομοθεσία προβλέπει φυλάκιση από έναν μήνα έως ένα έτος.

α) Πρόβλημα συνιστά η θέσπιση από τον εκλογικό νομοθέτη, πέραν των ποινικών κυρώσεων που αναφέρθηκαν και που θεμελιώνονται στο άρθρο 51 § 5 του Συντάγματος, και διοικητικών κυρώσεων. Πράγματι το άρθρο 108 § 4 του εκλογικού κώδικα ορίζει ότι ο πολίτης, που αδικαιολόγητα δεν επιδιώκει την εγγραφή του στους εκλογικούς καταλόγους ή δεν ασκεί το εκλογικό του δικαίωμα, δεν μπορεί να λάβει άδεια για άσκηση οποιουδήποτε λειτουργήματος ή επαγγέλματος ή επιχείρησης, άδεια οδηγού αυτοκινήτου, ούτε διαβατήριο.

β) Όπως, σωστά, υποστηρίζεται (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 105) οι μεν ποινικές κυρώσεις είναι υπερβολικά αυστηρές και απαιτούν τη δραστική μείωσή τους από τον νομοθέτη, οι δε διοικητικές κυρώσεις πρέπει να θεωρηθούν αντισυνταγματικές. Εξαίρεση από την υποχρεωτική ψηφοφορία προβλέπεται για τους πολίτες άνω των εβδομήντα ετών και για όσους διαμένουν κατά την ημέρα της ψηφοφορίας σε απόσταση μεγαλύτε-

ρη από διακόσια χιλιόμετρα από το εκλογικό τμήμα στο οποίο ψηφίζουν.

[Στη θέσπιση της υποχρεωτικότητας της ψήφου αντιτάχθηκε η Μειοψηφία στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή. Η Γενική Εισήγηση Μειοψηφίας σημείωνε: «Κάνω μία παρατήρηση πάνω στο θέμα της υποχρεωτικότητας της ψήφου. Εδώ δηλώνω ότι εκφράζω προσωπική άποψη. Θ΄ αναφερθούμε αργότερα, στη συζήτηση των κατ΄ ιδίαν άρθρων, στο πρόσθετο ερώτημα εάν θα έχουμε υποχρεωτική την ψήφο και μάλιστα εάν θα τιμωρήσουμε εκείνον ο οποίος δε θα προσέλθει να επιτελέσει αυτό το καθήκον. Εκ πρώτης όψεως, κ. συνάδελφοι, κερδίζει η άποψη της υποχρεωτικότητας της ψήφου, σαν άποψη δημοκρατική. Μόνο που, εάν αυτό είναι σωστό ή όχι, εξαρτάται από ποια περί Δημοκρατίας αντίληψη ξεκινάμε. Προσωπικά, θα ήθελα να θέσω υπό την κρίση σας τις επιφυλάξεις μου...]

Κύριοι συνάδελφοι, η Δημοκρατία δεν θα στηριχθεί στους ώμους εκείνων που αδιαφορούν και τους οποίους πιέζουμε για να επιτελέσουν το δημοκρατικό τους καθήκον. Η Δημοκρατία θα στηριχθεί σε εκείνους που χωρίς πιέσεις και χωρίς κυρώσεις, θα προσέρχονται και θα επιτελούν τα δημοκρατικά τους καθήκοντα. Είναι ασυμβίβαστο με τη δική μου περί Δημοκρατίας αντίληψη να υποχρεωθεί ο πολίτης να ασκήσει αυτή την πρωταρχική δημοκρατική του υποχρέωση».]

7. Η παράβαση των συνταγματικών αρχών, που διέπουν την ψήφο και την ψηφοφορία, αποτελεί την κυριότερη πηγή εκλογικών παραβάσεων για την εκδίκαση των οποίων είναι αρμόδιο το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100. Αυτή η μορφή εκλογικών παραβάσεων, των σχετικών δηλαδή με την ενέργεια των εκλογών (άρθρο 58), αποτελεί σχετικό λόγο ακύρωσης της εκλογής. Αυτό σημαίνει ότι η ακύρωση της εκλογής επέρχεται μόνον εφόσον διαπιστώσει το Δικαστήριο ότι η συγκεκριμένη εκλογική παράβαση άσκησε πράγματι επιρροή στη διαμόρφωση του εκλογικού αποτελέσματος. Τον κανόνα αυτόν καθιερώνει το άρθρο 32 § 2 του Κώδικα περί ΑΕΔ (νόμος 345/1976).

VII. Εκλογικό σύστημα και εκλογική διαδικασία

1. Βασικό δικαίωμα και λειτουργήμα του Εκλογικού Σώματος είναι η ανάδειξη της Βουλής. Η Βουλή αποτελείται από βουλευτές που εκλέγονται με καθολική, ίση, άμεση, μυστική και υποχρεωτική ψηφοφορία από τους Έλληνες πολίτες που έχουν το δικαίωμα της ψήφου (άρθρο 51 §§ 3 και 5). Τον αριθμό των βουλευτών προβλέπει το Σύνταγμα στο άρθρο 51 § 1, που

ορίζει ως ανώτατο όριο τους τριακόσιους και ως κατώτατο τους διακόσιους. Ο εκλογικός κώδικας προσδιορίζει τον αριθμό των βουλευτών σε τριακόσιους. Η εκλογή της Βουλής είναι όχι η μοναδική αλλά πάντως, στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος, η κύρια έκφραση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Η διαδικασία ανάδειξης της Βουλής ρυθμίζεται από το Σύνταγμα και την εκλογική νομοθεσία (Νόμος 1907/30.11.1990, ΦΕΚ 163, τχ. 4, «Επαναφορά σε ισχύ διατάξεων του π.δ.152/1985 [ΦΕΚ 55 Α]», τροποποίηση και συμπλήρωση αυτών, καθώς και τροποποίηση διατάξεων του π.δ. 265/1989 [ΦΕΚ 126 Α] της νομοθεσίας για την εκλογή βουλευτών). Ο εκλογικός κώδικας οργανώνει τις βουλευτικές εκλογές στη λογική ενός «εκλογικού συστήματος».

2. *Εκλογικό σύστημα* είναι η μέθοδος που νομοθετικά καθιερώνεται για την κατανομή των βουλευτικών εδρών μεταξύ των εκλογικών σχηματισμών με βάση τις ψήφους που πήραν κατά την εκλογική αναμέτρηση (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Εκλογικό Σώμα*, σ. 65). Στην τυπολογία των εκλογικών συστημάτων γνωστότερες μορφές είναι: το αναλογικό σύστημα, το πλειοψηφικό σύστημα και τα αποκαλούμενα «μεικτά» εκλογικά συστήματα. Για το εκτενές θέμα του εκλογικού συστήματος περιοριζόμαστε εδώ στις εξής μόνο παρατηρήσεις:

α) Σύμφωνα με τα αναλογικά συστήματα οι έδρες κάθε εκλογικής περιφέρειας κατανέμονται μεταξύ των εκλογικών συνδυασμών με κριτήριο τον αριθμό των ψήφων που συγκεντρώνουν. Κατά τα πλειοψηφικά συστήματα αντίθετα, την έδρα ή τις έδρες κάθε εκλογικής περιφέρειας καταλαμβάνει ο συνδυασμός που συγκεντρώνει τον μεγαλύτερο αριθμό ψήφων.

β) Ο καθορισμός του εκλογικού συστήματος αποτελεί βασικό παράγοντα, ίσως μάλιστα υπό ορισμένες συγκυρίες τον κύριο, όχι μόνο για τη διαμόρφωση του κομματικού και του πολιτικού, αλλά και του κοινοβουλευτικού συστήματος. Σωστά, λοιπόν, υποστηρίζεται ότι «στην πραγματικότητα τίποτε δεν είναι πιο πολιτικό από την επιλογή του εκλογικού συστήματος» (Βλ. Μ. ΜΙΑΙΛΛΕ, *Το κράτος του Δικαίου. Εισαγωγή στην κριτική του Συνταγματικού Δικαίου*, 1983, σ. 267). Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται και από το γεγονός, ότι στη χώρα μας η επιλογή του εκλογικού συστήματος, δηλαδή η διαμόρφωση του εκάστοτε ισχύοντος εκλογικού νόμου, γίνεται από το πλειοψηφούν κόμμα λίγο πριν από την εκλογική διαδικασία και εξυπηρετεί μάλλον τους πολιτικούς του στόχους στην προεκλογική συγκυρία παρά την εύρυθμη λειτουργία των συνταγματικών θεσμών. Το πρόβλημα αυτό θα μπορούσε να αντιμετωπισθεί εάν θεσπιζόταν διάταξη στο Σύνταγμα που να προβλέπει ότι ο (εκάστοτε ψηφιζόμενος) εκλογικός νό-

μος δεν θα ισχύσει για τις αμέσως επόμενες εκλογές. Σχετική πρόταση είχε υποβληθεί από την αντιπολίτευση στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, αλλά δεν έγινε δεκτή. Συγκεκριμένα στο κείμενο της εισήγησης ομάδας επιστημόνων του ΠΑΣΟΚ με τίτλο «Σύνταγμα για μια Ελλάδα δημοκρατική» αναγράφεται: «Για το αδιάβλητο της καταρτίσεως του εκλογικού νόμου μπορεί επιπλέον να ορισθεί ότι ο τελευταίος δεν θα ισχύσει στις πρώτες μετά την ψήφισή του εκλογές». Στις προτάσεις για ένα δημοκρατικό Σύνταγμα (1975), που διατυπώθηκαν από ομάδα επιστημόνων (Φ. Βεγλερής, Αρ. Μάνεσης κ.ά.) τονιζόταν, επίσης, και το εξής: «Άλλος σκόπιμος περιορισμός θα ήταν η ρήτρα ότι ο εκάστοτε ψηφιζόμενος εκλογικός νόμος θα εφαρμόζεται από τις μεθεπόμενες εκλογές».

3. Ο Έλληνας συντακτικός νομοθέτης δεν έχει θεωρήσει σκόπιμη τη *συνταγματική κατοχύρωση ενός πάγιου εκλογικού συστήματος*, με μοναδική εξαίρεση το Σύνταγμα του 1925 (που δεν ίσχυσε), το οποίο στο άρθρο 35 όριζε: «Η Βουλή σύγκεται εκ βουλευτών εκλεγομένων κατά νόμον υπό των εχόντων δικαίωμα προς τούτο πολιτών (...) επί τη βάσει των αρχών της αναλογικής αντιπροσωπείας». Κατά τα άρθρα 51 § 3 εδ. α και 54 § 1 του ισχύοντος Συντάγματος, το *εκλογικό σύστημα* και οι *εκλογικές περιφέρειες* ορίζονται με νόμο. Αντίθετα, η Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή του 1974, επισήμανε το γεγονός ότι με τη ρύθμιση αυτή η εκάστοτε πλειοψηφία επιλέγει εκείνο το εκλογικό σύστημα που την ευνοεί, και διατύπωσε σχετικά τις εξής σκέψεις: «Μια παράλειψη, που ανάγεται στο θέμα της λαϊκής κυριαρχίας και την οποία θεωρώ ότι δεν δικαιολογείται από την πολιτική δεοντολογία που ανέπτυξα πριν, ανάγεται στο εκλογικό σύστημα. Στο θέμα του εκλογικού συστήματος θα υπάρχουν ειδικοί αγορηταί και θα το αναπτύξουν. Γιατί δεν γίνεται μία κατοχύρωση του εκλογικού συστήματος, ώστε να αποτελεί μόνιμη διαδικασία για την πραγμάτωση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και τη διασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας; Δεν θα προτείνουμε συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα. Η σκέψη είναι, μήπως θα έπρεπε το Σύνταγμα να περιλαμβάνει έναν πυρήνα διατάξεων που να δημιουργούν ένα πλαίσιο, μέσα στο οποίο ο κοινός νομοθέτης θα μπορούσε να κινηθεί διαμορφώνοντας εκάστοτε το συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα». Και παρακάτω σημειώνονται επίσης τα εξής: «Το σχέδιο και η κυβερνητική πλειοψηφία αρνήθηκαν να αγγίξουν ένα καίριο θέμα της μεθοδεύσεως της εκφράσεως της λαϊκής κυριαρχίας: το εκλογικό σύστημα. Το εκλογικό σύστημα, όπως προηγουμένως είπα, έχει δύο πολιτικές λειτουργίες: Πρωταρχικά να εξα-

σφαλίσει στις βασικές κοινωνικές δυνάμεις πολιτική έκφραση στη Βουλή και δεύτερον, να διευκολύνει το σχηματισμό κυβερνητικής πλειοψηφίας. Ένα ελάχιστο όριο αναλογικότητας είναι προϋπόθεση για τη διασφάλιση της λαϊκής κυριαρχίας. Γι' αυτό θα έπρεπε το Σύνταγμα να περιλάβει σχετική διάταξη και για να εξασφαλίσει ένα ελάχιστο όριο αναλογικής εκπροσωπήσεως των πολιτικών δυνάμεων στη Βουλή και για να παύσει στον τόπο μας η εκλογική νομοθεσία να μεταβάλλεται ανάλογα με τις προεκλογικές προβλέψεις της τελευταίας κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας».

4. Παρά το γεγονός, ότι, όπως μόλις σημειώθηκε (παραπάνω 3), το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να επιλέξει το (εκάστοτε) εκλογικό σύστημα, δεν περιορίζεται στην εξουσιοδότηση και βέβαια δεν την παρέχει «εν λευκώ». Αντίθετα, ο εκλογικός νομοθέτης περιορίζεται κατά διττό τρόπο από το ισχύον Σύνταγμα. Πρώτον περιορίζεται από ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές, στη λογική των οποίων οφείλει να προσαρμόζεται η (εκάστοτε) εκλογική νομοθεσία (βλ. παρακάτω 5). Δεύτερον, το Σύνταγμα θεσπίζει ορισμένους ειδικούς κανόνες εκλογικού δικαίου, στους οποίους προσδίδει έτσι αυξημένη τυπική ισχύ (βλ. παρακάτω 6). Μέσα σε αυτά τα πλαίσια ο κοινός νομοθέτης κάνει τις ειδικότερες επιλογές του (βλ. παρακάτω 7).

5. Ο εκλογικός νομοθέτης κατά τη διαμόρφωση της (εκάστοτε) εκλογικής νομοθεσίας οφείλει να προσαρμόζει τους σχετικούς κανόνες σε ορισμένες θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές (βλ. για τη θεματική αυτή κυρίως Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Σύστημα*, ειδικά σ. 1358-1360, όπου συστηματοποιεί και προωθεί ουσιαστικά τον σχετικό θεωρητικό προβληματισμό. (Βλ. επίσης Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, ό.π., σ. 248 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, I, τ. Α', 1980, σ. 132 επ.)

α) Ο εκλογικός νομοθέτης περιορίζεται, πρώτον, από την αρχή της *λαϊκής κυριαρχίας* (άρθρο 1 §§ 2 και 3). Το εκλογικό σύστημα υπακούει στην αρχή αυτή, μόνο εφ' όσον διασφαλίζει την *ίση και ελεύθερη σύμπραξη* όλων των πολιτών. Ειδικότερα η αρχή της *ισοδυναμίας της ψήφου* δεν προκύπτει, όπως ήδη αναφέρθηκε, από την αρχή της *ισότητας* (άρθρο 4 § 1) αλλά *αποκλειστικά* από το άρθρο 1 §§ 2 και 3 (βλ. προηγουμένως VI, 3). Συνέπεια αυτής της ερμηνείας είναι ότι *ο κύκλος των θεμιτών αποκλίσεων είναι πολύ στενότερος από εκείνον που θα επέτρεπε το άρθρο 4 § 1*. Η άποψη αυτή οδηγεί στο ορθό συμπέρασμα, πως οι αποκλίσεις από την αρχή της *ισοδυναμίας της ψήφου* καθορίζονται *μόνο από τις αυστηρά λειτουργικές ανάγκες του δημοκρατικού πολιτεύματος*.

β) Για την *ελεύθερη* σύμπραξη όλων των πολιτών στην έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας το Σύνταγμα περιέχει στο άρθρο 52 *ειδική διάταξη* που δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη και κατ' εξοχήν τον εκλογικό νομοθέτη: «Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής θέλησης, ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας, τελεί υπό την εγγύηση όλων των λειτουργών της Πολιτείας, που έχουν υποχρέωση να τη διασφαλίζουν σε κάθε περίπτωση. Νόμος ορίζει τις ποινικές κυρώσεις κατά των παραβατών της διάταξης αυτής». Η διάταξη αυτή παραβιάζεται στην Ελλάδα μόνιμα. Η ελεύθερη και ανόθευτη εκδήλωση της λαϊκής κυριαρχίας προϋποθέτει πρωταρχικά την ελεύθερη και ανόθευτη πληροφόρηση του εκλογέα, ώστε να μπορεί να σχηματίζει ελεύθερα και ανόθευτα την πολιτική του βούληση, που να βασίζεται στη γνώση της πολιτικής πραγματικότητας. Η λειτουργία όμως των σύγχρονων μαζικών μέσων ενημέρωσης, τόσο των κρατικών όσο και των ιδιωτικών, συχνά συμβάλλουν στη νόθευση της πληροφόρησης και συνακόλουθα της λαϊκής θέλησης, προσκρούοντας έτσι στη σαφή διάταξη του άρθρου 52. Η παράλειψη ακόμη θέσπισης ποινικών κυρώσεων, παρά τη ρητή επιταγή του άρθρου 52 εδ. β, εναντίον των άμεσα υπευθύνων (των δραστών) για τη νόθευση που πραγματοποιείται μέσα από τα μαζικά μέσα ενημέρωσης αποτελεί νομοθετικό κενό και παραβίαση του Συντάγματος.

γ) Ο εκλογικός νομοθέτης δεσμεύεται επίσης από το *αντιπροσωπευτικό σύστημα* που θεσπίζει το Σύνταγμα. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει, ότι η σύνθεση της Βουλής πρέπει να ανταποκρίνεται, *κατά αυστηρό ποσοστιαίο υπολογισμό*, στην πολιτική και κομματική γεωγραφία του Εκλογικού Σώματος. Το όριο όμως των θεμιτών δυσαναλογιών κρίνεται από την αναγκαιότητά τους ως προς την εξυπηρέτηση της λειτουργικής ανάγκης της δυνατότητας σχηματισμού βιώσιμων Κυβερνήσεων. Το όριο αυτό πάντως παραβιάζεται όταν οι σχετικές ρυθμίσεις καταλύουν την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου. (Αυστηρότερος στο σημείο αυτό υπέρ της «ίσης αντιπροσώπευσης» ο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Σύστημα*, σ. 1358.) Στη θεωρία — αλλά και στην πολιτική συζήτηση — τέθηκε το ζήτημα, αν τα εκλογικά συστήματα, που δεν εξασφαλίζουν την *αναλογική* εκπροσώπηση των τάσεων του Εκλογικού Σώματος στη Βουλή, μπορεί να θεωρηθούν ότι βρίσκονται σε αρμονία με το Σύνταγμα. Η άποψη ότι, η καθιέρωση του αναλογικού εκλογικού συστήματος αποτελεί «*συνταγματική αναγκαιότητα*» οφείλεται στον Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ (βλ. κυρίως, *Σύστημα*, σ. 1360). Η άποψη αυτή, που τροφοδότησε έναν γόνιμο συνταγματικό και πολιτικό διάλογο (βλ. π.χ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 19.2.1989, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, *Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία*, 22.1.1989, Π. ΓΕΝΝΗΜΑΤΑΣ, *Καθημερινή* 13.9.1989, Μ. ΔΡΕΤΤΑΚΗΣ, *Έθνος της Κυριακής*, 22.1.1989 και

Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία, 15.1.1989), μας βρίσκει μόνο ως ένα σημείο συμφωνούς. Ειδικότερα:

αα) Σωστά υποστηρίζει η άποψη αυτή πως όριο της παρέκκλισης της αρχής της ίσης αντιπροσώπευσης και της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου είναι η *λειτουργική της αναγκαιότητα*.

ββ) Στη συνέχεια, όμως, η άποψη αυτή καταλήγει στην εξής σκέψη: «Στις περιπτώσεις... που οι προβλεπόμενες αποκλίσεις επιφέρουν *σχετικοποίηση* ή και *άμβλυνση* της αρχής, πρέπει να θεωρούνται είτε κατ' οικονομία μόνο συμβατές με το Σύνταγμα, είτε αμφίβολης συνταγματικότητας. Αν τέλος οι αποκλίσεις οδηγούν *μεθοδευμένα* και *ηθελημένα* όχι μόνο στην άμβλυνση αλλά επιπλέον στην *αναίρεση* των αληθινού περιεχομένου της, τότε βέβαια πρέπει να κρίνονται ασυμβίβαστες με το Σύνταγμα» (Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Σύστημα*, σ. 1359).

γγ) Παρά τη λογική αρτιότητα αυτού του σκεπτικού, ο ερμηνευτής της συγκεκριμένης εκάστοτε εκλογικής νομοθεσίας θα βρεθεί μπροστά σε δυσεπίλυτα προβλήματα. Δύσκολο είναι το θέμα του νομικού χαρακτηρισμού της πολιτικά προβαλλόμενης ανάγκης παρέκκλισης από την «πλήρη αναλογικότητα» ως συνταγματικά θεμιτής «*λειτουργικής ανάγκης*». Αν όμως γίνει δεκτό πως υπάρχουν συνταγματικά *θεμιτές παρεκκλίσεις* από την πλήρη αναλογικότητα του εκλογικού συστήματος, τότε εξασθενίζει η θέση πως μόνο το αναλογικό σύστημα υπακούει στη λογική του Συντάγματος. Με τον τρόπο αυτό *συρρικνώνεται η βάση* του σκεπτικού που προαναφέρθηκε και ταυτόχρονα το νομικό ερώτημα, εάν το Σύνταγμα επιτρέπει την παρέκκλιση από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου, περιορίζεται στο θέμα της αναζήτησης των *ορίων τέτοιων* (κατ' αρχήν θεμιτών) παρεκκλίσεων.

δδ) Για τους λόγους αυτούς θεωρούμε χρήσιμα τα ερμηνευτικά εναύσματα που προσφέρει η *θεωρία της συνταγματικής αναγκαιότητας του αναλογικού εκλογικού συστήματος* που διατύπωσε ο Γ. Παπαδημητρίου, την δεχόμαστε όμως μόνο ως *μαχητό συνταγματικό τεκμήριο* υπέρ της αναλογικής. Για τη διασφάλιση ενός πυρήνα αναλογικότητας στο Σύνταγμα είχε προτείνει ο συγγραφέας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ρύθμιση, που να μην επιτρέπει την υπέρβαση άνω του 10% στην ποσοστιαία διαφορά μεταξύ των ψήφων και των εδρών του πλειοψηφίσαντος κόμματος ή του συνασπισμού κομμάτων. Η πρόταση αυτή απορρίφθηκε κατά πλειοψηφία.

δ) Ο εκλογικός νομοθέτης δεν μπορεί να αγνοήσει επίσης τη θεμελιώδη συνταγματική αρχή του *πολυκομματισμού* και αντίστοιχα την αρχή της *ισότητας των ευκαιριών των πολιτικών κομμάτων*.

ε) Ο εκλογικός νομοθέτης οφείλει κατά τη διαμόρφωση της (εκάστοτε)

εκλογικής νομοθεσίας να μεριμνά για την τήρηση της συνταγματικής αρχής της *αμεσότητας*, της *καθολικότητας*, της *ισότητας* και της *μυστικότητας* του δικαιώματος της ψήφου, όπως ορίζει το άρθρο 51 § 3 εδ. α.

στ) Ο νόμος δεν μπορεί να περιορίσει το δικαίωμα της ψήφου παρά μόνο, όταν δεν συμπληρώνεται το κατώτατο όριο ηλικίας ή όταν υπάρχει ανικανότητα προς δικαιοπραξία ή αμετάκλητη ποινική καταδίκη για ορισμένα εγκλήματα. Αυτό ορίζει ρητά το άρθρο 51 § 3 εδ. β για το οποίο έγινε ήδη λόγος (βλ. παραπάνω ΙΙΙ).

6. Στη νομολογία του ΑΕΔ η εξέταση της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος ταυτίζεται σχεδόν με την έρευνα της ενδεχόμενης αντισυνταγματικότητας διατάξεων του εκλογικού νόμου, λόγω παραβίασης της αρχής της ισότητας της ψήφου. Ιδιαίτερα μνημονεύουμε την ΑΕΔ 48/1978, σύμφωνα με την οποία, υπό την επιφύλαξη της τήρησης της αρχής της ισότητας του εκλογικού δικαιώματος, ο κοινός νομοθέτης μπορεί να καθορίσει «εν όψει των εκάστοτε υφισταμένων πολιτικών συνθηκών, το εκάστοτε κατά την κρίσιν του προσφορότερο και μάλλον εκ των περιστάσεων ενδεδειγμένον εκλογικόν σύστημα», επιδιώκοντας να εφαρμόσει την ευρύτερη δυνατή λαϊκή αντιπροσώπευση σε συνδυασμό με την ανάγκη διασφάλισης της πολιτικής και κυβερνητικής σταθερότητας, η οποία υπαγορεύεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος. Η απόφαση αυτή επαναλαμβάνει κατ' ουσίαν την επιχειρηματολογία του Εκλογοδικείου του 1958, το οποίο με σειρά αποφάσεών του έκρινε ως συνταγματικό το εκλογικό σύστημα της λεγόμενης ενισχυμένης αναλογικής, θεωρώντας ότι το Σύνταγμα δέχεται παρεκκλίσεις από την αρχή της ισοδυναμίας της ψήφου όταν αυτές δικαιολογούνται από πλευράς «δημοσίου συμφέροντος» και εφόσον δεν οδηγούν σε ανατροπή της αρχής της ισότητας της ψήφου.

7. Εκτός από τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές που μόλις εκτέθηκαν (βλ. 5) υπάρχουν και *ειδικές συνταγματικές διατάξεις Εκλογικού δικαίου*, που επίσης δεσμεύουν τον εκλογικό νομοθέτη. Πρόκειται για τις εξής:

α) Το Σύνταγμα του 1975/1986 θεσπίζει για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία — *όχι έναν αλλά δύο τρόπους εκλογής Βουλευτών*. Ο πρώτος και βασικός, είναι η εκλογή σε *εκλογικές περιφέρειες* σύμφωνα με το άρθρο 54 §§ 1 και 2. Είναι όμως, δυνατόν, κατά την κρίση του κοινού νομοθέτη, μέρος της Βουλής, όχι μεγαλύτερο από το ένα εικοστό του όλου αριθμού των βουλευτών, να εκλέγεται ενιαίως σε ολόκληρη την επικράτεια, σε συνάρτηση με τη συνολική εκλογική δύναμη του κάθε κόμματος. Αυτό θεσπίζει το άρθρο 54 § 3, που υιοθετεί το άρθρο 2 της Συντακτικής

Πράξης της 24.9.1974, εισάγοντας το θεσμό των *βουλευτών επικρατείας*. Η ισχύουσα εκλογική νομοθεσία έχει κάνει χρήση αυτής της ευχέρειας που παρέχει το Σύνταγμα. Ο θεσμός των βουλευτών Επικρατείας παρέχει στα πολιτικά κόμματα τη δυνατότητα να στέλνουν στη Βουλή πρόσωπα που κρίνουν χρήσιμα και ικανά, άσχετα από τα αποτελέσματα της προσωπικής σταυροδοσίας. Αυτό σημαίνει βέβαια πως ο αρχηγός του κόμματος αποκτά αυξημένη επιρροή στη σύνθεση της κοινοβουλευτικής ομάδας στο μέτρο που δεν έχουν θεσπιστεί ενδοκομματικές δημοκρατικές διαδικασίες υποδείξης υποψηφίων βουλευτών. Η ύπαρξη δύο διαδικασιών εκλογής των βουλευτών —γνωστή άλλωστε και στο Συνταγματικό Δίκαιο άλλων χωρών (π.χ. Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας)— δεν σημαίνει (και ούτε θα μπορούσε ποτέ να σημαίνει) πως το Σύνταγμα δημιουργεί *δύο είδη βουλευτών*. Όλοι οι βουλευτές τελούν υπό το ίδιο νομικό καθεστώς, δηλαδή έχουν τα ίδια δικαιώματα και τις ίδιες υποχρεώσεις, αλλά —τουλάχιστον τυπικά— και την ίδια πολιτική νομιμοποίηση. Αυτό προκύπτει από τον ενιαίο χαρακτήρα της Βουλής ως κρατικού οργάνου. Έτσι, ένας νόμος που θα επιχειρούσε διαφορετική μεταχείριση των βουλευτών επικρατείας από τους άλλους βουλευτές θα ήταν αντισυνταγματικός.

β) Το Σύνταγμα περιέχει ειδικές διατάξεις για τις *εκλογικές περιφέρειες*.

αα) Κατά το άρθρο 54 § 2 ο αριθμός των εκλογικών περιφερειών ορίζεται με νόμο που ψηφίζει η Ολομέλεια της Βουλής. Το Σύνταγμα δεν ορίζει ελάχιστο αριθμό εκλογικών περιφερειών, η χρήση όμως του πληθυντικού αριθμού (άρθρο 54 § 1) σημαίνει ότι οι εκλογικές περιφέρειες πρέπει να είναι *περισσότερες της μιας*.

ββ) Η κατανόηση του υπολογισμού που οδηγεί στην κατανομή των βουλευτών προϋποθέτει τη γνώση της διάκρισης μεταξύ: *νομίμου, πραγματικού και εκλογικού πληθυσμού*. *Πραγματικός πληθυσμός* είναι το σύνολο των πολιτών που ζουν σε ορισμένη εκλογική περιφέρεια. *Νόμιμος πληθυσμός* είναι το σύνολο των πολιτών που είναι εγγεγραμμένοι στα μητρώα των δήμων και των κοινοτήτων της συγκεκριμένης εκλογικής περιφέρειας. *Εκλογικός πληθυσμός, θέσει*, είναι οι εγγεγραμμένοι στους εκλογικούς καταλόγους κάθε εκλογικής περιφέρειας, *δυνάμει* είναι οι πολίτες που ψηφίζουν κάθε φορά.

γγ) Ο *αριθμός των βουλευτών* κάθε εκλογικής περιφέρειας ορίζεται κάθε φορά με προεδρικό διάταγμα και προκύπτει με βάση τον *νόμιμο πληθυσμό* της περιφέρειας σύμφωνα με την τελευταία απογραφή (βλ. άρθρο 54 § 2 Συντάγματος). Ο αριθμός των βουλευτών κάθε εκλογικής περιφέρειας προκύπτει από δύο διαιρέσεις: ο συνολικός νόμιμος πληθυσμός της χώρας διαιρείται με τον προβλεπόμενο συνολικό αριθμό των βουλευτών. Το εξα-

γόμενο αποτελεί το *εκλογικό μέτρο*. Με το μέτρο αυτό διαιρείται ο νόμιμος πληθυσμός της εκλογικής περιφέρειας και το εξαγόμενο από τη δεύτερη αυτή διαίρεση δίνει τον αριθμό των βουλευτών της εκλογικής περιφέρειας. Το πρόβλημα, αν ως συνολικός αριθμός των βουλευτών νοείται το σύνολο των βουλευτών ή αν από τον αριθμό αυτό πρέπει να αφαιρεθεί ο αριθμός των προβλεπόμενων βουλευτών επικρατείας, έλυσε το Εκλογοδικείο, που έκρινε τις εκλογές του 1974 με την υπ. αριθμ. 39 απόφασή του, υπέρ της δεύτερης άποψης.

γ) Το Σύνταγμα —για πρώτη φορά— με ειδική διάταξη στο άρθρο 51 § 4 εδ. β αναφέρεται στο θέμα της άσκησης του εκλογικού δικαιώματος από τους *εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια*, και εξουσιοδοτεί για τη ρύθμισή του —δυστυχώς— τον κοινό νομοθέτη. (Βλ. παραπάνω III, 8.)

δ) Κατά το άρθρο 51 § 4 οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται *ταυτόχρονα* σε όλη την επικράτεια. Εξαίρεση προβλέπεται:

αα) Ενδεχομένως, από το νόμο που θα ρυθμίζει το εκλογικό δικαίωμα όσων βρίσκονται έξω από την ελληνική επικράτεια (άρθρο 51 § 4 εδ. β).

ββ) Εάν σε κάποιο εκλογικό τμήμα δεν έγινε η ψηφοφορία.

γγ) Σε περίπτωση επαναληπτικής εκλογής, εάν ακυρωθεί η εκλογή βουλευτή από το ΑΕΔ.

δδ) Σε περίπτωση αναπληρωματικής εκλογής. Σύμφωνα όμως με το άρθρο 53 § 2, η βουλευτική έδρα που κενώθηκε μέσα στο τελευταίο έτος της περιόδου συμπληρώνεται με αναπληρωματική εκλογή, όταν απαιτείται κατά το νόμο μόνο, εφ' όσον οι κενές έδρες είναι περισσότερες από το ένα πέμπτο του όλου αριθμού των βουλευτών.

ε) Οι βουλευτές εκλέγονται για τέσσερα συνεχή έτη, που αρχίζουν από την ημέρα των γενικών βουλευτικών εκλογών (άρθρο 53 § 1).

8. Ο εκλογικός κώδικας ρυθμίζει με λεπτομέρειες την εκλογική διαδικασία. Αναφέρουμε, ενδεικτικά, τα εξής:

α) Στην προδικασία της εκλογής ανήκουν: η έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων, κατά τα άρθρα 53 § 1 και 41 § 3, για την προκήρυξη των εκλογών και τον καθορισμό του αριθμού των βουλευτικών εδρών κάθε εκλογικής περιφέρειας, η υποβολή των υποψηφιοτήτων, η ανακήρυξη των υποψηφίων από τα κατά τόπο αρμόδια πρωτοδικεία και των συνδυασμών από τον Άρειο Πάγο, η συγκρότηση των οργάνων διεξαγωγής της ψηφοφορίας, δηλαδή των εφορευτικών επιτροπών, των αντιπροσώπων της δικαστικής αρχής και των εφόρων, και η δημοσίευση του προγράμματος ψηφοφορίας από τις δημοτικές και κοινοτικές αρχές.

β) Στον καθορισμό της διεξαγωγής της ψηφοφορίας ανήκουν ο τρόπος λειτουργίας των εφορευτικών επιτροπών, η διάρκεια της ψηφοφορίας, το ψηφοδέλτιο ως μέσο ψηφοφορίας, ο τρόπος διεξαγωγής της ψηφοφορίας.

γ) Στη διαδικασία ανακήρυξης των εκλεγέντων ανήκουν εξ άλλου: η διαλογή των ψήφων και η ανακήρυξη των εκλεγέντων βουλευτών από το αρμόδιο πρωτοδικείο με βάση την απόφαση της Ανώτατης Εφορευτικής Επιτροπής.

9. Ο ισχύων εκλογικός νόμος (1907/1990) επαναφέρει, με ορισμένες τροποποιήσεις, το εκλογικό σύστημα που είχε εφαρμοσθεί στις βουλευτικές εκλογές του 1985 (π.δ. 152/1985). Οι χαρακτηριστικές ρυθμίσεις του είναι οι εξής:

α) Η επικράτεια διαιρείται σε εκλογικές περιφέρειες που ταυτίζονται με τους νομούς (συνολικά πενήντα έξι), ενώ κατ' εξαίρεση ο νομός Αττικής περιλαμβάνει πέντε εκλογικές περιφέρειες. Η δεύτερη κατανομή διενεργείται στις μείζονες εκλογικές περιφέρειες, που ορίζονται σε δεκατρείς. Στην *πρώτη κατανομή* των εδρών ισχύει η ρήτρα του «συν ένα». Ο ολικός αριθμός των έγκυρων ψηφοδελτίων διαιρείται με τον αριθμό των βουλευτικών εδρών της (ελάχιστος) περιφέρειας αυξημένο κατά μία μονάδα και το πηλίκο αποτελεί το εκλογικό μέτρο της περιφέρειας. Το άθροισμα των ψήφων κάθε συνδυασμού λαμβάνει τόσες έδρες, όσες φορές το εκλογικό μέτρο περιέχεται στην εκλογική του δύναμη. Στη *δεύτερη κατανομή* μετέχουν τα κόμματα και οι συνασπισμοί κομμάτων με βάση το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν στη μείζονα περιφέρεια. Το σύνολο αυτό διαιρείται με τον αριθμό των αδιάθετων εδρών στη συγκεκριμένη μείζονα περιφέρεια. Το πηλίκο αυτής της διαίρεσης αποτελεί το εκλογικό μέτρο στη μείζονα περιφέρεια. Κάθε κόμμα ή συνασπισμός λαμβάνει τόσες έδρες, όσες φορές το εκλογικό μέτρο περιέχεται στην εκλογική του δύναμη στη μείζονα περιφέρεια. Όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των μείζονων εκλογικών περιφερειών, τόσο περισσότερο αυξάνουν οι αδιάθετες έδρες που θα πρέπει να διατεθούν στην τρίτη κατανομή. Η *τρίτη κατανομή* ακολουθεί εφόσον παραμένουν αδιάθετες έδρες από την προηγούμενη κατανομή. Οι έδρες αυτές σε κάθε ελάχιστο περιφέρεια περιέρχονται στο αυτοτελές κόμμα, που προηγείται των άλλων αυτοτελών κομμάτων στην ίδια την περιφέρεια και σε ολόκληρη την επικράτεια. Ακολουθεί η κατανομή των υπόλοιπων αδιάθετων εδρών σε ολόκληρη την επικράτεια με βάση το σύνολο των έγκυρων ψηφοδελτίων που έλαβαν τα κόμματα και οι συνασπισμοί. Τέλος, οι έδρες που τυχόν απομένουν αδιάθετες και ύστερα από την τρίτη κατανομή προσκυρώνονται μόνο στο αυτοτελές κόμμα που

προηγήθηκε των άλλων αυτοτελών κομμάτων σε όλη την επικράτεια. Οι έδρες αυτές διατίθενται στον τυχόν μετέχοντα συνασπισμό κομμάτων, αντί στο αυτοτελές κόμμα, μόνο όταν ο μέσος όρος της δύναμης των κομμάτων που τον απαρτίζουν είναι μεγαλύτερος από τη δύναμη του πρώτου αυτοτελούς κόμματος.

β) Το άρθρο 3 του νόμου 1907/1990 θεσπίζει ελάχιστο ποσοστό έγκυρων ψηφοδελτίων για την απόκτηση βουλευτικής έδρας. Τα κόμματα, οι συνασπισμοί κομμάτων ή οι μεμονωμένοι υποψήφιοι δεν δικαιούνται βουλευτική έδρα σε καμία εκλογική περιφέρεια από οποιαδήποτε κατανομή, εφ' όσον δεν συγκέντρωσαν τουλάχιστον το τρία τοις εκατό (3%) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων σε ολόκληρη την επικράτεια. Με τη ρύθμιση αυτή ο εκλογικός νομοθέτης επιδιώκει να αποφευχθεί η υπέρμετρη διάσπαση του Κοινοβουλίου σε βαθμό αδυναμίας σχηματισμού Κυβέρνησης. Η υιοθέτηση του ελάχιστου ορίου δυσχεραίνει, πάντως, την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση όλων των τάσεων του Εκλογικού Σώματος, και για το λόγο αυτό θα έπρεπε να συνδυαστεί με τη δυνατότητα συμμετοχής στις κατανομές του κόμματος ή του υποψηφίου που λαμβάνει την εκλογική βάση σε μία περιφέρεια (σχετικά με την αποκλειστική ρήτρα του 5% στη Γερμανία, βλ. Γ. ΘΕΟΔΟΣΗΣ, «Η απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1990 του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για τον εκλογικό νόμο και η νομολογία του Δικαστηρίου περί συνταγματικότητας της αποκλειστικής ρήτρας του 5%», *NoB* 39, 1991, σ. 301-305).

γ) Η εξομάλυνση της αντιστοιχίας ψήφων και εδρών κατά το άρθρο 4 του νόμου 1907/1990 αποτελεί καινοτομία του εκλογικού μας συστήματος. Η ρύθμιση αυτή εξασφαλίζει στα κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή σχέση εδρών προς ψήφους ίση με 70%. Η σχέση αυτή αντιστοιχεί στο πηλίκο της διαίρεσης του ποσοστού επί τοις εκατό των εδρών ενός κόμματος με το ποσοστό του επί τοις εκατό σε ψήφους σε όλη την επικράτεια. Ένα κόμμα, που δεν εξασφαλίζει τον απαιτούμενο δείκτη αντιπροσωπευτικότητας του 70%, λαμβάνει τόσες πρόσθετες έδρες, όσες απαιτούνται για να φθάσει αυτό το δείκτη. Οι πρόσθετες έδρες αφαιρούνται από το αμέσως μεγαλύτερο σε έδρες κόμμα. Ο μηχανισμός εξομάλυνσης εκκινεί από το μικρότερο κόμμα που εισέρχεται στη Βουλή.

δ) Στοιχείο του ισχύοντος συστήματος της ενισχυμένης αναλογικής αποτελεί η *πριμοδότηση του πρώτου κόμματος κατά την τρίτη κατανομή*, σε συνδυασμό με την *ενίσχυση του αυτοτελούς κόμματος σε βάρος συνασπισμού κομμάτων*. Η σημαντική διαφοροποίηση των αυτοτελών κομμάτων έναντι των συνασπισμών (βλ. τη σχετική ρύθμιση παραπάνω β) θεωρούμε ότι είναι κραυγαλέα αντισυνταγματική για τους εξής λόγους:

αα) Η διαφοροποίηση «κόμματος» και «συνασπισμού κομμάτων» ανήκει στη δυναμική της κοινωνικοπολιτικής οργάνωσης και δεν υπόκειται στον όποιο «αντικειμενικό» εννοιολογικό καθορισμό του (εκάστοτε) νομοθέτη ή του δικαστή. Είναι θέμα αναγόμενο στην οργανωτική φυσιογνωμία με όσες ιδιαιτερότητες θέλει να της προσδώσει —κυρίαρχα— η κατερχόμενη στις εκλογές παράταξη.

ββ) Η διάκριση και διαφορετική μεταχείριση μεταξύ «κόμματος» και «συνασπισμού» παραβιάζει ευθέως την αρχή της *ισοδυναμίας της ψήφου*, αφού το *αποτέλεσμα*, η *συμβολή* της ψήφου εκείνου που ψηφίζει έναν συνασπισμό, είναι μειωμένη έναντι εκείνου που ψηφίζει το αυτοτελές κόμμα.

γγ) Το κριτήριο της συμμετοχής στην τρίτη κατανομή δεν προκύπτει από την αξιολόγηση που κάνει το *Εκλογικό Σώμα* για τα πολιτικά κόμματα αλλά αργισιό από την «αξιολόγηση» του νομοθέτη.

δδ) Τέλος η διαφοροποίηση αυτή υιοθετεί ένα εξωσυνταγματικό ποιοτικό κριτήριο για την κυβερνητική σταθερότητα, ενώ το Σύνταγμα θέτει ως κριτήριο κυβερνητικής σταθερότητας την επίτευξη της αριθμητικής εξασφάλισης των εκατόν πενήντα ένα βουλευτών, άσχετα από το ζήτημα σε ποιον κομματικό χώρο αυτοί εντάσσονται. Έτσι, η παραβίαση της αρχής της ισοδυναμίας της ψήφου δεν μπορεί καν να στηριχτεί στη συνταγματική μέριμνα για κυβερνητική σταθερότητα, αφού ο εκλογικός νομοθέτης, *αυθαιρετώντας*, θεωρεί την πλειοψηφία μιας παράταξης οργανωμένης ως συνασπισμό, ως αποκλείουσα (!) την κυβερνητική σταθερότητα (βλ. και την γνωμοδότηση του Α. ΜΑΝΕΣΗ —συνυπογράφεται και από τον Α. ΠΑΝΤΕΛΗ—, Διεύθυνση επιστημονικών μελετών, Βουλή των Ελλήνων, της 27.10.1990, σχετικά με το σχέδιο εκλογικού νόμου που κατατέθηκε στις 23.10.1990).

εε) Την *αρμοδιότητα να κρίνει*, αν ένας πολιτικός σχηματισμός είναι αυτοτελές κόμμα ή όχι, αναθέτει ο εκλογικός νομοθέτης στο Α΄ Τμήμα του Αρείου Πάγου. Η κρίση αυτή αποτελεί κατ' ουσίαν διοικητική πράξη, και οπωσδήποτε είναι κρίση προσωρινή, εφόσον το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο είναι το μόνο αρμόδιο να λύσει σε τελευταίο βαθμό το συγκεκριμένο ζήτημα, που αποτελεί πράξη προπαρασκευαστική της εκλογής κατά το άρθρο 58 του Συντάγματος.

ε) Ο ισχύων εκλογικός νόμος (άρθρο 5 του νόμου 1907/1990) προβλέπει την εκλογή βουλευτών βάσει του συστήματος του *σταυρού προτίμησης*, με μόνη εξαίρεση την εφαρμογή του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών (λίστα), όταν οι βουλευτικές εκλογές διενεργούνται μέσα σε ένα έτος από τις προηγούμενες. Για το σύστημα της επιλογής των βουλευτών σημειώνουμε ορισμένα ζητήματα που ανέδειξε η σχετική συζήτηση:

αα) Ο σταυρός προτίμησης ως τρόπος επιλογής των βουλευτών αποτέλεσε στην ιστορία του εκλογικού μας δικαίου παράδοση, η οποία συνδέεται με το πολιτικό φαινόμενο της *εκλογικής πελατείας* των κομμάτων αλλά κυρίως των βουλευτών. Η οργάνωση όλων των ελληνικών αστικών κομμάτων, ήδη από τη δημιουργία του ελληνικού κράτους κατά τον δέκατο ένατο αιώνα, στηρίχθηκε και ακόμη στηρίζεται, σε πελατειακά πρότυπα, στη διαμόρφωση δηλαδή από κάθε πολιτευτή και βουλευτή ενός δικτύου οπαδών που συντηρείται από οικογενειακούς και «ρουσφετολογικούς» δεσμούς με στόχο να εξασφαλίζουν τους σταυρούς προτίμησης που απαιτούνται για την εκλογή του συγκεκριμένου βουλευτή. Η σημερινή, σχετική, άμβλυνση των συνθηκών που είχαν εκθρέψει το φαινόμενο της πολιτικής πελατείας, οφείλεται πάντως και στην παροδική αντικατάσταση του συστήματος της σταυροδοσίας με το σύστημα των δεσμευμένων συνδυασμών.

ββ) Η επιβίωση του φαινομένου της εκλογικής πελατείας και στη σημερινή πολιτική ζωή θέτει, υπό το ισχύον Σύνταγμα, ένα δυσεπίλυτο πρόβλημα: στο βαθμό που η ανεπάρκεια της δημόσιας διοίκησης οδηγεί στην *εξάρτηση του εκλογέα από τον βουλευτή* ή τον πολιτευτή, δύσκολα μπορεί κανείς να υπεραμυνθεί του συστήματος της σταυροδοσίας.

γγ) Σύμφωνα με το *σύστημα των δεσμευμένων συνδυασμών*, γνωστό ως «λίστα», οι υποψήφιοι βουλευτές προτείνονται, ανακηρύσσονται υποψήφιοι και εκλέγονται βουλευτές με τη σειρά που καθορίζουν τα κόμματα. Ένα από τα πρώτα συνταγματικά ζητήματα που έθεσε η εισαγωγή του συστήματος αυτού (με τον προϊσχύσαντα εκλογικό νόμο 1303/1982) ήταν η ενδεχόμενη αντίθεσή του με τη συνταγματική αρχή της άμεσης ψηφοφορίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 51 § 3. Με σειρά δικαστικών αποφάσεων, που έκριναν ενστάσεις αντισυνταγματικότητας σχετικές με την αμεσότητα της ψηφοφορίας, έγινε, σωστά, δεκτό ότι κατά την εφαρμογή του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών δεν μεσολαβεί «δευτεροβάθμια» εκλογική βούληση, όπως αυτή του εκλέκτορα στην έμμεση εκλογή. Η χρονικά προηγούμενη παρέμβαση των κομματικών οργάνων στην υπόδειξη των υποψήφιων βουλευτών δεν τα μεταβάλλει σε εκλέκτορες.

δδ) Ένα άλλο συνταγματικό ζήτημα που ανέκυψε από τη νομοθετική κατοχύρωση του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών επικεντρώνεται στην *εξάρτηση του βουλευτή από το κόμμα* με το οποίο εκλέγεται. Τίθεται λοιπόν το ερώτημα, μήπως η εξάρτηση αυτή πλήττει τη συνταγματική αρχή της αντιπροσωπείας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 51 § 2: «Οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το Έθνος» και συμπληρώνεται με

τη θέσπιση της ελεύθερης εντολής στο άρθρο 60 § 1: «Οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση». Με την κατοχύρωση όμως των πολιτικών κομμάτων ως συνταγματικών θεσμών, κατά το άρθρο 29 § 1 του Συντάγματος, οι βουλευτές αποτελούν ταυτόχρονα και τους εκφραστές του κόμματός τους στο Κοινοβούλιο. Η συνταγματικότητα του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών τελεί, πάντως, υπό την προϋπόθεση της συμμόρφωσης των πολιτικών κομμάτων προς τη συνταγματική επιταγή της δημοκρατικής εσωτερικής οργάνωσης των κομμάτων, όπως αυτή προκύπτει ερμηνευτικά από το άρθρο 29 § 1. (Βλ. ειδικά Δ. ΤΣΑΤΣΟ, *Η ενδοκομματική αντιπολίτευση ως πρόβλημα του Συνταγματικού Δικαίου*, 1983, σ. 44 και Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Ενδοκομματική Δημοκρατία και Σύνταγμα* 1987, σ. 274 επ. κυρίως, η ίδια, «Η νομική και πολιτική αξιολόγηση των συστημάτων επιλογής βουλευτών», *ΚοινΕ* 3 (1989-1990), σ. 30-40.)

10. Κατά το άρθρο 100 του Συντάγματος αρμόδιο όργανο για τον δικαστικό έλεγχο του κύρους των βουλευτικών εκλογών είναι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο. Στο δικαστήριο αυτό υπάγεται η εκδίκαση των εξής ζητημάτων:

- α) Ενστάσεων που ανάγονται σε εκλογικές παραβάσεις περί την ενέργεια των βουλευτικών εκλογών (άρθρο 58).
- β) Ενστάσεων που ανάγονται σε έλλειψη νόμιμων προσόντων απαραίτητων για την εκλογή (άρθρο 58).
- γ) Ενστάσεων που αναφέρονται σε παράβαση ασυμβιβάστου ή στην έκπτωση του Βουλευτή (άρθρα 55, 56 και 57).

11. Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών δεν γίνεται ποτέ αυτεπαγγέλτως, αλλά μόνο μετά από τη νομότυπη υποβολή ένστασης, σύμφωνα με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του νόμου 345/1976 για το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

§ 14. Η Βουλή

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Ο θεσμός της Βουλής III. Σύγκληση της Βουλής και διάρκεια της θητείας της IV. Οργάνωση της Βουλής V. Αρμοδιότητες της Βουλής — συστηματική καταγραφή VI. Κοινοβουλευτικός έλεγχος VII. Η Βουλή στο σύστημα της νομοθετικής λειτουργίας VIII. Η διάλυση της Βουλής. IX. Η νομική θέση του βουλευτή.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Ο θεσμός της Βουλής έχει αποτελέσει αντικείμενο μελέτης, τόσο στην ξένη όσο και στην ελληνική βιβλιογραφία. Γι' αυτό ο έτσι και αλλιώς ενδεικτικός και επιλεκτικός χαρακτήρας των βιβλιογραφικών μας αναφορών πρέπει, ως προς την παράγραφο αυτή, ιδιαίτερα να τονιστεί. Αν στις καθαρά νομικές εργασίες προστεθεί και η πλουσιότετη πολιτειολογική, κοινωνιολογική και ιστορική έρευνα γύρω από το θεσμό της Βουλής η βιβλιογραφία γίνεται αχανής. Εδώ βέβαια γίνεται ενδεικτική αναφορά στη νομική βιβλιογραφία.

α) Γενικά, για το θεσμό της Βουλής, βλ.: Π. ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΣ, *Νόθος κοινοβουλευτισμός και δικτατορία*, 1926, Η. ΖΕΓΓΕΛΗΣ, *Το εν Ελλάδι κρατούν κοινοβουλευτικόν δίκαιον*, τ. I-II, 1906, Ν. Ν. ΣΑΡΠΟΛΟΣ, *Το κοινοβουλευτικόν σύστημα εν τη νεωτάτη αυτού εξελίξει*, 1921, ΑΛ. ΣΒΩΛΟΣ, «Προβλήματα της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας (1930)» στο *Νομικαί Μελέται*, τ. Β', 1958, σ. 245 επ., του ίδιου, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, 1928, Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Ο κοινοβουλευτισμός* (ανάτυπο), 1931, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, *Η δομική αντιπολίτευση*, 1979, ΕΥ. ΠΕΡΔΙΚΑΡΗΣ, «Η αντιπαράθεση εκσυγχρονιστικών και αναχρονιστικών τάσεων, όπως καταγράφηκε στη Βουλή του 1981», *ΤοΣ Η* (1982), σ. 15-38, Γ. ΜΕΤΑΞΑΣ, «Βιοκοινωνική και πολιτισμική χαρτογραφία της Βουλής 1964-1974-1977», *ΕΠολΕπ I* (1981), σ. 7-14, Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το κοινοβουλευτικό σύστημα», *ΔΠολ II* (1985),

σ. 63-84. Μια λεπτομερή απόδοση του περιεχομένου των ισχύοντων κανόνων δικαίου περί Βουλής βλ. στον Α. ΡΑΪΚΟ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', τχ. Α', 1989, σ. 285-416 και τχ. Β', 1990, σ. 7-276.

β) Η *αναθεώρηση του Κανονισμού της Βουλής* αλλά και ειδικά ζητήματα που προέκυψαν κατά την πρόσφατη κοινοβουλευτική πρακτική, με ιδιαίτερη ένταση στα θέματα κοινοβουλευτικού ελέγχου, ανέδειξαν μια ενδιαφέρουσα επιστημονική συζήτηση. Βλ. κυρίως: Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, *Ο Κανονισμός της Βουλής του 1987*, 1990 (παραπέμπεται ως: *Κανονισμός*), Σ. ΜΗΝΑΪΔΗΣ, *Ο επίκαιρος κοινοβουλευτικός έλεγχος*, 1990, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, «Η αρχή της δημοσιότητας και η κυβερνητική παρουσία στη Βουλή (Ερμηνεία του άρθρου 66 του Συντάγματος)», *ΤοΣΗ* (1982), σ. 463-506, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος και ο μηχανισμός του. Το τυπικό καθεστώς και οι αριθμοί», *ΕΠολΕπ* 1 (1981), σ. 109-129, Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, «Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής, Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρ. 68 § 2 εδ. α του Συντάγματος», *Αρμ. ΜΑ* (1987), σ. 641-650, (παραπέμπεται ως: *Εξεταστική Επιτροπή*), Γ. ΑΓΓΕΛΙΔΗΣ, «Η επερώτηση κι ένα ερώτημα», *ΤοΣΔ* (1978), σ. 601-617, Δ. ΦΙΛΙΠΠΟΥ, *Η πρόταση δυσπιστίας ως μέσον άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου*, 1990, Κ. ΚΑΛΛΙΑΣ, «Η διαίρεση της Βουλής σε δύο νομοθετικά τμήματα», *ΕΔΔΔ* 22 (1978), σ. 357-360, Ν. ΡΩΤΗΣ, «Κατανομή νομοθετικής αρμοδιότητας μεταξύ Τμημάτων και Ολομελείας της Βουλής. Δυνατότης δικαστικού ελέγχου», *ΤοΣΔ* (1978), σ. 505-509, Π. ΣΑΛΑΜΑΛΙΚΗΣ, «Η δυνατότητα κατάργησης του «συν ένα» σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής και το Σύνταγμα», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 100-112, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 251 επ.

γ) Ειδικότερα για τη *νομοθετική λειτουργία* βλ.: Δ. ΜΕΛΙΣΣΑΣ, *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία*, διδ. διατρ. 1991 (αδημ.σ.). Βλ. επίσης: Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Βουλή και κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία. Τάσεις και συμπεράσματα από το νομοθετικό έργο των δύο μεταδικτατορικών Βουλών», *ΕΠολΕπ* 1 (1981), σ. 80-94, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, *Η κρίση της νομοθετικής λειτουργίας. Καλύτερο δίκαιο με λιγότερους νόμους*, 1987, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, *Η πρακτική της θέσπισης των κανόνων του κοινοβουλευτικού εκλογικού δικαίου (Συμβολή στην έρευνα της καταγωγής, εξέλιξης και διαμόρφωσης των κοινοβουλευτικών εκλογικών θεσμών, διαδικασιών και τεχνικών)*, 1988, Κ. ΔΡΑΚΑΤΟΣ, «Μέτρηση του χρόνου εκτελέσεως του νομοθετικού έργου», *ΤοΣΙΒ* (1986), σ. 195-209, Τ. ΜΑΡΙΝΟΣ, «Το νομοθετικό παρακράτος και η νόθευση του δημοκρατικού πολιτεύματος», *ΔΜετ* 7 (1981), σ. 7-14, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Ο θεσμός των “εφ’ άπαξ” εκδιδόμενων νόμων στα πλαίσια του Συντάγματος 1975 (Γνωμοδότηση)», *ΕλλΔνη* 27 (1986), σ. 798-807, ο ίδιος, «Η νομοθετική λειτουργία», *ΔΜρ* 10, τχ. 37, (1989), σ. 7

επ., Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων», *ΕΔΔΔ* 25 (1981), σ. 218-225, Α. ΠΑΠΑΛΑΜΠΡΟΥ, «Η νομοθετική αρμοδιότητα των Τμημάτων της Βουλής και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων» στο *Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή*, τ. ΙΙ, 1988, σ. 505-523, Ι. ΔΡΟΣΟΣ, «Ψήφιση νόμων από την ελληνική Βουλή ως συμμετοχή στην παραγωγή κοινοτικού δικαίου», *ΝοΒ* 34 (1986), σ. 514-519, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, «Συνταγματικές ελευθερίες και αυθαίρετες κυβερνητικές πράξεις», *ΤοΣ ΙΑ* (1985), σ. 131-150, ο ίδιος, «Η απόρριψις νομοσχεδίου από την Βουλή — περιπτώσεις», *ΤοΣ Ι* (1984), σ. 360-367.

δ) Κατά την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, το 1986, τροποποιήθηκε το δίκαιο της *διάλυσης της Βουλής* που έτσι έγινε έναυσμα και επίκεντρο της επιστημονικής συζήτησης. Βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Η διάλυση της πρώτης μεταδικτατορικής Βουλής*, 1978 (παραπέμπεται ως: *Διάλυση*), ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η διάλυση της Βουλής. Από το Σύνταγμα του 1975 στην αναθεώρηση του 1986*, 1986, ο ίδιος, «Η διάλυση της Βουλής και το Σύνταγμα του 1975 στην πρόταση αναθεώρησης του 1985/1986», *ΔΠολ* 11 (1985), σ. 5-53, Ν. ΡΩΤΗΣ, *Η διάλυση της Βουλής. Παραμορφώσεις του θεσμού στην Ελλάδα*, 1980, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, «Η διάλυση της Βουλής και η αρχή του θεσμικού κόστους», *ΝοΒ* 30 (1982), σ. 369-378.

ε) Για τη νομική θέση του βουλευτή βλ. κυρίως: Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Όρια ασυμβίβαστου δημοσίων λειτουργημάτων και βουλευτικής ιδιότητας. Αποκατάσταση αποτάκτου αξιωματικού που έχει εκλεγεί βουλευτής (άρθρα 56 § 1, 57 § 3 και 119 § 2 Συντ.) (Γνωμοδότηση)», *ΝοΒ* 31 (1983), σ. 782-787, Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Το κοινοβουλευτικόν ασυμβίβαστον εν τω ελληνικώ συνταγματικώ δικαίω*, 1965. Ειδικά για το πρόβλημα της κομματικής εξάρτησης του βουλευτή βλ. Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, «Η νομική και πολιτική αξιολόγηση των συστημάτων επιλογής βουλευτών», *ΚοινΕ* 3 (1989-1990), σ. 30-40 (παραπέμπεται ως: *Βουλευτές*).

2. Στη Γερμανία κυκλοφόρησε πρόσφατα με επιμέλεια των Η.-Ρ. SCHNEIDER και W. ZEH ένα συλλογικό έργο για το δίκαιο της Βουλής: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch*, 1989, με συμβολές από ειδικούς σε όλα τα θέματα του κοινοβουλευτικού δικαίου, που μπορεί πλέον σήμερα να θεωρηθεί το πιο σύγχρονο και βασικό βοήθημα, αφού αναφέρεται θεματικά σε όλη την ύλη που εκτίθεται στην § 14 και καλύπτει, τόσο νομοθετικά και νομολογιακά όσο και βιβλιογραφικά, τις πιο πρόσφατες εξελίξεις στη Γερμανία. Η παραπομπή στο έργο αυτό περιορίζει στο ελάχιστο την ανάγκη εκτενούς αναφοράς στη γερμανική βιβλιογραφία. Βλ. όμως παρ' όλα αυτά, πάντοτε τελείως

ενδεικτικά, H. STEIGER, *Organisatorische Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystems*, 1973, L. KESSLER, *Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages. Theorie-Empirie-Reform*, 1976, S. MAGIERA, *Parlament und Staatsleitung in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes. Eine Untersuchung zu der Stellung und den Aufgaben des Deutschen Bundestages*, 1979, K.-W. MEYN, *Kontrolle als Verfassungsprinzip. Problemstudie zu einer legitimationsorientierten Theorie der politischen Kontrolle in der Verfassungsordnung des Grundgesetzes*, 1982.

Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. κυρίως: G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après-guerre*, 1932, P. AVRIL/J. CICQUEL, *Droit parlementaire*, 1988, το κλασικό εγχειρίδιο του M. PRÉLOT, *Droit parlementaire français*, 1957-58, FR. DÉLPERÉE, *Droit constitutionnel*, tome II, *Le système constitutionnel. Les pouvoirs*, 1986, FR. LUCHAIRE/G. CONAC (διεύθ.), *La Constitution de la République française*, 1987, B. MATHIEU, *Les «validations» législatives*, 1987, J. BOURDON, *Les Assemblées parlementaires sous la Ve République, Notes et Etudes Documentaires*, τχ. 4463-4464, ¹1981, PH. LAUVAUX, *La dissolution des Assemblées Parlementaires*, 1983, R. CHIROUX, *La procédure législative en France, Documents d'études, La documentation française*, 1.12, 1986, B. CHANTEBOUT, *Le contrôle parlementaire, Documents d'études, La documentation française*, 1.14, 1988, κυρίως σ. 3-20.

Ο θεσμός του Κοινοβουλίου διαμορφώθηκε στην Αγγλία. Από την εκεί, επίσης εκτενή, βιβλιογραφία βλ.: I. JENNINGS, *Cabinet Government*, ¹1961, S. BAILEY, *British Parliamentary Democracy*, 1964, H. MORISSON, *Government and Parliament*, 1954, E. MAY, *The Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, ²1989, L. RADICE/E. VALLANCE/V. WILLIS, *Member of Parliament. The Job of a Backbencher*, 1987 και τέλος το εξαμηνιαίο περιοδικό *Parliamentary History*, τ. 1-10 (1982-1991).

II. Ο θεσμός της Βουλής

1. Οι αρμοδιότητες της Βουλής είναι: η νομοθεσία, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος των πράξεων και των παραλείψεων της Κυβέρνησης, η ανάδειξη ορισμένων κρατικών οργάνων και ο δημόσιος κοινοβουλευτικός διάλογος. Οι καίριες αυτές για τη λειτουργία της πολιτείας αρμοδιότητες την ανύψωσαν δικαιολογημένα στην πρώτη, μετά το Εκλογικό Σώμα, θέση στην

ιεραρχία των οργάνων της πολιτείας. Στο αντιπροσωπευτικό σύστημα με τις περιορισμένες δυνατότητες πρωτοβουλίας και δράσης των κοινωνικών φορέων, η Βουλή είναι ο θεσμός που κατά κύριο λόγο *εκφράζει τη λαϊκή κυριαρχία*. Στην ουσία, η Βουλή δρα εν ονόματι του Εκλογικού Σώματος, με την ψήφο του οποίου και αναδεικνύεται.

2. Η συγκεκριμένη λειτουργία του θεσμού της Βουλής εξαρτάται και από τον τρόπο με τον οποίο το Σύνταγμα ρυθμίζει το θεσμό αυτό, κυρίως από την *αντιπροσωπευτικότητα* που της επιτρέπει το εκλογικό σύστημα να έχει, αλλά και από τη θέση που της δίνει μέσα στο όλο οργανωτικό πλέγμα της πολιτείας, δηλαδή από τις λειτουργικές δυνατότητες, με τις οποίες την εξοπλίζει. Επίσης, όμως, ο συγκεκριμένος θεσμός, στη συγκεκριμένη έννομη τάξη θα αξιολογηθεί, τελικά, και από την πολιτική και συνταγματική πραγματικότητα που διαμορφώνεται στη συγκεκριμένη πολιτεία, από το πώς δηλαδή *συλλαμβάνουν και θέλουν το θεσμό* οι πολιτικές δυνάμεις που καθορίζουν, στο επίπεδο του καθημερινού πολιτικού γίγνεσθαι, την υλοποίηση των αρχών και επιταγών του Συντάγματος. Έτσι, η κυρίαρχη θέση που κατέχουν τα πολιτικά κόμματα στη σύγχρονη κοινοβουλευτική πολιτεία τα καθιστά παράγοντες καθοριστικούς του τρόπου λειτουργίας της Βουλής.

3. Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 τάχθηκε υπέρ του συστήματος της μίας και ενιαίας Βουλής. Το σύστημα όμως αυτό δεν είναι —ούτε στον ευρωπαϊκό χώρο αλλά ούτε και στην ελληνική συνταγματική ιστορία— το μόνο. Μια ματιά στον ευρωπαϊκό χώρο επιτρέπει τη διαπίστωση πως η διεθνής συνταγματική πρακτική ευνοεί το *σύστημα των δύο Βουλών*. Έτσι, δύο Βουλές θεσπίζουν τα Συντάγματα όλων ανεξαιρέτως των ομοσπονδιακών αλλά και των περισσότερων ενιαίων πολιτειών της Ευρώπης (Βέλγιο, Γαλλία Γερμανία, Δανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ολλανδία, Νορβηγία, Σουηδία).

4. Στην ελληνική συνταγματική ιστορία συναντάμε το σύστημα των δύο Βουλών δύο φορές. Για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1844 (άρθρο 5), όπου η δεύτερη Βουλή ονομαζόταν Γερουσία. Ο θεσμός καταργήθηκε από τη Β΄ Εθνική Συνέλευση, γιατί —σωστά— χαρακτηρίστηκε ως αντιδημοκρατικός, αφού τα μέλη της, τους γερουσιαστές, διόριζε —και μάλιστα ισόβιους— ο μονάρχης (άρθρο 70). Γερουσία, ως δεύτερο νομοθετικό σώμα, προέβλεψε και το Σύνταγμα του 1927 (άρθρα 28 και 59 επ.). Αλλά και κατά τις προπαρασκευαστικές εργασίες για τη θέσπιση του Συντάγματος

του 1952 είχε σοβαρά υποστηριχθεί η εισαγωγή του συστήματος των δύο Βουλών, χωρίς όμως να γίνει τελικά δεκτό. Στις προπαρασκευαστικές εργασίες του ισχύοντος Συντάγματος από καμία πλευρά δεν υποστηρίχθηκε το σύστημα των δύο Βουλών.

5. Το σύστημα των δύο νομοθετικών σωμάτων, εκεί όπου θεσπίστηκε, αποσκοπούσε στην άσκηση ενός ρόλου αντισταθμιστικού έναντι της πρώτης Βουλής. Έτσι π.χ. στα ομοσπονδιακά κράτη, ενώ η πρώτη Βουλή εκλέγεται με ενιαία κριτήρια από το σύνολο του Εκλογικού Σώματος, το δεύτερο νομοθετικό σώμα εκφράζει, στο επίπεδο της ομοσπονδιακής πολιτειακής ζωής, τη βούληση των ομόσπονδων χωρών και αποτελείται από εκπροσώπους είτε του λαού, είτε του Κοινοβουλίου, είτε της Κυβέρνησης κάθε χώρας. Χαρακτηριστική για τον αντισταθμιστικό ρόλο της δεύτερης Βουλής είναι η μορφή που πήρε ο θεσμός της ελληνικής Γερουσίας στο ελληνικό Σύνταγμα του 1844, κατά το οποίο οι γερουσιαστές διορίζονται ισόβιοι από τον μονάρχη, ακριβώς για να αποδυναμωθεί ο θεσμός της (πρώτης) Βουλής, της οποίας τα μέλη εκλέγονται από το Εκλογικό Σώμα.

6. Στη σύγχρονη πολυκομματική και πλουραλιστική Δημοκρατία, όπως θέλει να είναι και η ελληνική, υπέρ της καθιέρωσης ενός δεύτερου νομοθετικού σώματος υπάρχουν πολλά επιχειρήματα. Παράλληλα προς την εκπροσώπηση του λαού ως συνόλου, του λαού υπό την πολιτική του — πλασματική— ενότητα, χρήσιμη θα ήταν και η έκφραση του λαού στη δυναμική και πραγματική του διάσταση ως κοινωνίας, με τις πολλαπλές και αλληλοσυγκρουόμενες οργανωμένες δυνάμεις της.

7. Ο θεσμός της Βουλής, στο σύνολό του, συζητήθηκε ιδιαίτερα στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή. Ο συγγραφέας αυτού του βιβλίου ως Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας διατύπωσε τότε ορισμένες βασικές κριτικές παρατηρήσεις. Κεντρικό αίτημα της Γενικής Εισήγησης της Μειοψηφίας του 1975 ήταν η *αναβάθμιση* του ρόλου της Βουλής ιδιαίτερα στο επίπεδο της θεσμικής σχέσης της με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. Η γνώση της κριτικής που διατυπώθηκε το 1975 είναι ίσως χρήσιμη για την παρακολούθηση της θεσμικής εξέλιξης της Βουλής τόσο με τη *συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, όσο και με τις σχετικές τροπολογίες του *Κανονισμού της Βουλής*. Παραθέτουμε γι' αυτό ορισμένες γενικές της σκέψεις:

«Κύριοι συνάδελφοι, όταν νομοθετούμε, επιτελούμε δύο έργα: Πρώτον, θέτουμε πολιτικούς στόχους. Η νομοθεσία είναι πολιτική πράξη. Είναι θέ-

ση πολιτικών στόχων. Δεύτερον, μετατρέπομε τους αποσαφηνισμένους πολιτικούς στόχους μας σε κανόνες δικαίου. Ποιοι είναι οι πολιτικοί στόχοι τους οποίους η Βουλή κατά την γνώμη μας, θα έπρεπε να έχει νομοθετώντας στο κεφάλαιο του Συντάγματος περί Βουλής; Προκύπτει αυτό από το άρθρο I περί κοινοβουλευτικής μορφής του πολιτεύματος και από τη θέση της πλειοψηφίας, η οποία ισχυρίζεται ότι θέλει να θεσπίσει κοινοβουλευτικό σύστημα. Ξεκίνημά μου για να διαγνώσω τους πολιτικούς νομοθετικούς μας στόχους είναι η έννοια της κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Κακώς λέγεται ότι η κοινοβουλευτική Δημοκρατία σημαίνει μόνο την εξάρτηση της Κυβερνήσεως από την Βουλή. Βεβαίως σημαίνει και αυτό. Αυτό όμως είναι το δεύτερο, το οποίον προκύπτει από την πρωταρχικότητα αυτού του Σώματος. Διότι η Βουλή είναι πολιτικά το πρωταρχικό όργανο. Γι' αυτό θέλομε την Κυβέρνηση εξαρτημένη από αυτό. Γι' αυτό προτείνω —και θα ήθελα να ακούσω τον αντίλογο, εάν υπάρχει—τους εξής πολιτικούς στόχους, οι οποίοι θα προσδιορίζουν την εξειδίκευση και τη διατύπωση κανόνων δικαίου.

Πρώτος στόχος της νομοθεσίας μας περί Βουλής, κύριοι συνάδελφοι, πρέπει να είναι η πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας. Βουλή είναι το όργανο το οποίον πραγματώνει κατ' εξοχήν, σε μία πολιτεία, την λαϊκή κυριαρχία. Δεύτερος στόχος πρέπει να είναι η δημιουργία δυνατοτήτων κοινοβουλευτικού ελέγχου και, τρίτος στόχος πρέπει να είναι η δυνατότητα σχηματισμού βιώσιμης κυβέρνησης. Αυτή η διατύπωση δεν είναι θεωρητική τοποθέτηση, αλλά δημιουργεί υποχρεώσεις και σε μας και σε σας. Η διατύπωση αυτών των πολιτικών στόχων, των πολιτικών κριτηρίων, θα πρέπει να αποτελεί τη βάση των διαφόρων θεμελιώσεων. Με βάση αυτά τα κριτήρια, θα κριθεί το σχέδιο Συντάγματος. Θα περιορισθώ σε δύο ομάδες παρατηρήσεων.

Πρώτον, το σχέδιο περιλαμβάνει σημεία, τα οποία δεν θα έπρεπε να υπάρχουν, διότι αναιρούν μία από τις αρχές-πολιτικούς στόχους, τους οποίους συμφωνούμε ότι επιδιώκει το περι Βουλής δίκαιο του Συντάγματος. Δεύτερον, υπάρχουν στοιχεία τα οποία λείπουν από το σχέδιο. Η παράλειψή τους, ούτε δικαιώνεται από τις αρχές-πολιτικούς στόχους, που θέτομε, ούτε εάν υπήρχαν θα παραβίαζαν αυτούς τους πολιτικούς στόχους».

III. Σύγκληση της Βουλής και διάρκεια της θητείας της

1. Σύμφωνα με το άρθρο 51 § 3 εδ. α, «οι βουλευτές εκλέγονται με άμεση καθολική και μυστική ψηφοφορία από τους πολίτες που έχουν εκλογικό δικαίωμα, όπως νόμος ορίζει». Η Βουλή, που εκλέγεται, έχει, κατά το Σύνταγμα, *διάρκεια τεσσάρων συνεχών ετών* που αρχίζει από την ημέρα της διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών. Το χρονικό διάστημα των τεσσάρων ετών ονομάζεται *βουλευτική περίοδος*.

2. Την *έναρξη των εργασιών* κάθε βουλευτικής περιόδου κηρύσσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αυτοπροσώπως ή διά του Πρωθυπουργού, όπως ορίζει το άρθρο 40 § 1 του Συντάγματος και το άρθρο 2 του Κανονισμού της Βουλής (στο εξής: ΚτΒ). Μόλις λήξει η βουλευτική περίοδος, με την πάροδο δηλαδή των τεσσάρων ετών, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κηρύσσει τη *λήξη* της (άρθρο 40 § 1 του Συντάγματος και άρθρο 23 § 2 ΚτΒ), ενώ με προεδρικό διάταγμα, που προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, διατάσσεται η διενέργεια γενικών βουλευτικών εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες και ορίζεται η σύγκληση της νέας Βουλής σε άλλες τριάντα ημέρες (άρθρο 53 § 1 εδ. β).

3. Τον κανόνα της τετραετούς διάρκειας κάθε βουλευτικής περιόδου διασπούν οι περιπτώσεις (πρώρης) *διάλυσης της Βουλής, πριν* δηλαδή από την παρέλευση της τετραετίας (βλ. παρακάτω VIII), αλλά και ορισμένες εξαιρετικές περιπτώσεις *επιμήκυνσης* του χρόνου της βουλευτικής περιόδου *άνω των τεσσάρων ετών*:

α) Κατά το άρθρο 53 § 3, η βουλευτική περίοδος παρατείνεται σε *περίπτωση πολέμου* σε όλη του τη διάρκεια. Αν η Βουλή έχει διαλυθεί, η διενέργεια εκλογών αναστέλλεται έως το τέλος του πολέμου ενώ για το διάστημα αυτό ανακαλείται η Βουλή που είχε διαλυθεί.

β) Κατά το άρθρο 48 §§ 2 έως 4, στην περίπτωση κήρυξης της χώρας σε κατάσταση ανάγκης, η Βουλή συγκαλείται υποχρεωτικά, ακόμη κι αν αυτή έχει διαλυθεί ή έχει λήξει η βουλευτική περίοδος, προκειμένου να εγκρίνει το διάταγμα που ορίζει τα μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης ανάγκης, καθώς και την παράταση των μέτρων αυτών.

γ) Κατά το άρθρο 34 § 2 του Συντάγματος και το άρθρο 151 του ΚτΒ, εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αδυνατεί να ασκήσει τα καθήκοντά του για διάστημα μεγαλύτερο των τριάντα ημερών, συγκαλείται υποχρεωτικά εντός δεκαπέντε ημερών η Βουλή, ακόμη κι αν έχει διαλυθεί, προκειμένου

να αποφασίσει αν συντρέχει ανάγκη εκλογής νέου Προέδρου. Η Βουλή αυτή, πάντως, που συγκαλείται μετά τη λήξη της βουλευτικής περιόδου ή μετά τη διάλυσή της, δεν μπορεί να εκλέξει νέο Πρόεδρο Δημοκρατίας, εφ' όσον, κατά το άρθρο 32 § 5 εδ. β, η εκλογή του αρχηγού του κράτους αναβάλλεται ώσπου να συγκροτηθεί η νέα Βουλή.

4. Το Σύνταγμά μας γνωρίζει τρία είδη βουλευτικών συνόδων:

α) Την *τακτική σύνοδο*, η οποία συγκαλείται μία φορά το χρόνο, είτε αυτοδικαίως την πρώτη Δευτέρα του Οκτωβρίου (άρθρο 64 § 1), είτε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με προεδρικό διάταγμα (άρθρο 40 § 1 και άρθρο 22 § 1 ΚτΒ). Σύμφωνα με τα άρθρα 64 § 1 και 40 § 1, παρέχεται, συνεπώς, η δυνατότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να συγκαλέσει τη Βουλή σε τακτική σύνοδο νωρίτερα από την ημέρα της αυτοδίκαιης σύγκλησής της. Η λήξη των εργασιών κάθε τακτικής συνόδου κηρύσσεται με προεδρικό διάταγμα. Κατά τη διάρκεια της τακτικής συνόδου η Βουλή υποχρεούται να ψηφίσει τον κρατικό προϋπολογισμό (άρθρο 79 § 1) είτε σχετικό ειδικό νόμο, εφ' όσον η διοίκηση των εσόδων και των εξόδων είναι ανέφικτη βάσει του προϋπολογισμού (άρθρο 79 § 4). Η διάρκεια της τακτικής συνόδου προσδιορίζεται βάσει των εξής συνταγματικών κανόνων:

αα) Σύμφωνα με το άρθρο 64 § 2 εδ. α, η διάρκεια της τακτικής συνόδου δεν μπορεί να είναι συντομότερη από πέντε μήνες, χωρίς να συνυπολογίζεται ο χρόνος της αναστολής των εργασιών της.

ββ) Σύμφωνα με το άρθρο 40 §§ 2 και 3 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, μία μόνο φορά, να αναστείλει τις εργασίες της τακτικής συνόδου, είτε αναβάλλοντας την έναρξη, είτε διακόπτοντας την εξακολούθησή της. Η αναστολή των εργασιών δεν επιτρέπεται να διαρκέσει περισσότερο από τριάντα ημέρες, ούτε να επαναληφθεί κατά την ίδια σύνοδο χωρίς τη συγκατάθεση της Βουλής. γγ) Σύμφωνα με το άρθρο 64 § 2 εδ. β, η τακτική σύνοδος παρατείνεται υποχρεωτικά ώσπου να εγκριθεί ο προϋπολογισμός ή να ψηφισθεί ο σχετικός ειδικός νόμος.

β) Την *έκτακτη σύνοδο*, την οποία συγκαλεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κάθε φορά που το κρίνει εύλογο (άρθρο 40 § 1). Το Σύνταγμα δεν ορίζει τη διάρκεια της έκτακτης συνόδου, ούτε τους λόγους σύγκλησής της. Κατά τη διάρκεια της έκτακτης συνόδου μπορεί, συνεπώς, η Βουλή να ασκεί όλες της τις αρμοδιότητες, εκτός από αυτή της ψήφισης του προϋπολογισμού, όπου απαιτείται τακτική σύνοδος (άρθρο 79 § 1).

γγ) Την *ειδική σύνοδο*, την οποία προβλέπει το Σύνταγμα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, στις οποίες η Βουλή συγκαλείται υποχρεωτικά. Για να

συνέλθει η Βουλή σε ειδική σύνοδο, θα πρέπει να μη βρίσκεται σε τακτική ή έκτακτη σύνοδο. Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής:

αα) Σύμφωνα με το άρθρο 34 § 2 του Συντάγματος και 151 ΚτΒ, αν η αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του παρατείνεται πέρα από τριάντα ημέρες, τότε *συγκαλείται* υποχρεωτικά η Βουλή *για να αποφασίσει αν συντρέχει ανάγκη εκλογής* νέου Προέδρου.

ββ) Εάν η Βουλή είναι απύσχα, κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, *συγκαλείται* σε ειδική σύνοδο προκειμένου να εκλέξει *τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας* (άρθρο 32 § 5 εδ. γ).

γγ) Κατά το άρθρο 84 § 1, η Βουλή, εάν οι εργασίες της είχαν διακοπεί, *συγκαλείται* υποχρεωτικά σε διάστημα δεκαπέντε ημερών προκειμένου να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης προς τη νέα Κυβέρνηση.

δδ) Σύμφωνα με το άρθρο 48 §§ 2 και 3, η Βουλή *συγκαλείται* υποχρεωτικά σε ειδική σύνοδο για να εγκρίνει το διάταγμα εφαρμογής του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας, για τη σύσταση εξαιρετικών δικαστηρίων και την αναστολή συνταγματικών διατάξεων και ακόμη για την παράταση της ισχύος των μέτρων αυτών.

IV. Οργάνωση της Βουλής

1. Η ομαλή και αποτελεσματική διεξαγωγή των εργασιών της Βουλής έχει ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του πολιτεύματος. Το Σύνταγμα θεσπίζει στα άρθρα 64 έως και 72 βασικούς κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας της Βουλής, που εξειδικεύονται και συμπληρώνονται από τα σχετικά άρθρα του Κανονισμού της Βουλής.

2. Ο ισχύων Κανονισμός της Βουλής (ΚτΒ) ψηφίστηκε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 65 § 1, στην Ολομέλεια της Βουλής, στις συνεδριάσεις της 1 και 3 Ιουνίου 1987 (ΦΕΚ Α 106/24 Ιουνίου 1987). Ο Κανονισμός της Βουλής έχει ως συνταγματικά καθορισμένο αντικείμενο ρύθμισης την εσωτερική λειτουργία της (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 17).

3. Η αρχή της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της Βουλής, που θεσπίζει το άρθρο 65 § 1 του Συντάγματος, διασφαλίζεται κυρίως μέσα από τις διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής, που ορίζουν τη σύνθεση του προεδρείου της Βουλής, το χρόνο που παρέχεται στους ομιλητές, τη δια-

σφάλιση δικαιωμάτων στην κοινοβουλευτική μειοψηφία, κ.ο.κ. Η αναβάθμιση του ρόλου της Βουλής και των βουλευτών εξαρτάται απολύτως από τις ειδικές προβλέψεις του Κανονισμού της. Παρ' ότι η απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής για την αναθεώρηση του Κανονισμού του 1975, η οποία ελήφθη τον Οκτώβριο του 1985, ήταν ομόφωνη, η ψήφιση του νέου Κανονισμού δεν έγινε ομοφώνως. Πολλές επιφυλάξεις διατυπώθηκαν για την αποτελεσματικότητα πολλών διατάξεων του Κανονισμού της Βουλής, ως προς τον εκδημοκρατισμό και τον εκσυγχρονισμό των παλαιών κοινοβουλευτικών θεσμών και διαδικασιών. Είναι όμως κοινά αποδεκτό ότι ο νέος Κανονισμός επέφερε σημαντικές μεταρρυθμίσεις τόσο σε θέματα οργάνωσης της Βουλής, όσο και σε θέματα νομοθεσίας και άσκησης κοινοβουλευτικού ελέγχου. Οι κυριότερες νέες ρυθμίσεις είναι: α) η διεύρυνση του προεδρείου της Βουλής με την προσθήκη μελών από την αντιπολίτευση (άρθρο 6 § 2), β) η λειτουργία των ειδικών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών με άλλους όρους απ' ό,τι προβλεπόταν παλαιότερα (άρθρα 31 §§ 1, 2 και 4 ΚτΒ και 42-43 ΚτΒ), γ) η ελάττωση των πειθαρχικών ποινών των βουλευτών (άρθρα 75-82 ΚτΒ), δ) η εκλογίκευση της συζήτησης των νομοσχεδίων και των τροπολογιών, η ελάττωση του χρόνου των αγορεύσεων των μελών της Κυβέρνησης και των προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων (άρθρα 95, 96, 97, 99 ΚτΒ), ε) η ίδρυση του οργάνου της Διάσκεψης των Προέδρων (άρθρα 13-14 ΚτΒ), στ) η σύσταση επιτροπών για θέματα μεγάλου ενδιαφέροντος (άρθρα 44-45 ΚτΒ), ζ) η καθιέρωση επίκαιρων ερωτήσεων και επερωτήσεων (άρθρα 129, 130, 131, 138 ΚτΒ), η) η ρύθμιση της διαδικασίας εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας με φανερή ψηφοφορία (άρθρο 140 ΚτΒ), θ) η καθιέρωση των συζητήσεων προ ημερησίας διατάξεως (άρθρο 143 ΚτΒ).

4. Έντονα επικρίθηκαν οι διατάξεις του Κανονισμού που αφορούν τα κατεπείγοντα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων (άρθρο 109 ΚτΒ). Αλλά και η διαδικασία της «οργανωμένης συζήτησης» των νομοσχεδίων που έχουν περάσει από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές αποτελεί γενίκευση της διαδικασίας του επείγοντος στα περισσότερα νομοσχέδια που συζητούνται στη Βουλή.

5. Οι τρεις ωστόσο νέες τροποποιήσεις του Κανονισμού της Βουλής, που ψηφίστηκαν ομοφώνως τον Ιούλιο του 1990 από το Κοινοβούλιο (ΦΕΚ 11.7.1990, τχ. Α', αρ. φ. 92), ενισχύουν τη θέση της αξιωματικής αντιπολίτευσης και ενδυναμώνουν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Οι τροποποιήσεις αυτές είναι οι εξής:

α) Καθιερώνεται η υποχρέωση του Πρωθυπουργού να απαντά προφορικά σε γραπτές ερωτήσεις που του υποβάλλουν οι Πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων, έως δύο φορές το μήνα (άρθρο 128 Α ΚτΒ).

β) Δίνεται το αυτοτελές δικαίωμα στην αξιωματική αντιπολίτευση να προκαλεί δύο συζητήσεις και στο τρίτο σε δύναμη κόμμα της Βουλής μία συζήτηση «προ ημερησίας διατάξεως» (νέα § 2 του άρθρου 143).

γ) Υποχρεώνονται οι υποψήφιοι για θέσεις διοικητών, προέδρων και γενικών διευθυντών, που προτείνονται από την Κυβέρνηση και που παρουσιάζονται στην 15μελή Επιτροπή της Βουλής, να καταθέτουν, μαζί με το βιογραφικό τους σημείωμα και ορισμένα δικαιολογητικά (πρόσθετη § 4 του άρθρου 49Α). Η συγκρότηση Επιτροπής Δημοσίων Επιχειρήσεων, Τραπεζών και Οργανισμών Κοινής Ωφελείας, προκειμένου να διατυπώνει γνώμη για την καταλληλότητα των προτεινομένων σε διευθυντικές θέσεις ν.π.δ.δ., προβλέπεται από το άρθρο 49Α ΚτΒ, που προστέθηκε στις 13.9.1989 (ΦΕΚ 200 Α/15.9.1989).

6. Τα τέσσερα βασικότερα προβλήματα οργάνωσης των εργασιών της Βουλής αναφέρονται:

α) στη συγκρότηση της Βουλής σε σώμα, στη σύνθεση και στις αρμοδιότητες του προεδρείου (βλ. 7), β) στις αρμοδιότητες της Ολομέλειας και των Τμημάτων της Βουλής (βλ. 8), γ) στις επιτροπές της Βουλής (βλ. 9), δ) στη δημοσιότητα των συνεδριάσεων, την απαρτία και τα σχετικά με την τήρηση των Πρακτικών (βλ. 10).

7. Η Βουλή συγκροτείται σε σώμα με την εκλογή του προεδρείου της, κατά το άρθρο 65 § 2. Το προεδρείο της Βουλής εκλέγεται από τα μέλη της και απαρτίζεται από τον πρόεδρο της Βουλής, πέντε αντιπροέδρους, τρεις κοσμήτορες και έξι γραμματείς (άρθρο 6 § 1 ΚτΒ). Το προεδρείο αποτελείται από μέλη των τριών μεγαλύτερων κοινοβουλευτικών ομάδων, όπως ορίζει το άρθρο 6 § 2 ΚτΒ. Σύμφωνα με το άρθρο 9 § 1 ΚτΒ η θητεία του προέδρου και των αντιπροέδρων διαρκεί όσο και η βουλευτική περίοδος ενώ η θητεία των άλλων μελών των προεδρείου διαρκεί όσο και η τακτική σύνοδος για την οποία εκλέχθηκαν. Ο Κανονισμός ρυθμίζει διεξοδικά τη σύνθεση του προσωρινού προεδρείου, αμέσως μετά τις εκλογές, και τη διαδικασία εκλογής του οριστικού προεδρείου, με τη σύνθεση που μόλις αναφέρθηκε. Οι αρμοδιότητες των μελών του προεδρείου της Βουλής ορίζονται στα άρθρα 11 και 12 ΚτΒ. Ο νέος Κανονισμός που ψηφίστηκε το 1987, προβλέπει στο άρθρο 13 και 14 ένα νέο όργανο, τη *διάσκηψη των Προέδρων*, που αποτελείται από τον πρόεδρο της Βουλής, τους

αντιπροέδρους της Βουλής, τους προέδρους των διαρκών και ειδικών επιτροπών, τους προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων και έναν ανεξάρτητο βουλευτή ως εκπρόσωπο των ανεξαρτήτων.

8. Η Βουλή ασκεί τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, και, κατά κανόνα, το νομοθετικό της έργο σε *Ολομέλεια* (άρθρα 70 §§ 1 και 5 και άρθρα 21-24 ΚτΒ).

α) Το Σύνταγμα όμως προβλέπει τη *δυνατότητα συγκρότησης δύο Τμημάτων* (άρθρο 70 και άρθρα 25-28 ΚτΒ). Η λειτουργία τους αποφασίζεται από τη Βουλή στην αρχή κάθε συνόδου, με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, μετά από πρόταση του προέδρου της Βουλής. Κάθε Τμήμα, εάν αποφασιστεί η σύστασή του, αποτελείται από τους μισούς βουλευτές. Οι βουλευτές χωρίζονται έτσι σε δύο Τμήματα. Η σύνθεση κάθε Τμήματος ανταποκρίνεται στην αναλογία της δύναμης των κομμάτων. Στην Ολομέλεια της Βουλής υπάγονται αποκλειστικά (άρθρο 72) όλα εκείνα τα θέματα που έχουν ιδιαίτερη πολιτική σημασία, όπως ο κανονισμός της, νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που αναφέρονται στην προστασία και στην άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, στη χορηγία του Προέδρου της Δημοκρατίας, στην ευθύνη των Υπουργών, στην κατάσταση πολιορκίας, κ.ά. Επίσης, στην Ολομέλεια υπάγεται κάθε θέμα που προβλέπει γι' αυτό ειδικά το Σύνταγμα. Η Ολομέλεια ψηφίζει ακόμη τον προϋπολογισμό και τον απολογισμό του κράτους και της Βουλής. (Κατά της κατάτμησης της Βουλής σε τμήματα, βλ. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 141 επ.)

β) Το νομοθετικό έργο της Βουλής, κατά τη διάρκεια της διακοπής των εργασιών της και με εξαίρεση των νομοθετημάτων που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας, ασκείται από το *Τμήμα Διακοπών* (άρθρο 71 και άρθρα 29 και 30 ΚτΒ). Το Τμήμα Διακοπών απαρτίζεται από το ένα τρίτο του όλου αριθμού των βουλευτών. Στην τρέχουσα κοινοβουλευτική πρακτική η διάταξη αυτή υλοποιείται με την κατανομή του όλου αριθμού των βουλευτών σε τρεις ομάδες, οι οποίες στελεχώνουν (κατά την αναλογία της δύναμης των κομμάτων) το Τμήμα Διακοπών για καθέναν από τους τρεις μήνες των θερινών διακοπών. Η συγκρότηση, αλλά ιδίως ο τρόπος λειτουργίας, των Τμημάτων της Βουλής και ιδιαίτερα του τμήματος διακοπών έρχεται να υπογραμμίσει τη συνεχώς αυξανόμενη πολιτική αποδυνάμωση και υποτίμηση του ρόλου της Βουλής στην πράξη. Ο αριθμός των εισαγομένων νομοσχεδίων και η ταχύτητα με την οποία μεθοδεύεται η συζήτηση και η ψήφισή τους υποβιβάζουν τη Βουλή σε απλό μηχανισμό αποδοχής των κυβερνητικών αποφάσεων.

9. Οι προβλεπόμενες από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό επιτροπές είναι:

α) Οι *κοινοβουλευτικές (ή διαρκείς) επιτροπές* (άρθρο 68 § 1), που επεξεργάζονται νομοσχέδια και προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή. Σύμφωνα με τα άρθρα 31-41 ΚτΒ οι διαρκείς, όπως τις ονομάζει ο Κανονισμός, επιτροπές είναι οι εξής: αα) μορφωτικών υποθέσεων, ββ) εθνικής άμυνας και εξωτερικών υποθέσεων, γγ) οικονομικών υποθέσεων, δδ) κοινωνικών υποθέσεων, εε) δημόσιας διοίκησης, δημόσιας τάξης και δικαιοσύνης, στ) παραγωγής και εμπορίου. Οι διαρκείς επιτροπές συγκροτούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής είτε στην αρχή κάθε τακτικής συνόδου, προκειμένου για διαρκείς επιτροπές που λειτουργούν παράλληλα με τις εργασίες της Ολομέλειας της Βουλής, είτε κατά την έναρξη της λειτουργίας του Τμήματος Διακοπής της Βουλής, προκειμένου για διαρκείς επιτροπές που λειτουργούν κατά την περίοδο εργασιών του Τμήματος Διακοπής της Βουλής. Κάθε διαρκής επιτροπή της Βουλής αποτελείται από 37 έως 50 βουλευτές και συγκροτείται ανάλογα με τη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξαρτητών. Οι διαρκείς επιτροπές εξετάζουν και επεξεργάζονται τα σχέδια και τις προτάσεις νόμων αρμοδιότητας των υπουργείων που σχετίζονται με τα αντίστοιχα αντικείμενά τους. Η διαρκής επιτροπή οικονομικών υποθέσεων επεξεργάζεται τον προϋπολογισμό του κράτους.

β) Οι *ειδικές επιτροπές* (π.χ. άρθρο 76 § 6 του Συντάγματος και άρθρα 42 και 43 ΚτΒ), που συνιστώνται όταν κρίνονται αναγκαίες για την επεξεργασία και εξέταση *συγκεκριμένων* σχεδίων ή προτάσεων νόμων και λειτουργούν έως την ολοκλήρωση του έργου για το οποίο ειδικώς συστάθηκαν και πάντως διαλύονται αυτοδικαίως με τη λήξη των εργασιών της τακτικής συνόδου, κατά την οποία συγκροτήθηκαν. Τη συγκρότησή τους ζητά, συνήθως, η Κυβέρνηση. Οι ειδικές επιτροπές αποτελούνται από 20 έως 30 βουλευτές κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων.

γ) Οι *επιτροπές για εθνικά ή γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα* (άρθρα 44 και 45 ΚτΒ), που συνιστώνται με απόφαση της Βουλής, η οποία ορίζει και το αντικείμενο της μελέτης τους, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης ή των προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων και αποτελούνται από 20 έως 30 βουλευτές κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων. Οι επιτροπές αυτές λειτουργούν όσο χρόνο απαιτεί το αντικείμενό τους, διαλύονται πάντως αυτοδικαίως με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου ή τη διάλυση της Βουλής. Έργο των επιτροπών αυτών είναι να συντάξουν έκθεση που έχει συμβουλευτικό μόνο χαρακτήρα, για το ζήτημα που αποτέλεσε την αιτία της σύστασής τους, και να το υποβάλουν στη Βουλή και στην Κυβέρνηση.

δ) Οι επιτροπές εσωτερικών θεμάτων της Βουλής (άρθρα 46-48 ΚτΒ) είναι οι εξής: αα) η επιτροπή Κανονισμού της Βουλής που συγκροτείται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου, ββ) η επιτροπή οικονομικών της Βουλής και γγ) η επιτροπή βιβλιοθήκης της Βουλής. Οι δύο τελευταίες επιτροπές συνιστώνται στην αρχή κάθε συνόδου.

ε) Οι επιτροπές διεθνών σχέσεων της Βουλής (άρθρο 49 ΚτΒ), που συγκροτούνται από τον Πρόεδρο της Βουλής, όταν αυτό προβλέπεται από τις διεθνείς συνθήκες ή όταν κρίνεται απαραίτητο για τη συνεργασία της ελληνικής Βουλής με τα κοινοβούλια άλλων χωρών και με το ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

στ) Η επιτροπή δημοσίων επιχειρήσεων, τραπεζών και οργανισμών κοινής ωφελείας (άρθρο 49Α ΚτΒ), που συγκροτείται στην αρχή κάθε βουλευτικής περιόδου και λειτουργεί σε όλη τη διάρκειά της. Αποτελείται από δεκαπέντε βουλευτές, κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων, που έργο τους έχουν να διατυπώνουν γνώμη για όσους προτείνονται από την Κυβέρνηση σε θέσεις Προέδρου του Διοικητικού Συμβουλίου, ή Διοικητού, ή Διευθύνοντος Συμβούλου στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, που ορίζει η § 6 του άρθρου 49Α.

ζ) Οι εξεταστικές επιτροπές (άρθρο 68 § 2 και 144-148 ΚτΒ), που αποτελούν μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ειδικά για τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών σε θέματα που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική και την εθνική άμυνα απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Στις επιτροπές αυτές αναγνωρίζονται οι αρμοδιότητες που προβλέπει ο κώδικας ποινικής δικονομίας στον ανακριτή (βλ. αναλυτικά παρακάτω VI, 4).

η) Η ειδική εξεταστική επιτροπή του άρθρου 86 § 3 (και του άρθρου 155 § 7 και 8 ΚτΒ) συγκροτείται από βουλευτές και ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς, μετά από αίτηση υπουργού και υφυπουργού που έχει κατηγορηθεί, κατά το άρθρο 86 του Συντάγματος, χωρίς να έχει περατωθεί η σχετική διαδικασία, προκειμένου να ελεγχθεί η κατηγορία.

10. α) Στο άρθρο 66 § 1 το Σύνταγμά μας κατοχυρώνει την αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων της Βουλής. Η αρχή αυτή υλοποιείται με την παρουσία ακροατών και τη μετάδοση όσων συμβαίνουν στο χώρο της Βουλής από τα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Η μεθόδευση (λ.χ. η τηλεσκοπνοθεσία) της τηλεοπτικής μετάδοσης μιας σημαντικής συνεδρίασης (λ.χ. σε επίπεδο αρχηγών κομμάτων), ενδέχεται πάντως να νοθεύει την αρχή αυτή στο μέτρο που η τηλεσκοπνοθεσία μπορεί να τονίζει ή να παραβλέπει στιγμές της συζήτησης κι έτσι να κατευθύνει σκόπιμα την προσοχή του

θεατή. Είναι δυνατή η, κατ' εξαίρεση, μυστική συνεδρίαση, εάν ύστερα από αίτηση της κυβέρνησης ή δεκαπέντε βουλευτών, αποφασίσει θετικά η Βουλή κατά πλειοψηφία.

β) Στο Σύνταγμα δεν υπάρχει διάταξη που να επιβάλλει συγκεκριμένη απαρτία για τη διεξαγωγή των συζητήσεων. Για να ληφθεί απόφαση, όμως, πρέπει να ψηφίσει υπέρ η απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, η οποία δεν μπορεί ποτέ να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 67). Η πρακτική συνέπεια της διάταξης αυτής είναι να συζητούνται θέματα με παρόντες ελάχιστους βουλευτές και να ψηφίζονται με την προσέλευση βουλευτών που δεν παρακολούθησαν τη σχετική συζήτηση.

γ) Τα Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής τηρούνται, επικυρώνονται και δημοσιεύονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 61 ΚτΒ.

V. Αρμοδιότητες της Βουλής — συστηματική καταγραφή

1. Πρωταρχικές αρμοδιότητες της Βουλής είναι οι νομοθετικές. Ειδικότερα:

α) Είναι η μόνη αρμόδια για την αναθέωση του Συντάγματος (άρθρο 110). Η αρμοδιότητα αυτή εξετάζεται στον Α' τόμο (Θεωρητικό Θεμέλιο, § 10).

β) Ψηφίζει τους νόμους (άρθρο 26 §§ 1 και 73-77). Η αρμοδιότητα αυτή εξετάζεται στο πλαίσιο της νομοθετικής λειτουργίας (παρακάτω VII).

γ) Ψηφίζει τον προϋπολογισμό, τον απολογισμό και τον γενικό ισολογισμό (άρθρο 79). Η ψήφιση του προϋπολογισμού εξετάζεται παρακάτω VII.

δ) Είναι μόνη αρμόδια για την ψήφιση του Κανονισμού της Βουλής (άρθρο 65 § 1). Η αρμοδιότητα αυτή εξετάζεται στον Α' τόμο (Θεωρητικό Θεμέλιο, § 17).

ε) Κρίνει με απόφασή της, μετά από πρόταση της Κυβέρνησης, εάν θα θέσει σε εφαρμογή το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας (άρθρο 48 § 1) και εάν θα παρατείνει τα μέτρα που η κατάσταση ανάγκης συνεπάγεται (άρθρο 48 §§ 3 και 4). (Βλ. παρακάτω VII.)

στ) Επικυρώνει τις διεθνείς συμβάσεις κατά το άρθρο 28 § 1. (Βλ. παρακάτω VII.)

ζ) Καθορίζει την αποζημίωση και τις ατέλειες των βουλευτών (άρθρο 63 §§ 1-2).

2. Η Βουλή, παράλληλα με τις νομοθετικές αρμοδιότητες, είναι το όργανο του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Ο *κοινοβουλευτικός έλεγχος* ασκείται από την Ολομέλεια της Βουλής (άρθρο 70 § 6 του Συντάγματος και άρθρο 124 § 2 ΚτΒ) κάθε Τρίτη και Παρασκευή (άρθρο 53 § 1 ΚτΒ). Οι βασικές μορφές κοινοβουλευτικού ελέγχου ενδεικτικώς απαριθμούνται από το Σύνταγμα και συμπληρώνονται από τον Κανονισμό, ως εξής:

- α) αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων
 - β) αναφορές
 - γ) ερωτήσεις και επίκαιρες ερωτήσεις
 - δ) επερωτήσεις και επίκαιρες επερωτήσεις
 - ε) η «ώρα του Πρωθυπουργού»
 - στ) η κλήτευση του υπουργού
 - ζ) συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως
 - η) εξεταστικές επιτροπές
 - θ) η πρόταση δυσπιστίας.
- (Βλ. αναλυτικά, παρακάτω VI.)

3. Ορισμένες αρμοδιότητες της Βουλής έχουν *δικαστικό χαρακτήρα*. Πρόκειται για τις εξής:

- α) Παροχή άδειας για την ποινική δίωξη βουλευτών κατά τα άρθρα 61 §§ 2 και 62 (βλ. παρακάτω IX, 7).
- β) Άσκηση ποινικής δίωξης κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 49 (βλ. παρακάτω § 16 VI).
- γ) Άσκηση ποινικής δίωξης κατά των Υπουργών και των Υφυπουργών, σύμφωνα με το άρθρο 86 (βλ. παρακάτω § 15 XII).
- δ) Παροχή της κατά το άρθρο 47 § 2 συγκατάθεσης προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για την απονομή χάριτος σε Υπουργό που καταδικάστηκε, σύμφωνα με το άρθρο 86.

4. Εκτός από τις παραπάνω αρμοδιότητες, το Σύνταγμα έχει αναθέσει και ορισμένα άλλα έργα στη Βουλή που είναι *ποικίλης φύσης* και αντικειμένου και που δεν μπορούν (ούτε θα ήταν ακριβές) να υπαχθούν συστηματικά στις προηγούμενες αρμοδιότητες. Εδώ ανήκουν μεταξύ των άλλων:

- α) η εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας (άρθρα 32 και 34),
- β) η παροχή συγκατάθεσης για αναστολή των εργασιών της Βουλής για χρόνο που υπερβαίνει τις τριάντα ημέρες (άρθρο 40 §§ 2 και 3),

γ) η απόφαση για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα ή για ψηφισμένο νομοσχέδιο που αφορά σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, το οποίο προκηρύσσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρο 44 § 2 εδ. α και β).

VI. Ο κοινοβουλευτικός έλεγχος

1. Τα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου της Κυβέρνησης είναι τα εξής: α) ο συνήθης κοινοβουλευτικός έλεγχος (παρακάτω 2), β) ο επίκαιρος κοινοβουλευτικός έλεγχος (βλ. παρακάτω 3), γ) η συζήτηση προ ημερησίας διατάξεως (βλ. παρακάτω 4), δ) η σύσταση εξεταστικής επιτροπής (βλ. παρακάτω 5) και ε) η θέση ζητήματος εμπιστοσύνης (βλ. παρακάτω 6).

2. Για τον *συνήθη κοινοβουλευτικό έλεγχο* προβλέπονται οι εξής διαδικασίες:

α. Η *κλήτευση υπουργού ή υφυπουργού στη Βουλή*. Σύμφωνα με το άρθρο 66 § 3 του Συντάγματος, η Βουλή και οι κοινοβουλευτικές επιτροπές έχουν δικαίωμα να ζητήσουν την παρουσία του υπουργού ή του υφυπουργού ο οποίος είναι αρμόδιος για τα θέματα που συζητούν.

β. Η *αίτηση κατάθεσης εγγράφων* (άρθρο 133 ΚτΒ). Οι βουλευτές μπορούν να ζητούν από τους αρμόδιους υπουργούς, με *γραφτή αίτησή* τους προς τη Βουλή, την κατάθεση εγγράφων που αφορούν *δημόσια υπόθεση*. Η αίτηση διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό, ο οποίος οφείλει μέσα σε είκοσι ημέρες από την παραλαβή της είτε να αποστείλει στη Βουλή το ζητούμενο έγγραφο, είτε να αναφέρει τους λόγους για τους οποίους η κατάθεση συγκεκριμένων εγγράφων δεν είναι δυνατή. Ο υπουργός υποχρεούται να μην καταθέτει έγγραφα που αφορούν διπλωματικό ή στρατιωτικό απόρρητο ή μυστικό σχετικό με την ασφάλεια του κράτους. Τα έγγραφα, που αποστέλλονται, διαβιβάζονται στον ενδιαφερόμενο βουλευτή. Αν αυτός κρίνει ότι δεν του παραδόθηκαν τα έγγραφα εμπροθέσμως δικαιούται να καταθέσει επερώτηση (άρθρο 134 § 2 ΚτΒ).

γ. *Αναφορά* (άρθρο 69 Συντάγματος — άρθρο 125 ΚτΒ). Καθένας χωριστά αλλά και πολλοί πολίτες μαζί έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στη Βουλή *γραφτές επώνυμες αναφορές*, που περιέχουν *αιτήματα ή παράπονα*. Οι αναφορές παρουσιάζονται από βουλευτή (ο οποίος αν θέλει τις υιοθετεί), ή παραδίδονται από τους αναφερόμενους στον Πρόεδρο της Βουλής. Καταχωρίζονται σε ειδικό βιβλίο και διαβιβάζονται στον αρμόδιο υπουρ-

γό, ο οποίος οφείλει να απαντήσει στη Βουλή σε είκοσι πέντε ημέρες από την κατάθεσή τους. Εάν δεν απαντήσει θεωρούνται εκπρόθεσμες, εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη και συζητούνται στην αρχή των συνεδριάσεων κοινοβουλευτικού ελέγχου ή νομοθετικής εργασίας κατά το άρθρο 128 ΚτΒ.

δ. *Η ερώτηση (άρθρα 126-128 ΚτΒ)*. Οι βουλευτές έχουν δικαίωμα να απευθύνουν γραπτές, σαφείς και σύντομες ερωτήσεις στους αρμόδιους υπουργούς, τις οποίες καταθέτουν στη Βουλή, ζητώντας *ενημέρωση ή πληροφόρηση* για οποιαδήποτε *δημόσια υπόθεση*. Ο υπουργός οφείλει να απαντήσει *γραπτώς* σε είκοσι πέντε ημέρες, διαφορετικά η ερώτηση εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη κατά τη σειρά καταχώρισής της και συζητείται στην αρχή των συνεδριάσεων κοινοβουλευτικού ελέγχου ή νομοθετικής εργασίας. Εάν ο ενδιαφερόμενος βουλευτής κρίνει ότι η απάντηση δεν είναι επαρκής, μπορεί να καταθέσει επερώτηση (άρθρο 135 § 2 ΚτΒ).

ε. *Η επερώτηση (άρθρα 134-137 ΚτΒ)*. Οι βουλευτές έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν στους υπουργούς επερωτήσεις, με *σαφώς καθορισμένο περιεχόμενο*, που αποσκοπούν στον *έλεγχο* της Κυβέρνησης για *πράξεις ή παραλείψεις* της. Οι επερωτήσεις εγγράφονται στην ημερήσια διάταξη — κατά τη σειρά καταχώρισής τους στο βιβλίο επερωτήσεων— και συζητούνται κατά την ίδια σειρά τις ημέρες του κοινοβουλευτικού ελέγχου. Η σχετική συζήτηση περιορίζεται αποκλειστικά στο θέμα που αναφέρει η επερώτηση και ολοκληρώνεται σε μία συνεδρίαση. Στη συζήτηση συμμετέχουν μόνον οι επερωτώντες βουλευτές και ο αρμόδιος υπουργός. Είναι δυνατή η ταυτόχρονη συζήτηση περισσότερων επερωτήσεων, εφ' όσον αναφέρονται στο ίδιο θέμα.

3. Για τον *επίκαιρο κοινοβουλευτικό έλεγχο* προβλέπονται οι εξής διαδικασίες:

α. Οι *ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό* (άρθρο 128 Α ΚτΒ). Οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων μπορούν να απευθύνουν *γραπτές* ερωτήσεις προς τον Πρωθυπουργό για σοβαρή δημόσια υπόθεση, που συζητούνται *δύο φορές το μήνα*. Οι ερωτήσεις αυτές συζητούνται μετά την πάροδο σαράντα οκτώ ωρών από την κατάθεσή τους, σε δεκαπέντε ημέρες το αργότερο. Στην προφορική ανάπτυξη των ερωτήσεων αυτών μετέχουν αποκλειστικά ο ερωτών πρόεδρος της κοινοβουλευτικής ομάδας και ο Πρωθυπουργός. Καθένας των συμμετεχόντων έχει συνολικό χρόνο ομιλίας οκτώ λεπτά.

β. *Η επίκαιρη ερώτηση* (άρθρο 129-132 ΚτΒ). Κάθε βουλευτής έχει το δικαίωμα να υποβάλλει *γραπτές, σύντομες και ακριβείς* ερωτήσεις για θέ-

ματα *άμεσης επικαιρότητας*. Το κείμενο της επίκαιρης ερώτησης κατατίθεται στη Βουλή, εγγράφεται στο ειδικό βιβλίο επίκαιρων ερωτήσεων και διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό, ο οποίος απαντά *προφορικά*. Οι επίκαιρες ερωτήσεις που επιλέγονται από τους προέδρους των κοινοβουλευτικών ομάδων συζητούνται κάθε Παρασκευή. Όσες δεν συζητούνται την ίδια εβδομάδα της κατάθεσής τους διαγράφονται.

γ. *Η επίκαιρη επερώτηση* (άρθρο 138 ΚτΒ) αφορά θέμα *άμεσης επικαιρότητας*, απευθύνεται στον αρμόδιο υπουργό και εγγράφεται σε ειδικό βιβλίο. Ο πρόεδρος κάθε κοινοβουλευτικής ομάδας επιλέγει δύο από τις επίκαιρες επερωτήσεις των βουλευτών του και από το σύνολο η Διάσκεψη των Προέδρων επιλέγει μία, η οποία συζητείται στη συνεδρίαση κοινοβουλευτικού ελέγχου της Τρίτης. Οι επίκαιρες επερωτήσεις που δεν επελέγησαν συζητούνται, κατά τη σειρά υποβολής τους, ως απλές επερωτήσεις.

4. Ιδιαίτερη μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου θεωρείται η *συζήτηση προημερησίας διατάξεως* για εθνικά θέματα ή θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, που εισάγει το άρθρο 143 ΚτΒ. Κατά τη διάρκεια κάθε βουλευτικής συνόδου διεξάγονται υποχρεωτικώς τέσσερις συζητήσεις προ ημερησίας διατάξεως, κατά παρέκκλιση δηλαδή της σειράς συζήτησης των θεμάτων που ορίζει το άρθρο 62 § 1 ΚτΒ. Το ένα από τα *τέσσερα θέματα* προς συζήτηση επιλέγει η Κυβέρνηση και πρέπει να αναφέρεται στην πορεία της χώρας μέσα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Δύο θέματα συζητήσεων προτείνονται από την Αξιωματική Αντιπολίτευση και, τέλος, ένα θέμα καθορίζει η δεύτερη σε δύναμη κοινοβουλευτική ομάδα της Αντιπολίτευσης. Η έναρξη της συζήτησης γίνεται από τον Πρωθυπουργό και ακολουθούν οι αγορεύσεις των προέδρων των κοινοβουλευτικών ομάδων και των υπουργών. Η συζήτηση ολοκληρώνεται σε μία συνεδρίαση.

5. Η σύσταση *εξεταστικής επιτροπής* (άρθρο 68 §§ 2 και 3 του Συντάγματος και άρθρα 144-148 ΚτΒ) αποτελεί την αυστηρότερη, σε σχέσεις με τις προαναφερθείσες, μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου. Την *πρόταση* για σύσταση εξεταστικής επιτροπής υπογράφει το *ένα πέμπτο* του όλου αριθμού των βουλευτών και τη σχετική *απόφαση* λαμβάνουν τα *δύο πέμπτα* του συνόλου των βουλευτών. Πρόκειται δηλαδή για γνήσιο ελεγκτικό δικαίωμα της *μειοψηφίας*. Στην περίπτωση, όμως, που η εξεταστική επιτροπή έχει σκοπό να ερευνήσει ζητήματα που ανάγονται στην εξωτερική πολιτική και στην εθνική άμυνα, τότε απαιτείται απόφαση της Βουλής που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία όλων των μελών της. Κάθε πρόταση για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής πρέπει να καθορίζει τους λόγους

για τους οποίους ζητείται η σύστασή της, καθώς και το συγκεκριμένο ζήτημα με το οποίο θα ασχοληθεί. Την εξεταστική επιτροπή συγκροτούν τριάντα επτά έως πενήντα βουλευτές (όπως συμβαίνει και στις διαρκείς επιτροπές), με κατ' αναλογία εκπροσώπηση όλων των κοινοβουλευτικών ομάδων. Στις εξεταστικές επιτροπές παρέχονται ευρείες ανακριτικές και ερευνητικές εξουσίες, ανάλογες αυτών που διαθέτει ο ανακριτής κατά τον Κώδικα Ποινικής Δικονομίας. Σκοπός αυτών των επιτροπών είναι η διαλεύκανση ζητημάτων που προκύπτουν κατά την άσκηση του κυβερνητικού έργου, δηλαδή η άσκηση ελέγχου της εκτελεστικής εξουσίας όταν όλα τα προηγούμενα μέσα κοινοβουλευτικού ελέγχου έχουν αποδειχθεί ανεπαρκή. Η θητεία της επιτροπής λήγει με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου. Μετά την ολοκλήρωση των εξεταστικών πράξεων, η επιτροπή υποβάλλει στην Ολομέλεια της Βουλής αιτιολογημένη εισηγητική έκθεση με τα πορίσματα των ερευνών της, όπου περιλαμβάνεται και η γνώμη της τυχόν μειοψηφίας.

6. Κορυφαία στιγμή του κοινοβουλευτικού ελέγχου αποτελεί η διαδικασία της *πρότασης δυσπιστίας* (άρθρο 84 §§ 2-7 Συντ. και άρθρο 142 ΚτΒ). Το θέμα αυτό εξετάζεται διεξοδικά στην παράγραφο για την Κυβέρνηση (βλ. § 16 VII). Εδώ σημειώνουμε μόνο τα εξής: Η Βουλή με απόφασή της έχει το δικαίωμα να αποσύρει την εμπιστοσύνη της από την Κυβέρνηση, ή από μέλος της, υποβάλλοντας πρόταση δυσπιστίας. Η *πρόταση* πρέπει να υπογράφεται από το ένα έκτο (1/6) τουλάχιστον των βουλευτών και να περιλαμβάνει με σαφήνεια τα θέματα που θα συζητηθούν. Η συζήτηση για την πρόταση δυσπιστίας αρχίζει δύο ημέρες μετά την υποβολή της, εκτός αν η Κυβέρνηση ζητήσει να αρχίσει αμέσως, τερματίζεται δε το αργότερο τα μεσάνυκτα της τρίτης ημέρας με *ονομαστική* ψηφοφορία. Η πρόταση γίνεται δεκτή, μόνο αν εγκριθεί από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Δεν μπορεί να υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας πριν παρέλθουν έξι μήνες από την απόρριψη προηγούμενης πρότασης, εκτός εάν η νέα πρόταση δυσπιστίας υπογράφεται από την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

VII. Η Βουλή στο σύστημα της νομοθετικής λειτουργίας

1. Κατά το άρθρο 26 § 1 η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η αναφορά των δύο αυτών πολιτειακών οργάνων ως ισότιμων παραγόντων της νομοθετικής λειτουργίας έχει χάσει, ιδίως μετά την αναθεώρηση του 1986, το πρωταρχικό της νόημα. Ειδικότερα: Η *συγκεκριμένη θεσμική έκφραση* της νομοθετικής αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας ήταν (πριν από την αναθεώρηση του 1986) η από μέρους του κύρωση του νόμου, κατά το παλαιό άρθρο 42 § 1: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κυροί, εκδίδει και δημοσιεύει τους υπό της Βουλής ψηφισθέντας νόμους εντός μηνός από της επιψηφίσεως αυτών». *Κύρωση* είναι η σύμπραξη του αρχηγού του κράτους ως *νομοθέτη*. Με την αναθεώρηση του 1986 διαγράφηκε η λέξη «κυροί» και έτσι η σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας στην ολοκλήρωση του νομοθετικού διαβήματος της πολιτείας περιορίζεται πλέον στην *έκδοση* και στη *δημοσίευση* του νόμου, δηλαδή σε άσκηση διοικητικών αρμοδιοτήτων, που εντάσσονται στην ιδιότητα του Προέδρου ως παράγοντα της εκτελεστικής λειτουργίας και ως ρυθμιστή του πολιτεύματος. Η μόνη πλέον ουσιαστική δυνατότητα παρέμβασης του Προέδρου της Δημοκρατίας στη νομοθετική διαδικασία είναι το δικαίωμά του, κατά το άρθρο 42 § 1 εδ. β, μέσα σε προθεσμία τριάντα ημερών από την ψήφιση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου να το αναπέμψει στη Βουλή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής. (Βλ. για το όλο θέμα διεξοδικά § 16, VI, 2 και Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, «Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 59-88.) Έτσι, μετά την αναθεώρηση του 1986, η Βουλή απέκτησε *απολύτως κυρίαρχο νομοθετικό ρόλο στην παραγωγή των τυπικών νόμων*.

2. Η *θεσμική εικόνα*, που παρουσιάζουν οι *νομικά τυποποιημένες* νομοθετικές διαδικασίες και η οποία ανταποκρίνεται στη θεμελιώδη συνταγματική αρχή της διάκρισης των λειτουργιών, αποτελεί τη μία μόνο πλευρά του θέματος της νομοθετικής διαδικασίας. Η άλλη πλευρά είναι η *δέσμη των άτυπων διοικητικών πολιτικών και κοινωνικών διαδικασιών που έχουν ως στόχο ένα συγκεκριμένο κάθε φορά νομοθετικό διάβημα*: εδώ εντάσσονται διαδικασίες όπως η προπαρασκευή των νομοθετικών πρωτοβουλιών της Κυβέρνησης είτε από τις υπηρεσίες των υπουργείων είτε τους κομματικούς μηχανισμούς που την στηρίζουν, το συνδικαλιστικό κίνημα με το συγκεκριμένο του κάθε φορά (θετικό ή αρνητικό) νομοθετικό *petitum* αλλά και

οι επιστήμονες που επιχειρούν να προτείνουν ή να υποστηρίξουν «εύλογες» ή «αναγκαίες» νομοθετικές αντιμετώπισεις συγκεκριμένων κοινωνικών θεμάτων. Παράλληλα λοιπόν με τον *νομικά τυποποιημένο νομοθέτη* όπως είναι οργανωμένος από το Σύνταγμα, υπάρχει, ιδιαίτερα στη σύγχρονη πολιτεία με αναβαθμισμένο τον ουσιαστικό ρόλο των κοινωνικών δυνάμεων, ο *άτυπος νομοθετικός παράγοντας*. Η εντόπιση, ανάλυση και αξιολόγηση του άτυπου νομοθετικού παράγοντα αποτελεί σημαντικό πεδίο για έρευνα που οφείλει ο κλάδος του Συνταγματικού Δικαίου (βλ. την πρώτη μεγάλη και σημαντική ελληνική έρευνα του Δ. ΜΕΛΙΣΣΑ, *Η προκοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία*, διδ.διατριβή, 1991, και ο ίδιος, «Η νομοθεσία στην Ελλάδα», *ΚοινΕ*, τχ.7-8, σ. 90 επ., ειδικά σ. 92 επ.). Οι σύντομες παρατηρήσεις που ακολουθούν περιορίζονται στις νομικά τυποποιημένες νομοθετικές διαδικασίες.

3. Ο *τυπικός νόμος*, δηλαδή οι κανόνες που ψηφίζονται από τη Βουλή κατά τη διαδικασία που θεσπίζουν το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής και που τους εκδίδει και δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (βλ. σχετικά τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 16), *δεν είναι οι μόνες μορφές παραγωγής κανόνων δικαίου*. Η εξέλιξη των ρυθμιστικών αναγκών της σύγχρονης πολιτείας, η φύση πολλών θεμάτων που αξιώνουν συχνή *αναπροσαρμογή* της ρύθμισης και οι συνεχώς αυξανόμενες περιπτώσεις *επειγουσών αναγκών* που πρέπει να ρυθμιστούν με κανονιστικές πράξεις ανέδειξαν και άλλες μορφές παραγωγής κανόνων δικαίου, όπου νομοθέτης δεν είναι (ή είναι δευτερευόντως) η Βουλή αλλά όργανα της εκτελεστικής εξουσίας: ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, οι Υπουργοί. Και οι δύο αυτές μορφές παραγωγής κανόνων δικαίου έχουν κοινό χαρακτηριστικό την *κανονικότητα* και την *ομαλότητα* κατά τη λειτουργία της συνταγματικής τάξης. Το Σύνταγμά μας, όπως και στις περισσότερες έννομες τάξεις, προβλέπει ειδική διαδικασία νομοθεσίας για τις περιπτώσεις που *έκτακτες ανάγκες* υπαγορεύουν τη θέση σε ισχύ του νόμου για την *κατάσταση πολιορκίας* (άρθρο 48).

4. Οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν θέτουν το αναγκαίο ζήτημα της αναζήτησης της *βασικής λογικής* και του *αντίστοιχου συστήματος* παραγωγής κανόνων δικαίου κατά το ισχύον Συνταγματικό Δίκαιο. Η αναζήτηση αυτή και η πρόταση μιας εύλογης ανάγνωσης της λογικής του Συντάγματος δυσχεραίνεται από την *ορολογική σύγχυση* που δημιουργεί η χρησιμοποίηση ίδιων όρων για να χαρακτηρισθούν διαφορετικές μεταξύ τους διαδικασίες. Γι' αυτό θα επιχειρήσουμε μια συστηματική κατάταξη των

διαδικασιών παραγωγής κανόνων δικαίου ταυτόχρονα με μια προσπάθεια *ορολογικής αποσαφήνισης*, που κατ' ανάγκη θα μας απομακρύνει κάπως από τους *καθιερωμένους όρους*.

5. Ένα πρώτο βασικό κριτήριο διάκρισης μορφών παραγωγής κανόνων δικαίου είναι η *κανονικότητα* (και ομαλότητα) ή *μη* των πραγματικών προϋποθέσεων λειτουργίας της συνταγματικής τάξης. Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις κανονικής και ομαλής λειτουργίας της συνταγματικής τάξης ισχύουν και οι προβλεπόμενες από το Σύνταγμα μόνιμες διαδικασίες παραγωγής κανόνων δικαίου (*κανονικές νομοθετικές διαδικασίες*). Σε περίπτωση όμως «πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας καθώς και του πολιτεύματος», το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 48 τις προϋποθέσεις και τις συνέπειες της θέσης σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας και στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται η *εξαιρετική νομοθετική διαδικασία* (άρθρο 48 § 5).

6. Το κεντρικό κριτήριο διάκρισης των *κανονικών* διαδικασιών παραγωγής κανόνων δικαίου είναι, *σε ποιον αναθέτει το Σύνταγμα* τον κύριο νομοθετικό ρόλο. Με βάση αυτό ακριβώς το κριτήριο, διακρίνεται η *κοινοβουλευτική νομοθεσία* από τη *νομοθεσία της εκτελεστικής εξουσίας*. Η βασική αυτή συστηματική κατάταξη των μορφών παραγωγής κανόνων δικαίου ανταποκρίνεται σε πολύ βασικές επιλογές της συνταγματικής τάξης. Ειδικότερα:

α) Από τον κυρίαρχο νομοθετικό ρόλο που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στη Βουλή προκύπτει ότι ο κατ' εξοχήν δημοκρατικά νομιμοποιημένος κανόνας δικαίου είναι ο κανόνας που ψηφίζει το Κοινοβούλιο, δηλαδή ο *τυπικός νόμος*. Αντίθετα, οι κανόνες που θεσπίζει η εκτελεστική εξουσία (*ουσιαστικοί νόμοι*) είτε προβλέπονται κατ' εξαίρεση, είτε προϋποθέτουν επείγουσα ανάγκη και πάντοτε εξαρτώνται από την προηγούμενη ή επιγενόμενη συγκατάθεση (εξουσιοδότηση ή επικύρωση) της Βουλής.

β) Το Σύνταγμα χρησιμοποιώντας τον όρο «νόμος» άλλοτε αναφέρεται στην κοινοβουλευτική νομοθεσία και εννοεί τον *τυπικό νόμο* (όπως π.χ. στα άρθρα 3, 5-20, 22-24, 27-29, 33 § 3, 36 § 1, 47 § 3, 48, 77, 86) και άλλοτε αρκείται και σε κανόνες που εκδίδει η εκτελεστική εξουσία δηλαδή στον *ουσιαστικό νόμο*.

7. Στο πλαίσιο της εξέτασης του θεσμού της Βουλής ανήκει κυρίως η (συνοπτική) αναφορά στην *κοινοβουλευτική νομοθεσία* (βλ. παρακάτω 9-

14). Προηγουμένως όμως θα πρέπει απλώς να μνημονευθούν και οι μορφές της νομοθεσίας της εκτελεστικής εξουσίας έτσι ώστε να αναδειχθεί ο πραγματικός νομοθετικός ρόλος της Βουλής στο σύνολο των προβλεπόμενων νομοθετικών διαδικασιών. Η πραγμάτευσή τους, άλλωστε, έχει γίνει σε άλλα σημεία αυτού του έργου και σε συνάρτηση είτε με τις πηγές του δικαίου (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 14-22), είτε με το όργανο του κράτους που είναι το κυρίως αρμόδιο για τη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου (βλ. παρακάτω § 15 VIII, 16 V).

8. Το Σύνταγμα προβλέπει τις εξής περιπτώσεις νομοθετικής αρμοδιότητας της εκτελεστικής εξουσίας:

α) *Εκτελεστικά κανονιστικά διατάγματα*: Σύμφωνα με το άρθρο 43 § 1, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει διατάγματα που θεσπίζουν λεπτομερειακούς κανόνες αναγκαίους για την εκτέλεση των νόμων. Η αρμοδιότητα αυτή του Προέδρου της Δημοκρατίας προκύπτει απευθείας από το Σύνταγμα και, συνεπώς, δεν απαιτείται εξουσιοδότηση του κοινού νομοθέτη. Στην περίπτωση που ο νόμος δεν απαιτεί εξειδίκευση με διάταγμα, τότε δεν υπάρχει σχετική αρμοδιότητα για την έκδοση διατάγματος. Ως προς το περιεχόμενό τους, τα εκτελεστικά κανονιστικά διατάγματα δεν μπορούν ποτέ να αναστείλουν την εφαρμογή του νόμου, ούτε να εξαιρέσουν κάποιον από την εκτέλεσή του.

β) *Κανονιστικά διατάγματα με ειδική εξουσιοδότηση νόμου*: Κατά το άρθρο 43 § 2 εδ. α επιτρέπεται, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου υπουργού, η έκδοση (προεδρικών) κανονιστικών διαταγμάτων με ειδική εξουσιοδότηση νόμου και μέσα στα όριά της. Κατά το άρθρο 43 § 2 εδ. β, η αντίστοιχη εξουσιοδότηση προς άλλα όργανα της διοίκησης, εκτός από τον αρμόδιο υπουργό, επιτρέπεται μόνο προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό. Αυστηρή νομιμοποιητική προϋπόθεση για την άσκηση αυτής της νομοθετικής αρμοδιότητας της διοίκησης είναι η *πράξη της Βουλής* με την οποία παρέχεται ειδική εξουσιοδότηση.

γ) *Κανονιστικά διατάγματα με βάση νόμο-πλαίσιο*: Κατά το άρθρο 43 § 4 η Ολομέλεια της Βουλής με νόμους μπορεί να παρέχει εξουσιοδότηση έκδοσης κανονιστικών διαταγμάτων για τη ρύθμιση των θεμάτων που καθορίζονται σε αυτούς τους νόμους σε *γενικό πλαίσιο*. Στους νόμους-πλαίσια χαράζονται οι *γενικές αρχές* και οι *κατευθύνσεις* της ειδικότερης ρύθμισης που πρέπει να ακολουθήσει το κατ' εξουσιοδότηση προεδρικό διάταγμα και τίθενται χρονικά όρια για τη χρήση της εξουσιοδότησης. Με νόμο-πλαίσιο δεν μπορούν να ρυθμιστούν θέματα, που σύμφωνα με το άρ-

θρο 72 § 1, εμπíπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της *Ολομέλειας* της Βουλής (άρθρο 43 § 5).

δ) *Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου*: Κατά το άρθρο 44 § 1 «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 § 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». Με τη ρύθμιση αυτή νομιμοποιείται ένα εξαιρετικά προβληματικό παρελθόν. Το άρθρο 77 του Συντάγματος του 1927 έδινε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα με ειδική εξουσιοδότηση της Βουλής να εκδίδει «*νομοθετικά διατάγματα*» κατά το χρόνο των διακοπών του νομοθετικού σώματος. Αντίθετα, χωρίς κανένα συνταγματικό θεμέλιο η Βουλή του 1946-1950 παρείχε σε μεγάλη έκταση και συχνότητα εξουσιοδοτήσεις για έκδοση «*νομοθετικών διαταγμάτων*». Το Σύνταγμα του 1952 στο άρθρο 35 § 2 «*νομιμοποίησε*» αυτή την πρακτική θεσπίζοντας προϋποθέσεις (π.χ. το «*εξαιρετικά επείγον*» του θέματος), όρια και διαδικασία. (Βλ. εκτενέστατη βιβλιογραφία για το άρθρο 35 § 2 αντί πολλών άλλων, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «*Η έκτακτος νομοθετική διαδικασία. Συμβολή εις την ερμηνείαν του άρθρου 35 §§ 2-5 του Συντάγματος (του 1952)*» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 182-243, χρ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, *Τα κατά το άρθρο 35 § 2 του Συντάγματος νομοθετικά διατάγματα*, 1954 και για την ισχύουσα ρύθμιση του άρθρου 44 § 1, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1981.) Όπως η χρήση του άρθρου 35 § 2 του Συντάγματος του 1952 έτσι και η χρήση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου δεν περιορίστηκε στα «*εξαιρετικώς επείγοντα*» αλλά διέυρνε, κατά παραβίαση του Συντάγματος, τις κακώς νοούμενες «*ανάγκες*» της κυβερνητικής πολιτικής στον τομέα της θέσπισης κανόνων δικαίου (βλ. ειδικότερα αντί πολλών: Β. ΡΩΤΗΣ, «*Η νομοθετική δραστηριότης της εκτελεστικής εξουσίας εις την Γαλλίαν. Αντίστοιχα προβλήματα εις την χώραν μας*», *ΕΔΔΔ* 6 (1962), σ. 146 επ. και 265 επ. και πρόσφατα στου ίδιου, *Νομικά Κείμενα. Δικαιοσύνη και Σύνταγμα*, 1989, σ. 291-334. Για τον έλεγχο της τήρησης των προϋποθέσεων του άρθρου 44 § 1 βλ. Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «*Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 705 επ.).

9. Κύριο όμως θέμα μας είναι η κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία. Η *κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία* ρυθμίζεται στα άρθρα 73-77 του Συντάγματος στο πέμπτο κεφάλαιο με τίτλο «Νομοθετική λειτουργία της Βουλής» και στα άρθρα 84-123 του Κανονισμού της Βουλής με τίτλο «Διαδικασίες νομοθετικού έργου». Ακριβολογεί πράγματι ο συντάκτης του Κανονισμού της Βουλής μιλώντας για «διαδικασίες» και όχι για *μία* ενιαία «διαδικασία», διότι ο Κανονισμός, εξειδικεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 73-77 του Συντάγματος, διακρίνει τρεις μορφές κοινοβουλευτικής νομοθεσίας: την *τακτική* (άρθρα 89-107 ΚτΒ), τις *συνοπτικές* νομοθετικές διαδικασίες (άρθρα 108-110 ΚτΒ) και τις *ειδικές* νομοθετικές διαδικασίες (άρθρα 111-123 ΚτΒ). (Για μια συνολική καταγραφή και κριτική παρουσίαση της νομοθετικής διαδικασίας, τόσο της κοινοβουλευτικής όσο και της προκοινοβουλευτικής, βλ. Δ. ΜΕΛΙΣΣΑΣ, *Η νομοθεσία στην Ελλάδα*, ό.π.)

10. Πριν από την πραγμάτευση των τριών βασικών μορφών της κοινοβουλευτικής νομοθεσίας πρέπει να επισημανθούν ορισμένοι *βασικοί κανόνες* που θεσπίζει το Σύνταγμα (και ο Κανονισμός της Βουλής) και που αναφέρονται σε όλες τις διαδικασίες της κοινοβουλευτικής νομοθεσίας. Οι κανόνες αυτοί έχουν σκοπό τη διασφάλιση της *λειτουργικής ποιότητας* του νομοθετήματος και την τήρηση *βασικών αρχών του Συντάγματος*. Οι αρχές αυτές ως σήμερα έχουν εξεταστεί αποσπασματικά και χωρίς καμία συστηματική προσέγγιση (βλ. π.χ. Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 372 επ. και Α. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', τχ. Β', σ. 177 επ.) που θα αναδείκνυε το νόημά τους κι έτσι θα βοηθούσε στην αντιμετώπιση τυχόν ερμηνευτικών προβλημάτων που μπορεί να προκύπτουν από την εφαρμογή τους. Οι κανόνες αυτοί μπορούν να συστηματοποιηθούν σε τρεις κατηγορίες με κριτήριο τη *γενική αρχή* στην οποία κάθε κανόνας ανάγεται (βλ. και Δ. ΜΕΛΙΣΣΑΣ, *Η νομοθεσία στην Ελλάδα*, σ. 98 επ.).

α) Μια πρώτη κατηγορία τέτοιων γενικών κανόνων είναι οι αναγόμενοι στην αρχή, ότι για να συντρέχουν οι *οικονομικές προϋποθέσεις* της εφαρμογής του, πρέπει το κανονιστικό περιεχόμενο του νομοθετήματος να κινείται *στα πλαίσια του οικονομικού σχεδιασμού της πολιτείας*. Στη λογική αυτή της αρχής υπακούουν οι εξής ειδικοί κανόνες:

αα) Κατά το άρθρο 75 § 1, «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου που συνεπάγονται επιβάρυνση του προϋπολογισμού, εφόσον υποβάλλεται από Υπουργούς, δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους που καθορίζει τη δαπάνη· εφόσον υποβάλλεται από βουλευτές, διαβιβάζεται πριν από κάθε συζήτηση

στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους, που υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή σχετική έκθεση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες. Αν η προθεσμία αυτή περάσει άπρακτη, η πρόταση νόμου εισάγεται για συζήτηση και χωρίς έκθεση». «Το ίδιο ισχύει...», κατά το άρθρο 75 § 2, «...και για τις τροπολογίες, αν το ζητήσουν οι αρμόδιοι Υπουργοί. Σε αυτή την περίπτωση το Γενικό Λογιστήριο υποχρεούται να υποβάλει στη Βουλή την έκθεσή του μέσα σε τρεις ημέρες. Μόνο αν αυτή η προθεσμία περάσει άπρακτη, η συζήτηση προχωρεί και χωρίς έκθεση».

ββ) Κατά το άρθρο 75 § 3, «Νομοσχέδιο που συνεπάγεται δαπάνη ή ελάττωση εσόδων δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν συνοδεύεται από ειδική έκθεση για τον τρόπο που θα καλυφθούν, η οποία υπογράφεται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών».

γγ) Κατά το άρθρο 73 § 2, «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων».

δδ) Το άρθρο 73 § 3 και 4 περιορίζει αισθητά αλλά εύλογα τη νομοθετική πρωτοβουλία της Βουλής ορίζοντας τα εξής: «3. Καμία πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη δεν εισάγεται για συζήτηση, αν προέρχεται από τη Βουλή, εφόσον συνεπάγεται σε βάρος του Δημοσίου, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου δαπάνες ή ελάττωση εσόδων ή της περιουσίας τους, για να δοθεί μισθός ή σύνταξη ή γενικά όφελος σε κάποιο πρόσωπο. 4. Είναι όμως παραδεκτή τροπολογία ή προσθήκη που την υποβάλλει αρχηγός κόμματος ή εκπρόσωπος ομάδας κατά τους ορισμούς της § 3 του άρθρου 74, όταν πρόκειται για νομοσχέδια που αφορούν την οργάνωση των δημόσιων υπηρεσιών και των οργανισμών δημόσιου ενδιαφέροντος, την υπηρεσιακή γενικά κατάσταση των δημόσιων υπαλλήλων, των στρατιωτικών και των οργάνων των σωμάτων ασφαλείας, των υπαλλήλων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και δημόσιων γενικά επιχειρήσεων».

εε) Για την αποφυγή κερδοσκοπικής εκμετάλλευσης μέτρων επιβολής ή αύξησης εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών το άρθρο 78 § 3 προβλέπει την ισχύ ενός κανόνα δικαίου, για τη θέσπιση του οποίου αρμόδια αρχή

είναι η Βουλή, από τη στιγμή που η Κυβέρνηση λαμβάνει τη σχετική απόφαση. Έτσι, ενώ κατά το άρθρο 78 § 1 η είσπραξη φόρου *προϋποθέτει τυπικό νόμο χωρίς αναδρομική ισχύ* (§ 2), σύμφωνα με το 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».

στστ) Δικαίωμα εισαγωγής του νόμου περί «προϋπολογισμού των εσόδων και των εξόδων του Κράτους» έχει μόνο η Κυβέρνηση (άρθρο 79 § 3).

β) Μια δεύτερη κατηγορία κανόνων που ισχύουν για τις *κοινοβουλευτικές νομοθετικές διαδικασίες* υπακούουν στην αρχή των εσωτερικής *συνέπειας* και γενικά της *οικονομίας* της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας. Εδώ, ενδεικτικά, ανήκουν και οι εξής κανόνες:

αα) Κατά το άρθρο 76 § 8, «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποκρούστηκε από την Ολομέλεια ή Τμήμα της Βουλής δεν εισάγεται εκ νέου στην ίδια σύνοδο ούτε στο Τμήμα που λειτουργεί μετά τη λήξη της συνόδου».

ββ) Όπως ήδη αναφέρθηκε (βλ. 8, δ), οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου υποβάλλονται στην Ολομέλεια της Βουλής για κύρωση (άρθρο 44 § 1 και 72 § 1). Είναι εύλογο να γίνει δεκτό, πως αρμόδια για την υποβολή στη Βουλή αυτών των πράξεων είναι μόνο η Κυβέρνηση.

γγ) Το ίδιο ακριβώς πρέπει να γίνει δεκτό για το νόμο που κυρώνει τις κατά το άρθρο 28 §§ 2 και 3 συμβάσεις ή συνθήκες.

γ) Μια τρίτη κατηγορία κανόνων κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας είναι εκείνοι που υπηρετούν την αρχή της *εκλογίκευσης*, της *κατανόησης* και (συνακόλουθα) της *διευκόλυνσης της ερμηνείας* του κανονιστικού περιεχομένου του νόμου. Ως εξειδικεύσεις της αρχής αυτής μπορεί να θεωρηθούν οι εξής κανόνες:

αα) Κατά το άρθρο 74 § 1, «Κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση». Στην έκθεση αυτή δηλώνεται ο σκοπός του νόμου και ο δικαιολογητικός λόγος των ρυθμίσεών του.

ββ) Κατά το άρθρο 74 § 1 εδ. β, «πριν εισαχθεί στη Βουλή, στην Ολομέλεια ή σε Τμήματα, μπορεί να παραπεμφθεί για νομοτεχνική επεξεργασία στην επιστημονική υπηρεσία της § 5 του άρθρου 65, όταν συσταθεί, όπως ορίζει ο Κανονισμός».

γγ) Θεμελιακής σημασίας είναι η μόνιμα παραβιαζόμενη διάταξη του

άρθρου 74 § 5, κατά την οποία «Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο περιεχόμενό τους δεν εισάγεται για συζήτηση. Καμμία προσθήκη ή τροπολογία δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης». Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι το Σύνταγμα αξιώνει τη *θεματική ενότητα* του νομοθετήματος και ότι αναθέτει τον σχετικό έλεγχο στον Πρόεδρο της Βουλής, αφού, ως κύρωση, θεσπίζει το ανεπίτρεπτο της εισαγωγής του νομοθετήματος για συζήτηση. Σε περίπτωση που εγείρεται αμφισβήτηση, εάν σχέδιο ή πρόταση νόμου ή τροπολογία ή προσθήκη περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενο αποφαινεται η Βουλή (άρθρο 74 § 5 εδ. γ). Ο Κανονισμός της Βουλής στο άρθρο 101 § 7, οργανώνει τη διαδικαστική έκφραση αυτής της αμφισβήτησης σχετικά με τροπολογίες που κατατίθενται και κρίνονται άσχετες προς το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου. Αμφισβητήσεις κατά το άρθρο 74 § 5 εδ. β του Συντάγματος υποβάλλονται από τον αρμόδιο υπουργό ή από το ένα δέκατο του συνόδου των βουλευτών. Στη σχετική συζήτηση μετέχουν κατά περίπτωση ο αρμόδιος υπουργός ή ο πρώτος από τους βουλευτές που υπογράφουν την αμφισβήτηση και ένας από τους αντιλέγοντες. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση. Το επικίνδυνο διευρυμένο φαινόμενο της αντισυνταγματικής παρεμβολής άσχετων διατάξεων στους νόμους έχει ως αποτέλεσμα την ψήφιση νόμων με ποικίλο περιεχόμενο, χωρίς λογική και θεματική ενότητα. Η ρύθμιση της διαδικασίας για την απόφαση της Βουλής περί τη σχετικότητα ή όχι διατάξεων ή τροπολογιών είναι πάντως αρκετά χαλαρή ώστε να επιτρέπει την εύκολη καταστρατήγηση της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 74 § 5 του Συντάγματος.

δδ) Σημαντικός, τέλος, είναι ο κανόνας του άρθρου 74 § 4 κατά τον οποίο, «Δεν εισάγεται για συζήτηση νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου που αποσκοπεί στην τροποποίηση 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».

II. Όπως σημειώθηκε παραπάνω (βλ. 9), το ισχύον δίκαιο (Σύνταγμα και Κανονισμός της Βουλής) διακρίνει τρεις κατηγορίες κοινοβουλευτικών διαδικασιών: την *τακτική* (αναπτύσσεται παρακάτω 12), τις *συνοπτικές* διαδικασίες (αναπτύσσονται παρακάτω 13) και τις *ειδικές* διαδικασίες (αναπτύσσονται παρακάτω 14).

12. Η τακτική κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία (στο εξής: τακτική διαδικασία) οργανώνεται τόσο από το Σύνταγμα, όσο και από τον Κανονισμό της Βουλής σε τρεις φάσεις.

α) Η πρώτη φάση είναι η νομοθετική πρωτοβουλία.

αα) *Φορείς* της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η Βουλή και η Κυβέρνηση (άρθρο 73 § 1 του Συντάγματος). Σύμφωνα με το άρθρο 84 § 2 ΚτΒ «οι Βουλευτές υποβάλλουν στη Βουλή προτάσεις νόμων, τροπολογίες και προσθήκες», ενώ, κατά το άρθρο 84 § 3 ΚτΒ, «οι αρμόδιοι Υπουργοί υποβάλλουν στη Βουλή σχέδια νόμων, τροπολογίες και προσθήκες». Σύμφωνα με την κοινοβουλευτική πρακτική, η Κυβέρνηση υποβάλλει τα νομοσχέδια και τα μέλη της Βουλής προτάσεις νόμων, που είναι κατ' αναλογία πολύ λιγότερες από τα σχέδια νόμου. Είναι χαρακτηριστικό ότι από το 1975 η Βουλή έχει ψηφίσει δύο (!) προτάσεις νόμων. Η δεύτερη πρόταση νόμου, που ψηφίστηκε ομοφώνως στις 31.1.1991, είχε υποβληθεί από έντεκα βουλευτές των τριών μεγάλων κοινοβουλευτικών ομάδων και αφορούσε την καθιέρωση της 1ης Οκτωβρίου ως ημέρας τιμής στην τρίτη ηλικία. Για ορισμένα θέματα το Σύνταγμα προβλέπει ότι *μόνος φορέας της νομοθετικής πρωτοβουλίας είναι η Κυβέρνηση*. Τα θέματα αυτά ανάγονται στην οικονομική πολιτική της Κυβέρνησης. Έτσι, κατά το άρθρο 73 § 2, νομοσχέδια για την απονομή συντάξεων υποβάλλονται μόνο από τον υπουργό των Οικονομικών. Το ίδιο ισχύει, κατά το άρθρο 73 § 3, αν αντικείμενο της ρύθμισης είναι δαπάνες ή ελάττωση εσόδων του δημόσιου τομέα. Το άρθρο 78 § 3, που ρυθμίζει την επιβολή ή αύξηση δασμών, αναφέρει επίσης ότι η σχετική επιβάρυνση προβλέπεται σε νομοσχέδιο που κατατίθεται στη Βουλή.

ββ) Η *διαδικασία* σε αυτή τη φάση ρυθμίζεται από το άρθρο 74 του Συντάγματος και το άρθρο 85 Κανονισμού της Βουλής. Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμων κατατίθενται, μαζί με την αιτιολογική τους έκθεση, στη Βουλή, σε όλη τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου και καταχωρούνται σε ιδιαίτερο βιβλίο κατά υπουργεία και κατά τη χρονολογική σειρά της κατάθεσής τους.

β) Η νομοθετική *προδικασία* είναι η δεύτερη φάση, από την κατάθεση της πρότασης νόμου ή του νομοσχεδίου έως την έναρξη της συζήτησης στο Τμήμα ή στην Ολομέλεια της Βουλής (άρθρο 74 §§ 2-6 και άρθρα 86-92 ΚτΒ). Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή ανακοινώνονται κατά την πρώτη συνεδρίαση μετά την κατάθεσή τους και μετά διανέμονται στους βουλευτές (άρθρο 86 § 1 ΚτΒ). Από την ημέρα που ανακοινώνεται η κατάθεση του σχεδίου ή της πρότασης νόμου έως την ολοκλήρωση της επεξεργασίας τους από την αρμόδια επιτροπή, μπορούν

οι βουλευτές να καταθέτουν τις τροπολογίες τους, οι οποίες διαβιβάζονται υποχρεωτικά στην αρμόδια επιτροπή (άρθρο 87 § 2 ΚτΒ). Οι Υπουργοί μπορούν να υποβάλλουν τροπολογίες και κατά τη διάρκεια της συζήτησης του σχεδίου ή της πρότασης νόμου (άρθρο 87 § 5 ΚτΒ). Τα σχέδια και οι προτάσεις νόμων παραπέμπονται από τον Πρόεδρο της Βουλής για επεξεργασία και εξέταση στην αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή (άρθρο 74 § 2 εδ. α του Συντάγματος και άρθρο 89 ΚτΒ). Ο αριθμός των συνεδριάσεων της επιτροπής αυτής δεν μπορεί να υπερβεί τις τρεις, ενώ στην ίδια συνεδρίαση κάθε διαρκούς επιτροπής μπορεί αυτή να επεξεργασθεί περισσότερα από ένα σχέδια ή προτάσεις νόμων (άρθρο 90 § 1 και 5 ΚτΒ). Τον τρόπο διεξαγωγής των συζητήσεων στις διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές ορίζει το άρθρο 91 ΚτΒ. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων (μπορούν να) παραπέμπονται στην επιστημονική υπηρεσία της Βουλής (διεύθυνση επιστημονικών μελετών του άρθρου 162 ΚτΒ), που προβλέπει το άρθρο 65 § 5 του Συντάγματος, για νομοτεχνική επεξεργασία (άρθρο 92 ΚτΒ). Αν περάσει άπρακτη η προθεσμία που έχει ταχθεί για την υποβολή της έκθεσης της διαρκούς κοινοβουλευτικής επιτροπής, είτε της έκθεσης της επιστημονικής υπηρεσίας, το νομοσχέδιο ή η πρόταση νόμου εγγράφεται στην ημερήσια διάταξη, όπως ρυθμίζει το άρθρο 93 ΚτΒ και το άρθρο 74 § 2 εδ. β του Συντάγματος.

γ) Η *συζήτηση και ψήφιση* —τρίτη φάση της διαδικασίας— οργανώνεται σε τρία στάδια: κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο (άρθρο 76 § 1 του Συντάγματος). Εξαιρέση προβλέπει η § 2 του άρθρου 76, που ορίζει ότι: «κατ' εξαίρεση νομοσχέδια και προτάσεις νόμων συζητούνται και ψηφίζονται από την Ολομέλεια της Βουλής δύο φορές και σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις, που απέχουν μεταξύ τους δύο τουλάχιστον ημέρες, στην πρώτη συζήτηση κατ' αρχήν και κατ' άρθρο και στη δεύτερη κατ' άρθρο και στο σύνολο, αν, εωσότου αρχίσει η κατ' αρχήν συζήτηση, το ζητήσει το ένα τρίτο του όλου αριθμού των βουλευτών».

αα) Η *συζήτηση της αρχής* σχεδίου ή πρότασης νόμου αναφέρεται αποκλειστικά στο σκοπό και στο περιεχόμενό τους. Την οργάνωση της συζήτησης ρυθμίζουν τα άρθρα 95, 96 και 97 ΚτΒ. Η συζήτηση της αρχής εκκινεί με την προφορική ανάπτυξη της από τον αρμόδιο υπουργό (για νομοσχέδιο), ή από τον βουλευτή που υπογράφει (για πρόταση νόμου). Ακολουθούν οι ομιλητές κατά τη σειρά εγγραφής τους στον σχετικό κατάλογο. Κάθε κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί να ορίζει στην κατ' αρχήν συζήτηση των σχεδίων ή προτάσεων νόμων έναν ειδικό αγορητή (άρθρο 98 ΚτΒ). Στο στάδιο αυτό της κατ' αρχήν συζήτησης τίθενται από βουλευτές ή μέλη της κυβέρνησης τυχόν ζητήματα αντισυνταγματικότητας των προ-

τεινόμενων σχεδίων ή προτάσεων νόμων, για τα οποία αποφαινεται η Βουλή (άρθρο 100 ΚτΒ).

ββ) Μετά την ψήφιση κατ' αρχήν του σχεδίου ή της πρότασης νόμου αρχίζει η κατ' άρθρο *συζήτηση και ψήφιση* δηλαδή η συζήτηση και ψήφιση κάθε άρθρου χωριστά καθώς και των τυχόν τροπολογιών, διαδοχικά και με τη σειρά που έχουν στο κείμενο. Οι τροπολογίες συζητούνται και ψηφίζονται μαζί με το άρθρο στο οποίο αναφέρονται (άρθρο 101 §§ 1-3 ΚτΒ). Σύμφωνα με το άρθρο 74 § 5 εδ. β «καμία προσθήκη ή τροπολογία δεν εισάγεται για συζήτηση, αν δεν σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης». Το εδ. γ του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι σε περίπτωση αμφισβήτησης αποφαινεται η Βουλή. Τη διαδικασία αυτή οργανώνει το άρθρο 101 § 7 ΚτΒ: «Αμφισβητήσεις κατά το άρθρο 74 § 5 εδ. β του Συντάγματος αναφορικά με το αν τροπολογία σχετίζεται με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό ή γραπτώς από το ένα δέκατο (1/10) του συνολικού αριθμού των Βουλευτών. Στη συζήτηση των αμφισβητήσεων μετέχουν κατά περίπτωση ο αρμόδιος Υπουργός ή ο πρώτος από τους Βουλευτές που τις υπογράφουν και ένας από τους αντιλέγοντες, καθένας για πέντε (5) λεπτά της ώρας. Η σχετική απόφαση λαμβάνεται αποκλειστικά με ανάταση ή έγερση». Δικαίωμα εγγραφής στον κατάλογο των ομιλητών της κατ' άρθρο συζήτησης έχουν όσοι βουλευτές το ζητήσουν από την έναρξη της συζήτησης έως το τέλος της ομιλίας του τέταρτου κατά σειρά ομιλητή. Δικαίωμα δευτερολογίας έχουν μόνο όσοι πρωτολόγησαν στην κατ' άρθρο συζήτηση (άρθρο 102 §§ 1 και 3 ΚτΒ). Οι Υπουργοί και οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων έχουν δικαίωμα να μιλήσουν όποτε ζητήσουν το λόγο με χρονικό περιορισμό δέκα λεπτών, έναντι πέντε λεπτών των βουλευτών (άρθρο 103 ΚτΒ).

γγ) Το τελευταίο στάδιο της συζήτησης και ψήφισης της πρότασης ή του σχεδίου νόμου είναι η συζήτηση και ψήφιση στο σύνολό του. Η ψήφιση του σχεδίου ή της πρότασης νόμου στο σύνολο ακολουθεί, μετά από την ψήφιση όλων των άρθρων και των τροπολογιών (άρθρο 104 § 1 ΚτΒ). Το κείμενο του νομοσχεδίου ή της πρότασης νόμου, όπως τελικά ψηφίστηκε στο σύνολό του, καταχωρείται στα πρακτικά. Κατά τη νομοθετική διαδικασία στην Ολομέλεια της Βουλής, εφαρμόζεται το άρθρο 67 του Συντάγματος που προβλέπει ελάχιστο όριο παρόντων βουλευτών. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «η Βουλή δεν μπορεί να αποφασίσει χωρίς την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών, που όμως δεν μπορεί να είναι μικρότερη από το ένα τέταρτο του όλου αριθμού των βουλευτών». Η εφαρμογή της διάταξης αυτής σημαίνει ότι για την ψήφιση πρότασης ή σχεδίου νόμου

απαιτείται η ψήφος τουλάχιστον εβδομήντα πέντε βουλευτών, εφ' όσον όμως οι εβδομήντα πέντε βουλευτές αποτελούν την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων. Σε περίπτωση ισοψηφίας επαναλαμβάνεται η ψηφοφορία και, ύστερα από νέα ισοψηφία το σχέδιο ή η πρόταση νόμου απορρίπτεται. Ανάλογη σχετική πλειοψηφία προβλέπει το Σύνταγμα και για τη νομοθετική διαδικασία στα Τμήματα, εφ' όσον αυτά λειτουργούν. Το άρθρο 70 § 5 ορίζει ότι «για να λάβουν απόφαση τα Τμήματα, απαιτείται πλειοψηφία που δεν μπορεί να είναι μικρότερη από τα δύο πέμπτα του αριθμού των βουλευτών των Τμημάτων». Εφ' όσον το Σύνταγμα επιτρέπει τη δημιουργία έως δύο Τμημάτων, όριο των απαιτούμενων για την ψήφιση σχεδίου ή πρότασης νόμου ψήφων είναι οι ψήφοι εξήντα βουλευτών, υπό τον όρο ότι είναι παρόντα λιγότερα από εκατόν είκοσι μέλη του Τμήματος της Βουλής.

13. Το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής προβλέπουν εκτός από την τακτική νομοθετική διαδικασία, που μόλις εξετάσαμε, *σειρά συνοπτικών διαδικασιών*, εφ' όσον συντρέχουν κάθε φορά οι προβλεπόμενες τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Οι *συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες* εφαρμόζονται με τρεις μορφές:

α) Το άρθρο 108 § 1 ΚτΒ ορίζει ότι η Βουλή μπορεί να ψηφίσει κατ' αρχήν, κατ' άρθρο και στο σύνολο σχέδια ή προτάσεις νόμων *χωρίς συζήτηση*, στην αρχή της συνεδρίασης και πριν από την έναρξη της συζήτησης των θεμάτων της ημερήσιας διάταξης. Το ίδιο άρθρο, στις §§ 2 και 3, ρυθμίζει την αρμοδιότητα της Διάσκεψης των Προέδρων (άρθρο 13 ΚτΒ) να διατυπώνει ομόφωνη πρόταση προς τη Βουλή για *ψήφιση σχεδίων και προτάσεων νόμων χωρίς συζήτηση*. Είναι δυνατόν, εάν διατυπωθούν αντιρρήσεις, να αποφασίσει η Βουλή τη διεξαγωγή περιορισμένης συζήτησης πριν από την ψήφιση. Η δυνατότητα αυτής της συνοπτικής νομοθετικής διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 108 ΚτΒ θα πρέπει να θεωρήσουμε ότι θεμελιώνεται στα άρθρα 70 §§ 1 και 4 και 65 § 1 του Συντάγματος.

β) Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου μπορεί να ψηφισθεί ύστερα από *περιορισμένη συζήτηση*, εάν η Κυβέρνηση το χαρακτηρίσει *κατεπείγον* (άρθρο 76 § 4 του Συντάγματος και άρθρο 109 ΚτΒ). Η συζήτηση και η ψήφιση των κατεπείγοντων νομοσχεδίων ολοκληρώνεται σε μία συνεδρίαση, που διαρκεί κατ' ανώτατο όριο δέκα ώρες, στην οποία συμμετέχουν οι εισηγητές των κοινοβουλευτικών ομάδων, ο πρωθυπουργός ή ο αρμόδιος υπουργός, οι αρχηγοί των κομμάτων και από ένας εκπρόσωπός τους.

γ) Πρόταση ή σχέδιο νόμου που έχει *ιδιαίτερη σημασία ή επείγοντα χαρακτήρα* μπορεί, με πρόταση της Κυβέρνησης και απόφαση της Βου-

λής, να συζητηθεί σε τρεις, το ανώτατο, συνεδριάσεις (άρθρο 76 § 5 του Συντάγματος και άρθρο 110 ΚτΒ). Η συζήτηση μπορεί να παραταθεί και σε δύο επιπλέον συνεδριάσεις, εάν το προτείνει το ένα δέκατο των μελών της Βουλής. Στη συζήτηση συμμετέχουν οι υπουργοί, οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων, οι εισηγητές, οι ειδικοί αγορητές και οι εγγεγραμμένοι στον κατάλογο των ομιλητών βουλευτές.

14. Ειδικές νομοθετικές διαδικασίες θεσπίζουν, τέλος, το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής και είναι οι εξής:

α) Η *ψήφιση κωδίκων*, δικαστικών ή διοικητικών, είτε η κωδικοποίηση διατάξεων μπορεί να γίνει από την Ολομέλεια της Βουλής με ιδιαίτερο νόμο που τους κυρώνει στο σύνολό τους (άρθρο 76 §§ 6 και 7). Στην περίπτωση αυτή η συζήτηση γίνεται μία φορά κατ' αρχήν και μετά ακολουθεί ψήφιση στο σύνολο (άρθρο 111 § 3 ΚτΒ). Ως κώδικα θεωρούμε ένα σύνολο κανόνων ορισμένου κλάδου του δικαίου, το οποίο συνέταξε ειδική επιτροπή που συνεστήθη με ειδικό νόμο.

β) Η *κύρωση διεθνών συνθηκών ή συμβάσεων* κατά το άρθρο 36 § 2 του Συντάγματος απαιτεί την έγκριση από τη Βουλή του σχεδίου ή της πρότασης νόμου, χωρίς μεταβολή του περιεχομένου τους (άρθρο 112 § 1 ΚτΒ). Η διαδικασία ψήφισης είναι ίδια με αυτήν του άρθρου 108 ΚτΒ, που προβλέπει συνοπτική διαδικασία χωρίς συζήτηση, είτε με περιορισμένη συζήτηση (βλ. παραπάνω 13α).

γ) Η *κύρωση των πράξεων νομοθετικού περιεχομένου* του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 44 § 1) απαιτεί τυπικό νόμο της Ολομέλειας της Βουλής. Το σχετικό νομοσχέδιο πρέπει να υποβληθεί σε διάστημα σαράντα ημερών από την έκδοσή του ή από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο και να ψηφισθεί μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή του. Το άρθρο 113 ΚτΒ ορίζει ότι τα νομοσχέδια, που αφορούν την κύρωση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου, εγγράφονται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της Βουλής και περιέχουν οπωσδήποτε ένα άρθρο που κυρώνει αυτούσια την πράξη νομοθετικού περιεχομένου.

δ) Τα *σχέδια και οι προτάσεις νόμων που αναπέμπονται* στη Βουλή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εγγράφονται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας (άρθρο 42 § 2 του Συντάγματος και άρθρο 114 § 2 ΚτΒ). Η διαδικασία που ακολουθείται (άρθρο 76 § 2 του Συντάγματος) προβλέπει συζήτηση και ψήφιση δύο φορές και σε δύο διαφορετικές συνεδριάσεις, στην πρώτη συζήτηση κατ' αρχήν και κατ' άρθρο και στη δεύτερη κατ' άρθρο και στο σύνολο. Η επιψήφιση προϋποθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών.

ε) Η *συζήτηση και ψήφιση του προϋπολογισμού*, του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του κράτους ολοκληρώνεται στην Ολομέλεια της Βουλής, κατά τη διάρκεια πέντε, το ανώτατο, συνεχών συνεδριάσεων. Ο προϋπολογισμός εισάγεται στη Βουλή από τον υπουργό Οικονομικών, έναν τουλάχιστον μήνα πριν αρχίσει το οικονομικό έτος (άρθρο 79 § 3 του Συντάγματος). Μετά τη διανομή του στους βουλευτές, ο προϋπολογισμός παραπέμπεται για εξέταση στη διαρκή επιτροπή οικονομικών υποθέσεων (άρθρο 121 § 4 ΚτΒ). Συμμετέχουν στη συζήτηση της Ολομέλειας της Βουλής οι γενικοί και ειδικοί εισηγητές και όσοι έχουν εγγραφεί στον κατάλογο των ομιλητών (άρθρο 103 § 2 ΚτΒ).

στ) Το *νομοθετικό δημοψήφισμα* για ψηφισμένο νομοσχέδιο με αντικείμενο σοβαρό κοινωνικό ζήτημα προϋποθέτει πρόταση των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών και απόφαση των τριών πέμπτων, σύμφωνα με το άρθρο 44 § 2 εδ. β (βλ. και παραπάνω, § 13 IV). Η σχετική πρόταση κατατίθεται στη Βουλή και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας, η δε συζήτηση ολοκληρώνεται σε τρεις συνεδριάσεις (άρθρο 116 § 1 και 3 ΚτΒ). Η ψηφοφορία για την αποδοχή ή απόρριψη της πρότασης είναι ονομαστική.

ζ) Η *τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής* ρυθμίζεται από το άρθρο 118 ΚτΒ που θεμελιώνεται στο άρθρο 76 του Συντάγματος. Οι σχετικές προτάσεις υποβάλλονται στη Βουλή και παραπέμπονται στην Επιτροπή Κανονισμού για επεξεργασία, η οποία υποβάλλει τα σχέδια μεταβολής στην Ολομέλεια της Βουλής που τα εγγράφει σε ειδική ημερήσια διάταξη. Σε αντίθεση με το κοινοβουλευτικό μέρος του Κανονισμού της Βουλής, για το οποίο δεν ορίζεται ρητά η συγκεκριμένη νομοθετική διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται, οι διατάξεις του Κανονισμού, που αναφέρονται στην οργάνωση και τη λειτουργία των υπηρεσιών των (μέρος β — προσωπικό), συζητούνται και ψηφίζονται κατά τη διαδικασία των κωδίκων (άρθρο 118 § 6 ΚτΒ). Θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η παραπομπή στο άρθρο 76 του Συντάγματος για την τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής (κοινοβουλευτικό μέρος), αναφέρεται μόνο στις §§ 1 και 2 του άρθρου 76 που αφορούν τον τρόπο συζήτησης, και όχι στις §§ 4, 5, 6 και 7, που αφορούν τις συνοπτικές νομοθετικές διαδικασίες (βλ. αναλυτικά, β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, *Κανονισμός*, σ. 31).

η) Την *κήρυξη της επικράτειας σε κατάσταση πολιορκίας* αποφασίζει η Βουλή ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, υπό τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 48 § 1 του Συντάγματος. Η σχετική πρόταση συζητείται και ψηφίζεται σε μία μόνο συνεδρίαση (άρθρο 117 § 1 ΚτΒ), όπου η Βουλή, με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, α-

ποφασίζει και τη διάρκεια ισχύος των μέτρων που επιβάλλονται, διάρκεια λιγότερη από δεκαπέντε ημέρες. Εάν η Βουλή απουσιάζει ή δεν μπορεί να συγκληθεί εγκαίρως, τα μέτρα που επιβάλλει η κατάσταση πολιορκίας λαμβάνονται με προεδρικό διάταγμα, το οποίο υποβάλλεται για κύρωση στη Βουλή μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την έκδοσή του. Η απόφαση της Βουλής, με την οποία κυρώνεται το προεδρικό διάταγμα, απαιτεί την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Όλες οι ψηφοφορίες του άρθρου 48 του Συντάγματος είναι ονομαστικές.

θ) Τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος ρυθμίζει το άρθρο 110 του Συντάγματος και το άρθρο 119 ΚτΒ (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 10, ΙΙΙ).

VIII. Η διάλυση της Βουλής

1. Το θέμα που αναπτύσσεται εδώ είναι ευρύτερο από το νοηματικό περιεχόμενο του όρου «διάλυση της Βουλής». Ο τερματισμός του βίου της Βουλής είναι είτε *φυσιολογικός* —σύμφωνα με το άρθρο 53 § 1 μετά τέσσερα έτη— είτε *πρόωρος*. Για την πρώτη περίπτωση σωστό είναι να χρησιμοποιηθεί ο όρος «λήξη της θητείας» και μόνο για τη δεύτερη περίπτωση ο όρος «διάλυση της Βουλής». Εύστοχα παρατηρήθηκε (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 49 σημ. 65) ότι ο όρος «πρόωρη διάλυση» αποτελεί πλεονασμό, διότι κάθε διάλυση της Βουλής είναι εξ ορισμού πρόωρη. Τόσο στη θεωρία όσο και στην πρακτική όμως ανακριβώς χρησιμοποιείται ο όρος «διάλυση» και για την περίπτωση της λήξης της θητείας. Εδώ θα πραγματευθούμε και τις δύο εκδοχές του τερματισμού του βίου της Βουλής. Το Σύνταγμα διακρίνει με σαφήνεια τη *λήξη* της βουλευτικής περιόδου (άρθρο 53 § 1) από τις περιπτώσεις *διάλυσης* της Βουλής.

2. Ο συνταγματικός καθορισμός της διάρκειας της θητείας της Βουλής σε τέσσερα χρόνια αποτελεί τη *θεσμική συνέπεια της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας*. Η πολιτική βούληση του Εκλογικού Σώματος νομιμοποιεί τη Βουλή μόνο για ορισμένο χρόνο. Ο χρονικός αυτός περιορισμός εξασφαλίζει τη δυνατότητα έκφρασης των *νέων εκλογέων* που συνεχώς προστίθενται στο Εκλογικό Σώμα αλλά και των *νέων επιλογών* που (ενδεχομένως θα) κάνει το Εκλογικό Σώμα. Γι' αυτό και η περιορισμένη διάρκεια της θητείας της Βουλής αλλά και των άλλων πολιτικών οργάνων της πολιτείας

(Κυβέρνηση, Πρόεδρος Δημοκρατίας, όργανα τοπικής αυτοδιοίκησης, κ.ο.κ.) αποτελεί σταθερό στοιχείο κάθε δημοκρατικού πολιτεύματος.

3. Η λήξη της βουλευτικής περιόδου, που σημαίνει την παρέλευση τετραετίας από την ημέρα διεξαγωγής των βουλευτικών εκλογών, κηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και έχει χαρακτήρα απλώς αναγνωριστικό. Αυτή η περίπτωση λήξης της θητείας της Βουλής αποτελεί θεωρητικά τον κανόνα. Πράγματι στο άρθρο 53 § 1 ορίζεται, ότι μόλις λήξει η βουλευτική περίοδος με προεδρικό διάταγμα, που προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, διατάσσεται η διενέργεια εκλογών, ενώ παράλληλα κατά το άρθρο 35 § 2 περ. γ δεν απαιτείται οπωσδήποτε η προσυπογραφή του Υπουργικού Συμβουλίου για το σχετικό προεδρικό διάταγμα.

4. Ο φυσικός τερματισμός του βίου της Βουλής, σύμφωνα με το άρθρο 53 § 1, αποτελεί θεωρητικά μόνο τον κανόνα. Στην πολιτική πραγματικότητα τόσο υπό το ισχύον Σύνταγμα του 1975/1986, όσο και κατά το παρελθόν, αποτελεί την εξαίρεση. Μοναδικό παράδειγμα ομαλής λήξης της βουλευτικής περιόδου με την παρέλευση τετραετίας αποτελεί η Βουλή που προήλθε από τις εκλογές της 2ας Ιουνίου 1985. Η «πρόωρη» διάλυση της Βουλής είναι ο κανόνας. Η διάλυση της Βουλής υπήρξε πάντοτε μια από τις βασικές αρμοδιότητες του αρχηγού του κράτους.

α) Το Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 1986 προέβλεπε την αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να διαλύει τη Βουλή κατά την κρίση του σε δύο περιπτώσεις. Συγκεκριμένα, κατά το παλαιό άρθρο 41 § 1, «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται να διαλύσει την Βουλήν μετά γνώμην του Συμβουλίου της Δημοκρατίας» «εάν αυτή ευρίσκεται εν προφανεί δυσαρμονία προς το λαϊκόν αίσθημα ή εάν η σύνθεσις αυτής δεν εξασφαλίζει κυβερνητικήν σταθερότητα». Και στις δύο αυτές περιπτώσεις ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ενεργούσε με δική του πρωτοβουλία, με βάση τις δικές του πολιτικές εκτιμήσεις και χωρίς υπουργική προσυπογραφή, όπως όριζε το άρθρο 35 § 2 εδ. ε του Συντάγματος του 1975. Αυτή η βαρύνουσα παρέμβαση του αρχηγού του κράτους ανταποκρινόταν στο θεσμό της διάλυσης της Βουλής όπως ίσχυε κατά την περίοδο της διαμόρφωσής του στη συνταγματική μοναρχία. Η αρμοδιότητα διάλυσης της Βουλής, ως προνόμιο του μονάρχη, εξισοροπούσε την από μέρους του νομική αναγνώριση του αντιπροσωπευτικού οργάνου της αστικής τάξης και λειτουργούσε ως *ultimum remedium* (έσχατο φάρμακο), όταν η διαφωνία μονάρχη και Βουλής δεν μπορούσε να λυθεί με άλλο τρόπο.

β) Η *διαφωνία*, που διατυπώθηκε σχετικά με αυτή την ευρεία αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας στο Σύνταγμα του 1975, οφείλεται στο ενδεχόμενο της *αυθαίρετης διακοπής της λειτουργίας μίας Βουλής και μίας Κυβέρνησης ακριβώς διότι έχει την εμπιστοσύνη του Εκλογικού Σώματος, όχι όμως και την εμπιστοσύνη του αρχηγού του κράτους*. Αυτή η συνέπεια έχει ιδιαίτερη βαρύτητα όταν η δημοκρατική νομιμοποίηση του αρχηγού της πολιτείας ή είναι ανύπαρκτη όπως στην περίπτωση του κληρονομικού, ή είναι ασθενής, όπως στην περίπτωση του αιρετού, αλλά έμμεσα μόνο εκλεγόμενου, Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως συμβαίνει κατά το ισχύον Σύνταγμα.

γ) Στην εισήγηση για την πρόταση αναθεώρησης στην Ολομέλεια της Βουλής της Γ' περιόδου (συνεδρίαση 3ης Απριλίου 1985) τονίστηκε η πρόθεση της τότε πλειοψηφίας να αρθεί αυτή η διπλή εξάρτηση της Κυβέρνησης και από την εμπιστοσύνη της Βουλής και από την εμπιστοσύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως πράγματι έγινε με την αναθεώρηση των σχετικών άρθρων του Συντάγματος (κυρίως των άρθρων 37, 38 και 41 του Συντάγματος του 1975), το 1986.

δ) Δεν μπορεί πάντως να αγνοηθεί κατά την αποτίμηση της αναθεώρησης του 1986, ως προς το θέμα της διάλυσης της Βουλής, ο κίνδυνος που απορρέει από την αφαίρεση ενός «ισορροπητικού θεσμικού αντισταθμίσματος έναντι της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και της Κυβέρνησης η οποία στηρίζεται σ' αυτήν — ή μάλλον την διευθύνει και την καθοδηγεί» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 53). Με τη νέα ρύθμιση, επισημαίνει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (στο ίδιο, σ. 53-54) «αποβαίνει στο εξής αυτή, η κυβερνητική πλειοψηφία, με τη σειρά της, αντικειμενικά και “δυνάμει” επιρρεπής για μία ενδεχομένως καταχρηστική άσκηση της εξουσίας της, τόσο μάλλον που επιμένει να επικαλείται την κάλυψη της δημοκρατικής νομιμοποίησής της, έστω ετεροχρονισμένης και πεπαλαιωμένης, έστω και αν αυτή έχει, δηλαδή, ουσιαστικά εκλείψει. Πράγματι, έτσι θα μπορεί μία Κυβέρνηση, ή μάλλον ένας Πρωθυπουργός, αρχηγός κόμματος, ο οποίος διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή, να παραμένει στην εξουσία αμετακίνητος επί τέσσερα ολόκληρα χρόνια —έστω κι αν στο μεταξύ έχει χάσει, ενδεχομένως, την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας του λαού— δεδομένου ότι δεν υπάρχει θεσμοποιημένο κανένα μέσο προσφυγής —ούτε “εκ των άνω”, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά ούτε “εκ των κάτω”, με λαϊκή πρωτοβουλία— στη λαϊκή ετυμηγορία. Και όμως αυτή ακριβώς είναι η ratio του θεσμού της διάλυσης της Βουλής, ως στοιχείου του δημοκρατικού πολιτεύματος». Η κριτική του Α. ΜΑΝΕΣΗ εγγίζει το κέντρο του προβλήματος χωρίς όμως να μπορεί να θεωρηθεί ως συνηγορία υπέρ της

απόλυτης εξουσίας του Προέδρου της Δημοκρατίας να διαλύει *κατ' ελεύθερη εκτίμηση* τη Βουλή.

5. Το ισχύον Σύνταγμα προβλέπει τρεις μορφές πρόωρης λήξης, δηλαδή *διάλυσης*, της Βουλής:

α) Τις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων καθιστούν τη διάλυση *υποχρεωτική* για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (βλ. § 6).

β) Τις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες το Σύνταγμα ουσιαστικά μετέθεσε το δικαίωμα διάλυσης της Βουλής από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στην Κυβέρνηση (βλ. παρακάτω 7).

γ) Τις περιπτώσεις εκείνες, κατά τις οποίες η συνδρομή ορισμένων προϋποθέσεων γεννά για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την αυτοτελή *δυνατότητα* να διαλύσει τη Βουλή (βλ. παρακάτω 8). Το Σύνταγμα δεν υιοθετεί το θεσμό της αυτοδιάλυσης της Βουλής, δηλαδή τον τερματισμό της θητείας της με δική της απόφαση.

6. *Υποχρεωτική* διάλυση της Βουλής προβλέπει το Σύνταγμα στις εξής δύο περιπτώσεις:

α) Κατά το άρθρο 41 § 5 η Βουλή «διαλύεται υποχρεωτικά» πριν από τη λήξη της βουλευτικής περιόδου όταν *αδυνατεί το Κοινοβούλιο να εκλέξει στην τρίτη ψηφοφορία Πρόεδρο Δημοκρατίας (άρθρο 32 § 4)*. Σε αυτή την περίπτωση διάλυσης της Βουλής ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί δέσμια αρμοδιότητα, εφόσον *υποχρεούται* να διαλύσει τη Βουλή, εάν κανείς από τους υποψηφίους Προέδρους Δημοκρατίας δεν συγκεντρώνει την απαιτούμενη πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών (βλ. σχετικά παρακάτω § 16).

β) Σύμφωνα με το άρθρο 37 § 3 εδ. γ, εάν μετά την παρέλευση της διαδικασίας των διερευνητικών εντολών διαπιστωθεί και πάλι η αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας επιδιώκει το σχηματισμό *πολιτικής εκλογικής* Κυβέρνησης, ή, εάν αυτό καταστεί αδύνατο, διορίζει *υπηρεσιακή εκλογική* Κυβέρνηση και *διαλύει υποχρεωτικά τη Βουλή*.

7. Το Σύνταγμα προβλέπει δύο περιπτώσεις, κατά τις οποίες ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *υποχρεούται* να διαλύσει τη Βουλή, αλλά μόνο *εφ' όσον το ζητήσει η Κυβέρνηση*:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 41 § 2 εδ. α, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *διαλύει τη Βουλή με πρόταση της Κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστο-*

σύνης, για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας. Αυτή η περίπτωση διάλυσης της Βουλής αποτελεί κατ' ουσίαν «κυβερνητική διάλυση», υπό την έννοια ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει διακριτική ευχέρεια, δεν ασκεί ουσιαστική αρμοδιότητα, απλώς ασκεί τυπική αρμοδιότητα, αποδεχόμενος πρόταση της Κυβέρνησης που έχει την πλειοψηφία της Βουλής, για διάλυση της Βουλής.

αα) Η διάλυση προέρχεται από πρωτοβουλία της Κυβέρνησης, την πρόταση της οποίας υποχρεούται να κάνει δεκτή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Οι προϋποθέσεις που τίθενται, κατά το άρθρο αυτό, για την κυβερνητική πρόταση διάλυσης της Βουλής είναι η ύπαρξη εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας και η «πρωτοτυπία» του εθνικού αυτού θέματος, όπως προκύπτει από το άρθρο 41 § 2 εδ. β, που ορίζει ότι αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα.

ββ) Με τη ρύθμιση αυτή επιβεβαιώνεται η αρμοδιότητα της Κυβέρνησης να καθορίζει και να κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, όπως ορίζει το άρθρο 82 § 1. Από τη στιγμή που η Κυβέρνηση εκτιμά ότι υπάρχει εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας για το οποίο απαιτείται ανανέωση της λαϊκής εντολής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διαλύσει τη Βουλή, προκειμένου να τεθεί στην κρίση του Εκλογικού Σώματος η ανανέωση ή όχι της υφιστάμενης λαϊκής εντολής, για να αντιμετωπισθεί τέτοιου είδους εθνικό θέμα.

γγ) Καίριο είναι το πρόβλημα της αποσαφήνισης της έννοιας «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας». Είναι προφανές ότι με τη διάταξη αυτή παρέχεται η δυνατότητα στην Κυβέρνηση που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας της Βουλής, στον εκλογικά κατάλληλο γι' αυτήν χρόνο, να κρίνει ποιο είναι εθνικό θέμα, εάν πράγματι υφίσταται και κατά πόσον είναι εξαιρετικής σημασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η διάλυση της Βουλής, που είχε προέλθει από τις εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974, βάσει του άρθρου 41 § 2 του Συντάγματος του 1975, το οποίο ελάχιστα διέφερε από το αντίστοιχο του ισχύοντος, μετά την αναθεώρηση του 1986, Συντάγματος. Πράγματι, οι μεν διαδικαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 41 § 2 τηρήθηκαν, η ουσιαστική όμως προϋπόθεση, η ύπαρξη δηλαδή εξαιρετικής σημασίας εθνικού θέματος, δεν συνέτρεχε (βλ. την πειστική ανάλυση του Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Διάλυση*, σ. 48 επ., 55 επ.). Η ασάφεια που εμπεριέχει η έννοια του «εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας» αποτελεί, έτσι, αιτία για τη νομιμοφανή αθέτηση των συνταγματικών κανόνων. Ο κίνδυνος για ενδεχόμενη καταστρατήγηση της διάταξης αυτής μέσω της καταχρηστικής επίκλησης για την ύπαρξη τέτοιου εθνικού θέματος

τος από την πλευρά της Κυβέρνησης (που άλλωστε είναι η αποκλειστικά αρμόδια να κρίνει τη συνδρομή των προϋποθέσεων για τη διάλυση της Βουλής κατά το άρθρο 41 § 2) επιτείνεται από το γεγονός ότι *τις εκλογές στην περίπτωση αυτή διεξάγει η ίδια η Κυβέρνηση που προτείνει τη διάλυση επιζητώντας ανανέωση της λαϊκής εντολής.*

Ο μόνος περιορισμός, που τίθεται στην Κυβέρνηση, η οποία επιδιώκει τη διάλυση της Βουλής επικαλούμενη το άρθρο 41 § 2, είναι η σαφής ρήτρα του εδ. β της § 2 του άρθρου 41, κατά την οποία αποκλείεται η διάλυση της νέας Βουλής για το ίδιο θέμα. Το σχετικό διάταγμα διάλυσης της Βουλής προσυπογράφεται, σύμφωνα με το άρθρο 41 § 3 από το Υπουργικό Συμβούλιο.

β) Η δεύτερη περίπτωση «κυβερνητικής» διάλυσης της Βουλής είναι η ρύθμιση που προβλέπεται στο *άρθρο 38 § 1*. Σύμφωνα με αυτή, *ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απαλλάσσει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση, αν αυτή παραιτηθεί, καθώς και αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της κατά το άρθρο 84*. Στις περιπτώσεις αυτές, το εδ. β της § 1 του άρθρου 38 ορίζει ότι εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις των §§ 2, 3 και 4 του άρθρου 37. Αυτό σημαίνει ότι η παραίτηση της Κυβέρνησης ή η άρση εμπιστοσύνης από τη Βουλή οδηγεί μόνο έμμεσα στη διάλυση της Βουλής, όταν διαπιστωθεί η αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης κατά τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών που προβλέπει το άρθρο 37 §§ 2 και 3. Αυτή η διαδικασία κινείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μόνο όταν ο Πρωθυπουργός της παραιτούμενης Κυβέρνησης είναι αρχηγός ή εκπρόσωπος κόμματος που δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών. Εφ' όσον δεν είναι δυνατός ο σχηματισμός Κυβέρνησης που θα λάβει την απαιτούμενη ψήφο εμπιστοσύνης και ακολουθήσει διάλυση της Βουλής, τις εκλογές που θα ακολουθήσουν θα διεξαγάγει είτε πολιτική εκλογική Κυβέρνηση, είτε υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση. Όσα προηγήθηκαν γι' αυτή τη μορφή διάλυσης της Βουλής, αναφέρονται σε συνθήκες όπου η Κυβέρνηση ή αα) κατ' ουσίαν *αναγκάζεται να παραιτηθεί*, είτε διότι επέρχεται διαφωνία μεταξύ δύο κυβερνητικών κομμάτων είτε διότι διαβλέπει ότι ορισμένοι βουλευτές της θα αποσύρουν την εμπιστοσύνη τους, ή ββ) *δεν διαθέτει πλέον την εμπιστοσύνη της Βουλής*. Τη διάταξη όμως αυτή του άρθρου 38 είναι δυνατόν να χρησιμοποιήσει η Κυβέρνηση εκείνη που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, με στόχο, παραιτούμενη, να οδηγήσει σε διάλυση της Βουλής, θεωρώντας προφανώς ότι μια τέτοια ενέργεια την ευνοεί πολιτικά στη συγκεκριμένη συγκυρία. Τότε όμως εφαρμόζεται το εδ. γ της § 1 του άρθρου 38, σύμφωνα με το οποίο ισχύουν αμέσως οι ρυθμίσεις για τις εκλογικές κυβερνήσεις (του

άρθρου 37 § 3 εδ. γ), όταν ο Πρωθυπουργός της παραιτούμενης Κυβέρνησης είναι αρχηγός ή εκπρόσωπος κόμματος που διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών. Με την πρόβλεψη αυτή ο συνταγματικός νομοθέτης δεν επιδιώκει το σχηματισμό Κυβέρνησης, εφ' όσον τέτοια υπάρχει και παραιτείται. Κάθε απόπειρα σχηματισμού νέας Κυβέρνησης θα θεωρείτο, σωστά, ως κάμψη της αρχής της δεδηλωμένης. Συνεπώς, Κυβέρνηση διεξαγωγής των εκλογών θα είναι είτε πολιτική εκλογική, είτε υπηρεσιακή εκλογική, κατά το άρθρο 37.

8. Ιδιαίτερη πολιτική και νομική σημασία έχει η διάλυση της Βουλής που συντελείται με τη ρυθμιστική παρέμβαση του αρχηγού του κράτους. Τέτοια περίπτωση «προεδρικής» διάλυσης της Βουλής, που αποτελεί τη μοναδική πλέον δυνατότητα άσκησης ρυθμιστικής αρμοδιότητας από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας σε όλο το πλέγμα των διατάξεων για τη διάλυση της Βουλής, συνιστά η διάταξη του άρθρου 41 § 1 εδ. α. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, *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.* Η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να διαλύσει τη Βουλή είναι δυνατόν να ασκηθεί, ενώ υπάρχει Κυβέρνηση που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής.

α) Απαραίτητη προϋπόθεση για να ασκήσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας την αρμοδιότητα διάλυσης της Βουλής κατά το άρθρο 41 § 1 εδ. α είναι: να έχουν προηγηθεί δύο παραιτήσεις Κυβερνήσεων, ή δύο καταψηφίσεις Κυβερνήσεων, ή μία παραίτηση και μία καταψήφιση, κατά τη διάρκεια της ίδιας βουλευτικής περιόδου. Ως καταψήφιση της Κυβέρνησης νοείται είτε η απόρριψη πρότασης εμπιστοσύνης, είτε η αποδοχή πρότασης δυσπιστίας κατά το άρθρο 84.

β) Οι «στιγμές» κατά τις οποίες μπορεί να παρέμβει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι δύο:

αα) *Πρώτον*, ακριβώς μετά τη δεύτερη παραίτηση ή καταψήφιση, οπότε δεν υπάρχει Κυβέρνηση που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Εφαρμόζεται, συνεπώς, το εδ. γ της § 1 του άρθρου 41, σύμφωνα με το οποίο οι εκλογές διεξάγονται από εκλογική Κυβέρνηση, κατά το άρθρο 37 § 3 εδ. γ. Η εκλογική αυτή Κυβέρνηση μπορεί να είναι *πολιτική* κυβέρνηση (άρθρο 37 § 3 εδ. γ, φράση δεύτερη), από όλα τα κόμματα, είτε *υπηρεσιακή* (άρθρο 37 § 3 εδ. γ, φράση τρίτη) με πρωθυπουργό τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε κυβέρνηση «όσο το δυνατόν ευρύτερης αποδοχής».

ββ) *Δεύτερον*, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να επιλέξει, αντί να διαλύσει τη Βουλή μετά τη δεύτερη παραίτηση ή καταψήφιση της Κυβέρνησης, να κινήσει τη διαδικασία των διερευνητικών εντολών κατά το άρθρο 37 §§ 2 και 3 εδ. α, β και γ, φράση πρώτη, από τις οποίες ενδέχεται να προκύψει Κυβέρνηση που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Σε αυτή τη φάση αποκτά ιδιαίτερη σημασία η κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας, *εάν πράγματι η σύνθεση της Κυβέρνησης αυτής εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα*. Εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κρίνει πως η Κυβέρνηση είναι ασταθής (λόγω π.χ. οριακής πλειοψηφίας), ή υπάρχουν ενδείξεις ότι επίκειται νέα κυβερνητική κρίση (λόγω π.χ. ενδεχόμενης αποχώρησης βουλευτών από το κυβερνών κόμμα), τότε έχει το δικαίωμα να προβεί σε διάλυση της Βουλής, προκειμένου να αποφευχθούν οι καθυστερήσεις που συνεπάγεται η εφαρμογή του άρθρου 37 §§ 2 και 3.

Η απόφαση αυτή του Προέδρου της Δημοκρατίας να διαλύσει τη Βουλή δεν αναιρεί βέβαια το γεγονός ότι υπάρχει Κυβέρνηση, που, πάντως, έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, την οποία ο Πρόεδρος δεν δικαιούται να παύσει. Για τον λόγο αυτό, οι εκλογές, που ακολουθούν τη διάλυση της Βουλής, διεξάγονται από την Κυβέρνηση που διαθέτει την εμπιστοσύνη της διαλυμένης Βουλής, όπως ορίζει το άρθρο 41 § 1 εδ. β.

γ) *Αυτή η περίπτωση διάλυσης της Βουλής κατά το άρθρο 41 § 1, αποτελεί τη μοναδική μορφή προεδρικής διάλυσης*. Τόσο η πρωτοβουλία, όσο και η απόφαση για τη διάλυση ανήκει αποκλειστικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Το διάταγμα διάλυσης της Βουλής, αν δεν προσυπογραφεί από τον Πρωθυπουργό, εκδίδεται με μόνη την υπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας, σύμφωνα με το άρθρο 35 § 2 περ. γ.

9. Σε όλες τις περιπτώσεις διάλυσης της Βουλής τίθενται από το Σύνταγμα ορισμένες περιοριστικές ρυθμίσεις.

α) *Ο πρώτος περιορισμός* τίθεται στο άρθρο 41 § 4, σύμφωνα με το οποίο η Βουλή που εξελέγη μετά τη διάλυση της προηγούμενης δεν μπορεί να διαλυθεί πριν περάσει ένα έτος αφ' ότου άρχισε τις εργασίες της. Κατ' εξαίρεση αυτού του περιορισμού, η Βουλή μπορεί να διαλυθεί και πριν από την παρέλευση έτους στην περίπτωση που υπάρχει αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης (άρθρο 37 § 3) και στην περίπτωση που ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διαπιστώνει την έλλειψη κυβερνητικής σταθερότητας, υπό τους όρους του άρθρου 41 § 1. Περιορισμό αντίστοιχο αυτού που προβλέπει το άρθρο 41 § 4, που μόλις αναφέρθηκε, έθετε το άρθρο 41 § 4 του Συντάγματος του 1975, πριν από την αναθεώρηση του 1986. Βάσει αυτής της διάταξης δημιουργήθηκε το πρόβλημα του χαρακτηρισμού της

διάλυσης της Βουλής του 1977, δύο μήνες πριν από τη συμπλήρωση της τετράχρονης θητείας της, ως κατ' ουσίαν, «πρόωρης» διάλυσης ή ως λήξης της θητείας της.

[Στο ειδικό αυτό και καίριο θέμα πήραν τότε θέση κατά χρονολογική σειρά οι: Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Η διάλυση της Βουλής. Το Σύνταγμα και η λογική της κολοκυθιάς», εφημερίδα *Αυγή*, 2.8.1981, Κ. ΚΑΛΛΙΑΣ, «Η διάλυση της Βουλής», εφημερίδα *Καθημερινή*, 9.8.1981, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, «Η διάλυση της Βουλής. Πότε μπορούν να γίνουν οι εκλογές», εφημερίδα *Βήμα*, 18 και 19.8.1981 και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Επικίνδυνες οι συνταγματολογικές ακροβασίες», εφημερίδα *Εγνατία*, 24.8.1981 (παραπέμπεται ως: *Ακροβασίες*.)]

Σύμφωνα με όσα υποστηρίχθηκαν τότε θεωρούμε ότι:

αα) Η άποψη ότι η διάλυση της Βουλής εκλαμβάνεται ως λήξη της θητείας της, εάν συμφωνήσουν σε αυτό τα δύο μεγάλα κόμματα, είναι νομικά αστήρικτη. Όπως εύστοχα σημειώνει και ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Ακροβασίες*), «τα πολιτικά κόμματα είναι μεν οργανικό στοιχείο του ισχύοντος δημοκρατικού πολιτεύματος, αυτό όμως δεν σημαίνει ότι η συναίνεσή τους μπορεί να καλύψει, δίκην παπικού συγχωροχαρτίου, συνταγματικές ανωμαλίες, δηλαδή παραβάσεις».

ββ) Εξ ίσου αστήρικο νομικά είναι το ποσοτικό επιχείρημα. Υποστηρίχθηκε δηλαδή πως ο μικρός χρόνος, που μεσολαβεί έως τη λήξη της θητείας της Βουλής, αποδυναμώνει το πρόβλημα και επιτρέπει να θεωρηθεί η (πρόωρη) διάλυση της Βουλής ως λήξη κανονική της θητείας της. Το επιχείρημα αυτό εκτοπίζει την ερμηνεία του Συντάγματος και την αντικαθιστά με τη «λογική της κολοκυθιάς», εάν επιχειρήσουμε να αναζητήσουμε το όριο του «μικρού χρονικού διαστήματος», το οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση ήταν δεκατέσσερις εβδομάδες.

γγ) Ατελέσφορη είναι ακόμη και η επίκληση του γεγονότος, ότι η συγκεκριμένη Βουλή είχε συμπληρώσει τέσσερις συνόδους, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 64 § 2, που ορίζει ότι η διάρκεια της τακτικής συνόδου δεν μπορεί να είναι συντομότερη από πέντε μήνες. Σωστά αντικρούει την άποψη αυτή ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Ακροβασίες*), επισημαίνοντας ότι η διάταξη αυτή «αναφέρεται στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να κηρύσσει την έναρξη και τη λήξη της βουλευτικής συνόδου και δεν έχει καμμία σχέση με τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, που η προθεσμία διαρκείας της κατισχύει οποιασδήποτε άλλης επιμέρους σχετικής προθεσμίας».

β) Ο δεύτερος όρος, που τίθεται από το Σύνταγμα για κάθε περίπτωση

διάλυσης της Βουλής, συνάγεται από την ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 41 που ορίζει ότι, 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. Το προεδρικό διάταγμα διάλυσης της Βουλής θεωρείται «πράξη κυβερνήσεως» και για το λόγο αυτό δεν υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλ. ΣΕ 1601/1975, 484/1978, 1199/1986).

10. Τον Ιούνιο του 1989 ανέκυψε το θέμα, εάν επιτρέπεται η διάλυση της Βουλής προτού να έχει συγκληθεί και εκλέξει προεδρείο. Ειδικότερα, τέθηκε το ζήτημα ως εξής: εάν αποτύχουν όλες οι προσπάθειες για σχηματισμό Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης, σύμφωνα με το άρθρο 37 § 3, είναι επιτρεπτή η άμεση διάλυση της Βουλής, εάν τα πολιτικά κόμματα το ζητήσουν προκειμένου να διεξαχθούν το ταχύτερο νέες εκλογές πριν από τη σύγκληση της νεοεκλεγμένης Βουλής; Θεωρούμε ότι δεν είναι δυνατή η διάλυση της Βουλής πριν από τη σύγκλησή της και τη συγκρότησή της σε σώμα, για τους εξής λόγους:

α) Η Βουλή υπάρχει από την ώρα της εκλογής της, διαφορετικά δεν θα μπορούσε να συγκροτηθεί σε σώμα. Η Βουλή, όμως, που δεν έχει συγκροτηθεί σε σώμα υπάρχει μεν, αλλά δεν μπορεί να λειτουργήσει κατά το Σύνταγμα ως συλλογικό όργανο, ούτε οι βουλευτές ως μέλη της. Διάλυση, συνεπώς, πριν από τη συγκρότησή της σε σώμα σημαίνει ματαίωση της δυνατότητας να ασκήσει αρμοδιότητες ως όργανο της πολιτείας. Μια τέτοια εκδοχή παραβιάζει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας καθώς και το δικαίωμα του βουλευτή να ορκισθεί, να αναλάβει τα καθήκοντά του και να εκφράσει ελεύθερα την άποψή του ως μέλος του Κοινοβουλίου.

β) Κατά τη λογική του άρθρου 37 του Συντάγματος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να προσπαθήσει, έως την τελευταία στιγμή, να δώσει στη Βουλή τη δυνατότητα να στηρίξει, με ψήφο εμπιστοσύνης, Κυβέρνηση. Η προσπάθεια αυτή δεν είναι νοητή και δυνατή αν δεν υπάρχει Βουλή εν λειτουργία, δηλαδή συγκροτημένη σε σώμα. Μόνο με συγκροτημένη σε σώμα Βουλή μπορεί να διαπιστωθεί οριστικά η αδυναμία της να δώσει ψήφο εμπιστοσύνης. Η ψήφος εμπιστοσύνης είναι δυνατόν να δοθεί ακόμη και αν έχει ορκισθεί η υπηρεσιακή Κυβέρνηση, πριν όμως από την έκδοση του διατάγματος διάλυσης της Βουλής.

γ) Σύμφωνα με το άρθρο 41 § 3 του Συντάγματος, με προεδρικό διάταγμα διατάσσεται η διενέργεια εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες και η σύγκληση της νέας Βουλής, σε τακτική σύνοδο σε άλλες τριάντα ημέρες από

αυτές. Η σύγκληση της Βουλής στη συγκεκριμένη περίπτωση είχε ορισθεί για τις 3 Ιουλίου 1989. Εάν η Βουλή διαλυόταν πριν από αυτή την ημερομηνία, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα έπρεπε να ανακαλέσει προηγουμένως το διάταγμα που ο ίδιος είχε εκδώσει. Όμως, όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 40 § 2, η ανάκληση αυτού του διατάγματος μπορεί να έχει αποκλειστικό και μόνο περιεχόμενο είτε την αναβολή της έναρξης, είτε τη διακοπή της συνέχισης της τακτικής συνόδου, ποτέ όμως την εκ των προτέρων ματαίωσή της.

[Τις γνώμες που διατυπώθηκαν σχετικά για το ζήτημα αυτό βλ. στις εφημερίδες *Πρώτη*, 29.6.1989, *Νέα*, 30.6.1989 και *Ελευθεροτυπία*, 30.6.1989.]

IX. Η νομική θέση του βουλευτή

1. Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του οργάνου Βουλή έχουν οι συνταγματικοί κανόνες που ρυθμίζουν το νομικό καθεστώς που διέπει τον βουλευτή. Αυτό το νομικό καθεστώς αναφέρεται στα εξής ειδικότερα θέματα:

- α) Στις προϋποθέσεις κτήσης του βουλευτικού αξιώματος (βλ. 2).
- β) Στα *ασυμβίβαστα* προς το βουλευτικό αξίωμα λειτουργήματα ή έργα (βλ. 3).
- γ) Στις περιπτώσεις *απάλειας* του βουλευτικού αξιώματος (βλ. 4).
- δ) Στη *νομική φύση* του βουλευτικού αξιώματος (βλ. 5).
- ε) Στα *λειτουργικά προνόμια* των βουλευτών (βλ. 6).

2. α) Η πρώτη προϋπόθεση έγκυρης κτήσης της βουλευτικής ιδιότητας είναι η *ιδιότητα του εκλογίμου*. Το άρθρο 55 § 1 αναγνωρίζει αυτή την ιδιότητα, εφ' όσον πρόκειται για *Έλληνα πολίτη*, για πολίτη που έχει τη *νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν* και συμπληρωμένο κατά την ημέρα της εκλογής το *εικοστό πέμπτο έτος* της ηλικίας του. Το ποιος είναι Έλληνας πολίτης και ποιος έχει τη νόμιμη ικανότητα του εκλέγειν αναπτύχθηκε παραπάνω (§ 13, ΙΙΙ). Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι ως προσόν εκλογιμότητας δεν μπορεί να θεωρηθεί η εγγραφή του υποψηφίου στους εκλογικούς καταλόγους. Ο εκλογέας που δεν έχει εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους δεν έχει στερηθεί τη «νόμιμη ικανότητα να εκλέγει», την οποία απαιτεί το άρθρο 55 § 1, αλλά τη *δυνατότητα άσκησης* του εκλογικού του δικαιώματος (βλ. Εκλογοδικείο 20/1964). Τα προσόντα της εκλογιμότητας

πρέπει να συντρέχουν στο πρόσωπο του εκλεγμένου την ημέρα της εκλογής (άρθρο 55 § 1).

β) Η βουλευτική ιδιότητα αποκτάται με την εκλογή και από την ημέρα της εκλογής αυτοδικαίως, χωρίς δηλαδή να απαιτείται κανενός είδους δήλωση αποδοχής. Η απόφαση του αρμόδιου πρωτοδικείου για την ανακήρυξη των εκλεγέντων βουλευτών της περιφέρειάς τους έχει συνεπώς αναγνωριστικό και όχι δημιουργικό χαρακτήρα. Σύμφωνα με το άρθρο 58 του Συντάγματος, οι ενστάσεις που εγείρονται κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών εκδικάζονται, όπως είδαμε, από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 του Συντάγματος. Το άρθρο 25 του Ν. 345/1976, που ρυθμίζει τη διαδικασία και την οργάνωση του δικαστηρίου, τάσσει ανατρεπτική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την ημέρα της δημοσίευσης της απόφασης ανακήρυξης για την υποβολή της σχετικής ένστασης. Κατά τη διάρκεια αυτού του δεκαπενθημέρου ή έως την έκδοση της απόφασης του δικαστηρίου, η κτήση της βουλευτικής ιδιότητας είναι προσωρινή. Ο βουλευτής όμως απολαύει όλων των προνομίων του και ασκεί νομίμως τα βουλευτικά του καθήκοντα. Η κτήση της βουλευτικής ιδιότητας γίνεται οριστική, αν περάσει άπρακτη η δεκαπενθήμερη προθεσμία ή αν εκδοθεί απόφαση που απορρίπτει τη σχετική ένσταση.

γ) Για να ασκήσουν τα καθήκοντά τους οι βουλευτές πρέπει να δώσουν τον όρκο που ορίζει το άρθρο 59 του Συντάγματος, σύμφωνα με τον οποίον οφείλουν πίστη στην πατρίδα και το δημοκρατικό πολίτευμα, υπακοή στο Σύνταγμα και τους νόμους και ευσυνείδητη εκπλήρωση των καθηκόντων τους. Από τη στιγμή αυτή δικαιούνται και τη βουλευτική αποζημίωση. Σύμφωνα με την § 2 του άρθρου 59, οι αλλόθρησκοι ή ετερόδοξοι βουλευτές δίνουν τον ίδιο όρκο σύμφωνα με τον τύπο της δικής τους θρησκείας ή του δικού τους δόγματος. Το άρθρο 59 του Συντάγματος δεν προβλέπει, παρά τις προτάσεις που έγιναν κατά την επεξεργασία του, την περίπτωση του όρκου των άθεων βουλευτών ή αυτών που πρεσβεύουν θρησκεία η οποία απαγορεύει τον όρκο. Το άρθρο 3 § 3 ΚτΒ προβλέπει μάλιστα ότι «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 καταχωρίζεται στα πρακτικά». Εν όψει του άρθρου 13 § 1 του Συντάγματος, η υποχρέωση δόσης όρκου πρέπει να δεχθούμε ότι δεν περιλαμβάνει όσους βουλευτές έχουν σχετικές θρησκευτικές ή γενικότερα συνειδησιακές αντιρρήσεις. Από τη συνδυασμένη ερμηνεία των §§ 1 και 2 του άρθρου 59 και της § 1 του άρθρου 13 συνάγεται ότι το άρθρο 59 § 1 αναφέρεται μόνο στους ορθόδοξους χριστιανούς βουλευτές και η § 2 μόνο στους αλλόθρη-

σκους ή τους ετερόδοξους που δέχονται τον όρκο. Για τους άλλους πρέπει να ισχύσει η γενική διάταξη του άρθρου 13 § 1 και να υποβληθεί σχετική δήλωση με το περιεχόμενο του όρκου της § 1 του άρθρου 59.

3. Εκτός από τα θετικά προσόντα, που πρέπει να συντρέχουν σε έναν πολίτη για να αποκτήσει την ιδιότητα του εκλογίμου, το Σύνταγμα καταγράφει ορισμένα *δημόσια λειτουργήματα*, ορισμένα *ιδιωτικά έργα* και ορισμένες πράξεις που δεν συμβιβάζονται ούτε με την ιδιότητα του βουλευτή, ούτε με την ιδιότητα του υποψηφίου. Όλες αυτές οι διατάξεις, άσχετα με την έκταση και την αυστηρότητα των απαγορεύσεων που περιέχουν, μπορούν να υπαχθούν στην έννοια των κοινοβουλευτικών ασυμβιβάστων (*parlamentarische Inkompatibilitäten*). Μια βασική διάκριση των κοινοβουλευτικών ασυμβιβάστων, χρήσιμη για να συστηματοποιήσουμε την αντίστοιχη ύλη του Συντάγματος, είναι η διάκρισή τους σε αυστηρά και σε απλά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα. Ως *αυστηρά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα* χαρακτηρίζουμε τους κανόνες εκείνους, που ανάγουν ορισμένες ιδιότητες ή λειτουργήματα σε νομικά κωλύματα όχι μόνο για την ανακήρυξη του φορέα τους σε βουλευτή, αλλά και για την ανακήρυξή του σε υποψήφιο βουλευτή. *Απλά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα*, αντίθετα, είναι εκείνοι οι κανόνες που επιβάλλουν στους εκλεγέντες βουλευτές την υποχρέωση να επιλέξουν ανάμεσα στη βουλευτική ιδιότητα και την ασυμβίβαστη ιδιότητα.

Μια δεύτερη χρήσιμη διάκριση, είναι η διάκριση σε *γενικά* και *τοπικά* ασυμβίβαστα. Κριτήριό της είναι, το αν η απαγόρευση ισχύει *για όλη την επικράτεια* ή μόνο για τον *τόπο*, όπου ασκήθηκε το ασυμβίβαστο προς το βουλευτικό αξίωμα έργο.

α) *Αυστηρά και γενικά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα* θεσπίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 56 §§ 1 και 2.

αα) *Στην απαγόρευση υπάγονται*: έμμισθοι δημόσιοι λειτουργοί και υπάλληλοι, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας, υπάλληλοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δήμαρχοι και πρόεδροι κοινοτήτων, διοικητές ή πρόεδροι διοικητικών συμβουλίων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ή δημοσίων ή δημοτικών επιχειρήσεων, συμβολαιογράφοι και φύλακες μεταγραφών και υποθηκών (άρθρο 56 § 1).

ββ) Οι φορείς αυτών των ιδιοτήτων ή λειτουργημάτων δεν μπορούν να ανακηρυχθούν υποψήφιοι ούτε να εκλεγούν βουλευτές, *αν δεν παραιτηθούν πριν από την ανακήρυξή τους ως υποψηφίων*. Η παραίτηση συντελείται με μόνη τη γραπτή υποβολή της. Αποκλείεται η επάνοδος στην ενεργό υπηρεσία των στρατιωτικών που παραιτούνται, ενώ απαγορεύεται,

πριν περάσει ένα έτος από την παραίτηση, η επάνοδος των πολιτικών υπαλλήλων και λειτουργών που παραιτούνται (άρθρο 56 § 1).

γγ) Ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε εδώ κατά πρώτο λόγο να προφυλάξει τα έργα που χαρακτηρίζει ασυμβίβαστα. Θέλησε οι υποψήφιοι βουλευτές να μην εκμεταλλευτούν τα λειτουργήματα αυτά για την εκλογική τους επικράτηση. Ταυτόχρονα, ο συντακτικός νομοθέτης έκρινε πως η σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας του βουλευτή και του φορέα των λειτουργημάτων αυτών δημιουργεί εξάρτηση από τον κρατικό μηχανισμό, που θα νόθευε την ελεύθερη άσκηση του βουλευτικού λειτουργήματος.

δδ) *Εξαίρεση* από τον κανόνα του αυστηρού και γενικού ασυμβίβαστου θεσπίζει για πρώτη φορά το άρθρο 56 § 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 112 § 3, για τους *καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων*. Η εξαίρεση αυτή ανταποκρίνεται σε διεθνή πρακτική και βασίζεται στην ιδιαίτερη φύση του καθηγητικού λειτουργήματος.

β) *Αυστηρά αλλά τοπικά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα* θεσπίζει το άρθρο 56 § 3.

αα) Στην απαγόρευσή του *εμπίπτουν*: έμμισθοι δημόσιοι υπάλληλοι, στρατιωτικοί εν ενεργεία και αξιωματικοί των σωμάτων ασφαλείας, υπάλληλοι νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, διοικητές και υπάλληλοι δημόσιων και δημοτικών επιχειρήσεων ή κοινωφελών ιδρυμάτων, και όσοι διατέλεσαν γενικοί γραμματείς υπουργείων κατά το τελευταίο εξάμηνο της τετραετούς βουλευτικής περιόδου. Δεν εμπίπτουν αντίθετα: οι υποψήφιοι βουλευτές επικρατείας και οι κατώτεροι υπάλληλοι των κεντρικών κρατικών υπηρεσιών.

ββ) Οι φορείς αυτών των ιδιοτήτων ή λειτουργημάτων *δεν μπορούν να ανακληρυχθούν υποψήφιοι* ούτε να εκλεγούν βουλευτές σε οποιαδήποτε εκλογική περιφέρεια στην οποία υπηρέτησαν περισσότερο από τρεις μήνες κατά την τριετία πριν από τις εκλογές. Η νομοθετική αιτία αυτών των απαγορεύσεων συμπίπτει με εκείνη των γενικών ασυμβιβάστων.

γ) *Απλά κοινοβουλευτικά ασυμβίβαστα* θεσπίζει το άρθρο 57 του Συντάγματος.

αα) Στην απαγόρευση *εμπίπτουν τα εξής έργα και οι εξής ιδιότητες*: μέλη του διοικητικού συμβουλίου, διοικητής, γενικός διευθυντής ή οι αναπληρωτές τους, η υπάλληλος εμπορικής εταιρείας ή επιχείρησης που απολαμβάνει ειδικά προνόμια ή κρατική επιχορήγηση, ή προς την οποία παραχωρήθηκε δημόσια επιχείρηση (άρθρο 57 § 1). Την κατηγορία αυτή των ασυμβιβάστων μελέτησε και συστηματοποίησε πρώτος ο Γερμανός δημοσιολόγος Werner Weber, εισάγοντας για την εννοιολογική τους απόδοση

τον όρο οικονομικά ασυμβίβαστα (wirtschaftliche Inkompatibilitäten). Κοινό τους χαρακτηριστικό είναι η μέριμνα, να μη δημιουργηθεί οικονομική εξάρτηση μεταξύ βουλευτή και οικονομικών φορέων που βρίσκονται σε εξάρτηση από την πολιτεία.

ββ) Την προβλεπόμενη κύρωση θεσπίζει το άρθρο 57 §§ 2 και 3: εάν ο βουλευτής, ήδη κατά την εκλογή του, εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες, οφείλει μέσα σε οκτώ ημέρες από τη στιγμή που θα γίνει οριστική η εκλογή του να δηλώσει την επιλογή του. Αν ο βουλευτής δεχθεί, κατά τη διάρκεια της θητείας του, ένα ασυμβίβαστο έργο ή παραλείψει να κάνει την παραπάνω δήλωση επιλογής, εκπίπτει αυτοδίκαια από το βουλευτικό αξίωμα.

γγ) Η κατηγορία αυτή των ασυμβιβάστων θέλει να προστατεύσει το βουλευτικό λειτουργήμα και, συνακόλουθα, τη Βουλή από οικονομικές εξαρτήσεις που δημιουργούν τα έργα αυτά. Πρέπει όμως να σημειωθεί, πως η αντιμετώπιση τέτοιων εξαρτήσεων, όχι άγνωστων και στην ελληνική πολιτική ζωή, είναι δύσκολη με το μέσο των νομικών κανόνων που θεσπίζουν ασυμβίβαστα. Οι περιπτώσεις εξάρτησης ενός βουλευτή δεν έχει, σχεδόν ποτέ, δημόσια μορφή.

δ) Τέλος, το άρθρο 57 § 4 απαγορεύει στον βουλευτή ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες, κυρίως ανάληψη δημόσιων έργων κτλ., με κύρωση τόσο την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα όσο και την ακυρότητα των πράξεων. Κατά το άρθρο 57 § 4 εδ. γ, μάλιστα, οι πράξεις αυτές είναι άκυρες και όταν γίνονται από εμπορικές εταιρείες ή επιχειρήσεις, στις οποίες εκτελεί έργα διευθυντή ή διοικητικού ή νομικού συμβούλου βουλευτής ή όταν μετέχει σε αυτές ως ομόρρυθμος ή ετερόρρυθμος εταίρος.

4. Το Σύνταγμα αναφέρει περιοριστικά τους λόγους που επιφέρουν *απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας*. Οι λόγοι αυτοί είναι: α) Ο φυσικός λόγος του θανάτου του βουλευτή. β) Η παραίτηση από το βουλευτικό αξίωμα που δεν υπόκειται σε ανάκληση (άρθρο 60 § 2). γ) Η διάλυση της Βουλής (άρθρο 41) ή η λήξη της βουλευτικής περιόδου (άρθρο 53 § 1). δ) Η αυτοδίκαιη έκπτωση στις περιπτώσεις που προβλέπουν τα άρθρα 55 § 2 (στέρξη θετικών προϋποθέσεων εκλογιμότητας) και 57 § 2 (παράλειψη υποβολής, μέσα σε οκτώ ημέρες, δήλωσης επιλογής μεταξύ βουλευτικού αξιώματος και των ασυμβιβάστων έργων που περιέχονται στο άρθρο 57 § 1). Με την απόφαση ΑΕΔ 1/1992 αποσαφηνίστηκε ότι το Σύνταγμα απαιτεί κρίση του ΑΕΔ για το ότι συνέτρεξε *λόγος έκπτωσης*, για όλες τις περιπτώσεις έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα, η δε αρμοδιότητα αυτή του ΑΕΔ «είναι αποκλειστική» και «παρεμπίπτουσα εξέταση του ζητήματος από

άλλο πολιτειακό όργανο δεν επιτρέπει το Σύνταγμα». Σύμφωνα με την απόφαση αυτή το νόημα της αυτοδίκαιης έκπτωσης κατά τα άρθρα 55 §§ 2 και 57 του Συντάγματος είναι ότι αν το ΑΕΔ διαπιστώσει τη συνδρομή λόγου έκπτωσης, «η έκπτωση επέρχεται υποχρεωτικώς και αναδρομικώς από τον χρόνο κατά τον οποίον, σύμφωνα με την απόφαση του ΑΕΔ, συνέτρεξε ο λόγος της εκπτώσεως» (βλ. και τη γνωμάτευση Δ. Τσάτσος, *Τα Νέα*, 21.1.1992). ε) Η αποδοχή κάποιου από τα ασυμβίβαστα έργα του άρθρου 57 § 1. στ) Η διενέργεια κάποιας από τις απαριθμούμενες στο άρθρο 57 § 4 ασυμβίβαστες προς το βουλευτικό αξίωμα πράξεις. ζ) Η ακύρωση της εκλογής από το ΑΕΔ. Η απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώνεται η έκπτωση από την ιδιότητα του βουλευτή δεν θίγει, σύμφωνα με το άρθρο 4 § 3 ΚτΒ, τις πράξεις που διενήργησε ο βουλευτής κατά την άσκηση των βουλευτικών του καθηκόντων έως τη δημοσίευση της απόφασης. Η ακύρωση της εκλογής ενεργεί *ex nunc* (για το μέλλον) για όχι *ex tunc* (αναδρομικά).

[Σχετικά με τις ασυμβίβαστες προς το βουλευτικό αξίωμα ιδιότητες βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, ¹1982, σ. 311 επ., ο ίδιος, *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ής Νοεμβρίου 1977*, ²1980, σ. 45 επ., ο ίδιος, *Ο έλεγχος του κύρους των εκλογών των βουλευτών και των ευρωβουλευτών της 18ης Οκτωβρίου 1981 και των δημοτικών και κοινοτικών αρχών*, ³1983, σ. 85 επ., *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου, 1985 και η κρίση περί της εκπτώσεως βουλευτών*, 1988, σ. 67 επ.]

5. Στην περίπτωση της πρόωρης διάλυσης της Βουλής ή της λήξης της βουλευτικής περιόδου η ιδιότητα του βουλευτή αναβιώνει σε τρεις περιπτώσεις:

α) Σε περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 48 (κήρυξη της χώρας σε κατάσταση ανάγκης) για την ενδεχόμενη παράταση του προεδρικού διατάγματος με το οποίο τέθηκε σε εφαρμογή ο σχετικός νόμος.

β) Σύμφωνα με το άρθρο 34 § 2, εάν η αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του υπερβεί τις 30 ημέρες, για να κριθεί αν συντρέχει περίπτωση εκλογής νέου Προέδρου.

γ) Σύμφωνα με το άρθρο 53 § 3, σε περίπτωση πολέμου.

6. Ο βουλευτής δεν είναι, ατομικά, όργανο της πολιτείας, αλλά μέρος του άμεσου και συλλογικού οργάνου Βουλή. Τα λειτουργικά προνόμια, που το Σύνταγμα διασφαλίζει στο φορέα της βουλευτικής ιδιότητας, δεν καθιστούν τον βουλευτή όργανο της πολιτείας. Όπως θα δούμε αμέσως παρα-

κάτω, τα λειτουργικά προνόμια αποτελούν προνόμια του εκάστοτε φορέα της βουλευτικής ιδιότητας, σημείο αναφοράς τους όμως έχουν το θεσμό της Βουλής.

7. Το Σύνταγμα στις διατάξεις των άρθρων 60-63 προστατεύει το φορέα του βουλευτικού λειτουργήματος κατά την άσκηση των έργων του, παρέχοντάς του εγγυήσεις για την ανεξαρτησία του και την επιτέλεση της λειτουργικής του αποστολής. Βάση αυτής της λειτουργικής αποστολής του βουλευτή είναι η καθιέρωση της ελεύθερης εντολής από τα άρθρα 51 §§ 2 και 61: οι βουλευτές αντιπροσωπεύουν το έθνος. Η αρχή της ελεύθερης εντολής, που περιέχει το δικαίωμα του βουλευτή να καθορίζει την κοινοβουλευτική του στάση με αποκλειστικό γνώμονα τη συνείδησή του, τέθηκε σε αμφισβήτηση ως προς την πρακτική (και νομική;) δυνατότητα του βουλευτή να διεκδικεί την ανεξαρτησία αυτή και έναντι του *πολιτικού κόμματος*, στο οποίο, κατά κύριο λόγο, οφείλει την πολιτική δυνατότητα της εκλογής του. Εκτός όμως από τα όρια που θέτει η πραγματικότητα του κυρίαρχου ρόλου των πολιτικών κομμάτων στην εκλογική αναμέτρηση, τίθεται και το ζήτημα της ερμηνευτικής σχέσης της συνταγματικής αρχής της ελεύθερης εντολής με την —επίσης *συνταγματική*— καθιέρωση των πολιτικών κομμάτων ως *θεσμών* στην πολιτεία με το άρθρο 29 § 1. (Βλ. για τη σχέση ελεύθερης εντολής και κομματικής πειθαρχίας, Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, *Βουλευτές*, σ. 30 επ.) Η σύγκρουση της αρχής της ελεύθερης εντολής με τη συνταγματική θεσμοποίηση του κόμματος (και με τη συνακόλουθη αποδοχή των πολιτικών δεδομένων που προκύπτουν στην πρακτική) ανέδειξε, κυρίως στη Γερμανία, συγκεκριμένα και ειδικά προβλήματα. (Βλ. την εκεί συζήτηση και τη σχετική νομολογία D. TSATSOS, «Mandatsverlust bei Verlust der Parteimitgliedschaft ? - Zur Dialektik vom freien Mandat und Parteistaatlichkeit», *DÖV* (1971), σ. 253-256 και ο ίδιος, «Unvereinbarkeiten zwischen Bundestagsmandat und anderen Funktionen» στο *Parlamentsrecht*, σ. 701-726.) Κυρίως τέθηκε το ζήτημα —όπως θα μπορούσε να τεθεί και στην Ελλάδα— αν νόμος θα μπορούσε να θεσπίσει την έκπτωση από το βουλευτικό αξίωμα αν ο βουλευτής αποχωρήσει από το κόμμα με το συνδυασμό του οποίου εξελέγη. Σωστά γίνεται δεκτή η αρνητική απάντηση στο ερώτημα αυτό. Η θεσμοποίηση του κόμματος δεν αναιρεί *de jure* την ελεύθερη εντολή, και γι' αυτό η «αποστασία» του βουλευτή υπόκειται σε πολιτική όχι όμως και σε νομική αξιολόγηση. Σωστά η Ε' Αναθεωρητική Βουλή δεν ψήφισε το άρθρο 60 § 1 του «Κυβερνητικού Σχεδίου Συντάγματος» που καθιέρωνε αμάχητο τεκμήριο παραίτησης του βουλευτή που εγκατέλειπε την κοινοβουλευτική του ομάδα. Τα λειτουργικά προνόμια που

εξασφαλίζει το Σύνταγμα στο φορέα του βουλευτικού λειτουργήματος είναι τα εξής:

α) Το *ανεύθυνο* του βουλευτή (Indemnität). Το προνόμιο αυτό αναφέρεται στην άσκηση του λειτουργήματός του και διασφαλίζεται με το συνδυασμό των άρθρων 60 § 1 και 61 §§ 1 και 2.

αα) Κατά το άρθρο 60 § 1, οι βουλευτές έχουν απεριόριστο το δικαίωμα της γνώμης και ψήφου κατά συνείδηση. Η διάταξη αυτή είναι νέα, αλλά θα ήταν μια απλή συνταγματική ευχή χωρίς το άρθρο 61 § 1 που υπήρχε και στα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα. Το τελευταίο ορίζει: ο βουλευτής δεν καταδιώκεται ούτε εξετάζεται με οποιονδήποτε τρόπο για γνώμη ή ψήφο που έδωσε κατά την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων. Δεν αρκεί δηλαδή οι αξιόποινες πράξεις να έχουν διαπραχθεί «κατά την άσκηση των βουλευτικών καθηκόντων» αλλά πρέπει να τελούν σε άμεση αιτιώδη συνάφεια με την «έκφραση γνώμης ή ψήφου». Η αξιόποινη εκδήλωση του βουλευτή που εμπίπτει στην αρχή του ανευθύνου μπορεί να είναι προφορική, γραπτή ή να συνίσταται σε χειρονομία (βλ. Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Corpus*, II, σ. 146). Το ανεύθυνο του βουλευτή δεν είναι ούτε κανόνας του οργανωτικού Συνταγματικού Δικαίου ούτε γνήσιο θεμελιώδες δικαίωμα του βουλευτή αλλά αποτελεί *θεσμική εγγύηση* (institutionelle Garantie, βλ. σχετικά τ. Γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, σ. 170 επ.). Δεν νοείται παραίτηση του βουλευτή από τη θεσμική αυτή εγγύηση, *διότι δεν νοείται παραίτηση ούτε από γνήσιο θεμελιώδες δικαίωμα ούτε από θεσμική εγγύηση*. (Βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 287: Contra οι Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Corpus*, II, σ. 152 και Α. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', τχ. Β', σ. 42 επ., που φαίνεται να δέχονται πως θα... χωρούσε παραίτηση αν το ανεύθυνο ήταν θεμελιώδες δικαίωμα!) Τέλος, πρέπει να σημειωθεί πως το ανεύθυνο αναφέρεται τόσο στην ποινική και αστική όσο και στην πειθαρχική ευθύνη. Η τελευταία είναι βέβαια τότε μόνο νοητή, όταν με άλλη του ιδιότητα (π.χ. τη δικηγορική ή την ιατρική) ο βουλευτής υπόκειται στην πειθαρχική εξουσία της πολιτείας ή ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Το ανεύθυνο του βουλευτή είναι *χρονικά απεριόριστο*, εκτείνεται δηλαδή και στον μετά την απώλεια της βουλευτικής ιδιότητας χρόνο.

ββ) Για πρώτη φορά όμως στη συνταγματική μας ιστορία εισάγεται σημαντική εξαίρεση από τον κανόνα αυτό: ο βουλευτής διώκεται μόνο για *συκοφαντική* δυσφήμιση κατά το νόμο, ύστερα από άδεια της Βουλής (άρθρο 61 § 2 εδ. α). Η εξαίρεση αυτή καθιερώνει σοβαρό περιορισμό του βουλευτή. Η Βουλή μεταβάλλεται σε κριτή, αν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η δυσφήμιση είναι απλή ή συκοφαντική.

γγ) Η Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή

άσκησε αυστηρή κριτική στη θέσπιση αυτής της εξαιρέσης. Η σχετική περικοπή έχει ως εξής: «Το σχέδιο περιορίζει υπέρμετρα το Βουλευτή. Η πραγμάτωση της ιδέας του αντιπροσωπευτικού συστήματος ολοκληρώνεται με τις δυνατότητες και τις εγγυήσεις που παρέχονται στο Βουλευτή για να διαμορφώνει ελεύθερα την κοινοβουλευτική του συμπεριφορά. Για τον περιορισμό του άρθρου 62 § 2 εδ. α παρατηρεί πως τέτοιοι περιορισμοί στο πρώτο άκουσμα είναι δημοφιλείς περιορισμοί. Τους κατέστησαν δημοφιλείς οι επιαισχυντοί προπαγανδιστές της επταετίας που θέλησαν να σκοτώσουν στη συνείδηση των Ελλήνων την έννοια του Βουλευτή και το νόημα της κοινοβουλευτικής ζωής... Ο Βουλευτής διώκεται και κατά τη διάρκεια της βουλευτικής του θητείας για συκοφαντική δυσφήμιση, αν το επιτρέψει η Βουλή (άρθρο 61). Πρόκειται περί πολιτικής ηθικολογίας με σαφή αντικοινοβουλευτικά αποτελέσματα. Ο Βουλευτής χρειάζεται το ανεύθυνο για να ασκήσει χωρίς αναστολές το βαρύ του έργο. Κάθε προνομίου ή δικαιώματος η παροχή περιέχει και τον κίνδυνο της καταχρήσεως. Αν ο φόβος της καταχρήσεως κυριαρχούσε, θα καταργούσαμε όλα τα δικαιώματα». Και σε άλλο σημείο η Γενική Εισήγηση σημειώνει: «Η ανεξαρτησία των αντιπροσώπων του λαού είναι το άλφα και το ωμέγα του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Και στο σημείο αυτό ας μην ακούμε τις φωνές απέξω, ας μην ακούμε εκείνους, οι οποίοι δόλια και επί χρόνια ήθελαν να σπιλώσουν το θεσμό αυτό. Το γεγονός, ότι μπορεί κάποιος από μας τώρα να κάνει κατάχρηση των δικαιωμάτων αυτών, δεν δικαιώνει κανένα περιορισμό. Είναι ανάγκη, αυτές οι διατάξεις που θεσπίζουν την ανεξαρτησία του Βουλευτή, να αποτελέσουν τους ακρογωνιαίους λίθους του οικοδομήματος που λέγεται Δίκαιο της Βουλής».

β) Το *ακαταδίωκτο* του βουλευτή (Immunität). Κατά το άρθρο 62 § 1, 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 ως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής. Η άδεια θεωρείται ότι δεν δόθηκε, αν η Βουλή δεν αποφανθεί μέσα σε τρεις μήνες αφότου η αίτηση του εισαγγελέα για δίωξη διαβιβάστηκε στον Πρόεδρο της Βουλής. Η τρίμηνη προθεσμία αναστέλλεται κατά τη διάρκεια των διακοπών της Βουλής. Δεν απαιτείται άδεια για τα αυτόφωρα κακούργηματα. Η διάταξη αυτή, ακριβώς όπως και τα άρθρα 61 § 1 και § 3, *θεσπίζει θεσμική εγγύηση* (βλ. προηγούμενως α και β). Όπως σωστά παρατηρήθηκε, εσφαλμένως ο Α.Π. (904/1980) έκρινε ότι η *κίνηση* ποινικής δίωξης, η συλλογή αποδείξεων και η έκδοση απαλλακτικού βουλεύματος είναι πράξεις που δεν παραβιά-

ζουν το ακαταδίωκτο του βουλευτή, διότι δεν θίγεται το πρόσωπο του βουλευτή. Η απόφαση αυτή πάσχει στο μέτρο που «δέχεται, ότι η συνταγματική διάταξη επιτρέπει την έναρξη της ποινικής δίωξης χωρίς την άδεια της Βουλής» (βλ. Α. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 53). Η θεσμική εγγύηση ισχύει «όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος», άρα καλύπτει και το χρονικό διάστημα μεταξύ των συνόδων. Είναι αυτονόητο πως, κατά τη διατύπωση του άρθρου 62 § 1, η θεσμική εγγύηση ισχύει και για το χρόνο ενδεχόμενης σύγκλησης της Βουλής μετά τη διάλυσή της κατά τα άρθρα 34 § 2, 48 § 7 και 53 § 3.

Το *ακαταδίωκτο* του άρθρου 62 § 1 διαφέρει σημαντικά από το *ανεύθυνο* των άρθρων 60 § 1 και 61 § 1. Έτσι:

αα) Το *ανεύθυνο* αναφέρεται σε λόγους, πράξεις ή παραλείψεις που βρίσκονται σε άμεση συνάρτηση προς το λειτούργημα. Το *ακαταδίωκτο* αναφέρεται σε οποιαδήποτε αξιόποινη πράξη του βουλευτή, με εξαίρεση τα επ' αυτοφώρω κακούργηματα (άρθρο 62 § 4).

ββ) Το *ανεύθυνο* δεν έχει χρονικό περιορισμό, ενώ το *ακαταδίωκτο* ισχύει μόνο όσο διαρκεί η βουλευτική περίοδος. Εξαιρετικά, δεν διώκεται για πολιτικά εγκλήματα βουλευτής της Βουλής που διαλύθηκε, από τη διάλυσή της και έως την ανακήρυξη των βουλευτών της νέας Βουλής (άρθρο 62 § 1 εδ. β).

γγ) Το *ανεύθυνο* αποτελεί απόλυτη προστασία, με μόνη εξαίρεση τη συκοφαντική δυσφήμιση. Αντίθετα, το *ακαταδίωκτο* αίρεται, αν η Βουλή επιτρέψει την ποινική δίωξη.

δδ) Το *ανεύθυνο* αναφέρεται σε κάθε μορφή δίωξης. Αντίθετα, το *ακαταδίωκτο* αναφέρεται μόνο στην ποινική δίωξη.

γ) Το *δικαίωμα άρνησης μαρτυρίας*. Το άρθρο 61 § 3 επιτρέπει στον βουλευτή να αρνηθεί τη μαρτυρία, όταν έχει αντικείμενο είτε πληροφορίες, που πήρε ή έδωσε κατά την άσκηση των καθηκόντων του, είτε πρόσωπα από τα οποία πήρε ή στα οποία έδωσε τις πληροφορίες. Και αυτή η διάταξη θεσπίζει όχι γνήσιο θεμελιώδες δικαίωμα αλλά θεσμική εγγύηση υπέρ του βουλευτή. Το γεγονός, ότι από τη φύση και το περιεχόμενο αυτής της εγγύησης προκύπτει ότι είναι λογικά νοητή μόνο ως συνέπεια της απόφασης του βουλευτή να *κάνει χρήση*, δεν αίρει τη ratio της διάταξης που είναι *ταυτόσημη* με τη ratio του άρθρου 61 § 1. Η ratio αυτή συνίσταται στον εξοπλισμό του βουλευτή με εκείνες τις *προσωπικές δυνατότητες* που απαιτούνται για να είναι *σε θέση* να πραγματώσει το θεσμικό περιεχόμενο του λειτουργημάτος του, δηλαδή την *ελεύθερη εντολή*. (Contra ο Α. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 66.) Η εγγύηση αυτή καλύπτει τη δυνατότητα της άρνησης μαρτυρίας για πληροφορίες που περιήλθαν σε αυτόν ή δόθηκαν από αυτόν

κατά την άσκηση των καθηκόντων του αλλά και για πρόσωπα στα οποία τις έδωσε ή του τις εμπιστεύτηκαν. Η λέξη «εμπιστεύτηκαν» δεν σημαίνει βέβαια πως η θεσμική εγγύηση ισχύει μόνο για «εμπιστευτικές» πληροφορίες (όπως εσφαλμένα εκλαμβάνει ο Α. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 57) αλλά για όποιες πληροφορίες κρίνει ότι δεν πρέπει να καταθέσει τη μαρτυρία του. Ο βουλευτής δεν δικαιούται να παραιτηθεί από αυτή τη θεσμική εγγύηση αλλά να απόσχει από τη συγκεκριμένη άσκηση της. (Βλ. τη σύγκυση μεταξύ της έννοιας της παραίτησης και της μη άσκησης στον Α. ΡΑΪΚΟ, ό.π., σ. 68.)

δ) *Βουλευτική αποζημίωση και βουλευτικές ατέλειες.* Από τότε που καθιερώνεται η καθολική αναγνώριση του εκλογικού δικαιώματος (και του παθητικού) και δημιουργείται η νομική δυνατότητα για κάθε πολίτη να εκλεγεί Βουλευτής, εφ' όσον πληρούνται οι σχετικές προϋποθέσεις, εμφανίζεται και η ανάγκη της δημιουργίας και των οικονομικών δυνατοτήτων για την ανάληψη και την άσκηση του βουλευτικού λειτουργήματος. Γι' αυτό ο θεσμός της βουλευτικής αποζημίωσης προκύπτει ως αναγκαία συνέπεια της δημοκρατικής αρχής. Έτσι το άρθρο 63 § 1 ορίζει ότι οι βουλευτές, για την άσκηση του λειτουργήματός τους, δικαιούνται από το Δημόσιο αποζημίωση και δαπάνες, το ύψος των οποίων καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής. Ακριβώς το ίδιο σκεπτικό επέβαλε τη θέσπιση της § 2 του άρθρου 63: οι βουλευτές απολαμβάνουν συγκοινωνιακή, ταχυδρομική και τηλεφωνική ατέλεια, που η έκτασή της καθορίζεται με απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής.

§ 15. Η Κυβέρνηση

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων. II. Ο θεσμός της Κυβέρνησης γενικά. III. Σύνθεση και οργάνωση της Κυβέρνησης. IV. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης: Α. Η ανάδειξη. V. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης: Β. Νόμιμα προσόντα. VI. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης: Γ. Η εμπιστοσύνη της Βουλής. VII. Απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της. VIII. Αρμοδιότητες της Κυβέρνησης. IX. Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης. X. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου: Α. Γενικά. XI. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου: Β. Η πολιτική ευθύνη. XII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου: Γ. Η ποινική ευθύνη. XIII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου: Δ. Η αστική ευθύνη.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Για το θεσμό της Κυβέρνησης, συνολικά, δεν βρίσκουμε μονογραφίες στην ελληνόγλωσση βιβλιογραφία: μοναδική εξαίρεση αποτελεί η πρόσφατη εργασία του Α. ΛΟΒΕΡΔΟΥ, *Κυβέρνηση, συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991 (παραπέμπεται ως *Κυβέρνηση*).

α) Για τη *θεσμική λειτουργία* της Κυβέρνησης βλ. κυρίως: Δ. ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ, *Η θεωρία της «κυβερνητικής» νομοθεσίας*, 1953, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, τ. II, σ. 422 επ., ο ίδιος, «Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου νομοθετικού περιεχομένου» στο *Θεωρία και πράξη*, σ. 244-276 (παραπέμπεται ως *Πράξεις*), ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, 1980 (παραπέμπεται ως *Λογική του πολιτεύματος*), ο ίδιος, *Μαθήματα I*, σ. 419 επ., Δ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, *Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα*, 1986, Α. ΜΑΚΡΥΔΗΜΗΤΡΗΣ, *Η οργάνωση της Κυβέρνησης, Ζητήματα Συνοχής και Διαφοροποίησης*, 1992, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Βουλή και Κυβέρνηση στη νομοθετική λειτουργία», *ΕΠολΕπ I* (1981), σ. 1 επ., ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Για μια σύγχρονη μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση*, 1990, σ. 25-52 (παραπέμπεται ως *Μεταρρύθμιση*), Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, «Συνταγματικές ελευθερίες και αυθαίρετες κυβερ-

νητικές πράξεις», *Α΄ Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων*, 1986, σ. 367-389, Β. ΡΩΤΗΣ, *Νομικά κείμενα*, Αθήνα 1989, σ. 291 επ., Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Το σύστημα της κοινοβουλευτικής κυβερνήσεως*, 1921, ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σ. 58-115.

β) Για τα προβλήματα ανάδειξης του Πρωθυπουργού, διορισμού και παύσης της Κυβέρνησης βλ. κυρίως: Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1986, Α. ΒΑΜΒΕΤΣΟΣ, *Παρεκβάσεις του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος*, 1960 (ανάτυπο), Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Ο διορισμός και η παύση των Κυβερνήσεων στην Ελλάδα. Από την αρχή της δεδηλωμένης στο Σύνταγμα του 1975*, 1981 (παραπέμπεται ως *Διορισμός*), Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Ο αδιαφανής αναπροσδιορισμός της μορφής του πολιτεύματος στην συνταγματική αναθεώρηση του 1986» στο *ΔΠολ* 13-14 (1988), σ. 137 επ., Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Οι τρεις εφαρμογές του άρθρου 37 Συντ.*, 1990, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Η τεχνολογία του διορισμού της Κυβέρνησης», *Ελευθεροτυπία*, 3.2.1986, ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεων*, 1990, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Το κοινοβουλευτικό πολίτευμα και η λειτουργία του κατά το Σύνταγμα 1975/86*, 1987 (παραπέμπεται ως *Πολίτευμα*), Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού. Διάλογος με ένα πρωτοετή και άλλα τινά επίκαιρα*, 1989 (παραπέμπεται ως *Ανάδειξη*), Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού*, 1989 (παραπέμπεται ως *Ανάδειξη*), του ίδιου, «Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού», *Έθνος*, 18.9.1988, Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η γένεση του κοινοβουλευτικού συστήματος και η ανάδειξη της κυβέρνησης*, 1988, Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ / Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ / Α. ΠΑΣΣΑΣ / Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, «Πότε είναι αναγκαστική η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού», *Έθνος*, 25.9.1988.

γ) Γενικά για την ευθύνη της Κυβέρνησης και ειδικότερα για την πολιτική της ευθύνη βλ. κυρίως: Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, «Η συλλογική πολιτική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου», *ΚοινΕ* 4 (1990), σ. 41-63 (παραπέμπεται ως *Συλλογική λειτουργία*), ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, *Η οργάνωση της Κυβερνήσεως και η κοινοβουλευτική ευθύνη των Υπουργών*, 1931, Α. ΣΒΩΛΟΣ, «Προβλήματα της κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας» στο *Νομικά Μελέται*, τ. Β΄, 1958, σ. 247 επ., Π. ΦΟΥΝΤΕΔΑΚΗ, «Οι προϋποθέσεις σύστασης εξεταστικής επιτροπής», *Αρμ.* 41 (1987), σ. 641-650, Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Συνταγματικά προβλήματα του διορισμού πρωθυπουργού», *ΤοΣ* ΙΣΤ (1990), σ. 567 επ.

δ) Για την ποινική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης βλ. κυρίως Ι. ΑΡΑΒΑΝΤΙΝΟΣ, *Πραγματεία περί της ευθύνης των Ηγεμόνων και Υπουργών*, 1880, Δ. ΚΥΡΙΑΚΟΥ, *Περί της δικαστικής ευθύνης των υπουργών*, 1886,

Χ. ΔΕΔΕΣ, «Η ευθύνη των υπουργών», *ΝοΒ* 38 (1990), σ. 173 επ., Ν. ΚΑΛΟΓΗΡΟΥ, *Η ποινική και η αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (και η ευθύνη του Δημοσίου) στην Ελλάδα*, 1989, Γ. Η. ΚΡΙΠΠΑΣ, «Η ποινική ευθύνη των Υπουργών (Συμβολή εις την ερμηνείαν των άρθρων 85 και 86 του Συντάγματος)», *ΠοινΧρ*, ΚΗ, (1978) σ. 81 επ., Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΒΗΚΑ, *Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των υπουργών στο ελληνικό και συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο*, 1986 (όπου ανακριβώς χρησιμοποιείται ο όρος «συγκριτικό» αφού πρόκειται για απλή περιγραφή αλλοδαπού δικαίου), Α. ΜΑΝΕΣΗΣ / Γ.-Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ / Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ / Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Για την αναστολή της προθεσμίας παραγραφής, Γνωμάτευση προς τον Πρόεδρο της Βουλής», 6.7.89, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Γνωμοδότηση προς τον Πρόεδρο της Βουλής*, 8.6.89, Γ. ΣΑΝΙΔΑΣ, «Ποινική ευθύνη Υπουργών και Υφυπουργών. Σκέψεις και προβλήματα των κειμένων διατάξεων», *ΠοινΧρ* ΛΕ (1985), σ. 193 επ. και 289 επ.

ε) Η κίνηση της διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 86 του Συντάγματος, τον Ιούνιο του 1989, κατά του πρώην Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου και άλλων μελών της Κυβέρνησής του προκάλεσαν γόνιμες επιστημονικές συζητήσεις —κυρίως στον Τύπο— οι οποίες ανέδειξαν πολλά ερμηνευτικά ζητήματα αλλά και τα προβλήματα του θεσμού στο σύνολό του. Η συζήτηση, παρά την έντονη πολιτική φόρτιση που προκάλεσαν τα γεγονότα, παρέμεινε κατά κανόνα σε υψηλό επιστημονικό επίπεδο. Γι' αυτό κρίνουμε ερευνητικά και διδακτικά απαραίτητη την ενδεικτική και επιλεκτική αναφορά σε ορισμένα από τα επιστημονικά δημοσιεύματα στον καθημερινό Τύπο (κατά χρονολογική σειρά): Γ.-Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ (δήλωση), *Πρώτη*, 22.3.1989, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ (δήλωση), *Ελευθεροτυπία*, 22.3.1989, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (δήλωση), *Ελευθεροτυπία*, 22.3.1989, Μ. ΖΟΥΒΕΛΟΣ (δήλωση), *Πρώτη*, 22.3.1989, Χ. ΜΠΑΚΑΣ (δήλωση), *Ελευθεροτυπία*, 23.3.1989, Εκτ. Συνεργάτης, *Βήμα*, 24.3.1989, Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ (δήλωση), *Βήμα*, 25.3.1989, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ (δήλωση), *Βήμα*, 25.3.1989, Χ. ΜΥΛΩΝΟΠΟΥΛΟΣ (δήλωση), *Βήμα*, 25.3.1989, Κ. ΜΠΕΗΣ, «Το σκάνδαλο και η νομική αβεβαιότητα», *Ελευθεροτυπία*, 29.3.1989, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ / Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Επιστημονική συνέντευξη», *Ελευθεροτυπία* και *Έθνος*, 30.3.1989, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Οι διατάξεις περί ευθύνης Υπουργών», *Καθημερινή*, 1.4.1989, Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, «Μικροπολιτική πολιτική και Ποινικό Δίκαιο», *Νέα*, 21.4.1989, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Ποινική ευθύνη των Υπουργών και κοινοβουλευτικά προηγούμενα», *Κυρ. Ελευθεροτυπία*, 7.5.1989, ΣΠ. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, «Πώς δεν γλυτώνουν οι πρωταίτιοι», *Έθνος*, 4.6.1989, Γ.-Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ, «Ένα έγκλημα απαράγραπτο», *Βήμα*, 25.6.1989, Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, «Αμετάκλητη απόφαση», *Νέα*, 11.7.1989, Δ. ΣΠΙΝΕΛΛΗΣ, «Αναστέλλεται η παραγραφή;» *Βήμα*, 30.7.1989,

Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Αρκεί η παραπομπή», *Νέα*, 5.9.1989 (παραπέμπεται ως *Παραπομπή*), Π. ΠΑΠΑΔΑΤΟΣ, «Περί της παραγραφής των εγκλημάτων που τελέσθηκαν (;) από Υπουργούς», *Βήμα*, 10.9.1989, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Παραγραφή», *Νέα*, 11.9.1989, Α. ΡΑΪΚΟΣ, «Η παραπομπή των συμμετεχόντων θεωρήθηκε αυτονόητη και θεσπίστηκε από όλους τους νόμους περί ευθύνης Υπουργών», *Καθημερινή*, 13.9.1989, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Πρώτη τακτική βουλευτική σύνοδος: Αποκλειστική προθεσμία δίωξης ή χρόνος παραγραφής των υπουργικών εγκλημάτων;» *Ελευθεροτυπία*, 18.9.1989, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Πότε και πώς παραγράφονται τα υπουργικά εγκλήματα», *Ελευθεροτυπία*, 19.9.1989, Α. ΒΓΟΝΤΖΑΣ, «Η κάθαρση και η παραγραφή», *Βήμα*, 22.10.1989, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (δήλωση), *Ελευθεροτυπία*, 29.11.1989, Ι. ΓΕΩΡΓΑΚΗΣ, «Η Βουλή δεν πρέπει να διώκει Υπουργούς», *Βήμα*, 3.12.1989, Ν. ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ, «Η δικαστική ομοφωνία για το θέμα της παραγραφής», *Νέα*, 22.6.1990.

Βλ. επίσης τη δημόσια διαφωνία Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ και Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ, όπως εμφανίστηκε στον τύπο: Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, «Υπουργοί και ιδιώτες συμμετοχοί στο έγκλημα», *Βήμα*, 16.4.1989, απάντηση της Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ, «Υπουργοί κατηγορούμενοι και ιδιώτες συμμετοχοί», *Βήμα*, 29.4.1989, ανταπάντηση του Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ, *Βήμα*, 7.5.1989 και νέα τοποθέτηση της Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ, *Βήμα*, 14.5.1989.

Η πολιτική φόρτιση του θέματος οδήγησε, σε ελάχιστες περιπτώσεις, σε παρεκτροπή από τη δεοντολογία που πρέπει να καθορίζει τον επιστημονικό λόγο. Χαρακτηριστική, σχετικά, είναι η εργασία του Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗ, *Γύρω από την ποινική ευθύνη των Υπουργών, Παραγραφή-Συμμετοχοί*, 1989, που πέρα από την πολιτική φόρτιση μειονεκτεί στο μέτρο, που ο αναγνώστης δυσκολεύεται να διακρίνει αν ομιλεί ο —αναμφίβολα διακεκριμένος— επιστήμονας ή ο συνήγορος προσώπων άμεσα ωφελουμένων ή βλαπτομένων από την έκβαση της επιστημονικής διαφωνίας. Μεταξύ αρκετών απαράδεκτων διατυπώσεων (βλ. π.χ. «θίασος Συνταγματολόγων», στον πρόλογο του βιβλίου του), μείζον ηθικό ακαδημαϊκό θέμα αποτελεί η αμφισβήτηση του δικαιώματος της Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ να διαφωνεί μαζί του, επειδή... ψήφισε υπέρ της εκλογής της όταν ήταν υποψήφια Καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Αθηνών (βλ. *Βήμα*, 7.5.1989, υποσημείωση 1 στο τέλος του κειμένου).

2. Σε αντίθεση με την έλλειψη μονογραφιών για την Κυβέρνηση στην ελληνική βιβλιογραφία, αρκετές είναι οι ξενόγλωσσες σχετικές εργασίες. Αναφέρουμε ενδεικτικά και επιλεκτικά τις εξής:

α) Από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία βλ. Ρ. BADURA, λήμμα: Regierung,

EvStL στήλη 2164-2169, E.-W. BÖCKENFÖRDE, *Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung*, 1964, TH. ELLWEIN, *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, ⁴1977, E. FRIESENHAHN, «Parlament und Regierung im modernen Staat», *VVDStRL* 16 (1958), σ. 9-65, G. KASSIMATIS, *Der Bereich der Regierung*, 1967, K. J. PARTSCH, «Parlament und Regierung im modernen Staat», *VVDStRL* 16 (1958), σ. 74-109, U. SCHEUNER, «Verantwortung und Kontrolle in der demokratischen Verfassungsordnung» στο *Festschrift für G.Müller*, 1970, σ. 379-402, TH. STAMMEN (εκδ.), *Strukturwandel der modernen Regierung*, 1967.

β) Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. G. BURDEAU, «La responsabilité gouvernementale dans le régime de la Ve République», *Mélanges Ganshof van der Meersch*, 1972, τ. III, σ. 11 επ., A. CLAISSE, *Le premier ministre de la Ve République*, 1972, A. COUTROT, «Les membres des cabinets du Premier ministre et du président de la République» στο *Administration et politique sous la Ve République*, 1982, σ. 61 επ., A. CANNEEL, «Le premier ministre ses Cabinets et ses Services Administratives», *Les Cahiers Constitutionnels*, 1986-87, H. F. DE CROO, *Parlement et Gouvernement*, 1965, W. DEWACHTER, «Instabilité gouvernementale et stabilité ministérielle en Belgique», *Pouvoirs* 54 (1990), σ. 37 επ., J. FOURNIER, *Le travail gouvernemental*, 1987, CH. GOUAUD, «Le Conseil des Ministres sous la Ve République», *RDP* (1988), σ. 423 επ., M. C. KESSLER, «Le cabinet du Premier ministre et le secrétariat général du gouvernement» στο *Administration et politique sous la Ve République*, 1982, σ. 69 επ., PH. LAUVAUX, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, 1988, J. MASSOT, «Le chef du gouvernement en France», *Documentation française*, 1979, «Le ministre», *Pouvoirs* 36 (1986), R. REDSLOB, «Le régime politique de l'Alsace-Lorraine sous la domination allemande», *RDP* 1921, σ. 31 επ., ST. RIALS, «Le Premier Ministre», *Que sais-je*, 1981.

Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. H. J. ABRAHAM, *Elements of Democratic Government*, ⁴1964, TH. R. ADAM, *Elements of Government*, 1960, J. BLONDEL/F. MÜLLER-ROMMER, *Cabinets in Western Europe*, 1988, M. BELOFF/G. PEELE, *The Government of the United Kingdom*, 1985, I. JENNINGS, *Cabinet Government*, ³1961, A. B. KEITH, *The British Cabinet System 1830*, ²1938, T. MACKIE/B. HOGWOOD, *Unlocking the Cabinet, Cabinet Structures in Comparative Perspective*, 1985, J. P. MACKINTOSH, *The British Cabinet*, ³1977, H. J. SPIRO, *Government by Constitution*, 1959, P. G. WALKER, *The Cabinet* (αναθ. έκδ.), 1972, H. WILSON, *The Governance of Britain*, 1976.

II. Ο θεσμός της Κυβέρνησης γενικά

1. Στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος, η Κυβέρνηση είναι το όργανο που κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας (politisches Führungsorgan). Βρίσκεται —από κοινού με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας (άρθρο 26 § 2)— επικεφαλής της εκτελεστικής λειτουργίας, έχει αυτοτελές δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 § 1) και πραγματοποιεί την πολιτική απόφαση του Εκλογικού Σώματος με την ανάπτυξη και εφαρμογή μιας συγκεκριμένης πολιτικής.

2. Η Κυβέρνηση εξαρτάται μόνο από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αυτό τονίζεται, διότι, σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 38 § 2 του Συντάγματος 1975 που καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να παύσει την Κυβέρνηση, έστω κι αν αυτή απολάμβανε την εμπιστοσύνη της Βουλής, με απλή —ούτε καν σύμφωνη— γνώμη του «Συμβουλίου της Δημοκρατίας», οργάνου που επίσης καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986.

3. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει αυτοτελές τμήμα για την Κυβέρνηση (Τμήμα Δ, άρθρα 81-86). Σχετικές διατάξεις όμως περιέχονται και σε άλλα κεφάλαια. Κατά κύριο λόγο στο άρθρο 37 (διορισμός Πρωθυπουργού και Κυβέρνησης), στο άρθρο 38 (απαλλαγή Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της), στο άρθρο 73 (νομοθετικές αρμοδιότητες της Κυβέρνησης), στο άρθρο 48 (συμμετοχή του Πρωθυπουργού ή της Κυβέρνησης στην έκδοση του διατάγματος για την κατάσταση πολιορκίας), στο άρθρο 35 (προσυπογραφή πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας), στο άρθρο 89 § 4 (απαγόρευση συμμετοχής δικαστικών στην Κυβέρνηση), στο άρθρο 90 § 5 (προαγωγή στις θέσεις προέδρων και αντιπροέδρων των ανωτάτων δικαστηρίων) κ.λπ.

4. Η σύνθεση και η λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου ρυθμίζονται από τον θεσμικό νόμο 1558/1985 «Κυβέρνηση και κυβερνητικά όργανα».

5. Η Κυβέρνηση ως νομική έννοια πρωτοεμφανίζεται στο Σύνταγμα του 1927 (άρθρα 87-93) και από τότε αποτελεί σταθερά περιεχόμενο των ελληνικών συνταγματικών κειμένων. Η ανάδειξη της Κυβέρνησης στο κατ' ουσίαν σημαντικότερο όργανο του σύγχρονου κοινοβουλευτικού κράτους καθώς και τα καίρια ζητήματα που έχει αναδείξει η ελληνική αλλά και η διεθνής εξέλιξη των πρόσφατων δεκαετιών επέβαλαν την επεξεργασία, στο

πλαίσιο του τόμου αυτού, μιας σειράς ειδικών θεμάτων που αφορούν τόσο την ανάδειξη και την απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της, όσο και την εσωτερική της λειτουργία, τις αρμοδιότητες και την ευθύνη της.

III. *Σύνθεση και οργάνωση της Κυβέρνησης*

1. Κατά το άρθρο 81 § 1 του Συντάγματος, την Κυβέρνηση αποτελεί το *Υπουργικό Συμβούλιο* που απαρτίζεται από τον Πρωθυπουργό και τους Υπουργούς. Με διάταγμα που προτείνει ο Πρωθυπουργός, μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς ως Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης. Για τη λεπτομερέστερη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, καθώς και για τη ρύθμιση της θέσης των αναπληρωτών Υπουργών, των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο και των Υφυπουργών (οι οποίοι μπορούν να είναι μέλη της Κυβέρνησης, σε αντίθεση με τους μόνιμους υπηρεσιακούς Υφυπουργούς που δεν είναι πολιτικά αλλά ανώτατα διοικητικά όργανα) το Σύνταγμα παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη.

2. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του θεσμικού Ν.1558/1985, το Υπουργικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρωθυπουργό, τους Αντιπροέδρους της Κυβέρνησης και τους Υπουργούς, στους οποίους περιλαμβάνονται τόσο οι αναπληρωτές Υπουργοί όσο και οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο, και οι Υπουργοί Επικρατείας (βλ. άρθρο 79 του Ν.1943/91).

3. Τα άρθρα 1, 22 και 23 του Ν.1558/1985 ρυθμίζουν τη σύνθεση του Υπουργικού Συμβουλίου. Σήμερα, τα Υπουργεία είναι, κατά σειρά προβαδίσματος, τα εξής: 1) Προεδρίας της Κυβέρνησης 2) Εσωτερικών 3) Εξωτερικών 4) Εθνικής Άμυνας 5) Εθνικής Οικονομίας 6) Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων 7) Δικαιοσύνης 8) Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων 9) Πολιτισμού 10) Τουρισμού 11) Οικονομικών 12) Δημόσιας Τάξης 13) Μακεδονίας-Θράκης 14) Αιγαίου 15) Γεωργίας 16) Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων 17) Εργασίας 18) Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας 19) Εμπορίου 20) Μεταφορών και Επικοινωνιών 21) Εμπορικής Ναυτιλίας. Ο Ν.1558/1985 έχει ειδικές ρυθμίσεις για τις θέσεις των άλλων μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (βλ. άρθρο 22 Ν.1558/1985), ενώ την ιεράρχηση των μελών της Κυβέρνησης και των

Υφυπουργών ρυθμίζει το άρθρο 21 ως εξής: Πρωθυπουργός, Αντιπρόεδρος Κυβέρνησης, Υπουργοί, αναπληρωτές Υπουργοί, Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο, Υφυπουργοί.

4. Οι αρμοδιότητες της Κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα και τους νόμους ασκούνται κατ' αρχήν από το Υπουργικό Συμβούλιο *ως ενιαίο και συλλογικό όργανο*, με τη διαδικασία που προβλέπει ο Ν. 1558/1985 και ο κανονισμός εργασιών που ψηφίζει το Υπουργικό Συμβούλιο. Υπάρχουν αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου που δεν μπορούν να εκχωρηθούν σε άλλα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, όπως, π.χ. η πρόταση της *Κυβέρνησης* προς τη Βουλή για θέση σε εφαρμογή του νόμου για την κατάσταση πολιορκίας (άρθρο 48 § 1), η πρόταση του *Υπουργικού Συμβουλίου* προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (άρθρο 44 § 1) κ.ο.κ. Το Υπουργικό Συμβούλιο όμως μπορεί να λειτουργεί και με τα *συλλογικά κυβερνητικά όργανα* που συγκροτούνται από μέλη του και που κατά το ισχύον δίκαιο (βλ. άρθρο 11 Ν.1266/1982, άρθρα 3-6 Ν.1558/1985 και ΠΥΣ 33/1986) είναι τα εξής: το Κυβερνητικό Συμβούλιο (ΚΥΣΥΜ), το Κυβερνητικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής και Εθνικής Άμυνας (ΚΥΣΕΑ), το Ανώτατο Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΑΣΟΠ), η Επιτροπή Τιμών και Εισοδημάτων και το Κυβερνητικό Συμβούλιο Πληροφορικής (ΚΥΣΥΠ). Παρά το γεγονός ότι ο Ν. 1558/1985 δεν έχει καταργηθεί, τα Συμβούλια και οι Επιτροπές του Υπουργικού Συμβουλίου που προβλέπει δεν χρησιμοποιούνται από την Κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας. Αντ' αυτών λειτουργεί, ατύπως, η Κυβερνητική Επιτροπή, η οποία, με τα πλεονεκτήματα της ευελιξίας και της σύνθεσής της από πρόσωπα της απόλυτης εμπιστοσύνης του Πρωθυπουργού, επιλαμβάνεται των βασικότερων θεμάτων που απασχολούν την Κυβέρνηση. Η σύντομη αναφορά, ωστόσο, στις Επιτροπές και τα Συμβούλια του Ν. 1558/85 είναι χρήσιμη, διότι λειτουργεί ως παράδειγμα για το φαινόμενο άσκησης του κυβερνητικού έργου μέσω συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, που αποτελεί χαρακτηριστικό των σύγχρονων Κυβερνήσεων.

α) Το ΚΥΣΥΜ ενεργεί *στο πλαίσιο των αποφάσεων και κατευθύνσεων του Υπουργικού Συμβουλίου*, αποφασίζει για την εφαρμογή του προγράμματος της Κυβέρνησης και παρακολουθεί, εποπτεύει και συντονίζει την εφαρμογή του προγράμματος υπό τους αρμόδιους Υπουργούς. Στην πράξη, την περίοδο 1982-89, το ΚΥΣΥΜ ήταν το συλλογικό όργανο που συνεδρίαζε τακτικά, σε αντίθεση με το Υπουργικό Συμβούλιο, το οποίο συνεδρίαζε σπάνια. Στο ΚΥΣΥΜ μετέχουν: ο Πρωθυπουργός, οι Αντιπρόεδροι της Κυβέρνησης και οι Υπουργοί Προεδρίας, Εξωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Υγείας,

Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομικών και όσοι καλούνται από τον Πρωθυπουργό, ως αρμόδιοι για το συζητούμενο θέμα Υπουργοί.

β) Το ΚΥΣΕΑ. Σε αυτό μετέχουν ο Πρωθυπουργός ως Πρόεδρος και οι Υπουργοί Εξωτερικών, Εθνικής Άμυνας, Δημόσιας Τάξης, Βόρειας Ελλάδας, Αιγαίου και Εσωτερικών. Και το ΚΥΣΕΑ, όπως ακριβώς και το ΚΥΣΥΜ, οφείλει να λειτουργεί πάντοτε και αυστηρά στο πλαίσιο της πολιτικής που χαράσσει το Υπουργικό Συμβούλιο, χειριζόμενο ειδικότερα θέματα εξωτερικής πολιτικής, εθνικής άμυνας και εποπτεύοντας την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής στα καθ' ύλην αρμόδια υπουργεία.

γ) Και το ΑΣΟΠ προεδρεύεται από τον Πρωθυπουργό. Σε αυτό μετέχουν οι Υπουργοί Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών, Γεωργίας, Εργασίας, Βιομηχανίας, Εμπορίου και ο Διοικητής της Τράπεζας Ελλάδας. Το ΑΣΟΠ ενεργεί στα πλαίσια των αποφάσεων τόσο του Υπουργικού Συμβουλίου όσο και του ΚΥΣΥΜ και μεριμνά για την εφαρμογή του οικονομικού προγράμματος της Κυβέρνησης.

δ) Πρόεδρος της Επιτροπής Τιμών και Εισοδημάτων είναι ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας και μέλη της οι Υπουργοί Οικονομικών, Γεωργίας, Εργασίας, Βιομηχανίας Ενέργειας και Τεχνολογίας. Αντικείμενο της Επιτροπής αυτής είναι η επεξεργασία και εξειδίκευση των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου του ΚΥΣΥΜ και του ΑΣΟΠ, σχετικά με τον καθορισμό και την εφαρμογή της εισοδηματικής πολιτικής.

ε) Το Ανώτατο Συμβούλιο Πληροφορικής (ΚΥΣΥΠ), το οποίο ιδρύθηκε με την ΠΥΣ 33/1986, το οποίο είναι αρμόδιο για την ανάπτυξη της πληροφορικής σε συνάρτηση με την κοινωνικοοικονομική και τεχνολογική ανάπτυξη της χώρας.

[Βλ. για τις Επιτροπές και το Συμβούλια του Υπουργικού Συμβουλίου, ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, σ. 92-96.]

5. Η λειτουργία των συλλογικών κυβερνητικών οργάνων, που μόλις παραπάνω αναφέρθηκαν, θέτει σημαντικά πολιτειοθεωρητικά και συνταγματικά ζητήματα. Όπως είδαμε, τόσο ο παλαιός Ν. 400/1976 όσο και ο ισχύων Ν. 1558/1985 δίνει στα συλλογικά κυβερνητικά όργανα σημαντικές αρμοδιότητες, κρίσιμες για την καθημερινή πολιτική πρακτική. Τίθεται, έτσι, το ερώτημα κατά πόσο είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, η μεταβίβαση σημαντικών αρμοδιοτήτων του Υπουργικού Συμβουλίου στα κυβερνητικά όργανα, όταν έτσι εξασθενεί η πολιτική θέση της Κυβέρνησης που είναι η μόνη, κατά το Σύνταγμα, αρμόδια να χαράσσει και να εφαρμόζει, συλλογικά, τη γενική πολιτική της χώρας.

α) Υποστηρίχθηκε η άποψη, ότι στο μέτρο που τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα «αποτελούν εξουσία ισότιμη με το Υπουργικό Συμβούλιο, του οποίου γίνονται έτσι το υποκατάστατο, παραβιάζονται οι διατάξεις του Συντάγματος, οι οποίες καθιερώνουν την αρχή ότι η ανώτατη και υπεύθυνη εκτελεστική αρχή του Κράτους είναι συλλογική και σχηματίζεται από όλους τους Υπουργούς. Η εκδοχή ότι η διαρρύθμιση που επιχείρησε ο Ν. 40/76 υπό τη μορφή “κυβερνητικών επιτροπών” και κατέστησε πιο αυστηρή ο Ν. 1558/85 είναι απλή διευκόλυνση των εργασιών του Υπουργικού Συμβουλίου, αναθέτοντας σε ομίλους υπουργών προπαρασκευαστικό έργο, δεν φαίνεται πειστική. Διότι από το Ν. 1558/85 καθώς και από την πρακτική του, όσο είναι γνωστή, δεν προκύπτει ότι οι διασκέψεις και οι πράξεις του ΚΥΣΕΑ και του ΚΥΣΥΜ είναι μόνο και αποκλειστικά προπαρασκευαστικές των αποφάσεων που θα λάβει έπειτα η ολομέλεια του Υπουργικού Συμβουλίου, είτε πρόκειται περί χάραξης πολιτικής είτε περί αποφάσεων με άμεσα έννομα αποτελέσματα. Τέτοια απλή διευκόλυνση ανήκει άλλωστε στο ίδιο το Υπουργικό Συμβούλιο να την αποφασίζει κατά περίπτωση ή στον κανονισμό των εργασιών του να την προβλέπει. Η πείρα της εφαρμογής του συστήματος των “κυβερνητικών οργάνων”, όπως προκύπτει από τις ανακοινώσεις που γίνονται στον τύπο, δείχνει ότι αποφάσεις ληφθείσες από το ένα ή το άλλο “κυβερνητικό συμβούλιο” ίσχυσαν και πιθανώς δημοσιεύτηκαν ως πράξεις του Υπουργικού Συμβουλίου... η διαίρεση επομένως του Υπουργικού Συμβουλίου σε Τμήματα αποτελεί νομοθετική εξοικονόμηση η οποία *ούτε τυπικά, εν όψει της ενιαίας και αδιαίρετης μορφής που δίνει το Σύνταγμα στο Υπουργικό Συμβούλιο, αλλά ούτε και ουσιαστικά* εναρμονίζονται με το Σύνταγμα — διότι οι αποφάσεις του, πολιτικές και διοικητικές, πρέπει να είναι αποτέλεσμα της αντίληψης των πραγμάτων όλων των υπουργών, ανεξαρτήτως του διαμερίσματος που κατέχει εκάστοτε ο καθένας...» (Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, στο Α. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Μεταρρύθμιση*, σ. 40-41).

β) Η άποψη αυτή, προσκολλημένη στο γράμμα του Συντάγματος, αγνοεί τη νέα —και διεθνή άλλωστε— πραγματικότητα του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης (βλ. Δ. ΑΠΟΣΤΟΛΙΔΗΣ, σ. 184 επ.). Για το λόγο αυτό πειστικότερο φαίνεται το σκεπτικό της αντίθετης άποψης. Σύμφωνα με αυτήν, η ποικιλία, η πολυπλοκότητα και ο επείγων χαρακτήρας πολλών καθημερινών θεμάτων καθιστούν απαραίτητη τη διεκπεραίωσή τους από ευέλικτα Συμβούλια ή Επιτροπές που συγκροτούνται από συναρμόδιους Υπουργούς και όχι συλλογικά από την Κυβέρνηση. Η διαπίστωση αυτή δεν μπορεί να αγνοηθεί κατά την ερμηνεία του άρθρου 82 § 1 του Συντάγματος που προβλέπει συλλογική χάραξη και άσκηση της γενικής πολιτι-

κής της χώρας από την Κυβέρνηση. Έτσι, μια σειρά θεμάτων μελετώνται και γενικά προετοιμάζονται στα κυβερνητικά Συμβούλια ή τις Επιτροπές, συζητούνται σε άτυπες συνεδριάσεις συναρμοδίων Υπουργών με την παρουσία αρμόδιων υπηρεσιακών παραγόντων ή πολιτικών συμβούλων, ακόμη και αποφασίζονται από τα Συμβούλια ή τις Επιτροπές, *στο πλαίσιο, όμως, των αποφάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου* και —όπου είναι νομικά απαραίτητο— οι αποφάσεις τους περιβάλλονται τον απαιτούμενο τύπο με μεταγενέστερες *αποφάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου*. Με την πρακτική αυτή δεν αναιρείται η συλλογική χάραξη και εφαρμογή της γενικής πολιτικής της χώρας από την Κυβέρνηση. Εδώ βέβαια αναδεικνύεται η ανάγκη, η Κυβέρνηση να αναζητεί μια ισορροπία ανάμεσα στη λειτουργία του Πρωθυπουργού, του Υπουργικού Συμβουλίου, των Συμβουλίων ή των Επιτροπών και των μεμονωμένων Υπουργών. Το κρίσιμο ερώτημα είναι, κατά πόσο τα Συμβούλια, οι Επιτροπές, οι Υπουργοί ή και ο Πρωθυπουργός *λειτουργούν αντί του Υπουργικού Συμβουλίου*, εάν, δηλαδή, το Υπουργικό Συμβούλιο εκτοπίζεται από τον συνταγματικό του ρόλο.

[Στο θέμα αυτό, ο Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Συλλογική λειτουργία*, σ. 53, 54 παρατηρεί τα εξής: «Σημασία δεν έχει αν τα κυβερνητικά Συμβούλια ασκούν μεγάλο μέρος κυβερνητικών αρμοδιοτήτων αλλά αν αυτά λειτουργούν στο πλαίσιο των αποφάσεων μιας Κυβέρνησης που κυριαρχεί ως συλλογικό όργανο πάνω στα καθήκοντα και το έργο της, διαθέτοντας και ενεργοποιώντας όλες εκείνες τις οργανωτικές προϋποθέσεις της συλλογικής της λειτουργίας: τακτικές και τακτές συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, σταθερά οργανωμένη Γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου, μόνιμος Γραμματέας του Υπουργικού Συμβουλίου, μικρός αριθμός του Υπουργικού Συμβουλίου. Αν, όμως, όλες οι ενδείξεις που ο γράφων έχει στη διάθεσή του, οδηγούν στη διαπίστωση πως σημείο ισορροπίας ήταν, για την περίοδο 1974-89, αποκλειστικά με δεδομένες τις σχετικές διακυμάνσεις ο Πρωθυπουργός, ο οποίος αποφάσιζε για τα σημαντικά πολιτικά θέματα περιορίζοντας τους Υπουργούς του σε ρόλους αποκλειστικά ανωτάτων διοικητικών λειτουργιών —*αφαιρώντας τους δηλαδή τον πολιτικό τους ρόλο*— τότε η συγκεκριμένη ισορροπία βρίσκεται σε πεδίο αντισυνταγματικότητας».]

6. Την ειδικότερη λειτουργία, τη «*δικονομία*» της λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου, ρυθμίζει ο Ν. 1558/1985, και ο Εσωτερικός Κανονισμός της λειτουργίας του που εγκρίνεται από το ίδιο (βλ. άρθρο 34 § 1 Ν. 1558/1985). Ο ισχύων κανονισμός του Υπουργικού Συμβουλίου ΠΥΣ 50/1990, που κατήργησε τον προηγούμενο (ΠΥΣ 147/1976), ψηφίστηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο στη συνεδρίασή του της 21ης Μαΐου 1990.

IV. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:

A. Η ανάδειξη

1. Η Κυβέρνηση ασκεί νομίμως και εγκύρως το λειτούργημά της εφ' όσον συντρέχουν κατ' αρχήν τρεις βασικές προϋποθέσεις:

α) Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης να συντελείται κατά τους όρους του Συντάγματος (βλ. παρακάτω 2-13).

β) Ο Πρωθυπουργός και τα μέλη της Κυβέρνησης να έχουν τα κατά το Σύνταγμα νόμιμα προσόντα (βλ. παρακάτω V).

γ) Η Βουλή να έχει εκφράσει την εμπιστοσύνη της προς την Κυβέρνηση, εκτός των ειδικώς προβλεπομένων εξαιρέσεων που είναι και χρονικά περιορισμένες (βλ. παρακάτω VI).

2. Οι βασικοί κανόνες ανάδειξης του Πρωθυπουργού (και της Κυβέρνησης) είναι συγκεντρωμένοι στο άρθρο 37 όπως διαμορφώθηκε κατά την αναθεώρηση του 1986. Κατά το άρθρο 37 § 1, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει τον Πρωθυπουργό και, με πρόταση του Πρωθυπουργού, διορίζει και παύει τα μέλη της Κυβέρνησης και τους Υφυπουργούς. Κατά τη διαδικασία ανάδειξης της Κυβέρνησης, νομικά και πολιτικά κρίσιμη είναι η ανάδειξη του Πρωθυπουργού. Αυτό προκύπτει από τις εξής σκέψεις:

α) Κατά τη διαδικασία σχηματισμού της νέας Κυβέρνησης, το στάδιο ανάδειξης του Πρωθυπουργού μπορεί να αποβεί δυσχερές. Αντίθετα, το στάδιο που ακολουθεί την ανάδειξη του Πρωθυπουργού δεν εμφανίζει ιδιαίτερα προβλήματα, εφ' όσον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 37 § 1 υποχρεούται να διορίσει ως Υπουργούς και Υφυπουργούς τα πρόσωπα που υποδεικνύει ο αναδειχθείς Πρωθυπουργός (βλ. αναλυτικότερα Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Διορισμός*, σ. 165-168).

β) Η έξαρση του ρόλου του Πρωθυπουργού στο σύστημα της συνταγματικής ρύθμισης προκύπτει και από τη σχετική λειτουργική του αυτοτέλεια. Έτσι, στο άρθρο 81 § 1 αναφέρεται χωριστά ο «Πρωθυπουργός» και οι «Υπουργοί». Ο ιδιαίτερος συνταγματικός ρόλος του Πρωθυπουργού, όμως, προκύπτει κυρίως από το άρθρο 82 § 2. Εκεί το Σύνταγμα εξοπλίζει τον Πρωθυπουργό με την αποκλειστική αρμοδιότητα να «εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης» και να «κατευθύνει τις ενέργειές της, καθώς και των δημόσιων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής μέσα στο πλαίσιο των νόμων» (βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Πολίτευμα*, σ. 78 επ., βλ. και Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, σ. 191 επ. και υποσ. 94 για συγκριτικά στοιχεία).

γ) Με την πρόσφατη αναθεώρηση του Συντάγματος, το 1986, αποδεσμεύεται ο Πρωθυπουργός από τη σοβαρή εξάρτηση την οποία είχε, κατά το Σύνταγμα του 1975, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Σωστά, λοιπόν, γίνεται λόγος για τον πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα που απέκτησε, και σε επίπεδο συνταγματικών ρυθμίσεων, το κοινοβουλευτικό μας σύστημα (βλ. κυρίως Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 78 επ., ειδικότερα σ. 82 επ. και Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, ειδικά σ. 139). Άσχετα με τη σύγκρουση απόψεων που διαπιστώθηκε κατά τη σχετική συνταγματικοπολιτική αξιολόγηση της αναθεώρησης του 1986, η θεσμική ενδυνάμωση του πρωθυπουργικού ρόλου συνιστά ένα επιπλέον επιχείρημα για την άποψη, πως η ανάδειξη του Πρωθυπουργού αποτελεί την κρίσιμη στιγμή της διαδικασίας ανάδειξης της Κυβέρνησης.

3. Η ανάδειξη του Πρωθυπουργού διέρχεται δύο κρίσιμες στιγμές: τη στιγμή (της *επιλογής* και) του *διορισμού* του από τον αρχηγό του κράτους και τη στιγμή της *δοκιμασίας της Κυβέρνησης ενώπιον της Βουλής*, που καλείται να εκφράσει (ή να αρνηθεί) την εμπιστοσύνη της προς την Κυβέρνηση. Το άρθρο 37 καθορίζει τη διαδικασία *επιλογής* και *διορισμού* του Πρωθυπουργού από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με βασικό κριτήριο την *εικαζόμενη βούληση της πλειοψηφίας της Βουλής*, που θα διατυπωθεί τελικά και επίσημα σε δεκαπέντε ημέρες μετά το διορισμό του Πρωθυπουργού σύμφωνα με το άρθρο 84 § 1.

α) Το Σύνταγμα οργανώνει την *ανάδειξη της Κυβέρνησης* βάσει δύο αρχών: βάσει της *κοινοβουλευτικής αρχής*, που εξαρτά την παραμονή της Κυβέρνησης στην εξουσία από την *εμπιστοσύνη της Βουλής*, όπως νομικά οργανώνεται στο άρθρο 84, και της *αρχής της δεδηλωμένης*. Σύμφωνα με την τελευταία αυτή αρχή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει Πρωθυπουργό το πρόσωπο «που τεκμαίρεται ότι έχει ήδη, προφανώς και προκαταβολικά, την *δεδηλωμένη* εμπιστοσύνη της Βουλής» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 34, του ίδιου, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, 1967, σ. 407 επ.). Την αρχή αυτή ρητά καθιερώνει το άρθρο 37 § 2 κατά το οποίο, «Πρωθυπουργός διορίζεται ο αρχηγός του κόμματος το οποίο διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών».

β) Το άρθρο 37 όμως δεν περιορίζεται στη ρύθμιση της περίπτωσης, όπου υπάρχει *προφανής* δεδηλωμένη εμπιστοσύνη, αλλά θεσπίζει λεπτομερή διαδικασία την οποία οφείλει να τηρήσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αν κανένα κόμμα δεν έχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή.

4. Η ιδιαίτερη αυτή ευαισθησία του συνταγματικού νομοθέτη —κυρίως κατά την αναθεώρηση του 1986— οφείλεται στις τραυματικές εμπειρίες που έχει να επιδείξει η ελληνική συνταγματική ιστορία από την εποχή του Βασιλέα Γεωργίου Α΄ έως την κατάλυση της Δημοκρατίας στις 21 Απριλίου 1967.

[Την ιστορική εξέλιξη του προβλήματος, στην οποία εδώ μόνο υπαινικτικά μπορούμε να αναφερθούμε, εκθέτει αναλυτικά ο Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Διορισμός*: εκεί θα βρει ο αναγνώστης και πλήρη ελληνική βιβλιογραφία.]

α) Αν και η ελληνική έννομη τάξη, στα μέσα του 19ου αιώνα, ενσωμάτωνε τις δημοκρατικές πολιτειακές κατακτήσεις της εποχής, δεν συνέβη το ίδιο και ως προς την αποδοχή των αρχών της δεδηλωμένης —κατά το διορισμό του Πρωθυπουργού και την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης— και του κοινοβουλευτισμού, ως προς την ανάδειξη και τη διατήρηση της Κυβέρνησης στην εξουσία. Η πρωτόγονη και στρεβλή λειτουργία των τότε πολιτικών κομμάτων και η αυθαιρεσία του μονάρχη ήταν οι πολιτειακές αιτίες αυτής της καθυστέρησης. Μόλις το 1875, και μετά από είκοσι δύο κυβερνητικές κρίσεις σε διάστημα δώδεκα ετών —πρόξενος των περισσότερων από τις οποίες ήταν ο μονάρχης— ο βασιλιάς αναγκάστηκε να αποδεχθεί, κατά την κήρυξη της έναρξης των εργασιών της έβδομης περιόδου της Βουλής, την εξάρτηση του διορισμού και της ανάδειξης της Κυβέρνησης καθώς και της παραμονής της στην εξουσία, από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Έκτοτε, οι ανωτέρω αρχές διέπουν τα ελληνικά πολιτεύματα. Έως, όμως, το Σύνταγμα του 1927, η εξάρτηση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής —που σημαίνει την πτώση της Κυβέρνησης στο βαθμό που η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της— θεμελιωνόταν ως πολιτική και όχι ως νομική της υποχρέωση. Η υποχρέωση αυτή δεν θεμελιωνόταν σε συνταγματικούς κανόνες ή κανόνες του κοινού δικαίου, αλλά στις συνθήκες του πολιτεύματος (βλ. τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 19, IV). Σχετικός κανόνας Συνταγματικού Δικαίου θεσπίστηκε με το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 89 § 1). Η καθυστέρηση της συνταματοποίησης της αρχής της δεδηλωμένης και, εν γένει, του κοινοβουλευτισμού δεν ήταν ελληνική ιδιομορφία. Εκτός από την Τουρκία, σε κανένα ευρωπαϊκό κράτος δεν είχε δικαιικά ρυθμιστεί ο θεσμός της κοινοβουλευτικής Κυβέρνησης.

β) Η ιστορική σύγκρουση που ανέδειξε τη σημασία της αρχής της δεδηλωμένης και αποτέλεσε μία από τις βασικές αφετηρίες των συνταγματικών ρυθμίσεων του 1975 και κυρίως του 1986, συντελέστηκε υπό το τελευ-

ταίο «μοναρχικό» Σύνταγμα της 1.1.1952. Το άρθρο 31 εκείνου του Συντάγματος όριζε, ότι «ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους υπουργούς αυτού». Παρά το γεγονός, ότι η δημοκρατική συνταγματική θεωρία ερμήνευε το άρθρο 31 του Συντάγματος του 1952 περιοριστικά και με βάση την αρχή, πως Πρωθυπουργός έπρεπε να διορίζεται όποιος είχε τη δεδηλωμένη εμπιστοσύνη της Βουλής (βλ. αντί πολλών Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, σ. 422 επ.), ο Βασιλέας Παύλος Α΄ εφήρμοσε τη θεωρία ότι το Σύνταγμα του παρέχει πλήρη ελευθερία στην επιλογή του προσώπου του Πρωθυπουργού («Αν θέλω διορίζω και τον κηπουρό μου»). Η αντισυνταγματική παρέμβαση της αυλής στο χώρο της λαϊκής κυριαρχίας κορυφώθηκε με τα γεγονότα του Ιουλίου 1965, γνωστά ως «Ιουλιανά». Στις 15 Ιουλίου ο Βασιλέας, πριν υποβληθεί η προαναγγελθείσα μόνο (αλλά τελικά μη υποβληθείσα) παραίτηση του τότε Πρωθυπουργού Γ. Παπανδρέου, διόρισε Πρωθυπουργό τον βουλευτή του κυβερνητικού κόμματος και Πρόεδρο της Βουλής Γ. Νόβα, παρά την κατηγορηματικά αντίθετη εκφρασμένη θέληση του αρχηγού της πλειοψηφίας στη Βουλή. Όταν η Βουλή καταψήφισε την Κυβέρνηση του Γ. Νόβα, ο Βασιλέας διόρισε Πρωθυπουργό άλλο μέλος του πρώην κυβερνητικού κόμματος, τον Ηλ. Τσιριμώκο. Όταν καταψηφίστηκε από τη Βουλή και ο Ηλ. Τσιριμώκος, ο Βασιλέας διόρισε Πρωθυπουργό, πάλι από το κυβερνητικό κόμμα, τον Στ. Στεφανόπουλο, ο οποίος και κατόρθωσε να συγκεντρώσει την πλειοψηφία της Βουλής. Η κρίση εκείνη έφθειρε σε σημαντικό βαθμό τους δημοκρατικούς θεσμούς και συνέτεινε αποφασιστικά στο ήδη σχεδιαζόμενο πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967.

[Βλ. σχετικά με τα γεγονότα αυτά, τη συγκεντρωμένη σε τόμο με τίτλο «Ιουλιανά» αρθρογραφία του Φ. ΒΕΓΛΕΡΗ, 1966.]

γ) Η μεταδικτατορική συντακτική συνέλευση, η λεγόμενη «Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή των Ελλήνων» έχοντας αυτή την εμπειρία υπόψη της, θέλησε να δεσμεύσει τον αρχηγό της πολιτείας κατά την επιλογή του Πρωθυπουργού. Γι' αυτό και στο άρθρο 37 §§ 2-4 όρισε τη διαδικασία της *επιλογής του Πρωθυπουργού* κατά τρόπο απόλυτα δεσμευτικό για τον Ανώτατο Άρχοντα. Η διαδικασία αυτή του άρθρου 37, που μεταρρυθμίστηκε και ολοκληρώθηκε κατά την αναθεώρηση του 1986, απασχόλησε σημαντικά τόσο την πρακτική όσο και τη θεωρία και γι' αυτό αξιώνει μια λεπτομερέστερη προσέγγιση.

5. Αρχίζοντας στο σημείο αυτό τη συστηματική έκθεση της διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 37 για την ανάδειξη του Πρωθυπουργού είναι

αναγκαία η επανάληψη δύο παρατηρήσεων, καθοριστικών για τις ερμηνευτικές προσεγγίσεις που επιχειρούνται στη συνέχεια:

α) Η σημασία της επιλογής του Πρωθυπουργού από τον αρχηγό του κράτους είναι, όπως τονίστηκε ήδη, αποφασιστική, *έστω και αν η διατήρηση του πρωθυπουργικού αξιώματος εξαρτάται από το αν η Βουλή, ενώπιον της οποίας οφείλει να παρουσιαστεί η Κυβέρνηση σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού* (άρθρο 84 § 1 εδ. β), *δώσει ψήφο εμπιστοσύνης*. Η πρωθυπουργοποίηση, έστω και μόνο έως την ημέρα της δοκιμασίας ενώπιον της Βουλής, αποτελεί, τόσο κοινοβουλευτικά όσο και εσωκομματικά, σημαντικό πολιτικό όπλο για το πρόσωπο που λαμβάνει το χρίσμα και συνιστά πράξη διαμορφωτική των πολιτικών εξελίξεων. (Βλ. ήδη από το 1960 τις σκέψεις του Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 436-437. Βλ. επίσης ΑΛ. ΒΑΜΒΕΤΣΟΣ, σ. 267 και συνολικά για το θέμα Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Διορισμός*, σ. 169 επ.). Γι' αυτό και το Σύνταγμα δεν αρκείται στη θέσπιση της εξάρτησης της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής (άρθρο 84 § 1 εδ. β), αλλά, όπως ήδη σημειώσαμε, *καθιερώνει ρητά πια την αρχή της δεδηλωμένης*, που υποτάσσει τις πρωτοβουλίες του Προέδρου της Δημοκρατίας για την αναζήτηση του Πρωθυπουργού στη βέβαιη πρόβλεψη ή, τουλάχιστον, στην εύλογη πιθανολόγηση της σύμφωνης βούλησης της απόλυτης πλειοψηφίας της Βουλής (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, ειδικά σ. 24 και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Πολίτευμα*, σ. 59-60). Σε αυτή την αυστηρή λογική της αρχής της δεδηλωμένης υπακούει η όλη διαδικασία που καθιερώνει, κυρίως μετά την αναθεώρηση του 1986, το άρθρο 37.

β) Το άρθρο 37 υπήρξε ένα από τα κεντρικά σημεία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986. Η σκέψη που καθόρισε το νέο περιεχόμενο του άρθρου 37 είναι η *αναβάθμιση, σε σύγκριση με τη ρύθμιση του 1975, του ρόλου των πολιτικών κομμάτων* κατά την ανάδειξη του Πρωθυπουργού και συνακόλουθα κατά το σχηματισμό της Κυβέρνησης. Όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, τα πολιτικά κόμματα αποκτούν τον *κυρίαρχο ρόλο* κατά τη διαδικασία επιλογής του Πρωθυπουργού με αντίστοιχη *υποβάθμιση* του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας.

[Η νέα διαδικασία του άρθρου 37 έχει ήδη συγκεντρώσει την προσοχή της επιστημονικής σκέψης. Από την εκτενή βιβλιογραφία τελείως ενδεικτικά αναφέρονται οι πηγές στις οποίες στηρίχθηκε η σύντομη υπόμνηση, θέση και αξιολόγηση κάποιων πρώτων προβλημάτων που προκύπτουν, ή ίσως προκύψουν, από την εφαρμογή του άρθρου 37 του Συντάγματος του 1975, όπως τροποποιήθηκε κατά την αναθεώρηση του 1986: Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, Α. ΠΕΠΟΝΗΣ ειδικότερα σ. 21, 28, 35, 37, 58 επ., 67 επ., 78 και διεξοδικά σ. 112-127, Ι. ΔΡΟΣΟΣ, «Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα», σ. 328 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Πολίτευμα*, ει-

δικότερα σ. 59-82, Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Διορισμός*, ειδικότερα σ. 161 επ., Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., ο ίδιος, «Τι πλειοψηφία απαιτείται για την έκφραση εμπιστοσύνης της Βουλής στη νέα Κυβέρνηση», *ΔΠολ* 11 (1985), σ. 55 επ., ειδικότερα σ. 58 επ., Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Η τεχνολογία του διορισμού της Κυβέρνησης», *Ελευθεροτυπία*, 3.2.1986, Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, *Ενδοκομματική δημοκρατία και Σύνταγμα*, 1987, σ. 236 επ., Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, *Ο θεσμός της υπηρεσιακής εκλογικής κυβέρνησης. Από την εμφάνιση έως τη συνταγματική καθιέρωσή του*, 1987, ειδικότερα σ. 58 επ., Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η δομή και η λειτουργία της σύγχρονης δημοκρατίας*, 1977, ειδικότερα σ. 139, Ν. ΣΑΚΚΑ-ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Οι Υπηρεσιακές Κυβερνήσεις στην Ελλάδα — Από την πολιτική πρακτική στη συνταγματική θεσμοποίηση*, Διδ. διατριβή, 1989. ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, *Η συνταγματική ρύθμιση και η πρόσφατη πρακτική του διορισμού Κυβερνήσεων*, 1990.]

6. Συμπερασματικά: Με τις διαδικασίες που θεσπίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 37 εξυπηρετούνται οι εξής σκοποί του συντακτικού νομοθέτη:

α) Με το άρθρο 37 § 2 για πρώτη φορά καθιερώνεται μια απόλυτα ολοκληρωμένη μορφή της *κοινοβουλευτικής αρχής*, όπως είχε διατυπωθεί το 1875 από τον Χ. Τρικούπη, η «*αρχή της δεδηλωμένης*». Εύστοχα για την περίπτωση αυτή ο Ι. ΔΡΟΣΟΣ (ό.π., σ. 328) ομιλεί για *θέσπιση τεκμηρίου κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης*.

β) Η ρύθμιση αποσκοπεί επίσης στην ανάδειξη Κυβέρνησης που στηρίζεται στην απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής και συνακόλουθα στην, έτσι τεκμαιρόμενη, *πλειοψηφία του λαού*. (Αντίθετος, με ενδιαφέροντα επιχειρήματα, ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Πολίτευμα*, σ. 73 επ., που δέχεται και για το σχηματισμό νέας Κυβέρνησης, δηλαδή για τη λογική του άρθρου 37, δύο επίπεδα: «το ένα υποδέχεται την πλειοψηφική εκδοχή και το άλλο τη μειοψηφική εκδοχή του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος».)

γ) Στη λογική της ρύθμισης ανήκει ακόμη η *διευκόλυνση* σχηματισμού Κυβέρνησης, έστω κι αν κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία εδρών στη Βουλή, δηλαδή η διευκόλυνση δημιουργίας συμμαχικών Κυβερνήσεων. Είναι εύλογο γιατί το Σύνταγμα μεριμνά για τέτοιες διαδικασίες, ακριβώς γιατί είναι προφανής η ανάγκη, αμέσως μετά τις εκλογές και μάλιστα μέσα σε βραχύτατες προθεσμίες, να υπάρξει Πρωθυπουργός και Κυβέρνηση.

δ) Τέλος, το άρθρο 37 σκοπό έχει τη διαφύλαξη των πολιτικών κομμάτων και των κοινοβουλευτικών τους ομάδων από πρωτοβουλίες του Προέδρου της Δημοκρατίας, ικανές να χρίζουν Πρωθυπουργό άλλον από αυτόν που θέλει η πλειοψηφία της Βουλής. (Σαφώς, νομίζουμε, προκύπτει η σκέψη αυτή και από τις παρατηρήσεις του Γενικού Εισηγητή της Αναθεώρησης του 1986, Α. ΠΕΠΟΝΗ, κυρίως σ. 125.)

7. Η περαιτέρω ανάλυση της διαδικασίας ανάδειξης του Πρωθυπουργού διαχωρίζει τις δύο βασικές εκδοχές του άρθρου 37: την εκδοχή ότι ένα κόμμα έχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή (βλ. παρακάτω 8) και την εκδοχή, ότι κανένα κόμμα δεν συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών στη Βουλή (βλ. παρακάτω 9 επ.).

8. Εφ' όσον ένα κόμμα διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της Βουλής, δηλαδή διαθέτει, μόνο του, 151 βουλευτές και άνω, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει τον αρχηγό του Πρωθυπουργού. Ο Πρωθυπουργός προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τους Υπουργούς και Υφυπουργούς, τους οποίους εκείνος υποχρεούται να διορίσει. Ο διορισμός του Πρωθυπουργού γίνεται με διάταγμα ξεχωριστό, από εκείνο με το οποίο διορίζεται το υπόλοιπο Υπουργικό Συμβούλιο. Σε σύντομο χρονικό διάστημα μετά τη διεξαγωγή των εκλογών είναι δεδομένη η δύναμη των πολιτικών κομμάτων που συμμετείχαν στην εκλογική αναμέτρηση. Ειδικότερα, με την απόφαση της ανώτατης εφορευτικής επιτροπής για την προσκύρωση των εδρών από τη δεύτερη κατανομή και τις συναφείς αποφάσεις των κατά τόπους αρμόδιων Πρωτοδικείων είναι γνωστή, πριν συγκροτηθεί η Βουλή σε σώμα, η δύναμη των κομμάτων σε βουλευτικές έδρες. Εδώ τίθεται το ερώτημα πότε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να αναθέσει την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης πριν η νέα Βουλή συγκροτηθεί σε σώμα. Το Σύνταγμα, πάντως, στο άρθρο 37 § 4, εδ. τελευταίο, ορίζει ότι πριν από κάθε ανάθεση εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης ο Πρόεδρος της Βουλής, ή ο αναπληρωτής του, ανακοινώνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την ακριβή κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων.

α) Η αυστηρή, όμως, τήρηση του κανόνα του άρθρου 37 § 4, εδ. τελευταίο, συνεπάγεται σοβαρή καθυστέρηση της έναρξης των διαδικασιών για το σχηματισμό της μετεκλογικής Κυβέρνησης, εφ' όσον Πρόεδρος της Βουλής δεν υπάρχει αμέσως μετά τις εκλογές, ώστε να ενημερώσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για τη δύναμη των κομμάτων. Η κοινοβουλευτική διαδικασία που προηγείται της εκλογής του νέου Προέδρου της Βουλής καταγράφεται αναλυτικά στον Κανονισμό της Βουλής. Σύμφωνα με το άρθρο 41 § 3 του Συντάγματος, στο διάταγμα διάλυσης της Βουλής περιλαμβάνεται και η ημερομηνία σύγκλησης της νέας Βουλής, σε διάστημα τριάντα ημερών από τις εκλογές. Την εναρκτήρια συνεδρίαση διευθύνει ο προσωρινός Πρόεδρος της Βουλής (άρθρο 1 §§ 1 και 2 ΚτΒ). Κατά τη συνεδρίαση αυτή καλούνται οι Βουλευτές που έχουν ανακηρυχθεί να δώσουν τον όρκο που ορίζει το Σύνταγμα, ώστε να αναλάβουν την άσκηση

των καθηκόντων τους (άρθρο 3 § 2, 3 ΚτΒ) και στη συνέχεια εκλέγεται ο Πρόεδρος της Βουλής. Τότε μόνο μπορεί να ενημερωθεί επίσημα και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας για τη δύναμη των κομμάτων, και συνεπώς να αρχίσει η διαδικασία της ανάδειξης Πρωθυπουργού.

β) Στην περίπτωση όπου η απόλυτη πλειοψηφία του πρώτου κόμματος είναι σαφής και προφανής, δηλαδή «δεδηλωμένη», κανείς δεν θα μεμφθεί τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, εάν αναθέσει την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης, αμέσως μετά τις εκλογές, στον αρχηγό της απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και για την ανάθεση διερευνητικής εντολής, εάν η κοινοβουλευτική δύναμη, άρα και η σειρά των κομμάτων μετά την επίσημη ανακοίνωση των εκλογικών αποτελεσμάτων, είναι προφανής και δεν αμφισβητείται. Αυτή η κατ' οικονομίαν ερμηνεία του Συντάγματος, όπου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν περιμένει να ενημερωθεί από τον Πρόεδρο της Βουλής για τη δύναμη των κομμάτων, συγχωρείται μόνο όταν υπάρχει σαφήνεια του εκλογικού αποτελέσματος σε επίπεδο βουλευτικών εδρών. Σκοπός αυτής της κατ' οικονομίαν ερμηνείας του άρθρου 37 § 4 εδ. β είναι να συντομευθεί ο χρόνος της κυβερνητικής εκκρεμότητας.

γ) Και στις περιπτώσεις αυτές πάντως, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *αποδέχεται τον πολιτικό κίνδυνο* —που μάλλον όμως φαίνεται απίθανος και τελείως θεωρητικός— μετά το σχηματισμό της Κυβέρνησης και έως την ημέρα της ορκωμοσίας των βουλευτών, να διασπαστεί η πλειοψηφία και έτσι να έχει διοριστεί Πρωθυπουργός, πρόσωπο που δεν διαθέτει στη νέα Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία, όπως απαιτεί το Σύνταγμα. Γι' αυτό και αν το εκλογικό αποτέλεσμα είναι οριακό, ή στην περίπτωση που κανένα κόμμα δεν έχει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών (κάτι που θα δούμε αναλυτικά παρακάτω) και συμβαίνει η διαφορά, π.χ. του πρώτου από το δεύτερο κόμμα, να είναι έως την τελευταία στιγμή αμφίβολη, σωστό θα ήταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να περιμένει την επίσημη ενημέρωσή του από τον Πρόεδρο της Βουλής. Η ασάφεια αυτή υπάρχει κατ' εξοχήν, όταν ένα τουλάχιστον από τα τρία κόμματα, που είναι δυνάμει αποδέκτες της διερευνητικής εντολής, αποτελεί συνασπισμό κομμάτων και επομένως είναι δύσκολα προβλέψιμη η ενιαία, ή μη, κοινοβουλευτική του εκπροσώπηση (άρθρο 16 § 3, 4 ΚτΒ).

9. Ενώ, όμως, η πρώτη εκδοχή του άρθρου 37 § 2, της απόλυτης πλειοψηφίας ενός κόμματος, δεν παρουσιάζει, όπως μόλις είδαμε, δυσεπίλυτα ερμηνευτικά προβλήματα, η δεύτερη εκδοχή, εκείνη δηλαδή του κόμματος με *σχετική* μόνο πλειοψηφία, απαιτεί εκτενέστερη ανάλυση. Εάν κανένα

κόμμα δεν διαθέτει την κατά το άρθρο 37 § 1 απόλυτη πλειοψηφία, τότε το Σύνταγμα προδιαγράφει με ακρίβεια τις διαδικασίες που οφείλει να ακολουθήσει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Οι διαδικασίες αυτές κατατάσσονται σε *τρεις βασικές φάσεις*. Η *πρώτη* (αναγκαία) φάση αποτελείται από τις *διερευνητικές εντολές* (βλ. παρακάτω 10), η *δεύτερη* (ενδεχόμενη) φάση αποτελείται από τις *προεδρικές πρωτοβουλίες* (βλ. παρακάτω 11) και η *τρίτη* (ενδεχόμενη) φάση αποτελείται από τις διαδικασίες σχηματισμού *εκλογικής Κυβέρνησης* (βλ. παρακάτω 12).

10. Στην *πρώτη φάση* ανήκουν οι *διερευνητικές εντολές*. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρέχει στον αρχηγό του πρώτου κόμματος «διερευνητική εντολή για να διακριβωθεί η δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης που να απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής». Αν αυτή η πρώτη διερευνητική εντολή αποβεί ατελέσφορη, παρέχεται διερευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου κόμματος και, εφ' όσον και αυτός αποτύχει, στον αρχηγό του τρίτου κόμματος. Κάθε διερευνητική εντολή ισχύει για τρεις ημέρες. Αυτά ρητά ορίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 37 § 2 εδ. β και στην § 3 εδ. α και β. Για την κατανόηση αυτής της πρώτης φάσης, χρήσιμες είναι οι εξής παρατηρήσεις:

α) Η πρώτη αυτή φάση της διαδικασίας ανάδειξης του Πρωθυπουργού, δηλαδή η φάση των διερευνητικών εντολών, υπέστη σοβαρές μεταβολές κατά την αναθεώρηση του 1986: πριν από την αναθεώρηση δεν προβλεπόταν υποχρεωτική διερευνητική εντολή στο δεύτερο και καθόλου στο τρίτο σε δύναμη κόμμα. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατά την τότε διατύπωση της § 4 του άρθρου 37, μετά την αποτυχία του πρώτου κόμματος να σχηματίσει Κυβέρνηση *μπορούσε*, κατά την κρίση του, ή να δώσει διερευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος ή —και αυτό πρέπει ιδιαίτερα να επισημανθεί— να *διορίσει Πρωθυπουργό* (με απλή —ούτε καν σύμφωνη— γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας, θεσμού που καταργήθηκε) μέλος ή μη μέλος της Βουλής που, κατά την κρίση του, θα ήταν σε θέση να λάβει ψήφο εμπιστοσύνης στη Βουλή. Σε αυτόν τον Πρωθυπουργό *προεδρικής επιλογής* ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *μπορούσε*, κατά την παλαιά § 4 εδ. β του άρθρου 37, να παράσχει το *δικαίωμα διάλυσης της Βουλής* για διεξαγωγή εκλογών. Η φιλοσοφία της ρύθμισης αυτής ήταν η μεταβίβαση των θεσμικών αποφάσεων *από τα κόμματα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας*, μετά την αποτυχία του πρώτου κόμματος να σχηματίσει κυβερνητική πλειοψηφία. Αντίθετα, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, με την αναθεώρηση του 1986, *αποφασιστικοί παράγοντες για την ανάδειξη του Πρωθυπουργού παραμένουν τα*

πολιτικά κόμματα, ακόμη και κατά την τρίτη φάση, δηλαδή κατά την προσπάθεια σχηματισμού εκλογικής Κυβέρνησης (βλ. παρακάτω 12).

β) Η προσπάθεια των αποδεκτών των διερευνητικών εντολών θα κατευθυνθεί προς το σχηματισμό συμμαχικής Κυβέρνησης, ή, πιο σωστά, Κυβέρνησης συνασπισμού, ή, έστω προς την κατεύθυνση της εξασφάλισης της υποστήριξης από κοινοβουλευτικές δυνάμεις ή μεμονωμένους βουλευτές, που θα πρέπει βέβαια να βασιστεί σε μια πολιτική και προγραμματική συμφωνία.

γ) Η συνταγματική ρύθμιση δεν έχει όμως την έννοια, πως η συμμαχική Κυβέρνηση πρέπει οπωσδήποτε να έχει ως Πρωθυπουργό τον αποδέκτη της συγκεκριμένης διερευνητικής εντολής. Έτσι, διαγράφονται αρκετές εκδοχές. Αναφέρω τρεις:

αα) Ο εντολοδόχος εξασφαλίζει, με τη συνεργασία και άλλων κομμάτων, την απαιτούμενη πλειοψηφία και προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να του αναθέσει το σχηματισμό της Κυβέρνησης.

ββ) Ο εντολοδόχος συμφωνεί με άλλο κόμμα το σχηματισμό Κυβέρνησης υπό την προεδρία του αρχηγού του άλλου κόμματος. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα αναθέσει τότε το σχηματισμό Κυβέρνησης σε αυτόν τον αρχηγό του «άλλου» κόμματος.

γγ) Ο εντολοδόχος συμφωνεί το σχηματισμό Κυβέρνησης με άλλο κόμμα υπό την προεδρία τρίτου προσώπου, που δεν είναι αρχηγός του άλλου ή των άλλων κομμάτων. Τότε, το τρίτο αυτό πρόσωπο πρέπει να το προτείνουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, από κοινού, οι κοινοβουλευτικές ομάδες των κομμάτων που θα στηρίζουν την Κυβέρνηση.

δ) Τι θα συμβεί όμως εάν δύο από τα τρία πρώτα κόμματα εκλέξουν στο Κοινοβούλιο ίσο αριθμό βουλευτών; Πώς θα καθοριστεί η σειρά των κομμάτων για να εφαρμοσθεί η διάταξη του άρθρου 37 § 3 για την παροχή των διερευνητικών εντολών; Το Σύνταγμα δίνει απάντηση με την ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 37 και ορίζει πως θα προηγηθεί η εντολή στο κόμμα που έλαβε τις περισσότερες ψήφους στις εκλογές. Νεοσχηματισμένο κόμμα έπεται παλαιότερου με ίσο αριθμό βουλευτών και πάντως δεν παρέχονται, σε τέτοιες περιπτώσεις, περισσότερες από τέσσερις διερευνητικές εντολές.

ε) Η διερευνητική εντολή δεν είναι υποχρεωτική για τον αποδέκτη της. Αν ο αρχηγός του κόμματος, στον οποίο προσφέρεται η διερευνητική εντολή, κρίνει ότι η προσπάθειά του δεν έχει καμία προοπτική επιτυχίας μπορεί να την *αποποιηθεί*, ή, όπως συνηθίζεται να λέγεται, μπορεί να την *«καταθέσει»*.

στ) Τέθηκε, επίσης, στη θεωρία το ερώτημα, ποιος θα διακριβώσει (και πώς) ότι ο αποδέκτης της διερευνητικής εντολής *μπορεί* να σχηματίσει

Κυβέρνηση, η οποία θα εμφανιστεί στη Βουλή, θα συγκεντρώσει την κατά το Σύνταγμα απαιτούμενη πλειοψηφία (βλ. σχετικά: Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάδειξη*, σ. 14 επ., 23 επ. και ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, ό.π., σ. 42 επ.). Η *διαπίστωση* γίνεται μεν από τον λαβόντα τη διερευνητική εντολή, *ελέγχεται όμως αποφασιστικά* από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Τα πολιτικά δεδομένα πρέπει να παρέχουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα να στηρίζει *εύλογα* την εκδοχή, ότι ο πρόθυμος να σχηματίσει Κυβέρνηση πολιτικός αρχηγός θα συγκεντρώσει την απαιτούμενη πλειοψηφία, στη Βουλή (αντίθετος ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάδειξη*, σ. 24).

ζ) Το άρθρο 37 τόσο στην § 2 όσο και στην § 3 κάνει λόγο για τον αρχηγό του «κόμματος» ως δέκτη της εντολής ή της διερευνητικής εντολής. Τι συμβαίνει όμως στην περίπτωση του *εκλογικού συνασπισμού*; Όπως σωστά επισημαίνει ο Α. ΠΕΠΟΝΗΣ (σ. 113), εάν ένας εκλογικός συνασπισμός λάβει την απόλυτη πλειοψηφία και διατηρηθεί ως συνασπισμός και μετά τις εκλογές για να κυβερνήσει, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να δώσει εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης στον αρχηγό του ή στο πρόσωπο που θα του υποδείξουν από κοινού τα κόμματα του συνασπισμού. Εάν ο συνασπισμός συγκροτηθεί μετά τις εκλογές, το θέμα είναι πραγματικό: εάν ο συνασπισμός συγκροτηθεί πριν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κινήσει τις διαδικασίες ανάδειξης του Πρωθυπουργού, τότε δεν θα εκκινήσει η διαδικασία των διερευνητικών εντολών αλλά θα δοθεί στον αρχηγό του μετεκλογικού συνασπισμού η εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης. Διαφορετικά, η συγκρότηση του συνασπισμού που συντελείται κατά το χρόνο των διερευνητικών εντολών επιφέρει διακοπή των προεδρικών ενεργειών και δημιουργεί *συνταγματική υποχρέωση* για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να αναθέσει αμέσως εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης, στον αρχηγό του συνασπισμού που συγκροτήθηκε. Η ισότιμη μεταχείριση, κατά τη φάση αυτή, μεταξύ κόμματος και συνασπισμού κομμάτων εξαρτάται από το εάν οι βουλευτές του συνασπισμού κομμάτων συγκροτήσουν ή όχι ενιαία κοινοβουλευτική ομάδα (βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Ανάδειξη*, σ. 37 αντίθετη άποψη έχει η ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, σ. 31-36).

η) Κατά το άρθρο 35 § 2 στοιχ. β δεν απαιτείται (πρωθυπουργική) προσυπογραφή για την ανάθεση διερευνητικής εντολής σύμφωνα με το άρθρο 37 §§ 2, 3 και 4. Σωστά επισημάνθηκε, πως «...η διερευνητική εντολή δεν είναι εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης· γι' αυτό και δεν υπήρχε λόγος να περιβάλλεται τον τύπο προεδρικού διατάγματος ο οποίος όμως σαφώς ήδη εξυπακούεται από την παραπάνω ρύθμιση» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 33, 34).

11. Τη *δεύτερη* φάση προβλέπει το άρθρο 37 § 3 εδ. γ πρώτη φράση, για την περίπτωση που οι διερευνητικές εντολές αποβούν ατελέσφορες: τότε ακολουθεί η *προεδρική πρωτοβουλία*. Το Σύνταγμα δίνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τη δυνατότητα να ενεργοποιηθεί ο ίδιος, για το σχηματισμό «Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής». Πριν δηλαδή μπούμε στην επόμενη, τελευταία, φάση των εκλογικών αποκλειστικά Κυβερνήσεων, μεσολαβεί η πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας, όχι όμως με το μέσο των διερευνητικών εντολών, αλλά με το μέσο της κοινής διαβούλευσης Προέδρου της Δημοκρατίας και αρχηγών όλων ανεξαιρέτως των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή. Για την κατανόηση της σημασίας αυτής της δεύτερης φάσης χρήσιμες κρίνουμε δύο παρατηρήσεις:

α) Στη φάση αυτή ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν είναι, όπως στις προηγούμενες φάσεις, τυπικός και παθητικός, αλλά είναι ρόλος *ενεργητικός, πρωτοβουλιακός και δημιουργικός*: ο Πρόεδρος δεν είναι μόνο δέκτης προτάσεων, αλλά, εάν το κρίνει χρήσιμο, προτείνει και λύσεις. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα είναι τελικά εκείνος που θα κρίνει, αν το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων του επιτρέπει να επιχειρήσει την ανάθεση σχηματισμού Κυβέρνησης, η οποία εύλογα μπορεί να υπολογίζει στην εμπιστοσύνη της Βουλής.

β) Θα πρέπει, επίσης, να γίνει δεκτό ότι, εάν συμφωνηθεί κατά τις διαβουλεύσεις να προταθεί ως Πρωθυπουργός, αρχηγός ή εκπρόσωπος κόμματος που ήταν ή θα μπορούσε να ήταν δέκτης διερευνητικής εντολής (κατά την πρώτη φάση), τότε δεν απαιτούνται άλλες διαδικασίες (πρόταση από την κοινοβουλευτική ομάδα). Εάν όμως συμφωνηθεί από τα κόμματα κατά τις διαβουλεύσεις με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να προταθεί ως Πρωθυπουργός πρόσωπο που δεν είναι αρχηγός κόμματος ούτε βουλευτής, τότε η ανάθεση σχηματισμού Κυβέρνησης σε αυτόν μπορεί, σύμφωνα με την άποψη που εδώ υποστηρίζεται, να γίνει μόνο εάν τον προτείνουν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και οι κοινοβουλευτικές ομάδες που θα στηρίξουν την Κυβέρνηση (κάτι που δεν έγινε, βέβαια, στην περίπτωση του διορισμού ως Πρωθυπουργού του καθηγητή Ξ. Ζολώτα). Ακόμη, είναι δυνατόν να εξουσιοδοτήσουν οι κοινοβουλευτικές ομάδες τον αρχηγό τους, πριν από τις διαβουλεύσεις, να υποδείξει και να εγκρίνει τρίτο πρόσωπο, που θα προταθεί στον Πρόεδρο ως Πρωθυπουργός. (Το ζήτημα ποιο θεωρούνται εδώ ως «αρχηγοί κομμάτων» αναλύεται παρακάτω, 13.)

12. *Τρίτη* φάση είναι εκείνη των *εκλογικών Κυβερνήσεων*. Μετά την αποτυχία και της προηγούμενης δεύτερης φάσης, συνάγεται πλέον ότι η Βου-

λή αυτή δεν μπορεί να στηρίξει Κυβέρνηση. Γι' αυτό το λόγο οργανώνει το σχηματισμό Κυβέρνησης που θα οδηγήσει τη χώρα σε νέες εκλογές.

α) Εύστοχα το Σύνταγμα ως πρώτη επιλογή προβλέπει την προσπάθεια σχηματισμού *οικουμενικής εκλογικής Κυβέρνησης*, στηριγμένης στην εμπιστοσύνη όλων των κομμάτων της Βουλής (άρθρο 37 § 3 εδ. γ δεύτερη φράση). Εδώ πρέπει να προσέξουμε τούτο: αυτή η Κυβέρνηση, για να μπορεί να είναι εκλογική, πρέπει να στηρίζεται, είτε με τη συμμετοχή τους είτε με ρητή δήλωσή τους, από όλα τα κόμματα της Βουλής (εδώ βέβαια, ως κόμματα νοούνται αυτά που αναγνωρίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής, βλ. σχετικά παρακάτω 13), να είναι δηλαδή οικουμενική, για να μπορεί να διαχειρισθεί αξιόπιστα την εκλογική διαδικασία. Δεν αρκεί, ως εκλογική, να στηριχθεί σε ορισμένα μόνο κόμματα, έστω κι αν αυτά της προσφέρουν την απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής. Εκτός εάν, τελικά, δεν σχηματιστεί Κυβέρνηση εκλογική, αλλά βρεθεί πολιτική λύση διάρκειας, οπότε όμως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν θα έχει πλέον το δικαίωμα άμεσης διάλυσης της Βουλής, αλλά θα διορίζει το Υπουργικό Συμβούλιο μετά από πρόταση του Πρωθυπουργού και η Κυβέρνηση θα ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης.

β) Εάν και αυτή η προσπάθεια αποτύχει, 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» (άρθρο 37 § 3 εδ. γ). Αυτή θα είναι υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση (βλ. Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, ό.π., ειδικότερα, σ. 64 επ.). Η έννοια της «ευρύτερης αποδοχής» δεν αποτελεί βέβαια κριτήριο επιλογής του Πρωθυπουργού μεταξύ των τριών Προέδρων των Ανωτάτων Δικαστηρίων, αλλά λειτουργεί ως *κριτήριο επιλογής των Υπουργών* από τον Πρωθυπουργό. Αποδέκτης του κανόνα της «ευρύτερης αποδοχής» είναι ο Δικαστής-Πρωθυπουργός κατά την επιλογή των υπουργών του. Οι τρεις Πρόεδροι των Ανωτάτων Δικαστηρίων είναι *ex constitutionem* ευρύτατης αποδοχής. Η αντίθετη άποψη οδηγεί *ad absurdum*: έτσι, θα δινόταν στα πολιτικά κόμματα η δυνατότητα να αμφισβητήσουν (δημόσια) και τους τρεις Προέδρους και να ματαιώσουν τη δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης εκλογών. Η επιλογή των Υπουργών και αυτής της (υπηρεσιακής) εκλογικής Κυβέρνησης, υπακούοντας στον βασικό κανόνα του άρθρου 37 § 1, *ανήκει στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Πρωθυπουργού*. Ο τελευταίος αυτός κανόνας παραβιάστηκε από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας Χ. Σαρτζετάκη μετά τις εκλογές του Νοεμβρίου 1989 και κατά τη φάση του σχηματισμού της υπηρεσιακής Κυβέρνησης Γρίβα. Η ανάθεση της πρωθυπουργίας σε

Δικαστή είναι ατυχής συνταγματική ρύθμιση, διότι θέτει σε κίνδυνο την κομματική ουδετερότητα της δικαιοσύνης, αφού κορυφαίος λειτουργός της *ασκεί πολιτικό λειτούργημα*. Εκτός από αυτό, οι πρόεδροι των τριών Ανώτατων Δικαστηρίων δεν αποτελούν, κατ' ανάγκην, και ιδανικούς «υπηρειακούς» Πρωθυπουργούς, αφού κατά το άρθρο 90 § 5 «οφείλουν» την εκλογή τους σε μια συγκεκριμένη Κυβέρνηση, που σημαίνει σε μια συγκεκριμένη κυβερνητική πλειοψηφία. (Βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 43, 44.)

γ) Η «φυσιολογική εξέλιξη» μετά τις εκλογές είναι ο σχηματισμός Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης και όχι εκλογικής. Η ματαιώση του σχηματισμού Κυβέρνησης που θα λάβει ψήφο εμπιστοσύνης και η δρομολόγηση νέων εκλογών είναι αυτό ακριβώς που το άρθρο 37 θέλει να αποφύγει. Γι' αυτό θεωρώ σωστή την άποψη του Γενικού Εισηγητή της Αναθεώρησης του 1986, Α. ΠΕΠΟΝΗ, που υποστήριξε ότι, σε οποιοδήποτε στάδιο των διαδικασιών του άρθρου 37 —έως τη στιγμή της υπογραφής του διατάγματος διάλυσης της Βουλής— εφ' όσον ανακοινωθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ότι βρέθηκε πολιτική λύση, ο ρυθμιστής του πολιτεύματος είναι υποχρεωμένος να απαλλάξει από τα καθήκοντά του τον «εκλογικό» Πρωθυπουργό και να δώσει την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης στο πρόσωπο που του υποδεικνύει η πλειοψηφία της Βουλής (βλ. Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, σ. 118).

13. Δύο τελευταία ζητήματα, χρήσιμα για την ερμηνεία όλων των διαδικασιών που προβλέπει το άρθρο 37, είναι τα εξής: *πρώτον*, τι οφείλει να πράξει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, εάν το κόμμα που καλείται κατά τα κριτήρια του άρθρου 37 δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο είτε εάν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής (παρακάτω α) και *δεύτερον*, αν το άρθρο 37 εννοεί ως *κόμμα* μόνο εκείνο που πληροί τις προϋποθέσεις που θεσπίζει ο Κανονισμός της Βουλής, ή κάθε κόμμα που έχει κοινοβουλευτική εκπροσώπηση (βλ. παρακάτω β).

α) Κατά το άρθρο 37 § 4, στις περιπτώσεις που το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο, ή έχει μεν αλλά δεν εξελέγη βουλευτής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει την εντολή *σε αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος*, που δεν είναι κατ' ανάγκην ο νέος *αρχηγός*, όπως συνέβαινε κατά το άρθρο 37 § 2 πριν από την αναθεώρηση. Η εύστοχη αυτή μεταβολή εκφράζει τη μέριμνα του αναθεωρητικού νομοθέτη για την εσωτερική αυτονομία των πολιτικών κομμάτων (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 36).

β) Το ζήτημα, εάν ως «κόμμα» νοείται εκείνο που πληροί τις προϋποθέ-

σεις του Κανονισμού της Βουλής, πρέπει να εξετασθεί χωριστά για κάθε μία από τις φάσεις που προβλέπει το άρθρο 37.

αα) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά την *πρώτη φάση* αναθέτει την εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης καθώς και τις διερευνητικές εντολές στους αρχηγούς των κομμάτων που αναγνωρίζονται ως κόμματα από τον Κανονισμό της Βουλής (σύμφωνος και ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 39). Και τούτο για τον εξής λόγο: ο Κανονισμός της Βουλής, στο άρθρο 15 § 1, αναγνωρίζει κατ' αρχήν ως κόμματα, αυτά που εκπροσωπούνται στη Βουλή από δέκα τουλάχιστον βουλευτές, συμπληρώνει δε, στην § 2 του ίδιου άρθρου, ότι αναγνωρίζει ως κόμματα και όσα εκπροσωπούνται από πέντε τουλάχιστον βουλευτές, εφ' όσον πήραν μέρος στις εκλογές με συνδυασμούς στα δύο τρίτα των εκλογικών περιφερειών της χώρας και επέτυχαν ποσοστό ψήφων τουλάχιστον τρία τοις εκατό του συνολικού αριθμού των έγκυρων ψήφων. Με τη ρύθμιση αυτή διαφαίνεται η εύλογη θέληση του Κανονισμού της Βουλής να εξασφαλισθεί μια κατά τον αριθμό επαρκής εκπροσώπηση βουλευτών, προκειμένου να χαρακτηριστεί ένας κοινοβουλευτικός σχηματισμός ως κόμμα, ή μία έστω μειωμένη εκπροσώπηση, που να ενισχύεται πάντως από την απαραίτητη προϋπόθεση μιας ευρύτερης λαϊκής βάσης. Δεν μπορεί η συνταγματικοπολιτικά βαρύνουσα πράξη της ανάθεσης εντολής ή διερευνητικής εντολής παρά να εξαρτάται από τη συνδρομή αυτών των ελάχιστων προϋποθέσεων, που θεσπίζει ο ΚτΒ για την έννοια του κόμματος και τη συγκρότηση της κοινοβουλευτικής ομάδας. Αν αυτό δεν γίνει δεκτό, δημιουργείται ο κίνδυνος «κατασκευής» πολιτικών αρχηγών χωρίς λαϊκή και κοινοβουλευτική βάση. Η αντιμετώπιση αυτού του κινδύνου αποτελεί, όμως, όπως είδαμε προηγουμένως, τη ratio constitutionis του άρθρου 37 του Συντάγματος: γι' αυτό και η άποψή μας βρίσκει τελικά το θεμέλιό της στο ίδιο το άρθρο 37 του Συντάγματος. Την άποψη αυτή επιβεβαιώνει και η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 37, σύμφωνα με την οποία «νεοσχηματισμένο κόμμα με κοινοβουλευτική ομάδα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον Κανονισμό της Βουλής, έπεται του παλαιότερου με ίσο αριθμό εδρών».

ββ) Αντίθετα, στη *δεύτερη φάση* των προσπαθειών σχηματισμού Κυβέρνησης, όταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας καλεί τους αρχηγούς των κομμάτων με σκοπό το σχηματισμό Κυβέρνησης που να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής (άρθρο 37 § 3 εδ. γ, πρώτη φράση), σωστά υποστηρίζεται (αν και στην πράξη εφαρμόστηκε το αντίθετο, δεν εκλήθη δηλαδή δύο φορές το 1989 ο αρχηγός της ΔΗΑΝΑ από τον ΠτΔ Χ. Σαρτζετάκη) ότι «καλούνται οι αρχηγοί ή οι εκπρόσωποι όλων των κομμάτων που εκπροσωπούνται στη Βουλή, άσχετα αν αναγνωρίζονται ή όχι ως τέτοια από τον

εκάστοτε ισχύοντα Κανονισμό της. Διότι η επίτευξη του σκοπού της σχετικής διάταξης, που είναι ο σχηματισμός Κυβέρνησης η οποία να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ενδέχεται να εξαρτάται από τη στάση —όχι κατ' ανάγκην και τη συμμετοχή— ενός μικρού κόμματος, με ελάχιστη κοινοβουλευτική εκπροσώπηση» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 41, υποσ. 51).

γγ) Στην *τρίτη φάση* (προσπάθεια σχηματισμού οικομενικής εκλογικής Κυβέρνησης, άρθρο 37 § 3 εδ. γ, δεύτερη φράση), το Σύνταγμα ορίζει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «...επιδιώκει το σχηματισμό Κυβέρνησης από όλα τα κόμματα της Βουλής για τη διενέργεια εκλογών...». Η *ratio constitutionis* αυτής της διάταξης είναι ο σχηματισμός μιας Κυβέρνησης με την ευρύτερη δυνατή πολιτική αποδοχή, για να διαχειρισθεί με την αναγκαία αξιοπιστία την ευαίσθητη διαδικασία των εκλογών. Γι' αυτό και το Σύνταγμα εννοεί ασφαλώς ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν θα περιορίσει τη συναινετική του προσπάθεια μόνο στα κόμματα που αναγνωρίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής, αλλά θα την διευρύνει *με τη συμμετοχή όλων των κομμάτων που έχουν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση*. Η διεύρυνση αυτή της κομματικής συμμετοχής κατά τις διαβουλεύσεις δεν αναιρεί πάντως τη διαπίστωση, ότι η συνταγματική προϋπόθεση για το σχηματισμό οικομενικής εκλογικής Κυβέρνησης πληρούται με τη συμμετοχή ή τη ρητή συναίνεση όλων των κομμάτων που αναγνωρίζονται από τον Κανονισμό της Βουλής (σύμφωνοι και οι Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 29, υποσ. 52 και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Πολίτευμα*, σ. 79, 80. Βλ. εκτενέστερα και με πολλές διαφοροποιήσεις, Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, σ. 60 επ.).

V. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:

B. Νόμιμα προσόντα

1. Οι φορείς των κυβερνητικών λειτουργημάτων πρέπει να έχουν τα *νόμιμα προσόντα* για τα σχετικά αξιώματα. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει τους εξής σχετικούς περιορισμούς:

α) Κατά το άρθρο 81 § 2 κανείς δεν μπορεί να διορισθεί μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, εάν δεν συγκεντρώνει τα προσόντα που ορίζει το άρθρο 55 για τον βουλευτή (βλ. σχετικά παραπάνω § 14 IX).

β) Κατά το άρθρο 81 § 3, «οποιαδήποτε επαγγελματική δραστηριότητα των μελών της Κυβέρνησης, των Υφυπουργών και του Προέδρου της Βουλής αναστέλλεται κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους».

Η § 4 του ίδιου άρθρου επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη να καθιερώνει το ασυμβίβαστο του υπουργικού και υφυπουργικού αξιώματος και με άλλα έργα.

γ) Προϋπόθεση ανάληψης των καθηκόντων τους από τα μέλη της Κυβέρνησης είναι η *ορκωμοσία* τους. Τα άρθρα 9 και 14 του Ν.1558/1986 προβλέπουν όρκο τήρησης του Συντάγματος και των νόμων και υποχρέωση να υπηρετούν το «γενικό συμφέρον του ελληνικού λαού» με επίκληση της «Αγίας και Ομοουσίου και Αδιαιρέτου Τριάδος». Κατά το άρθρο 13 § 1 (ελευθερία θρησκευτικής συνείδησης) αλλά και —επικουρικώς— κατά τη γενική αρχή που πηγάζει από το άρθρο 59 § 2 (όρκος αλλοθρησκων και ετερόδοξων βουλευτών), οι αλλόθρησκοι, ετερόδοξοι αλλά και οι άθεοι Υπουργοί μπορούν να δώσουν *όρκο χωρίς θρησκευτικό περιεχόμενο*.

2. Στο θέμα των «νόμιμων προσόντων» για την κτήση της πρωθυπουργικής (και της υπουργικής) ιδιότητας εντάσσονται δύο ειδικότερα ζητήματα με σημαντική πρακτική σημασία: το πρώτο ζήτημα είναι, εάν η ιδιότητα του «*αρχηγού κόμματος*» συνιστά απαραίτητο προσόν για την πρωθυπουργοποίηση· το δεύτερο ζήτημα είναι, εάν η *βουλευτική ιδιότητα* αποτελεί απαραίτητο προσόν για την πρωθυπουργοποίηση (βλ. σχετικά ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, ό.π., σ. 13, 27).

α) Η άποψη, πως Πρωθυπουργός μπορεί να γίνει μόνο εκείνος που είναι και αρχηγός κόμματος και βουλευτής θα μπορούσε να στηριχθεί σε δύο επιχειρήματα:

αα) Στο γεγονός ότι το Σύνταγμα, τόσο στο άρθρο 37 § 2 εδ. α (ανάθεση σχηματισμού Κυβέρνησης) όσο και στο άρθρο 37 § 2 εδ. β και § 3 (διερευνητικές εντολές), αναφέρει τον «*αρχηγό του κόμματος*» ως δέκτη των προεδρικών εντολών.

ββ) Στο γεγονός ότι το άρθρο 37 § 4 εδ. α ορίζει ότι «...αν το κόμμα δεν έχει αρχηγό ή εκπρόσωπο, ή αν ο αρχηγός ή ο εκπρόσωπός του δεν έχει εκλεγεί βουλευτής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δίνει την εντολή σ' αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος».

β) Νομίζουμε, πως η άποψη αυτή δεν βρίσκει έρεισμα ούτε στη διατύπωση, ούτε, κυρίως, στη λογική του άρθρου 37. Ειδικότερα:

αα) Ratio αυτών των συνταγματικών διατάξεων δεν είναι ο περιορισμός του κόμματος και της κοινοβουλευτικής ομάδας, αλλά του Προέδρου της Δημοκρατίας στην επιλογή του προσώπου στο οποίο αναθέτει την εντολή. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να αναθέτει την εντολή στο πρόσωπο που θα προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα.

ββ) Η υποχρέωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, να καλέσει τον *αρχηγό*

χηγός του κόμματος προκειμένου να του αναθέσει εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης ή διερευνητική εντολή, έχει την έννοια, ότι αυτή είναι κατά *τεκμήριο* η βούληση του πολιτικού κόμματος. Το κόμμα όμως μπορεί να υποδείξει και άλλο πρόσωπο —μέλος του ή μη, βουλευτή ή μη— ως Πρωθυπουργό. Όπως σωστά επισημαίνει ο Ι. ΔΡΟΣΟΣ (ό.π., σ. 330) «ως αρχηγός δε του κόμματος κατά την εφαρμογή του άρθρου 37 § 2 εδ. α νοείται ο φορέας της εμπιστοσύνης της κοινοβουλευτικής ομάδας του κόμματος».

γγ) Επιχείρημα υπέρ της άποψης που εδώ υποστηρίζεται, συνάγεται τόσο από τον Κανονισμό της Βουλής όσο και από μια παρατήρηση συγκριτικού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 16 § 2 ΚτΒ «ο Αρχηγός του Κόμματος θεωρείται και Πρόεδρος της Κοινοβουλευτικής Ομάδας του Κόμματός του, αν είναι βουλευτής». Από τη διάταξη αυτή με σαφήνεια προκύπτει, ότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν θεωρεί πως οι ιδιότητες του αρχηγού του κόμματος και του βουλευτή ταυτίζονται αναγκάως. Εξ άλλου, μια συγκριτική επισκόπηση ξένων Συνταγμάτων, που καθιερώνουν κοινοβουλευτικά πολιτεύματα, επιτρέπει μια πρώτη εκτίμηση, ότι η βουλευτική ιδιότητα του Πρωθυπουργού (αλλά και των Υπουργών) δεν αποτελεί απαραίτητο συστατικό του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Έτσι, έχουμε παραδείγματα κρατών, όπου ο Πρωθυπουργός και οι Υπουργοί *δεν δικαιούνται να είναι βουλευτές* (άρθρο 23 του γαλλικού Συντάγματος του 1958, άρθρο 54 του Συντάγματος του Λουξεμβούργου του 1866, όπως αναθεωρήθηκε το 1948), είτε *πρέπει να είναι βουλευτές* (άρθρο 28 § 7 εδ. α και β του ιρλανδικού Συντάγματος του 1937), είτε *μπορούν, αλλά δεν υποχρεούνται* να είναι βουλευτές, άρα από το Σύνταγμα συνάγεται ότι το ζήτημα επαφίεται στη διάθεση της πολιτικής πρακτικής (άρθρο 66 Θεμ. Νόμου της Βόννης, άρθρο 40 του Συντάγματος της Δανίας, άρθρο 96 του ιταλικού Συντάγματος του 1948, άρθρο 29 §§ 1-3 του ισπανικού Συντάγματος του 1978).

δδ) Επιχείρημα, τέλος, υπέρ της άποψης που υποστηρίζουμε προσφέρει η σύγκριση του άρθρου 37 § 2 πριν από την αναθεώρηση του 1986, με τη νέα του διατύπωση μετά την αναθεώρηση (άρθρο 37 § 4). Όπως, μόλις παραπάνω, συνοπτικά επισημάνθηκε (βλ. 13, α) η νέα διατύπωση διαφέρει από την παλαιά, σχετικά με το θέμα που εδώ ενδιαφέρει, ως προς δύο σημεία: 1) κατά την § 2 εδ. β πριν από την αναθεώρηση, «αν το κόμμα δεν έχει αρχηγόν ή αν ο αρχηγός αυτού δεν εξελέγη βουλευτής ή δεν υπάρχει εκπρόσωπος, ο διορισμός» —εννοείται του Πρωθυπουργού— «ενεργείται μετά την υπό της κοινοβουλευτικής ομάδος του κόμματος ανάδειξιν αρχηγού αυτής...». Αντίθετα, κατά την αναθεωρημένη διατύπωση του άρθρου 37 § 4, δεν απαιτείται η προηγούμενη ανάδειξη αρχηγού από την κοινοβουλευτική ομάδα, προκειμένου να προταθεί ως Πρωθυπουργός. Έτσι, καμία

από τις δύο ιδιότητες δεν είναι απαραίτητη για την πρωθυπουργοποίηση. Η κοινοβουλευτική ομάδα προτείνει Πρωθυπουργό, τον οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 36, υποσ. 44). Κατά την § 4 του άρθρου 37 πριν από την αναθεώρηση, μετά την αποτυχία της πρώτης (και τότε μόνης υποχρεωτικής) διερευνητικής εντολής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αν δεν ήθελε να δώσει διερευνητική εντολή στο δεύτερο κόμμα, μπορούσε να διορίσει Πρωθυπουργό «μέλος ή μη μέλος της Βουλής» που θα επιδίωκε την ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής. Η διάταξη αυτή καταργήθηκε με την αναθεώρηση του 1986. Η κατάργηση δεν έχει βέβαια ως νοηματικό επίκεντρο τη φράση «μέλος ή μη της Βουλής», αλλά το προνόμιο του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίζει Πρωθυπουργό ερήμην των πολιτικών δυνάμεων που εκπροσωπούνται στη Βουλή. Γι' αυτό και η ευχέρεια διορισμού «προεδρικού» Πρωθυπουργού, κατά το παλαιό άρθρο 37 § 4 εδ. α φράση δεύτερη, αντικαταστάθηκε από την αναζήτηση Πρωθυπουργού, σε συνεννόηση με τα πολιτικά κόμματα, σύμφωνα με το αναθεωρημένο άρθρο 37 § 3 εδ. γ πρώτη φράση.

εε) Η πρόσφατη πρακτική υιοθέτησε τις απόψεις αυτές. Με την Κυβέρνηση Τζαννετάκη (2 Ιουλίου 1989) ξεπεράστηκε η αρχηγική ιδιότητα και με την Κυβέρνηση Ζολώτα (23 Νοεμβρίου 1989) ξεπεράστηκαν τόσο η αρχηγική όσο και η βουλευτική ιδιότητα σαν συνταγματικώς αναγκαία «προσόντα» για την ανάδειξη του Πρωθυπουργού.

γ) Με βάση τις προηγούμενες παρατηρήσεις (α και β), τα ζητήματα της «αρχηγικής» και της «βουλευτικής» ιδιότητας του Πρωθυπουργού μπορούν να συστηματοποιηθούν στο πλαίσιο του γράμματος και της λογικής του άρθρου 37 με βάση δύο εκδοχές:

αα) *Πρώτη εκδοχή* είναι εκείνη, κατά την οποία το κόμμα διαθέτει αρχηγό. Και κατά την εκδοχή αυτή δύο είναι τα ενδεχόμενα: 1) Το πρώτο ενδεχόμενο είναι ο αρχηγός του κόμματος να είναι βουλευτής. Στην περίπτωση αυτή το Σύνταγμα, με τεκμήριο ότι η κοινοβουλευτική ομάδα αυτόν θέλει ως Πρωθυπουργό, υποχρεώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να του αναθέσει την εντολή ή την διερευνητική εντολή (άρθρο 37 §§ 2 και 3 εδ. α). Η κοινοβουλευτική ομάδα μπορεί, όμως, να υποδείξει εγκαίρως στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας άλλο πρόσωπο, είτε αυτό είναι μέλος του Κοινοβουλίου είτε όχι. Αυτό προκύπτει από τη λογική των σχετικών κανόνων του άρθρου 37, που θέλησαν να περιφρουρήσουν την κοινοβουλευτική ομάδα από αυθαίρετες προσωπικές επιλογές του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το ίδιο συμπέρασμα ενισχύεται και από το άρθρο 38 § 2 που ορίζει τα εξής: «Αν ο Πρωθυπουργός παραιτηθεί ή εκλείψει, ο Πρόεδρος της Δημο-

κρατίας διορίζει Πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει». Δύο σημεία αυτής της ρύθμισης πρέπει να επισημανθούν: *πρώτον*, ότι δικαίωμα πρότασης (επιλογής) του Πρωθυπουργού έχει η κοινοβουλευτική ομάδα· *δεύτερον*, ότι το Σύνταγμα δεν θεωρεί δεδομένο ότι ο Πρωθυπουργός που παραιτήθηκε ή απεβίωσε ήταν βουλευτής. Αν το θεωρούσε δεδομένο, δεν θα επέλεγε αυτή τη διατύπωση, αλλά θα όριζε πως δικαίωμα πρότασης έχει η κοινοβουλευτική ομάδα «στην οποία» ανήκει ο παραιτηθείς ή αποθανών Πρωθυπουργός. 2) Το δεύτερο ενδεχόμενο είναι ο αρχηγός του κόμματος να μην είναι βουλευτής. Τότε το Σύνταγμα δεν συνάγει πλέον τη βούληση της κοινοβουλευτικής ομάδας υπέρ της πρωθυπουργοποίησης του αρχηγού της. Γι' αυτό και δεν επιτρέπει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να δώσει εντολή ή διερευνητική εντολή στον μη βουλευτή-αρχηγό του κόμματος, πριν από την απόφαση της κοινοβουλευτικής ομάδας. Κι αυτό είναι εύλογο, διότι εάν μιν ήταν υποψήφιος και δεν εξελέγη, έχει αποδοκιμασθεί από το Εκλογικό Σώμα, ενώ εάν —περίπτωση απίθανη— δεν ήταν καν υποψήφιος, δεν έχει υπέρ του το τεκμήριο της λαϊκής νομιμοποίησης. Στις περιπτώσεις αυτές, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας οφείλει να δώσει εντολή ή διερευνητική εντολή στο πρόσωπο, που η κοινοβουλευτική ομάδα θα του υποδείξει, είτε δηλαδή στον αρχηγό-μη βουλευτή, είτε σε άλλο πρόσωπο, μέλος ή μη της Βουλής (άρθρο 37 § 4 εδ. α).

ββ) *Δεύτερη εκδοχή* είναι εκείνη κατά την οποία το κόμμα δεν έχει ούτε αρχηγό, ούτε εκπρόσωπο. Εφ' όσον το κόμμα δεν διαθέτει αρχηγό, και πάλι το Σύνταγμα δεν αφήνει πρωτοβουλία στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Ο Πρόεδρος υποχρεούται να αναθέσει εντολή ή διερευνητική εντολή στο πρόσωπο που θα του υποδείξει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος (άρθρο 37 § 4 εδ. α). Η κοινοβουλευτική ομάδα και πάλι προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μέλος, ή μη, της Βουλής, όπως και στην πρώτη περίπτωση, όταν δηλαδή το κόμμα διαθέτει αρχηγό.

VI. Προϋποθέσεις νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης:

Γ. Η εμπιστοσύνη της Βουλής

1. Τρίτη προϋπόθεση νόμιμης λειτουργίας της Κυβέρνησης είναι η έκφραση εμπιστοσύνης της Βουλής. Η Κυβέρνηση οφείλει να έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής (κοινοβουλευτική αρχή). Έτσι διατυπώνει το άρθρο

84 § 1 εδ. α τον *κοινοβουλευτικό κανόνα*. Με ποιες πλειοψηφίες και μέσα από ποιες διαδικασίες οφείλει να βρίσκει έκφραση ο κοινοβουλευτικός κανόνας, ρυθμίζεται λεπτομερειακά, όχι όμως και με πληρότητα, στις υπόλοιπες διατάξεις του άρθρου 84. Το πρόβλημα της έκφρασης εμπιστοσύνης ή δυσπιστίας της Βουλής προς την Κυβέρνηση, εμφανίζεται τόσο στη λογική του άρθρου 84 όσο και στην πράξη υπό τρεις ενδεχόμενες μορφές: η πρώτη μορφή είναι η υποχρεωτική θέση ζητήματος εμπιστοσύνης μετά από την ορκωμοσία νέου Πρωθυπουργού ή τη νέα ορκωμοσία (μετά από παραίτηση ή παύση) του ίδιου Πρωθυπουργού (βλ. παρακάτω 2). Η δεύτερη μορφή είναι η δυναμική θέση ζητήματος εμπιστοσύνης από την Κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της θητείας της (βλ. παρακάτω 3). Η τρίτη, τέλος, μορφή είναι η δυναμική θέση ζητήματος δυσπιστίας από τη Βουλή, που πρακτικά σημαίνει από την αντιπολίτευση (βλ. παρακάτω 4). Για κάθε μία από αυτές τις μορφές εμφάνισης του ζητήματος τίθεται το ερώτημα, ποια διαδικασία και ποια πλειοψηφία προβλέπει σχετικά το Σύνταγμα.

2. Η πρώτη περίπτωση θέσης ζητήματος εμπιστοσύνης είναι η *ορκωμοσία νέου Πρωθυπουργού* ή η *νέα ορκωμοσία του ίδιου Πρωθυπουργού*. Γι' αυτή την περίπτωση, σε αντίθεση με τις δύο επόμενες περιπτώσεις, η θέση ζητήματος εμπιστοσύνης δεν αφήνεται ούτε στην πρωτοβουλία της Κυβέρνησης ούτε στην πρωτοβουλία της Βουλής αλλά είναι υποχρεωτική, την επιβάλλει δηλαδή το ίδιο το Σύνταγμα. Έτσι ορίζει το άρθρο 84 § 1 εδ. β και γ: «Μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την ορκωμοσία του Πρωθυπουργού, η Κυβέρνηση υποχρεούται να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης της Βουλής... Η Βουλή, αν έχουν διακοπεί οι εργασίες της κατά το σχηματισμό της Κυβέρνησης, καλείται μέσα σε δεκαπέντε ημέρες να αποφανθεί για την πρόταση εμπιστοσύνης». Η συζήτηση στη Βουλή άνω στην πρόταση εμπιστοσύνης αρχίζει δύο ημέρες μετά την υποβολή της πρότασης. Η ψηφοφορία γίνεται μόλις τελειώσει η συζήτηση, εκτός αν η Κυβέρνηση ζητήσει σαρανταοκτάωρη αναβολή της ψηφοφορίας (άρθρο 84 § 5). Πρόβλημα δημιουργεί η διατύπωση του Συντάγματος στο θέμα, ποια πλειοψηφία απαιτείται στην περίπτωση αυτή. Υποστηρίζουμε την άποψη ότι εδώ *απαιτείται η πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της Βουλής κι αυτό με τα παρακάτω επιχειρήματα*:

α) Η σχετική βούληση του συντακτικού νομοθέτη προκύπτει αβίαστα από το άρθρο 37 § 2 εδ. α, που θεσπίζει υποχρέωση του Προέδρου της Δημοκρατίας να διορίσει Πρωθυπουργό *μόνο* αν πρόκειται για τον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει την *απόλυτη πλειοψηφία στη Βουλή*. Όταν η πλειοψηφία δεν είναι απόλυτη αλλά σχετική, τότε, κατά την § 3 εδ. α του

ίδιου άρθρου, δεν διορίζεται Πρωθυπουργός. Δίνεται απλά διερευνητική εντολή στον αρχηγό της σχετικής πλειοψηφίας, *αλλά και αυτή δίνεται για τη διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού απόλυτης πλειοψηφίας*. Το ίδιο ισχύει και κατά την § 3 εδ. α του άρθρου 37, που προβλέπει, στη συνέχεια, διερευνητική εντολή στον αρχηγό του δεύτερου και του τρίτου σε κοινοβουλευτική δύναμη κόμματος. Προκύπτει δηλαδή από την όλη λογική του άρθρου 37 η θέληση του συντακτικού νομοθέτη, η πρώτη νομιμοποίηση κάθε νέας Κυβέρνησης να θεμελιώνεται στην απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής.

β) Η μειωμένη πλειοψηφία που προβλέπει το άρθρο 84 § 6 εδ. α αναφέρεται αποκλειστικά στη δυνητική θέση ζητήματος εμπιστοσύνης από την Κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της θητείας της. Το σκεπτικό του συντακτικού νομοθέτη, όπως θα δούμε και αμέσως παρακάτω, ήταν η *ενίσχυση της κυβερνητικής σταθερότητας*. Η ανατροπή της Κυβέρνησης, που κατά την ορκωμοσία της είχε την απόλυτη εμπιστοσύνη της Βουλής, πρέπει κατά τη λογική αυτή να βασίζεται όχι σε μια αρνητική πλειοψηφία, αλλά σε μια πλειοψηφία με κάποια συνοχή και επομένως κατά τεκμήριο ικανή να δώσει λύση στην κυβερνητική κρίση.

γ) Ένα τρίτο επιχείρημα προκύπτει από την αρχή της *λαϊκής κυριαρχίας*. Το Εκλογικό Σώμα, που αναδεικνύει τη Βουλή, επιλέγει ταυτόχρονα και την Κυβέρνησή του. Το ισχύον εκλογικό δίκαιο δημιουργεί τη δυνατότητα, η σχετική μόνο πλειοψηφία του Εκλογικού Σώματος (δηλαδή η μειοψηφία του) να εκφράζεται με κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Η σχετικοποίηση —γιατί όχι παραβίαση;— αυτή της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας σε συνδυασμό με την άποψη, πως για την πρώτη νομιμοποίηση της νέας Κυβέρνησης αρκεί και η σχετική πλειοψηφία της Βουλής, θα έθιγε σε επικίνδυνο βαθμό τη δημοκρατική νομιμοποίηση της Κυβέρνησης με όλες τις σχετικές ιστορικές, πολιτικές (επομένως) και νομικές συνέπειες.

δ) Και ένα τελευταίο επιχείρημα υπέρ της άποψης που εδώ υποστηρίζεται. Το άρθρο 37 καθιερώνει αυστηρά και ρητά *την αρχή της δεδηλωμένης*. Υποχρεούται δηλαδή ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να επιλέξει, ως Πρωθυπουργό, πρόσωπο που να εξασφαλίζει την εμπιστοσύνη της πλειοψηφίας της Βουλής πριν αυτή εκδηλωθεί επίσημα. Ως πλειοψηφία όμως εδώ πρέπει να νοείται η απόλυτη πλειοψηφία, η οποία αποτελεί αντικείμενο ασφαλούς πρόβλεψης από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αν δεν γίνει δεκτή αυτή η άποψη, θα πρέπει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να εκτιμήσει τη σχετική πλειοψηφία, εκείνη δηλαδή που θα προκύψει από την αποχή (μόνη δυνατότητα έκφρασης ανοχής από κόμμα που, δεν θέλει μεν την καταψήφιση της Κυβέρνησης, διστάζει όμως να το δηλώσει ευθέως) κατά

την κρίσιμη συνεδρίαση της Βουλής. Πώς θα μπορούσε, όμως, κατά τις διαβουλεύσεις των κομμάτων με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να προκύψει η εκτίμηση του Προέδρου, ότι ένα κόμμα θα απουσιάσει; Ασφαλώς, βέβαια, τρόπος θα ήταν, οι συναφείς δηλώσεις των πολιτικών κομμάτων και ειδικότερα η προηγούμενη δήλωση εκείνων που σκοπεύουν να τοποθετηθούν κατά την κορυφαία στιγμή του σχηματισμού της Κυβέρνησης με αποχή από την ψηφοφορία. Μια τέτοια —πάντως ανορθόδοξη— δήλωση ασφαλώς προσφέρει έναν βαθμό βεβαιότητας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Αφού η «ψήφος ανοχής» δεν προβλέπεται από το Σύνταγμά μας και η αποχή από την ψηφοφορία δεν ανήκει —τουλάχιστον κατά την κορυφαία στιγμή της νομιμοποίησης της νέας Κυβέρνησης— στην «ορθοδοξία» του άρθρου 37, πώς θα υποχρεωθεί ο Πρόεδρος να διορίσει Πρωθυπουργό με δεδηλωμένη τη μειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του Κοινοβουλίου; Αντίθετα, η λογική του άρθρου 84 § 6, που αρκείται στην πλειοψηφία των παρόντων για τη δυναμική ψήφο εμπιστοσύνης, αναφέρεται αποκλειστικά στο αποτέλεσμα μιας ψηφοφορίας και όχι στην κρίσιμη προηγούμενη εκτίμηση του ρυθμιστή του πολιτεύματος κατά την αρχή της δεδηλωμένης.

ε) Δεν μπορεί βέβαια να αμφισβητηθεί, πως το θέμα της απαιτούμενης πλειοψηφίας δεν ρυθμίζεται ούτε ρητά ούτε με σαφήνεια στο Σύνταγμα. Γι' αυτό και στην αμφισβήτηση αυτή σημαντική είναι η προερμηνευτική επιλογή του ερμηνευτή (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 172 επ.). Η λύση που προτείνεται εδώ προδίδει εμμονή στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας που αξιώνει ευρύτερη νομιμοποίηση ειδικά εκείνης της Κυβέρνησης που ζητά για πρώτη φορά την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η αντίθετη άποψη αξιολογεί ως σημαντικότερη την ανάγκη σχηματισμού Κυβέρνησης. Ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Αναθεώρηση*, σ. 40 υποσημ. 49), αντικρούοντας αυτές μου τις απόψεις σημειώνει: «η ερμηνευτική εκδοχή του Τσάτσου (...) μπορεί να οδηγήσει —μολονότι θεωρητικά υποστηρίξιμη— σε πολιτικό αδιέξοδο, και ενδεχομένως σε νέες εκλογές, κατά το μέτρο που καθιστά πρακτικά αδύνατο τον σχηματισμό Κυβέρνησης που να στηρίζεται εν μέρει και στην ανοχή ορισμένων κοινοβουλευτικών δυνάμεων». Στη σοβαρή αυτή αντίρρηση ίσως θα μπορούσε να αντιταχθεί, ότι ο κίνδυνος αυτός υπάρχει εφ' όσον τα ελληνικά πολιτικά κόμματα δεν εθίζονται στις συμμαχικές Κυβερνήσεις, και ότι πάντως ο κίνδυνος αυτός δεν αποτελεί —κατά τη δική μας βέβαια εκτίμηση— το μόνο ερμηνευτικό κριτήριο.

[Αξιοπρόσεκτη και η αντίκρουση του Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ, στη σύντομη αλλά ειδική για το ζήτημα αυτό μονογραφία του, «Τι πλειοψηφία απαιτείται για την έκφραση

εμπιστοσύνης της Βουλής στη νέα Κυβέρνηση», ΔΠολ 11 (1985), σ. 55-61, όπως και του ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Πολίτευμα*, σ. 73. Μια συνολική εικόνα του προβλήματος δίνει στην εισήγησή του στο Δ' Συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων —στην Κομοτηνή, Μάιος 1990— ο Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ που απορρίπτει, με αξιοπρόσεκτα επιχειρήματα, την άποψη που υποστηρίζεται εδώ. Πρβλ. επίσης ΙΦ. ΚΑΜΤΣΙΔΟΥ, σ. 37 επ.]

3. Η δεύτερη μορφή εμπιστοσύνης είναι η *δυνητική* της θέση από την Κυβέρνηση, κατά τη διάρκεια της θητείας της. Η Κυβέρνηση έχει τη δυνατότητα να ζητά ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή *όποτε το θεωρεί σκόπιμο* για την επιβεβαίωση της πολιτικής της. Για την έγκριση αυτής της πρότασης εμπιστοσύνης αρκεί η πλειοψηφία των παρόντων βουλευτών. Η πλειοψηφία αυτή δεν μπορεί να είναι κατώτερη από τα δύο πέμπτα του συνολικού αριθμού των βουλευτών. Αυτό σημαίνει πρακτικά, πως το Σύνταγμα διευκολύνει την επιβίωση Κυβερνήσεων μειοψηφίας που δεν απολαμβάνουν, σε κάποια στιγμή, την (θετική) εμπιστοσύνη, αλλά απλώς και μόνο την έμμεση ανοχή της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Διαδικαστικά, αυτό το είδος της ανοχής είναι δυνατό να εκφρασθεί με την αποχή του αναγκαίου αριθμού βουλευτών από την ψηφοφορία.

4. Στο άρθρο 84 §§ 2-7 του Συντάγματος ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία της πρότασης δυσπιστίας, ο τρόπος δηλαδή με τον οποίο αίρεται η εμπιστοσύνη της Βουλής από την Κυβέρνηση. Το άρθρο αυτό ουσιαστικά και συστηματικά αποτελεί οργανωτική εξειδίκευση του άρθρου 85 του Συντάγματος, στο βαθμό που αυτό προβλέπει την ατομική και συλλογική *πολιτική ευθύνη* των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου για τις πράξεις ή παραλείψεις τους κατά την επιλογή ή άσκηση του κυβερνητικού έργου. Ειδικότερα:

α) Η ανάπτυξη του θέματος της πολιτικής ευθύνης γίνεται σε ειδική ενότητα αυτής της παραγράφου (βλ. παρακάτω XI). Εδώ περιοριζόμαστε στην παρατήρηση, πως ο συνταγματικός νομοθέτης, με το άρθρο 85, πρόεβλεψε και κατοχύρωσε το θεσμό της *ατομικής και συλλογικής πολιτικής ευθύνης* των μελών της Κυβέρνησης, όταν πράξεις ή παραλείψεις τους είναι, σε οριακό βαθμό, πλημμελείς και επιζήμιες για τη χώρα. Πολιτική και νομική κύρωση αυτής της πολιτικής ευθύνης είναι ο εξαναγκασμός της Κυβέρνησης σε παραίτηση, όπως αυτό οργανώνεται διαδικαστικά από το άρθρο 84 §§ 2-7 του Συντάγματος.

β) Πριν εκτεθούν οι διαδικαστικές προϋποθέσεις της πρότασης δυσπιστίας είναι χρήσιμη μια επισήμανση που αφορά μια *ουσιαστική της*

προϋπόθεση αναφέρεται συγκεκριμένα στα στοιχεία μιας πράξης ή παράλειψης μέλους του Υπουργικού Συμβουλίου ή της Κυβέρνησης στο σύνολό της, που δικαιολογούν την κατάθεση πρότασης δυσπιστίας και, τελικά, εάν η Βουλή την υιοθετήσει, τον εξαναγκασμό Υπουργού ή της Κυβέρνησης σε παραίτηση. Σωστά επισημάνθηκε, ότι από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 85 του Συντάγματος (οι Υπουργοί «...είναι συλλογικώς υπεύθυνοι για τη γενική πολιτική της Κυβέρνησης και καθένas από αυτούς για τις πράξεις ή παραλείψεις της αρμοδιότητάς του...») προκύπτει πως περιεχόμενο μιας πρότασης δυσπιστίας, με την οποία επιχειρείται ο καταλογισμός στην Κυβέρνηση πολιτικών ευθυνών, πρέπει να είναι η κακή ή εσφαλμένη επιλογή, είτε η κακή εφαρμογή πολιτικής σε ένα ή περισσότερα πεδία, με συνέπεια να υποστεί βλάβη το δημόσιο συμφέρον· δεν αποτελεί εφαρμογή μιας πρότασης δυσπιστίας η εφαρμογή μιας πολιτικής διαφορετικής από αυτήν που θα ήθελαν οι καταθέτοντες την πρόταση δυσπιστίας: «Η κατάθεση, βέβαια, πρότασης δυσπιστίας *δεν εξαρτάται αποκλειστικά από την προσδοκία της αποδοχής της από την πλειοψηφία της Βουλής*· ακόμα και όταν αυτό εκ των πραγμάτων αποκλείεται, με την κατάθεση πρότασης δυσπιστίας και τη συζήτηση που θα ακολουθήσει είναι συνταγματικά θεμιτό να επιδιωχθεί η απόδειξη στο εκλογικό σώμα, ότι συνέτρεχαν όλες οι προϋποθέσεις για τον καταλογισμό πολιτικής ευθύνης στην Κυβέρνηση, και συνεπώς οι συνταγματικές προϋποθέσεις του εξαναγκασμού της σε παραίτηση, πράγμα που δεν συμβαίνει διότι η Κυβέρνηση στηρίζεται στην τσιμεντοποιημένη πλειοψηφία των πολιτικών δυνάμεων που την στηρίζουν. Η προηγούμενη, όμως, εκδοχή δεν σημαίνει ότι η πρόταση δυσπιστίας αποτελεί θεσμική δίοδο για ενέργειες και επιλογές “προεκλογικού χαρακτήρα”. Η τριήμερη συζήτηση στη Βουλή, που προηγείται της ψηφοφορίας για την πρόταση δυσπιστίας, αποτελεί την ύψιστη μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου και αν για την πρόταση σύστασης εξεταστικής των πραγμάτων επιτροπής απαιτούνται ενδείξεις κακής διαχείρισης της πολιτικής εξουσίας, προκειμένου να στηριχθεί η πρόταση μομφής οι απλές ενδείξεις δεν αρκούν αλλά απαιτείται κατάδειξη κακών και επιβλαβών για το δημόσιο συμφέρον κυβερνητικών επιλογών και χειρισμών» (βλ. Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, ό.π., σ. 46-47).

γ) Η πρόταση δυσπιστίας μπορεί να στρέφεται κατά μεμονωμένου Υπουργού ή κατά της Κυβέρνησης στο σύνολό της. Πρόταση που στρέφεται κατά μεμονωμένου μέλους της Κυβέρνησης, αλλά οδηγεί στον εξαναγκασμό σε παραίτηση ολόκληρου του Υπουργικού Συμβουλίου είναι, *πρώτον*, αυτή που αφορά τον ίδιο τον Πρωθυπουργό, αφού αποδοχή πρότασης μομφής κατά του Πρωθυπουργού συμπαρασύρει σε παραίτηση και τα υπό-

λοιπα μέλη της Κυβέρνησης και, *δεύτερον*, αυτή που αφορά *έναν Υπουργό*, ο οποίος, όμως, *καλύπτεται*, ως προς τις συγκεκριμένες ενέργειες που προκάλεσαν την πρόταση μομφής, *από ολόκληρη την Κυβέρνηση*.

δ) Όπως ήδη αναφέρθηκε, σε αντίθεση με την πρόταση εμπιστοσύνης, η πρόταση δυσπιστίας απαιτεί πρωτοβουλία της Βουλής, συνήθως μόνο της αντιπολίτευσης. Η δυσπιστία αυτή μπορεί να αφορά όλη την Κυβέρνηση ή και μόνο κάποιο συγκεκριμένο μέλος της.

ε) Η πρόταση δυσπιστίας πρέπει να έχει τις υπογραφές τουλάχιστον του ενός έκτου των βουλευτών (πενήντα) και να ορίζει τα θέματα επί των οποίων πρόκειται να γίνει συζήτηση (άρθρο 84 § 2 εδ. β).

στ) Ανάμεσα σε δύο προτάσεις δυσπιστίας πρέπει να μεσολαβεί διάστημα ενός εξαμήνου. Η προϋπόθεση αυτή δεν ισχύει όταν η πρόταση δυσπιστίας υποβάλλεται από την πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών. Στην περίπτωση αυτή είναι αυτονόητο, ότι η πρόταση δυσπιστίας έχει εξασφαλισμένη την υπερψήφισή της, εκτός αν γίνει προσπάθεια καταστρατήγησης της διάταξης της § 2 του άρθρου 84 που επιβάλλει την εξάμηνη απόσταση: στην περίπτωση αυτή υποβάλλουν την πρόταση τόσο εκείνοι που τελικά θα ψηφίσουν εναντίον, όσο και αυτοί που θα ψηφίσουν υπέρ της Κυβέρνησης.

ζ) Και εδώ η συζήτηση αρχίζει δύο ημέρες μετά την υποβολή της πρότασης, εκτός εάν η Κυβέρνηση ζητήσει να αρχίσει αμέσως. Πάντως η συζήτηση διαρκεί το ανώτατο τρεις ημέρες (άρθρο 84 § 4).

η) Η ψηφοφορία γίνεται αμέσως μετά το τέλος της συζήτησης, μπορεί όμως να αναβληθεί για σαράντα οκτώ ώρες, αν το ζητήσει η Κυβέρνηση (άρθρο 84 § 5). Για να γίνει δεκτή η πρόταση δυσπιστίας (σε αντίθεση με την πρόταση εμπιστοσύνης) είναι αναγκαία η απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών (άρθρο 84 § 6, εδ. β).

5. Από τις ρυθμίσεις που μόλις εκτέθηκαν προκύπτει πως το Σύνταγμα *διευκολύνει διαδικαστικά* την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης όταν την ζητά η Κυβέρνηση, θέτει όμως *πολλαπλούς διαδικαστικούς φραγμούς στην πρόταση δυσπιστίας*. Οι φραγμοί αυτοί αφορούν τόσο τις προϋποθέσεις παραδεκτής υποβολής της πρότασης, όσο και την αναγκαία πλειοψηφία. Αυτό πρακτικά σημαίνει, όπως σημειώθηκε παραπάνω, ότι το Σύνταγμα με τις διατάξεις αυτές διευκολύνει τη διατήρηση της Κυβέρνησης στην εξουσία και διαμορφώνει τις προϋποθέσεις κάποιας κυβερνητικής σταθερότητας που μπορεί να είναι αντίθετη προς τη θέληση μιας υπαρκτής αλλά μη ενοποιημένης πλειοψηφίας της Βουλής. Αντίστοιχες ή τουλάχιστον σχετικές ρυθμίσεις υπάρχουν σε πολλά ευρωπαϊκά Συντάγματα, με κορυφαίο

παράδειγμα τον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης του 1949, ο οποίος προβλέπει το θεσμό της *δημιουργικής πρότασης δυσπιστίας*: η Βουλή εκφράζει τη δυσπιστία της προς τον ομοσπονδιακό Καγκελάριο μόνο με την εκλογή του διαδόχου του.

[Βλ. σχετικά με το θεσμό αυτό, αλλά και για τη μη εφαρμογή του κατά μεμονωμένου Υπουργού, Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, ό.π., σ. 119, υποσημ. 52 και σ. 161, υποσημ. 39γ].

6. Ο συγγραφέας του βιβλίου είχε διατυπώσει, ως Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας, στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή επιφυλάξεις για τις σχετικές ρυθμίσεις του —τότε *σχεδίου*— Συντάγματος. Επειδή οι επιφυλάξεις αυτές ισχύουν και σήμερα, τις παραθέτουμε: «Έχω πολλές φορές επιχειρήσει να θεμελιώσω την σκέψη, κύριοι Βουλευταί, ότι δεν συμβιβάζεται με το κοινοβουλευτικό σύστημα σειρά διατάξεων που κατά την πεποίθησή μας αποδυναμώνουν τη δυνατότητα που έχει η αντιπολίτευση να ασκήσει το έργο της. Είναι χαρακτηριστικό ότι δυσχεραίνεται με το σχέδιο η θέση ζητήματος δυσπιστίας. Η παράγραφος 3 του άρθρου 84 ορίζει ότι “κατ’ εξαίρεσιν δύναται να υποβληθῆ πρότασις περί δυσπιστίας και προ της παρόδου εξαμήνου, εάν είναι υπογεγραμμένη υπό της πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών”. Κύριοι Βουλευταί, εάν οι 151 συνάδελφοι αυτής της Βουλῆς μπορούν να επιβάλουν την συζήτηση περί δυσπιστίας, μπορούν ταυτοχρόνως να έχουν επιφέρει την πτώση της Κυβέρνησης. Νομίζω ότι υπάρχει μία βασική παρεξήγηση γύρω από το νόημα του θεσμού της θέσεως του ζητήματος δυσπιστίας. Μας λέτε: “Εάν έχεις 151 ψήφους θέτεις το ζήτημα και μας ρίχνεις. Γιατί θα ήθελες με ολιγοτέρους Βουλευτές να μπορέσεις να προκαλέσεις την συζήτηση δυσπιστίας; Σου έχω τη δυνατότητα με 151 ψήφους να προχωρήσης κάθε στιγμή”. Κάτω από αυτόν τον ισχυρισμό, κύριοι Βουλευταί, κρύβεται μία ερμηνεία του θεσμού της θέσεως ζητήματος δυσπιστίας, την οποίαν θεωρώ, ως μου επιτραπεί η άποψη, εσφαλμένη. Εδώ θα παρακαλούσα πάρα πολύ να προσέξετε. Εάν μόνος σκοπός της δυνατότητος της αντιπολίτευσης να θέτει θέμα δυσπιστίας είναι η πτώση της Κυβερνήσεως, τότε θα είχατε δίκιο. Εμείς δεν θα είχαμε κανένα επιχείρημα. Αλλά δεν είναι αυτός ο μόνος ρόλος του θεσμού της θέσεως ζητήματος δυσπιστίας. Είναι σκοπός του θεσμού επίσης να μπορεί η αντιπολίτευση να προκαλεί τη συζήτηση η οποία θα οδηγήσει στην ψηφοφορία. Έχει δηλαδή η συζήτηση περί δυσπιστίας μία πολιτική και νομική αυτοτέλεια διότι μπορεί με την συζήτηση να προκαλέσει την προσοχή της κοινῆς γνώμης και του τύπου και ίσως να πείσει ορισμένους

Βουλευτές. Ενδεχόμενα αποτελέσματα: Να μειωθεί η κυβερνητική πλειοψηφία και πάντως να κλονισθεί η κυβερνητική πολιτική από τις συζητήσεις στη Βουλή ή στην κοινή γνώμη. Το δε δικαίωμα της αντιπολιτεύσεως να κλονίζει την πίστη της κοινής γνώμης στην Κυβέρνηση είναι το κατ'εξοχήν δημοκρατικό δικαίωμα της αντιπολιτεύσεως όταν το ασκεί υπεύθυνα. Επομένως ο σκοπός του θεσμού δεν είναι αποκλειστικά και μόνον η πτώση της Κυβερνήσεως αλλά είναι η δυνατότητα να προκληθεί η συζήτηση και να στραφεί η πανελλήνια προσοχή σ' αυτά τα οποία συμβαίνουν στην αίθουσα αυτή. Λέτε, Κύριε Υπουργέ της Δικαιοσύνης, ότι έχομε τον θεσμό της επερωτήσεως, με τον οποίο μπορεί η αντιπολίτευση να προκαλέσει την πανελλήνια κριτική. Απάντηση: Μα η επερωτήση κατατείνει σε κάτι πολύ συγκεκριμένο και διάφορο από την θέση του ζητήματος εμπιστοσύνης. Την ώρα που η αντιπολίτευση ζητεί να συζητηθεί πρόταση δυσπιστίας εμπεριέχεται σ' αυτή την πρόταση και το αίτημα της πτώσεως της Κυβερνήσεως. Δίνομε δηλαδή εξ αρχής ένα πολιτειακό βάρος πρώτου μεγέθους στο αίτημα αυτό. Και μια σωστά εργαζόμενη αντιπολίτευση, που έχει και τον δρόμο της επερωτήσεως και τον δρόμο της θέσεως ζητήματος δυσπιστίας, θα εκλέγει κάθε φορά εκείνο τον δρόμο που θα ανταποκρίνεται στη βαρύτητα του προβλήματος το οποίο θέλει να θίξει».

VII. Απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της

1. Το θέμα του τερματισμού του βίου της Κυβέρνησης είναι θεμελιώδες για την κοινοβουλευτική λειτουργία του πολιτεύματος και χαρακτηρίζει δύο κρίσιμες θεσμικές σχέσεις: τη σχέση Κυβέρνησης-Βουλής και τη σχέση Κυβέρνησης-Προέδρου Δημοκρατίας.

α) Η σχέση Κυβέρνησης-Βουλής στο πεδίο του τερματισμού του βίου της Κυβέρνησης είναι απλή και έχει παραμείνει *αμετάβλητη* από το 1975, όταν ψηφίστηκε το Σύνταγμα, έως σήμερα: σύμφωνα με το άρθρο 38 § 1 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *απαλλάσσει από τα καθήκοντά της την Κυβέρνηση* εάν η Βουλή *αποσύρει την εμπιστοσύνη της* κατά το άρθρο 84.

β) Αντίθετα, η ρύθμιση της σχέσης Κυβέρνησης-Προέδρου Δημοκρατίας έχει υποστεί ριζικές μεταβολές με την αναθεώρηση του 1986. Γι' αυτό και πρώτα θα εκτεθεί η ρύθμιση του θέματος πριν από την αναθεώρηση (βλ. παρακάτω 2) και στη συνέχεια το δίκαιο που ισχύει σήμερα (βλ. παρακάτω 3).

2. Το δίκαιο που ίσχυσε πριν από την αναθεώρηση του 1986 προέβλεπε τρεις περιπτώσεις παύσης της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της:

α) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απήλλασε από τα καθήκοντά του τον Πρωθυπουργό *υποχρεωτικά*, εφ' όσον αυτός υπέβαλε την παραίτησή του. Η ρύθμιση αυτή ισχύει και μετά την αναθεώρηση.

β) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας απήλλασε από τα καθήκοντά του τον Πρωθυπουργό *υποχρεωτικά*, εφ' όσον η Κυβέρνηση αποδοκιμαζόταν από τη Βουλή, κατά το άρθρο 84 του Συντάγματος. Και ως προς αυτό δεν υπήρξε αλλοίωση με την αναθεώρηση.

γ) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας όμως —και εδώ επήλθε η βασική *τομή* με την αναθεώρηση— μπορούσε κατά το παλαιό άρθρο 38 § 2 «να παύσει την Κυβέρνηση, αφού ακούση την γνώμη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας». Η διάταξη αυτή επικύρωνε τη βασιλική θεωρία του «κηπουρού». Όταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατά την καταργηθείσα ρύθμιση, απέλυε τον Πρωθυπουργό που δεν απολάμβανε πλέον της εμπιστοσύνης του, η εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης εδίδετο σε μέλος της Βουλής, που υποχρεούτο να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης κατά το άρθρο 84, ή —κι εδώ είχαν αναβιώσει οι βασιλικές δυνατότητες με αυξημένη μάλιστα αποτελεσματικότητα— σε μέλος ή μη μέλος της Βουλής *με εντολή διάλυσης της Βουλής και διεξαγωγής εκλογών*. Έτσι, το άρθρο 38 § 2 αντικαθιστούσε τους «βασιλικούς πρωθυπουργούς» με τη δυνατότητα κατασκευής «προεδρικών πρωθυπουργών».

3. Η αναθεώρηση του 1986 επέφερε στο σημείο αυτό ιστορικά σημαντική τομή: καταργήθηκε η δυνατότητα απόλυσης Πρωθυπουργού που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Ας σημειωθεί, επίσης, ότι ο όρος «παύση» του Συντάγματος του 1975 αντικαταστάθηκε με τον όρο «απαλλαγή» της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της, όρο που όπως θα δούμε ανταποκρίνεται στη νέα νομική σχέση που διαμορφώνεται μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας και Κυβέρνησης. Ειδικότερα:

α) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *απαλλάσσει* την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της *αν αυτή παραιτηθεί*, ή αν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της κατά το άρθρο 84. Εδώ δηλαδή υιοθετείται κατ' αρχήν η ρύθμιση πριν από την αναθεώρηση, με τη σημαντική διαφορά που μόλις σημειώσαμε και επαναλαμβάνουμε: κατά το παλαιό άρθρο 38 § 1 εδ. β, στις περιπτώσεις αυτές (παραίτησης και αποδοκιμασίας της Κυβέρνησης από τη Βουλή) ο Πρόεδρος ανέθετε το σχηματισμό Κυβέρνησης σε μέλος της Βουλής, «υποχρεούμενον όπως ζητήσει ψήφον εμπιστοσύνης κατά το άρθρο 84, ή εις μέλος ή μη της Βουλής προς άμεσον διάλυσιν αυτής και ενέργειαν

εκλογών». Κατά το αναθεωρημένο άρθρο 38 § 1 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει πια τη δυνατότητα σχηματισμού Κυβέρνησης δικής του επιλογής και εμπιστοσύνης, αλλά υποχρεούται να κινήσει ξανά τις διαδικασίες που προβλέπει το άρθρο 37 §§ 2-4 (βλ. παραπάνω IV).

β) Ενώ το άρθρο 38 § 1 ρυθμίζει την παραίτηση της Κυβέρνησης, το άρθρο 38 § 2 ρυθμίζει και την από πρακτικής πλευράς σημαντική περίπτωση της *ατομικής παραίτησης του Πρωθυπουργού* και του *θανάτου* του. Στις περιπτώσεις αυτές το Σύνταγμα ορίζει ότι «...ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει Πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος στο οποίο ανήκει. Η πρόταση για Πρωθυπουργό γίνεται το αργότερο μέσα σε τρεις ημέρες. Εωσότου διοριστεί ο νέος Πρωθυπουργός, τα καθήκοντα Πρωθυπουργού ασκεί ο πρώτος κατά σειρά Αντιπρόεδρος ή Υπουργός». Όπως σωστά επισήμανε ο Γενικός Εισηγητής της αναθεώρησης του 1986 Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, η ρύθμιση αυτή ισχύει κυρίως, «εάν πρόκειται για κόμμα με αυτοδύναμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία». Σε περίπτωση συμμαχικών Κυβερνήσεων πρέπει να γίνει δεκτό, πως ο διορισμός του διαδόχου του Πρωθυπουργού που παραιτήθηκε ή απεβίωσε προϋποθέτει *συμφωνία* και των άλλων κοινοβουλευτικών δυνάμεων που στηρίζουν την Κυβέρνηση.

[Σωστά παρατηρείται, ότι και στην περίπτωση του θανάτου ή της ατομικής παραίτησης του Πρωθυπουργού ο διορισμός του νέου κατά το άρθρο 38 § 2, συνεπάγεται τη συνταγματική υποχρέωση για την Κυβέρνηση, εντός δεκαπέντε ημερών να παρουσιαστεί στη Βουλή και να ζητήσει ψήφο εμπιστοσύνης κατά το άρθρο 84 § 1 (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 47). Βλ. για το ζήτημα αυτό Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, σ. 197-199, που παρατηρεί τα εξής: «αν αυτός (ο Πρωθυπουργός) παραιτηθεί, εξαναγκαστεί σε παραίτηση λόγω ή ενόψει της αποδοχής από τη Βουλή πρότασης δυσπιστίας ή εάν πεθάνει, τότε η Κυβέρνηση δεν αναμένει τον αντικαταστάτη του προκειμένου να συνεχίσει το έργο της, αλλά ο νέος Πρωθυπουργός, αφού διοριστεί από τον ΠτΔ, θα προτείνει νέα Κυβέρνηση η οποία, όταν με τη σειρά της διοριστεί, οφείλει να ζητήσει την ψήφο εμπιστοσύνη της Βουλής. *Ο Πρωθυπουργός, με άλλες λέξεις, αναπληρώνεται, αλλά δεν αντικαθίσταται.* Απλή του αντικατάσταση θα διατάραζε (και θα αντέφασκε με) όλη τη λογική του άρθρου 37 § 1 του Συντάγματος: αντί ο ΠτΔ αφού διορίσει τον Πρωθυπουργό να διορίσει, με νέο διάταγμα, τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης, αυτά τα τελευταία, όντας διορισμένοι Υπουργοί, θα ανέμεναν το νέο Πρόεδρό τους ο οποίος θα διοριζόταν, θα ορκιζόταν και θα αναλάμβανε καθήκοντα —δίχως να έχει εκφρασμένη την εμπιστοσύνη της Βουλής στο πρόσωπό του— μετά από αυτούς που ο ίδιος είναι υποχρεωμένος να επιλέξει και να προτείνει στον ΠτΔ».]

γ) Κατά το άρθρο 35 § 1 εδ. β στις περιπτώσεις απαλλαγής του Πρωθυπουργού από τα καθήκοντά του, το σχετικό διάταγμα, αν αρνηθεί να το προσυπογράψει ο απαλλασσόμενος Πρωθυπουργός, δεν το προσυπογράφει ο νέος Πρωθυπουργός όπως συνέβαινε πριν από την αναθεώρηση του 1986, αλλά το υπογράφει μόνο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Σωστά εδώ επισημαίνει ο εισηγητής της αναθεώρησης του 1986 Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, ότι «...δεν είναι δυνατόν να θεωρήσουμε ότι ο νέος Πρωθυπουργός συμμετέχει σε μία διαδικασία η οποία έλαβε χώρα όταν δεν ήταν Πρωθυπουργός» (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 32).

VIII. Αρμοδιότητες της Κυβέρνησης

1. Το θέμα των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης είναι τόσο σύνθετο, όσο σύνθετος είναι και ο, κατά το Σύνταγμα, ρόλος αυτού του οργάνου μέσα στη θεσμική διάρθρωση της πολιτείας. Από τις ποικίλες πολιτικές και διοικητικές αρμοδιότητες που το Σύνταγμα και η κοινή νομοθεσία παρέχουν στην Κυβέρνηση, θα εκτεθούν εδώ μόνο όσες θεμελιώνονται σε συνταγματικές διατάξεις. Η απόπειρα «πλήρους» καταγραφής των αρμοδιοτήτων της Κυβέρνησης και των Υπουργών είναι λόγω της έκτασής τους περίπου αδύνατη. Εξ άλλου οι *συνταγματικές* αρμοδιότητες της Κυβέρνησης εμπεριέχουν, κατά τεκμήριο, και τις σημαντικότερες λειτουργίες της. Ως τρόπος έκθεσής τους επιλέχθηκε αυτός που στηρίζεται στον διαφορετικό ρόλο που διαδραματίζουν στο πλαίσιο της Κυβέρνησης: α) ο Πρωθυπουργός, β) ο κάθε Υπουργός και γ) το Υπουργικό Συμβούλιο, ως συλλογικό όργανο.

2. Ο Πρωθυπουργός έχει από το Σύνταγμα ορισμένες αρμοδιότητες ως *ατομικό και άμεσο όργανο*. Έτσι:

α) Κατά το άρθρο 37 § 1, προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας το *διορισμό και την παύση των υπουργών*.

β) Κατά το άρθρο 35 § 1 εδ. β, προσυπογράφει το προεδρικό διάταγμα για την απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της.

γ) Προεδρεύει, κατά το άρθρο 81 § 1, του Υπουργικού Συμβουλίου.

δ) Κατά το άρθρο 82 § 2, ο Πρωθυπουργός εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβέρνησης και κατευθύνει τις ενέργειές της καθώς και των δημοσίων γενικά υπηρεσιών για την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, εντός

των πλαισίων των νόμων. Με τη διάταξη αυτή υιοθετήθηκε η αρχή ότι ο Πρωθυπουργός στο πλαίσιο του Υπουργικού Συμβουλίου δεν είναι *primus inter pares*, αλλά *primus solus*: το άρθρο 82 § 2 του παρέχει έναν αυτοτελή ρόλο, ως ατομικού και άμεσου πολιτειακού οργάνου. Ο Πρωθυπουργός δεν προΐσταται απλώς του Υπουργικού Συμβουλίου, *αλλά το κατευθύνει*, το *συντονίζει* και το *ελέγχει*. Επίσης ελέγχει τις δημόσιες υπηρεσίες για την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής.

ε) Ο Πρωθυπουργός προσυπογράφει το διάγγελμα που απευθύνει προς το Λαό ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας.

στ) Ο Πρωθυπουργός προσυπογράφει το διάταγμα για τη διάλυση της Βουλής στις περιπτώσεις των άρθρων 32 § 4 και 41 § 1.

στ) Ο Πρωθυπουργός προσυπογράφει το διάταγμα για την προκήρυξη βουλευτικών εκλογών κατά το άρθρο 53 § 1.

3. Το Σύνταγμα προβλέπει και ορισμένες αρμοδιότητες *συγκεκριμένων Υπουργών*: του Υπουργού Οικονομικών (άρθρο 73 § 2 και 79 § 3), του Υπουργού Συντονισμού (τόρα Εθνικής Οικονομίας) και του Υπουργού Δικαιοσύνης (άρθρο 47 § 1). Επίσης, κάθε Υπουργός:

α) προσυπογράφει —κατά την αρμοδιότητά του— τις πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 35 § 1,

β) προτείνει την έκδοση κανονιστικών διαταγμάτων, στηριζόμενος σε ειδική εξουσιοδότηση νόμου,

γ) προΐσταται του υπουργείου του και ασκεί τις κατά νόμο αρμοδιότητές του. Οι Υπουργοί χωρίς χαρτοφυλάκιο ασκούν τις αρμοδιότητες που τους αναθέτει ο Πρωθυπουργός. Οι Υφυπουργοί ασκούν τις αρμοδιότητες οι οποίες τους παρέχονται με κοινή απόφαση Πρωθυπουργού και αρμόδιου Υπουργού (άρθρο 83),

δ) επιφορτίζεται, ως μέλος της Κυβέρνησης, με τα καθήκοντα που του αντιστοιχούν, είτε απλώς ως μέλος ενός συλλογικού οργάνου, είτε με βάση ειδική ανάθεση καθηκόντων (προετοιμασία, εισήγηση επί θέματος κ.ο.κ.).

4. Η Κυβέρνηση ως συλλογικό και άμεσο όργανο, ως Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81 § 1), έχει τις εξής αρμοδιότητες:

α) Καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος (άρθρο 82 § 1). Με βάση την κατά το άρθρο 84 ρητά εκφρασμένη εμπιστοσύνη της Βουλής, η Κυβέρνηση χαράσσει τη γενική πολιτική. Εκτός δηλαδή από τις άλλες ειδικές αρμοδιότητες που της αναθέτει το Σύνταγμα και οι οποίες μνημονεύονται στη συνέχεια, η Κυβέρνηση *εκφράζει πολιτικά την πολιτεία* και καθορίζει τη

στάση της στους βασικούς τομείς του δημόσιου βίου (οικονομική πολιτική, εκπαιδευτική πολιτική, αμυντική πολιτική κ.τ.λ.).

β) Κατά το άρθρο 34 § 1 το Υπουργικό Συμβούλιο *αναπληρώνει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας*, όταν αποδημεί πέρα από δέκα ημέρες, όταν αποβιώσει, όταν παραιτηθεί, όταν εκπέσει κ.λπ., εφ' όσον όμως δεν υπάρχει Πρόεδρος Βουλής και ο Πρόεδρος της προηγούμενης Βουλής αρνείται.

γ) Κατά το άρθρο 44 § 1, το Υπουργικό Συμβούλιο *προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου*.

δ) Κατά το άρθρο 48 § 1, το Υπουργικό Συμβούλιο σε περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξ αιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας, καθώς και αν εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος, *προτείνει στη Βουλή* κι εκείνη μπορεί, δεχόμενη την κυβερνητική πρόταση να θέσει σε εφαρμογή, γενικά ή τοπικά, το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας.

ε) Κατά το άρθρο 45 § 1 ασκεί τη διοίκηση των ενόπλων δυνάμεων.

στ) Διενεργεί τις εκλογές, εφόσον έχει την εμπιστοσύνη της διαλυόμενης Βουλής, *προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να διαλύσει τη Βουλή για ανανέωση της λαϊκής εντολής* προκειμένου να αντιμετωπισθεί εθνικό θέμα μεγάλης σημασίας και προσυπογράφει το σχετικό διάταγμα διάλυσης της Βουλής και προκήρυξης των νέων εκλογών (άρθρο 41 §§ 1, 2 και 3).

ζ) Κατά το άρθρο 7 § 1 έχει το δικαίωμα να *προτείνει νόμους στη Βουλή*.

5. Οι πολιτικές ή διοικητικές αρμοδιότητες του Υπουργικού Συμβουλίου υλοποιούνται, μετά τη λήψη των σχετικών αποφάσεων, με τον ακόλουθο τρόπο:

α) Με *πολιτικές αποφάσεις* γενικού περιεχομένου, που εγκρίνονται από τη Βουλή αα) κατά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης, ββ) κατά την έγκριση του προϋπολογισμού.

β) Με *πολιτικές αποφάσεις* ειδικού περιεχομένου που εφαρμόζονται είτε από τις κυβερνητικές επιτροπές και τα Συμβούλια, είτε από μεμονωμένους Υπουργούς (λ.χ. απόφαση περί ενίσχυσης της αμυντικής θωράκισης της χώρας, ή απόφαση περί αλλαγής του θεσμικού πλαισίου για την ανώτατη εκπαίδευση).

γ) Με τα σχέδια νόμου που *προτείνουν στη Βουλή* είτε συλλογικά η Κυβέρνηση, είτε οι αρμόδιοι ή συναρμόδιοι Υπουργοί.

δ) Με την *προσυπογραφή* των προεδρικών διαταγμάτων, των οποίων την πολιτική ευθύνη αναλαμβάνει το Υπουργικό Συμβούλιο.

ε) Με την πρόταση, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, για έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου.

στ) Με τη θέσπιση πράξεων Υπουργικού Συμβουλίου (όπως, λ.χ., ο κανονισμός λειτουργίας της Κυβέρνησης).

ζ) Με τις αποφάσεις του Πρωθυπουργού (όπως, λ.χ., η απόφαση για το διορισμό Γραμματέα του Υπουργικού Συμβουλίου).

6. Ας σημειωθεί εδώ η, από νομοτεχνικής πλευράς, κακή διατύπωση των νόμων, ο οποίοι εξουσιοδοτώντας το Υπουργικό Συμβούλιο ή τον Πρωθυπουργό να λάβουν μια απόφαση, δεν χρησιμοποιούν διαφορετική ορολογία προκειμένου να διατυπώσουν εξουσιοδοτήσεις για πράξεις διοικητικού ή νομοθετικού και για πράξεις πολιτικού περιεχομένου. Έτσι, άλλες φορές χρησιμοποιείται ο όρος «πράξη», άλλες φορές ο όρος «απόφαση» του Υπουργικού Συμβουλίου ή του Πρωθυπουργού. Παλαιότερα, έως το 1981, οι πολιτικές αποφάσεις της Κυβέρνησης, γενικού ή ειδικού χαρακτήρα, (λ.χ. η απόφαση για την αμυντική θωράκιση της χώρας ή η απόφαση για την οικονομική ενίσχυση του ΙΚΑ) χαρακτηρίζονταν, στα πρακτικά των Συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, ως «πολιτικές αποφάσεις».

7. Ένα από τα σημαντικότερα, σχετικά με τις αρμοδιότητες της Κυβέρνησης, θέματα, είναι αυτό της *κυβερνητικής νομοθεσίας*. Η παραγωγή κατ' ουσίαν νόμων όχι από τη Βουλή αλλά από την Κυβέρνηση —ή γενικότερα από την εκτελεστική εξουσία— στο πλαίσιο βέβαια νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων και στα όριά τους, αποτελεί χαρακτηριστικό της πρακτικής της εκτελεστικής εξουσίας. Η πτυχή, όμως, της κυβερνητικής νομοθεσίας που εμφανίζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι η *παράνομη κυβερνητική νομοθεσία*. Ως τέτοια χαρακτηρίζεται η έκδοση κυβερνητικών πράξεων κανονιστικού περιεχομένου α) είτε κατά παράβαση των ορίων της νομοθετικής εξουσιοδότησης, β) είτε χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση, αλλά από τον αναγραφόμενο, στο τέλος της πράξης, όρο ότι θα επικυρωθεί μεταγενεστέρως με τυπικό νόμο. Το επίρρημα όμως, «μεταγενεστέρως», μπορεί να αποδίδει και χρονικό διάστημα δεκαεννέα χρόνων, όπως συνέβη με την ΠΥΣ 780/1957, (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Πράξεις*, σ. 272). Ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, συστηματοποιώντας τις μορφές με τις οποίες εκδηλώθηκε, έως σήμερα, το φαινόμενο της «αυτόβουλης», όπως την χαρακτηρίζει, κυβερνητικής νομοθεσίας, διακρίνει τρεις περιόδους: α) έως το 1952, όπου το φαινόμενο εκδηλώνεται με την έκδοση Αναγκαστικών Νόμων, β) από το 1952 έως το 1967, όπου χρησιμοποιούνται οι Πράξεις Υπουργικού Συμβουλίου και γ) από το 1974 έως σή-

μερα, όπου η παράνομη κυβερνητική νομοθεσία παρεισφρύει στην ελληνική έννομη τάξη με τη μορφή των Υπουργικών Αποφάσεων.

8. Τη νομολογία απασχολεί το ζήτημα των κυβερνητικών πράξεων, εκείνων δηλαδή των πράξεων του Υπουργικού Συμβουλίου, του Πρωθυπουργού ή των μεμονωμένων Υπουργών, που δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο επειδή ανάγονται «...εις την εν τη Κυβερνήσει ανήκουσαν διαχείρισιν της πολιτικής εξουσίας...» (Ολομ. ΣτΕ 2389/1985· βλ. σχολιασμένη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με την έννοια των κυβερνητικών πράξεων υπό την εκδοχή της αναφοράς τους στις διπλωματικές σχέσεις του κράτους στον Ι. ΣΑΡΜΑ, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του ΣτΕ*, 1990, σ. 347 επ.). Ως προς τις προαναφερθείσες πράξεις απλώς ας σημειωθεί, ότι η αναγωγή τους σε κυβερνητικές (που τις αντιδιαστέλλει από τις διοικητικές πράξεις, οι οποίες υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο ως προς τη νομιμότητά τους), κρίνεται από τον ίδιο τον ακυρωτικό δικαστή ανεξάρτητα από τον ενδεχόμενο αυτοχαρακτηρισμό τους [βλ. Ολομ. ΣτΕ 2528 / 1974, αποσπάσματα της οποίας στο *NoB* (1975), σ. 396].

ΙΧ. Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού και των μελών της Κυβέρνησης

1. Η αναπλήρωση του Πρωθυπουργού (παρακάτω 2-6) πρέπει να εξετασθεί χωριστά από την αναπλήρωση των άλλων μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών (παρακάτω 7). Αυτό υπαγορεύεται τόσο από τη δεσπόζουσα θεσμική λειτουργία που έχει κατά το Σύνταγμα ο Πρωθυπουργός, όσο και από το γεγονός, ότι τη διάκριση την εντοπίζουμε στους ίδιους τους νομικούς κανόνες που ρυθμίζουν τα της αναπλήρωσης (βλ. σχετικά τις σκέψεις των Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ στην *Ελευθεροτυπία*, 14.9.1988).

2. Η συστηματική ανάπτυξη των βασικών πτυχών της αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού διευκολύνεται με τη θέση των εξής τεσσάρων ερωτημάτων:

α) Ποια είναι η έννοια και οι κρίσιμες διακρίσεις της αναπλήρωσης; (βλ. παρακάτω 3.)

β) Ποιες είναι οι προϋποθέσεις και ποιο το περιεχόμενο της εκούσιας αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού; (βλ. παρακάτω 4.)

γ) Ποιες είναι οι προϋποθέσεις και ποιο το περιεχόμενο της *ακούσιας* ή *αυτοδίκαιης* αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού; (Βλ. παρακάτω 5.)

δ) Ποιες αρμοδιότητες του Πρωθυπουργού δεν επιδέχονται αναπλήρωση; (Βλ. παρακάτω 6.)

3. Αναπλήρωση του Πρωθυπουργού συντρέχει όταν το δίκαιο επιτρέπει (ή επιβάλλει) την άσκηση *νομικά τυποποιημένων* αρμοδιοτήτων του Πρωθυπουργού από άλλο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Εδώ πρέπει να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις:

α) Με βάση την έννοια των «νομικά τυποποιημένων αρμοδιοτήτων» αντιδιαστέλλεται η *αναπλήρωση* από την *εκπροσώπηση* του Πρωθυπουργού σε δραστηριότητες που *δεν είναι* νομικά τυποποιημένες και που, γι' αυτό, *δεν έχουν άμεσο νομικό αποτέλεσμα*. Νομικά τυποποιημένες ενέργειες είναι π.χ. η προεδρία μιας συνεδρίας του Υπουργικού Συμβουλίου, η υπογραφή ενός διατάγματος, η πρόταση του Πρωθυπουργού, κατά το άρθρο 37 § 1, προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για το διορισμό ενός Υπουργού κ.ο.κ. *Εκπροσώπηση*, αντίθετα, συντρέχει όταν ο Πρωθυπουργός αναθέτει μία ή περισσότερες ενέργειες, που δεν εμπίπτουν στις *νομικά τυποποιημένες αρμοδιότητές του*, σε άλλο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου. Εδώ ανήκει όλη η άτυπη δράση του Πρωθυπουργού: η συνάντηση με εκπροσώπους της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, η συνεννόηση με τον Πρόεδρο της Βουλής για θέματα οργάνωσης του κοινοβουλευτικού ελέγχου ή του προγράμματος της νομοθετικής εργασίας, η παρουσία του Πρωθυπουργού σε επίσημη εκδήλωση (τελετή, έναρξη εργασιών κάποιας θεσμικής εκδήλωσης κ.ο.κ.).

β) Η διάκριση μεταξύ *αναπλήρωσης* και *εκπροσώπησης* τονίστηκε, για να γίνει σαφές ότι η *εκπροσώπηση* δεν εμπίπτει, ούτε από πλευράς προϋποθέσεων ούτε από πλευράς συνεπειών, στο θεσμό της αναπλήρωσης. Ο Πρωθυπουργός υποχρεούται κατά κανόνα να ασκεί όλες τις *νομικά τυποποιημένες αρμοδιότητές του αυτοπροσώπως*. Κατ' εξαίρεση, το Σύνταγμα και ο νόμος επιτρέπουν υπό ορισμένες προϋποθέσεις την αναπλήρωσή του. Πράξεις του Πρωθυπουργού που τελούνται από άλλο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου, χωρίς τη συνδρομή των συνταγματικών ή νομίμων προϋποθέσεων της αναπλήρωσης, πρέπει να θεωρηθούν *νομικά ανυπόστατες*. Αντίθετα, η εντολή του Πρωθυπουργού προς άλλο μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου να τον *εκπροσωπήσει* σε ενέργειες νομικά μη τυποποιημένες ανήκει στις θεσμικές και συνηθισμένες μεθόδους άσκησης αυτού του λειτουργήματος.

γ) Οι βασικές μορφές, υπό τις οποίες η έννομη τάξη θεσπίζει την ανα-

πλήρωση του Πρωθυπουργού, είναι δύο: η *εκούσια αναπλήρωση* και η *ακούσια ή αυτοδίκαιη αναπλήρωση*. Η πρώτη μορφή συντρέχει, όταν η αναπλήρωση πηγάζει από τη *βούληση του Πρωθυπουργού* η δεύτερη συντρέχει όταν επέρχεται *ex constitutionem ή ex legem*.

4. Εφ' όσον ο Πρωθυπουργός δεν βρίσκεται —είτε για λόγους βιολογικούς είτε για άλλους αντικειμενικούς λόγους (π.χ. απουσία σε συνδυασμό με αδυναμία έγκαιρης επικοινωνίας για συγκεκριμένο ζήτημα)— σε αδυναμία λήψης απόφασης ή διενέργειας ορισμένης πράξης, η *αναπλήρωσή του προϋποθέτει δική του απόφαση*. Ο κανόνας λοιπόν, είναι η *εκούσια αναπλήρωση*. Έτσι, ο Πρωθυπουργός αναπληρώνεται, όταν το κρίνει αναγκαίο, από το μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου που *όρισε Αντιπρόεδρος*, κατά το άρθρο 81 § 1 εδ. β: «Με διάταγμα που προκαλεί ο Πρόεδρος της Κυβέρνησης μπορεί να διοριστούν ένας ή περισσότεροι από τους Υπουργούς Αντιπρόεδροι του Υπουργικού Συμβουλίου». Αν δεν έχει διορισθεί μόνιμος αναπληρωτής του Πρωθυπουργού, δηλαδή Αντιπρόεδρος, τότε, κατά το άρθρο 81 § 5, ο Πρωθυπουργός ορίζει προσωρινό αναπληρωτή του ένα μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου, «όταν παρουσιάζεται ανάγκη». Τη συνδρομή της ανάγκης κρίνει μόνο ο *Πρωθυπουργός*, ο οποίος αποφασίζει και για την καθ' ύλη και κατά χρόνο *έκταση* της αναπλήρωσης. Ειδικότερα:

α) Στο πλαίσιο αυτών των βασικών για την *εκούσια αναπλήρωση* συνταγματικών αρχών, ο κοινός νομοθέτης με το άρθρο 10 § 2 του Ν. 1558/1985 εξουσιοδοτεί τον Πρωθυπουργό, με δικές του αποφάσεις, και εφ' όσον το κρίνει χρήσιμο ή αναγκαίο, να αναθέτει σε άλλα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου πρωθυπουργικές αρμοδιότητες. Αν αυτό έχει συμβεί για ορισμένα θέματα, τότε σε περίπτωση απουσίας ή κωλύματός του δεν συντρέχει περίπτωση νέας απόφασης για αναπλήρωση στα θέματα αυτά, αφού ο Πρωθυπουργός ήδη αναπληρώνεται κατά το άρθρο 10 § 2 του Ν. 1558/1985.

β) Αν συντρέχει, λόγω κωλύματος, η ανάγκη εκούσιας αναπλήρωσης του Πρωθυπουργού, αλλά ο Πρωθυπουργός αρνείται να ρυθμίσει το θέμα της αναπλήρωσής του, ταυτοχρόνως δε δεν υπάρχει Αντιπρόεδρος και ο Πρωθυπουργός δεν ορίζει, κατά το άρθρο 81 § 5 προσωρινό αναπληρωτή, τότε ο Πρωθυπουργός *δεν ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένο συνταγματικό του καθήκον*. Οι κυρώσεις που η έννομη τάξη, προβλέπει (και) για την περίπτωση αυτή, είναι αφ' ενός η ψήφος δυσπιστίας (πολιτική κύρωση) και αφ' ετέρου η διατύπωση από τη Βουλή κατηγορίας Πρωθυπουργού σύμφωνα με το άρθρο 86 του Συντάγματος και τη σχετική κοινή νομοθεσία (ποινική κύρωση, βλ. παρακάτω XII).

5. Εύλογα όμως ο νομοθέτης προβλέπει και την περίπτωση που ο Πρωθυπουργός δεν μπορεί είτε για λόγους βιολογικούς είτε για άλλους αντικειμενικούς λόγους να ρυθμίσει τα της αναπλήρωσής του. Στην περίπτωση αυτή, ο νόμος υποκαθιστά τη βούληση του Πρωθυπουργού, η οποία είτε δεν υπάρχει είτε δεν μπορεί να εκφρασθεί: είναι η περίπτωση της *ακούσιας ή αυτοδίκαιης αναπλήρωσης*. Για την περίπτωση αυτή το άρθρο 12 του Ν.1558/1985 ορίζει ότι αναπληρώνεται από τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης, ή, αν υπάρχουν περισσότεροι, από τον αρχαιότερο ή τέλος, αν δεν υπάρχουν Αντιπρόεδροι, από τον πρώτο κατά σειρά προβαδίσματος Υπουργό, όπως η σειρά αυτή καθορίζεται από το άρθρο 21 § 3 του ίδιου νόμου. Ο κανόνας αυτός τίθεται σε ισχύ από την ώρα που το κώλυμα ή η απουσία, λόγω των οποίων καθίσταται ανέφικτη η έκφραση της πρωθυπουργικής βούλησης, αποτελούν αντικειμενικά δεδομένα. Εδώ ανήκουν οι περιπτώσεις απουσίας του Πρωθυπουργού στο εξωτερικό κατά την οποία, ενώ δεν έχει ρυθμιστεί η αναπλήρωσή του, δημιουργείται πρόβλημα που η επίλυσή του δεν επιδέχεται αναβολή, είτε δεν είναι δυνατή από απόσταση. Το ίδιο ισχύει για το κώλυμα κατά τη διάρκεια μιας χειρουργικής επέμβασης ή μιας θεραπείας που επιβάλλει τον αποκλεισμό του Πρωθυπουργού από οποιαδήποτε επικοινωνία και για όσο χρόνο συντρέχει αυτό το κώλυμα. Ειδικά ως προς αυτή την τελευταία περίπτωση, πρέπει να δεχθούμε ότι δύο τινά μπορεί να συμβούν:

α) Αν κατά το διάστημα αυτό ανακύψουν θέματα, για τα οποία ο Πρωθυπουργός έχει προηγουμένως ρυθμίσει τα της αναπλήρωσής του κατά το άρθρο 10 § 2 του νόμου, δεν δημιουργείται νομικό πρόβλημα.

β) Αν ανακύψουν ζητήματα που δεν καλύπτονται από τις αποφάσεις του Πρωθυπουργού για αναπλήρωσή του, τότε ο Πρωθυπουργός αναπληρώνεται αυτοδικαίως, κατά το άρθρο 12 § 1 του Ν. 1558/1985, από τον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ή, αν υπάρχουν περισσότεροι, από τον αρχαιότερο Αντιπρόεδρο.

6. Υπάρχουν βέβαια και πρωθυπουργικές αρμοδιότητες που δεν είναι επιδεικτικές αναπλήρωσης. Πρόκειται κυρίως για αρμοδιότητες που προϋποθέτουν τη *δημοκρατική πολιτική νομιμοποίηση* που επικεντρώνεται στο πρόσωπο του Πρωθυπουργού, όπως αυτή προκύπτει από το εκλογικό αποτέλεσμα και την κατά το άρθρο 37 ανάδειξή του. Ενδεικτικά αναφέρουμε τις εξής:

α) Η πρόταση του Πρωθυπουργού προς τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για το διορισμό ή την παύση των λοιπών μελών της Κυβέρνησης και των Υφυπουργών.

β) Η παραίτηση του Πρωθυπουργού κατά το άρθρο 38 § 2 εδ. α.

γ) Ο καθορισμός των αρμοδιοτήτων των Υπουργών χωρίς χαρτοφυλάκιο κατά το άρθρο 83 § 1.

δ) Η υπογραφή του διατάγματος απαλλαγής της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της κατά τα άρθρα 38 § 1 και 35 § 1 εδ. β.

7. Απλούστερη και πολιτικά λιγότερο προβληματική είναι η αναπλήρωση των άλλων μελών του Υπουργικού Συμβουλίου και των Υφυπουργών, που ρυθμίζεται με σαφήνεια στο άρθρο 20 του Ν.1558/1985. Για την απουσία ή το κάλυμα Αντιπροέδρων της Κυβέρνησης το θέμα καλείται να λύσει ο Πρωθυπουργός ορίζοντας άλλον Αντιπρόεδρο, αν υπάρχει, ως αναπληρωτή, ή Υπουργό, οι αρμοδιότητες του οποίου έχουν ανατεθεί στον Αντιπρόεδρο. Αν ο Πρωθυπουργός δεν ορίσει αναπληρωτή, και εφ' όσον βέβαια δεν υπάρχει άλλος Αντιπρόεδρος, οι αρμοδιότητες περιέρχονται αυτοδικαίως στον Πρωθυπουργό. *Mutatis mutandis* η ίδια λογική ακολουθείται και στις περιπτώσεις κωλύματος Υπουργού (βλ. άρθρο 20 §§ 4-5 Ν. 1558/1985).

8. Η αναπλήρωση είναι θεσμός βραχείας διάρκειας από τη φύση του. Όταν πρόκειται για καθολική αναπλήρωση επί απουσίας και διαρκούς κωλύματος, συντρέχει αδυναμία του Πρωθυπουργού να εκπληρώσει τα καθήκοντά του, οπότε τόσο ο ίδιος (αν είναι βιολογικά σε θέση να έχει βούληση) ή η Βουλή, οφείλουν με τα μέσα που τους παρέχει το Σύνταγμα (στον ίδιο την παραίτηση, στη Βουλή την ψήφο δυσπιστίας) να επιφέρουν τις θεσμικές συνέπειες της κατάστασης που έχει προκύψει.

X. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:

A. Γενικά

1. Όταν στη νομική ορολογία γίνεται λόγος γενικά για ευθύνη (από το αρχαίο «ευθύνη» που σημαίνει: *διόρθωση, τιμωρία, κολασμός, λογοδοσία*, βλ. σχετικό λήμμα: Δ. Δημητράκος, *Μέγα Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσης*, 1964, τ. Στ', σ. 3052) νοούνται οι νομικές συνέπειες μιας (παράνομης) συμπεριφοράς ενός ή περισσοτέρων προσώπων. Υποκείμενο της ευθύνης μπορεί να είναι όχι μόνο ο ιδιώτης, αλλά και ο φορέας ενός πολιτειακού λειτουργήματος. Έτσι, το δίκαιο γνωρίζει την ευθύνη, π.χ. των δημόσιων

υπαλλήλων, των δικαστών, του Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 49 του Συντάγματος), και της Κυβέρνησης. Οι ρυθμίσεις της ευθύνης των φορέων ενός πολιτειακού λειτουργήματος μπορεί να διαπνέονται από δύο διαμετρικά αντίθετες κατευθυντήριες σκέψεις: από τη σκέψη της θέσης ορίων στην ευθύνη του φορέα, ή από τη σκέψη ιδιαίτερα αυστηρών συνεπειών για την παράνομη συμπεριφορά του.

2. Ο αποφασιστικός ρόλος που έχει η Κυβέρνηση, αλλά και το κάθε μέλος του Υπουργικού Συμβουλίου, μέσα στο κοινοβουλευτικό σύστημα, σφραγίζει και τη σημασία του θεσμού της ευθύνης των Υπουργών. Την ιστορική αφετηρία του θεσμού βρίσκουμε στην εθιμική εξέλιξη του αγγλικού πολιτεύματος. Ο θεσμός παρουσιάζεται σε τρεις μορφές:

α) αρχικά ως νομική ευθύνη, που ειδικότερα περιλαμβάνει:

αα) την *ποινική ευθύνη*, δηλαδή, την ποινική αξίωση της Πολιτείας για τις παραβάσεις των κανόνων του ποινικού δικαίου από Υπουργούς (βλ. παρακάτω XII)

ββ) την *αστική ευθύνη*, που περιλαμβάνει τις αστικές συνέπειες που έχει η ζημιογόνα πράξη ενός Υπουργού (βλ. παρακάτω XIII)

β) και στη συνέχεια ως *πολιτική ή κοινοβουλευτική ευθύνη*, που περιλαμβάνει τη σχέση εξάρτησης του Υπουργικού Συμβουλίου (ή μέλους του) από τη Βουλή και τις συνέπειες της άρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την Κυβέρνηση (βλ. παρακάτω XI).

XI. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:

B. Η πολιτική ευθύνη

1. Η διαμόρφωση του θεσμού της ατομικής και της συλλογικής πολιτικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης είναι προϊόν μακροχρόνιας ιστορικής εξέλιξης και ταυτίζεται με την ιστορική πορεία προς τη διαμόρφωση του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Στην κοιτίδα του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, την Αγγλία, από τη *νομική ευθύνη* των μελών της Κυβέρνησης (αστική και ποινική) αποσπάται στις αρχές του 18ου αιώνα, με την εμφυσή του μορφή, ο θεσμός της *πολιτικής ευθύνης* για την άσκηση του κυβερνητικού έργου, α) με την ταυτόχρονη σταδιακή αποδέσμευση της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη του μονάρχη και την εξάρτησή της από την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου, β) με την καθιέρωση του πολιτικά

ανεύθυνου του ανώτατου άρχοντα, γ) με τη διαμόρφωση του πρωθυπουργικού αξιώματος και δ) με τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων. Θα πρέπει, επίσης, να σημειωθεί ότι και η ίδια η εμφάνιση της «Κυβέρνησης», ως πολιτειακού οργάνου, είναι προϊόν μακροχρόνιας εξέλιξης που έχει τις ρίζες της στην Αγγλία του 13ου αιώνα. Από το Continual ή Privy Council, όργανο συμβουλευτικό του μονάρχη, άλλοτε ολιγοπρόσωπο άλλοτε πολυπρόσωπο, δημιουργείται τον 17ο αιώνα το Cabinet, η Κυβέρνηση ως αποτέλεσμα άμεσων πολιτειακών αναγκών αλλά και της ανάγκης του βασιλιά να συζητά τις κρατικές υποθέσεις με μικρό κύκλο συμβούλων της απόλυτης εμπιστοσύνης του. Η Κυβέρνηση, όργανο που θεωρήθηκε αρχικά ως «μυστικό συμβούλιο» και έρμαιο του μονάρχη, διαμορφώθηκε τελικά στο κατ'εξοχήν πολιτικό κρατικό όργανο και κατέστη φορέας της δημοκρατικής νομομοποίησης (βλ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, σ. 15-38).

[Σχετικά με το σύγχρονο διττό νόημα της πολιτικής ευθύνης, αφ' ενός ως ανάληψης πολιτικής αρμοδιότητας και αφ' ετέρου ως αξίωσης της Βουλής να παραιτείται ο κακός διαχειριστής της εμπιστοσύνης της βλ. Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, σ. 77-91.]

2. Η νομική ευθύνη των Υπουργών έχει ως συνέπεια την επιβολή σε αυτούς ποινικών κυρώσεων εάν πρόκειται για ποινική ευθύνη (βλ. παρακάτω XII), ή τη νομική υποχρέωσή τους να αποκαταστήσουν τις ζημιές που προξένησαν παράνομα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους εάν πρόκειται για αστική ευθύνη (βλ. παρακάτω XIII). Σημαντική, όμως, είναι και η κύρωση που προκύπτει από την ομολογία ή την απόδοση (ατομικής ή συλλογικής) πολιτικής ευθύνης στα μέλη της Κυβέρνησης. Ο καταλογισμός πολιτικής ευθύνης σε μέλος της Κυβέρνησης ή στην Κυβέρνηση συλλογικά, είτε η ομολογία πολιτικής ευθύνης, συνεπάγεται την πτώση, την παραίτηση της Κυβέρνησης, όπως ως νομική υποχρέωση προκύπτει από το άρθρο 85 του Συντάγματος και διαδικαστικά οργανώνεται από το άρθρο 84 §§ 2-7. Η σπανιότερη, σήμερα, περίπτωση της πολιτικής ευθύνης μεμονωμένου μέλους της Κυβέρνησης, παρουσιάζει και τα λιγότερα θεωρητικά προβλήματα. Αν και στην πράξη είναι δυσχερής η οροθέτηση ατομικής και συλλογικής πολιτικής ευθύνης, όταν καταλογίζεται σε Υπουργό πολιτική ευθύνη ή όταν αυτός την ομολογεί —για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων του από τις οποίες ζημιώνεται το δημόσιο συμφέρον— τότε ο Υπουργός υποχρεούται σε παραίτηση. Σημαντικότερη, βεβαίως, είναι η συλλογική πολιτική ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου, ως προς την οποία η ελληνική έννομη τάξη

έχει πρόσφατη εμπειρία. Το 1988-89 κατατέθηκαν δύο προτάσεις δυσπιστίας κατά της τότε Κυβέρνησης, τον Ιούνιο του 1988 και τον Μάρτιο του 1989, ενώ ο πρώην Πρωθυπουργός Α. Παπανδρέου και αρκετοί Υπουργοί, κατά την Ε΄ Περίοδο της Βουλής, αναφέρθηκαν στην πολιτική τους ευθύνη για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των κυβερνητικών τους καθηκόντων (βλ., π.χ., Πρακτικά ΙΑ΄ Συνόδου, Ε΄ Περιόδου, Συνεδρ. ΜΣΤ΄, 27.9.1989, σ. 1473). Η Κυβέρνηση υποχρεούται στο σύνολό της σε παραίτηση αν η ίδια ομολογήσει ή η Βουλή, με τις διαδικασίες του άρθρου 84 §§ 2-7, της καταλογίσει πολιτική ευθύνη για πράξεις που ζημίωσαν το δημόσιο συμφέρον ή για παραλείψεις κατά την άσκηση του κυβερνητικού έργου.

3. Ο καταλογισμός, από τη Βουλή, συλλογικής πολιτικής ευθύνης στα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου και τους Υφυπουργούς δεν φαίνεται, από πρώτη άποψη, να παρουσιάζει σημαντικά προβλήματα. Ένας Υπουργός, είτε έχει συμμετάσχει στη λήψη μιας απόφασης είτε όχι και ανεξαρτήτως αν συμφωνούσε με αυτήν, από τη στιγμή που παραμένει μέλος της Κυβέρνησης αναδέχεται και την πολιτική ευθύνη για τις επιλογές της. Ανεξαρτήτως, λοιπόν, από τη συμμετοχή ή μη ενός Υπουργού στη διαμόρφωση μιας απόφασης ή και από τη σύμφωνη ή μη γνώμη του (ακόμη κι αν δεν συμμετείχε κατά την κρίσιμη συνεδρίαση του Υπουργικού Συμβουλίου), εάν μία πρόταση μομφής στραφεί κατά του Υπουργικού Συμβουλίου θα παράγει τις συνέπειές της *ως προς όλα τα μέλη της Κυβέρνησης*, υπό τον όρο ότι θα γίνει αποδεκτή από τη Βουλή. Θα πρέπει, όμως, εδώ να τονιστεί ότι η ορθότερη δυνατή λειτουργία του θεσμού της πολιτικής ευθύνης εξαρτάται και από την εσωτερική λειτουργία της Κυβέρνησης. Σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα η Κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να λειτουργεί με βάση το *συλλογικό σύστημα*. Έτσι, κατά το άρθρο 82 § 1, η Κυβέρνηση *χαράσσει και ασκεί συλλογικά τη γενική πολιτική της χώρας*. Ο συντακτικός νομοθέτης μπροστά στο δίλημμα να εισαγάγει το *συλλογικό ή μονοκρατικό σύστημα λειτουργίας* του Υπουργικού Συμβουλίου, επέλεξε το πρώτο. Και με την § 2 του άρθρου 82 επιφύλαξε, και σε επίπεδο συνταγματικών διατάξεων, στον Πρωθυπουργό τη θέση που η πολιτική πραγματικότητα του έδωσε στο πλαίσιο του Υπουργικού Συμβουλίου. Ο Πρωθυπουργός *κατευθύνει, συντονίζει και ελέγχει*. Προκειμένου, λοιπόν, στο πλαίσιο του δικού μας συστήματος λειτουργίας της Κυβέρνησης, να εφαρμόζεται ουσιαστικά ο θεσμός της συλλογικής πολιτικής ευθύνης, θα πρέπει το Υπουργικό Συμβούλιο να αποφασίζει και να ασκεί τη γενική πολιτική της χώρας *συλλογικά*.

4. Εκτός, όμως, από το ζήτημα του καταλογισμού πολιτικής ευθύνης στην Κυβέρνηση, η συλλογική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου, κατά το άρθρο 82 § 1 του Συντάγματος, έχει ένα ακόμη, και ίσως σπουδαιότερο, πολιτειακό νόημα: στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό πολίτευμα το σημαντικότερο μέρος της κρατικής εξουσίας έχει μεταφερθεί στην Κυβέρνηση, στην οποία, όμως, κυριαρχεί ο Πρωθυπουργός. Ακριβώς εν όψει του πρωθυπουργικοκεντρικού αυτού χαρακτήρα του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, θα πρέπει οπωσδήποτε να αποφευχθεί ο παραμερισμός του Υπουργικού Συμβουλίου και η μεταφορά της πολιτικής εξουσίας αποκλειστικά στον Πρωθυπουργό, στο πολιτικό του γραφείο ή σε ένα ολιγομελές υπουργικό διευθυντήριο. Μια τέτοια εκδοχή, με την οποία φαίνεται να λειτούργησε στη χώρα μας η Κυβέρνηση την περίοδο 1974-89, έχει άμεσες συνέπειες, ως προς τη διαφύλαξη της δημοκρατικής νομιμοποίησης κατά τη μεταφορά της στον πιο κρίσιμο κρατικό τομέα, στην Κυβέρνηση. Η επιλογή, λοιπόν, του συλλογικού συστήματος λειτουργίας της Κυβέρνησης σημαίνει, ότι οι κρίσιμες πολιτικές αποφάσεις και η κατεύθυνση της εφαρμογής τους ανήκουν στην αρμοδιότητα όλων των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου και όχι μόνο στον Πρωθυπουργό, ή σε κάποιο από τα κυβερνητικά Συμβούλια ή τις Επιτροπές, ή σε μη θεσμοποιημένες ομάδες Υπουργών, συμβούλων, ή «φίλων» που αποτελούν τον προσωπικό κύκλο του Πρωθυπουργού. Αν ο Πρωθυπουργός, *αντί της Κυβέρνησης* συνολικά, χαράσσει τη γενική πολιτική της χώρας, τότε εγκαταλείπεται το συλλογικό σύστημα λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου και εφαρμόζεται το μονοκρατικό, που όχι μόνο αντίκειται στο Σύνταγμα αλλά και προϋποθέτει διαφορετική μέθοδο λειτουργίας της Κυβέρνησης και αντιστοίχως διαφορετικές διαβαθμίσεις της πολιτικής ευθύνης (βλ. Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, σ. 178-223).

5. Το συλλογικό σύστημα λειτουργίας προϋποθέτει τη θέσπιση μιας σειράς μέτρων, τα οποία θα το οργανώνουν, έτσι ώστε να παρέχεται στα μέλη της Κυβέρνησης η δυνατότητα να επεξεργάζονται, να αποφασίζουν και να ελέγχουν τις επιλογές της. Ο νέος κανονισμός λειτουργίας του Υπουργικού Συμβουλίου (ΠΥΣ 50/1990), με βάση την πρόσφατη πολιτική εμπειρία, αλλά και με την εμπειρία που έχει συσσωρευθεί από τις παλαιότερες μεθόδους λειτουργίας της Κυβέρνησης, προβλέπει μεταξύ άλλων τα εξής:

α) Τακτικές και τακτές συνεδριάσεις του Υπουργικού Συμβουλίου, δηλαδή συνεδριάσεις με ημερήσια διάταξη και σε τακτά χρονικά διαστήματα (άρθρα 2, 3, 4).

β) Τήρηση επίσημων πρακτικών (άρθρο 7), που είναι απόρρητα για τριάν-

τα χρόνια, εκτός από περιπτώσεις χορήγησης αποσπασμάτων, μετά από αίτηση μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών (άρθρο 8).

γ) Τη δυνατότητα σύνταξης επίσημου ανακοινωθέντος, έτσι ώστε να αποφεύγεται η παραπληροφόρηση για σημαντικές κυβερνητικές αποφάσεις (άρθρο 5 § 5).

δ) Τη λήψη αποφάσεων με κριτήριο την επίτευξη της ομοφωνίας (άρθρο 6 § 1), και όπου υπάρχουν διαφωνίες, με φανερή ψηφοφορία και με κανόνα την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών (άρθρο 6 §§ 2, 3, 4), που πρέπει οπωσδήποτε να είναι το μισό του συνολικού αριθμού των μελών της Κυβέρνησης, προκειμένου να υπάρχει απαρτία (άρθρο 5 § 2).

στ) Τη θεσμοποίηση της «περιφοράς» για θέματα κατεπείγοντος χαρακτήρα (άρθρο 12), με την απαίτηση αυξημένης πλειοψηφίας (2/3 των μελών) προκειμένου για αποφάσεις που λαμβάνονται κατ' αυτόν τον τρόπο. Να σημειωθεί εδώ ότι οι συνεδριάσεις «διά περιφοράς» ήταν ο κανόνας κατά την περίοδο 1974-89 και κυρίως 1981-89. Αντί δηλαδή των πραγματικών συνεδριάσεων του Υπουργικού Συμβουλίου, μια απόφασή του περιφερόταν από Υπουργείο σε Υπουργείο, για να συγκεντρώσει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών (βλ. Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Κυβέρνηση*, σ. 240-244 και υποσ. 21-22). Η θεσμοποίηση της «δια περιφοράς» λήψης των αποφάσεων στον νέο κανονισμό κρίνεται θετική, διότι έχει αποτέλεσμα τον μεγαλύτερο δυνατό περιορισμό της (σύνταξη σχετικού Πρακτικού, απαίτηση για τη συγκέντρωση των υπογραφών των 2/3 των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου). Και ως προς την περιφορά, αλλά και ως προς πολλά άλλα θέματα λειτουργίας της Κυβέρνησης, ο νέος κανονισμός περιέχει χρήσιμες διατάξεις και αποτελεί σαφή πρόοδο σε σχέση με το παρελθόν.

6. Κατά τη συζήτηση των σχετικών διατάξεων στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, ο συγγραφέας αυτού του βιβλίου, ως Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας, είχε διατυπώσει τις επιφυλάξεις του για τον τρόπο με τον οποίο είχε ρυθμισθεί η οργάνωση του Υπουργικού Συμβουλίου στο Σύνταγμα. Επειδή οι επιφυλάξεις, που είχαν τότε διατυπωθεί, παρουσιάζουν ίσως και σήμερα κάποιο ενδιαφέρον τις παραθέτουμε αυτούσιες: «Θέμα μας είναι ο θεσμός της Κυβερνήσεως και η σχέση της Κυβερνήσεως με τη Βουλή. Για να γίνει κατανοητή η κριτική που θα επιθυμούσα να υποβάλω στην κρίση σας, ήθελα να κάνω λίγες εισαγωγικές παρατηρήσεις. «Η κυβέρνηση είναι το κατ' εξοχήν όργανο που εξειδικεύει την πολιτική, όπως αυτή διαμορφώνεται από την κομματική ζωή στον τόπο». Αυτό σημαίνει ότι από το κοινοβουλευτικό σύστημα ανατίθεται στην Κυβέρνηση ο ηγετικός ρόλος στην πολιτεία. Ηγετικός ρόλος, όμως, σημαίνει δυνατότητα να λειτουργεί

αυτό το όργανο. Και δυνατότητα να λειτουργεί το όργανο αυτό σημαίνει ότι είναι αποσαφηνισμένες οι αρχές σύμφωνα με τις οποίες διαμορφώνεται ενδοκυβερνητικά η απόφαση. Και αυτό επιβάλλει την τελική αποσαφήνιση του ερωτήματος, ποια οργανωτική αρχή υιοθετεί το σχέδιο. Είναι γνωστό ότι δύο είναι οι τρόποι που λειτουργεί μια κυβέρνηση. Ή ως συλλογικό όργανο, “Κυβέρνηση”, οπότε ομιλούμε περί συλλογικού συστήματος, ή ως σύστημα του “Πρωθυπουργού”. Η κυριαρχούσα φυσιογνωμία είναι ο Πρωθυπουργός ή το κυριαρχικό στοιχείο είναι το συλλογικό όργανο.

Πιστεύουμε πως με τη νέα διατύπωση του σχεδίου, παρά το γεγονός ότι έχουμε μια βελτίωση από το αρχικό σχέδιο, δεν αποσαφηνίζεται ποιος έχει τελικά τον πρώτο ρόλο. Στο άρθρο 82, κατά μεν την § 1 η Κυβέρνηση “καθορίζει και κατευθύνει”, κατά δε την § 2 ο Πρωθυπουργός “εξασφαλίζει την ενότητα της Κυβερνήσεως και κατευθύνει τις ενέργειές της”. Πίσω από αυτές τις λέξεις παραμένει ο συντάκτης του σχεδίου αναποφάσιτος γύρω από το θέμα ποιος τελικά θα είναι αυτός ο οποίος θα αποφασίζει. Θα λειτουργεί ως συλλογικό όργανο ή θα υπάρχει πρωθυπουργική φυσιογνωμία, την οποίαν θα υποβασιάζει το συλλογικό όργανο.

XII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:

Γ. Η ποινική ευθύνη

1. Το πρόβλημα της *ποινικής ευθύνης* των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου και των Υφυπουργών συγκλόνισε την πολιτειακή και πολιτική ζωή της Ελλάδας από τον Ιούνιο του 1989. Η κίνηση της σχετικής κοινοβουλευτικής και δικαστικής διαδικασίας εναντίον του πρώην Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου και μελών της Κυβέρνησής του δημιούργησε καίρια πρακτικά και θεωρητικά ζητήματα. Μπορεί να ειπωθεί πως οι διαδικασίες αυτές, που κατά τη στιγμή της συγγραφής αυτού του έργου βρίσκονταν σε πλήρη εξέλιξη, αποτέλεσαν την πρώτη μεγάλη δοκιμασία του θεσμού στη σύγχρονη ελληνική συνταγματική ιστορία. Στο πλαίσιο αυτού του εισαγωγικού έργου είμαστε υποχρεωμένοι να περιοριστούμε στα κυριότερα στοιχεία του θεσμού, καθοδηγούμενοι όμως κατά τις επιλογές των παρατηρήσεών μας από την ιεράρχηση των προβλημάτων όπως την ανέδειξε η εμπειρία της πρόσφατης εφαρμογής του θεσμού. Έτσι, η ανάπτυξη που ακολουθεί επιχειρεί σύντομες απαντήσεις στα εξής ερωτήματα:

- α) Ποια *ιστορική εξέλιξη* οδήγησε στο σημερινό νομικό καθεστώς δικαίου; (Βλ. παρακάτω 2.)
- β) Ποιοι *νομικοί κανόνες* ισχύουν σήμερα για την ποινική ευθύνη των Υπουργών; (Βλ. παρακάτω 3.)
- γ) Εναντίον ποίων *προσώπων* και για ποια *αδικήματα* επιτρέπεται η ποινική δίωξη; (Βλ. παρακάτω 4.)
- δ) Ποια είναι η *κοινοβουλευτική* προδικασία για την ποινική δίωξη; (Βλ. παρακάτω 5.)
- ε) Ποια είναι η ενώπιον του *Ειδικού Δικαστηρίου* διαδικασία; (Βλ. παρακάτω 6.)
- στ) Πότε και με ποιους όρους *αναστέλλεται* η ποινική δίωξη και η δίκη; (Βλ. παρακάτω 7.)
- ζ) Ποια *ειδική παραγραφή* ισχύει για τα αδικήματα των Υπουργών; (Βλ. παρακάτω 8.)
- η) Ποια η τύχη της *ηθικής εκκρεμότητας* ως προς τους παραπεμφθέντες, αν για οποιοδήποτε λόγο δεν περατωθεί η διαδικασία; (Βλ. παρακάτω 9.)

2. Η ποινική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης προηγήθηκε ιστορικά και από την πολιτική και από την αστική τους ευθύνη.

α) Η αναγκαιότητά της έγινε εμφανής στην πρακτική του αγγλικού πολιτεύματος, όπου ίσχυε η αρχή ότι ο Βασιλιάς δεν μπορεί ποτέ να πράξει εσφαλμένα (*the King can do no wrong*). Η πρακτική των βασιλικών αυθαιρεσιών οδήγησε στην εισαγωγή του θεσμού της διατύπωσης κατηγορίας κατά των Υπουργών-συμβούλων του βασιλέα (*impeachment*). Ο θεσμός αυτός έγινε ισχυρό όπλο στα χέρια του αγγλικού Κοινοβουλίου, που μπορούσε να παραπέμψει σε δίκη τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου ενώπιον της Βουλής των Λόρδων, η οποία λειτουργούσε, για την περίπτωση αυτή, ως ποινικό δικαστήριο. Είναι χαρακτηριστικό, πως προϋπόθεση της ευθύνης δεν ήταν η από μέρος του Υπουργού προσυπογραφή της σχετικής πράξης του Βασιλιά. Ο θεσμός στερεώθηκε ακόμη περισσότερο, όταν η *Act of Settlement* του 1701 απαγόρευσε την απονομή χάρης σε Υπουργό που καταδικάστηκε μετά από κατηγορία της Βουλής των Κοινοτήτων.

β) Στην Ελλάδα, για πρώτη φορά, το Σύνταγμα του 1844 προέβλεψε στο άρθρο 83 την έκδοση νόμου για την ποινική και αστική ευθύνη των Υπουργών. Ο νομοθέτης όμως ανταποκρίθηκε στη συνταγματική πρόβλεψη πολύ αργότερα, όταν το Σύνταγμα του 1864 (άρθρο 80) επανέλαβε την πρόβλεψη του προηγούμενου Συντάγματος. Οι πρώτοι νόμοι περί ευθύνης των Υπουργών ήταν ο Ν.ΦΠΣΤ της 22ας Δεκεμβρίου 1876 και ο Ν.ΧΕ της 11ης Μαρτίου 1877. Η νομοθεσία αυτή ίσχυσε με κάποιες διακυμάνσεις ως την

κατάλυση της Δημοκρατίας από το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967. Ειδικότερα: βασικές διατάξεις του Ν.ΦΠΣΤ (άρθρα 10-61) είχαν καταργηθεί με το Ν.3398 της 6.9.1927 που πρόβλεπε ως αρμόδιο δικαστήριο τη Γερουσία. Με την κατάλυση του Συντάγματος του 1927, στις 10.10.1935, και την επαναφορά σε ισχύ του Συντάγματος του 1911, δημιουργήθηκε κενό που ήρθε να καλύψει ο Ν.1443/1950, ο οποίος θεώρησε τις διατάξεις των άρθρων 10-61 του Ν.ΦΠΣΤ ως έκτοτε, αυτοδικαίως, ισχύουσες. Οι βασικές αρχές που θεσπίστηκαν με τους νόμους ΦΠΣΤ και ΧΕ είναι οι ακόλουθες:

α) Τα προβλεπόμενα αδικήματα ήταν: *πρώτον*, η εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος των νόμων και των βασιλικών διαταγμάτων που εκδίδονταν κατόπιν εντολής της νομοθετικής εξουσίας· *δεύτερον*, η βλάβη ουσιωδών συμφερόντων του κράτους που προήλθε από την παραβίαση, έστω και από την αμέλεια των κανόνων που μνημονεύονται στην προηγούμενη περίπτωση, εκτός εάν η βλάβη οφειλόταν σε συγγνωστή πλάνη για την ακριβή έννοια του νομικού κανόνα που παραβιάστηκε· *τρίτον*, η από πρόθεση βλάβη των συμφερόντων του κράτους, έστω κι αν η βλάβη δεν οφειλόταν σε παραβίαση ενός από τους νομικούς κανόνες που αναφέρονται προηγουμένως.

ββ) Μαζί με το μέλος της Κυβέρνησης διώκονταν ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου και ορισμένοι ανώτεροι υπάλληλοι ως συνυπεύθυνοι.

γγ) Το αξιόποιο εξαιλιφόταν (ειδική παραγραφή) μετά τη λήξη των τριών αμέσως επόμενων βουλευτικών συνόδων.

δδ) Τα μέλη του Υπουργικού Συμβουλίου διώκονταν με απόφαση της Βουλής και δικάζονταν από Ειδικό Δικαστήριο, όπως όριζε το άρθρο 80 του Συντάγματος του 1952, και με τη διαδικασία που προέβλεπαν οι νόμοι ΦΠΣΤ και ΧΕ.

γ) Το νομικό καθεστώς που θέσπισαν οι νόμοι ΦΠΣΤ και ΧΕ ουσιαστικά καταλύθηκε με το πραξικόπημα της 21ης Απριλίου 1967. Η δικτατορία της 21ης Απριλίου 1967, προσποιούμενη τη θέσπιση ενός δημοκρατικοφανούς νομικού οικοδομήματος, επιχείρησε «εκσυγχρονισμό» του δικαίου της ευθύνης των Υπουργών, εκδίδοντας το ν.δ. 802/1971 που αντικαθιστούσε τους νόμους ΦΠΣΤ και ΧΕ. Το άρθρο 115 § 1 του ισχύοντος Συντάγματος διατήρησε το ν.δ. 802/1971 σε ισχύ, αλλά οι νέες συνταγματικές ρυθμίσεις του άρθρου 86 έθεσαν από την πρώτη στιγμή της ισχύος του νέου Συντάγματος θέμα νέας νομικής ρύθμισης. Το δικτατορικό νομοθέτημα —που ως σήμερα ακόμη αποτελεί ισχύον δίκαιο— ακολουθεί το σύστημα και τις βασικές αρχές των νόμων ΦΠΣΤ και ΧΕ.

δ) Ο θεσμός της ποινικής ευθύνης των Υπουργών υπακούει στην αναγκαία *σύνδεση δύο διαφορετικών σκεπτικών*: από τη μια θέλει να προστα-

τεύσει τα συμφέροντα της πολιτείας απέναντι σε ενδεχόμενες εγκληματικές ενέργειες Υπουργών και από την άλλη λαμβάνεται υπ' όψη ότι το υπουργικό λειτούργημα εκθέτει το φορέα του, «περισσότερο από κάθε άλλο σε ενδεχομένως υστερόβουλες και αβάσιμες κατηγορίες ή διώξεις εκ μέρους των πολιτικών αντιπάλων τους, έναντι των οποίων πρέπει να προστατεύονται όχι μόνο αυτοί προσωπικά, αλλά και το κύρος και η λειτουργία των κοινοβουλευτικών θεσμών» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, απάντηση στην πρώτη ερώτηση).

3. Οι *νομικοί κανόνες*, που ρυθμίζουν τόσο τις ουσιαστικές προϋποθέσεις της ποινικής ευθύνης των Υπουργών όσο και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις κίνησης της ποινικής δίωξης, είναι αφ' ενός το άρθρο 86 του Συντάγματος και αφ' ετέρου το ν.δ. 802/1971 αλλά και ο Κανονισμός της Βουλής της 22.6.1987 (άρθρα 153-158). Όμως, όπως θα δούμε στη συνέχεια, τα δύο νομοθετήματα περιέχουν ως προς ορισμένα ζητήματα *αντίθετες μεταξύ τους ρυθμίσεις*. Τέθηκε έτσι το ερώτημα, ποιο νομοθέτημα υπερισχύει. Παρά την ισχυρή υποστήριξη της άποψης, ότι υπερισχύει το ν.δ. 802, ρητές συνταγματικές διατάξεις επιβάλλουν, νομίζουμε, την αποδοχή μιας άλλης προσέγγισης, που λαμβάνει υπ' όψη τόσο την *ιεραρχία των πηγών* του Συνταγματικού Δικαίου όσο και την ιδιαίτερη νομική φύση του Κανονισμού της Βουλής.

α) Οι σχετικές *αρμοδιότητες* κατά το Σύνταγμα κατανέμονται μεταξύ της Βουλής και του *Ειδικού Δικαστηρίου* του άρθρου 86 § 1. Για όλα τα θέματα τα οποία ανάγονται στην *αρμοδιότητα και τη λειτουργία της Βουλής*, το άρθρο 65 § 1 του Συντάγματος μας επιβάλλει να δεχτούμε —και εδώ— πως ρυθμιστική εξουσία *δεν έχει ο κοινός νομοθέτης* (η νομοθετούσα Βουλή ή η νομοθετούσα διοίκηση) αλλά αποκλειστικά ο Κανονισμός της Βουλής. «Η Βουλή» —αναφέρεται στο άρθρο 65 § 1— «...ορίζει τον τρόπο της ελεύθερης και δημοκρατικής λειτουργίας της με Κανονισμό που ψηφίζεται από την Ολομέλεια κατά το άρθρο 76 και δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως». Όλα λοιπόν τα στάδια της διαδικασίας που *συντελούνται στη Βουλή* εμπίπτουν αποκλειστικά και μόνο στο ρυθμιστικό πεδίο του Κανονισμού της Βουλής και οποιαδήποτε άλλη διάταξη άλλου νομοθετήματος *υποχωρεί*. Αντίθετα, για όλα τα θέματα (τα στάδια), τα ουσιαστικά και τα διαδικαστικά, του θεσμού της ποινικής ευθύνης των Υπουργών που *δεν ανάγονται στη λειτουργία της Βουλής*, ισχύουν οι διατάξεις του ν.δ. 802/1971.

β) Ένα δεύτερο επιχείρημα υπέρ της άποψης αυτής προσφέρει η διατύπωση του Συντάγματος στο άρθρο 86 § 1: «Η Βουλή έχει το δικαίωμα να

κατηγορεί, σύμφωνα με τους νόμους για την ευθύνη των Υπουργών...». Η αναφορά στους «νόμους για την ευθύνη των Υπουργών» σημαίνει παραπομπή «...σε εκείνον τον νομοθέτη που κατά τις γενικές διατάξεις του Συντάγματος είναι καθ' ύλην αρμόδιος και δεν έχει βέβαια την έννοια της οποιασδήποτε παρέκκλισης από τους σχετικούς κανόνες του Συντάγματος» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ).

γ) Ρητή παραπομπή στον Κανονισμό της Βουλής περιέχει το Σύνταγμα στο άρθρο 86 § 3 κατά το οποίο ο Υπουργός που κατηγορήθηκε, αν για οποιονδήποτε λόγο δεν περατωθεί η διαδικασία, μπορεί να ζητήσει από τη Βουλή «...να συστήσει με απόφασή της ειδική επιτροπή από βουλευτές και ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς για τον έλεγχο της κατηγορίας, όπως ορίζει ο Κανονισμός». Η διάταξη αυτή δεν προσφέρει «εξ αντιδιαστολής» επιχείρημα, όπως εσφαλμένως και χωρίς επιχειρήματα υποστηρίχθηκε (βλ. Α. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', τεύχος Β', 1990, σ. 403). Η ρητή μνεία του Κανονισμού της Βουλής στη διαδικασία *αποσαφήνισης* της ηθικής μομφής που διατυπώθηκε με την έναρξη *ποινικής δίωξης* επιβεβαιώνει ότι ο συντακτικός νομοθέτης (και) στο κεφάλαιο της ποινικής ευθύνης σεβάστηκε την οροθέτηση ανάμεσα στη ρυθμιστική λειτουργία του Κανονισμού της Βουλής και του κοινού νομοθέτη. Στην προκειμένη περίπτωση, για όσα διαδικαστικά στάδια ανατίθενται από το Σύνταγμα στη Βουλή, δεν μπορεί να ισχύει άλλη ρύθμιση από εκείνη του Κανονισμού. Με ποια, τέλος, «λογική» μπορεί να «υποστηριχθεί» πως η ρύθμιση του άρθρου 86 § 3 «ρυθμίζει θέμα άσχετο με την ποινική ευθύνη των Υπουργών» (sic Α. ΡΑΪΚΟΣ, *ό.π.*, σ. 403) δεν μπορούμε να αντιληφθούμε.

δ) Για την υποστήριξη της άποψης πως και *αλλού* το Σύνταγμα «αφαιρεί» από τον Κανονισμό της Βουλής ύλη και την αναθέτει στον κοινό νομοθέτη, προβάλλεται το άρθρο 49 § 5 (ποινική ευθύνη Προέδρου Δημοκρατίας) και το άρθρο 79 § 8 (έγκριση προγραμμάτων κοινωνικής ανάπτυξης). Το επιχείρημα αυτό (βλ. Α. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 404-405) συγχέει το *ζητούμενο* με το *δεδομένο*. Και στις διατάξεις αυτές, όπως και στο άρθρο 86, τίθεται το *ίδιο ακριβώς ερώτημα*, δηλαδή τι σημαίνει η παραπομπή στο «νόμο». Με τη «σκέψη» αυτή θεωρείται, αυθαιρέτως βέβαια, *λυμένο* το πρόβλημα για να... χρησιμοποιηθεί ως «επιχείρημα» στο *ίδιο ζητούμενο* που προκύπτει κατά την ερμηνεία του άρθρου 86 § 1.

ε) Συμπέρασμα: οι συγκρούσεις μεταξύ του ν.δ. 802/1971 και των διατάξεων των άρθρων 153-158 Κανονισμού της Βουλής ρυθμίζονται με κριτήριο την ύλη στην οποία εμπίπτει το επίμαχο θέμα: στα θέματα που ανάγονται στη *συμμετοχή της Βουλής* στις σχετικές διαδικασίες, οι διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής *εκτοπίζουν* τις αντίθετες διατάξεις του ν.δ.

802/1971. Στα άλλα θέματα που δεν αφορούν τη συμμετοχή της Βουλής στις σχετικές διαδικασίες, οι διατάξεις του ν.δ. 802/1971 εκτοπίζουν τις αντίθετες διατάξεις του Κ.τ.Β.

4. Ο κύκλος των προσώπων που μπορούν να παραπεμφθούν κατά το άρθρο 86 § 1 περιορίζεται —κατ' αρχήν— στα πρόσωπα «...που διατελούν ή διετέλεσαν μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργοί...» και μόνο για πράξεις ή παραλείψεις κατά την *εκτέλεση των καθηκόντων τους*. Σωστά το άρθρο 6 του ν.δ. 802/1971 εξειδικεύει το νόημα του άρθρου 86 § 1 ορίζοντας, ότι «...τα εκτός της εκτέλεσης των καθηκόντων τους τελούμενα αδικήματα υπάγονται στα κοινά δικαστήρια». Πρόβλημα, που δίχασε τη θεωρία, δημιουργήθηκε ως προς το αρμόδιο δικαστήριο για την εκδίκαση των αδικημάτων των *συμμετόχων* που δεν εμπίπτουν στον κύκλο των προσώπων που ορίζει το άρθρο 86 § 1. Την ενδεχόμενη —ή και υποχρεωτική— συνεκδίκαση των αδικημάτων, για τα οποία κατηγορούνται οι μη Υπουργοί συμμετοχοί από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 § 1, δεν προβλέπει το Σύνταγμα, αλλά ο Κανονισμός της Βουλής και το ν.δ. 802/1971. Ειδικότερα:

α) Κατά το άρθρο 153 § 1 εδ. β ΚτΒ, η Βουλή *δεν υποχρεούται, αλλά δικαιούται* να εντάξει και τους συμμετόχους στην ειδική διαδικασία του άρθρου 86.

β) Η *συνταγματικότητα* αυτής της, προνομιακής βέβαια, δικονομικής ταύτισης των συγκατηγορουμένων με τους Υπουργούς, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί. Ισχύει στην Ελλάδα έναν περίπου αιώνα (υποχρεωτικά κατά το Ν.ΦΠΣΤ/1876, δυνητικά με το ν.δ. 802/1971) χωρίς να έχει εγερθεί σχετικό ζήτημα. Τη *δυνατότητα* της συνεκδίκασης υπαγορεύει το αδιαίρετο της ποινικής παράβασης και της συναφούς ποινικής δίκης, με σκοπό την αποφυγή έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων. Άλλωστε, ο συντακτικός ή αναθεωρητικός νομοθέτης, ενώ ε γνώριζε τις περίπου πάγιες σχετικές ρυθμίσεις, δεν προέβη σε διορθωτική ενέργεια σε καμία από τις ευκαιρίες που είχε: 1911, 1927, 1952, 1975, 1986 (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ / Δ. ΣΑΤΣΟΣ).

γ) Αν η Βουλή τελικά απορρίψει την πρόταση παραπομπής, η δικαιοσύνη *θα συνεχίσει*, κατά τους γενικούς κανόνες, την έρευνά της κι ενδεχομένως θα αποφασίσει την εκδίκαση των αδικημάτων των συμμετόχων. Τότε, όμως, κατά τη ρητή επιταγή του άρθρου 86 § 2, οι αρχές, τόσο κατά το ανακριτικό στάδιο όσο και κατά την εκδίκαση, οφείλουν να απέχουν από κάθε σχετική πράξη κατά των προσώπων του άρθρου 86 § 1.

δ) Η παραπομπή των συμμετόχων στη διαδικασία του άρθρου 86 § 1 δεν σημαίνει ότι η ειδική παραγραφή του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971 ισχύει και γι' αυτούς.

ε) Τα εγκλήματα, για τα οποία το ν.δ. 802/1971 στα άρθρα 1-5 προβλέπει τη δυνατότητα της Βουλής να αποφασίζει την ποινική δίωξη Υπουργών, είναι τα εξής:

αα) Το άρθρο 1 του ν.δ. 802/1971 θεσπίζει ως έγκλημα την παραβίαση του Συντάγματος και των νόμων. Το άρθρο ορίζει τα εξής: «Μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, όστις κατά την εκτέλεσιν των καθηκόντων του, δι' ενεργείας ή παραλείψεώς του, παραβιάζει εκ προθέσεως διατάξεις του Συντάγματος, των νόμων ή των νομοθετικών διαταγμάτων ή των κατά το άρθρον 48 §§ 1 έως 3 του Συντάγματος» —άρθρο 43 του ισχύοντος Συντάγματος— «εκδιδομένων προεδρικών διαταγμάτων ή ετέρων κανονιστικών πράξεων, τιμωρείται διά φυλακίσεως τουλάχιστον έξι μηνών και αποστερήσεως των πολιτικών του δικαιωμάτων, κατά τα εν άρθρω 63 του Ποινικού Κώδικος οριζόμενα, διαρκείας από δύο μέχρι δέκα ετών».

ββ) Το άρθρο 2 του ν.δ. 802/1971 ανάγει σε έγκλημα την «εκ προθέσεως βλάβη του κράτους» ορίζοντας τα εξής: «Μέλος της Κυβερνήσεως ή Υφυπουργός, όστις κατά την εκτέλεσιν των καθηκόντων του, χωρίς να παραβιάζει διάταξιν του Συντάγματος, των νόμων... δι' ενεργείας ή παραλείψεώς του βλάπτει, εκ προθέσεως, τα συμφέροντα του Κράτους, τιμωρείται δια φυλακίσεως τουλάχιστον έξι μηνών και αποστερήσεως των πολιτικών του δικαιωμάτων διαρκείας από δύο μέχρι και δέκα ετών».

γγ) Το άρθρο 3 του ν.δ. 802/1971 ποινικοποιεί ως εξής την παράνομη προσυπογραφή: «Μέλος της Κυβερνήσεως ή Υφυπουργός προσυπογράφων προεδρικών διατάγματα εκδιδοόμενον προτάσει ή αποφάσει της Κυβερνήσεως ή υπογράφων πράξιν του Υπουργικού Συμβουλίου, δια των οποίων στοιχειοθετούνται αι κατά τα προηγούμενα άρθρα αξιόποιοι πράξεις, τιμωρείται με την ποινή του αυτουργού, μειωμένην κατά το άρθρον 83 του Ποινικού Κώδικος».

δδ) Το άρθρο 4 του ν.δ. 802/1971 ποινικοποιεί την ανακοίνωση Υπουργού προς τρίτον για πράγμα το οποίο γνωρίζει ή τη δημοσιοποίηση διαπιστευμένου εγγράφου, όταν γίνονται με πρόθεση βλάβης των συμφερόντων του κράτους.

εε) Το άρθρο 5 του ν.δ. 802/1971 προβλέπει την επιβολή των ποινών του κοινού Ποινικού δικαίου και στους Υπουργούς, για παραβιάσεις των ποινικών νόμων κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους, σύμφωνα όμως με τη διαδικασία που το ίδιο προβλέπει για την ποινική ευθύνη των Υπουργών.

γ) Κύριο χαρακτηριστικό της αντικεμενικής υπόστασης αυτών των εγκλημάτων είναι η ιδιαιτέρως γενική τους διατύπωση. Η γενικότητα αυτή της διατύπωσης δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στο άρθρο 7 § 1 του Συντάγματος, το οποίο ρητά αξιώνει ακριβή περιγραφή των πρά-

ξων που ο νομοθέτης ανάγει σε εγκλήματα. (Βλ. όμως για την ιδιοτυπία του θέματος Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ).

δ) Παρατηρούμε, πως σε αντίθεση με το άρθρο 9 του Ν.ΧΕ/1877 που απέκλειε ρητά την *ποινική δίωξη Υπουργών για πταίσματα*, το άρθρο 5 του ν.δ. 802/1971 δεν τα εξαιρεί.

5. Η διαδικασία που θεσπίζει το Σύνταγμα για την ποινική ευθύνη των Υπουργών έχει δύο στάδια: τη *λήψη απόφασης* για τη διατύπωση της κατηγορίας (*κοινοβουλευτική προδικασία*) και την *κυρίως δικαστηριακή διαδικασία* (βλ. σχετικά παρακάτω 6). Για την κοινοβουλευτική διαδικασία παρατηρούμε τα εξής:

α) Το δικαίωμα διατύπωσης κατηγορίας, σύμφωνα με τους νόμους περί ευθύνης των Υπουργών, έχει *αποκλειστικά* η Βουλή: «Δίωξη, ανάκριση ή προανάκριση...» εναντίον όσων διετέλεσαν ή διατελούν μέλη της Κυβέρνησης και Υφυπουργών «...για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη απόφαση στη Βουλή» (άρθρο 86 § 2 του Συντάγματος).

β) Η άσκηση ποινικής δίωξης προϋποθέτει *πρόταση κατηγορίας*, συζήτηση κατά τον Κανονισμό της Βουλής και *απόφαση της Βουλής* με την οποία γίνεται αποδεκτή η πρόταση (άρθρο 154 § 1 ΚτΒ).

αα) Η *πρόταση κατηγορίας* πρέπει να υπογράφεται από το ένα δέκατο του συνολικού αριθμού των βουλευτών, να προσδιορίζει με *σαφήνεια* τις καταλογιζόμενες πράξεις ή παραλείψεις και να μνημονεύει τις παραβίασθείσες διατάξεις (άρθρο 154 §§ 2 και 3 ΚτΒ).

ββ) Η «*συζήτηση*» —κατά το άρθρο 155 § 3 ΚτΒ— «περιορίζεται μόνο στη λήψη απόφασης για διεξαγωγή ή όχι προανάκρισης». Η Βουλή μπορεί να επιτρέψει την εμφάνιση του υπό κατηγορία προσώπου ενώπιόν της, και πάντως, υποχρεούται να δεχθεί την υποβολή εγγράφου υπομνήματος.

γγ) Η ψηφοφορία για την απόφαση επί της πρότασης κατηγορίας —όπως άλλωστε για όλα τα θέματα του άρθρου 86— είναι *μυστική* και δεν μετέχει εκείνος κατά του οποίου στρέφεται η κατηγορία, εάν είναι βουλευτής (άρθρο 155 § 5 ΚτΒ).

δδ) Κατά το άρθρο 155 § 6 ΚτΒ, εάν η Βουλή αποφασίσει να μην γίνει προανάκριση δεν μπορεί να υποβληθεί νέα πρόταση κατηγορίας, στηριζόμενη στα ίδια πραγματικά περιστατικά.

γ) Μετά την απόφαση για προανάκριση (κατά το άρθρο 155 § 3 ΚτΒ), ο Κανονισμός προβλέπει *λεπτομερή διαδικασία προανάκρισης*, η έκβαση της οποίας θα κρίνει αν τελικά η Βουλή θα αποφασίσει την παραπομπή των υπό κατηγορία Υπουργών κατά τις διατάξεις του άρθρου 86. Τη διαδι-

κασία αυτή ρυθμίζουν τα άρθρα 156-158 ΚτΒ. Η διαδικασία αυτή οργανώνεται σε τρία στάδια:

α) Κατά το πρώτο στάδιο μεθοδεύεται η *διατύπωση του πορίσματος*, που συντάσσει δωδεκαμελής προανακριτική επιτροπή βουλευτών εντός προθεσμίας που η Βουλή καθορίζει. Το πόρισμα της προανακριτικής επιτροπής πρέπει να είναι *αιτιολογημένο* και να περιέχει *σαφή πρόταση* υπέρ ή κατά της κατηγορίας (άρθρο 156 § 1 ΚτΒ). Οι ανακριτικές εξουσίες της επιτροπής είναι ευρείες (άρθρο 156 § 3 ΚτΒ) και δεν αναστέλλονται με τη λήξη της συνόδου αλλά με τη λήξη της *βουλευτικής περιόδου* (άρθρο 156 § 8 ΚτΒ). Τέλος, το ολοκληρωμένο πόρισμα, με τη σαφή και αιτιολογημένη του πρόταση υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής, ο οποίος, μέσα σε δέκα το πολύ ημέρες το διανέμει στους βουλευτές (άρθρο 156 § 5 ΚτΒ).

ββ) Μετά την περάτωση του σταδίου διατύπωσης και υποβολής του πορίσματος της προανακριτικής επιτροπής ακολουθεί το στάδιο *συζήτησης του πορίσματος στην ολομέλεια της Βουλής*, για το οποίο το άρθρο 157 §§ 1 και 2 ΚτΒ θεσπίζει διαδικαστικές εγγυήσεις μιας δικαιοκρατικής διαδικασίας. Αν μετά την κατάθεση του πορίσματος λήξει η σύνοδος, ή η βουλευτική περίοδος, ή διαλυθεί η Βουλή, η συζήτηση για το παραδεκτό της πρότασης διεξάγεται στην επόμενη σύνοδο ή στην πρώτη σύνοδο της επόμενης Βουλής (άρθρο 157 § 4 του ΚτΒ).

γγ) Μετά την περάτωση του σταδίου διατύπωσης του πορίσματος ακολουθεί το τρίτο στάδιο, δηλαδή η *απόφαση της Βουλής*. Η απόφαση λαμβάνεται με *μυστική ψηφοφορία* και *χωριστά* για κάθε καταγγελλόμενη πράξη ή παράλειψη (άρθρο 157 § 3 ΚτΒ).

δδ) Η όλη *κοινοβουλευτική προδικασία* ολοκληρώνεται με εκείνες τις ενέργειες της Βουλής που προβλέπονται από το Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής για την περίπτωση που η Βουλή αποφανθεί υπέρ της παραπομπής. Οι ενέργειες αυτές είναι οι εξής: η Βουλή συγκροτεί το κατά το άρθρο 86 § 1 του Συντάγματος *Ειδικό Δικαστήριο* «...που προεδρεύεται από τον Πρόεδρο του Αρείου Πάγου και συγκροτείται από δώδεκα δικαστές, οι οποίοι κληρώνονται από τον Πρόεδρο της Βουλής σε δημόσια συνεδρίαση μεταξύ όλων των διορισμένων πριν από την κατηγορία Αρεοπαγίων και Προέδρων Εφετών, σύμφωνα με όσα ορίζει ο νόμος». Τις λεπτομέρειες ρυθμίζει το άρθρο 158 §§ 3-5 ΚτΒ. Επίσης, η Βουλή εκλέγει επιτροπή από βουλευτές για την ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου υποστήριξη της κατηγορίας. Μόλις το Ειδικό Δικαστήριο συγκροτηθεί, ο Πρόεδρος της Βουλής αποστέλλει στον Πρόεδρό του όλα τα σχετικά έγγραφα (άρθρο 158 § 5 ΚτΒ). Με αυτή την ενέργεια ολοκληρώνεται ο ρόλος της Βουλής.

6. Η διαδικασία ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου διεξάγεται σε δύο στάδια. Το στάδιο της *προδικασίας* και το στάδιο της *διαδικασίας ενώπιον του δικαστηρίου*.

α) Σχετικές με την προδικασία είναι οι διατάξεις του ν.δ. 802/1971 (άρθρα 24-30). Κατά το άρθρο 30 του ν.δ. 802/1971, για όσα δικονομικά θέματα δεν ρυθμίζονται από το νομοθέτημα αυτό ισχύει ο Κώδικας Ποινικής Δικονομίας. Η προδικασία περιλαμβάνει κυρίως τη διαδικασία της *ανάκρισης*, που διεξάγεται από μέλος του Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο ορίζεται από τον Πρόεδρο ως *ανακριτής*, και από *τριμελές δικαστικό συμβούλιο* που αποτελείται από τον ανακριτή και άλλα δύο μέλη του Ειδικού Δικαστηρίου, που λαμβάνονται κατά την τυχαία σειρά της κλήρωσής τους. Το πόρισμα της ανάκρισης αποστέλλεται, κατά το άρθρο 27 του ν.δ. 802/1971, στους βουλευτές-κατηγορούς και γνωστοποιείται στον κατηγορούμενο. Σκοπός της ανάκρισης δεν είναι η επανεξέταση του αν *καλώς αποφασίστηκε η παραπομπή*, αλλά η προπαρασκευή της ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου διαδικασίας. Το πόρισμα, βέβαια, της ανάκρισης μπορεί κατά το περιεχόμενο να αναιρεί την αιτιολογία της παραπομπής, δεν μπορεί όμως να ματαιώσει τη διεξαγωγή της δίκης. Μετά το στάδιο της ανάκρισης ο Πρόεδρος προσδιορίζει τη δικάσιμο.

β) Για την ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου διαδικασία ισχύουν οι διατάξεις του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας (άρθρα 329 επ.) στο μέτρο που δεν υποχωρούν ενώπιον ειδικών ρυθμίσεων του ν.δ. 802/1971. Άσκηση ένδικων μέσων δεν προβλέπεται. Αυτό είναι εύλογο εν όψει της *ειδικής σύνθεσης του δικαστηρίου*. Σύμφωνα όμως με τα άρθρα 37-40 του ν.δ. 802/1971, παρέχεται η δυνατότητα *επανάληψης της διαδικασίας* με σχετική απόφαση του Αρείου Πάγου. Η απόφαση του Αρείου Πάγου για επανάληψη της διαδικασίας *δεν εμπεριέχει ακύρωση της απόφασης του Ειδικού Δικαστηρίου*.

7. Τα θέματα της *αναστολής της ποινικής δίωξης* και της *αναστολής της δίκης* ρυθμίζονται από ειδικές διατάξεις. Έτσι:

α) Την αναστολή της ποινικής δίωξης μπορεί να αποφασίσει κατά τη ρητή διατύπωση του Συντάγματος (άρθρο 86 § 2 εδ. γ), *μόνο η Βουλή*. Η απόφαση αυτή μπορεί να ληφθεί *έως την έναρξη της διαδικασίας ενώπιον του Ειδικού Δικαστηρίου*. Κατά το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί από την άσκηση της ποινικής δίωξης έως τη διαδικασία στο ακροατήριο, δηλαδή κατά το ανακριτικό στάδιο, η Βουλή μπορεί να διαπιστώσει εάν κακώς παρέπεμψε και να αναστείλει την ποινική δίωξη είτε λόγω έλλειψης επαρκών ενδείξεων, είτε για άλλους λόγους. Εάν γίνει δεκτή η άποψη, ότι

η Βουλή μπορεί οποτεδήποτε έως την έκδοση της απόφασης του Ειδικού Δικαστηρίου να αναστέλλει την ποινική δίωξη, τότε οι κατηγορούμενοι πρώην Υπουργοί στερούνται το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 Συντάγματος) και βρίσκονται διαρκώς «στο έλεος» της οποιασδήποτε πλειοψηφίας της Βουλής. Πέραν όμως αυτού, μια απόφαση της Βουλής κατά το χρόνο εκδίκασης πλέον της υπόθεσης στο Ειδικό Δικαστήριο συνιστά, ενδεχομένως, παρέμβαση στο έργο της δικαιοσύνης. Η Βουλή αποφαινεται για την αναστολή της ποινικής δίωξης, υπό τις χρονικές προϋποθέσεις που αναφέραμε, σύμφωνα με το άρθρο 155 §§ 1-6 και 9 ΚτΒ.

β) Κατά το άρθρο 23 § 2 του ν.δ. 802/1971 «η λήξις της συνόδου της Βουλής δεν αναστέλλει την πρόοδο της δίκης. Εν περιπτώσει λήξεως της περιόδου ή διαλύσεως της Βουλής, μετά την παραπομπή ή και διαρκούσης της δίκης, αναστέλλεται η εκδίκασις ή η πρόοδος ταύτης μέχρι διορισμού κατηγορών υπό της νέας Βουλής». Η διάταξη αυτή επαναλαμβάνεται στο άρθρο 158 § 6 ΚτΒ, με τη διαφορά ότι παραλείπεται η φράση του άρθρου 23 § 2: «...μέχρι διορισμού κατηγορών υπό της νέας Βουλής». Για το θέμα αυτό, εφ' όσον ανάγεται στη *δικαστηριακή φάση* και όχι στην *κοινοβουλευτική προδικασία*, ισχύουν για όσους λόγους αναφέραμε παραπάνω (βλ. 3) οι διατάξεις του ν.δ. 802/1971 και όχι εκείνες του Κανονισμού της Βουλής.

8. Τα εγκλήματα που προβλέπονται από τα άρθρα 1 ως 5 του ν.δ. 802/1971 *παραγράφονται με την πάροδο* της πρώτης συνόδου της επόμενης βουλευτικής περιόδου, από εκείνη, κατά τη διάρκεια της οποίας διαπράχθηκαν (άρθρο 7 του ν.δ. 802/1971). Η ιδιαίτερα *σύντομη* αυτή παραγραφή υπηρετεί τη λογική της ανάγκης να τερματίζονται το συντομότερο δυνατό οι ποινικές εκκρεμότητες μελών της Κυβέρνησης, που πλήττουν και την *αξιοπιστία των θεσμών*. Βέβαια, εδώ πρόκειται για παραγραφή η διάρκεια της οποίας είναι κάθε φορά διαφορετική, ανάλογα με το πότε, δηλαδή πόσο πριν από τη διάλυση της Βουλής, τελέσθηκε το αδίκημα. Και ενώ η *διάρκεια* της παραγραφής, όπως θεσπίζεται στο άρθρο 7, δεν δημιούργησε de lege lata ερμηνευτικές αμφιβολίες, σοβαρές διαφωνίες δημιούργησε το πρόβλημα, αν η ειδική αυτή παραγραφή υπόκειται στις περί *αναστολής της παραγραφής* διατάξεις του Ποινικού Κώδικα (άρθρο 113 § 1 του Π.Κ.), και εάν ναι, υπό ποια έννοια.

α) Την άποψη, πως η παραγραφή του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971 *δεν υπόκειται σε αναστολή*, υποστήριξε κατά τρόπο επιστημονικά εντυπωσιακό και πρωτότυπο ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ. Η σκέψη του ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ μπορεί

να συνοψισθεί ως εξής: παραγραφή και αναστολή υπακούουν στην ενιαία λογική της συντόμευσης μιας πολιτειακά επιβλαβούς εκκρεμότητας. Κατά παρέκκλιση του συνήθους τρόπου καθορισμού της διάρκειας της παραγραφής, που είναι ο *ημερολογιακός*, το άρθρο 7 του ν.δ. 802/1971 την καθορίζει με όρους *θεσμικούς, πολιτικούς*, όπως είναι η «*σύννοδος*» και η «*περίοδος*» της Βουλής. Αυτή η αντίληψη για την κοινοβουλευτική παραγραφή είναι *ασυμβίβαστη* με το θεσμό της αναστολής. Είναι, θα λέγαμε κατά τον ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ, *ανεπίδεκτη αναστολής*.

β) Μια δεύτερη άποψη, που υποστηρίχθηκε από τον Δ. ΣΠΙΝΕΛΛΗ, είναι η εφαρμογή του άρθρου 113 § 1 Π.Κ., *χωρίς διαφοροποιήσεις* εφαρμογή που προβλέπει άλλωστε το άρθρο 8 του ν.δ. 802/1971, αφού ορίζει ότι οι διατάξεις του γενικού μέρους του Ποινικού Κώδικα —άρα και το άρθρο 113 § 1— εφαρμόζονται, «...εφ' όσον εν αυτώ δεν ορίζεται άλλως». Σύμφωνα με την άποψη αυτή η παραγραφή του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971 αναστέλλεται είτε λόγω *νομικής αδυναμίας* για την έναρξη (ή συνέχιση) της ποινικής δίωξης, είτε από τη στιγμή που αρχίζει η *ποινική διαδικασία*, δηλαδή από την επίδοση της κλήσης (ή του κλητηρίου θεσπίσματος) στον κατηγορούμενο για να παραστεί στο ακροατήριο. (Σύμφωνοι μεταξύ άλλων, και οι Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, *Ποινική ευθύνη*, ό.π., σ. 41 επ. και Π. ΠΑΠΑΔΑΤΟΣ.)

γ) Ορθότερη θεωρούμε μια τρίτη άποψη, που δέχεται μεν ότι η παραγραφή του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971 είναι επιδεκτική αναστολής και ότι η *λογική* του άρθρου 113 § 1 Π.Κ. *εφαρμόζεται* και στην ποινική δίωξη των Υπουργών, αλλά ερμηνεύει διαφορετικά την έννοια και το χρόνο «*έναρξης της ποινικής διαδικασίας*» ως χρόνου έναρξης της *αναστολής* (βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Παραπομπή*). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η παραγραφή αναστέλλεται (παύει να «*τρέχει*») *από τη στιγμή που η Βουλή αποφασίσει, κατά το άρθρο 157 § 3 ΚτΒ, την παραπομπή του υπό κατηγορία Υπουργού στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 § 1*. Ειδικότερα:

αα) Με την άποψη του Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ (παραπάνω α) μας χωρίζει η αντίληψη, ότι κατά τη λογική της, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου τα αδικήματα συντελέστηκαν κατά την τελευταία σύνοδο της Βουλής, η παραγραφή του άρθρου 7 του Ν.Δ. 802/1971 *ματαιώνει* την ποινική διαδικασία, γεγονός που βρίσκεται έξω από τη λογική ενός Συντάγματος που *θεσπίζει ρητά* το θεσμό της ποινικής ευθύνης.

ββ) Η άποψη του Δ. ΣΠΙΝΕΛΛΗ (παραπάνω β) παραβλέπει, νομίζουμε, την ουσιώδη διαφορά της *συνήθους* ποινικής διαδικασίας, που βρίσκεται στο σύνολό της στα χέρια της δικαστικής εξουσίας, και της ειδικής διαδικασίας της ποινικής ευθύνης των Υπουργών, όπου η *οριστικοποίηση*

της διώξης και της διεξαγωγής της δίκης συντελείται αποκλειστικά στη Βουλή.

γγ) Το άρθρο 113 § 1 Π.Κ., όταν ως λόγο αναστολής της παραγραφής αναφέρει την έναρξη της ποινικής διαδικασίας, δέχεται ότι εκείνη τη στιγμή καθίσταται *οριστικό ότι η δίκη θα διεξαχθεί*. Αυτή η οριστικότητα στην περίπτωση της διαδικασίας της ποινικής ευθύνης των Υπουργών, *υπάρχει από την απόφαση της Βουλής περί παραπομπής*. Έτσι λαμβάνεται υπόψη και το ερμηνευτικά ενδεικτικό γεγονός, ότι η διατύπωση του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971, όπως εύστοχα επισήμανε ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, χρησιμοποιεί όρους όχι ημερολογιακούς αλλά *κοινοβουλευτικούς*, και συνεπώς ενισχύεται η ερμηνευτική εκδοχή ότι κρίσιμη είναι η *κοινοβουλευτική οριστικοποίηση της ποινικής διώξης* (σύμφωνοι ως προς το συμπέρασμα οι Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, Γ.-Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ, ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, και ο Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ· σύμφωνη και η νομολογία: Ειδ.Δικ. 4/1951 και 5/1951).

δδ) Ως *σύνοδοι*, κατά την έννοια του άρθρου 7 του ν.δ. 802/1971, πρέπει να θεωρηθούν μόνο οι *τακτικές* σύνοδοι.

9. Κατά το άρθρο 86 § 3, αν «για οποιονδήποτε λόγο, στον οποίο περιλαμβάνεται και η παραγραφή, δεν περατωθεί η διαδικασία που αφορά πρόταση κατά Υπουργού ή Υφυπουργού, η Βουλή μπορεί, ύστερα από αίτηση εκείνου που έχει κατηγορηθεί, να συστήσει με απόφασή της ειδική επιτροπή από βουλευτές και ανώτατους δικαστικούς λειτουργούς για τον έλεγχο της κατηγορίας, όπως ορίζει ο Κανονισμός». Η διάταξη εγγίζει την πολιτική ουσία του θεσμού της ποινικής ευθύνης των Υπουργών και μερικώς τόσο για την ηθική αποκατάσταση των προσώπων όσο και για τη διαφύλαξη της αξιοπιστίας των θεσμών.

10. Τέλος, μετά την έκδοση καταδικαστικής απόφασης του Ειδικού Δικαστηρίου, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει την ευχέρεια, στα πλαίσια άσκησης σχετικής του αρμοδιότητας, να απονεμίει χάρη στον καταδικασθέντα Υπουργό. Σύμφωνα με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 47 § 2, η διαδικασία απονομής χάριτος σε Υπουργό είναι διαφορετική από την αντίστοιχη που αφορά όσους καταδικάστηκαν από τα ποινικά δικαστήρια (άρθρο 47 § 1). Μόνη προϋπόθεση της απονομής χάριτος σε Υπουργό από τον Πρόεδρο είναι η προηγούμενη «συγκατάθεση της Βουλής».

XIII. Η ευθύνη των μελών του Υπουργικού Συμβουλίου:

Δ. Η αστική ευθύνη

1. Η αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης συνίσταται στην υποχρέωσή τους να αποκαταστατήσουν τη ζημία που προκάλεσαν *παράνομα* κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους.

2. Την αστική ευθύνη ρυθμίζει το άρθρο 46 του ν.δ. 802/1971, διακρίνοντας δύο περιπτώσεις:

α) Η πρώτη περίπτωση είναι η αστική ευθύνη των μελών της Κυβέρνησης, δηλαδή εκείνη, κατά την οποία η ζημία προξενήθηκε από τη διάπραξη των αδικημάτων που προβλέπει η νομοθεσία για την ποινική ευθύνη των Υπουργών (βλ. τα άρθρα 1-5 του ν.δ. 802/1971). Εφ' όσον μέλος της Κυβέρνησης ή Υφυπουργός, κατά τη διάπραξη τέτοιων αδικημάτων, ζημίωσε τρίτον, ο ζημιούμενος έχει αγωγή αποζημίωση εναντίον εκείνου που προξένησε τη ζημία. Η αγωγή εκδικάζεται κατά τις κοινές διατάξεις από τα τακτικά δικαστήρια (άρθρο 46 § 1 ν.δ. 802/1971 που επαναλαμβάνει το άρθρο 61 του Ν. ΦΠΣΤ/1877). Προϋπόθεση όμως της αγωγής κατά του Υπουργού (ή Υφυπουργού) είναι η ποινική καταδίκη του από το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 § 1.

β) Η δεύτερη περίπτωση είναι η αστική ευθύνη του *δημοσίου*. Το δημόσιο ενέχεται όχι μόνο για τη ζημία που προξένησαν οι πράξεις των άρθρων 1-5 του ν.δ. 802/1971, αλλά για *κάθε παράνομη πράξη ή παράλειψη* μελών της Κυβέρνησης, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης κειμένης «*χάριν του γενικού συμφέροντος*». Μαζί με το δημόσιο ενέχεται, «εις ολόκληρον», τότε και μόνο Υπουργός ή Υφυπουργός, εφ' όσον συντρέχει *υπαιτιότητα* και προηγήθηκε. Η ρύθμιση επαναλαμβάνει το άρθρο 105 Εισ.Ν.Α.Κ. Ως «*καταδίκη*» εδώ εννοούμε είτε καταδικαστική απόφαση του Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 86 § 1, εφ' όσον πρόκειται για τα *ειδικά αδικήματα* των άρθρων 1-5 του ν.δ. 802/1971, και εφ' όσον τελέστηκαν *κατά την άσκηση των καθηκόντων τους*.

§ 16. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά III. Εκλογή και θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας IV. Αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και απώλεια του προεδρικού αξιώματος V. Αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας VI. Η νομική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας VII. Ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Για το θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας γενικά βλ. τα συστηματικά έργα του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου που αναφέρονται στην § 3, και ακόμη Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Cogrus*, I, άρθρα 30 έως 50 και ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Α', τχ. Β', σ. 277-364. Βλ. επίσης, Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1986.

β) Σχετικά με την εκλογή και τη θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Συνταγματικοπολιτικά προβλήματα της διαδικασίας εκλογής του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας» στο *Μελέτες Συνταγματικού Δικαίου*, 1980-1987, 1987, σ. 119 επ., Μ. ΣΤΕΦΑΝΙΔΗΣ, «Η εκλογή του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας Χρήστου Σαρτζετάκη», αναδημοσίευση από τα *Επίσημα Πρακτικά της Βουλής*, 1987, Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ, *Ο θεσμός του αιρετού ανωτάτου άρχοντα*, I, 1978, Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΥ-ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΥ, «Προϋποθέσεις εκλογιμότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας», *ΕΕΝ* 46 (1979), σ. 207-216, η ίδια, «Ο θεσμός του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το Ελληνικό Σύνταγμα», *ΕΣΚ* Σεπτ.-Οκτ. (1981), σ. 44-50, Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ (επιμ.), «Το χρονικό της συνταγματικοπολιτικής έντασης», *ΔΠολ* 10 (1985), Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Η “δίδυμη” καταδολίευση του συντάγματος», *Κυρ. Ελευθεροτυπία*, 27.8.1989, ο ίδιος, «Οι άδοξες ταλαιπωρίες του προεδρικού θεσμού», *Ελευθεροτυπία*, 22.4.1990, Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Υπεράσπιση της άμεσης εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας», *ΣΘεμ.* 8 (1980), σ. 49-51. Για την αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας βλ. Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ (επιμ.), *Το χρονικό της συνταγματικοπολι-*

τικής έντασης, ό.π. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Ο θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα», *ΝοΒ* 39 (1991), σ. 1-41, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 284 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Η αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και η δοκιμασία της ερμηνείας του Συντάγματος», *ΝοΒ* 39 (1991).

γ) Οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας και η νομική του θέση αποτελούν το αντικείμενο των εξής μελετών: Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Ο διορισμός και η παύση των κυβερνήσεων στην Ελλάδα*, 1981, Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, «Η διαρρύθμιση της εκτελεστικής εξουσίας και το σχέδιο του νέου Συντάγματος», *ΤοΣΑ* (1975), σ. 282-308, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας κατά το Σύνταγμα του 1975*, 1980, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, *Η λειτουργία των θεσμών 1975-1980*, 1981, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος» στο *Θεωρία και Πράξη*, σ. 593-632, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Ο χαρακτηρισμός του πολιτεύματος και οι σχέσεις Προέδρου της Δημοκρατίας και Πρωθυπουργού», *ΤοΣΗ* (1982), σ. 370-403, Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και το κοινοβουλευτικό πολίτευμα (Μετά την πολιτική πρακτική της 18-10-1981)», *ΔΠολ* 3 (1982), σ. 375-396, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Το πολίτευμα της «προεδρευόμενης» κοινοβουλευτικής δημοκρατίας και η πεντάχρονη λειτουργία του*, Ανάπτυχο 1981, Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, «Προεδρική δημοκρατία ή δημοκρατική προεδρία (27.1.1980)» στο *Πολιτική-Κυβέρνηση-Δίκαιο*, 1981, σ. 33-45, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Αι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1981, Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, «Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 59-88, Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, «Συνταγματικά προβλήματα της χάριτος», *ΝοΒ* 35 (1987), σ. 1714-1722, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως «ρυθμιστής του πολιτεύματος*», 1990, ο ίδιος, «Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων», *ΕΛΛΑ* 25 (1981), σ. 218-225, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Το αναθεωρητικό διάβημα του 1985/1986: Η νομικοπολιτική σημασία και οι ερμηνευτικές επιπτώσεις της αναθεώρησης του Συντάγματος», *ΔΠολ* 13-14, (1988), σ. 147-180, (παρπέμπεται ως *Διάβημα*), Α. ΓΕΩΡΓΙΑΔΟΥ, *Η ρύθμιση των εκτάκτων περιστάσεων στο Σύνταγμα 1975*, 1975, Α. ΠΑΝΤΕΛΗΣ, «Τρεις προεδρικές αρμοδιότητες: Ο διορισμός του Πρωθυπουργού, η παύση της κυβερνήσεως και η κήρυξη καταστάσεως πολιορκίας», *ΤοΣΖ* (1981), σ. 242-260, Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Ο έλεγχος της συνδρομής των ουσιαστικών προϋποθέσεων για την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 705 επ., Ε. ΜΠΕΣΙΛΑ-ΜΑΚΡΙΔΗ, *Η ποινική ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 1987.

2. Από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία κυρίως τους Ο. KIMMINICH, «Das Staatsoberhaupt in der parlamentarischen Demokratie», *VVDStRL* 25 (1967), σ. 2-94, Κ. LOEWENSTEIN, «Der Staatspräsident», *AöR* 75 (1949), σ. 129-192, Η. MAURER, «Die Gegenzeichnung nach dem Grundgesetz» στο *Festschrift für Karl Carstens*, 1984, σ. 701-719, U. SCHEUNER, *Das Amt des Bundespräsidenten als Aufgabe verfassungsrechtlicher Gestaltung*, 1966 και W. KALTEFLEITER, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, 1970.

Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. *Élire un Président, Pouvoirs* 14 (1980), L. HAMON (avec la collaboration de X. Delcros), *Une république présidentielle? Institutions et vie politique de la France actuelle*, τ. 1, 1975, τ. 2, 1977, Μ. DUVERGER, *La monarchie républicaine*, 1974, F. DE BALCQUE, *Qui gouverne le France?*, 1976, J. MASSOT, *Le présidence de la République en France, La documentation française*, 1977, J. ROBERT, *La pratique présidentielle depuis 1981*, 1985, P. AVRIL, *La cohabitation*, 1985, C. DEBBASCH, «Président de la République et Premier Ministre dans le système politique de la Ve République. Duel ou duo?», *RDV* 1982, σ. 1175 επ., P. GÉRARD, *L'élection présidentielle américaine de 1984*, 1987, Μ.-Η. FABRE, *Principes républicains de droit constitutionnel*, 1984, L. HAMON, *Lettre au Président de la République nouvellement élu*, 1988.

II. Εισαγωγικά

1. Η πολιτειακή θέση και οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ρυθμίζονται στο δεύτερο τμήμα του Συντάγματος (άρθρα 30-50). Διατάξεις που σχετίζονται με τον Πρόεδρο υπάρχουν όμως και σε άλλα σημεία του Συντάγματος.

2. Η Δημοκρατία με *αιρετό ανώτατο άρχοντα*, δηλαδή Πρόεδρο, είναι μια από τις μορφές που έχει προσλάβει στην ιστορία ο θεσμός. Ο ιστορικός του πρόδρομος στην ευρωπαϊκή ιστορία —ο συνταγματικός μονάρχης— εξέφραζε και εκφράζει μια αντίληψη περί «ενότητας» της πολιτείας προς τα έξω και προς τα μέσα. Ο ρόλος του, όπως τον θέλησαν οι κοινωνικές δυνάμεις που συμβόλιζε και όπως τον θεμελίωσε η ιδεολογικά συγγενής προς τις δυνάμεις αυτές επιστήμη, ήταν η προσωποποίηση της ιδέας της «πολιτικής ουδετερότητας» της πολιτείας. Η έννοια αυτή, για την οποία

έγινε λόγος σε άλλο σημείο του έργου (τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 6, ΙΙΙ 10 και § 12, ΙΙΙ) με σημείο αναφοράς τη γαλλική μοναρχία, χρησιμοποιείται ακόμη και σήμερα για την ιδεολογικοπολιτική υποδοχή των αυταρχικών δομών στο σύγχρονο κοινοβουλευτικό κράτος.

3. Οι εξουσίες και —συνακόλουθα— ο συνταγματικά ρυθμιζόμενος πολιτικός ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας υπήρξαν το νομικό και πολιτικό επίκεντρο τόσο των συζητήσεων που προηγήθηκαν της ψήφισης του Συντάγματος του 1975 από την Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, όσο και της αναθεώρησης αυτού του Συντάγματος που συντελέστηκε το 1986.

4. Οι σημαντικές διαφορές τις οποίες επέφερε στον προεδρικό θεσμό η αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 που έγινε το 1986, επισημαίνονται κάθε φορά εκεί όπου γίνεται η ανάλυση των σχετικών θεμάτων. (Βλ., για το ιστορικό και την τεκμηρίωση της αναθεώρησης, την εργασία του Γενικού Εισηγητή Α. ΠΕΠΟΝΗ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*. Οι προτάσεις αναθεώρησης, τα σχέδια για την αναθεώρηση, γενικές εισηγήσεις, συζητήσεις κατά θέματα και κατ' άρθρο, 1986.) Πριν όμως εισέλθουμε στα ειδικότερα θέματα, είναι αναγκαία η αναφορά στη συνολική εικόνα που παρουσίαζε ο προεδρικός θεσμός σύμφωνα με το Σύνταγμα του 1975. Την εικόνα αυτή επιχειρούμε να δώσουμε με ορισμένες γενικές αξιολογήσεις (βλ. παρακάτω 5) και με την παράθεση της σχετικής περικοπής από τη «Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας», που ο συγγραφέας είχε αναπτύξει ως Γενικός Εισηγητής της Μειοψηφίας στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή (παρακάτω 6). Η εισήγηση της Μειοψηφίας εξέφραζε τον νομοκοινοπολιτικό αντίλογο στις σχετικές με το θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας διατάξεις που προέβλεπε το κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος, διατάξεις που τελικά ψηφίστηκαν και αποτέλεσαν ισχύον δίκαιο έως την αναθεώρηση του 1986.

5. Κατά το Σύνταγμα του 1975, όπως ίσχυε έως την αναθεώρηση του 1986, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ήταν εξοπλισμένος με εξουσίες που τον καθιστούσαν τον *αποφασιστικό παράγοντα της πολιτείας* και οι οποίες προσέδιδαν στο πολίτευμα στοιχεία *προεδρικής* Δημοκρατίας. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διέθετε α) ευρύτατα δικαιώματα *διάλυσης της Βουλής* (βλ. σχετ. § 14, VIII), β) ευρύτατα δικαιώματα *παύσης της Κυβέρνησης* (βλ. σχετικά § 15, VII), γ) είχε δικαίωμα *κύρωσης των νόμων* που ψήφιζε η Βουλή συμπράττοντας ως *νομοθέτης* (βλ. παρακάτω VI), δ) ήταν ο *μόνος αρμόδιος*, χωρίς καν την προσυπογραφή της Κυβέρνησης να προκηρύσσει δη-

μογήφισμα (βλ. § 13, IV), ε) είχε το δικαίωμα, χωρίς προσυπογραφή της Κυβέρνησης, να απευθύνει *διαγγέλματα* σε τελείως εξαιρετικές περιπτώσεις (βλ. παρακάτω V), στ) είχε *εξαιρετικές αποφασιστικές εξουσίες* σε περίπτωση «κατάστασης ανάγκης» (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, §§ 18 III. 5 και 6). Η συνολική αυτή φυσιογνωμία του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως προέβαλλε μέσα από τις *ασυνήθιστες για κοινοβουλευτικό πολίτευμα* εξουσίες του, απεικονίζει τη σχετικοποίηση της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας και του κοινοβουλευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος. Εύστοχα λοιπόν τότε ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Θεωρία και Πράξη*, σ. 598), χαρακτήριζε τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κατά το Σύνταγμα του 1975 ως «*κυρίαρχο του πολιτεύματος*». Ειδικότερα:

α) Η συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα πρόσωπο, έστω και αν αυτό είναι εκλεγμένο, δεν αίρει το χαρακτήρα της ρύθμισης ως προβληματικής από την άποψη της δημοκρατικής αρχής. Ακόμη λιγότερο αίρονται οι επιφυλάξεις, όταν ερευνάται το κατά πόσον ένας Πρόεδρος με σημαντικές και πολιτικά κρίσιμες παρεμβατικές αρμοδιότητες συμβιβάζεται με το πνεύμα και τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

β) Όπως επισήμανε και η Γενική Εισήγηση της Μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή (βλ. παρακάτω 6), η φυσιογνωμία του θεσμού προκύπτει από το *άθροισμα* των αρμοδιοτήτων που είχε.

γ) Αλλά και αν δει κανείς το θεσμό σε συνάρτηση με τη δομή των ελληνικών πολιτικών κομμάτων όπου ο αρχηγός του κόμματος, εφ' όσον δεν διασφαλίζεται η δημοκρατική εσωκομματική οργάνωση, έχει κυρίαρχο ρόλο τόσο στο κόμμα και στην κοινοβουλευτική ομάδα όσο και στην Κυβέρνηση, θα παρατηρήσει τούτο: ο αρχηγός της πλειοψηφίας έχει δύο επιλογές: ή θα διατηρήσει την πρωθυπουργία και θα εκλέξει ως Πρόεδρο Δημοκρατίας πρόσωπο κομματικά φιλικό σε αυτόν, ή θα εκλεγεί ο ίδιος Πρόεδρος. Στην πρώτη περίπτωση κεντρικός παράγοντας του πολιτεύματος είναι ο Πρόεδρος, στη δεύτερη ο Πρωθυπουργός: δύο επιλογές και δύο αντίστοιχες μορφές λειτουργίας του πολιτεύματος.

[Το καίριο αυτό πρόβλημα του Συντάγματος πριν από την αναθεώρηση του 1986 αναδεικνύεται ανάγλυφα από τον ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟ, *Η λογική του πολιτεύματος και η δομή της εκτελεστικής εξουσίας στο Σύνταγμα του 1975*, 1980. Στηριζόμενος στη ρευστότητα του χαρακτήρα του πολιτεύματος ανάμεσα στην προεδρική και την κοινοβουλευτική του εκδοχή, ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ θεμελίωσε πρωτότυπα και πειστικά τη θεωρία του περί των «δύο πόλων του συστήματος των λειτουργικών ισοδυνάμων» (σ. 72 επ.).]

6. Η πλήρης αλλοίωση που υπέστη ο προεδρικός θεσμός με την αναθεώρηση του 1986 ανταποκρίνεται, κατά βάση, στην κριτική που ασκήθηκε στο τότε κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος, στα πλαίσια των συζητήσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής. Γι' αυτό, θεωρούμε την παράθεση εκείνης της κριτικής χρήσιμη για την κατανόηση των σχετικών προβλημάτων.

«Εισέρχομαι στη γενική εισήγηση της μειοψηφίας σχετικά με το κεφάλαιο “Πρόεδρος της Δημοκρατίας”. Επιτρέψατέ μου μία εισαγωγή, η οποία είναι χρήσιμη κυρίως για τη συνεννόησή μας. Θα ήθελα να αποσαφηνίσω τα ερωτήματα με τα οποία θα σας απασχολήσω. Τρία είναι τα ερωτήματά μου αυτά. Πρώτο, ποιος είναι ο θεσμός του Προέδρου, όπως τον περιγράφει το Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος στα κύρια και πολύ σημαντικά χαρακτηριστικά του. Δεύτερο, ποιος είναι ο πολιτειακός χαρακτήρας που προσδίδει το Σχέδιο διά του Προέδρου στο νέο πολίτευμα. Και τρίτο, ποια είναι η θέση της αντιπολιτεύσεως απέναντι σε αυτό το χαρακτήρα που δίνει το Σχέδιο του Συντάγματος στο πολίτευμα δια του Προέδρου.

Θα μου επιτρέψετε να κάνω και μία δεύτερη εισαγωγική παρατήρηση πριν μπω στα κύρια αυτά ερωτήματα. Συζητάμε για Σύνταγμα. Επομένως για αφηρημένους κανόνες δικαίου. Άρα, κατ' αρχήν δεν έχουμε υπ' όψη μας συγκεκριμένες πολιτικές καταστάσεις. Είναι όμως σαφές ότι το Σύνταγμα γεννιέται σε τόπο και χρόνο και είναι αναμφίβολο ότι είναι συνδεδεμένο με συγκεκριμένες πολιτικές καταστάσεις, με μια διαλεκτική πολιτικών δυνάμεων. Πιστεύω, ότι η συζήτηση που θα ακολουθήσει μετά και η αναφορά μας σε ειδικότερα προβλήματα στην κατ' άρθρο συζήτηση θα καταδείξει και αυτές τις διαστάσεις του προβλήματος, τις ιδιαίτερα πολιτικές. 1) Έτσι έρχομαι στο πρώτο ερώτημα, *ποιος είναι ο θεσμός που μας απασχολεί σήμερα*; Ποιες είναι οι κύριες εξουσίες του Προέδρου κατά το Σχέδιο; Χωρίς καμιά λεπτομέρεια, θα προχωρήσω παρά πολύ γρήγορα. Πρώτο, κύριοι συνάδελφοι, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι *νομοθέτης*, δικαιούται να αρνηθεί την κύρωση, επομένως την ψήφιση, ενός νόμου. Δεύτερο, δικαιούται να αναπέμψει ένα νόμο κάτω από τις γνωστές σε σας προϋποθέσεις και η Βουλή θα αντέχει στην πίεση του Προέδρου μόνο αν προσφέρει τα 3/5 των ψήφων της στη ζυγαριά μεταξύ εκείνης και του Προέδρου. Μπορεί ο Πρόεδρος να εγκρίνει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου — και θα μου πείτε πολύ σωστά— ναι, αλλά με την έγκριση ή με την πρωτοβουλία της Κυβερνήσεως, και συμπληρώνω εγώ, βεβαίως, αλλά ποίας Κυβερνήσεως; Μιας Κυβερνήσεως που, όπως πιστεύω και θα αποδείξω, είναι Κυβέρνηση αρκετά εξαρτημένη από την εμπιστοσύνη του Προέδρου. Όστε λοιπόν, όπως είπα, πρώτο είναι νομοθέτης. Δεύτερο είναι αποφασιστικός παράγοντας της εκτελεστικής εξουσίας. Επιμένετε στο

άρθρο 26, στο περίφημο αυτό άρθρο σύμφωνα με το οποίο την εκτελεστική εξουσία την ασκεί η Κυβέρνηση και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Αυτό δεν πρέπει να το δούμε μόνο λεκτικά, πρέπει να το δούμε και στη σχέση που έχει ο Πρόεδρος με την Κυβέρνηση, σχέση όπως πιστεύω έντονης εξαρτήσεως. Τρίτο, και παρακαλώ να με προσέξετε, και να μην εκληφθεί η έντονη διατύπωση ως διάθεση πολεμικής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει εκτεταμένες πολιτικές εξουσίες, στρεφόμενες εναντίον — μη σας ενοχλεί το “εναντίον”— της Βουλής, της Κυβερνήσεως και του Λαού. Ποιες είναι οι πολιτικές εξουσίες εναντίον της Βουλής; Γνωστές: Πρώτο, το περίπου *απεριόριστο δικαίωμα διαλύσεώς της*. Δεύτερο, η αυτοδίκαιη διάλυση της Βουλής, όταν δεν μπορεί να μας δώσει Πρόεδρο με αυξημένη πλειοψηφία. Αυτά χαρακτηρίζουν τις πολιτικές εξουσίες του εναντίον της Βουλής. Τρίτο έχει πολιτικές εξουσίες στρεφόμενες κατά της Κυβερνήσεως —και αυτό γνωστό, το υπενθυμίζω απλώς: όταν δεν υπάρχει πλειοψηφία και ο Πρόεδρος προσπαθεί να δημιουργήσει Κυβέρνηση, έχει στην τελευταία φάση δημιουργική δυνατότητα να φτάσει σε σχηματισμό Κυβερνήσεως, δίνοντας σε πρόσωπο εντός ή εκτός της Βουλής την εντολή του σχηματισμού Κυβερνήσεως και το δικαίωμα διαλύσεως της Βουλής. Το δικαίωμα αυτό δημιουργεί ιδιαίτερη ευχέρεια στον υποψήφιο Πρωθυπουργό, πέρα από τους κομματικούς συσχετισμούς, για να κατασκευάσει την πολιτική λύση. Και το χειρότερο, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να απολύσει Κυβέρνηση που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής και δυστυχώς η πλειοψηφία σας, κύριοι συνάδελφοι, στην ολομέλεια της Συνταγματικής Επιτροπής παρά τις παροτρύνσεις μας δεν δέχτηκε να προσθέσει το αυτονόητο, ότι όταν ο Πρόεδρος απολύει Κυβέρνηση η οποία έχει την πλειοψηφία της Βουλής τουλάχιστον θα πρέπει να προκηρύσσει άμεσα εκλογές για να κάνει το λαό διαιτητή στη διαφωνία Προέδρου και Κυβερνήσεως. Τόνισα, τέλος, ότι υπάρχουν και προεδρικές εξουσίες στρεφόμενες κατά του λαού, κύριοι συνάδελφοι. Μην εκπλαγείτε. Είναι το δικαίωμα να προκηρύξει δημοψήφισμα. Το δημοψήφισμα είναι πάρα πολύ περίπλοκο θέμα. Πού συνίσταται πολιτικά; Γεννιέται ένα εθνικό θέμα, γεννιέται ένα βαρυσήμαντο πολιτικό θέμα και αυτός ο οποίος θέτει το ερώτημα, και φυσικά αυτός θα είναι ο Πρόεδρος, απλοποιεί αν θέλει το ερώτημα, μετατοπίζει αν θέλει το πρόβλημα, και ο προσερχόμενος για να απαντήσει “Ναι” ή “Όχι” λαός θα απαντήσει και θα επιλέξει μεταξύ δύο θελήσεων, που ίσως καμία από τις δύο δεν θα είναι δικιά του, και ίσως να μην ανταποκρίνεται στο δικό του “θέλω”. Μπορεί έτσι να φτάσουμε σε μια λαϊκή ετυμηγορία, που θα νομιμοποιήσει μια απόφαση η οποία δεν θα στηρίζεται στη θέληση του λαού.

Τέλος, θυμίζω όλη την περιπτωσιολογία του άρθρου 48 το οποίο με είχε αναγκάσει, πιστεύω καλοπίστως, στην ολομέλεια της Επιτροπής να πω ότι αν επιμείνει η εθνική αντιπροσωπεία στη διατύπωση του άρθρου 48 όπως έχει, “εισάγομε Δημοκρατία υπό αίρεσιν”.

Και, πριν τελειώσω την περιγραφή των εξουσιών του Προέδρου, επιτρέψατέ μου στο πλαίσιο του πρώτου ερωτήματος, δύο, διευκολυντικές πιστεύω για την κατανόηση των σκέψεών μου, παρατηρήσεις. Πρώτο: Η ιδιότητα του Σχεδίου είναι το *άρθροισμα των εξουσιών του Προέδρου*. Ως άρθροισμα εξουσιών πρέπει να δείτε το θεσμό του Προέδρου. Και ακόμη κάτι. Δεν χρειάζεται ο Πρόεδρος να ασκήσει τις εξουσίες που έχει για να γίνει ο βασικός πολιτικός παράγοντας. Το γεγονός ότι τις έχει —και αυτό το είχαμε τονίσει στην Επιτροπή— τον καθιστά αποφασιστικό πολιτικό παράγοντα. Δεν χρειάζεται να διαλύσει τη Βουλή. Χρειάζεται να γνωρίζουμε ότι μπορεί η Βουλή να διαλυθεί για να αποκτήσει ο Πρόεδρος μια πολιτική διάσταση, η οποία είναι σαφώς μεγαλύτερη από εκείνη που προβάλλει από την πρώτη ανάγνωση του κειμένου του Σχεδίου.

2) Και έρχομαι στο δεύτερο ερώτημα, *ποιος είναι ο πολιτειακός χαρακτήρας που δίνει το Σχέδιο στο πολίτευμα που θέλουμε να θεμελιώσουμε μέσω του θεσμού του Προέδρου της Δημοκρατίας*. Το ερώτημα είναι ένα και μόνο. Εισάγομε κοινοβουλευτικό σύστημα, ναι ή όχι; Και χωρίς καμία διάθεση δημαγωγίας, κ. Πρόεδρε, πιστεύω ότι δεν εισάγομε σύστημα κοινοβουλευτικό. Τι σημαίνει κοινοβουλευτικό σύστημα, κύριοι; Σημαίνει δύο αρχές. Βεβαίως, εξάρτηση της Κυβέρνησεως από τη Βουλή, αυτή όμως η αρχή είναι δευτερογενής. Η πρώτη σκέψη, από την οποία προέρχεται και η εξάρτηση που ανέφερα, είναι η *πολιτική πρωταρχικότητα της Βουλής*. Όταν υπάρχει μια Βουλή αποδυναμωμένη και όταν υπάρχει μια Κυβέρνηση, η οποία δεν εξαρτάται μόνο από την εμπιστοσύνη της Βουλής, αλλά έντονα και από την εμπιστοσύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας, τότε αυτό το στοιχείο του κοινοβουλευτικού συστήματος λείπει. Δηλαδή και το θέμα της εξαρτήσεως και το θέμα της πρωταρχικότητας της Βουλής οδηγούν στο επιστημονικό συμπέρασμα ότι καλώς ή κακώς —αυτό θα το κρίνει η πλειοψηφία— κατά τη γνώμη μας κακώς, δεν εισάγεται κοινοβουλευτικό σύστημα.

Η προσπάθεια λοιπόν του Σχεδίου ποια είναι; Είναι να πλησιάσει ένα είδος προεδρικού συστήματος με παρεμβολή στοιχείων κοινοβουλευτισμού, τα οποία καθ’ οδόν εξαφανίζονται. Ενισχυτικό της στάσεως αυτής είναι ένας θεσμός, τον οποίο πιστεύω ότι προσέξαμε πολύ λίγο, ο θεσμός του “Συμβουλίου της Δημοκρατίας”.

Εκεί όπου το Σχέδιο εμφανίζεται με πολλές εξουσίες για τον Πρόεδρο,

έρχεται να μας καθησυχάσει και μας λέει: Μην ανησυχείτε, κύριοι, για να πάρει αυτήν την απόφαση ο Πρόεδρος, θα ρωτήσει προηγουμένως το Συμβούλιο της Δημοκρατίας, το οποίο αποτελείται από πρώην αξιωματούχους της πολιτείας, πρώην πρωθυπουργούς και μια σειρά από άλλες προσωπικότητες.

Αλλά το Συμβούλιο αυτό είναι θεσμικό απομεινάρι μοναρχικής σκέψεως στο Συνταγματικό Δίκαιο. Ποία η ουσία της παρεμβολής ενός τέτοιου Συμβουλίου; Η ουσία είναι η εξής: Ότι το Συμβούλιο αυτό δεν έχει αρμοδιότητα αποφασιστική, έχει αρμοδιότητα συμβουλευτική. Δηλαδή προσφέρει το κύρος του χωρίς όμως να συμβάλλει ή να είναι προϋπόθεση απόφασεως. Και έρχεται ο Πρόεδρος και παίρνει την απόφαση. Το βάρος το πολιτικό το παίρνει εκείνος, παραπέμπει όμως και στο κύρος ενός Συμβουλίου, το οποίο τελικά δεν έχει ούτε ευθύνη πολιτική ούτε πολιτική νομιμοποίηση εκ των κάτω. Αυτό νομίζω ξεκαθαρίζει την τάση του Σχεδίου προς το προεδρικό σύστημα.

3) Κύριοι συνάδελφοι, έρχομαι στο τρίτο ερώτημα, ποια είναι η θέση μας; Όπως μέσα στους ζωντανούς οργανισμούς, όπως μέσα στη φύση, έτσι και στα πολιτικά συστήματα, είτε θέλουμε είτε όχι, υπάρχουν ασυμβίβαστα. Και πιστεύω βαθιά πως είναι ασυμβίβαστο το προεδρικό σύστημα με τα στοιχεία τα κοινοβουλευτικά. Τι προσπαθεί να κάνει ο συντάκτης του Σχεδίου. Να κατασκευάσει μια αρχή πολιτικής υπερκομματικότητας, δηλαδή μιας εξουσίας πάνω από τις κοινωνικές αντινομίες, αυτές που εκφράζει και οφείλει να εκφράζει η Βουλή. Και αυτή την ενότητα της πολιτείας τη συνδέει με τον υπερκομματικό πολιτικό Πρόεδρο.

Κύριοι συνάδελφοι, ή δεχόμαστε ότι μια ανταγωνιστική κοινωνία μπορεί και οδηγεί τελικά σε αποφάσεις και διασώζει την ενότητα της πολιτείας, οπότε δεχόμαστε τον κοινοβουλευτισμό, ή δεν πιστεύουμε στη δυνατότητα αυτής της ενότητας στην κοινωνική βάση, οπότε με νομική κατασκευή που λέγεται προεδρικό σύστημα αγωνιζόμαστε να κατασκευάσουμε την ενότητα της πολιτείας στην κορυφή. Η δική μας θέση, η θέση της αντιπολιτεύσεως, είναι ότι διαφωνούμε με την απόπειρα της διασώσεως της ενότητας με νομική κατασκευή στην κορυφή. Δεν αμφισβητούμε καθόλου τη δημοκρατική προαίρεση εκείνων που ακολουθούν αυτή την αρχή. Είναι, όμως, ριζική η διαφωνία μας στη μεθοδολογία, και προβλέπουμε όχι καλή εξέλιξη, όταν αυτή η ενότητα κατασκευάζεται στην κορυφή, χωρίς να θεωρείται ότι μπορεί να υπάρξει στη βάση.

Γι' αυτό πιστεύουμε στο αμιγές κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβερνήσεως της χώρας. Ούτε οι πολιτικές κρίσεις, ούτε οι αδυναμίες του, μας φοβίζουν. Πιστεύουμε, κύριοι συνάδελφοι, πολύ βαθιά στην ωριμότητα της

κοινωνικής βάσεως. Πιστεύουμε ότι ο λαός μας είναι άξιος εκείνης της εμπιστοσύνης που κάνει χρήσιμο τον κοινοβουλευτισμό και άχρηστο το προεδρικό σύστημα. Σας ευχαριστώ».

7. Αυτές οι σκέψεις γράφτηκαν το 1975. Έκτοτε συνέβησαν πολλά. Η αναθεώρηση του 1986 κατά βάση υιοθέτησε το ουσιαστικό περιεχόμενο της Γενικής Εισήγησης της Μειοψηφίας του 1975 και αναμόρφωσε το θεσμό, που πήρε μορφή, ρόλο και περιεχόμενο που θα εκτεθούν αμέσως παρακάτω, ως το ισχύον δίκαιο του Προέδρου της Δημοκρατίας. Στις διαδοχικές εκλογές του 1989 (Ιουνίου και Νοεμβρίου) κανένα κόμμα δεν συγκέντρωσε αυτοδύναμη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Έτσι, συνέτρεξαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής των αναθεωρημένων πια διατάξεων του άρθρου 37 του Συντάγματος με διερευνητικές εντολές και προς τα τρία κόμματα. Τελικά, εφαρμόστηκε η διάταξη του τελευταίου εδαφίου της § 3 του άρθρου 37. Με συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας στις τελικές διαβουλεύσεις στην μεν πρώτη σχηματίστηκε κυβέρνηση διακομματική, στη δε δεύτερη κυβέρνηση οικουμενική. Επίσης, ως την παραίτηση της διακομματικής κυβέρνησης, τον Οκτώβριο του 1989, εφαρμόστηκε και η διάταξη για εκλογική κυβέρνηση με πρωθυπουργό έναν από τους τρεις Προέδρους των ανωτάτων δικαστηρίων, της επιλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η βαθιά πολιτική κρίση που αρχίζει το 1988 με κυρφαία στιγμή τη θέση σε κίνηση της διαδικασίας ποινικής δίωξης του τ. Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου και μελών του Υπουργικού Συμβουλίου (υπόθεση Κοσκωτά, υπόθεση παρακολούθησης τηλεφώνων, υπόθεση καλαμποκιού), κατέστησε ξανά επίκαιρη τη συζήτηση για τον («αποδυναμωμένο» πλέον) ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας.

[Η συζήτηση αυτή είναι με πληρότητα καταγραμμένη στην κριτική, αν και μαχητική κατά της αναθεώρησης, έρευνα του Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986. Μια κριτική αποτίμηση της νομικοπολιτικής σημασίας της*, 1989, ειδικά σ. 28-97 όπου και πλήρης βιβλιογραφία.]

III. Εκλογή και θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας

1. Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να εκλεγεί κάθε Έλληνας πολίτης, με τις προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 31 του Συντάγματος, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 33 διαδικασία.

2. α) *Εκλόγιμος* είναι ειδικότερα κατά το άρθρο 31 όποιος πληροί τις εξής προϋποθέσεις: 1) είναι Έλληνας πολίτης, 2) έχει την ελληνική ιθαγένεια τουλάχιστον πέντε χρόνια πριν από την ημέρα της εκλογής, 3) έχει πατέρα Έλληνα, 4) έχει συμπληρώσει το τεσσαρακοστό έτος της ηλικίας του και 5) έχει το δικαίωμα ψήφου.

β) *Μη εκλόγιμος* κατά το άρθρο 30 § 5 είναι: 1) Όποιος έχει εκλεγεί ήδη δύο φορές Πρόεδρος Δημοκρατίας ανεξάρτητα αν οι δύο προεδρικές περιοδοί ήταν συνεχείς ή όχι. 2) Αυτονόητη περίπτωση μη εκλογιμότητας προκύπτει από την καταδίκη του Προέδρου κατά το άρθρο 49, εφ' όσον τελικά η κατηγορία εναντίον του γίνει δεκτή και το ειδικό δικαστήριο τον καταδικάσει. 3) Απαγόρευση εκλογής, τέλος, περιέχει η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 32: Πρόεδρος της Δημοκρατίας που παραιτείται πριν από τη λήξη της θητείας του δεν μπορεί να λάβει μέρος στην εκλογή που επακολουθεί, εξαιτίας της παραίτησής του.

γ) Το άρθρο 30 § 2 ορίζει ότι το αξίωμα του Προέδρου είναι *ασυμβίβαστο* με οποιοδήποτε άλλο αξίωμα, θέση ή έργο.

3. *Αρμόδιο όργανο για την εκλογή* του Προέδρου είναι, κατά το άρθρο 32 § 1, η Βουλή. Οι προτάσεις για διευρυμένο όργανο εκλογής δεν έγιναν δεκτές. Ο τρόπος της εκλογής του (από τη Βουλή) σημαίνει πως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει συνήθως, ως πολιτικά νομιμοποιητική δύναμη, μια κομματικά συγκεκριμένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Το γεγονός ότι η θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι πενταετής ενώ η θητεία της Βουλής τετραετής δημιουργεί και το ενδεχόμενο μετά από βουλευτικές εκλογές, να πρέπει να συνυπάρξει με Κυβέρνηση που αντιτάχθηκε στην εκλογή του.

4. Η ψηφοφορία για την εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας ήταν, πριν από την αναθεώρηση του 1986, μυστική. Με την αναθεώρηση τροποποιήθηκε το άρθρο 32 § 1 και θέσπισε *ονομαστική*, δηλαδή *φανερή*, ψηφοφορία. Η τροποποίηση αυτή του Συντάγματος πρέπει να θεωρηθεί ορθή. Υπέρ της φανερής εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας —εφ' όσον βέβαια εκλέγεται από τη Βουλή— συνηγορούν μεταξύ άλλων και τα εξής επιχειρήματα (βλ. και Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, σ. 99 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 93 επ.):

α) Η εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας είναι μείζον *πολιτικό θέμα* ως προς το οποίο η στάση του βουλευτή δεν νοείται να είναι μυστική. Σωστά επισημαίνεται (Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, σ. 100), ότι είναι αντιφατικό ο βουλευτής να είναι μεν υποχρεωμένος να εκδηλώνει δημόσια την ενδεχόμενη διαφωνία

του με το κόμμα του κατά την ψήφιση των νόμων, την επικύρωση διεθνών συμβάσεων, την ψήφο εμπιστοσύνης κ.ο.κ., αλλά να μπορεί, ή πιο σωστά να υποχρεούται, να την αποκρύπτει κατά την εκλογή του αρχηγού του κράτους.

β) Τόσο ο παλαιός Κανονισμός της Βουλής (άρθρο 100 § 2 εδ. β) όσο και ο νέος (άρθρο 140 § 5) παρέχει αποκλειστικώς στα *πολιτικά κόμματα* το δικαίωμα της πρότασης υποψηφίων. (Contra ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 284 επ.) Αυτό το γεγονός καθιστά de facto ορατή τη στάση των βουλευτών. Άλλωστε η αρχή της μυστικότητας, που ίσχυε πριν από την αναθεώρηση, είχε παραβιασθεί το μεν έτος 1980 κατά την εκλογή του Κ. Καραμανλή, κατά την οποία οι βουλευτές της τότε αξιωματικής αντιπολίτευσης δήλωσαν —προφανώς φανερά!— «παρών», το δε έτος 1985, κατά την εκλογή του Χρ. Σαρτζετάκη, όταν η τότε αντιπολίτευση απέσχε, η δε πλειοψηφία, για να ελέγξει την οριακή της πλειοψηφία, χρησιμοποίησε έγχρωμα ψηφοδέλτια για την ορατότητα της στάσης των βουλευτών της κατά την ψηφοφορία (Βλ. Μ. ΣΤΕΦΑΝΙΔΗΣ, «Η εκλογή του Προέδρου της Ελληνικής Δημοκρατίας Χρήστου Σαρτζετάκη», 1987, αναδημοσίευση από τα επίσημα *Πρακτικά της Βουλής*).

5. Η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας ρυθμίζεται στο άρθρο 32 του Συντάγματος. Σύμφωνα με το άρθρο 140 § 5 ΚτΒ, προτάσεις για υποψηφίους μπορούν να κάνουν μόνο οι κοινοβουλευτικές ομάδες καθώς και η κατά το άρθρο 15 § 5 ΚτΒ ομάδα των ανεξάρτητων βουλευτών. Η ρύθμιση αυτή δεν μπορεί να ερμηνευθεί ότι αποκλείει υποψηφίους που αυτοπροτείνονται ή προτείνονται από άλλα πρόσωπα, διότι τότε θα προσέκρουε στο άρθρο 31 του Συντάγματος, το οποίο περιοριστικά απαριθμεί τις προϋποθέσεις εκλογιμότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας. Συζήτηση δεν προηγείται της εκλογής. Η εκλογή του Προέδρου είναι και ουσιαστικά και τυπικά έμμεση: ο Πρόεδρος εκλέγεται από τη Βουλή. Ανάλογα πάντως με την πολιτική συγκυρία και το συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, η εκλογή μπορεί να κλιμακωθεί από μία έως επτά φάσεις. Τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις εκλογής ρυθμίζει το άρθρο 32 §§ 3 και 4. Όπως θα δούμε ανάμεσα στην τρίτη και στην τέταρτη ψηφοφορία παρεμβάλλονται γενικές βουλευτικές εκλογές που έχουν, κατ' ανάγκη, ως πολιτικό επίκεντρο το θέμα της εκλογής του Προέδρου. Τότε όμως η διαδικασία της έμμεσης εκλογής μπορεί πολιτικά να μετασχηματισθεί σε άμεση, στο μέτρο που καταλήγει στην ανάδειξη Προέδρου με ουσιαστικά άμεση λαϊκή νομιμοποίηση. Ειδικότερα:

α) Στην πρώτη ψηφοφορία Πρόεδρος εκλέγεται όποιος συγκεντρώσει

την πλειοψηφία των *δύο τρίτων* του συνολικού αριθμού των βουλευτών (άρθρο 32 § 3 εδ. α: α φάση).

β) Εάν αυτή η πλειοψηφία δεν εξασφαλιστεί, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μετά πέντε ημέρες οπότε απαιτείται και πάλι η *ίδια πλειοψηφία* (άρθρο 32 § 3 εδ. β: β φάση).

γ) Εάν πάλι δεν συγκεντρωθεί η αναγκαία πλειοψηφία των δύο τρίτων, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μετά πέντε ημέρες, οπότε για την εκλογή αρκούν τα *τρία πέμπτα* του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 32 § 3 εδ. γ: γ φάση).

δ) Εάν και η τρίτη ψηφοφορία αποβεί άκαρπη, η Βουλή διαλύεται με διάταγμα που υπογράφει μόνος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και προκηρύσσονται εκλογές για την *ανάδειξη νέας Βουλής* (άρθρο 32 § 4 εδ. α: δ φάση).

ε) Η νέα Βουλή εκλέγει τώρα Πρόεδρο Δημοκρατίας εκείνον που συγκεντρώνει τα *τρία πέμπτα* των μελών της (άρθρο 32 § 4 εδ. β: ε φάση).

στ) Αν και στην ψηφοφορία αυτή δεν εκλεγεί Πρόεδρος Δημοκρατίας, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μετά από πέντε ημέρες, οπότε Πρόεδρος εκλέγεται όποιος συγκεντρώσει την *απόλυτη πλειοψηφία* του όλου αριθμού των βουλευτών (άρθρο 32 § 4 εδ. β: στ φάση).

ζ) Εάν, τέλος, και στη φάση αυτή κανείς δεν συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία, τότε η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται μετά πέντε ημέρες. Στην ψηφοφορία αυτή υποψήφιοι είναι μόνο οι δύο πρώτοι κατά σειρά της προηγούμενης και εκλέγεται ο *σχετικώς πλειοψηφήσας* (άρθρο 32 §§ 3 και 4: ζ φάση). Η έκτη αυτή ψηφοφορία στη Βουλή είναι και η μόνη στην οποία οι υποψήφιοι είναι επίσημα γνωστοί: Στις πέντε προηγούμενες ψηφοφορίες, οι υποψήφιοι δεν είναι επίσημα γνωστοί.

6. Η εκλογή γίνεται σε *ειδική συνεδρίαση που συγκαλείται από τον Πρόεδρο της Βουλής* έναν τουλάχιστον μήνα πριν από τη λήξη της θητείας του εν ενεργεία Προέδρου της Δημοκρατίας (άρθρο 32 § 1 εδ. α Σ. και 140 § 1 ΚτΒ). Σε περίπτωση οριστικής αδυναμίας, παραίτησης, θανάτου ή έκπτωσης, η σύγκληση της Βουλής για την εκλογή νέου Προέδρου γίνεται μέσα σε δέκα ημέρες το αργότερο μετά την πρόωρη λήξη της θητείας του προηγούμενου Προέδρου (άρθρο 32 § 1 εδ. β Σ. και άρθρο 140 § 2 ΚτΒ). Και στην περίπτωση πρόωρης λήξης της θητείας, η εκλογή του νέου Προέδρου της Δημοκρατίας γίνεται για *πλήρη* θητεία (άρθρο 32 § 2).

Η διατύπωση του άρθρου 32 § 1, κατά την οποία η εκλογή του (νέου) Προέδρου γίνεται *έναν τουλάχιστον μήνα πριν από τη λήξη της θητείας του εν ενεργεία Προέδρου* (βλ. και 140 § 1 ΚτΒ) έδωσε λαβή στη σκέψη,

ότι το Σύνταγμα δεν απαγορεύει η εκλογή Προέδρου να γίνεται σε χρόνο *αρκετά* ή και *πολύ προγενέστερο του ορίου του ενός μήνα*. Πολιτικά η άποψη αυτή εξυπηρέτησε έναν συγκεκριμένο σκοπό: η προεδρική εκλογή το έτος 1989 ήταν βέβαιο ότι δεν θα συγκέντρωνε την απαιτούμενη πλειοψηφία των εκατόν ογδόντα βουλευτών και σύμφωνα με το άρθρο 32 § 4 εδ. α θα είχαμε αυτοδίκαιη διάλυση της Βουλής. Επειδή επιδίωξη ενός των μεγάλων κομμάτων ήταν η (πρόωρη) διάλυση της Βουλής, προτάθηκε — για να μη λάβουν χώρα δύο διαδοχικές βουλευτικές εκλογές — η πρόκληση της διάλυσης με την πρόωρη, με βεβαιότητα ατελέσφορη, προεδρική εκλογή. Αυτή η μεθόδευση θα αποτελούσε *προφανή καταστρατήγηση του Συντάγματος*. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν θέλησε ποτέ ο θεσμός της προεδρικής εκλογής να χρησιμοποιείται ως λόγος διάλυσης της Βουλής και έτσι να μπορεί, ανάλογα με την πολιτική συγκυρία, να τοποθετείται σε πολιτικά «εύλογο» ή «εύθετο» χρόνο. Η διατύπωση «τουλάχιστον ένα μήνα» δεν σημαίνει, ότι ο Πρόεδρος της Βουλής είναι ελεύθερος να συγκαλέσει τη σχετική ειδική συνεδρίαση πριν από την προθεσμία χωρίς να υπάρχει θεσμικά αποχρών λόγος και πάντως η απόκλιση πρέπει να είναι η μικρότερη δυνατή. Συνταγματικά *ηθελημένος χρόνος* είναι κατ' αρχήν η τριακοστή ημέρα πριν από την εκπνοή της θητείας του εν ενεργεία Προέδρου. Η απόκλιση προϋποθέτει θεσμικά αξιόπιστη θεμελίωση. Υπέρ της άποψης αυτής συνηγορεί και το γεγονός ότι σε αντίθετη περίπτωση ο εν ενεργεία Πρόεδρος θα συνυπάρχει έως τη λήξη της θητείας των πέντε ετών με τον ήδη νεοεκλεγμένο Πρόεδρο Δημοκρατίας. Το πρόβλημα αυτό επιτείνεται εάν ο παλαιός Πρόεδρος θα μπορούσε να επανεκλεγεί, αλλά δεν προτάθηκε από τους εκπροσώπους της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Συνέπεια της αποδοχής αυτής της άποψης θα ήταν η ύπαρξη Προέδρου Δημοκρατίας με μειωμένο κύρος και με ουσιαστική αδυναμία να ασκήσει τις ρυθμιστικές του αρμοδιότητες. Η πρόωρη εκλογή *άλλου νέου* Προέδρου σημαίνει ένα είδος πρόωρης λήξης των ρυθμιστικών του δυνατοτήτων (βλ. σχετικά ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα Νέα*, 2.8.1989, Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Τα Νέα*, 12.8.1989, Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ, *Τα Νέα*, 5.8.1989 και Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Βήμα*, 13.8.1989).

7. *Εάν η Βουλή είναι απύουσα*, τότε γίνεται έκτακτη σύγκλησή της (άρθρο 32 § 5 εδ. α). Αν πάλι η Βουλή *έχει διαλυθεί*, η εκλογή αναβάλλεται, ώσπου να συγκροτηθεί σε σώμα η νέα λαϊκή αντιπροσωπεία, και συντελείται μέσα σε *είκοσι*, το βραδύτερο, *ημέρες από τη συγκροτήσή της* (άρθρο 32 § 5 εδ. β).

8. Από τη διατύπωση του άρθρου 33 § 2 προκύπτει πως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν μπορεί να αναλάβει την άσκηση των καθηκόντων του πριν δώσει ενώπιον της Βουλής τον σχετικό *όρκο*.

9. Η εκλογή Προέδρου Δημοκρατίας δεν προσβάλλεται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, εφ' όσον δεν αποτελεί πράξη διοικητικής αρχής [βλ. σχετική απόφαση ΣτΕ (Ολομ.) 2862/1985, ΕΕΝ 26 (1985), σ. 1030].

10. Η θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας *παραιτείται* σε δύο περιπτώσεις: α) Κατά το άρθρο 30 § 4 «σε περίπτωση πολέμου, η προεδρική θητεία παραιτείται έως τη λήξη του». β) Κατά το άρθρο 32 § 6, 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 αναδειχθεί νέος Πρόεδρος.

IV. Αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και απώλεια του προεδρικού αξιώματος

1. Την αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας για όλες τις περιπτώσεις που δεν ασκεί τα καθήκοντά του —αποδημία πέρα από δέκα ημέρες, θάνατος, παραίτηση, έκπτωση, κώλυμα άσκησης «για οποιοδήποτε λόγο»— ρυθμίζει το άρθρο 34. Το Σύνταγμα σιωπά για την περίπτωση, που η αποδημία στο εξωτερικό είναι συντομότερη των δέκα ημερών. Εάν το συγκεκριμένο έργο (π.χ. υπογραφή διαταγμάτων, υποδοχή διαπιστευτηρίων, έκδοση και δημοσίευση νόμων κ.ο.κ.) επιδέχεται ολιγοήμερη αναβολή, τότε δεν συντρέχει λόγος αναπλήρωσης. Αν προκύψει κρίσιμο θέμα και η άμεση επιστροφή είναι αδύνατη, τότε αναπληρώνεται, εφ' όσον πρόκειται για πράξη που δεν εμπίπτει σε θέματα *ανεπίδεκτα* αναπλήρωσης κατά το άρθρο 34 § 1 εδ. β.

2. Η προσωρινή αναπλήρωση γίνεται από τον Πρόεδρο της Βουλής ή, αν δεν υπάρχει Βουλή, από τον Πρόεδρο της τελευταίας Βουλής. Αν κι αυτός δεν υπάρχει ή αρνείται, αναπληρώνεται συλλογικά από την Κυβέρνηση. Το Σύνταγμα δεν προβλέπει πάντως την περίπτωση που ο Πρόεδρος της Βουλής αρνείται την αναπλήρωση. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να ισχύ-

σει αναλογικώς, ό,τι και στην ανυπαρξία ή άρνηση του Προέδρου της τελευταίας Βουλής.

3. Ο Αναπληρωτής Πρόεδρος ασκεί κατ' αρχήν όλες τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας. Το Σύνταγμα, με την εξαιρετική διάταξη του άρθρου 34 § 1 εδ. β, θεσπίζει τις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες δεν επιτρέπεται η αναπλήρωση των προεδρικών αρμοδιοτήτων. Υπό την έννοια αυτή ο Πρόεδρος της Βουλής ως προσωρινός Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί πλήρως τις αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα για τον «μόνιμο» ή «κανονικό» Πρόεδρο της Δημοκρατίας. «Δεν πρόκειται για έναν Πρόεδρο της Βουλής, στον οποίο προστίθενται κάποιες νέες αρμοδιότητες, αλλά για έναν Πρόεδρο της Δημοκρατίας από τον οποίο αφαιρούνται ορισμένες» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 9).

Οι περιπτώσεις των αρμοδιοτήτων που δεν επιτρέπεται να ασκήσει ο Αναπληρωτής, σύμφωνα με το άρθρο 34 § 1 εδ. β, είναι οι εξής:

α) Οι διατάξεις για τη διάλυση της Βουλής, με εξαίρεση την περίπτωση του άρθρου 32 § 4, δηλαδή όταν δεν επιτυγχάνεται κατά την τρίτη ψηφοφορία εκλογής Προέδρου Δημοκρατίας. Συνεπώς, ο Αναπληρωτής δεν μπορεί να διαλύσει τη Βουλή στις περιπτώσεις των άρθρων 37 § 3 εδ. γ, 41 § 2 εδ. α, 38 § 1 και 41 § 1 εδ. α (βλ. παραπάνω § 14 VIII, 5 επ.). Αντιθέτως, ο Αναπληρωτής Πρόεδρος ασκεί την αρμοδιότητα έκδοσης διατάγματος για τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, μετά την παρέλευση των τεσσάρων ετών (άρθρο 53 § 1).

β) Οι διατάξεις «για την παύση της Κυβέρνησης... κατά τις διατάξεις του άρθρου 38 § 2...» δεν ισχύουν μετά την αναθεώρηση του 1986. Η αρμοδιότητα παύσης της Κυβέρνησης δεν υφίσταται πλέον μετά την αναθεώρηση, και έτσι *εσφαλμένως το άρθρο 34 § 1 εδ. β* αναφέρεται στο παλαιό άρθρο 38 § 2 του Συντάγματος 1975, το οποίο έχει τροποποιηθεί, καταργώντας την αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να παύει την Κυβέρνηση. Το ισχύον άρθρο 38 στην ερμηνευτική του δήλωση ορίζει: «Η διάταξη της παραγράφου 2 εφαρμόζεται και σε περίπτωση αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 34». Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 34 § 1 εδ. β και 38 § 2 και της ερμηνευτικής δήλωσης του άρθρου 38 προκύπτει ότι: ο Αναπληρωτής Πρόεδρος έχει, μεταξύ άλλων, και τις αρμοδιότητες να διορίζει Πρωθυπουργό αυτόν που προτείνει η κοινοβουλευτική ομάδα του κόμματος (άρθρο 38 § 2), να απαλλάσσει την Κυβέρνηση από τα καθήκοντά της εάν παραιτηθεί ή εάν η Βουλή αποσύρει την εμπιστοσύνη της (άρθρο 38 § 1) και επίσης ασκεί όλες τις προεδρικές αρμοδιότητες που απορρέουν από την εφαρμογή του

άρθρου 37 για την ανάδειξη Κυβέρνησης (βλ. για το τελευταίο και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 9 και 21).

γ) Οι διατάξεις που αφορούν την προσφυγή σε δημοψήφισμα, σύμφωνα με το άρθρο 44 § 2. Ο Αναπληρωτής Πρόεδρος δεν έχει, συνεπώς, την αρμοδιότητα να προκηρύσσει συμβουλευτικό ή νομοθετικό δημοψήφισμα.

4. Η αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας Κ. Καραμανλή από τον τότε Πρόεδρο της Βουλής Ι. Αλευρά, που έγινε λόγω της πρόωρης παραίτησης του πρώτου στις 10.3.1985, ανέδειξε σοβαρό ερμηνευτικό πρόβλημα. [Για το θέμα αυτό βλ. αναλυτικά την κυβερνητική πρόταση, τις θέσεις των συνταγματολόγων και όλα τα σχετικά κείμενα, στο Γ. ΑΝΑΣΤΑΣΙΑΔΗΣ (επιμέλεια), «Το χρονικό της συνταγματικοπολιτικής έντασης», ΔΠολ 10 (1985).] Μετά την πρόωρη παραίτηση του Κ. Καραμανλή, επειδή ήταν γνωστό ότι η πλειοψηφία των κομμάτων που θα στήριζαν τον προβαλλόμενο ως υποψήφιο Χρ. Σαρτζετάκη ήταν οριακή (πράγματι τελικά εξελέγη με 180 ψήφους), τέθηκε το κρίσιμο για την επίτευξη της αναγκαίας πλειοψηφίας θέμα, του κατά πόσον ο Αναπληρωτής Πρόεδρος Δημοκρατίας είχε το δικαίωμα να ασκήσει το βουλευτικό του λειτουργήμα κι επομένως και να λάβει μέρος στην ψηφοφορία για την ανάδειξη νέου Προέδρου της Δημοκρατίας. Σωστά κατά τη γνώμη μας υποστηρίχθηκε, ότι ο Αναπληρωτής Πρόεδρος δεν είχε το δικαίωμα συμμετοχής στην ψηφοφορία και ότι επομένως η εκλογή του Χρ. Σαρτζετάκη δεν είχε συντελεσθεί.

[Βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Ελευθεροτυπία*, 12.3.85, Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Έθνος*, 12.3.85, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Ελευθεροτυπία*, 12.3.85, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Βήμα*, 13.3.85. Ήδη βλ. τον εκτενή και έντονο διάλογο των Α. ΜΑΝΕΣΗ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Ο θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα, *ΝοΒ* 39 (1991), σ. 1-41 και ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Η αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας και η δοκιμασία της ερμηνείας του Συντάγματος, *ΝοΒ* 39 (1991), σ. 1313-1339.]

5. Είναι αυτονόητο, ότι ο Αναπληρωτής Πρόεδρος δεν εκπίπτει από το βουλευτικό αξίωμα αλλά απλώς δεν το ασκεί κατά τη διάρκεια της αναπλήρωσης. Σύμφωνα με τους Α. ΜΑΝΕΣΗ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, σ. 20, «...η αναστολή άσκησης των συναφών με τις παραπάνω ιδιότητες αρμοδιοτήτων του είναι εντελώς πρόσκαιρη: αυτές αδρανούν, “χειμάζουν” κατά το σύντομο άλλωστε χρονικό διάστημα που το συγκεκριμένο πρόσωπο έχει προσωρινά την ιδιότητα Προέδρου της Δημοκρατίας». Τίθεται, βέβαια, το εύλογο ερώτημα (ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π.), αν ο αναπληρωτής του Προέδρου της Δημοκρατίας μπορεί να μετέχει στις εκλογές ως υποψήφιος βουλευτής. Στην περίπτωση

αρνητικής απάντησης φτάνουμε στην ανάγκη της «διπλής» αναπλήρωσης από δύο διαφορετικά πρόσωπα, γιατί μετά τις εκλογές, που ενδέχεται να μεσολαβήσουν, θα εκλεγεί άλλος Πρόεδρος της Βουλής, που θα κληθεί να αναπληρώσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

6. Οι περιπτώσεις απώλειας του προεδρικού αξιώματος ρυθμίζονται περιοριστικά από το Σύνταγμα. Αυτές είναι: α) η παραίτηση (άρθρο 34 § 1), β) ο θάνατος (άρθρο 34 § 1), γ) έκπτωση μετά από τη διαδικασία του άρθρου 49, δ) οριστική αδυναμία άσκησης των καθηκόντων που διαπιστώνει η Βουλή κατά το άρθρο 34 § 2.

V. Αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας

1. Πριν εξεταστεί ειδικότερα το θέμα των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας πρέπει να επισημανθεί και να εξαρθεί ένας θεμελιακός κανόνας του Συντάγματος που διέπει την ερμηνεία όλων των σχετικών συνταγματικών διατάξεων. Κατά το άρθρο 50, «ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι με αυτό». Αντίστοιχη διάταξη περιείχε και το Σύνταγμα της 1.1.1952 για τον Βασιλέα (βλ. άρθρο 44). Ειδικότερα:

α) Στά πλαίσια της βασιλευόμενης Δημοκρατίας ο σχετικός κανόνας υπήρξε έκφραση κατοχύρωσης των αρμοδιοτήτων των δημοκρατικά νομιμοποιημένων οργάνων (Εκλογικό Σώμα, Βουλή, Κυβέρνηση) και συνακόλουθα της *λαϊκής κυριαρχίας*. Διατηρεί όμως τη σημασία του ο κανόνας αυτής και ως προς τον αιρετό ανώτατο άρχοντα. Παρά τη σημαντική πολιτική και πολιτευματική διαφορά μεταξύ κληρονομικού και αιρετού ανώτατου άρχοντα στο πεδίο της νομιμοποίησης, ο κανόνας του άρθρου 50 εκφράζει μια εύλογη επιφυλακτικότητα απέναντι στα *μονοπρόσωπα* όργανα, ιδίως όταν η πολιτική τους νομιμοποίηση είναι μόνο έμμεση, όπως στην περίπτωση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον δίκαιο. Αντίθετα με τα πολυπρόσωπα όργανα (π.χ. τη Βουλή), η λειτουργία του μονοπρόσωπου θεσμού στερείται την εγγύηση που προσφέρει η δυνατότητα του αμοιβαίου εσωτερικού ελέγχου μεταξύ των (πολλών) φορέων που στελεχώνουν το θεσμό.

β) Ο κανόνας του άρθρου 50 περιέχει νόημα αυτονόητο. Και χωρίς το άρθρο 50 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αλλά και άλλα όργανα, όπως π.χ.

η Κυβέρνηση, δεν μπορεί να έχει άλλες αρμοδιότητες εκτός από εκείνες που προβλέπει το Σύνταγμα. Ο κοινός νομοθέτης και χωρίς το άρθρο 50 δεν θα μπορούσε να αλλοιώσει το σύστημα των συνταγματικά θεσπισμένων αρμοδιοτήτων. Κατά τούτο πρέπει να αναζητηθεί ο ειδικότερος νομικός λόγος της θέσπισης αυτού του κανόνα που αφορά αποκλειστικά και μόνο τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας.

γ) Εκκινώντας από τη σαφή διαφορά βαθμού πολιτικής νομιμοποίησης που υπάρχει μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας αφ' ενός και της Βουλής (αλλά και της Κυβέρνησης) αφ' ετέρου, το άρθρο 50 περιέχει εκτός από το προφανές κανονιστικό του περιεχόμενο και *κανόνα ερμηνευτικό*. Ιδίως η λέξη «ρητά» σημαίνει πρώτον, ότι η καταγραφή των προεδρικών αρμοδιοτήτων είναι *αυστηρά περιοριστική*, αποκλείει δηλαδή «αναλογική συναγωγή» άλλων συναφών αρμοδιοτήτων και δεύτερον, ότι η ερμηνεία των νομικά τυποποιημένων αρμοδιοτήτων του οφείλει να είναι *συσταλτική*.

δ) Το άρθρο 50 δεν αναφέρεται ρητά στο άρθρο 110 ως κανόνας που έχει εξαιρεθεί από τη δυνατότητα αναθεώρησης. Η αναγωγή του όμως στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας αλλά και η, ως προς το πολίτευμα, οροθετική του απέναντι στο *προεδρικό* σύστημα λειτουργία επιβάλλει να δεχθούμε πως συγκαταλέγεται μεταξύ των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων του Συντάγματος.

2. Τις αρμοδιότητες του αρχηγού της πολιτείας κατατάσσει η δόκιμη διδασκαλία του Συνταγματικού Δικαίου, σε νομοθετικές, εκτελεστικές ή διοικητικές και στις σχετικές με τη δικαστική λειτουργία. (Βλ. αντί πολλών, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 126 επ.) Κριτήριο για τη διάκριση αυτή ήταν και είναι η συμμετοχή του αρχηγού της πολιτείας στην άσκηση των επιμέρους πολιτειακών λειτουργιών και οι σχέσεις του με τα άλλα πολιτειακά όργανα, ιδίως με τη Βουλή και την Κυβέρνηση. Η κατάταξη αυτή δεν σημαίνει πως οι αρμοδιότητες του αρχηγού της πολιτείας έχουν, από την άποψη της πολιτικής τους βαρύτητας και της σημασίας τους, ίση μεταξύ τους για τη λειτουργία του πολιτεύματος αξία.

3. Οι προεδρικές αρμοδιότητες θα μπορούσαν να καταταγούν με βάση μια ποικιλία και άλλων κριτηρίων. Πρακτικά σημαντική είναι και η διάκριση ανάμεσα στις αρμοδιότητες που ασκεί *αυτοτελώς* ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, χωρίς δηλαδή τη σύμπραξη άλλου οργάνου (αυτοτελείς αρμοδιότητες), και τις αρμοδιότητες για την άσκηση των οποίων απαιτείται *σύμπραξη άλλου οργάνου* (μη αυτοτελείς αρμοδιότητες). Η αναγκαία αυτή

σύμπραξη παίρνει τη μορφή της προσυπογραφής των πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας από τον αρμόδιο Υπουργό, τον Πρωθυπουργό ή το Υπουργικό Συμβούλιο. Στη συνέχεια εξετάζονται κατά σειρά οι νομοθετικές (παρακάτω 4-8), οι διοικητικές (παρακάτω 9), οι δικαστικές (παρακάτω 10) και τέλος οι ρυθμιστικές (παρακάτω 11-14) αρμοδιότητές του.

4. Οι νομοθετικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας έχουν συρρικνωθεί με την αναθεώρηση του 1986. Βέβαια το άρθρο 26 § 1, κατά το οποίο «η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας», δεν αναθεωρήθηκε και ούτε θα μπορούσε να αναθεωρηθεί εφ' όσον εμπίπτει, σύμφωνα με το άρθρο 110 § 1 στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις. Αναθεωρήθηκε όμως ο τρόπος και η έκταση της συμμετοχής του Προέδρου της Δημοκρατίας στην παραγωγή κανόνων δικαίου όπως ήταν οργανωμένοι στο άρθρο 42. Έτσι μετά την αναθεώρηση, η σύμπραξη του Προέδρου στην εν γένει νομοθετική λειτουργία της πολιτείας περιορίζεται αφ' ενός στην έκδοση και δημοσίευση του νόμου, όπου λειτουργεί ως παράγων της εκτελεστικής εξουσίας και αφ' ετέρου στο δικαίωμα της αναπομπής (βλ. παρακάτω 5). Ειδικότερα:

α) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, κατά το άρθρο 42 § 1 εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που ψηφίζει η Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους. Με την έκδοση του ψηφισμένου από τη Βουλή νόμου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας πιστοποιεί τόσο τη γνησιότητα του νόμου, δηλαδή την ταυτότητα του υπό έκδοση κειμένου με εκείνο που ψηφίστηκε, όσο και την τήρηση της από το Σύνταγμα προβλεπόμενης διαδικασίας (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση*, σ. 65 και αναλυτικά, Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, «Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 72 επ. με εκτενή βιβλιογραφική τεκμηρίωση). Βέβαια η πράξη της έκδοσης δεν αποτελεί σύμπραξη του Προέδρου κατά τη θέσπιση κανόνων δικαίου, όπως συνέβαινε με το θεσμό της κύρωσης (βλ. αμέσως παρακάτω γ). Η έκδοση είναι διαδικαστική πράξη του Προέδρου, ο οποίος λειτουργεί ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας. Η άσκηση αυτής της αρμοδιότητας είναι αναγκαία για τη «νομικά έγκυρη γένεση» του νόμου (Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 72), και υπό την έννοια αυτή αποτελεί σύμπραξη του αρχηγού του κράτους στη συνολική διαδικασία παραγωγής του νόμου. Με την έκδοση ο νόμος καθίσταται ισχύον δίκαιο, παράγει όμως έννομα αποτελέσματα μόνο από τη στιγμή που θα δημοσιευθεί στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*.

β) Δημοσίευση είναι η πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας, με την οποία εντέλλεται την καταχώριση του νόμου στην *Εφημερίδα της Κυβερ-*

νήσεως. Δεν θα ήταν νοητό ένας κανόνας δικαίου να παράγει έννομα αποτελέσματα, εάν δεν δημιουργηθούν προηγουμένως οι προϋποθέσεις της γνωστοποίησης του περιεχομένου του στους πολίτες. Γι' αυτό, η τυπική ισχύς του νόμου αρχίζει με την έκδοσή του, και η ουσιαστική του ισχύς, σύμφωνα με το άρθρο 103 Εισ.Ν.Α.Κ., αρχίζει δέκα ημέρες μετά τη δημοσίευσή του. Ενώ όμως εννοιολογικά, όπως μόλις είδαμε, η δημοσίευση διακρίνεται σαφώς από την έκδοση του νόμου, στην πρακτική οι δύο αυτές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας ασκούνται ταυτοχρόνως, *uno actu*. Έτσι η δημοσίευση του νόμου στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως* αρχίζει με την εξής φράση: «Ο Πρόεδρος της Ελληνικής Δημοκρατίας: Εκδίδομε τον ακόλουθο νόμο που ψήφισε η Βουλή...». Μετά την παράθεση του κειμένου του νόμου ακολουθεί πάντοτε η εξής φράση: «Παραγγέλλομε τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και την εκτέλεσή του ως νόμου του κράτους». Η πράξη αυτή του Προέδρου της Δημοκρατίας υπογράφεται βέβαια από τον ίδιο, προσυπογράφεται όμως, κατά το άρθρο 35 § 1, από τον αρμόδιο Υπουργό.

[Αντίθετη άποψη υποστηρίζει ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Σκέψεις γύρω από την κύρωση, έκδοση και δημοσίευση των νόμων», *ΕΑΔΔ* 25 (1981), σ. 221. Σύμφωνα με την άποψη αυτή δεν απαιτείται προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού αφού ο κανόνας του άρθρου 35 § 1 αναφέρεται στις πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας ως οργάνου της εκτελεστικής λειτουργίας. Νομίζουμε, ότι η πρωτότυπη και ενδιαφέρουσα αυτή άποψη προσκρούει στον *αποκλειστικό χαρακτήρα* που έχει η απαρίθμηση των περιπτώσεων όπου δεν απαιτείται προσυπογραφή στο άρθρο 35 § 2. Ειδικότερα το άρθρο 35 § 2 περ. δ εξαιρεί από τον κανόνα της προσυπογραφής την αναπομπή κατά το άρθρο 42 § 1 (βλ. παρακάτω 5), *περιορίζει* δηλαδή την εξαίρεση μεταξύ των τριών αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας που προβλέπει το άρθρο 42 (έκδοση, δημοσίευση, αναπομπή) *αποκλειστικά και μόνο στην αναπομπή*.]

γ) Κατά το άρθρο 42 § 1, πριν από την αναθεώρηση του 1986 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας όχι μόνο είχε τις αρμοδιότητες της έκδοσης και της δημοσίευσης αλλά πριν απ' όλα την αρμοδιότητα της *κύρωσης* του νόμου. Με την κύρωση ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκούσε καθαρώς *νομοθετική αρμοδιότητα*, λειτουργούσε δηλαδή ως όργανο και παράγοντας της *νομοθετικής λειτουργίας*, νομιμοποιημένος να ελέγχει όχι μόνο την τυπική και ουσιαστική συνταγματικότητα των νόμων, αλλά και τη σκοπιμότητά τους (βλ. σχετικά Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 65 επ.).

αα) Την ίδια αρμοδιότητα κύρωσης προέβλεπε το άρθρο 36 του Συντάγματος του 1952 για το Βασιλέα. Γι' αυτή την αρμοδιότητα του Βασιλέα

όμως κρίθηκε, ότι είχε χάσει το ουσιαστικό της περιεχόμενο και ήταν μόνο τυπική.

ββ) Παρά την ιστορικά αυτή υπαγορευμένη αποδυνάμωση του αρχηγού του κράτους ως παράγοντα της νομοθετικής λειτουργίας, το Σύνταγμα του 1975 επανενεργοποιεί και ουσιαστικοποιεί το θεσμό της κύρωσης. Έτσι το Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 1986 αντί να αναθέτει την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας στον μοναδικό κατά τη δημοκρατική αρχή φορέα της, στη λαϊκή αντιπροσωπεία, καθιστούσε νομοθετικό παράγοντα και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, ακολουθώντας απαρχαιωμένα μοναρχικά πρότυπα, κατά το προηγούμενο του δικτατορικού συνταγματικού κειμένου του 1973 (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Θεωρία και Πράξη*, σ. 613). Εύλογα ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 1986 εναρμονίζει το γράμμα του Συντάγματος με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και αναιρεί την αφύσικη ισότιμη «συγκατοίκηση» Βουλής και Προέδρου κατά τη διαδικασία παραγωγής των νόμων καταργώντας την αρμοδιότητα κύρωσης του νόμου (βλ. Α. ΠΕΠΙΟΝΗΣ, σ. 151 επ.). Για τους λόγους αυτούς η κατάργηση της κυρωτικής αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν έχει απλά «διαπιστωτικό» χαρακτήρα, όπως από έγκυρη πλευρά υποστηρίχθηκε (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 64). Ακριβώς επειδή είχε, πριν από το Σύνταγμα του 1985 καταστεί «απλώς τύπος», με το Σύνταγμα του 1975 *αναβίωσε* αυτή η κυρωτική αρμοδιότητα και ακριβώς γι' αυτό εύλογα *καταργήθηκε* με την αναθεώρηση του 1986.

γγ) Υποστηρίχθηκε κατά την αναθεώρηση του 1986 από την Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ, ότι το άρθρο 42 § 1 δεν υπόκειται σε αναθεώρηση ως προς την *κύρωση*, αφού ο θεσμός αυτός είναι η κυριότερη εξειδίκευση του άρθρου 26 § 1 που ορίζει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως παράγοντα της νομοθετικής λειτουργίας και που σύμφωνα με το άρθρο 110 § 1 δεν αναθεωρείται. Σωστά όμως αντέταξε ο Α. ΠΕΠΙΟΝΗΣ, ότι το άρθρο 26 κυρίως θεσπίζει την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών και πάντως δεν επιτρέπει τη συναγωγή *μιας μόνο εκδοχής* για την οργάνωση και οροθέτηση της σύμπραξης του Προέδρου της Δημοκρατίας στη νομοθετική λειτουργία (βλ. Α. ΠΕΠΙΟΝΗΣ, *Η συνταγματική αναθεώρηση*, σ. 151 επ.). Άλλωστε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διατηρεί σημαντικές νομοθετικές αρμοδιότητες κατά το άρθρο 43 και 44 § 1.

5. Το άρθρο 42 παρέχει στον Πρόεδρο το δικαίωμα *αναπομπής του ψηφισμένου νόμου στη Βουλή*. Το δικαίωμα αναπομπής μπορεί να ασκηθεί, μέσα στα χρονικά πλαίσια που το Σύνταγμα παρέχει για την έκδοση και δημοσίευση των νόμων, δηλαδή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή του,

και πρέπει να συνοδεύεται από έκθεση των λόγων της αναπομπής (άρθρο 42 § 1). Νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου, που αναπέμπεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας στη Βουλή, εισάγεται στην Ολομέλεια του σώματος και, εφ' όσον ψηφισθεί και πάλι, τη φορά αυτή όμως από την απόλυτη πλειοψηφία του συνολικού αριθμού των βουλευτών, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι υποχρεωμένος να το εκδώσει και να το δημοσιεύσει μέσα σε δέκα ημέρες από την επιψήφισή του (άρθρο 42 § 2). Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ο οποίος αποφασίζει να κάνει χρήση της αρμοδιότητας που του παρέχει το άρθρο 42 έρχεται σε σύγκρουση με την κυβερνητική κοινοβουλευτική πλειοψηφία, αφού με την αναπομπή μπορεί να αναστέλλει, εδώ παροδικά, το κυβερνητικό έργο. Ειδικότερα:

α) Με το θεσμό της αναπομπής το Σύνταγμα παρέχει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας την κορυφαία δυνατότητα παρέμβασής του στην κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία. Η παρέμβαση αυτή μπορεί να συντελεστεί μόνο μετά την ολοκλήρωση της νομοθετικής απόφασης της Βουλής, όταν ο ψηφισμένος νόμος υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για έκδοση και δημοσίευση. Τη διαδικασία υποβολής του ψηφισμένου από τη Βουλή νόμου προβλέπει το άρθρο 104 § 7 ΚτΒ. Η προθεσμία του μήνα υπολογίζεται από την ημέρα που ψηφίστηκε ο νόμος από τη Βουλή.

β) Κατά το άρθρο 35 § 2 περ. δ, η πράξη της αναπομπής δεν χρειάζεται την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού. Αποτελεί αυτοτελή αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας.

γ) Με την αναπομπή το σχέδιο νόμου εισάγεται κατά το άρθρο 42 § 2 στην Ολομέλεια της Βουλής όπου δεν ακολουθείται πλέον η συνήθης διαδικασία ψήφισης των νόμων κατά το άρθρο 72 § 1, αλλά η διαδικασία του άρθρου 72 § 2 (σύζήτηση και ψήφιση δύο φορές και σε δύο συνεδριάσεις που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον δύο ημέρες), κι αυτό λόγω της σημασίας που το Σύνταγμα αποδίδει στη διαφωνία του Προέδρου της Δημοκρατίας με το νομοσχέδιο. (Βλ. ειδικότερα, Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 67.)

δ) Κατά το άρθρο 42 § 1, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αναπέμποντας, υποχρεούται να εκθέσει και τους λόγους της αναπομπής. Έτσι τίθεται το ζήτημα, για ποιους λόγους δικαιούται ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας να ασκήσει την αρμοδιότητα της αναπομπής. Το νόημα του θεσμού της αναπομπής κατά το άρθρο 42 § 1 εδ. β υπακούει και επομένως οροθετείται από τα πλαίσια της συνολικής συμμετοχής και παρέμβασης του Προέδρου της Δημοκρατίας στην κοινοβουλευτική νομοθετική λειτουργία. Τα όρια αυτά προκύπτουν από το θεσμό της έκδοσης (βλ. παραπάνω 4). Έτσι, σύμφωνα με το πριν από την αναθεώρηση του 1986 νομικό καθεστώς, κατά το οποίο δηλαδή ο Πρόεδρος είχε αρμοδιότητα κύρωσης, δηλαδή ισότιμης νομοθε-

τικής συμμετοχής, η αναπομπή μπορούσε να γίνει τόσο για λόγους πολιτικής του διαφωνίας με τη νομοθετική επιλογή της Βουλής όσο και για λόγους τυπικής και ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 67 και Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 78 επ. με λεπτομερή τεκμηρίωση). Αντίθετα, κατά το ισχύον πια δίκαιο η αναπομπή —που σημαίνει άρνηση έκδοσης— επιτρέπεται αποκλειστικά και μόνο για τα θέματα, τα οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δικαιούται και υποχρεούται να ελέγξει κατά την έκδοση του νόμου. Σύμφωνα με την κρατούσα και κατά τη γνώμη μας σωστή άποψη, έκδοση είναι η διαβεβαίωση «ότι ο νόμος ψηφίστηκε από τη Βουλή και μάλιστα σύμφωνα με την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα διαδικασία» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 65). Τότε όμως, και η αναπομπή μπορεί να γίνει μόνο για λόγους τυπικής αντισυνταγματικότητας.

αα) Το βασικό επιχείρημα υπέρ του περιορισμού του ελέγχου στην τυπική συνταγματικότητα προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 50 και 42 §§ 1 και 2. Εφ' όσον η έκδοση αποτελεί πιστοποίηση της ταυτότητας του νόμου με ό,τι ψήφισε η Βουλή και της τήρησης των διαδικαστικών κανόνων, η αναπομπή δεν μπορεί, ως τμήμα του συστήματος σύμπραξης του Προέδρου της Δημοκρατίας στην παραγωγή του (τυπικού) νόμου, να υπερβεί το ουσιαστικό περιεχόμενο της έκδοσης.

ββ) Σωστά επισημαίνεται, πως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, εφ' όσον υπέχει ποινική ευθύνη για παραβίαση με πρόθεση του Συντάγματος (άρθρο 49 § 1), οφείλει «να μεριμνά για την τήρησή του» (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 67). Νομίζομε όμως, πως ούτε από το άρθρο 49 § 1 ούτε ακόμη και από το άρθρο 33 § 1 περί του όρκου του να τηρεί πιστά το Σύνταγμα δεν μπορούν να αναδειχθούν νέες αρμοδιότητες ή να ερμηνευτούν διασταλτικά οι προβλεπόμενες.

γγ) Επίσης σωστά σημειώνεται, πως η αναπομπή αποτελεί veto με χαρακτηρισά αναβλητικό και πάντως όχι οριστικό, αφού τελικά την ουσιαστική συνταγματικότητα του νόμου θα κρίνουν, κατά τα άρθρα 87 § 2 και 93 § 4, τα δικαστήρια (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *ό.π.*, σ. 67). Ούτε αυτή η σκέψη στηρίζει, κατά τη γνώμη μας, την επέκταση του ελέγχου στην ουσιαστική συνταγματικότητα. Αναπομπές νόμων με αιτιολογία τις απόψεις του Προέδρου της Δημοκρατίας για την ερμηνεία του Συντάγματος δεν συμβάλλουν στη διαφύλαξη της *auctoritas* του Προέδρου και εμπεριέχουν τον κίνδυνο της συχνής απόρριψης των απόψεών του από τα δικαστήρια. (Βλ. όμως και την πρωτότυπη αποκλίνουσα άποψη της Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 83 επ. που επιχειρηματολογεί υπέρ της δυνατότητας ελέγχου και της ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας όταν αυτή προκύπτει από μια «δέσμη κριτη-

ρίων». Για την άποψη ότι η αναπομπή μπορεί να γίνει μόνο για λόγους ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας, βλ. και ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 270 επ.)

ε) Εάν ο μήνας παρέλθει χωρίς να γίνει αναπομπή, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *υποχρεούται* να εκδώσει και να δημοσιεύσει το νόμο. Εάν αρνηθεί, συντρέχει η κατά το άρθρο 49 § 1 ποινική του ευθύνη για «παραβίαση, με πρόθεση, του Συντάγματος». Η αντισυνταγματική άρνηση του Προέδρου της Δημοκρατίας να εκδώσει και να δημοσιεύσει το νόμο επιφέρει ματαίωση του νόμου που μόνο με μια εξ αρχής νέα νομοθετική πρωτοβουλία μπορεί να ψηφιστεί και να υποβληθεί —πάλι— για έκδοση και δημοσίευση (βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 86-87 με λεπτομερή τεκμηρίωση).

στ) Το δικαίωμα της αναπομπής σωστά χαρακτηρίστηκε και ως «έκφραση της αντισταθμιστικής λειτουργίας του Προέδρου της Δημοκρατίας στο πεδίο της νομοπαραγωγικής διαδικασίας» (Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *ό.π.*, σ. 63). Ακριβώς εδώ αναδεικνύονται τα συστηματικά όρια που μπορεί να έχει η εννοιολογική διάκριση των προεδρικών αρμοδιοτήτων σε στεγανές μεταξύ τους κατηγορίες. Έτσι η αναπομπή έχει διττό ασφαλώς χαρακτήρα. Αποτελεί τόσο συμμετοχή στη νομοπαραγωγική διαδικασία όσο και έκφραση της ρυθμιστικής —εδώ αντισταθμιστικής— λειτουργίας του προεδρικού θεσμού.

6. Στις νομοθετικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας περιλαμβάνεται και η *έκδοση των κανονιστικών διαταγμάτων* κατά το άρθρο 43 (βλ. § 14, VII, 8).

7. α) Πριν από την αναθεώρηση του 1986 κρίσιμος ήταν ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας στην περίπτωση της κήρυξης της χώρας σε *κατάσταση ανάγκης*. Το παλαιό άρθρο 48 § 1 έδινε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας το δικαίωμα, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αναστέλλει τις διατάξεις του Συντάγματος που προστατεύουν τα σπουδαιότερα θεμελιώδη δικαιώματα, να θέτει σε ισχύ το νόμο περί καταστάσεως πολιορκίας και να συστήνει εξαιρετικά δικαστήρια. Για την εφαρμογή του άρθρου 48 έπρεπε να εκδοθεί προεδρικό διάταγμα το οποίο προσυπογραφόταν από το Υπουργικό Συμβούλιο σε περίπτωση πολέμου ή επιστράτευσης λόγω εξωτερικών κινδύνων, ή μόνο από τον Πρωθυπουργό σε περίπτωση σοβαρής διαταραχής ή έκδηλης απειλής κατά της δημόσιας τάξης και ασφάλειας του κράτους από εσωτερικούς κινδύνους. Σύμφωνα με την § 2 του παλαιού άρθρου 48, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μετά την έκδοση του διατάγματος που κήρυσσε την κατάσταση ανάγκης, μπορούσε να λαμβάνει, ως α-

ποκλειστικώς αρμόδιος, όλα τα αναγκαία νομοθετικής ή διοικητικής φύσης μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης και την ταχύτερη αποκατάσταση της λειτουργίας των συνταγματικών θεσμών (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, §§ 18, 6).

β) Μετά την αναθεώρηση του 1986, ο ρόλος του Προέδρου έγινε τελείως τυπικός, εφ' όσον η σχετική αρμοδιότητα μεταβιβάστηκε στη Βουλή. Πράγματι, το ισχύον, μετά την αναθεώρηση του 1986, άρθρο 48 § 1 ορίζει ότι η Βουλή με απόφασή της, που λαμβάνεται ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, θέτει σε εφαρμογή το νόμο για την κατάσταση πολιορκίας, υπό τις συνθήκες που ορίζει το Σύνταγμα. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δημοσιεύει την απόφαση της Βουλής. Κατά το ισχύον άρθρο 48 § 5, μετά την αναθεώρηση, *ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μόνο ύστερα από πρόταση της Κυβέρνησης, μπορεί να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου* (βλ. § 14, VII, 8) για την αντιμετώπιση της κατάστασης ανάγκης. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται για κύρωση στη Βουλή.

8. Στις νομοθετικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας υπάγεται και η προκήρυξη δημοψηφίσματος κατά το άρθρο 44 § 2 του Συντάγματος. Η *προκήρυξη δημοψηφίσματος* για κρίσιμο εθνικό θέμα ή για ψηφισμένο νομοσχέδιο σχετικό με σοβαρό κοινωνικό ζήτημα είναι *υποχρεωτική για τον Πρόεδρο*, εφ' όσον αποφασίσει θετικά η απόλυτη πλειοψηφία της Βουλής στην πρώτη περίπτωση, είτε η πλειοψηφία των τριών πέμπτων των βουλευτών στη δεύτερη περίπτωση (βλ. αναλυτικά § 13, IV).

9. Στις *διοικητικές αρμοδιότητες* του Προέδρου της Δημοκρατίας περιλαμβάνονται τα εξής:

α) Η *έκδοση των ατομικών διοικητικών διαταγμάτων*, των διαταγμάτων δηλαδή που δεν περιέχουν κανόνες δικαίου. Η αρμοδιότητα αυτή απορρέει από το άρθρο 26 § 2 που αναγνωρίζει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως φορέα της εκτελεστικής λειτουργίας.

β) Η *έκδοση και δημοσίευση των νόμων*. Σύμφωνα με το άρθρο 35 § 1, κάθε πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας πρέπει να δημοσιεύεται στην *Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*.

γ) Ο *διορισμός και η παύση των δημοσίων υπαλλήλων* (άρθρο 46 § 1) και ο *διορισμός των δικαστών* (άρθρο 88 § 1), που γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με προεδρικό διάταγμα, σύμφωνα με τις επιταγές και μέσα στα πλαίσια του Συντάγματος και των νόμων, οι οποίοι ρυθμίζουν τα σχετικά θέματα.

δ) Κατά το άρθρο 45 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας «είναι *αρχηγός των*

Ενόπλων Δυνάμεων της Χώρας, που τη διοίκησή τους ασκεί η Κυβέρνηση, όπως ο νόμος ορίζει. Απονέμει επίσης τους βαθμούς σε όσους υπηρετούν σ' αυτές, όπως νόμος ορίζει». Η αρμοδιότητα αυτή είναι τυπική, εφ' όσον ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι συμβολικά μόνο αρχηγός των Ενόπλων Δυνάμεων.

ε) Κατά το άρθρο 46 § 2, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *απονέμει* τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία *παράσημα*.

10. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, εκτός από το διορισμό των δικαστών που κατατάξαμε στις διοικητικές αρμοδιότητες, παρεμβαίνει στη δικαστική λειτουργία με την *αρμοδιότητα απονομής χάριτος*.

α) Σύμφωνα με το άρθρο 47 § 1, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί να *χαρίζει, να μετατρέπει ή να μετριάζει τις ποινές που επιβάλλονται από τα δικαστήρια* και επίσης να αίρει τις κάθε είδους νόμιμες συνέπειες των ποινών που έχουν επιβληθεί και εκτιθεί.

β) Ειδική ρύθμιση, κατά πλήρη απόκλιση από τον γενικό κανόνα του άρθρου 47 § 1 περιλαμβάνει το Σύνταγμα στο άρθρο 47 § 2, προκειμένου για απονομή χάριτος σε υπουργό που καταδικάστηκε κατά το άρθρο 86. Στις περιπτώσεις αυτές ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει το δικαίωμα να απονέμει χάρη μόνο με τη *συγκατάθεση της Βουλής*. Είναι νομίζουμε σαφές, ότι η περίπτωση αυτή *δεν υπάγεται στη συνήθη διαδικασία του άρθρου 47 § 1* (πρόταση Υπουργού Δικαιοσύνης — γνώμη Συμβουλίου Χαρίτων). Η διάταξη του άρθρου 47 § 2 πρέπει να ερμηνευτεί σε συνάρτηση με το θεσμό της ποινικής ευθύνης των Υπουργών (άρθρο 86). Όπως κατά την κίνηση της σχετικής διαδικασίας δίωξης αποκλειστικά αρμόδια είναι η Βουλή, που σύμφωνα άλλωστε με το άρθρο 86 § 2 εδ. β είναι «μόνη» αρμόδια να αναστέλλει την ποινική δίωξη, έτσι και η απονομή χάριτος σε Υπουργό που καταδικάστηκε ανήκει *στη δική της αποκλειστική αρμοδιότητα*. Το άρθρο 47 § 2 είναι *lex specialis* έναντι του άρθρου 47 § 1.

Για την άσκηση της αρμοδιότητας απονομής χάριτος, κατά το άρθρο 47 § 1, απαιτείται πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης μετά από προηγούμενη θετική γνώμη του Συμβουλίου Χαρίτων. Τη διαδικασία απονομής χάριτος ρυθμίζουν, εκτός από το άρθρο 47 § 1 του Συντάγματος, τα ν.δ. 68/1968 και 1295/1972. Τα στάδια που προβλέπει η σχετική ρύθμιση είναι τα εξής: η σχετική αίτηση του καταδικασθέντος, η έκθεση του διευθυντή της φυλακής, η γνωμοδότηση του κατηγορήσαντος Εισαγγελέα, η έκθεση του υπηρεσιακού εισηγητή, η έγγραφη και αιτιολογημένη έκθεση του ειδικού εισηγητή του Συμβουλίου Χαρίτων, η γνωμοδότηση του Συμβουλίου και τέλος η πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης προς τον Πρόεδρο της Δη-

μοκρατίας. Κατ' εξαίρεση, ο Υπουργός Δικαιοσύνης μπορεί να προκαλέσει τη διαδικασία απονομής χάριτος και χωρίς την αίτηση του καταδικασθέντος. Είναι επίσης δυνατόν να παραιτηθούν όλα τα δικαιολογητικά και οι γνωμοδοτήσεις που απαιτούνται και να εισαχθεί απ' ευθείας η αίτηση χάριτος στο Συμβούλιο Χαρίτων, εάν έτσι κρίνει ο Υπουργός Δικαιοσύνης (βλ. αναλυτικά Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, σ. 1717 επ.).

γ) Με τη χάρη ανατρέπεται ή αναστέλλεται, μερικά ή ολικά, η ποινή που επιβλήθηκε σε βάρος ορισμένου προσώπου με αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Υπάρχει διχογνωμία στην επιστήμη σχετικά με το εάν η απονομή χάριτος, ως παρέμβαση του αρχηγού του πολιτείας στο έργο της δικαστικής εξουσίας, διατηρεί τον παραδοσιακό της χαρακτήρα, παραμένει δηλαδή «προνομία» του Προέδρου της Δημοκρατίας, ή εάν, μέσα από τη μετεξέλιξη του πολιτεύματος και ειδικότερα του θεσμού του αρχηγού του κράτους, αποτελεί πλέον ουσιαστική αρμοδιότητα της εκτελεστικής εξουσίας και ειδικότερα της πολιτικά υπεύθυνης Κυβέρνησης (βλ. Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, κυρίως σ. 1718 επ. με εκτενή βιβλιογραφία).

Θεωρούμε ότι, αναμφίβολα, το Σύνταγμα στο άρθρο 47 § 1 παρέχει την αρμοδιότητα στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας να αποδέχεται ή να απορρίπτει την πρόταση του Υπουργού Δικαιοσύνης για αίτηση χάριτος. Όμως, από τον ειδικότερο ρόλο που παρέχεται στην εκτελεστική λειτουργία κατά τη διαδικασία της αίτησης χάριτος συνάγεται ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα πρέπει να λάβει σοβαρά υπ' όψη του τα όργανα που βασίζονται άμεσα στη λαϊκή κυριαρχία πριν απορρίψει ή αποδεχθεί την πρότασή τους, εφ' όσον «η στάθμιση του δημόσιου συμφέροντος και της κοινωνικής σκοπιμότητας στη συγκεκριμένη κάθε φορά αίτηση χάριτος συντελείται προτού να φθάσει η αίτηση στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας» (Π. ΦΟΥΝΤΕΛΑΚΗ, σ. 1719).

δ) Η *αμνηστία* αποτελεί εκείνη την πράξη της πολιτείας, με την οποία αίρεται ο αξιόποινος χαρακτήρας συγκεκριμένης —έως εκείνη τη στιγμή αξιόποινης— συμπεριφοράς. Δεν παρέχεται ποτέ αμνηστία για κοινά εγκλήματα (άρθρο 47 § 4), παρά μόνο για πολιτικά. Εξ αποτελέσματος η αμνηστία είναι πράξη νομοθετική, αφού συνεπάγεται τη ματαίωση της εφαρμογής ποινικού νόμου. Σε αντίθεση με τη χάρη, η οποία έχει ως αποδέκτη συγκεκριμένο πρόσωπο, η αμνηστία έχει γενικό και αφηρημένο χαρακτήρα, εφ' όσον αναφέρεται σε ορισμένο έγκλημα ή σε ορισμένη κατηγορία εγκλημάτων που διαπράχθηκαν. Πριν από την αναθεώρηση του 1986, κατά το παλαιό άρθρο 47 § 3, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας παρείχε αμνηστία μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Η *αρμοδιότητα παροχής αμνηστίας* για πολιτικά εγκλήματα έχει μεταφερθεί πλέον, κατά

το ισχύον άρθρο 47 § 3, στη *Βουλή*, η οποία αποφασίζει με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των μελών της. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 1986 θέλησε η παροχή αμνηστίας να υπερβαίνει την κυβερνητική πλειοψηφία στο Κοινοβούλιο και να εξαρτάται από μια ευρύτερη κοινοβουλευτική συναίνεση.

11. Κατά το άρθρο 30 § 1 εδ. α ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι «ρυθμιστής» του πολιτεύματος. Ετυμολογικά η έννοια «ρυθμιστής» σημαίνει εκείνον που επαναφέρει ή συντηρεί την *κανονικότητα* (*normalité*), σημαίνει «τη διαρκώς επαναλαμβανόμενη κίνηση, το μέτρο, τη συμμετρία, την τάξη», όπως μας πληροφορεί το *Μέγα Λεξικόν της Ελληνικής Γλώσσης* των Liddel και Scott. Με το άρθρο 30 § 1 εδ. α, η έννοια του «ρυθμιστή» του πολιτεύματος εισάγεται για πρώτη φορά σε ελληνικό συνταγματικό κείμενο. Παρεμφερείς όρους χρησιμοποιούν για τον αρχηγό του κράτους και άλλα Συντάγματα. (Βλ. π.χ. το άρθρο 5 του γαλλικού Συντάγματος του 1958, που χρησιμοποιεί τον όρο «διαιτησία», και το άρθρο 56 § 1 του ισπανικού Συντάγματος του 1970, που χρησιμοποιεί τους όρους «διαιτητής» και «ρυθμιστής».) Ακριβώς επειδή η ένταξη του όρου «ρυθμιστής» είναι νέα και επειδή ακριβώς γύρω από τον «ρυθμιστικό» ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας περιστράφηκε πρόσφατα, ιδίως κατά την αναθεώρηση του 1986, μια έντονη και ιδεολογικά φορτισμένη θεσμολογική συζήτηση, χρησιμη είναι μια προσεκτική συστηματική προσέγγιση του άρθρου 30 § 1 εδ. α. Η προσέγγιση αυτή θα αναζητήσει την καταγραφή των ζητημάτων και μια πρώτη απάντηση σε τρία ερωτήματα.

α) Το πρώτο ερώτημα είναι, ποιες συγκεκριμένες και νομικά τυποποιημένες εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας υπάγονται στη ρυθμιστική του αρμοδιότητα (βλ. παρακάτω 12).

β) Το δεύτερο, και κατά τη γνώμη μας κρίσιμο, ερώτημα είναι, τι συνάγεται *πέραν* των νομικά τυποποιημένων εξουσιών, από τη θέσπιση του ρυθμιστικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας (βλ. παρακάτω 13).

γ) Πρέπει να τεθεί, τέλος, το ερώτημα, εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι θεσμικά σε θέση να διαδραματίσει το ρόλο που το ισχύον (μετά την αναθεώρηση του 1986) Σύνταγμα του ανέθεσε (βλ. παρακάτω 14).

[Για το θέμα του ρυθμιστικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας βλ. αντί για πολλούς την πρωτότυπη και διεισδυτική έρευνα του Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ, *Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ως «ρυθμιστής του πολιτεύματος»*, 1990, με εκτενή ενημέρωση για την πρόσφατη ελληνική βιβλιογραφία και τις σχετικές διχογνωμίες.]

12. Η έκθεση των νομικά τυποποιημένων *ρυθμιστικών* αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας προϋποθέτει μια εισαγωγική αποσαφήνιση: οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες δεν αποτελούν μια κατηγορία αρμοδιοτήτων χωριστή, ούτε κυρίως *στεγανή*, έναντι των άλλων αρμοδιοτήτων του. Αρκετές από τις νομοθετικές ή δικαστικές ή διοικητικές αρμοδιότητές του είναι *ταυτοχρόνως και ρυθμιστικές*. Ακριβώς γι' αυτό, όπως θα δούμε αμέσως παρακάτω, στον κατάλογο των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων θα συναντήσουμε και ορισμένες που έχουν ήδη εκτεθεί στο πλαίσιο άλλης κατηγορίας αρμοδιοτήτων. Κλασικό παράδειγμα είναι το *δικαίωμα αναπομπής*, που έχει διφυή χαρακτήρα αφού αποτελεί ταυτοχρόνως τόσο σύμπραξη στην παραγωγή *νομικών κανόνων*, όσο και πράξη στα πλαίσια του *ρυθμιστικού* του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας. Έτσι, στις *νομικά από το Σύνταγμα τυποποιημένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες* του Προέδρου της Δημοκρατίας περιλαμβάνονται όσες αναφέρονται στις λειτουργικές σχέσεις του Προέδρου της Δημοκρατίας με τη Βουλή και την Κυβέρνηση, καθώς και οι χειρισμοί τους οποίους του επιτρέπει το Σύνταγμα σε σχέση με τη λειτουργία του πολιτεύματος. Σε αυτές συγκαταλέγονται:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 36 § 1, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ανατίθεται η *διεθνής εκπροσώπηση της ελληνικής πολιτείας*, η αρμοδιότητα *κήρυξης πολέμου* και η *συνομολόγηση συνθηκών ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικής συνεργασίας και συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις*. Ο Πρόεδρος πρέπει να ανακοινώνει τις συνθήκες αυτές στη Βουλή μαζί με τις αναγκαίες διασαφήσεις, όταν το συμφέρον και η ασφάλεια του κράτους το επιτρέπουν. Η άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών πρέπει να γίνεται μέσα στα πλαίσια που θέτουν οι §§ 2, 3 και 4 του άρθρου 36. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί τυπικά μόνο τις αρμοδιότητες αυτές, τις οποίες ουσιαστικά ασκεί η Κυβέρνηση.

β) Οι αρμοδιότητες που αναφέρονται στη *λειτουργία της Βουλής*: αα) η σύγκληση της Βουλής κατά το άρθρο 40 § 1 (βλ. παραπάνω § 14, ΙΙΙ), ββ) η κήρυξη της έναρξης και της λήξης κάθε βουλευτικής περιόδου κατά το άρθρο 40 § 1 (βλ. παραπάνω § 14, ΙΙΙ), γγ) η αναστολή των εργασιών της Βουλής κατά το άρθρο 40 § 2 (βλ. παραπάνω § 14, ΙΙΙ) και δδ) η διάλυση της Βουλής κατά το άρθρο 41 (βλ. παραπάνω VIII). Κυρίως ρυθμιστικό χαρακτήρα έχει το δικαίωμα της διάλυσης της Βουλής κατά το άρθρο 41 § 1, αφού εναπόκειται στην κρίση, του αν η σύνθεση της Βουλής «δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα» (βλ. σχετικά § 14, VIII, 8).

γ) Ο *διορισμός του Πρωθυπουργού και της Κυβέρνησης* και η *απαλλαγή* από τα καθήκοντά τους κατά τα άρθρα 37 και 38 (βλ. διεξοδικά παραπάνω). Κυρίως ρυθμιστικός είναι ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας

όταν μετά την αποτυχία και της τελευταίας διερευνητικής εντολής συγκαλεί τους αρχηγούς των κομμάτων για εξεύρεση λύσης καθώς και κατά την προσπάθεια σχηματισμού *οικουμενικής* Κυβέρνησης (βλ. σχετικά παραπάνω § 15, IV).

δ) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας *δύναται*, κατά το άρθρο 44 § 3, να *απευθύνει διαγγέλματα*, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και μετά από σύμφωνη γνώμη του Πρωθυπουργού. Με το διάγγελμα ο αρχηγός του κράτους καθιστά το λαό κοινωνό των απόψεών του για κρίσιμα θέματα εξαιρετικής σημασίας. Η πολιτική σημασία του διαγγέλματος οδήγησε τον συντακτικό νομοθέτη να τυποποιήσει νομικά το θεσμό. Έτσι, τα διαγγέλματα πρέπει να *προσυπογράφονται* από τον Πρωθυπουργό και να *δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως*.

Πριν από την αναθεώρηση του 1986, κατά το παλαιό άρθρο 44 § 3 του Συντάγματος του 1975 ο «Πρόεδρος της Δημοκρατίας εις όλως εξαιρετικές περιστάσεις απευθύνει διαγγέλματα, δημοσιευόμενα διά της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως». Μετά την αναθεώρηση, σύμφωνα με το ισχύον άρθρο 44 § 3, το διάγγελμα παύει να αποτελεί *αυτοτελή αρμοδιότητα* του Προέδρου της Δημοκρατίας και γίνεται θεσμός εξαρτημένος, κατά τη συγκεκριμένη του εφαρμογή, από την *πολιτική συγκατάθεση του Πρωθυπουργού*. Σε αντίθεση όμως με το θεσμό του δημοψηφίσματος ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ουδέποτε μπορεί να *υποχρεωθεί* σε διάγγελμα. Η πραγμάτωση ωστόσο της βούλησής του να απευθύνει διάγγελμα τελεί υπό την αίρεση της πρωθυπουργικής συναίνεσης. (Βλ. σχετικά Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 91 επ.)

ε) Το δικαίωμα της αναπομπής που έχει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 42 § 2 (βλ. αναλυτικά παραπάνω 4) εντάσσεται —όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. § 4, στ)— τόσο στις νομοθετικές όσο στις ρυθμιστικές του αρμοδιότητες.

στ) Πριν από την αναθεώρηση του 1986 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είχε και δύο άλλες κρίσιμες ρυθμιστικές αρμοδιότητες που ήδη έχουν καταργηθεί:

αα) Το δικαίωμα να συγκαλεί «παρ' αυτώ» και υπό την προεδρία του το Υπουργικό Συμβούλιο σε έκτακτες περιστάσεις.

ββ) Το δικαίωμά του να συγκαλεί «παρ' αυτώ» υπό την προεδρία του το «Συμβούλιο της Δημοκρατίας», θεσμός που επίσης καταργήθηκε. Οι ρίζες του θεσμού ανευρίσκονται στο καθεστώς της βασιλευόμενης δημοκρατίας. Κατά την περίοδο που ίσχυε το Σύνταγμα του 1952 είχε γίνει δεκτή η ευχέρεια του Βασιλιά να συγκαλεί υπό την προεδρία του σύσκεψη των διατελεσάντων πρωθυπουργών και των αρχηγών των κοινοβουλευτικών κομμάτων όταν το έκρινε αναγκαίο. Το συμβούλιο αυτό ονομάστηκε στη συνταγματι-

κή πρακτική συμβούλιο του στέμματος. Η τελευταία σύγκλησή του έγινε κατά την κρίση των Ιουλιανών το 1965. Το Συμβούλιο της Δημοκρατίας, κατά το καταργημένο πλέον άρθρο 39 § 2, αποτελείτο από τους κατά δημοκρατικό τρόπο εκλεγέντες και διατελέσαντες Προέδρους της Δημοκρατίας, τον Πρωθυπουργό, τον Πρόεδρο της Βουλής, τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης και τέλος τους προερχόμενους από τη Βουλή Πρωθυπουργούς, ή εκείνους οι οποίοι διετέλεσαν Πρωθυπουργοί σε Κυβέρνηση που είχε την εμπιστοσύνη της Βουλής. Η τελευταία κατηγορία περιελάμβανε και όσα μέλη της Βουλής σχημάτισαν κυβέρνηση που τελικά αποδοκιμάστηκε από τη Βουλή. Η αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Δημοκρατίας ήταν καθαρά συμβουλευτική. Η σύγκλησή του προβλεπόταν από το Σύνταγμα ρητά στις εξής περιπτώσεις: 1) Κατά το παλαιό άρθρο 37 § 4, για το διορισμό Πρωθυπουργού μετά την αποτυχία του αρχηγού του κόμματος της σχετικής πλειοψηφίας να σχηματίσει Κυβέρνηση. 2) Κατά το παλαιό άρθρο 38 § 3, για την παύση του Πρωθυπουργού. 3) Κατά το παλαιό άρθρο 41 §§ 1 και 4 για διάλυση της Βουλής. 4) Η σύγκληση του Συμβουλίου της Δημοκρατίας ανήκε στις πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας που δεν προϋποθέτουν για το κύρος τους υπουργική προσυπογραφή (παλαιό άρθρο 35 § 2 στοιχ. γ). Σκοπός του συντακτικού νομοθέτη, με την υιοθέτηση του θεσμού αυτού, ήταν η δημιουργία ενός πολιτικού άλλου για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η επίγνωση του συνταγματικού νομοθέτη του 1975, ότι είχε σπλίσει τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας με αρμοδιότητες που είχαν προβληματική έκταση, τον οδήγησε στη θέληση να μετριάσει την αντιδημοκρατική εντύπωση που προκαλούσε το εύρος των αρμοδιοτήτων του αρχηγού του κράτους, ιδρύοντας το συμβουλευτικό σώμα του Συμβουλίου της Δημοκρατίας. Η θετική, ενδεχομένως, γνώμη του Συμβουλίου για μια προβληματική παρέμβαση του Προέδρου της Δημοκρατίας ίσως δημιουργούσε την, ψευδή βέβαια, εντύπωση, ότι η ευθύνη για την παρέμβαση μοιράζεται ανάμεσα στον Πρόεδρο και το Συμβούλιο της Δημοκρατίας. Επρόκειτο για θεσμό χωρίς πολιτική νομιμοποίηση, κατάλληλο όμως να διευκολύνει πολιτικά μια προεδρική απόφαση, την οποία ίσως δεν θα ελάμβανε ο αρχηγός του κράτους χωρίς την κάλυψη του Συμβουλίου της Δημοκρατίας. Ο θεσμός είναι απότοκος της θεωρίας της πολιτικής ουδετερότητας ως στοιχείου της κρατικής εξουσίας. Συμβολίζει την αναζήτηση φυσικοδικαιικών νομιμοποιητικών παραγόντων και την αντιπαράθεση μιας «αντικειμενικής» λογικής στην πολιτική λογική της λαϊκής κυριαρχίας. Ο θεσμός του Συμβουλίου της Δημοκρατίας, πάντως, ουδέποτε λειτούργησε.

13. Το Σύνταγμα, όπως είδαμε, παράλληλα με τη θέσπιση μιας κατηγορίας αρμοδιοτήτων που κατέτασσε στις «ρυθμιστικές» (βλ. παραπάνω 6), περιλαμβάνει στο άρθρο 30 § 1 εδ. α και τη γενική αρχή, ότι ο «Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι ρυθμιστής του πολιτεύματος». Τέθηκε έτσι το κρίσιμο ερώτημα της ερμηνευτικής σχέσης που έχουν οι ειδικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας με τον όρο «ρυθμιστής του πολιτεύματος» κατά το άρθρο 30 § 1 εδ. α (βλ. Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 21).

α) Μια σειρά προεδρικών αρμοδιοτήτων, όπως είναι π.χ. η διάλυση της Βουλής ή η διεθνής εκπροσώπηση ή το διάγγελμα, δεν μπορούν ούτε καν εννοιολογικά να υπαχθούν στην τριάδα των πολιτειακών λειτουργιών. Γι' αυτό η εννοιολογική συστηματική τους κατάταξη σε ιδιαίτερη κατηγορία είναι εύλογη.

β) Οι αρμοδιότητες αυτές είναι *νομικά τυποποιημένες*, όπως μόλις αναφέραμε, με πολύ εξειδικευμένους κανόνες του Συντάγματος. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν *προκύπτουν* από το άρθρο 30 § 1 εδ. α αφού τις συναντούμε και σε παλαιότερα ελληνικά Συντάγματα που δεν θέσπιζαν όμως το χαρακτηρισμό «ρυθμιστής του πολιτεύματος». Άλλωστε και αυτές οι αρμοδιότητες υπακούουν στον περιορισμό του άρθρου 50, που ορίζει ότι ο Πρόεδρος δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι. Η διάταξη αυτή επιβάλλει όχι μόνο συσταλτική ερμηνεία των προεδρικών αρμοδιοτήτων αλλά —όπως στην περίπτωση της ρύθμισης των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων— την αποδοχή της άποψης του αποκλειστικού χαρακτήρα που έχει ο κατάλογος αυτών των αρμοδιοτήτων.

γ) Από τήν πλευρά των νομικά τυποποιημένων «ρυθμιστικών» αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας οι *ρυθμιστικές του δυνατότητες* κατά το άρθρο 30 § 1 εδ. α εξαντλούνται, όπως μόλις σημειώσαμε, σε *όσες ρητά θεσπίζει το Σύνταγμα*. (Βλ. απαρίθμηση παραπάνω 12.) Το νόημα όμως του άρθρου 30 § 1 εδ. α δεν αποτελεί, ούτε μόνο ούτε κυρίως, μια νομική «προαναγγελία» των ειδικών ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων που θεσπίζονται στη συνέχεια του συνταγματικού κειμένου. Αν όμως το άρθρο 30 § 1 εδ. α δεν αποτελεί (μόνο) μια τέτοια «προαναγγελία», ποιο είναι τότε το *νομικό*, το κανονιστικό του περιεχόμενο αφού το άρθρο 50 περιορίζει τις αρμοδιότητές του στις (ρητά) προβλεπόμενες και δεν επιτρέπει τη συναγωγή και άλλων αρμοδιοτήτων;

δ) Το άρθρο 30 § 1 εδ. α, ερμηνευόμενο τόσο σε συνάρτηση με το άρθρο 50 όσο και με τις συνταγματικές διατάξεις που νομικά τυποποιούν, δηλαδή εξειδικεύουν, τις ρυθμιστικές *αρμοδιότητες* του Προέδρου της Δημοκρατίας αποκτά κατά τη γνώμη μας μια διττή έννοια:

αα) Ως *διάταξη περί αρμοδιότητας* διατυπώνει τη γενική μόνο αρχή που συγκεκριμενοποιείται και καθίσταται εφαρμόσιμη μόνο στις περιοριστικά θεσπιζόμενες, δηλαδή νομικά τυποποιημένες, αρμοδιότητες που προβλέπει το Σύνταγμα.

ββ) Ως διάταξη που χαρακτηρίζει τη *θεσμική φυσιογνωμία* του προεδρικού θεσμού εμπεριέχει *κριτήριο για τον δημόσιο λόγο και τη δημόσια συμπεριφορά του Προέδρου της Δημοκρατίας*. Η διχογνωμία στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή που κατέληξε στην εγκατάλειψη του όρου «εγγυητής» υπέρ του όρου «ρυθμιστής» (βλ. Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., σ. 15 επ.), αλλά κυρίως η φιλοσοφία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1986 (βλ. παραπάνω Η), δίνουν στο άρθρο 30 § 1 εδ. α την έννοια ενός «οδηγού θεσμικής συμπεριφοράς».

[Σωστά επισημαίνει ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ (ό.π., σ. 30) με τις σχετικές παραπομπές στα πρακτικά της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής, ότι ο συγγραφέας αυτού του βιβλίου, επιφορτισμένος τότε από το σύνολο της αντιπολίτευσης με τον θεσμικό αντίλογο στο «Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος 1974» —Γενική Εισήγηση Μειοψηφίας—, είχε προσπαθήσει να μειώσει τα αυταρχικά στοιχεία εκείνου του Σχεδίου, γι' αυτό και είχε προτείνει την απόλειψη από το άρθρο 1 § 1 ακόμα και του όρου «προεδρευομένης», αφού το «Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος», με τις ρυθμίσεις του αποκαλούσε προεδρευομένη μια σαφώς *προεδρικοκεντρική δόμηση της όλης εξουσίας*. Η προσπάθεια, τότε, να επιστημανθούν οι μελλοντικοί ερμηνευτικοί κίνδυνοι από τη σύνδεση της έννοιας «προεδρευομένη Δημοκρατία» με την αυταρχική και προεδρικοκεντρική δόμηση της εξουσίας δεν σημαίνει (όπως με επιστημονική διεισδυτικότητα και λεπτότητα αλλά ίσως καθ' υπερβολή σημειώνει ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 30, ότι υποστηρίχθηκε τότε από τον συγγραφέα —πριν υπάρξει ακόμη Σύνταγμα κι επομένως θέμα ερμηνείας του—) ότι οι υπερεξουσίες κατέστησαν στοιχείο του πολιτεύματος και επομένως μη αναθεωρήσιμες κατά το άρθρο 110 § 1. *Ερμηνευτικά σημαντική είναι η απόρριψη της έννοιας «εγγυητής» και η αποδοχή του όρου «ρυθμιστής»* ακριβώς ως όρου που εκφράζει *μειωμένο* τον παρεμβατικό χαρακτήρα του προεδρικού λειτουργήματος.]

ε) Η σημασία του άρθρου 30 § 1 εδ. α ως *κριτηρίου θεσμικής συμπεριφοράς* του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι μεγάλη, η δε πρακτική της σημασία αναδείχθηκε αρκετές φορές τα τελευταία χρόνια μετά τη μεταπολίτευση του 1974.

αα) Ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (*Αναθεώρηση*, σ. 30-31) συνάγει από το άρθρο 30 § 1 εδ. α μια «γενική αρμοδιότητα» του «ρυθμιστή του πολιτεύματος» που ασκείται ατύπως και ποικιλοτρόπως «εφ' όσον δεν αντιβαίνει προς άλλες διατάξεις του Συντάγματος». Σωστός, νομίζω, είναι ο αντίλογος του Φ. ΣΠΥ-

ΡΟΠΟΥΛΟΥ (σ. 35), ότι αυτή η τελευταία «αρνητική προϋπόθεση συντρέχει μονίμως βάσει του άρθρου 50 του Συντάγματος, είτε πρόκειται για τυπική είτε για άτυπη αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας». Το άρθρο 30 § 1 εδ. α λοιπόν χωρίς να θεσπίζει *αρμοδιότητες*, δηλαδή εξουσία για ενέργειες υποχρεωτικές για τα άλλα όργανα, προσφέρει *κριτήριο* για τη στάση και το λόγο του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά την άτυπη επικοινωνία του με τους φορείς του δημόσιου βίου (κόμματα, συνδικαλιστικές οργανώσεις, πνευματικά ιδρύματα κ.ο.κ.). Στόχοι αυτής της επικοινωνιακής λειτουργίας είναι η εναρμόνιση των σχέσεων μεταξύ των φορέων του δημόσιου βίου, κυρίως μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφιών. (Βλ. και Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Ελευθεροτυπία*, 11.1.1989, σ. 9, που με τη διατύπωση «συμβολικές και συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες» προσπαθεί ίσως να απονομικοποιήσει το πεδίο αυτό χωρίς όμως να κάνει το αναγκαίο βήμα της απομάκρυνσης από τον όρο «αρμοδιότητες».) Το πολίτευμα, του οποίου ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι «ρυθμιστής», δεν λειτουργεί μόνο στο επίπεδο των νομικά τυποποιημένων διαδικασιών αλλά και σε ένα επίπεδο και πραγματικό και διαπροσωπικό, ακριβώς γιατί στο πεδίο της πολιτικής διαδικασίας συντελείται η υπέρβαση της αντινομίας μεταξύ δικαίου και πραγματικότητας. Η διττή λοιπόν λειτουργία του Προέδρου της Δημοκρατίας τόσο στο δικαιϊκά τυποποιημένο όσο και στο διαπροσωπικό πεδίο συνιστά τη συνολική ρυθμιστική του λειτουργία.

ββ) Από την έννοια του «Προέδρου της Δημοκρατίας» προκύπτει, για το φορέα του λειτουργήματος, ότι κατά τη *συνολική* ρυθμιστική του λειτουργία έχει ρόλο *δημοκρατικού συμβολισμού της πολιτείας*. Ο λόγος και ο τύπος της συμπεριφοράς του οφείλει να εκφράζει την αποπροσωποποίηση και την απομυθοποίηση της εξουσίας που ήταν χαρακτηριστικά της βασιλείας.

γγ) Από την ίδια έννοια και από την αρχή, ότι ο Πρόεδρος δεν είναι «εγγυητής» αλλά *μόνο* «ρυθμιστής» του πολιτεύματος προκύπτει ότι ο ρόλος του είναι *συνεκτικός* κράτους και κοινωνίας και είναι ρόλος *ίσης απόστασης* προς τις διάφορες πολιτικές και κοινωνικές δυνάμεις. Έτσι, π.χ. ο άτυπος λόγος του δεν επιτρέπεται να έχει ιδεολογική φόρτιση τέτοια που να συνιστά παρέμβαση στις ενδοκοινωνικές συγκρούσεις. Η παρέμβαση μπορεί να είναι *μόνο συνεκτική* (integrativ).

δδ) Ακόμα όμως και η εθιμοτυπική οργάνωση της Προεδρίας, οι κοινωνικές εκδηλώσεις της κ.ο.κ., είναι πεδία, όπου κακοί χειρισμοί, δυστυχώς συχνόι από το 1975 ως σήμερα, αλλοιώνουν τη θεσμική φυσιογνωμία του προεδρικού θεσμού όπως τον θέλησε το άρθρο 30 § 1 εδ. α.

εε) Η χρησιμότητα του άρθρου 30 § 1 εδ. α ως κριτηρίου θεσμικής συμ-

περιφοράς δεν περιορίζεται στο άτυπο πεδίο της ρυθμιστικής του λειτουργίας. Ακόμη και οι νομικά τυποποιημένες αρμοδιότητές του υπακούουν στο κριτήριο συμπεριφοράς του άρθρου 30 § 1 εδ. α, στο μέτρο που η ενάσκησή τους παρέχει στον Πρόεδρο κι ένα πεδίο *προσωπικής στάσης*. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η διαδικασία του άρθρου 37 (ανάδειξη Κυβέρνησης, βλ. παραπάνω § 15 IV). Το άρθρο 37 προβλέπει συγκεκριμένες νομικά τυποποιημένες ενέργειες του Προέδρου (π.χ. την πρόσκληση των πολιτικών αρχηγών κατά το άρθρο 37 § 3 εδ. γ) που όμως δεν μπορούν να υλοποιηθούν παρά μέσα από την *υποκειμενική στάση* (λόγο, στυλ, ύφος, τύπο) του συγκεκριμένου Προέδρου. Αυτή η στάση ούτε ρυθμίζεται ούτε βέβαια θα μπορούσε να ρυθμιστεί. Το Σύνταγμα όμως με την έννοια «ρυθμιστής» προσφέρει (επιβάλλει χωρίς κύρωση) ένα *κριτήριο* για τη θεσμική συμπεριφορά με την οποία ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί την τυποποιημένη αρμοδιότητά του.

στ) Το γεγονός ότι για την τήρηση του άρθρου 30 § 1 εδ. α ως κριτηρίου θεσμικής συμπεριφοράς δεν νοούνται νομικές κυρώσεις, δεν μειώνει βέβαια τη *συνταγματική σημασία του κανόνα*. Κύρωση επέρχεται είναι όμως κύρωση ιστορική και συνίσταται στη *μείωση της θεσμικής αξιοπιστίας* τόσο του θεσμού όσο και της πολιτείας (βλ. σχετικά Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Η πολιτική αξιοπιστία ως αρχή του Συντάγματος», *ΑΝΤΙ*, τχ. 346, 8.5.1987, σ. 22-25).

14. Τέθηκε τόσο στην επιστήμη όσο και στην πολιτική το ερώτημα, αν η οργάνωση της πολιτικής εξουσίας (Βουλή, Κυβέρνηση, Πρόεδρος Δημοκρατίας) στο Σύνταγμα παρέχει μετά την αναθεώρηση του 1986 περισσότερες εγγυήσεις εύρυθμης και δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτεύματος. Την πιο διεισδυτική κριτική προσέγγιση της αναθεώρησης του 1986 οφείλουμε στον Α. ΜΑΝΕΣΗ (*Αναθεώρηση*, ειδικά για το ερώτημα που μόλις θέσαμε, σ. 111-146, με πλήρη τεκμηρίωση και αναφορά στις απόψεις που διατυπώθηκαν). Στο πλαίσιο μιας σύντομης συστηματικής έκθεσης του ισχύοντος Συνταγματικού Δικαίου δεν είναι δυνατή η διεξοδική αναφορά στη βαρυσήμαντη κριτική του Α. ΜΑΝΕΣΗ. Παραπέμπουμε, όμως, επίμονα τον αναγνώστη στο κείμενο αυτό και περιοριζόμαστε σε λίγες μόνο παρατηρήσεις πάνω σε ορισμένα θέματα που θέτουν οι νέες ρυθμίσεις οι σχετικές με τον προεδρικό θεσμό.

α) Μια βασική σκέψη του Α. ΜΑΝΕΣΗ είναι, ότι οι υπερεξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας —για τις οποίες κάναμε λόγο στα οικεία σημεία του έργου— τύποις μόνο μεταφέρθηκαν στη Βουλή ή την Κυβέρνηση, ουσιαστικά έγιναν «πρωθυπουργικές υπερεξουσίες». Κι αυτό γιατί η

προσωποπαγής δομή του κόμματος —η κριτική βέβαια προϋποθέτει τη δομή του τότε κυβερνητικού κόμματος (του Πανελληνίου Σοσιαλιστικού Κινήματος)— και η *κυρίαρχη* θέση του αρχηγού του κόμματος (και Πρωθυπουργού) τόσο στην *κοινοβουλευτική ομάδα* όσο και στο —πράγματι τότε πρωθυπουργοκεντρικά οργανωμένο— *Υπουργικό Συμβούλιο* μετουσιώνει τις αρμοδιότητες της Βουλής και της Κυβέρνησης σε περίπου προσωπικές εξουσίες του Πρωθυπουργού. Η άποψη αυτή *ευσταθεί*, υπό τον όρο όμως της συνδρομής και της διατήρησης των πραγματολογικών της προϋποθέσεων. Προϋποθέτει δηλαδή ότι τόσο το εκλογικό σύστημα που επιτρέπει (και ευνοεί) *μονοκομματικές πλειοψηφίες* όσο και η *προσωποπαγής και προσωπολατρική εκδοχή* του πολιτικού κόμματος αποτελούν *αμετάβλητα στοιχεία* του πολιτικού συστήματος. Χωρίς τα δύο αυτά στοιχεία δεν φαίνεται το αναθεωρημένο Σύνταγμα να διευκολύνει πρωθυπουργοκεντρικές εκδοχές λειτουργίας του πολιτεύματος.

β) Όπως εκτέθηκε προηγουμένως (βλ. παραπάνω ΙΙΙ), τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εκλέγει η Βουλή με αυξημένη βέβαια πλειοψηφία, αν όμως μια τέτοια πλειοψηφία δεν καταστεί εφικτή, *ακόμα και με σχετική πλειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου*. Από αυτό προκύπτει —αυτό επιβεβαίωσε και η πολιτική πρακτική— ότι τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας εκλέγει η κοινοβουλευτική ομάδα του κυβερνώντος κόμματος, δηλαδή το κόμμα, και συνακόλουθα —κατά τη σωστή εκτίμηση των *σημερινών* πραγματολογικών δεδομένων από τον Α. ΜΑΝΕΣΗ— ο Πρωθυπουργός. Έτσι ο Μ. Στασινόπουλος και ο Κ. Τσάτσος ήταν πράγματι οι προσωπικές επιλογές του τότε Πρωθυπουργού Κ. Καραμανλή, ο Χρ. Σαρτζετάκης αποτέλεσε την προσωπική επιλογή του τότε Πρωθυπουργού Α. Παπανδρέου (με τη συνδρομή μιν του ΚΚΕ, που όμως δεν θα ήταν απαραίτητη αν κατά το άρθρο 32 § 4 διαλυόταν η Βουλή και τον Πρόεδρο εξέλεγε η νέα Βουλή) και ο Κ. Καραμανλής δεν θα είχε εκλεγεί χωρίς τη σύμφωνη βούληση του Πρωθυπουργού Κ. Μητσοτάκη. Αυτό σημαίνει, πως ο Πρωθυπουργός μπορεί να επιλέξει πρόσωπο πολιτικά συνδεδεμένο μαζί του ως Πρόεδρο της Δημοκρατίας, οπότε, όσο υφίσταται η ίδια πλειοψηφία στην Βουλή που τον εξέλεξε, ο Πρόεδρος δεν μπορεί ή και δεν θέλει να διαδραματίσει τον «ρυθμιστικό» ή «αντισταθμιστικό» ρόλο που του είχε επιφυλάξει το Σύνταγμα του 1975 και όσο μέρος του απομένει υπό τις ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις. Υπό τις πραγματολογικές προϋποθέσεις της κριτικής του Α. ΜΑΝΕΣΗ, ο αρχηγός του κυβερνώντος κόμματος ούτως ή άλλως θα είχε υπερεξουσίες· πριν από την αναθεώρηση του 1986 θα επέλεγε τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας, μετά την αναθεώρηση εκείνη του Πρωθυπουργού.

γ) Ο θεσμός του πολιτικού κόμματος (βλ. § 7), η δομή του, ο τρόπος λειτουργίας του, με ένα λόγο: *η θεσμική του ποιότητα είναι στοιχεία απολύτως καθοριστικά για τη λειτουργία της πολιτικής εξουσίας. Καμία διαρθρωτική πρόβλεψη του Συντάγματος δεν αντέχει στην αντίθετη, προς την πρόβλεψη αυτή, κομματική λειτουργία.* Η πολιτική μονοκρατορία του Πρωθυπουργού – αρχηγού της κοινοβουλευτικής ομάδας – αρχηγού του κόμματος προϋποθέτει ένα κομματικό σύστημα που *θέτει ή δέχεται* αυτή την εκδοχή κι ένα Εκλογικό Σώμα που *αναδεικνύει* τέτοια κόμματα σε κόμματα κυβερνητικής πλειοψηφίας. Ο φυσικός φορέας της πολιτικής εξουσίας στο κοινοβουλευτικό πολίτευμα είναι η *κυβερνώσα πλειοψηφία της Βουλής*. «Στα πλαίσια ενός κοινοβουλευτικού πολιτεύματος», τονίζει εύστοχα ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «όπου οι διάλογοι της πολιτικής νομιμοποίησης απολήγουν στην ανάδειξη μίας κυβέρνησης που εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της Βουλής, η θέση του Πρωθυπουργού είναι νομικοπολιτικά τελείως διαφορετική από τη θέση του αρχηγού του κράτους: πρόκειται για μη συγκρίσιμα θεσμικά μεγέθη. Ο πρωθυπουργός είναι φορέας μιας πολιτικής νομιμοποίησης και της ανάλογης πολιτικής ευθύνης που οργανώνεται μέσω των πολιτικών κομμάτων και των κοινοβουλευτικών διαδικασιών. Αντίθετα ο ΠτΔ είναι όργανο χωρίς άμεση και ευθεία πολιτική νομιμοποίηση που μπορούσε, παρ' όλα αυτά, να παρέμβει στις πολιτικές διεργασίες και στις διαδικασίες του κοινοβουλευτικού συστήματος χωρίς να διακυβεύει ούτε κάποια συγκεκριμένη πολιτική νομιμοποίηση ούτε κάποια συγκεκριμένη πολιτική ευθύνη. Η πιθανή άσκηση οποιασδήποτε προεδρικής αρμοδιότητας μπορούσε να προσλάβει τις πλήρεις πολιτικές, δηλαδή τις πλήρεις συνταγματικές της διαστάσεις μόνο μέσα από τη στάση των πολιτικών κομμάτων. Είτε, λοιπόν, ως φιλοκυβερνητικός χειρισμός είτε ως αντιπολιτευτική παρέμβαση, οι προεδρικές αρμοδιότητες ήσαν έξω από τη νομιμοποιητική ροή του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος που απολήγει στην κυβέρνηση, η οποία εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της Βουλής» (Βλ. εκτενέστερα ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Διάβημα*, σ. 167 επ.).

Βέβαια, εύλογη είναι η ανησυχία που εκφράζει ο Α. ΜΑΝΕΣΗΣ (σ. 124 επ.), για την αναγκαία προστασία των μειοψηφιών από τον υπαρκτό —και πρόσφατα από τα γεγονότα επιβεβαιωμένο— κίνδυνο κατάχρησης της εξουσίας από την (μονοκομματική) πλειοψηφία. Στο σημείο αυτό αγγίζουμε το *επίκεντρο του προβλήματος της σύγχρονης Δημοκρατίας*. Θα έπρεπε ίσως η ανάλυση του προβλήματος να τελειώσει με μια ειλικρινή δήλωση επιστημονικής και φιλοσοφικής αμηχανίας. Παρ' όλα αυτά θέτουμε στην κρίση του αναγνώστη μια αφετηριακή και ανεπεξέργαστη θέση, μια κατεύθυνση προς την οποία ίσως θα μπορούσε να κινηθεί, μια αναζήτηση. Το

μεγάλο αυτό θέμα όμως θα παραμείνει εκκρεμές. Πρόκειται για μια γόνιμη και αναγκαία εκκρεμότητα που επιτρέπει στον ερμηνευτή του Συντάγματος, μακριά από οξύτητες και δογματισμούς, να παραμένει δέκτης των ιστορικών διδαγμάτων. Η θέση μας λοιπόν είναι η εξής: Δημοκρατική εγγύηση της μειοψηφίας είναι η δημοκρατική δομή των πολιτικών κομμάτων κι ένας δημοκρατικός πολιτικός πολιτισμός. Απέναντι στη βούληση μιας πλειοψηφίας να κάνει κατάχρηση της πολιτικής της εξουσίας δεν υπάρχει άλλη εγγύηση από το Εκλογικό Σώμα, τα δικαστήρια και τις οργανωμένες κοινωνικές δυνάμεις. Η Δημοκρατία δεν επιδέχεται πειθαρχικό ετεροκαθορισμό από μια νομικά κατασκευασμένη *rounoir neutre* που εκλέγεται (και επανεκλέγεται;) από τις πολιτικές δυνάμεις μεταξύ των οποίων καλείται να παρεμβαίνει «ρυθμιστικά». Ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν προϋποθέτει *potestas*. Προϋποθέτει *auctoritas*. Πηγή, *μόνη* πηγή της ρυθμιστικής του λειτουργίας είναι το κύρος του. Η υπέρβαση της κομματικής του προέλευσης δεν συντελείται με παροχή σε αυτόν παρεμβατικών αρμοδιοτήτων που τελικά τον καθιστούν από *διαιτητή, παίκτη* του πολιτικού παιχνιδιού. Διαφορετική βέβαια θα ήταν η λογική του προεδρικού θεσμού αν ίσχυε η άμεση από το εκλογικό σώμα εκλογή του ανώτατου άρχοντα.

VI. Η νομική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας

1. Το θέμα της νομικής θέσης του Προέδρου της Δημοκρατίας περιλαμβάνει τρία κυρίως κρίσιμα ζητήματα. Πρώτον, το ζήτημα της *νομικής φύσης* του θεσμού (βλ. παρακάτω 2-3), δεύτερον, την αρχή του *κατά κανόνα ανεύθυνου* που θεσπίζει το άρθρο 35 (βλ. παρακάτω 4-5) και τρίτον, το ζήτημα της *ποινικής του ευθύνης* (βλ. παρακάτω 6 επ.)

2. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι άμεσο και σε ορισμένες περιπτώσεις αυτοτελές πολιτειακό όργανο.

3. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, αν και είναι αιρετός, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει σχέση αντιπροσώπευσης με το Εκλογικό Σώμα. Η αντίθετη άποψη (βλ. Α. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 305) δεν παίρνει υπόψη της τη διαφορά μεταξύ «αντιπροσώπευσης» και δημοκρατικής νομιμοποίησης, ούτε το γεγονός ότι η πολιτική του νομιμοποίηση είναι, πάντως, θεσμικά αδύναμη, εφ' όσον

εκλέγεται έμμεσα, και ότι συχνά συμβαίνει να προεδρεύει και μετά τη διάλυση της Βουλής και την ανατροπή της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας που τον εξέλεξε.

4. Ο θεσμός του αρχηγού του κράτους στην ιστορική του εξέλιξη από τη συνταγματική μοναρχία ως τις διάφορες μορφές των αιρετών αρχηγών κράτους συνοδεύεται από την αρχή του ανευθύνου. Οι ρίζες της αρχής αυτής βρίσκονται στο αγγλικό πολιτευμα όπου εθμικά διαμορφώθηκε ο κανόνας ότι ο βασιλέας «ποτέ δεν μπορεί να ενεργεί εσφαλμένως» (The King can do no wrong). Το Σύνταγμα 1975/1986 ρυθμίζει το θέμα της ευθύνης του Προέδρου της Δημοκρατίας, διακρίνοντας στο άρθρο 49 § 1 τις πράξεις του *σε αυτές που σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του και σε αυτές που είναι άσχετες με αυτήν*. Για την πρώτη κατηγορία των πράξεών του, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ευθύνεται μόνο στις περιπτώσεις που ορίζει το Σύνταγμα, δηλαδή για έσχατη προδοσία ή παραβίαση με πρόθεση του Συντάγματος. Η ευθύνη του στις περιπτώσεις αυτές είναι πολιτική, ποινική και αστική (βλ. παρακάτω 5-8). Σχετικά με τις πράξεις που δεν σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του, η ευθύνη του είναι ποινική και αστική, η δίωξη όμως αναστέλλεται έως τη λήξη της προεδρικής θητείας (βλ. παρακάτω 9). Την ευθύνη του Προέδρου της Δημοκρατίας ρυθμίζουν, εκτός από το άρθρο 49 του Συντάγματος, ο νόμος 265/1976 καθώς και οι διατάξεις του ποινικού κώδικα και ειδικών ποινικών νόμων.

5. Οι πράξεις, που κατά κύριο λόγο σχετίζονται με την άσκηση των καθηκόντων του Προέδρου της Δημοκρατίας, ορίζονται στο άρθρο 35 § 2. Σύμφωνα με το άρθρο 35 § 1, καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει, ούτε βέβαια εκτελείται, χωρίς την προσυπογραφή του αρμόδιου κάθε φορά υπουργού, ο οποίος με την υπογραφή του καθίσταται υπεύθυνος. Ο κανόνας αυτός ανήκει στα σταθερά στοιχεία της δημοκρατικής και κοινοβουλευτικής αρχής του Συντάγματος και χαρακτηρίζει το θεσμό του αιρετού αρχηγού του κράτους, όπως παλαιότερα χαρακτήριζε το θεσμό του κληρονομικού αρχηγού του κράτους (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αι εγγυήσεις*, τ. II, σ. 466 επ.). Στο άρθρο 35 § 2 θεσπίζονται εξαιρέσεις από την *αρχή του πολιτικά ανεύθυνου* αρχηγού της πολιτείας, που προβλέπει η § 1 του ίδιου άρθρου. Για πρώτη φορά στην ελληνική συνταγματική ιστορία θεσπίζονται στο Σύνταγμα του 1975 *εξαιρέσεις* από τον κανόνα της προσυπογραφής. Σχετική διάταξη περιείχε μόνο το δικτατορικό Σύνταγμα του 1973. Οι πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας που δεν χρειάζονται υπουργική

προσυπογραφή, σύμφωνα με το αναθεωρημένο Σύνταγμα (άρθρο 35 § 2) είναι οι εξής:

α) Ο διορισμός του Πρωθυπουργού, κατά το άρθρο 37 § 1.

β) Η ανάθεση διερευνητικής εντολής, κατά το άρθρο 37 §§ 2, 3 και 4. Σωστά έχει επισημανθεί (Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 33), ότι η διερευνητική εντολή, εφ' όσον δεν είναι εντολή σχηματισμού Κυβέρνησης, δεν θα έπρεπε να περιβάλλεται τον τύπο προεδρικού διατάγματος, ο οποίος όμως σύμφωνα με την εξαίρεση του άρθρου 35 § 2 περ. β είναι υποχρεωτικός.

γ) Η διάλυση της Βουλής κατά το άρθρο 32 § 4 και κατά το άρθρο 41 § 1, εάν το σχετικό διάταγμα δεν προσυπογράφεται από τον Πρωθυπουργό, και κατά το άρθρο 53 § 1, αν δεν προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο. Σωστά έχει επισημανθεί πως εδώ προβλέπεται μια «εγγυητική» λειτουργία του Προέδρου της Δημοκρατίας, στις περιπτώσεις που η ενδεχόμενη άρνηση προσυπογραφής παρακωλύει την εύρυθμη λειτουργία του πολιτεύματος (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, ό.π., σ. 33 και Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, σ. 109).

δ) Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου κατά το άρθρο 42 § 1.

ε) Ο διορισμός του προσωπικού των υπηρεσιών της προεδρίας της Δημοκρατίας.

6. Μία ακόμη περίπτωση, όπου δεν απαιτείται προσυπογραφή του Πρωθυπουργού στο διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας, προβλέπει το άρθρο 35 § 1 εδ. β, όταν η Κυβέρνηση απαλλαγεί από τα καθήκοντά της, κατά το άρθρο 38 § 1 (βλ. § 15 VII), και ο *Πρωθυπουργός δεν προσυπογράφει το σχετικό διάταγμα*. Κατά το άρθρο 35 § 1 εδ. β του Συντάγματος του 1975 πριν από την αναθεώρηση, το διάταγμα της «παύσης» του απομακρυνόμενου Πρωθυπουργού προσυπέγραφε ο νέος Πρωθυπουργός. (Για τη διαφορά μεταξύ «παύσης» και «απαλλαγής» βλ. § 15.) Κατά το αναθεωρημένο άρθρο 35 § 1 εδ. β, το οικείο διάταγμα προσυπογράφεται μόνο από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η εύλογη αυτή διόρθωση έγινε με πρωτοβουλία του Γενικού Εισηγητή της αναθεώρησης Α. ΠΕΠΟΝΗ με την πειστική σκέψη, ότι δεν νοείται «ο νέος Πρωθυπουργός να συμμετέχει σε μια διαδικασία η οποία έλαβε χώρα όταν δεν ήταν Πρωθυπουργός» (βλ. Α. ΠΕΠΟΝΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 111). Με την αναθεώρηση αυτής της διάταξης βέβαια, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν απέκτησε σημαντική ρυθμιστική εξουσία αφού η υπογραφή του διατάγματος της απαλλαγής αποτελεί νομική του υποχρέωση που προκύπτει είτε από την παραίτηση της Κυβέρνησης, είτε από την άρση της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την Κυβέρνηση (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Αναθεώρηση*, σ. 32).

7. Ο θεσμός της προσυπογραφής των πράξεων του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι μεταξύ εκείνων που αναθεωρήθηκαν το 1986. Η αναθεώρηση του άρθρου 35 § 2 αποτελεί τη νομικά αναγκαία συνέπεια των μεταβολών που επέφερε η Αναθεώρηση στις *αρμοδιότητες* του Προέδρου της Δημοκρατίας. Έτσι μειώθηκαν οι περιπτώσεις κατά τις οποίες ο Πρόεδρος μπορούσε να ενεργεί αυτοτελώς, χωρίς δηλαδή τη σύμπραξη της Κυβέρνησης και του αρμόδιου Υπουργού. Ειδικότερα:

α) Η κατάργηση της αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας να συγκαλεί υπό την προεδρία του το Υπουργικό Συμβούλιο (παλαιό άρθρο 38 § 3) κατέστησε χωρίς αντικείμενο το παλαιό άρθρο 35 § 2 περ. β που εξαιρούσε αυτή την αρμοδιότητα από την ανάγκη κυβερνητικής προσυπογραφής.

β) Το ίδιο ακριβώς ισχύει και για την κατάργηση του παλαιού άρθρου 35 § 2 περ. γ που αφορούσε τη σύγκληση του Συμβουλίου της Δημοκρατίας, αφού ο θεσμός αυτός καταργήθηκε.

γ) Κατά το παλαιό άρθρο 35 § 2 περ. ε δεν απαιτείτο προσυπογραφή, και για άλλες πράξεις, εκτός από αυτές που ορίζει το ισχύον άρθρο 35 § 2 περ. γ (βλ. παραπάνω 4), τις εξής:

αα) Τη διάλυση της Βουλής, εάν συνέτρεχε προφανής δυσαρμονία προς το λαϊκό αίσθημα ή αν η σύνθεσή της δεν εξασφάλιζε κυβερνητική σταθερότητα (παλαιό άρθρο 41 § 1). Τέτοιος λόγος διάλυσης της Βουλής δεν ισχύει πλέον, μετά την αναθεώρηση του 1986 (βλ. παραπάνω § 14 VIII).

ββ) Τη διάλυση της Βουλής κατά το παλαιό (και καταργημένο από την αναθεώρηση) άρθρο 41 § 4.

γγ) Το διάγγελμα του Προέδρου της Δημοκρατίας που εδικαιούτο να απευθύνει σε έκτακτες περιστάσεις κατά το παλαιό (και καταργημένο από την αναθεώρηση) άρθρο 44 § 3 (βλ. σχετικά V 12).

8. Για τις πράξεις *κατά την άσκηση των καθηκόντων του*, που αναφέρθηκαν, ο Πρόεδρος (άρθρο 49 § 1) δεν ευθύνεται παρά μόνο για *έσχατη προδοσία* ή για *εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος*.

α) Η υποκειμενική και η αντικειμενική υπόσταση των δύο αυτών αδικημάτων ορίζονται στο άρθρο 2 §§ 2 και 3 του Ν. 265/1976. Έσχατη προδοσία υπάρχει «οσάκις ούτος, χρησιμοποιών την ιδιότητά του ταύτην και τας εκ του Συντάγματος εμπειστευμένας αυτό εξουσίας, κατέλυσεν ή μετέβαλεν ή αποπειράται να καταλύση ή μεταβάλη διά βίας το πολίτευμα της Χώρας». Εκ προθέσεως παραβίαση του Συντάγματος υπάρχει, «οσάκις υπό την ιδιότητά του ταύτην προβαίνει εκ προθέσεως εις έκδοσιν πράξεως ή εις άλλην ενέργειαν ή υποπίπτη εις παράλειψιν αντικειμένην εις επιτακτι-

κὴν διάταξιν του Συντάγματος, ἐκ των αναφερομένων εἰς τὰς ὑπὸ του Προέδρου τῆς Δημοκρατίας ἀτομικῶς καὶ ἀνευ διακριτικῆς ευχερείας ἀσκουμένης ἀρμοδιότητος, συνεπεία τῆς ὁποίας ἐπῆλθε σοβαρὰ διατάραξις τῆς λειτουργίας του πολιτεύματος».

β) Ἡ εὐθὺνὴ του Προέδρου τῆς Δημοκρατίας γιὰ τὶς δύο παραπάνω πράξεις εἶναι πολιτικὴ, ἀστικὴ καὶ ποινικὴ. Ἡ *πολιτικὴ εὐθὺνὴ*, που σημαίνει ἔκπτωση ἀπὸ τὸ ἀξίωμα, προκύπτει ἀβιάστα ἀπὸ τὰ ἀρθρὰ 32 § 1 ἐδ. β, 34 § 1 ἐδ. α καὶ 49 § 4. Ἡ *ποινικὴ καὶ ἀστικὴ εὐθὺνὴ* συνάγεται ἀπὸ τὸ ἀρθρὸ 49 του Συντάγματος σε συνδυασμὸ με τὶς σχετικὲς διατάξεις του θεσμικοῦ νόμου 265/1976 (ἀρθρὰ 2 καὶ 3 γιὰ τὴν ποινικὴ εὐθὺνὴ καὶ ἀρθρὸ 15 γιὰ τὴν ἀστικὴ εὐθὺνὴ).

γ) Ἡ διαδικασία τῆς παραπομπῆς, τῆς ἐκδίκασης καὶ τῆς καταδίκης ἢ ἀπαλλαγῆς του Προέδρου τῆς Δημοκρατίας ὀρίζεται στα ἀρθρὰ 49 καὶ 86 του Συντάγματος καὶ στο νόμο 265/1976. Σύμφωνα με τὸ ἀρθρὸ 49 § 2, «ἡ πρόταση γιὰ κατηγορία καὶ παραπομπὴ του Προέδρου τῆς Δημοκρατίας σε δίκη ὑποβάλλεται στὴ Βουλὴ ὑπογραμμμένη ἀπὸ τὸ ἓνα τρίτο τουλάχιστον των μελῶν τῆς γίνεται ἀποδεκτὴ με ἀπόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου των μελῶν τῆς». Ἡ ποινὴ, που ἐπιβάλλεται στον Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας γιὰ ἐσχάτη προδοσία, εἶναι κατὰ τὸ ἀρθρὸ 3 του νόμου 265/1976 ἡ ἰσόβια ἢ πρόσκαιρη κάθειρξη, ἡ ἔκπτωση ἀπὸ τὸ ἀξίωμα του Προέδρου καὶ ἡ ἰσόβια ἢ πρόσκαιρη ἀποστέρηση των πολιτικῶν δικαιωμάτων. Γιὰ τὴν παραβίαση ἀπὸ πρόθεση του Συντάγματος προβλέπεται ἔκπτωση ἀπὸ τὸ ἀξίωμα καὶ ἀποστέρηση των πολιτικῶν δικαιωμάτων ἀπὸ δύο ἕως δέκα ἔτη.

Ἀρμόδιο δικαστήριον εἶναι τὸ Εἰδικὸ Δικαστήριον του ἀρθροῦ 86 § 1. Ἀπὸ τὴ στιγμὴ τῆς παραπομπῆς του ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας ἀπέχει ὑποχρεωτικὰ ἀπὸ τὴν ἀσκηση των καθηκόντων του ἕως τὴν ἐκδοσὴ τῆς ἀπόφασης. Κατὰ τὸ χρονικὸ αὐτὸ διάστημα ἀναπληρώνεται κατὰ τὸ ἀρθρὸ 34. Ἐάν ἡ ἀπόφαση εἶναι ἀπαλλακτικὴ, ὁ Πρόεδρος ἀναλαμβάνει καὶ πάλι τὰ καθήκοντά του ἕως τὴ λήξῃ τῆς θητείας του, ἐφ' ὅσον αὐτὴ δὲν ἔχει ἤδη παρέλθει. Ἄν ἡ ἀπόφαση κάνει δεκτὴ τὴν κατηγορία, τότε ἐκπίπτει ἀπὸ τὸ προεδρικὸ ἀξίωμα.

9. Γιὰ τὶς πράξεις που δὲν σχετίζονται με τὸ *λειτουργημὰ* του, ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας ἔχει πλήρη εὐθὺνὴ, ποινικὴ καὶ ἀστικὴ. Ἡ δίωξη ὁμῶς ἀναστέλλεται γιὰ ὅσο καιρὸ κατέχει τὸ ἀξίωμα. Ἀρμόδια εἶναι τὰ πολιτικὰ καὶ ποινικὰ δικαστήρια.

VII. Ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας

1. Από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος της χώρας συμβαίνει στην πολιτειακή μας πρακτική ο αρχηγός του κράτους με διάφορες ευκαιρίες να διατυπώνει δημόσια σκέψεις του πάνω σε προβλήματα της πολιτείας και της πολιτικής. Η πρακτική αυτή δημιούργησε για πρώτη φορά μια γενικότερη συζήτηση εξαιτίας του μηνύματος που απηύθυνε στο λαό πριν από τις εκλογές του 1989 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, με το οποίο επισήμανε τη σημασία της ευρωπαϊκής ιδέας και των ευρωεκλογών.

2. Τα ζητήματα που τέθηκαν είναι κυρίως τα εξής:

α) Υπό ποιες προϋποθέσεις η δημόσια τοποθέτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας, σε θέματα της πολιτείας και της πολιτικής —ο *πολιτικός λόγος* του Προέδρου της Δημοκρατίας— αποτελεί γεγονός που *εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο* του Συντάγματος; (βλ. 2).

β) Στο μέτρο που ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του Συντάγματος, *ποιοι είναι οι σχετικοί προς το θέμα αυτό κανόνες που τον διέπουν*; (βλ. 3).

γ) Πότε ο προεδρικός πολιτικός λόγος που εμπίπτει στο ρυθμιστικό πεδίο του Συντάγματος *υπόκειται στον κανόνα του άρθρου 35 § 1*, δηλαδή στην αρχή της προηγούμενης έγκρισης από την Κυβέρνηση και πότε αποτελεί *αυτοτελές δικαίωμα* του Προέδρου της Δημοκρατίας που δεν προϋποθέτει κυβερνητική έγκριση; (βλ. 4).

3. Το πρώτο ερώτημα είναι, αν και πότε η δημόσια τοποθέτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας απέναντι στο πολιτειακό γίνεσθαι ή (και) στην εσωτερική, εξωτερική και διεθνή πολιτική, δηλαδή ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας, *είναι πράξη που υπόκειται στο κανονιστικό πεδίο του Συντάγματος*; Αποτελεί δηλαδή ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας, «πράξη» του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 35 § 1 ή «αρμοδιότητα» κατά το άρθρο 50;

α) Κατ' αρχήν, η δημόσια τοποθέτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας σε βασικά θέματα της πολιτείας και της πολιτικής μπορεί να έχει βαρυσήμαντες επιπτώσεις λόγω του κύρους του αξιώματος. Η δυνατότητα παρέμβασης του Προέδρου της Δημοκρατίας *δεν εξαντλείται στις διατάξεις που του παρέχουν δικαίωμα νομικά τυποποιημένων ενεργειών*, π.χ. στην αποδοχή της παραίτησης της Κυβέρνησης ή στη διάλυση της Βουλής. Και η απλή δημόσια προβολή των απόψεών του, με την οποία παρεμβαίνει σε

θέματα πολιτικής, πρέπει να θεωρηθεί «πράξη» του Προέδρου της Δημοκρατίας που υπόκειται στις σχετικές συνταγματικές ρυθμίσεις και κρίνεται με βάση τις διατάξεις αυτές. Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι π.χ. ο διορισμός ενός δημοσίου υπαλλήλου υπόκειται στον κανόνα του άρθρου 35 § 1, ενώ π.χ. μια δημόσια προεδρική δήλωση αποδοκimasίας της κυβερνητικής πολιτικής ή της αντιπολίτευσης επειδή δεν περιβάλλεται τον νομικό τύπο του «διατάγματος» ή της «νομοθετικής πράξης», δεν αποτελεί πολιτειακά κρίσιμη συμπεριφορά κι επομένως δεν είναι συνταγματικά αξιολογήσιμη.

β) Μια παρέμβαση του Προέδρου της Δημοκρατίας στην πολιτική ζωή με άρθρωση πολιτικού λόγου δεν μπορεί πάντα να στηρίζεται στο άρθρο 14 § 1 περί ελευθερίας έκφρασης του στοχασμού. Αυτό δεν σημαίνει, βέβαια, ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν είναι υποκείμενο του θεμελιώδους δικαιώματος του ελεύθερου στοχασμού. Στο σημείο αυτό μπορεί να έχουμε συρροή και σύγκρουση δύο ιδιοτήτων: του υποκειμένου ενός θεμελιώδους δικαιώματος, που αναγνωρίζει το Σύνταγμα σε όλους τους πολίτες, και του φορέα του λειτουργήματος. Εάν η συγκεκριμένη χρήση του δικαιώματος του ελεύθερου στοχασμού αποτελεί ταυτοχρόνως —λόγω περιεχομένου— και πολιτική παρέμβαση, τότε η ιδιότητα του πολίτη, του υποκειμένου δηλαδή του δικαιώματος, κατ' αρχήν υποχωρεί ενώπιον της ιδιότητας του αρχηγού του κράτους. Αντίθετη άποψη θα άνοιγε το δρόμο για την ανατροπή της θεσμικής και λειτουργικής ισορροπίας που θέλησε το Σύνταγμα στη σχέση Προέδρου της Δημοκρατίας, κυβερνώσας πλειοψηφίας, και αντιπολίτευσης. Έτσι το πρώτο μας συμπέρασμα είναι το εξής: Εφ' όσον, ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν λειτουργεί ως καθολικά αντιπροσωπευτικός, αλλά ως αντιπαραθετικός λόγος, το λειτούργημά του μεταβάλλεται από «ρυθμιστικό» σε «συμμετοχικό» των τρεχουσών πολιτικών διαδικασιών.

γ) Οριακά, πάντως, είναι τα προβλήματα που μπορούν να δημιουργηθούν, όταν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, υφίσταται κριτική ή και επίθεση που αγγίζει ιδίως την πολιτική προσωπικότητά του. Σε κάθε ανάλογη περίπτωση επιβάλλεται μια συγκεκριμένη κάθε φορά στάθμιση μεταξύ του δικαιώματος του Προέδρου ως πολίτη που κάνει χρήση του άρθρου 14 § 1 για να αμυνθεί και των περιορισμών που προκύπτουν από το λειτούργημά του. Η αποφυγή δημιουργίας τέτοιων οριακών προβλημάτων δεν μπορεί να είναι μόνο μέριμνα του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά και όλων των παραγόντων της πολιτειακής ζωής.

δ) Θα ήταν βέβαια υπερβολή αν δεχόμασταν ότι κάθε δημόσια τοποθέτηση, κάθε πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας, έχει συνταγματική διάσταση. Η αναφορά του έτσι σε εθνικές επετείους ή η προβολή

θέσεων που εμπίπτουν στο πλαίσιο μιας κοινά, από όλο το φάσμα των πολιτικών δυνάμεων, αποδεκτής πολιτικής, δεν ενδιαφέρουν τις συνταγματικές διατάξεις που οροθετούν τα δικαιώματα του Προέδρου της Δημοκρατίας.

4. Το δεύτερο ερώτημα είναι, ποιες είναι οι σχετικές με το θέμα διατάξεις του Συντάγματος και πώς ερμηνεύονται σε σχέση με το ζήτημα του πολιτικού λόγου του Προέδρου της Δημοκρατίας. Τρεις είναι οι βασικές διατάξεις του Συντάγματος που αναφέρονται κατά τρόπο γενικό στις πράξεις και τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας.

α) Κατά το άρθρο 30 § 1 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι «ρυθμιστής» του πολιτεύματος. Η παρέμβασή του *με λόγο* στις πολιτικές διαδικασίες, η αντιπαράθεσή του με τις πολιτικές δυνάμεις εκτός από τις περιπτώσεις που ρητά προβλέπει το Σύνταγμα, προσκρούει στο *νόημα* του άρθρου 30 § 1.

β) Βασικός ερμηνευτικός κανόνας για την ερμηνεία των σχετικών με τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας διατάξεων του Συντάγματος περιέχει το άρθρο 50: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει άλλες αρμοδιότητες παρά μόνο όσες του απονέμουν ρητά το Σύνταγμα και οι νόμοι που είναι σύμφωνοι μ' αυτό». Από τη διάταξη αυτή, και ιδιαίτερα από τη χρήση της λέξης «ρητά» προκύπτουν οι εξής βασικές ερμηνευτικές αρχές:

αα) Η συνταγματική καταγραφή των δικαιωμάτων του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν είναι ενδεικτική, αλλά *αποκλειστική*.

ββ) Δεν επιτρέπεται η χρήση του κανόνα της *αναλογίας*. Δεν μπορεί δηλαδή να συναχθεί ερμηνευτικά κανόνας υπέρ ενός —αμφισβητούμενου— λειτουργικού δικαιώματος του Προέδρου της Δημοκρατίας, που ανταποκρίνεται μεν στο «νόημα του θεσμού» αλλά δεν διατυπώθηκε «ρητά» στο Σύνταγμα.

γγ) Εν αμφιβολία, αν ένας ασαφής κανόνας πρέπει να ερμηνευθεί συσταλτικά ή διασταλτικά, το άρθρο 50 μας υποχρεώνει να το ερμηνεύσουμε συσταλτικά για το σχετικό λειτουργικό δικαίωμα του Προέδρου της Δημοκρατίας.

γ) Ο δεύτερος βασικός κανόνας είναι εκείνος του άρθρου 35 § 1: «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...». Ο κανόνας αυτός θεσπίζει τη συνταγματική αρχή, ότι την πολιτική ευθύνη στην πολιτεία —κατά κανόνα και για τις πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας— φέρει η Κυβέρνηση. Εκεί όπου το Σύνταγμα θέλησε εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν, το θέσπισε

ρητά, όπως συνέβη στο άρθρο 35 § 2. Την αρχή, άλλωστε, ότι το αρμόδιο όργανο για τον καθορισμό της πολιτικής της χώρας είναι η Κυβέρνηση (και όχι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας) ρητά διατυπώνει και το άρθρο 82 § 1. Όταν, βέβαια, το άρθρο 35 § 1 μιλάει για «προσυπογραφή», εννοεί *έγκριση*. Είναι αυτονόητο πως εκεί που από τη φύση των πραγμάτων δεν χωρεί προσυπογραφή, όπως π.χ. στις επίσημες συνομιλίες με αρχηγούς ξένων κρατών, *αρκεί και η προφορική συγκατάθεση*. Αυτό συμβαίνει κατά κύριο λόγο στις περιπτώσεις των δημόσιων εμφανίσεων του Προέδρου της Δημοκρατίας.

5. Από τις σκέψεις που εκτέθηκαν προκύπτουν, νομίζουμε, τα εξής συμπεράσματα:

α) Ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι επιτρεπτός και αποτελεί ενάσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος του ελεύθερου στοχασμού, κατά το άρθρο 14 § 1, *όταν δεν συνιστά παρέμβαση στις πολιτικές διαδικασίες ή αντιπαράθεση στην κυβερνητική πολιτική, ή στις απόψεις της αντιπολίτευσης ή όταν προβλέπεται η δυνατότητα της παρέμβασης, ρητά από το Σύνταγμα*. Ο πολιτικός λόγος του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι ελεύθερος όταν εκφράζει γενικότερες κοινωνικές ή εθνικές ανησυχίες ή προσδοκίες κατά τρόπο που να υπερβαίνει τις συγκεκριμένες αντιπαραθέσεις κυβέρνησης και αντιπολίτευσης. Επίσης ελεύθερος είναι ο πολιτικός του λόγος, σύμφωνα με όσα παραπάνω (3, γ) σημειώσαμε, όταν είναι υποχρεωμένος να υπερασπίσει το πρόσωπό του. Σε κάθε άλλη περίπτωση ισχύει ο *κανόνας της προηγούμενης έγκρισης* («προσυπογραφής») της Κυβέρνησης (άρθρο 35 § 1).

β) Πολιτική παρέμβαση του Προέδρου της Δημοκρατίας αποτελεί ο θεσμός της αναπομπής ψηφισμένου από τη Βουλή νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου. Το Σύνταγμα στο άρθρο 42 παρέχει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας δικαίωμα παρέμβασης όχι μόνο με την πράξη της αναπομπής, αλλά και με λόγο, διότι ρητά ορίζει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκθέτει και τους «λόγους της αναπομπής». Αυτή η δημόσια τοποθέτηση του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν υπόκειται στον κανόνα της προηγούμενης έγκρισης από την Κυβέρνηση (σύμφωνα με το άρθρο 35 § 2 στοιχ. δ).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ
ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

§ 17. Εισαγωγή

Διάγραμμα: I. Επιλογή και οργάνωση της θεματικής στο Σύνταγμα II. Εννοιολογικές επισημάνσεις III. Ο λόγος της ρυθμιστικής παρέμβασης του συντακτικού νομοθέτη.

I. Επιλογή και οργάνωση της θεματικής στο Σύνταγμα

1. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει στο Τρίτο του Μέρους υπό τον γενικό τίτλο «*Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας*», στα άρθρα 87-105, δύο ακόμη τμήματα: *το πέμπτο τμήμα*, με θέμα τη «*δικαστική εξουσία*» (άρθρα 87-100) και *το έκτο τμήμα*, με θέμα τη *διοίκηση* (άρθρα 101-105).

2. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις που αναφέρονται στη δικαστική εξουσία και στη διοίκηση είναι, όπως θα δούμε, περιορισμένες, αφού καλύπτουν ελάχιστα ζητήματα σε σχέση με τη συνολική τους θεματική. Αντίθετα από τις άλλες ρυθμίσεις του Συντάγματος, που αποτελούν το κυρίως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου (όργανα του κράτους, νομοθετική διαδικασία, σχέση Βουλής-Κυβέρνησης κ.λπ.) για τις οποίες οι συνταγματικές προβλέψεις είναι διεξοδικές και θεσπίζουν με πληρότητα τα πλαίσια και τους βασικούς κανόνες των σχετικών θεσμών, η διοίκηση —αυτό ισχύει και για τη δικαστική εξουσία— αποτελεί βασικό αντικείμενο άλλου αυτοτελούς κλάδου του δικαίου: του *διοικητικού δικαίου* — αντίστοιχα αποτελεί η δικαστική εξουσία αντικείμενο του *δικονομικού δικαίου*. Ως προς τους δύο αυτούς τομείς, το Σύνταγμα, περιοριζόμενο, όπως είπαμε, σε ορισμένες *βασικές μόνο ρυθμίσεις*, θεσπίζει είτε ορισμένες *θεμελιώδεις αρχές* είτε *το πλαίσιο*, μέσα στο οποίο οφείλει να κινηθεί ο κοινός νομοθέτης. Η διοίκηση αποτελεί εξειδικευμένο τομέα για τον οποίο το Σύνταγμα δεν θα μπορούσε να περιέχει εξαντλητικές και σχετικά άκαμπτες ρυθμίσεις, που θα ήταν ανεπίδεκτες αναπροσαρμογής στα μεταβαλλόμενα κοινωνικοπολιτικά και οικονομικά δεδομένα.

3. Η ανάπτυξη αυτού του κεφαλαίου θα παρακολουθήσει, κατά βάση, την

αντίστοιχη συστηματική δομή των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος (άρθρα 101-105). Οι διατάξεις αυτές διαιρούνται στο κείμενο του Συντάγματος σε τρία κεφάλαια: το πρώτο (άρθρα 101-102) αναφέρεται στην *οργάνωση* της διοίκησης, το δεύτερο (άρθρα 103-104) στην *υπηρεσιακή κατάσταση* των δημοσίων υπαλλήλων και το τρίτο κεφάλαιο (άρθρο 105) στο ειδικό *νομικό καθεστώς του Αγίου Όρους*.

α) Στις §§ 18 και 19 επιχειρείται η σκιαγράφηση των δύο βασικών αρχών που θεσπίζει το Σύνταγμα για την *οργάνωση της διοίκησης*. Πρόκειται για την αρχή της *αποκέντρωσης* (§ 18) και για την εγγύηση της αρχής της αυτοδιοίκησης, και ειδικότερα της *τοπικής αυτοδιοίκησης* (§ 19).

β) Στην § 20 γίνεται —πολύ συνοπτικά— λόγος για εκείνες τις αρχές του *δημοσίου υπαλληλικού δικαίου* που διασφαλίζονται με συνταγματική επιταγή. Πρόκειται κυρίως για τη συνταγματική έννοια του δημοσίου υπαλλήλου (§ 20 III) τη συνταγματική διάσταση της *υπαλληλικής σχέσης* και κυρίως για την αρχή της μονιμότητας (§ 20 IV) και για τους συνταγματικούς περιορισμούς του δημοσίου υπαλλήλου (§ 20 V).

γ) Για το ειδικό νομικό καθεστώς του Αγίου Όρους θα γίνει λόγος στην § 28.

4. Το Σύνταγμα υπεισέρχεται στα θέματα της διοίκησης, και συνακόλουθα στο *διοικητικό* δίκαιο. Αυτή η επέκταση της ρυθμιστικής εμβέλειας του Συντάγματος δεν διασπά τη θεματική του ενότητα. Ο συνταγματικός νομοθέτης κάνει *την πολιτική επιλογή της θεματικής του*, ανάλογα με τις πτυχές και τις διαδικασίες της κοινωνικής συμβίωσης που κρίνει ότι είναι τόσο *ευπαθείς* είτε τόσο *σημαντικές*, ώστε να τις περιλάβει στο κείμενο του Συντάγματος, περιβάλλοντάς τες με το κύρος και την αυξημένη τυπική δύναμη του συνταγματικού κανόνα.

II. Εννοιολογικές επισημάνσεις

1. Το Σύνταγμα, με τα άρθρα 101 και 102, θεσπίζει κανόνες που αναφέρονται σε —ορισμένα μόνο— *θέματα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης*. Τα θέματα αυτά είναι η *αποκέντρωση*, ως αρχή που οφείλει να διέπει τη διοικητική οργάνωση του κράτους, και η εγγύηση της αρχής της *τοπικής αυτοδιοίκησης*.

2. Ο όρος *οργάνωση* δεν είναι μόνο νομικός. Κάθε κοινωνικό μόρφωμα με ενιαίους σκοπούς και με προοπτική διάρκειας προϋποθέτει: α) μια εσωτερική τάξη που θα εξασφαλίζει τη συνοχή του, και β) ένα σύστημα θεσμικών και διαπροσωπικών σχέσεων. Το είδος και η μορφή της οργάνωσης εξαρτάται από τους σκοπούς που συνέχουν το συγκεκριμένο κοινωνικό μόρφωμα. Η οργάνωση της κρατικής διοίκησης έχει σκοπό εξειδικευμένο και, *σχετικά* μόνο, σταθερό. Η εξειδίκευση αυτή προκύπτει από τη συγκεκριμενοποίηση του γενικού σκοπού της πολιτειακής δράσης στο πεδίο της διοίκησης, ενώ ο *σχετικός* χαρακτήρας της σταθερότητάς της είναι απόρροια της αλλοίωσης που μπορεί να υφίστανται οι διοικητικοί θεσμοί εξ αιτίας των πολιτευματικών ή και κοινωνικοοικονομικών μεταβολών.

3. *Νομική* είναι η οργάνωση που θεσπίζεται από κανόνες δικαίου. Οι κανόνες δικαίου που αφορούν την οργάνωση, και επομένως το δίκαιο της οργάνωσης, παρουσιάζουν μια χαρακτηριστική διαφορά από τους άλλους κανόνες δικαίου. Ο οργανωτικός κανόνας ρυθμίζει τη συγκρότηση και τη λειτουργία θεσμών και υπηρεσιών καθώς και τη συμπεριφορά ανθρώπων, αλλά μόνο ως φορέων των θεσμών. Ο συνήθης κανόνας δικαίου, αντίθετα, ως αντικείμενό του έχει την ανθρώπινη συμπεριφορά γενικά. Οι νομικοί κανόνες της διοικητικής οργάνωσης καθορίζουν: α) την κατά τόπο και καθ' ύλην αρμοδιότητα των οργάνων της διοίκησης, β) τη συγκρότηση και την ιεραρχική τους δομή, και γ) τη σχέση των θεσμών της διοικητικής οργάνωσης με βασικούς θεσμούς του δημοκρατικού πολιτεύματος, όπως είναι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος, η συμμετοχή ιδιωτών και εκπροσώπων κοινωνικών ομάδων στη διοίκηση κ.λπ.

4. Ο όρος *διοίκηση* δεν χρησιμεύει μόνο στο δημόσιο δίκαιο. Είναι και έννοια του ιδιωτικού δικαίου (βλ. π.χ. το θεσμό της διοίκησης αλλοτριών ή της γονικής διοίκησης, άρθρα 730 επ. ή και 1510 επ. Α.Κ.). *Διοικώ* σημαίνει ρυθμίζω, φροντίζω με αποφασιστική αρμοδιότητα. Το Σύνταγμα, βέβαια, μιλώντας για διοίκηση εννοεί πάντοτε τη δημόσια διοίκηση.

5. Μόνιμη είναι η δυσχέρεια που συνάντησε η επιστήμη του δημοσίου δικαίου, κυρίως του διοικητικού δικαίου, στην προσπάθειά της να ορίσει την έννοια της *δημόσιας διοίκησης*.

α) Στο πλαίσιο της κλασικής αντίληψης για τη διάκριση των λειτουργιών (βλ. παραπάνω § 10 V), ο θεμελιωτής της γερμανικής επιστήμης του διοικητικού δικαίου ΟΤΤΟ ΜΑΥΕΡ, στο κλασικό έργο του *Διοικητικό Δίκαιο* (τ. Α', 1924, σ. 9 και 13), ομολογεί το αδιέξοδο στο οποίο φθάνει η

προσπάθεια εννοιολογικού καθορισμού της διοίκησης, προτείνοντας αρνητικό ορισμό: «Διοίκηση είναι εκείνη η δράση του κράτους με την οποία υλοποιεί τους σκοπούς του, που δεν υπάγεται ούτε στη νομοθετική ούτε στη δικαστική λειτουργία». Εύκολα γίνεται αντιληπτό, ότι ένας τέτοιος εννοιολογικός καθορισμός, σήμερα πια, ανατρέπεται από τα δεδομένα του σύγχρονου κράτους. Πάντως, και αρκετά χρόνια μετά τον Ο. ΜΑΥΕΡ, ο Ε. FORSTHOFF υποστηρίζει πως η έννοια *διοίκηση* δεν μπορεί να οριστεί παρά μόνο εμπειρικά, με άλλα λόγια πως επιδέχεται μόνο περιγραφή και όχι ορισμό.

β) Αν δεχθούμε, πως η διοίκηση είναι παράλληλα με την *Κυβέρνηση*—ή πιο σωστά την *κυβερνητική λειτουργία*— μια από τις μορφές *εκτέλεσης των κανόνων δικαίου*, τότε εύλογη είναι, κατ' αρχήν, η αναζήτηση της έννοιας της διοίκησης στο πεδίο διάκρισης μεταξύ *θέσπισης* και *εκτέλεσης* των δικαϊκών κανόνων. Η απόλυτη και καθαρή διάκριση όμως μεταξύ *θέσπισης* κανόνων δικαίου (νομοθεσίας) και *εκτέλεσης* κανόνων δικαίου είναι αδύνατη. Πολλές φορές τα όργανα της διοίκησης δεν περιορίζονται στην *εκτέλεση του νομοθετημένου δικαίου*, αλλά δρουν δικαιοπαραγωγικά, ακριβώς διότι ο κανόνας δεν ρυθμίζει πλήρως το αντικείμενο για το οποίο θεσπίζεται και αφήνει (ηθελημένα ή κατ' ανάγκην) κενά. Έτσι, κατά την εκτέλεση αποφασίζουν και για όσα θέματα δεν είναι δυνατή η αναγωγή τους στο ρητά διατυπωμένο περιεχόμενό του. Αλλά και η θέσπιση ενός κανόνα αποτελεί ταυτόχρονα *εκτέλεση* δηλαδή εφαρμογή, των διαδικαστικών κανόνων που ρυθμίζουν τη νομοθετική διαδικασία. Η διάκριση ανάμεσα στη θέσπιση και στην εκτέλεση του κανόνα δικαίου δεν είναι μόνο εννοιολογική, αλλά επεκτείνεται και στο θεσμικό πεδίο. Σήμερα η διοίκηση δεν περιορίζεται στη διοικητική διαχείριση των θεμάτων της αρμοδιότητάς της (εκτέλεση κανόνων, κοινωνικές παροχές, διαχείριση του *Fiscus* κ.ά.) αλλά έχει και κανονιστικές αρμοδιότητες που ρητά προβλέπει το Σύνταγμα (άρθρο 43, § 2, εδ. β). Πρόκειται για το σύστημα των νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων, το οποίο παρέχει στη διοίκηση ευρύ περιθώριο νομοθετικής δράσης (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 18). Η διοίκηση, δηλαδή, ως λειτουργία, δεν μπορεί να περιοριστεί στην εφαρμογή προϋπαρχόντων κανόνων, στο μέτρο ακριβώς που ο νόμος δεν μπορεί πάντοτε να προβλέψει τις κανονιστικές αξιώσεις που θα αναδείξει το πεδίο ανάπτυξης της διοικητικής λειτουργίας. Ο κανονιστικός χαρακτήρας της διοίκησης αρχίζει εκεί όπου τελειώνει η δυνατότητα του νομοθέτη να προβλέψει τις κανονιστικές ανάγκες της ρυθμιζόμενης κοινωνικής ύλης. Έτσι μπορούμε να πούμε πως η διοίκηση είναι μεν λειτουργικά *ετερόνομη* στο μέτρο που περιορίζεται στην εφαρμογή των νόμων, αλ-

λά είναι και λειτουργικά *αυτόνομη*, στο μέτρο που δρα η ίδια κανονιστικά.

γ) Ένα κριτήριο που εμφανίζεται σταθερό, είναι ο *φορέας της δράσης*, η φύση της οποίας αναζητείται. Σύμφωνα με το *τυπικό* αυτό κριτήριο οι πράξεις του νομοθετικού οργάνου είναι νομοθετικές, ενώ οι πράξεις του διοικητικού οργάνου είναι διοικητικές. Η σταθερότητα του τυπικού αυτού κριτηρίου μειώνεται σε όλες τις περιπτώσεις κανονιστικής δράσης της διοίκησης από τη μία και μη νομοθετικής δράσης των νομοθετικών σωμάτων από την άλλη.

δ) Κατά το άρθρο 26 § 2 «η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση». Έτσι ανακύπτει το ερώτημα των *τυπικών και λειτουργικών ορίων* ανάμεσα στην Κυβέρνηση και τη *διοίκηση*:

αα) Τυπικά, δηλαδή από άποψη φορέα, την *Κυβέρνηση* αποτελεί κατά το άρθρο 81 § 1 το Υπουργικό Συμβούλιο, ενώ η *διοίκηση* ασκείται από τα διάφορα διοικητικά όργανα (δημόσιες υπηρεσίες, νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου κ.λπ.) που προβλέπει η κοινή νομοθεσία.

ββ) Λειτουργικά, κυβέρνηση σημαίνει την εξουσία καθορισμού της *κρατικής πολιτικής*. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 82 § 1, κατά το οποίο «η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της Χώρας, σύμφωνα με τους ορισμούς του Συντάγματος και των νόμων». Η *κυβερνητική λειτουργία* ασκείται με δύο βασικούς τρόπους: Από τη μια χρησιμοποιεί την κρατική διοίκηση, η οποία υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση, προκειμένου να εφαρμόσει την πολιτική που έχει χαράξει (βλ. άρθρο 82). Από την άλλη, έχει δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας (άρθρο 73 § 1) που, λόγω της πλειοψηφίας της Βουλής που την στηρίζει αλλά και λόγω της τεχνοκρατικής της υπεροχής στο στάδιο της προπαρασκευής του νομοσχεδίου, σημαίνει πως έχει τη δυνατότητα να *καθορίσει αποφασιστικά το περιεχόμενο του νόμου*.

ε) Επιχειρείται συχνά η αναζήτηση της έννοιας της διοίκησης στην αντιδιαστολή της με τη *δικαιοδοτική λειτουργία*. Όμως ούτε η διάκριση διοίκησης και δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι πάντοτε ευχερής, διότι μια σειρά από διοικητικές ενέργειες ασκούνται στο πλαίσιο της δικαστικής λειτουργίας. Εδώ εντάσσεται, π.χ. όλο το πλέγμα της διοίκησης των δικαστηρίων, που ασκείται από δικαστικούς λειτουργούς ή η αναστολή των διοικητικών πράξεων από την Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αν δεχθούμε, άλλωστε, πως στοιχείο της έννοιας της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι η επίλυση των διαφορών, τότε όλη η ύλη της λεγόμενης *εκούσιας δικαιοδοσίας* αποτελεί *έργο διοικητικό* γιατί πρόκειται για επίλυση υποθέσεων που *δεν περιέχουν διαφορά*. Εδώ ανήκουν, με-

ταξύ άλλων: η κήρυξη προσώπου σε αφάνεια (άρθρα 40 επ. ΑΚ και 784-785 ΚΠολΔ), η έκδοση κληρονομητηρίου (άρθρα 1956 ΑΚ, 819 επ. ΚΠολΔ), η κήρυξη ενός αξιογράφου ως ανίσχυρου (άρθρα 895 ΑΚ, 850 επ. ΚΠολΔ) κ.ο.κ. Ως επιπλέον ένδειξη ασάφειας στην αντιδιαστολή διοικητικής και δικαιοδοτικής λειτουργίας μπορεί, τέλος, να αναφερθεί και ο θεσμός των διοικητικών κυρώσεων που επιβάλλονται από όργανα της διοίκησης και όχι της δικαιοσύνης (βλ. Σ. ΛΥΤΡΑΣ, *Η έννοια των διοικητικών προστίμων και η συνταγματικότητα της επιβολής τους*, 1986).

6. Η κρατική διοίκηση μπορεί να καταταχθεί, από άποψη περιεχομένου, σε τρία όχι σαφώς διακρινόμενα μεταξύ τους επίπεδα:

α) Κλασικό περιεχόμενο της διοίκησης είναι η άσκηση δημόσιας εξουσίας με τα κρατικά μέσα καταναγκασμού, οπότε γίνεται λόγος για *εξουσιαστική* διοίκηση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εξουσιαστικής διοίκησης είναι το δίκαιο της αστυνομίας και γενικότερα της δημόσιας τάξης, όπως επίσης και ολόκληρο το πλέγμα των κανόνων δικαίου που επιβάλλουν διοικητικές κυρώσεις.

β) Το σύγχρονο κράτος όμως δεν διασφαλίζει μόνο τη δημόσια τάξη, αλλά μεριμνά και για την ικανοποίηση βασικών βιοτικών ή πολιτιστικών αναγκών, εξασφαλίζοντας αντίστοιχες *κοινωνικές παροχές* για τις οποίες κρίνει ότι την ευθύνη διασφάλισής τους πρέπει να αναλάβει το ίδιο. Αυτός ο τομέας των κρατικών παροχών αποτελεί σήμερα σημαντικό έργο της σύγχρονης δημόσιας διοίκησης. Στην Ελλάδα αρκετές είναι οι παροχές που έχουν καταστεί αποκλειστικά έργο της δημόσιας διοίκησης, όπως π.χ. η παροχή ηλεκτρικής ενέργειας από τη ΔΕΗ, η τηλεπικοινωνιακή υπηρεσία από τον ΟΤΕ, η σιδηροδρομική υπηρεσία από τον ΟΣΕ κ.ά. Γι' αυτή τη μορφή δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιείται ο όρος «*παροχική*» (Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 1984, σ. 14-15) ή —πιο σωστά— *παρέχουσα* διοίκηση. Η παρέχουσα διοίκηση δεν εξασφαλίζει μόνο την παροχή αυτή καθεαυτή αλλά, όπως σωστά τονίζει ο Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, παρέχει την εγγύηση για την ικανοποίηση στοιχειωδών αναγκών και μάλιστα υπό ανεκτούς όρους. Πρέπει εδώ να προστεθεί πως η παρέχουσα διοίκηση προστατεύει τον καταναλωτή τέτοιων αγαθών και διασφαλίζει, στον τομέα αυτό, την ισότητα των όρων απόλαυσής τους.

γ) Τέλος, η διοίκηση, πολλές φορές, λειτουργεί με βάση τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας, συνάπτοντας συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου. Γι' αυτή τη μορφή δημόσιας διοίκησης χρησιμοποιείται ο όρος «*συναλλακτική*» (Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ), ή —πιο σωστά— *συναλλασόμενη*.

7. Όταν το Σύνταγμα στα άρθρα 101 επ. ρυθμίζει θέματα οργάνωσης της διοίκησης, αναφέρεται και στα τρία είδη διοίκησης που μόλις αναφέραμε, και όχι, όπως υποστηρίχθηκε (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, ό.π., σ. 12), στην εξουσιαστική διοίκηση.

III. Ο λόγος της ρυθμιστικής παρέμβασης του συντακτικού νομοθέτη

1. Είναι εύλογο ότι το Σύνταγμά μας, όπως άλλωστε και πολλά άλλα σύγχρονα Συντάγματα όμοιου τύπου (λ.χ. το γερμανικό, το γαλλικό, το ιταλικό), θέτει ορισμένες βασικές αρχές για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, περιορίζοντας αντίστοιχα, στο πεδίο αυτό, τις αρμοδιότητες του κοινού νομοθέτη. Αιτία της συνταγματικής αυτής μέριμνας είναι το δεδομένο, πως *το επίπεδο στο οποίο κατ' εξοχήν γίνεται ορατή και αισθητή η δημόσια εξουσία είναι αυτό της διοικητικής δράσης*. Έτσι, π.χ. το συνταγματικό δικαίωμα της αποδημίας που έχει ο Έλληνας πολίτης (άρθρο 5 § 4 του Συντάγματος) υλοποιείται τελικά στο επίπεδο της αρμόδιας διοικητικής αρχής που εκδίδει το απαραίτητο διαβατήριο. Ο τρόπος λοιπόν λειτουργίας αυτής της διοικητικής αρχής αλλά και των συγκεκριμένων φορέων της είναι στοιχεία καθοριστικά για την *έμπρακτη απόλαυση* του θεμελιώδους δικαιώματος της αποδημίας. Γι' αυτό και οι βασικές αρχές της *εξειδικευμένης πραγμάτωσης της πολιτικής εξουσίας* —όντας θέμα καίριο για τη φυσιογνωμία και το συγκεκριμένο περιεχόμενο που αποκτά η σχέση πολίτη και εξουσίας και άρα αποφασιστικό για το βαθμό πραγμάτωσης του δημοκρατικού και δικαιοκρατικού χαρακτήρα του ισχύοντος πολιτεύματος— εξοπλίζονται με την αυξημένη τυπική δύναμη του συνταγματικού κανόνα. Όσο για τα ειδικά θέματα της διοικητικής οργάνωσης, αυτά ανήκουν στην αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη ο οποίος μπορεί να αναπροσαρμόζει τις ρυθμίσεις του στις μεταβαλλόμενες συνθήκες, υπό τον έλεγχο όμως του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη συνταγματικότητα των σχετικών ρυθμίσεων.

2. Η διοικητική λειτουργία είναι νοητή ως τμήμα της όλης *εκτελεστικής λειτουργίας*. Στο επίπεδο των κρατικών οργάνων, φορείς της εκτελεστικής λειτουργίας, και ειδικότερα της διοικητικής, είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και η Κυβέρνηση. Το Σύνταγμα, στο άρθρο 26 § 2, αναθέτει την

εκτελεστική λειτουργία στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και εξειδικεύει την εκτελεστική του αρμοδιότητα κυρίως στο άρθρο 43 § 1 («Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει τα διατάγματα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων...») και στο άρθρο 46 § 1 (κατά το οποίο ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας διορίζει και παύει τους δημόσιους υπαλλήλους). Ως προς την Κυβέρνηση, η *εκτελεστική της λειτουργία* εξειδικεύεται με δύο βασικές συνταγματικές αρχές: Κατά το άρθρο 35 § 1, καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει ούτε εκτελείται χωρίς την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού· κατά το άρθρο 82 § 1, η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας. Οι διατάξεις αυτές, όμως, δεν ρυθμίζουν το είδος της *διοικητικής οργάνωσης* με την οποία συγκεκριμενοποιείται η διοικητική μέριμνα για τον πολίτη. Έτσι μένει να αναζητήσουμε απάντηση στο ερώτημα, ποιος είναι ο *συγκεκριμένος θεσμικός φορέας της διοικητικής λειτουργίας*. Ως προς αυτό το ζήτημα έχουν θεσπιστεί στο Σύνταγμα 1975/86 δύο γενικές αρχές:

α) Κατά το άρθρο 101 § 1, η *διοίκηση του Κράτους* οργανώνεται σύμφωνα με το *αποκεντρωτικό σύστημα*.

β) Κατά το άρθρο 102 § 1, η διοίκηση των *τοπικών υποθέσεων* ανήκει στους *οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης*.

3. Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση λοιπόν είναι οι δύο συνταγματικές αρχές, στο πλαίσιο των οποίων ο κοινός νομοθέτης δικαιούται και υποχρεούται να διαμορφώνει τη διοικητική λειτουργία και, πιο συγκεκριμένα, την *οργάνωση της διοικητικής λειτουργίας*.

§ 18. Η συνταγματική εγγύηση της διοικητικής αποκέντρωσης

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Ιστορικές και εννοιολογικές επισημάνσεις III. Τα πλαίσια του αποκεντρωτικού συστήματος κατά το Σύνταγμα IV. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της διοικητικής αποκέντρωσης

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Για την ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και την εξέλιξη του συστήματος της διοικητικής αποκέντρωσης βλ. Π. ΠΟΥΛΗΣ, *Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, I (1821-1975)*, 1987, Β. ΑΝΔΡΟΝΟΠΟΥΛΟΣ/Μ. ΜΑΘΙΟΥΔΑΚΙΣ, «Περιφερειακή διοίκηση/Τοπική αυτοδιοίκηση: Ιστορική εξέλιξη», *ΔΜρ 8* (τχ. 31-32, 1987), σ. 35-61, οι ίδιοι, *Ιστορία της Ελληνικής Διοίκησης*, 1989, Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, *Η διοικητική οργάνωσις*, 1963. Συνοπτική παρουσίαση του αποκεντρωτικού συστήματος στην Ελλάδα, με πλούσιες βιβλιογραφικές αναφορές βρίσκουμε στον Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1983, σ. 194-203.

β) Για την οργάνωση του αποκεντρωτικού συστήματος κατά το Σύνταγμα και τους κοινούς νόμους βλ. ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σ. 116-164, με όλες τις αναγκαίες συγκριτικές και ιστορικές αναγωγές, με πλούσια ξένη βιβλιογραφία και με πίνακα των νομοθετημάτων για τη διοικητική διαίρεση της χώρας. Βλ. ακόμη Ε. ΒΕΛΩΝΙΑΣ, «Περιφερειακή διοίκηση/Τοπική αυτοδιοίκηση: Υφιστάμενη κατάσταση», *ΔΜρ 8* (τχ. 31-32 1987), σ. 62-106, Κ. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗΣ, «Νομάρχης», *ΔΜρ 8* (τχ. 29, 1987), σ. 24 επ., ο ίδιος, «Νομαρχιακά Συμβούλια (Ν.1235/1982)», *ΔΜρ 8* (τχ. 30, 1987), σ. 43 επ.

2. Από την ξενόγλωσση βιβλιογραφία σημαντικότερη είναι αυτή της Γαλλίας, που αποτέλεσε και το πρότυπο για τη χώρα μας. Για μια συγκριτική επισκόπηση πάντως βλ. S. FLOGAÏTIS, *La notion de décentralisation en*

France, en Allemagne et en Italie, 1980. Βλ. επίσης, F. MODERNE, *La nouvelle décentralisation*, 1983, A. GRÜBER, *La décentralisation et les institutions administratives*, 1986 (με ενημέρωση έως το 1988), B. PLANQUE (επιμ.), *Le développement décentralisé*, 1983, F. et Y. LUCHAIRE, *Le Droit de la décentralisation*, 1989, J. MOREAU, *Administration régionale départementale, et municipale*, *1989 και P. CRÉMON, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, 1976. Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. J. STEWART, *Local Government: The conditions of local choice*, 1983.

II. Ιστορικές και εννοιολογικές επισημάνσεις

1. Με εξαίρεση τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, που κατά το άρθρο 102 § 1 του Συντάγματος ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, η διοίκηση του κράτους οφείλει, κατά το άρθρο 101 § 1, να οργανώνεται σύμφωνα με το *αποκεντρωτικό σύστημα*.

2. Η ρύθμιση που επιφύλαξε το Σύνταγμα 1975/1986 στα θέματα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους, εμπνευσμένη από το Σύνταγμα του 1927, είναι *αμεσότερη και λεπτομερέστερη* από την αντίστοιχη του Συντάγματος 1952, χωρίς όμως να απομακρύνεται από τις αρχές που θέσπιζε το τελευταίο. Ειδικότερα:

α) Το άρθρο 99 § 1 του Συντάγματος του 1952 όριζε ότι «η διοικητική οργάνωση του Κράτους βασίζεται εις την αποκέντρωση και την τοπικήν αυτοδιοίκησην, ως νόμος ορίζει».

β) Αμεσότερη και λεπτομερέστερη είναι η ρύθμιση του άρθρου 101 του ισχύοντος Συντάγματος: «1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα. 2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες. 3. Τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους· οι κεντρικές υπηρεσίες, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει».

γ) Παρατηρούμε, ότι η ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση: αα) επιλέγει, υιοθετώντας την αρχή της αποκέντρωσης, διατύπωση *αμεσότερη* («οργα-

νώνεται σύμφωνα...»), ββ) καθορίζει ως *συγκεκριμένο κριτήριο της διοικητικής διαίρεσης* της χώρας «τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές της συνθήκες», και γγ) προσδίδει αυξημένη τυπική ισχύ στη *γενική αποφασιστική αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων*, αφαιρώντας έτσι από τον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια για αντίθετες ρυθμίσεις.

3. Η έννοια του *αποκεντρωτικού συστήματος* που χρησιμοποιεί το Σύνταγμα στο άρθρο 101 § 1 έχει τις ρίζες του στην ιστορία του ελληνικού δημοσίου δικαίου και συνακόλουθα στα πρότυπά του, που υπήρξαν κυρίως το γαλλικό και το γερμανικό δίκαιο.

4. Η έννοια της διοικητικής *αποκέντρωσης* μπορεί να γίνει αντιληπτή αν αντιδιασταλεί (και συγκριθεί) με τις έννοιες της *συγκέντρωσης* και της *αυτοδιοίκησης*.

α) *Συγκεντρωτικό* είναι το σύστημα διοικητικής οργάνωσης στο οποίο τα όργανα του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ασκούν *αποφασιστικές* αρμοδιότητες σε *όλη* την εδαφική περιοχή στην οποία εκτείνεται η δραστηριότητά τους.

β) *Αποκεντρωτικό* είναι εκείνο το σύστημα που προβλέπει είτε περιφερειακά, είτε γενικότερα μη κεντρικά όργανα, εξασφαλίζοντάς τους *αποφασιστικές* και *σημαντικές* αρμοδιότητες για το κατά τόπο και καθ' ύλην ειδικότερο πεδίο της αρμοδιότητάς τους. Υιοθετώντας τον ορισμό του Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ (σ. 1950), θεωρούμε πως ένα σύστημα είναι αποκεντρωτικό «...όταν τα περιφερειακά όργανα έχουν γίνει δυνάμει του νόμου αρμόδια να λαμβάνουν αποφάσεις που να είναι αφ' εαυτών “εκτελεστές”, που να μην τελούν “υπό έγκριση”, που να συνεπιφέρουν δηλαδή μόνες τους έννομα αποτελέσματα, χωρίς την ανάγκη επικυρώσεώς των από τον υπουργό ή από κάποια άλλη κεντρική αρχή». Ο βαθμός της συντελούμενης αποκέντρωσης, όπως αυτή θεσπίζεται από το σύστημα διοικητικής οργάνωσης, εξαρτάται από την *έκταση* και τη *σημασία* των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων των περιφερειακών (ή γενικότερα μη κεντρικών) οργάνων. Το άρθρο 101 § 3 ουσιαστικοποιεί τη διασφάλιση του αποκεντρωτικού συστήματος, αφού εγγυάται στα περιφερειακά κρατικά όργανα και *γενική* και *αποφασιστική* αρμοδιότητα για τις υποθέσεις —πρόσωπα και πράγματα— της *περιφέρειάς τους*. Η διασφάλιση αυτή ολοκληρώνεται με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 101 § 3, κατά το οποίο ο ρόλος των κεντρικών οργάνων στην περιφέρεια *περιορίζεται* στον καθορισμό της *γενικής κατεύθυνσης*, στο *συντονισμό* και στον *έλεγχο* των περιφερειακών οργάνων.

γ) Η αποκέντρωση δεν αναιρεί την πηγή και την ενότητα της κρατικής

εξουσίας την οποία και οργανώνει. Η κεντρική εξουσία, με το σύστημα της αποκεντρωμένης οργάνωσής της, δεν χάνει ούτε τη δυνατότητα διατήρησης ειδικών αρμοδιοτήτων, ούτε τη γενική κατεύθυνση, ούτε το συντονισμό, ούτε τον ουσιαστικό και νομικό έλεγχο πάνω στα περιφερειακά όργανα. Γίνεται, λοιπόν, εύκολα αντιληπτή η ριζική διαφορά ανάμεσα στις αρχές της διοικητικής αποκέντρωσης και της αρχής της *αυτοδιοίκησης*. Αυτοδιοίκηση είναι η, ιδίω δικαίω, εξουσία ενός συλλογικού υποκειμένου να διοικεί είτε το σύνολο είτε ορισμένα από τα θέματα που ανάγονται σε ένα, καθ' ύλη ή κατά τόπο, συγκεκριμένο πεδίο διοικητικής δράσης. Με τη διατύπωση «ιδίω δικαίω» δεν νοείται βέβαια *καμία* μεταφυσική νομιμοποίηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Την εξουσία για αυτοδιοίκηση την παρέχει είτε το *Σύνταγμα*, όπως συμβαίνει π.χ. για την τοπική αυτοδιοίκηση (άρθρο 102 § 1), για το Άγιον Όρος (άρθρο 105 § 1) και για τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (άρθρο 16 § 5), είτε και ο κοινός νομοθέτης, όπως συμβαίνει π.χ. με τους δικηγορικούς συλλόγους, τους ιατρικούς συλλόγους κ.ο.κ. Η εξουσία των φορέων της αυτοδιοίκησης *δεν αποτελεί* αποκεντρωμένη κρατική εξουσία (προέκταση, δηλαδή, της κεντρικής εξουσίας), αλλά παραχωρημένη από την έννομη τάξη *αυτοτελή εξουσία* του συγκεκριμένου νομικού προσώπου, οι δε νομικές τους πράξεις είναι συνήθεις *διοικητικές πράξεις*. Η σημαντική αυτή διαφορά μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης μπορεί να διατυπωθεί και ως εξής: χαρακτηριστικό της αποκέντρωσης, σε σύγκριση με την αυτοδιοίκηση, είναι η *κρατική* υπόσταση των περιφερειακών (ή μη κεντρικών) οργάνων, που κατ' αρχήν υπόκεινται στον πλήρη ιεραρχικό έλεγχο του κέντρου. Τα όργανα αυτά δεν είναι αποχωρισμένα από το νομικό πρόσωπο του κράτους· αντίθετα, η αυτοδιοίκηση προϋποθέτει *ανεξάρτητο* νομικό πρόσωπο. Εύστοχα παρατηρεί εδώ ο ΗΛ. ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Ελληνικόν Διοικητικόν Δίκαιον*, τ. Β', 41961, σ. 87, ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ασκούν *δημόσια* όχι όμως και *κρατική* εξουσία, αλλά οι πράξεις τους δεν παύουν να είναι συνήθεις διοικητικές πράξεις.

[Ο Χ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ (*Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Β', τχ. Α', 1964, σ. 75) προκρίνει διαφορετική κατάταξη των εννοιών. Στο *αποκεντρωτικό* σύστημα υπάγονται, κατ' αυτόν, όργανα με αποφασιστική αρμοδιότητα, είτε αυτά είναι κρατικά, οπότε χαρακτηρίζει το σύστημα και ως *αποσυγκεντρωτικό*, είτε αυτά εκλέγονται από τον αυτοδιοικούμενο οργανισμό, είτε από το λαό, όπως στην περίπτωση των δήμων και κοινοτήτων, οπότε γίνεται λόγος για *αυτοδιοίκηση*. Δεν υιοθετούμε αυτή την εννοιολογική ταξινόμηση, διότι η υπαγωγή της αυτοδιοίκησης και της αποσυγκεντρωσης σε μια ενιαία νομική κατηγορία παραβλέπει τη βαθύτερη ποιοτική διαφορά της αυτοδιοίκησης από την κρατική διοίκηση. Η σημαντική διαφορά μεταξύ

αποκέντρωσης και τοπικής αυτοδιοίκησης επισημαίνεται, με εννοιολογική μόνο και όχι ουσιαστική θεμελίωση και από τον ΑΘ. ΡΑΪΚΟ (*Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης*, 1967, σ. 148 επ.).]

δ) Σημαντικό, επίσης, κριτήριο διάκρισης μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης είναι και ο τρόπος εκλογής των διοικούντων. Η αυτοδιοίκηση προϋποθέτει εκλογή των οργάνων από τους διοικουμένους και μόνο, ενώ στο σύστημα της αποκέντρωσης τα όργανα που ασκούν διοίκηση διορίζονται από το κεντρικό κράτος. Υπό την έννοια αυτή, η φύση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι κατ' εξοχήν πολιτική και αποτελεί συστατικό στοιχείο της *δημοκρατικής* οργάνωσης του κράτους.

ε) Ιδιαίτερη ρύθμιση επιφύλαξε το Σύνταγμα στην *τοπική αυτοδιοίκηση*, προβλέποντας ότι η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς της (άρθρο 102 § 1).

III. Τα πλαίσια του αποκεντρωτικού συστήματος κατά το Σύνταγμα

1. Το άρθρο 101 περιλαμβάνει τρεις ρυθμίσεις, στο πλαίσιο των οποίων καλείται ο κοινός νομοθέτης να οργανώσει τη διοικητική δράση του κράτους. Η πρώτη ρύθμιση (§ 1) καθιερώνει γενικά την αποκέντρωση, η δεύτερη (§ 2) εισάγει τα τρία συνταγματικά κριτήρια για τη διοικητική διαίρεση της χώρας (γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες), ενώ με την τρίτη ρύθμιση (§ 3) οροθετούνται οι αρμοδιότητες του κέντρου και της περιφέρειας. Τίθεται έτσι το ερώτημα, αν η γενική αρχή της αποκέντρωσης της § 1 αναφέρεται *μόνο στην εδαφική αποκέντρωση* ή και σε μορφές αποκέντρωσης που δεν στηρίζονται στο εδαφικό αλλά σε άλλο κριτήριο.

α) Υπέρ της εκδοχής, ότι το άρθρο 101 § 1 εννοεί μόνο την αποκέντρωση με κριτήριο εδαφικό, συνηγορεί η συστηματική ερμηνεία του όλου άρθρου 101. Πράγματι, η μεν § 2 αναφέρεται στα κριτήρια διοικητικής διαίρεσης της *χώρας*, η δε § 3 κάνει σαφή αντιδιαστολή μεταξύ *κεντρικών* και *περιφερειακών οργάνων*. Αν λοιπόν θελήσει κανείς να δώσει στο άρθρο 101 ένα συνολικό νόημα, τότε η ασάφεια της πρώτης παραγράφου θα ήταν δυνατόν να ερμηνευθεί με βάση το σαφές νόημα των §§ 2 και 3 και έτσι να γίνει δεκτό πως το Σύνταγμα θεσπίζει εγγύηση μόνο για

την *εδαφική* αποκέντρωση της διοίκησης, σύμφωνα με αυτή την εκδοχή.

β) Πειστικότερη μας φαίνεται η ερμηνεία που προτείνει ο ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ (*Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, 1981, σ. 54). Η § 1 του άρθρου 101 θεσπίζει τη γενική αρχή της αποκέντρωσης χωρίς να την περιορίζει στην εδαφική της εκδοχή. Κι αυτό προκύπτει τόσο από την έννοια της αποκέντρωσης όσο και από την ορθή παρατήρηση, ότι αν η § 1 του άρθρου 101 αναφερόταν μόνο στην εδαφική εκδοχή θα ήταν περιττή, αφού τη μορφή αυτή της αποκέντρωσης αναλυτικά ρυθμίζουν οι §§ 2 και 3. Υπέρ αυτής της ευρύτερης ερμηνείας της § 1 συνηγορεί όμως και η εξής πρόσθετη σκέψη: Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 1975, ρυθμίζοντας τη γενική αρχή της διοικητικής οργάνωσης, δεν μπορεί να θέλησε τον περιορισμό των δομών του διοικητικού μηχανισμού σε εκείνες που στηρίζονται σε κριτήριο μόνο εδαφικό. Η ανάγκη αυτοτέλειας από τη διοικητική κορυφή δεν είναι απαραίτητο να αφορά πάντοτε πεδία που προσδιορίζονται εδαφικά. Το γεγονός ότι οι §§ 2 και 3 του άρθρου 101 ρητά και διεξοδικά αναφέρονται στην εδαφική αποκέντρωση, οφείλεται στο ότι αυτή είναι κατά την ελληνική νομική παράδοση το κύριο πεδίο εφαρμογής της αποκέντρωσης, η οποία ακριβώς γι' αυτό το λόγο αντιδιαστέλλεται με την *τοπική* αυτοδιοίκηση. Το Σύνταγμα, όμως, είναι δέκτης και νέων μορφών που υπαγορεύει η εξέλιξη και κατά συνέπεια η εκδοχή, ότι η § 1 του άρθρου 101 δεν περιορίζεται στην εδαφική αποκέντρωση, ανταποκρίνεται περισσότερο στην ιστορική του αυτή λειτουργία.

2. Η οροθέτηση μεταξύ συγκεντρωτικού και αποκεντρωτικού συστήματος είναι απόλυτα εφικτή *μόνο* στο εννοιολογικό επίπεδο. Το σύστημα της αποκέντρωσης, όμως, περιέχει στο επίπεδο της νομικής του πραγμάτωσης πάντοτε —και όχι μόνο στην Ελλάδα— μια *σύνθεση* αρμοδιοτήτων τόσο κεντρικών όσο και περιφερειακών (μη κεντρικών) οργάνων. Η περιφέρεια δεν νοείται χωρίς το κέντρο. Παρ' ότι το άρθρο 101 § 3 εξασφαλίζει στα περιφερειακά όργανα «...αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους» και παρ' ότι περιορίζει αντίστοιχα τα κεντρικά όργανα στη «...γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων», παραμένει δύσκολη η αξιολόγηση, εάν μια ορισμένη ρύθμιση ανταποκρίνεται στις σχετικές συνταγματικές αξιώσεις. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ (σ. 196), «...στοιχεία και του ενός και του άλλου εκ των συστημάτων αυτών συνυπάρχουν σε κάθε εφηρμοσμένη νομοθεσία διοικητικής οργάνωσης». Πρέπει πάντως να δεχθούμε ότι η οργάνωση, προκειμένου να ανταποκρίνεται στο αποκεντρωτικό σύστημα, δεν αρκεί να έχει σχήμα αποκεντρωτικό αλλά να επιφυ-

λάσσει στα περιφερειακά (και γενικότερα μη κεντρικά όργανα) αποφασιστικές και σημαντικές αρμοδιότητες.

3. Επιβεβαίωση της βούλησης του συντακτικού νομοθέτη να δεσμεύσει τον κοινό νομοθέτη προς την κατεύθυνση της πραγμάτωσης και ολοκλήρωσης της διοικητικής αποκέντρωσης αποτελεί το άρθρο 118 § 3: «Όσπου να εκδοθεί ο κατά το άρθρο 101 § 3 νόμος εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι διατάξεις που ισχύουν για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών». Η συνταγματική αυτή διάταξη θεσπίστηκε επειδή οι σχετικές διατάξεις του κοινού δικαίου δεν ανταποκρίνονταν προς τις επιταγές του άρθρου 101· χωρίς αυτή τη συνταγματική πρόβλεψη το τότε ισχύον δίκαιο θα κρινόταν, σύμφωνα με το άρθρο 111 § 1, αντισυνταγματικό. Κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε επικίνδυνο κενό δικαίου. Ενδιαφέρον όμως έχει το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 118 § 3, που επιτρέπει την τροποποίηση του τότε ισχύοντος δικαίου προς *μία και μόνο* κατεύθυνση, δηλαδή προς «...τη μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες» και *όχι αντίστροφα*.

4. Το αποκεντρωτικό σύστημα, σε αντίθεση με το συγκεντρωτικό σύστημα, ανταποκρίνεται προς τον δημοκρατικό και δικαιοκρατικό χαρακτήρα του Συντάγματος. Ειδικότερα:

α) Με την αποκέντρωση ο πολίτης έχει ευχερέστερη πρόσβαση στη δημόσια υπηρεσία. Αυτή η θετική κρίση για τα λειτουργικά πλεονεκτήματα του αποκεντρωτικού συστήματος βρίσκεται διατυπωμένη σε ένα ελληνικό συνταγματικό κείμενο, στο άρθρο 108 του Συντάγματος του 1927, όπου καθιερώνεται το αποκεντρωτικό σύστημα με την πρόσθετη διατύπωση: «...ώστε η κρατική εξουσία να είναι όσον το δυνατόν περισσότερον προσιτή εις τους πολίτας...»

β) Το αποκεντρωτικό σύστημα προσφέρει περισσότερη ορατότητα ως προς τον τρόπο λειτουργίας του και ως προς τα κριτήρια των συγκεκριμένων επιλογών της δημόσιας υπηρεσίας.

γ) Το αποκεντρωτικό σύστημα, και υπό τον όρο μιας ορθολογικής κατανομής αποφασιστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών (ή μη κεντρικών) οργάνων, εγγυάται περισσότερη αποτελεσματικότητα της διοίκησης. Και αυτό το λειτουργικό πλεονέκτημα σημειώνεται στο κείμενο του άρθρου 108 του Συντάγματος του 1927· ανάμεσα στους σκοπούς ή τα αίτια της καθιέρωσης του αποκεντρωτικού συστήματος είναι —κατά ρητή διατύπωση της ίδιας της συνταγματικής διάταξης— και η επίλυση των αφορώντων τη διοίκηση ζητημάτων «...το ταχύτερον

και επί τη βάσει αμεσωτέρας αντιλήψεως των αφορωσών αυτήν συνθηκών».

IV. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της διοικητικής αποκέντρωσης

1. Η έκθεση του τρόπου με τον οποίο ο νομοθέτης έχει εξειδικεύσει τη συνταγματική αρχή της διοικητικής αποκέντρωσης ανάγεται θεματικά στο διοικητικό δίκαιο. Στο πλαίσιο μιας σύντομης και κατ' ανάγκην επιλεκτικής προσέγγισης του άρθρου 101 περιοριζόμαστε στις παρακάτω παρατηρήσεις.

2. Βασική μονάδα πρώτου βαθμού διοικητικής αποκέντρωσης είναι ο *Νομός*. Νομοί —η λέξη είναι αρχαιοελληνική και σημαίνει *τιμήμα γης*, αρχ. νέμω— υπάρχουν στη χώρα μας από τη σύσταση του Ελληνικού Βασιλείου (1833) και διατηρήθηκαν ως σήμερα με εξαίρεση την περίοδο 1836-1845. Οι νομοί δεν υπήρξαν ποτέ νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, παρά την πρόταση που πολλές φορές συζητήθηκε, να γίνει ο νομός ταυτόχρονα και δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. όμως για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση, παρακάτω § 19, IV, 9).

3. Η ελληνική επικράτεια διαιρείται σήμερα σε πενήντα έναν νομούς. Το Άγιον Όρος αποτελεί χωριστή διοικητική περιφέρεια για την οποία ισχύει και ειδικό συνταγματικό καθεστώς (βλ. σχετικά παρακάτω § 28). Ο νομός είναι διοικητική περιφέρεια *πρώτου βαθμού* αποκέντρωσης. Ο «πρώτος βαθμός» έχει την έννοια πως η κρατική αρμοδιότητα που ασκείται στα όρια του νομού δεν διασπάται σε μερικότερες διοικητικές περιφέρειες. Το ανώτατο περιφερειακό όργανο της νομαρχίας είναι ο *νομάρχης*, με αποφασιστικές αρμοδιότητες, που ρυθμίζονται από το διάταγμα 864/1960, το οποίο ως προς το θέμα αυτό, δεν καταργήθηκε από τον νέο «Οργανισμό του Υπουργείου Εσωτερικών» (π.δ. 924/1976). Έτσι ο νομάρχης είναι *αντιπρόσωπος της Κυβέρνησης* στο νομό και ασκεί, κατ' αρχήν, αρμοδιότητες των κατ' ιδίαν υπουργών. Αυτές οι συγκεκριμένες αποφασιστικές αρμοδιότητες του νομάρχη καθορίζονται από τον νομοθέτη με βάση δύο αρχές:

α) Ως προς την καθ' ύλην αρμοδιότητα ορισμένων Υπουργείων (Εσωτερικών, Οικονομικών, Παιδείας, Γεωργίας, Πολιτισμού κ.λπ.) ισχύει *τεκμήριο αποκλειστικής αρμοδιότητας* υπέρ του νομάρχη, με εξαίρεση (βλ. Ν. 3200/1956 και ν.δ. 532/1970) ορισμένα θέματα που είτε ρητά αφαιρέθηκαν από την αρμοδιότητά του, είτε αφορούν ζητήματα που υπερ-

βαίνουν τα όρια του νομού, είτε κρίθηκαν ως γενικότερης σημασίας.

β) Ως προς την καθ' ύλην αρμοδιότητα των υπουργών Προεδρίας Κυβερνήσεως, Εθνικής Οικονομίας, Εθνικής Άμυνας, Εξωτερικών, Δικαιοσύνης, Δημόσιας Τάξης και Εμπορικής Ναυτιλίας, αντίθετα, ισχύει *τεκμήριο αναρμοδιότητας* του νομάρχη, με εξαίρεση τα θέματα που ρητά ανατέθηκαν στον νομάρχη με διάταγμα το οποίο εκδίδεται ύστερα από πρόταση του αρμόδιου υπουργού Εσωτερικών. Ο έλεγχος που ασκεί ο καθ' ύλην αρμόδιος υπουργός στον νομάρχη είναι *έλεγχος νομιμότητας* και όχι *έλεγχος σκοπιμότητας*, πράγμα που πρακτικά συνεπάγεται, ότι η ατομική διοικητική πράξη που εκδίδει ο νομάρχης δεν χάνει την εκτελεστότητά της.

4. Μια συνολική εκτίμηση της νομικής θέσης του νομάρχη —ο οποίος επιλέγεται, ως μετακλητός υπάλληλος, από το Υπουργικό Συμβούλιο κατά τον Ν.1235/1982 και καθίσταται έτσι όργανο κυρίως πολιτικό και εκφραστής της συγκεκριμένης κυβερνητικής πολιτικής— επιτρέπει την κρίση, ότι ο θεσμός «...περικλείει αμφοτέρας τας τάσεις της συγκεντρώσεως και της αποκεντρώσεως» (Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, *Η διοικητική οργάνωσις*, σ. 66 επ.).

[Στο σημείο αυτό θα συμφωνήσουμε με τις σχετικές αξιολογήσεις του Φ. Βεγλερή, ο οποίος στη συνέχεια (ό.π., σ. 66-68) παρατηρεί μεταξύ άλλων και τα εξής: «Ως επιμελούμενος της εκτελέσεως των νόμων και της τηρήσεώς των υπό των δημοσίων οργάνων, των αυτοδιοικουμένων οργανισμών και αυτών των πολιτών, ο Νομάρχης συντελεί εις την εμπέδωσιν της εθνικής συνοχής και της ενιαίας τάξεως πραγμάτων, τας οποίας επιδιώκουν τα νομοθετικά μέτρα και η γενική πολιτική της κυβερνήσεως. Είναι υπό το πρίσμα τούτο παράγων *συγκεντρώσεως*. Καθ' όσον όμως ασκεί αντί των Υπουργών πολλές αρμοδιότητάς των εις κλίμακα *περιφερειακήν*, ήτοι προς διευκόλυνσιν των πολιτών και επί τη βάσει της αμεσώτερης γνώσεως, ήν έχει περί των αναγκών της περιφέρειας, ή ακόμη δράσιν των δήμων και κοινοτήτων της περιφέρειας του και υπό το πρίσμα του τοπικού συμφέροντός των, όπως συμβαίνει διά τας οικονομικώς σπουδαιότερας αποφάσεις των οργάνων αυτών, ο Νομάρχης είναι αναμφιβόλως φορέυς *αποκεντρώσεως*... Εις την διπλήν ιδιότητα του Νομάρχου ως “αντιπροσώπου της Κυβερνήσεως” και ως “διοικητού του νομού” κατέχοντος γενικάς και ειδικάς προς τούτο αρμοδιότητας, είναι αποδοτέα η από τινων δεκαετηρίδων διεξαγόμενη συζήτησις περί του αν δεσπόζον εις την αποστολήν του Νομάρχου πρέπει να θεωρηθή το “πολιτικόν” στοιχείον ή το “διοικητικόν”, ήτοι το στοιχείον ότι ο Νομάρχης είναι στέλεχος της διοικητικής οργάνωσεως, ήτις υπόκειται μεν ιεραρχικώς εις τους Υπουργούς δεν αποτελεί όμως οργανικήν προέκτασιν της Κυβερνήσεως. Η συζήτησις αυτή αποτελεί το βάθρον δισταμένων απόψεων ως προς το ορθόν σύστημα επιλογής, διορισμού και απολύσεως των Νομαρχών και εν γένει ως προς την διαρρυθμίσιν της υπαλληλικής καταστάσεώς των».]

5. Το άρθρο 1 του Ν.1416/1984 παρέχει νομοθετική εξουσιοδότηση για τη σύσταση *επαρχιών* μέσα στην εδαφική περιφέρεια ενός νομού· η εξουσιοδότηση αφορά τις νησιωτικές περιοχές και το νομό Έβρου.

6. Στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσης του νομού, εκτός από τον νομάρχη, προβλεπόταν και ένα πολυμελές συλλογικό όργανο, το *νομαρχιακό συμβούλιο* (βλ. άρθρα 10 και 12 του Ν.3200/1955, όπως τροποποιήθηκε με το Ν.439/1976). Με το άρθρο 60 § 2 του Ν.1622/1986, ο θεσμός του νομαρχιακού συμβουλίου καταργείται. Στο νομό, παράλληλα με την αποκεντρωμένη κρατική διοίκηση που εκφράζει ο νομάρχης, θεσπίστηκε, με τα άρθρα 19 επ. του Ν.1622/1986, δεύτερη βαθμίδα οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, η *νομαρχιακή αυτοδιοίκηση*. Έτσι το νομαρχιακό συμβούλιο έπαψε να είναι όργανο του νομού, και επομένως περιφερειακό κρατικό όργανο, και μεταβλήθηκε σε ένα από τα όργανα της *νομαρχιακής αυτοδιοίκησης* με μια αντίστοιχη, προς το θεσμικό αυτό μετασχηματισμό, μεταβολή της νομιμοποιητικής του λειτουργίας. Ός τη στιγμή που παραδόθηκε το έργο αυτό στο τυπογραφείο, ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ.

7. Η σχετική νομοθεσία (άρθρα 61-69 του Ν.1622/1986) προβλέπει τη *δυνατότητα* δημιουργίας και *δεύτερου* βαθμού διοικητικής αποκεντρωσης με την ίδρυση *περιφερειών*, που περιλαμβάνουν περισσότερους νομούς. Κατά το άρθρο 61 § 1 του Ν.1622/1986, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, μετά από πρόταση των υπουργών Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, καθορίζονται οι περιφέρειες στις οποίες διαιρείται η χώρα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης. Περιφερειακά όργανα είναι ο *γενικός γραμματέας περιφερείας* και το *περιφερειακό συμβούλιο*.

Με το π.δ. 51/1987, η ελληνική επικράτεια χωρίστηκε σε δεκατρείς *περιφέρειες*: Αν. Μακεδονίας και Θράκης, Κεντρικής Μακεδονίας, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Αττικής, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου και Κρήτης.

8. Με το Ν.Δ. 192/1974 ανασυστήθηκε το Υπουργείο Β. Ελλάδος με αρμοδιότητες στους νομούς της Μακεδονίας και της Θράκης, ενώ με το άρθρο 23 § 1 του Ν.1558/1985 συστήθηκε το Υπουργείο *Αιγαίου*, με αρμοδιότητες τους νομούς Λέσβου, Χίου, Σάμου, Δωδεκανήσου και Κυκλάδων.

§ 19. Η συνταγματική εγγύηση της τοπικής αυτοδιοίκησης

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Θεωρητικό και πολιτικό σκεπτικό του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης III. Επιλεκτικές αναφορές για την ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα IV. Το συνταγματικό πλαίσιο V. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Σχετικά με το θεωρητικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και την εφαρμογή του στην Ελλάδα βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Διοικητικού Δικαίου*, 1958, σ. 115-140 (παραπέμπεται ως *Μελέται Διοικητικού Δικαίου*), ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Το ελληνικό διοικητικό σύστημα*, 1987, σ. 165-207 (παραπέμπεται ως *Σύστημα*), ο ίδιος, *Θεμελιώδεις έννοιες διοικητικής οργάνωσης*, 1981, όπου βρίσκει ο αναγνώστης τις αναγκαίες συγκριτικές και ιστορικές αναγωγές και αναλυτική ξένη βιβλιογραφία (σ. 201 επ.). Βλ. επίσης Θ. ΤΖΩΝΟΣ, *Τοπική αυτοδιοίκηση και πολιτικά κόμματα. Θεσμικές συναρτησεις και δυναμικές αλληλεπιδράσεις*, 1988 και ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, «Η γενική θεωρία της τοπικής αυτοδιοίκησης», *ΕΛΛΑΔ* 11 (1967), σ. 148 επ. και 234 επ.

β) Για την τοπική αυτοδιοίκηση την εποχή της τουρκοκρατίας και τη μετέπειτα εξέλιξη του θεσμού βλ. Π. ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Η δημοτική διοίκησης εν Ελλάδι*, τ. Α' και Β', 1859 και Ν. ΜΟΣΧΟΒΑΚΗΣ, *Το εν Ελλάδι δημόσιον δίκαιον επί Τουρκοκρατίας*, 1882, ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ (εισαγωγή και επιμέλεια), *Κλασικά κείμενα και βασική νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση*, 1986. Συνοπτική αλλά ιδιαίτερα κατατοπιστική είναι η έκθεση της σχετικής ιστορικής εξέλιξης έως σήμερα που επιχειρεί ο Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, 1976, σ. 211-218. Για τη συμβολή των πρώτων κοινοτήτων στη διαμόρφωση ελληνικής εξουσίας στην τουρκοκρατούμενη Ελλάδα, βλ. Γ. ΚΟΝΤΟΓΙΩΡΓΗΣ, *Κοινωνική δυναμική και πολιτική αυτοδιοίκηση. Οι ελληνικές κοινότητες της Τουρκοκρατίας*, 1982 και Π. ΠΟΥΛΗΣ, *Ιστορία της ελληνικής δημόσιας διοίκησης I (1821-1975)*, 1987.

γ) Σημαντικά ζητήματα, που άπτονται του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης υπό το ισχύον Σύνταγμα, θίγουν οι: Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, «“Εξουσίες και πολιτική” του δικαστού απέναντι στην τοπική αυτοδιοίκηση», *ΝοΒ* 34 (1986), σ. 1539-1547, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Τοπικές υποθέσεις και Τοπική Αυτοδιοίκηση», *ΕΠολΕπ*, 5 και αναδημοσίευση στο «Πρόγραμμα Κατάρτισης Συμβούλου Τοπικής Ανάπτυξης», ΕΕΤΑΑ, 1986, σ. 73-78. Για τη σχέση της πολιτικής συμμετοχής στην εξουσία με το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, βλ. Κ. ΨΥΧΟΠΑΙΔΗΣ, «Η τοπική αυτοδιοίκηση ως πολιτικός θεσμός», *ΤοπΑ* 6 (1983), σ. 15 επ., ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, «Τοπική αυτοδιοίκηση, αντιπροσάπευση και δημοκρατία», *ΔΠολ* 2 (1982), σ. 5-11, Α. ΤΑΧΟΣ, «Θέσεις για την τοπική αυτοδιοίκηση», *ΔΠολ* 2 (1982), σ. 13-48, ΑΠ. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, «Τοπική αυτοδιοίκηση και λαϊκή συμμετοχή. Συμβολή στους νέους συμμετοχικούς θεσμούς», *ΔΠολ* 11 (1985), σ. 85-112, Ζ. ΠΑΠΑΘΑΝΑΣΙΟΥ-ΠΑΠΑΪΩΑΝΝΟΥ, «Σκέψεις για τη νομοθετική διεύρυνση του οικονομικού ρόλου των ΟΤΑ», *ΤοπΑ* 9 (1986), σ. 549-607.

2. α) Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά F. MODERNE (επιμ.) *Les nouvelles compétences locales*, 1985, S. BODARD, *Droit et libertés des collectivités territoriales*, 1984, M. BOURJOL, *Les institutions régionales de 1789 à nos jours*, 1969, ο ίδιος, *Problèmes actuels de la fonction publique locale*, 1982. Βλ. ακόμη τη συγκριτική έρευνα: *La réforme des collectivités locales en Europe du Nord-Ouest, Royaume Uni, Belgique, France, République Fédérale, d'Allemagne*, 1981, *Les structures locales en Grande Bretagne et en France, Note et Etudes Documentaires*, La documentation Française, 1982.

β) Από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία βλ. G. SCHMITT-EICHSTAEDT/I. STADE/M. BORCHWANN (εκδ.), *Die Gemeindeordnungen und die Kreisordnungen in der Bundesrepublik Deutschland*, 1976, R. R. BEER/E. LAUX, *Die Gemeinde. Einführung in der Kommunalpolitik*, 3 τόμοι, 1981, H. HILL, *Die politisch-demokratische Funktion der kommunalen Selbstverwaltung nach der Reform*, 1987, και, τέλος, Κ.-Η. ROTHE, *Die Gemeinderatsfraktion. Fraktionen in Gemeinden und Städten - Begriff und Recht*, 1988.

γ) Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. D. C. ROWART (εκδ.), *The Government of Metropolitan Areas, International Handbook on Local Government Reorganization*, 1980, FR. PETER (εκδ.) *International Perspectives of Regional Decentralisation*, 1987 και H. W. R. WADE, *Administrative Law*, 1971, ειδικά σ. 24-28.

II. Θεωρητικό και πολιτικό σκεπτικό του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης

1. Με τον όρο *αυτοδιοίκηση* γενικά χαρακτηρίζεται μια κατηγορία μορφών διοικητικής οργάνωσης με κοινό χαρακτηριστικό ένα βαθμό νομικής και πολιτικής αυτοτέλειας απέναντι στην κεντρική κρατική εξουσία. Ο νομικός τρόπος, το νομοτεχνικό εργαλείο για τη διασφάλιση αυτής της αυτοτέλειας είναι η δημιουργία ενός *ξεχωριστού από το κράτος, υποκειμένου δικαίου* με σημείο αναφοράς έναν συγκεκριμένο χώρο ή μια συγκεκριμένη κοινωνική ύλη. Τέτοια, ξεχωριστά υποκείμενα δικαίου μπορεί να ασκούν διοίκηση και να λειτουργούν κατά τους κανόνες του δημοσίου δικαίου (*νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου*), είτε να ανήκουν μεν στο δημόσιο, να αποτελούν ουσιαστικά κοινωνικό λειτούργημα, κυρίως στο πεδίο της παρέχουσας διοίκησης, αλλά να υπάγονται στους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (*νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου του δημοσίου τομέα*). Ως κοινός όρος και για τις δύο αυτές μορφές εύστοχα προτάθηκε ο όρος: *δημόσια νομικά πρόσωπα* (Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 1991, σ. 14). Η αναγωγή ενός καθ' ύλη ή κατά τόπο προσδιοριζόμενου διοικητικού τομέα σε *ξεχωριστό υποκείμενο, εξοπλισμένο με την εξουσία να αυτοδιοικείται*, ανταποκρίνεται σε πολύ συγκεκριμένες *ανάγκες* (παρακάτω 2) και σε ένα αντίστοιχο *πολιτικό σκεπτικό* (παρακάτω 3).

2. Η *ανάγκη* που εξηγεί την προσφυγή της έννομης τάξης στο θεσμό της αυτοδιοίκησης, στην ίδρυση δηλαδή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, θα μπορούσε ίσως να γίνει αντιληπτή με τις εξής σκέψεις: η μορφή οργάνωσης της κοινωνίας και του κράτους ανταποκρίνεται όχι μόνο στη φύση της κοινωνικής συμβίωσης γενικά αλλά και στις οικονομικές και κοινωνικές ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης κοινωνίας. Σημαντικό παράγοντα αποτελεί, έτσι, η μορφοποίηση των ταξικών συμφερόντων και οι διαδικασίες που συστηματοποιούν την άρθρωση και την έννομη αντιπαράθεσή τους. Η μορφοποίηση και οργάνωση των κοινωνικών συμφερόντων, δεν παίρνει πάντοτε και αναγκαίως τη μορφή *αντίθεσης προς την κρατική εξουσία*, μιας αντίθεσης φορέων ειδικών συμφερόντων με τον κατ' εξοχήν φορέα του λεγόμενου «γενικού συμφέροντος», δηλαδή με το κράτος. Αντίθετα μάλιστα, πολλές φορές συμβαίνει η ίδια η κρατική εξουσία, στην προσπάθειά της να επιτύχει *αποτελεσματική διοίκηση* του κοινωνικού συνόλου, να διαπιστώνει την αδυναμία της να εξειδικεύσει αποτελεσματικά τη διοικητική της μέριμνα σε ειδικότερους χώρους ή πεδία της έννομης

τάξης — ιδιαίτερα στο σύγχρονο κράτος των πολλών τεχνοκρατικών διαπλοκών, των αυξημένων αναγκών της κοινωνίας και της αντίστοιχα σύνθετης δημόσιας παροχής που αξιώνει η κοινωνία από την κρατική εξουσία. Η πολυμορφία των κατά χώρο προβλημάτων δεν επιτρέπει ομοιόμορφες ρυθμίσεις και επιλογές για όλη την επικράτεια ή για το σύνολο των θεμάτων της εκτελεστικής λειτουργίας. Στις περιπτώσεις αυτές η πολυμορφία των θεμάτων που έχει να αντιμετωπίσει το κράτος, το αναγκάζει, λαμβάνοντας υπ' όψη την αυτοτέλεια μιας κοινωνικής ύλης, να δημιουργήσει έναν ιδιαίτερο φορέα, ένα υποκείμενο εξουσίας, το θεσμό του λεγόμενου «νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου» με δικαίωμα αυτοδιοίκησης, αρμόδιο είτε για ορισμένα καθ' ύλην είτε για ορισμένα κατά τόπο προσδιορισμένα θέματα. Κλασικό παράδειγμα είναι η *τοπική αυτοδιοίκηση*. Η ανάθεση της διοίκησης των «τοπικών υποθέσεων» σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 102 § 1) ανταποκρίνεται στην αδυναμία της κρατικής διοίκησης να γνωρίζει τις ιδιαιτερότητες των τοπικών υποθέσεων. Γι' αυτό η έννομη τάξη σε τέτοια πεδία μεταβιβάζει τη διοικητική αρμοδιότητα, αλλά και την *αντίστοιχη πολιτική ευθύνη*, στους ίδιους τους φορείς του ειδικότερου κοινωνικού συμφέροντος, που στην περίπτωση αυτή είναι το συμφέρον των πολιτών της συγκεκριμένης εδαφικής περιοχής, του δήμου ή της κοινότητας. Όμως, η αυτοδιοίκηση, ως θεσμός, δεν είναι καθ' ανάγκην τοπική. Μπορεί οι ίδιες ακριβώς ανάγκες να οδηγούν σε μορφές καθ' ύλην αυτοδιοίκησης. Έτσι κατά το άρθρο 16 § 5: «Η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση». Η κρατική εξουσία εκχώρησε τη δική της διοικητική αρμοδιότητα στα ίδια τα μέλη αυτού του κοινωνικού πεδίου, στην πανεπιστημιακή κοινότητα, στους διδάσκοντες, τους φοιτητές, και τους διοικητικούς υπάλληλους των Α.Ε.Ι.

3. Παράλληλα προς την *πρακτική ανάγκη* που εξηγεί την προσφυγή της έννομης τάξης στο θεσμό της αυτοδιοίκησης, ο θεσμός αυτός έχει και το *θεωρητικό* του υπόβαθρο. Ο αποχωρισμός, δηλαδή, ενός κατά τόπο ή καθ' ύλην προσδιοριζόμενου τομέα κοινωνικής συμβίωσης από το πεδίο αρμοδιότητας της *κρατικής* διοίκησης και η αναγωγή του σε *αυτοδιοικούμενο* νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ταυτόχρονα με την πολιτική του *ratio*, ανταποκρίνεται και σε μια *θεωρία* δημοκρατικής πολιτειακής οργάνωσης. Η θεωρητική αυτή αντίληψη μπορεί, νομίζουμε, να προσεγγισθεί, αν εντοπισθεί ο λόγος για τον οποίο επελέγη ο συγκεκριμένος τρόπος οργάνωσης. Γιατί, άραγε, η αδυναμία της κρατικής εξουσίας να ανταποκριθεί διοικητικά σε ειδικότερα πεδία της κοινωνικής συμβίωσης δεν αντιμετω-

πίσθηκε με το θεσμό της *κρατικής αποκέντρωσης*. Οι διαφορές όμως ανάμεσα στις δύο αυτές επιλογές, δηλαδή την αυτοδιοίκηση και την αποκέντρωση, είναι σημαντικές. Εκτός από όσα παρατηρήσαμε κατά την έκθεση της έννοιας της αποκέντρωσης (βλ. παραπάνω § 18, II, 3), σημειώνουμε και το εξής: ο θεσμός της αυτοδιοίκησης υπακούει στην *αρχή της επικουρικότητας*, κατά την οποία η έννομη οργάνωση της κοινωνίας συντελείται με βάση την πρωταρχικότητα της κατώτερης και στενότερης οργανωμένης κοινωνικής μονάδας: άτομο, οικογένεια, δήμος, κράτος, σύνδεσμος κρατών.

[Για την αρχή της επικουρικότητας βλ. τη βασική για την ελληνική βιβλιογραφία μονογραφία του Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Περί της αρχής της επικουρικότητας του κράτους. Συμβολή εις την έρευνα της σχέσεως κράτους και κοινωνίας*, 1974.]

Η κάθε φορά επόμενη βαθμίδα αρμοδιότητας προκύπτει από την αδυναμία των προηγούμενων βαθμίδων να αντιμετωπίσουν με επάρκεια τις ανάγκες τους, καθώς περιορίζονται στο δικό τους στενότερο πεδίο. Εκτός όμως από αυτό, το θεσμό της αυτοδιοίκησης τον συνοδεύει και η αντίληψη, ότι οι φορείς του κατά τόπον ή καθ' ύλην συγκεκριμένου κοινωνικού συμφέροντος είναι οι *φυσικοί διαχειριστές* του. Φυσικός διαχειριστής της «τοπικής υπόθεσης» είναι αυτός που έχει μόνιμο δεσμό με τον συγκεκριμένο χώρο, δηλαδή ο κάτοικος, ο λεγόμενος δημότης. Φυσικοί διαχειριστές του κοινωνικού χώρου «ανώτατη παιδεία», είναι εκείνοι που μετέχουν στην αντίστοιχη κοινωνική λειτουργία ως οι απαραίτητοι παράγοντές της (διδάσκοντες, διδασκόμενοι, διοικητικά στελέχη). Τελικά δεχόμαστε, πως ο «θεσμός της τοπικής αυτοδιοικήσεως είναι, ασφαλώς εκ των θεμελιωδών της Ελληνικής Δημοκρατίας και, ίσως, ο μάλλον εξυπηρετικός της δημοκρατικής υφής της ελληνικής πολιτείας» (βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Συνταγματικού Δικαίου*, 1958, σ. 69).

4. Όπως σημειώθηκε παραπάνω, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ως βασική οργανωτική μορφή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου. *Νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου* είναι μια διοικητική μονάδα, την οποία η ίδια η έννομη τάξη κατέστησε *υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων*, την επρόκισε με το προνόμιο της *αυτοδιοίκησης* και της ανέθεσε άσκηση *διοικητικών αρμοδιοτήτων*. Έχει δική της περιουσία, δικά της έσοδα, δικό της προϋπολογισμό και απολογισμό και ασκεί τον *δικό της δημοσιονομικό έλεγχο*. Το κράτος ασκεί κατά κανόνα μόνο έλεγχο *νομιμότητας* και όχι έλεγχο σκοπιμότητας επί των πράξεων των νομικών

προσώπων δημοσίου δικαίου. Ο βαθμός αυτοδιοίκησης καθορίζεται από τους κανόνες δικαίου που ιδρύουν το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και ρυθμίζουν τη λειτουργία του, γι' αυτό και ποικίλλει από περίπτωση σε περίπτωση (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Γενικό διοικητικό δίκαιο*, 1984, σ. 325 επ.). Αυτό σημειώνεται με έμφαση, γιατί στην ιστορική της εξέλιξη η *τοπική* αυτοδιοίκηση θεωρήθηκε ότι εκφράζει, σε συνάρτηση με το κράτος, τη *φιλελεύθερη συνταγματική ιδεολογία της απόλυτης διάκρισης κράτους και κοινωνίας*. Προέκταση αυτής της αντίληψης αποτέλεσε ίσως και η θεωρία που διατυπώθηκε στη Γαλλία του 1789 σχετικά με την ύπαρξη ενός *φυσικού δικαίου* αυτοδιοίκησης (rounoir municipal propre). Στο μέτρο που ο εκδημοκρατισμός του σύγχρονου αστικού κράτους εκφράζεται με την αποδυνάμωση της αντιθετικής αντίληψης της σχέσης κράτους και κοινωνίας, περιορίζεται και η δυνατότητα της χρήσης αυτής της σχέσης ως αφετηρίας για την ερμηνεία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τη συνταγματικά κατοχυρωμένη νομιμοποίηση των οργάνων του, αποτελεί πράγματι *συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής*.

[Για το αν επιτρέπεται η κατάργηση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης με συνταγματική αναθεώρηση, βλ. παρακάτω IV, 7.]

5. Ο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ (ό.π.) επιχειρεί τη διάγνωση των βασικών χαρακτηριστικών του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταφέροντας στην Ελλάδα την αντίστοιχη συζήτηση που έγινε κατά κύριο λόγο στο πεδίο του γερμανόφωνου Συνταγματικού Δικαίου. Ως τέτοια χαρακτηριστικά στοιχεία του θεσμού καταγράφει —κατά πιστή μεταφορά— τα εξής:

α) Ύπαρξη «εδαφικού νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου» (μεταφράζοντας τον γερμανικό όρο «Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts»).

β) Η «σύμπραξη του λαού»: και αυτό το στοιχείο ανταποκρίνεται στην έννοια του θεσμού κατά το ισχύον δίκαιο (βλ. παρακάτω IV και άρθρο 102 § 2 εδ. β και γ).

γ) Η «αυτοτέλεια» του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι του κράτους, όπως άλλωστε ρητά ορίζει το άρθρο 102 § 2 εδ. 1 α.

δ) Η «εποπτεία του Κράτους», που όμως κατά το άρθρο 102 § 5 δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους.

ε) Άσκηση «τοπικής δημοσίας διοικήσεως». Σωστά εδώ τονίζεται το στοιχείο της «τοπικότητας» που καθορίζει τα όρια της συνταγματικά κατοχυρωμένης εξουσίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τονίζεται επίσης, ότι η εξουσία των δήμων και κοινοτήτων είναι *διοικητική* και όχι

νομοθετική. Εδώ όμως παραπέμπουμε τον αναγνώστη σε όσα σημειώνουμε παρακάτω (βλ. V 2).

Οι εννοιολογικές αυτές καταγραφές αποδίδουν βέβαια πιστά τη σύγχρονη θεωρητική σύλληψη του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεν επιχειρούν όμως τη διάγνωση της πολιτικής λειτουργίας του· ο θεσμός παραμένει, έτσι, ερμηνευτικά ακατανόητος, διότι η ουσία της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως η ουσία όλων των *πολιτικών θεσμών*, υπερβαίνει κατά πολύ την εννοιολογική τους καταγραφή. Ο θεσμός εξελίσσεται παράλληλα προς την αντίστοιχη πραγμάτωση της λαϊκής κυριαρχίας, δηλαδή της δημοκρατικής αρχής. Θα πρέπει επίσης να προσεχθεί ο εθνικός χαρακτήρας του θεσμού και οι ιστορικές ιδιαιτερότητές του στην Ελλάδα.

III. *Επιλεκτικές αναφορές στην ιστορική εξέλιξη της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα*

1. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα έχει *πλούσια προϊστορία*, γιατί έχει τις ρίζες του στα πρώτα χρόνια της δημιουργίας του νεοελληνικού κράτους. Στο πλαίσιο αυτών των επιλεκτικών και συνοπτικών παρατηρήσεών μας δεν μπορεί να εκτεθεί ούτε η ιστορία του θεσμού, ούτε η ιστορία των (πολλών, εναλλασσόμενων και περίπλοκων) σχετικών ρυθμίσεων. Περιοριζόμαστε έτσι σε ορισμένες μόνο ενδεικτικές αναφορές.

2. Μορφές τοπικής αυτοδιοίκησης παρουσιάζονται ήδη από τον καιρό της τουρκοκρατίας με βάση κανόνες εθιμικού δικαίου. Τέτοια μορφώματα τοπικής αυτοδιοίκησης ελέγχονται από την τουρκική εξουσία και μάλιστα την εξυπηρετούν στην είσπραξη των φόρων. Είναι πάντως χαρακτηριστική η παρατήρηση του Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ (σ. 116), κατά τον οποίον φαίνεται να είναι αναμφισβήτητο, ότι όχι μόνο στην αρχαία Ελλάδα και στο Βυζάντιο αλλά «και κατά τα θλιβερά έτη της τουρκοκρατίας ο Ελληνισμός διεμορφούτο πολιτειακώς εις Κοινότητες». Πράγματι η μελέτη των μορφών αυτοδιοίκησης επί τουρκοκρατίας ανάγει την ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση σε παράγοντα δημιουργίας της ελληνικής κρατικότητας και των πρώτων φορέων της λαϊκής κυριαρχίας. Έτσι μπορούμε να πούμε πως ιστορικά η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση έγινε στοιχείο του *ελληνικού συνταγματικού πολιτισμού*.

3. Τα πρώτα επαναστατικά Συντάγματα αναφέρονται σε κάποια πρώτα σχήματα «αυτοδιοίκησης», που στην πραγματικότητα πρόκειται για μορφές αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης. Η καθιέρωση του θεσμού δεν συντελέστηκε στο επίπεδο του Συντάγματος αλλά στο επίπεδο του κοινού νομοθέτη, με το νόμο της 27.12.1833 «περί συστάσεως των Δήμων», που καθιέρωσε το *δήμο* ως τη μόνη μονάδα τοπικής αυτοδιοίκησης και που προέβλεπε *ειδική εκλογική διαδικασία* για την ανάδειξη των δημοτικών αρχόντων, σε εποχή μάλιστα, που δεν είχαν θεσπισθεί εκλογικές διαδικασίες για ανάδειξη λαϊκής αντιπροσωπείας. Εκλογικό δικαίωμα ο νόμος παρείχε σε δημότες με ορισμένο εισόδημα («πολίτες του δήμου»), κατοχυρώνοντας έτσι τους αστούς στη δημοτική εξουσία. Σύμφωνα με το νόμο, οι μεν δημοτικοί σύμβουλοι εκλέγονταν με *άμεση μυστική ψηφοφορία* οι δε *δήμαρχοι* προτείνονταν από το δημοτικό συμβούλιο και διορίζονταν από το βασιλιά. Ο Νόμος της 27.12.1833 ήταν έργο του μέλους της Αντιβασιλείας Georg Ludwig von Maurer και εξέφραζε την γαλλική αντίληψη για την τοπική αυτοδιοίκηση. Έτσι οι Βαυαροί νομοθέτες εισήγαγαν τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς σε *δημοτικό επίπεδο*, κάτι που απέφυγαν στο επίπεδο του κεντρικού κράτους (βλ. πιο αναλυτικά ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, *Σύστημα*, σ. 167 επ.).

4. Επόμενος βασικός σταθμός εξέλιξης είναι το άρθρο 105 του Συντάγματος του 1864 που μνημόνευε το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης ορίζοντας ότι: «Η εκλογή των δημοτικών αρχών θέλει γίνεσθαι δι' αμέσου, καθολικής και μυστικής διά σφαιριδίων ψηφοφορίας». Υποχρεώθηκε έτσι και ο νομοθέτης να εκδημοκρατίσει την εκλογική διαδικασία και να καταργήσει την ιδιότητα του «μάλλον φορολογούμενου» ως προϋπόθεση άσκησης του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος. Ούτε με την αναθεώρηση του 1911 το Σύνταγμα περιέλαβε ρητή συνταγματική καθιέρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης. Απλά και μόνο από το άρθρο 105 αφαιρέθηκαν οι φράσεις «αμέσου» και «μυστικής διά σφαιριδίων».

5. Ένα χρόνο μετά, με τον Ν.ΔΝΖ/1912 «περί συστάσεως δήμων και κοινοτήτων», που ίσχυσε από το 1914, καταργήθηκε ο νόμος της Αντιβασιλείας και ετέθη ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης σε νέες βάσεις που ανταποκρίνονταν σε άλλη συνταγματικοπολιτική θεώρηση της πολιτείας. Όπως σωστά υποστηρίζει ο ΣΠ. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ (*Σύστημα*, σ. 172), με τον Ν.ΔΝΖ/1912 «εγκαταλείπονταν πλήρως η ιδεολογική βάση του νόμου της Αντιβασιλείας, ο δήμος και η κοινότητα αναπτύσσονταν πλέον γύρω από την ύπαρξη ή μη σχολείου στοιχειώδους εκπαίδευσης, δημιουργούταν δε αντί-

σχυροί οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης». Στόχος λοιπόν της νέας ρύθμισης ήταν η κατάργηση της ισχυρής τοπικής εξουσίας του *Δημάρχου*, η οποία είχε τότε —και όχι μόνο τότε— ως συνέπεια την εξάρτηση του βουλευτή από τον Δήμαρχο της μεγάλης επιρροής. Με τον Ν.ΑΝΖ εισήχθη, επίσης, η βασική διάκριση των νομικών προσώπων τοπικής αυτοδιοίκησης σε *δήμους και κοινότητες*, με τέτοιες διαφορές στις οργανωτικές τους δομές, ώστε να ανταποκρίνονται στην εδαφική και πληθυσμιακή έκταση του αυτοδιοικούμενου χώρου. Η λογική του Ν.ΑΝΖ/1912, παρά τις πολλαπλές τροποποιήσεις που υπέστη και τις δύο κωδικοποιήσεις του (με τα διατάγματα της 18.9.1926 και 31.7.1936), διασώζεται και στο πλαίσιο του ν.δ. 2888/1954 «περί κυρώσεως δημοτικού και κοινοτικού κώδικος» με τον οποίο θεσπίστηκε *νέο δίκαιο τοπικής αυτοδιοίκησης* στην Ελλάδα.

6. Η πρώτη συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης συντελείται με το άρθρο 107 του δημοκρατικού Συντάγματος του 1927. Η ρύθμιση είναι λεπτομερής και χαρακτηρίζεται από μια *αυστηρά δημοκρατική λογική* που δεν αφήνει περιθώρια περιοριστικών αποκλίσεων στον κοινό νομοθέτη. Ειδικότερα:

α) Κατά το άρθρο 107 § 1: «Το Κράτος διαιρείται εις περιφερείας, εντός των οποίων οι πολίται διαχειρίζονται απ' ευθείας τας τοπικάς υποθέσεις, ως νόμος θέλει ορίσει». Η § 2 του άρθρου 107 ορίζει την κοινότητα ως την απαραίτητη πρώτη βαθμίδα τέτοιων οργανισμών και θεσπίζει, ως υποχρεωτική, τη δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης.

β) Την αποφασιστική αρμοδιότητα —κατά την § 2 του άρθρου 107— έχουν απαραίτητως *αιρετά όργανα*, που πρέπει να εκλέγονται με *καθολική ψηφοφορία* «...ή και αμέσως εις το σύνολον των εις έκαστον εξ αυτών ανηκόντων πολιτών».

γ) Η § 4 του άρθρου 107 εγγυάται το δικαίωμα της αυτοδιοίκησης, περιορίζοντας ρητά την εποπτεία του κράτους σε «...μόνον ανωτάτην εποπτείαν επί των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοικήσεως μη εμποδίζουσας την πρωτοβουλίαν και την ελευθέραν δράσιν αυτών».

7. Αντίθετα προς το Σύνταγμα του 1927, φειδωλό στις ρυθμίσεις του είναι το άρθρο 99 του Συντάγματος του 1952, που περιορίζεται σε μια γενική αναφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση και στην εκλογή των δημοτικών και κοινοτικών αρχών με *καθολική ψηφοφορία*.

IV. Το συνταγματικό πλαίσιο

1. Το ισχύον Σύνταγμα, με το άρθρο 102, προσδίδει αυξημένη τυπική ισχύ σε ορισμένους (μόνο) βασικούς κανόνες που αφορούν το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι κανόνες αυτοί αποτελούν το *πλαίσιο* μέσα στο οποίο ο κοινός νομοθέτης άλλοτε δικαιούται και άλλοτε υποχρεούται να υλοποιήσει, με ειδικότερες ρυθμίσεις, το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης.

2. Ο βασικός κανόνας που θεσπίζει το Σύνταγμα, με το άρθρο 102 §§ 1 και 2, είναι η αναγωγή της τοπικής αυτοδιοίκησης σε *πολιτική θεσμική εγγύηση* (βλ. για την έννοια αυτή, τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 169 επ.). Αυτό προκύπτει από το συνδυασμό της § 1 εδ. α και § 2 του άρθρου 102. Στην § 1 εδ. α ορίζεται: «Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, των οποίων πρώτη βαθμίδα αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες». Η φύση όμως της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης προκύπτει κυρίως από την § 2 του άρθρου 102, η οποία, στο πρώτο εδάφιο, προικίζει τους οργανισμούς με «διοικητική αυτοτέλεια». Το Σύνταγμα, με δύο βασικούς κανόνες που εισάγει, ολοκληρώνει ουσιαστικά την αρχή της αυτοτέλειας δίνοντας στον κοινό νομοθέτη συγκεκριμένη κατεύθυνση για την πραγμάτωσή της. Έτσι το άρθρο 102 § 5 περιορίζει την εποπτεία του κράτους στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ορίζοντας πως ο έλεγχος δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την *πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους*. Ορίζει επίσης ότι, κατά κανόνα, οι ποινές της αργίας και της απόλυσης από το *αιρετό αξίωμα* της τοπικής αυτοδιοίκησης απαγγέλλονται μόνο μετά από *σύμφωνη γνώμη* συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές. Ουσιαστική ολοκλήρωση της εγγύησης της *αυτοτέλειας* της τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελεί η κατοχύρωση των *αναγκαίων πόρων* της για την εκπλήρωση της αποστολής της, που για πρώτη φορά εισάγεται με το Σύνταγμα του 1975/1986 (άρθρο 102 § 6). Η γερμανική επιστήμη έχει καταγράψει αρκετές μορφές υπό τις οποίες εμφανίζεται η αυτοτέλεια των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 158 όπου και οι σχετικές αναφορές στη γερμανόφωνη βιβλιογραφία). Έτσι, η αυτοτέλεια μπορεί να εμφανισθεί υπό τις εξής μορφές:

α) *Οργανική αυτοτέλεια* που εκδηλώνεται με ύπαρξη οργάνων αποκλειστικά του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Ίσως θα έπρεπε να γίνεται, ακριβέστερα, λόγος για *θεσμική* αυτοτέλεια.

β) *Προσωπική αυτοτέλεια* εκδηλώνεται αφ' ενός με το δικαίωμα εκλο-

γής των προσώπων-φορέων των οργάνων (και αποτελεί έτσι το δεύτερο σκέλος της *θεσμικής* αυτοτέλειας) και αφ' ετέρου με το δικαίωμα καθορισμού και μεταβολής του *νομικού καθεστώτος* (διορισμός, προαγωγή, παύση) των υπαλλήλων του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης και της άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου.

γ) *Δημοσιονομική αυτοτέλεια* που περιλαμβάνει την ύπαρξη ιδιαίτερου προϋπολογισμού κ.τ.λ. των Ο.Τ.Α. Πολιτικά αυτή η μορφή αυτοτέλειας είναι καθοριστική· η ανυπαρξία της στην Ελλάδα αποτελεί καίριο πρόβλημα του θεσμού.

3. Το άρθρο 102 § 1 εξασφαλίζει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης την αποκλειστική εξουσία διαχείρισης των *τοπικών* υποθέσεων. Η συνταγματική ρήτρα για την «τοπική υπόθεση» πρωτοθεσπίζεται με το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927 και αποτελεί το κεντρικό σημείο της συνταγματικής κατοχύρωσης της τοπικής αυτοδιοίκησης. Υπάρχει πλούσια σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και μια ενδιαφέρουσα συζήτηση στη θεωρία (βλ. αντί πολλών Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 73 υποσ. 1, όπου και γενική βιβλιογραφική ενημέρωση). Στο πλαίσιο της εισαγωγής που επιχειρείται εδώ περιοριζόμαστε στις εξής παρατηρήσεις:

α) Σε άλλο σημείο (βλ. παραπάνω II, 2 και 3) έγινε λόγος για την «τοπική υπόθεση» ως σημείου αναφοράς της δημιουργίας νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε εδαφική βάση. Τι σημαίνει όμως «τοπική υπόθεση» κατά το άρθρο 102 § 1; Οι δυσχέρειες που συναντούμε δεν είναι τόσο εννοιολογικές αλλά δυσχέρειες οροθέτησης κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της διάταξης, που σημαίνει την υπαγωγή ενός θέματος είτε στην έννοια της «γενικής κρατικής υπόθεσης» είτε στην έννοια της «τοπικής υπόθεσης». Κι αυτό γιατί ο σύνδεσμος ενός κοινωνικού προβλήματος με έναν εδαφικά συγκεκριμένο χώρο δεν είναι ούτε αναγκαία *αποκλειστικός* ούτε αναγκαία *μόνιμος*. Η έννοια της *τοπικότητας* καταλήγει να είναι και αξιολογική και συνεπώς ελαστική, και ιστορικά εξελίξιμη. Οι σαφείς περιπτώσεις είναι οι σπανιότερες, ίσως διότι ακριβώς δεν γεννούν διαφωνίες. Τις περισσότερες φορές δημιουργούνται θέματα *μεικτού* χαρακτήρα. Έτσι, π.χ., μια πράξη *εξωτερικής πολιτικής*, που υπεισέρχεται στη ζώνη *παραμεθορίων δήμων και κοινοτήτων*, πώς θα χαρακτηριστεί; (Ο Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, σ. 1543, ομιλεί εύλογα περί του «φαινομενικά μόνο απλού όρου “τοπική υπόθεση”»).

β) Σωστά επισημαίνεται, πως η «τοπική υπόθεση» αποτελεί «μέθοδο κατοχύρωσης και ταυτόχρονα γενικής οροθέτησης των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης απέναντι στη δυνατότητα επέμβασης

του νομοθέτη και της διοίκησης» (Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 74). Πρόκειται για έννοια όχι κυρίως «αόριστη» (έτσι, όμως, ο Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, στο ίδιο) αλλά αξιολογική, διότι, όπως θα δούμε, εμπεριέχει στο νόημά της την κατεύθυνση της εκάστοτε (ιστορικά επιβεβλημένης) εξειδίκευσής της, μιας εξειδίκευσης που καλείται βέβαια να πραγματοποιήσει ο νομοθέτης υπό τον συνταγματικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

γ) Ο Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με την έννοια της «τοπικής υπόθεσης». Έτσι, στο άρθρο 23 καταγράφονται, ενδεικτικά βέβαια, υποθέσεις *εκ του νόμου τοπικές* (ύδρευση, αποχέτευση κ.ά.), ενώ στο άρθρο 24 ορίζεται συντρέχουσα αρμοδιότητα τόσο του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης όσο και των αρμόδιων κρατικών οργάνων (π.χ. πολιτιστικά, πνευματικά θέματα). Υπάρχουν όμως και διατάξεις που προβλέπουν είτε *κρατική έγκριση* για αποφάσεις σε υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα (άρθρο 12 § 1 ΔΚΚ για την ονομασία συνοικισμών, οδών και πλατειών) είτε *αφαιρούν τοπική υπόθεση* από την αρμοδιότητα του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης (π.χ. άρθρο 10 § 1 του ν.δ. 435/1970 με το οποίο η διαχείριση λατομείων μαρμάρων παραχωρήθηκε στον υπουργό Βιομηχανίας). Στη θεωρία διατυπώθηκε οξεία κριτική που καταλήγει στην άποψη, πως με τις ρυθμίσεις αυτές ο κοινός νομοθέτης αποδυναμώνει το *τεκμήριο της αρμοδιότητας που ισχύει υπέρ της τοπικής υπόθεσης* (βλ. Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 75). Συμφωνούμε με την κριτική αυτή ως προς τις νομικές ρυθμίσεις, με τις οποίες αφαιρούνται τοπικές υποθέσεις από την αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Το δύσκολο οροθετούμενο και ιστορικά εξελίξιμο όμως περιεχόμενο της έννοιας της τοπικής υπόθεσης καθιστά αναπόφευκτη την παρέμβαση του νομοθέτη. Δεν είναι λοιπόν η *παρέμβαση καθ' εαυτή* που αποδυναμώνει —αν το αποδυναμώνει— το τεκμήριο υπέρ της αρμοδιότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά η συγκεκριμένη ρύθμιση, την εφαρμογή της οποίας όμως μπορεί να ελέγξει το Συμβούλιο της Επικρατείας.

δ) Το Συμβούλιο της Επικρατείας χάραξε με προσοχή τα όρια της έννοιας της «τοπικής υπόθεσης», λαμβάνοντας υπ' όψη το κοινωνικό, πολιτικό και οικονομικό της περιεχόμενο. Δεν δίστασε ταυτοχρόνως να επιτιμήσει τον κοινό νομοθέτη σε περιπτώσεις προφανούς υπέρβασης των ορίων που του αφήνει η συνταγματική διάταξη του άρθρου 102 § 1. Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας επιχειρεί μια ερμηνεία της έννοιας της *τοπικής υπόθεσης*, κατά την οποία έμμεσα ομολογείται ότι τα εννοιολογικά πεδία της γενικής και της τοπικής υπόθεσης πολλές φορές μερικώς επικαλύπτονται, και αναζητά το αποφασιστικό του κυρίαρχο στοιχείο που καθορίζει το κριτήριο διάκρισης. Έτσι:

αα) Η ΣτΕ 2707/1983 έκρινε πως δεν θα ήταν νόμιμη «η δι' αποφάσεως δημοτικού συμβουλίου έγκρισις δαπάνης δια την κατασκευήν πανώ, ενημερωτικών δελτίων και άλλων διαφημιστικών υλικών εις το πλαίσιον της συμμετοχής του Δήμου εις εκδηλώσεις δια την διεθνή ύφεισιν και ειρήνην και, συγκεκριμένως, δια την απομάκρυνσιν των ξένων στρατιωτικών βάσεων από τα Βαλκάνια (βάσεων μη υφισταμένων εις την περιφέρειαν του ως άνω Δήμου)... καθ' όσον η εν λόγω δαπάνη δεν αφεώρα εις ζητήματα συνδεόμενα προς την εδαφικήν περιφέρειαν του δήμου τούτου και, ούτω, μη εμπίπτοντα, κατά τα ανωτέρω, εις την (συντρέχουσαν) αρμοδιότητά του». Σημαντική είναι η φράση στην παρένθεση: «...βάσεων μη υφισταμένων εις την περιφέρειαν του ως άνω Δήμου...». Πώς θα έκρινε το δικαστήριο την ίδια ακριβώς υπόθεση, αν επρόκειτο για βάσεις που έθεταν σε κίνδυνο την ασφάλεια των κατοίκων του Δήμου είτε διότι θα ήταν εγκατεστημένες μέσα στα όρια του Δήμου είτε τόσο κοντά, ώστε η διακινδύνευση των κατοίκων θα ήταν αναμφισβήτητη; Σε μια τέτοια περίπτωση θα είχαμε μια *μικτή* υπόθεση. Νομίζουμε πως θα έπρεπε να γινόταν δεκτή η νομιμότητα της απόφασης του δημοτικού συμβουλίου. Ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης, ως *θεσμική* εκδήλωση της αρχής της *πολιτικής συμμετοχής* υπαγορεύει μια αντίληψη «τοπικότητας» που προκύπτει από τη διαλεκτική σχέση που συνδέει τις λεγόμενες «γενικές (κρατικές)» με τις λεγόμενες «τοπικές» υποθέσεις.

ββ) Ακόμα σαφέστερη και πειστικότερη είναι η ΣτΕ 3793/1981. «Καλώς εκρίθη ως μη νόμιμος...» λέει η απόφαση αυτή, «η δημοσίευσις ψηφίσματος αφορώντος εις την εισβολήν της Κίνας εις το Βιετνάμ διότι το θέμα τούτο προφανώς δεν αποτελεί τοπικήν υπόθεσιν, αλλά ανάγεται εις την εξωτερικήν πολιτικήν του κράτους, η διαχείρισις της οποίας εκφεύγει της αποστολής των οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης» «...αντιθέτως τα αιτήματα των αγροτών, δοθέντος μάλιστα ότι μέγα μέρος της περιοχής του αιτούντος Δήμου αποτελείται από αγρότες, ως και ορισμένα οικονομικά μέτρα της κυβερνήσεως τα οποία πλήττουν και τους κατοίκους του Δήμου και τους Ο.Τ.Α., κείνται εντός του κύκλου των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τούτων» (βλ. και ΣτΕ 3743/1981).

γγ) Ιδιαίτερα σημαντική είναι η απόφαση 2940/1975 του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία κρίθηκε αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 10 § 1 του ν.δ. 435/1970, που αφαιρεί τη διαχείριση των λατομείων μαρμάρου από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και την παραχωρεί στον Υπουργό Βιομηχανίας.

δδ) Προβληματική, αντίθετα, είναι η απόφαση της Ολομέλειας, ΣτΕ 1316/1979, με την οποία κρίθηκε ως συνταγματικό το άρθρο 12 § 1 ΔΚΚ

που εξαρτά την ονομασία συνοικισμών, οδών και πλατειών από την έγκριση του νομάρχη. Η αιτιολογία ότι τέτοιες ονομασίες συνδέονται με το γενικευμένο ζήτημα απονομής τιμής σε πρόσωπα, κράτη ή πόλεις κ.λπ. δεν πείθει. Αντίθετα, πλήττει την κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης σε έναν τομέα, τον πολιτιστικό, προς τον οποίον το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο θα έπρεπε να ήταν ιδιαίτερα προστατευτικό για την τοπική αυτοδιοίκηση (βλ. όμως και την αντίθετη απόφαση ΣτΕ 3180/1978).

4. Ο συνταγματικός νομοθέτης προσδίδει συνταγματικό κύρος στο θεσμό του δήμου και της κοινότητας, όπως διαμορφώθηκαν ιστορικά στη νεότερη Ελλάδα, όχι μόνο εξασφαλίζοντάς τους την αρμοδιότητα για τις «τοπικές υποθέσεις» και προικίζοντάς τους με «διοικητική αυτοτέλεια» (άρθρο 102 § 2 εδ. α') το Σύνταγμα εξασφαλίζει επίσης στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης την αναγκαία λαϊκή νομιμοποίηση, ανάγοντάς την ταυτοχρόνως και σε πολιτικό *δικαίωμα* των κατοίκων του δήμου και της κοινότητας. Αυτή ακριβώς είναι η έννοια του άρθρου 102 § 2 εδ. β, όταν ορίζει ότι οι αρχές των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εκλέγονται με *καθολική και μυστική ψηφοφορία*. Η συνταγματική εγγύηση της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει την έννοια ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να καταργήσει υπάρχοντες δήμους ή να ιδρύσει νέους. Δεν προστατεύεται δηλαδή το status quo της ισχύουσας τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό που το Σύνταγμα κατοχυρώνει είναι ο θεσμός, η διαίρεση δηλαδή *όλης* της επικράτειας σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Η θεσμική εγγύηση αποκλείει να υπάρχουν πολίτες-κάτοικοι της επικράτειας που να μην υπάγονται σε δήμο ή κοινότητα.

5. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας διαμορφώθηκε χωρίς να ενθαρρύνεται από τη θεωρία. Κυριάρχησε για χρόνια η αντίληψη, πως ο νόμος μπορούσε «κυριαρχικά να ορίσει» τις τοπικές υποθέσεις, αφαιρώντας τες από την αρμοδιότητα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. π.χ. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, *Μαθήματα διοικητικού δικαίου*, 1957, σ. 167). Υπό το κράτος όμως της σαφούς διατύπωσης του άρθρου 102 § 1 επιβάλλεται η ακριβώς αντίστροφη ερμηνευτική λογική. Η λειτουργία του τεκμηρίου της αρμοδιότητας υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης υποχωρεί όταν παρατηρείται *σημαντική* συνάρτηση της *τοπικής* υπόθεσης με το γενικό συμφέρον. Η συνάρτηση αυτή, που δικαιολογεί την παρέμβαση του νομοθέτη υπέρ της κρατικής αρμοδιότητας, μπορεί να εμφανισθεί με δύο μορφές: Πρώτον, μπορεί η ικανοποίηση του τοπικού συμφέροντος άρα και η καλή διαχείριση της τοπικής υπόθεσης να *προϋποθέτει* τη συντρέ-

χουσα (συντονιστική) ή την αποκλειστική αρμοδιότητα της κρατικής εξουσίας. Δεύτερον, μπορεί η συντρέχουσα ή αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους να επιβάλλεται για λόγους γενικού (π.χ. εθνικού) συμφέροντος. Πρέπει όμως να τονισθεί πως τέτοιες αποκλίσεις από τη γενική αρχή του άρθρου 102 § 1 είναι οι εξαιρέσεις. Τόσο το άρθρο 102 § 1 όσο και η δημοκρατική αρχή ως ερμηνευτική αφετηρία του Συντάγματος επιβάλλουν τη διαφύλαξη της τοπικής υπόθεσης υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. για το θέμα των σχέσεων γενικού και τοπικού συμφέροντος, Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, σ. 1543 επ.).

6. Ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ (*Μελέται Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σ. 69-76) έθεσε —για το Σύνταγμα του 1927— το ζήτημα, αν η τοπική αυτοδιοίκηση, την οποία σωστά χαρακτήρισε ως μία των *θεμελιωδέστερων αρχών* της Δημοκρατίας, ανήκει στις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του Συντάγματος. Κατά το άρθρο 125 εκείνου του Συντάγματος, απαγορευόταν η αναθεώρηση των «θεμελιωδών» διατάξεων και γι' αυτό τέθηκε τότε το ζήτημα εάν σε αυτές ενέπιπτε και το άρθρο 107 περί τοπικής αυτοδιοίκησης. Το ερώτημα, που έθετε ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, για το άρθρο 107 του Συντάγματος του 1927, μπορεί να τεθεί και για το άρθρο 102 του ισχύοντος Συντάγματος. Κατά το άρθρο 110 § 1 απαγορεύεται η αναθεώρηση τόσο συγκεκριμένων άρθρων και παραγράφων του Συντάγματος (βλ. τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 125 επ.), όσο και εκείνων των διατάξεων «που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας». Το ερώτημα που τίθεται εδώ είναι, αν μπορεί να καταργηθεί, ή και να περιορισθεί υπέρμετρα, ο θεσμός της τοπικής αυτοδιοίκησης χωρίς να θιγεί η «βάση» του δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος.

α) Πρέπει να γίνει διάκριση ανάμεσα σε μη αναθεωρήσιμες διατάξεις και σε μη αναθεωρήσιμες αρχές (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σ. 69). Το άρθρο 110 § 1 αναφέρει *συγκεκριμένα άρθρα* του Συντάγματος, για τα οποία ορίζει ότι εξαιρούνται από την αναθεώρηση, αλλά και *έννοιες ή αρχές*, όπως η «Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία», τις οποίες θέλει μη αναθεωρήσιμες. Όσες συνταγματικές διατάξεις δεν μνημονεύονται ρητά στο άρθρο 110 § 1 αναθεωρούνται, εκτός αν —και στο μέτρο που— αποτελούν στοιχείο της *βάσης* ή της *μορφής* του πολιτεύματος. Έτσι, το άρθρο 102 του Συντάγματος, αφού δεν μνημονεύεται ρητά στο άρθρο 110 § 1, κατ' αρχήν αναθεωρείται.

β) Η έκταση της συνταγματικά θεμιτής αναθεώρησης του άρθρου 102 καθορίζεται από το δεδομένο, πως η *αρχή* της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μια από τις *θεμελιωδέστερες της Δημοκρατίας*. Γι' αυτό και ο θεσμός

καθ' εαυτόν δεν μπορεί να καταργηθεί· αντίθετα, η θεσμική πραγμάτωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως συντελέστηκε από το Σύνταγμα και τους νόμους, πρέπει να θεωρηθεί ως *συνταγματικό κεκτημένο*. Αυτό σημαίνει ότι η αναθεώρηση μπορεί να έχει μία και μόνη θεσμική κατεύθυνση: *την περαιτέρω κατοχύρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης*. Δεν πρέπει βέβαια να διαφεύγει της προσοχής ότι η έννοια της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχει απόλυτο περιεχόμενο αλλά καθορίζεται από το ειδικότερο περιεχόμενο που έχει ο δημοκρατικός χαρακτήρας της συγκεκριμένης πολιτείας (βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Διοικητικού Δικαίου*, 1957, σ. 115). Το νόημα που έχει ο θεσμός για την ελληνική Δημοκρατία προκύπτει τόσο από την ιστορική εξέλιξη που οδήγησε στο Σύνταγμα του 1975/1986 όσο και από την ιστορία του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με την εξέλιξη της εδραίωσης της λαϊκής κυριαρχίας στην Ελλάδα (βλ. παραπάνω ΙΙΙ, 1-3).

7. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1927, είχε νομολογήσει (αποφ. 257/1930) ότι το άρθρο 107 περί τοπικής αυτοδιοίκησης «...προετίθετο κυρίως να υποδείξει γενικήν πολιτικήν κατεύθυνσιν εις την νομοθετικήν εξουσίαν ουχί δε να απευθύνη ειδικά προς αυτήν επιταγάς». Με τη διατύπωση αυτή υιοθετήθηκε τότε η έννοια των *κατευθυντηρίων* (μόνο) διατάξεων που ανέπτυξε η γερμανική συνταγματική θεωρία, με βάση το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, κυρίως στο πεδίο των κοινωνικών δικαιωμάτων, για να αποδεσμεύσει τον νομοθέτη από τη συνταγματική υποχρέωση να υλοποιήσει τα *κοινωνικά δικαιώματα*, που πρωτοθεσπίστηκαν τότε. Συνέπεια του χαρακτηρισμού του άρθρου περί τοπικής αυτοδιοίκησης ως «κατευθυντηρίου» θα ήταν η αποκλειστική και δικαστικώς ανέλεγκτη κρίση του νομοθέτη για το αν οι ρυθμίσεις του είναι σύμφωνες ή όχι με τη συνταγματική διάταξη. Ήδη από το 1931 (βλ. π.χ. ΣτΕ 156/1931, Β' Τμήμα) το δικαστήριο εγκατέλειψε αυτή τη νομολογία και η θεωρία έπαυσε να δέχεται την ύπαρξη *κατευθυντηρίων* (μόνο) διατάξεων του Συντάγματος (βλ. εκτενώς για το θέμα αυτό Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Συνταγματικού Δικαίου*, ό.π., σ. 71 επ.). Σήμερα πια είναι άγια η νομολογία, ότι η παράβαση από τον νομοθέτη των κανόνων που θεσπίζει το άρθρο 102 υπόκειται στην, παρεμπίπτουσα βέβαια, κρίση του ΣτΕ και όλων γενικά των δικαστηρίων (βλ. π.χ. ΣτΕ 3180-81/1978 και 3803/1978).

8. Η συνταγματικοπολιτική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης αποκτά συνεχώς και μεγαλύτερη σημασία. Πέρα δηλαδή από τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που έχουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κατά το

Σύνταγμα και την κοινή νομοθεσία, ο θεσμός προάγει την *πολιτική συμμετοχή* στην παραγωγή και διαμόρφωση της εξουσίας.

9. Το Σύνταγμα, στο άρθρο 102 § 1, παρέχει στον νομοθέτη *τη δυνατότητα* —δεν θεσπίζει υποχρέωση— να οργανώνει σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης *δεύτερης βαθμίδας* περισσότερους δήμους ή κοινότητες, αλλά και περισσότερους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης *δεύτερης βαθμίδας* σε αντίστοιχους τρίτης βαθμίδας. Θα δούμε παρακάτω (V), πολύ συνοπτικά βέβαια, με ποιον τρόπο ο κοινός νομοθέτης διαμόρφωσε, στα πλαίσια του άρθρου 102, το θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικά για τη δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης, το Σύνταγμα, στο άρθρο 102 § 4, παρέχει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να θεσπίσει τη συμμετοχή, στη διοίκηση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης *δεύτερης βαθμίδας*, αιρετών αντιπροσώπων τοπικών επαγγελματιών, επιστημονικών και πνευματικών οργανώσεων αλλά και της κρατικής διοίκησης, έως όμως το ένα τρίτο του όλου αριθμού των μελών του οργάνου που διοικεί τον οργανισμό.

10. Εκτός από τη νομοθετική δυνατότητα δημιουργίας ανώτερων βαθμίδων τοπικής αυτοδιοίκησης σε βάση *εδαφική* (άρθρο 102 § 1), το Σύνταγμα προβλέπει αντίστοιχη δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να δημιουργεί φορέα αυτοδιοίκησης και σε βάση *λειτουργική*. Έτσι, κατά το άρθρο 102 § 3, μπορεί με κοινό νόμο να συνίστανται είτε αναγκαστικοί είτε εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, διοικούμενοι από συμβούλιο με αιρετούς αντιπροσώπους κάθε δήμου ή κοινότητας κατ' αναλογία του πληθυσμού τους, με (αποκλειστικό) σκοπό την *εκτέλεση έργων* ή την *παροχή υπηρεσιών*.

V. Στοιχεία από το κοινό δίκαιο της τοπικής αυτοδιοίκησης

1. Σήμερα η (κοινή) νομοθεσία για την τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών είναι πια κωδικοποιημένη σε ενιαίο και συστηματοποιημένο κείμενο, στο π.δ. 76 της 5.2./1.3.1985: «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας».

2. Ο ΔΚΚ παρέχει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εξουσιοδότηση για έκδοση *κανονιστικών πράξεων*. Όπως σωστά επισημαίνεται (βλ.

ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 243 επ.), η εξουσία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι *διοικητική*. Κανονιστική εξουσία, ιδίω δικαίω, δεν έχουν· η κανονιστική τους εξουσία πρέπει να πηγάζει από ρητή εξουσιοδοτική διάταξη του νόμου. Έτσι, τη θέσπιση τέτοιων κανονιστικών πράξεων προβλέπει π.χ. το άρθρο 29 ΔΚΚ που θεσπίζει κανόνες λειτουργίας και χρήσης δημοτικών και κοινοτικών αγορών και τόπων αγορών, συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, κοιμητηρίων κ.ά (βλ. π.χ. άρθρο 29)· πρόκειται για *κανόνες δικαίου* που δεσμεύουν, στο μέτρο που κινούνται στα πλαίσια της καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητας του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Η θέση τέτοιων κανόνων δικαίου είναι δημοκρατικά νομιμοποιημένη, κυρίως διότι υπάρχει η *σχετική εξουσιοδότηση του νόμου*, αλλά επίσης διότι οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν —κατά το Σύνταγμα— να επιδείξουν τη *δική τους πολιτική (δημοκρατική) νομιμοποίηση* αφού τα όργανά τους εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία. Οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, άλλωστε, δεν θα ήταν δυνατό να λειτουργήσουν αποτελεσματικά αν, για ορισμένα θέματα, δεν διέθεταν και αρμοδιότητα έκδοσης κανονιστικών πράξεων, με βάση πάντοτε την έγκυρη προηγούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση.

3. Όπως έχει κρίνει και το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. π.χ. την απόφαση 1541/1984), οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης απολαμβάνουν *διοικητική αυτοτέλεια* όχι όμως και *αυτονομία*. (Βλ. ΣτΕ Ολομ.1819/1983.) Αυτό προκύπτει και από την αρχή του κράτους δικαίου και από την αρχή της υπαγωγής όλων των πολιτών σε νόμους που ισχύουν για όλους ανεξαιρέτως. Εξ άλλου, ο έλεγχος του κράτους είναι κατά κανόνα έλεγχος *νομιμότητας*. Ο έλεγχος σκοπιμότητας επιτρέπεται μόνο όπου κατ' εξαίρεση, ορίζει ο νόμος (π.χ. άρθρο 153 § 1 ΔΚΚ και ΣτΕ 2884/1982, 3982/1981).

4. Ο ΔΚΚ, στο άρθρο 152, προβλέπει δύο διαδικασίες ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων. Πρώτον, τον *αυτεπάγγελτο έλεγχο* με *αιτιολογημένη* απόφασή του μέσα σε αποκλειστική προθεσμία είκοσι ημερών (βλ. άρθρο 152 § 1 ΔΚΚ). Δεύτερον, την *προσφυγή* κάθε εκλογέα, ή οποιουδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε πέντε ημέρες μετά τη δημοσίευσή τους. Εδώ έχουμε ένα είδος *actio popularis*, που σκοπό έχει την ενεργοποίηση των δημοτών για κριτική και έλεγχο της δραστηριότητας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

5. Σημαντική είναι η εξουσία που παρέχει ο ΔΚΚ στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης για την ίδρυση *κοινοτικών νομικών προσώπων* και

κοινοτικών επιχειρήσεων (π.χ. άρθρα 163, 175, 246 ΔΚΚ). Το δικαίωμα αυτό τους παρέχεται μετά την εύλογη κρίση του νομοθέτη, ότι η συγκεκριμένη μορφή *αποκεντρωμένης και αυτοτελούς*, έναντι του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, οργάνωσης *παροχής υπηρεσιών* είναι πολλές φορές αποτελεσματικότερη από την άμεση διεκπεραίωση τέτοιων έργων ή υπηρεσιών από τον ίδιο τον οργανισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η ίδια όμως η *δημιουργία* οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αποτελεί τοπική υπόθεση (βλ. Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, σ. 1546).

6. Ο ΔΚΚ όπως και πολλοί άλλοι διοικητικού περιεχομένου νόμοι (π.χ. πολεοδομικοί) προβλέπουν και *γνωμοδοτική αρμοδιότητα* των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλ. σχετικά Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., σ. 298). Η γνωμοδοτική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης νομιμοποιεί εκείνες τις κρατικές αποφάσεις που έχουν επιπτώσεις στη ζωή της περιφέρειας, χωρίς βέβαια να εμπίπτουν στα πεδία της «τοπικής υπόθεσης». Αυτές οι κρατικές αποφάσεις πρέπει να είναι θεμελιωμένες, συνεπώς οφείλουν σε κάθε περίπτωση να *λαμβάνουν υπ' όψη* και τη σχετική *τοπική βούληση*. Σημαντικές είναι οι προβλέψεις του άρθρου 73 του Ν.1622/1986 σχετικά με το δικαίωμα υποβολής προτάσεων από τα δημοτικά συμβούλια για την κατάρτιση των μεσοχρόνιων νομαρχιακών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η συμβουλευτική αυτή λειτουργία ανταποκρίνεται στη δημοκρατική αρχή που περιλαμβάνει κάθε εφικτή διαδικασία η οποία διευρύνει τη συμβουλευτική *συμμετοχή* των φορέων της κοινωνικής βάσης στις αποφάσεις για τις οποίες δεν έχουν αποφασιστική αρμοδιότητα.

7. Ο ΔΚΚ προβλέπει στις διεξοδικές ρυθμίσεις του δεύτερου μέρους του —κυρίως άρθρα 31-33, 84-148— τη *θεσμική οργάνωση* τόσο των δήμων και των κοινοτήτων, όσο και των οργανισμών δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης. Τα όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι είτε *συλλογικά* (δημοτικό συμβούλιο, δημαρχιακή επιτροπή, κοινοτικό συμβούλιο) με *γενική αρμοδιότητα*, δηλαδή ισχύει γι' αυτά *το τεκμήριο της αρμοδιότητας*, είτε *μονομελή* (δήμαρχος, αντιδήμαρχος, πρόεδρος κοινοτικού συμβουλίου), με *ειδική*, νομικά προσδιορισμένη, αρμοδιότητα. Η ειδικότερη όμως οργάνωση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης εκφεύγει από τα όρια της έκθεσης των συνταγματικών πλαισίων του θεσμού.

8. Ο ΔΚΚ προβλέπει στα άρθρα 112 επ., 133 επ. και θεσμούς *κοινοτικής αποκέντρωσης* (συνοικισμός, δημοτικά διαμερίσματα). Η κοινοτική απο-

κέντρωση, κατά κανόνα, δεν συντελείται βέβαια σε επίπεδο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, αλλά σε επίπεδο *συμβουλευτικής συμμετοχής* στις αποφάσεις των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Τόσο τα *διαμερίσματα*, στα οποία διαιρούνται οι δήμοι, όσο και ο *συνοικισμός*, έχουν θεσμική δομή αντίστοιχη με εκείνη του δήμου (συμβούλιο διαμερίσματος, πρόεδρος συμβουλίου διαμερίσματος και, αντίστοιχα, πρόεδρος συνοικισμού, συνέλευση συνοικισμού, η οποία όμως συνίσταται στην *άμεση* συμμετοχή των κατοίκων και όχι στην αντιπροσωπευτική). Όπως ο ίδιος ο νομοθέτης τονίζει, σκοπός του θεσμού της δημοτικής αποκέντρωσης είναι η «ευρεία λαϊκή συμμετοχή για τη συζήτηση και προώθηση των θεμάτων που απασχολούν την περιφέρεια του διαμερίσματος» (βλ. άρθρο 131 ΔΚΚ που επαναλαμβάνει το άρθρο 46 Ν.1270/1982).

9. Μολονότι το Σύνταγμα δεν κατοχυρώνει τη σύσταση *δευτέρας βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης*, ο κοινός νομοθέτης —όπως σημειώσαμε και παραπάνω (βλ. § 18, IV, 6)— με τον Ν.1622/1986 θέσπισε τη σύστασή της. Πρόκειται για την αναγωγή του *νομού* σε αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου-οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης, με τον νομικό χαρακτήρα της *νομαρχιακής αυτοδιοίκησης*.

α) Πρωτοβουλίες σύστασης δευτέρας βαθμίδας τοπικής αυτοδιοίκησης υπήρξαν αρκετές στο παρελθόν. Δύο μάλιστα πήραν τη μορφή νόμων, που όμως τελικά δεν εφαρμόστηκαν. Πρόκειται για τον Ν.ΒΧΕ/1889 και το ν.δ. 9/10.5.1923 που θέσπισε τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

β) Σωστά υποστηρίζει ο Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ (ό.π., σ. 316) ότι, παρόλο που η σύσταση τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού δεν είναι υποχρεωτική, εάν συσταθεί *ισχύει και γι' αυτή* η συνταγματική εγγύηση της αποκλειστικής αρμοδιότητας για τις *τοπικές υποθέσεις του δικού της επιπέδου*. Η θέση αυτή θα μπορούσε να συμπληρωθεί εδώ και με την αναζήτηση της θεμελίωσής της: Η επιλογή μιας μορφής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού γίνεται, διότι ο νομοθέτης κάνει χρήση της δυνατότητας που το Σύνταγμα του προσφέρει στο πεδίο της διοικητικής οργάνωσης. Η χρήση του όρου «τοπική αυτοδιοίκηση» και για τον δεύτερο βαθμό σημαίνει πως το Σύνταγμα επιτρέπει μεν στον κοινό νομοθέτη να μην κάνει χρήση της συγκεκριμένης ευχέρειας, που του παρέχει το άρθρο 102 § 1 εδ. β, του απαγορεύει όμως να θεσπίσει κάτι που *αποκλίνει* από το οργανωτικό σχήμα αυτοδιοίκησης που δυνητικά προβλέπει. Άλλωστε, κάθε μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης έχει ως αναγκαία λειτουργική προϋπόθεση την *αποκλειστική αρμοδιότητα* στις τοπικές υποθέσεις του δικού της επιπέδου.

γ) Η έννοια της *τοπικής υπόθεσης* στο επίπεδο της νομαρχιακής αυτο-

διοίκησης, συνάγεται τόσο από το άρθρο 19 του Ν.1622/1986, που καθορίζει ως σκοπούς αυτής της βαθμίδας την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειας, όσο και από το άρθρο 21 § 3 του ίδιου νόμου, που δεν επιτρέπει να θιγούν οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης της πρώτης βαθμίδας. Προβλήματα υπάρχουν στον καθορισμό των ορίων της αρμοδιότητας της *νομαρχιακής αυτοδιοίκησης*, σύμφωνα με τον νέο νόμο, και της αρμοδιότητας του *νομάρχη*, ως οργάνου περιφερειακής κρατικής υπηρεσίας. Ο Ν.1622/1986 (άρθρα 21 §§ 1 και 5, 23, 38) πάντως δεν παρέχει τη δυνατότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων από τον νομάρχη στη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

δ) Η θεσμική οργάνωση της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης αντιστοιχεί προς τη θεσμική οργάνωση των δήμων. Προβλέπονται έτσι όργανα συλλογικά (το *νομαρχιακό συμβούλιο* και η *νομαρχιακή επιτροπή*) και όργανα μονομελή (πρόεδρος του νομαρχιακού συμβουλίου). Και στο επίπεδο αυτό ισχύει η λογική της κατανομής των αρμοδιοτήτων που επισημάνθηκε προηγουμένως (βλ. παραπάνω V, 7, για την τοπική αυτοδιοίκηση πρώτης βαθμίδας).

ε) Όπως σημειώθηκε και παραπάνω (βλ. § 18, IV, 6), ως τη στιγμή που εκτυπώνεται αυτό το βιβλίο, ο θεσμός της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ.

§ 20. Τα συνταγματικά πλαίσια του δημοσιούπαλληλικού δικαίου

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικές παρατηρήσεις III. Το πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων περί δημοσίων υπαλλήλων IV. Η συνταγματική διάσταση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης V. Περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Σχετική με το θέμα βιβλιογραφία μπορεί κανείς να βρει στα εγχειρίδια του διοικητικού δικαίου. Ειδικότερα, για το πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τους δημοσίους υπαλλήλους και για τη δημοσιούπαλληλική σχέση κατά το Σύνταγμα, βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Βασικοί θεσμοί του δημοσιούπαλληλικού δικαίου*, 1991 (παραπέμπεται ως *Θεσμοί*), Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*, 1983, σ. 366 επ., Α. ΤΑΧΟΣ, *Δημοσιο-υπαλληλικό δίκαιο*, 1985, Θ. ΑΓΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Δίκαιον των Πολιτικών Υπαλλήλων εν Ελλάδι*, τχ. Α' και Β', 1913-1914, Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, *Η μονιμότητα των δημοσίων υπαλλήλων και η υπαλληλική προσφυγή*, 1989 (παραπέμπεται ως *Μονιμότητα*), ο ίδιος, «Η αυτονομία του πειθαρχικού δικαίου των δημοσίων υπαλλήλων», *ΕΔΔΔ* 33 (1989), σ. 5-24, Θ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Υπαλληλικού Δικαίου*, 1991, Ι. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, «Ελληνική βιβλιογραφία περί δημοσίων υπαλλήλων και υπαλλήλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου», *Δελτίο Γενικής Διευθύνσεως Δημοσίας Διοικήσεως*, 19 (1980), σ. 107 επ.

β) Για τους περιορισμούς των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, κυρίως σε σχέση με την πολιτική τους δραστηριότητα, βλ. Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Η συνταγματική κατοχύρωση της μονιμότητας των δημοσίων υπαλλήλων και η νομολογιακή επεξεργασία του θεσμού*, 1986, Δ. ΚΟΡΣΟΣ, «Υπάρχει εκ του Συντάγματος πλαίσιο ελευθερίας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων προς εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων;», *ΤοΣ* ΙΓ (1987), σ. 235-247, Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Η κομματική δραστηριότητα*

των δημοσίων υπαλλήλων. Συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 29 § 3 του Συντάγματος του 1975/86 και του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, 1990, Θ. ΓΑΡΟΦΑΛΛΙΔΗΣ, *Το δικαίωμα απεργίας των δημοσίων υπαλλήλων. Συγκριτική μελέτη*, 1983.

2. Στον γερμανικό χώρο βλ. κυρίως H. - J. WOLFF/O. BACHOF, *Verwaltungsrecht II*, 1976, σ. 486 επ., G. P. STRUNK, *Beamtenrecht*, ³1986, W. WIESE, *Beamtenrecht*, ³1988, I. v. MÜNCH (εκδ.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, ⁷1985, σ. 1-89, H. SCHNELLENBACH, *Beamtenrecht in der Praxis*, ²1987, E. SCHUETZ/R. BROCKHAUS/A. P. CECIOR, *Beamtenrecht des Bundes und der Länder (Kommentar)*, 1988.

Για το ειδικό ζήτημα της κομματικής ένταξης του δημοσίου υπαλλήλου βλ. TH. ESCHENBURG, *Der Beamte in Partei und Parlament*, 1952.

Για τη θεματική αυτή στη Γαλλία βλ. A. de LAUBADÈRE, *Traité de droit administratif*, ⁸1986, τ. Β', σ. 11-120, J. - M. AUBY / R. DUCOS-ADER / J. - B. AUBY, *Institutions administratives*, ⁵1989, σ. 487 επ., C. DEBBASCH, *Institutions et droit administratifs*, τ. 1, *Les Structures administratives*, 1985, J. RIVERO, *Droit administratif. Données juridiques fondamentales de l'action administrative. Organisation administrative. Formes de l'action administrative*, ¹²1987.

II. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

1. Η διοίκηση ως λειτουργία της πολιτείας, είτε αυτή ασκείται από το ίδιο το κράτος (κατά το συγκεντρωτικό ή το αποκεντρωτικό σύστημα βλ. § 18) είτε αυτή ασκείται από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (τοπική ή καθ' ύλην αυτοδιοίκηση, βλ. § 19) εκφράζεται με όργανα, των οποίων *φορείς* είναι φυσικά πρόσωπα. Η έννομη τάξη ρυθμίζει με κάθε λεπτομέρεια το *νομικό καθεστώς* υπό το οποίο τελούν τα φυσικά αυτά πρόσωπα, δηλαδή τα κρατικά όργανα. Το Σύνταγμα, κυρίως, στα άρθρα 103 και 104, υπό τον τίτλο: «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης», αλλά όπως θα δούμε, και σε άλλες διατάξεις του, θεσπίζει ορισμένους βασικούς κανόνες, μέσα στο πλαίσιο των οποίων καλείται ο κοινός νομοθέτης να διαμορφώσει το ειδικότερο νομικό καθεστώς των φυσικών προσώπων στα οποία η πολιτεία αναθέτει την άσκηση της διοικητικής της λειτουργίας.

2. Η *μέριμνα* της έννομης τάξης για το προσωπικό νομικό καθεστώς, για το νομικό status των φυσικών προσώπων, που ως όργανα εκφράζουν με τη δράση τους την πολιτεία, είναι *εύλογη* και δεν περιορίζεται στα όργανα της διοίκησης. Όπως είδαμε, τόσο το Σύνταγμα όσο και η κοινή νομοθεσία μεριμνά για το status του Προέδρου της Δημοκρατίας (π.χ. άρθρο 30 §§ 2, 31, 33 §§ 2 και 3 και άρθρο 49), για το status του βουλευτή (π.χ. άρθρο 51 §§ 2, 55, 56, 57 και 59, έως 63), για το status του μέλους της Κυβέρνησης (π.χ. άρθρο 81 §§ 2-4, 85, 86), για το status των οργάνων της δικαιοδοτικής λειτουργίας (βλ. άρθρα 87-92). Η μέριμνα αυτή, που την συναντούμε στα περισσότερα σύγχρονα Συντάγματα, αποτελεί τη λογική ολοκλήρωση της ρύθμισης κάθε *θεσμού*, στον οποίο εντάσσονται οι κατ' *ιδίαν* φορείς των οργάνων του. Οι σχετικές ρυθμίσεις του Συντάγματος εξηγούνται με τη σκέψη πως η άσκηση δημόσιας εξουσίας προϋποθέτει ότι τα πρόσωπα που καλούνται να την ασκήσουν πρέπει να διαθέτουν τις αναγκαίες *νομικές δυνατότητες*, το κατάλληλο status για την επιτέλεση του έργου που *αξιώνει* η πολιτεία από αυτούς. Έτσι, η ρύθμιση του προσωπικού καθεστώτος των φορέων ενός θεσμού αποτελεί αναγκαία ολοκλήρωση της συνολικής έννομης οργάνωσης μιας πολιτειακής λειτουργίας.

3. Η μέριμνα αυτή αναφέρεται στα *πρόσωπα* που έχουν την ιδιότητα του φορέα ενός λειτουργήματος, αποβλέπει όμως στην *προστασία του λειτουργήματος*. Η προστασία αυτή έχει ως αντικείμενο τη *λειτουργική* και την *προσωπική* διασφάλιση των φυσικών προσώπων που ασκούν δημόσια εξουσία. Έτσι, π.χ. η προσωπική επαγγελματική διασφάλιση των οργάνων της διοίκησης, όπως είναι η συνταγματική εγγύηση της μισθολογικής τους εξέλιξης (άρθρο 103 § 4 εδ. β), είναι προϋπόθεση για μια διαβίωση που επιτρέπει την *απερίσπαστη αφοσίωση στην άσκηση των αρμοδιοτήτων τους*. Η ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται στο status των φορέων των οργάνων ενός θεσμού οφείλει να λαμβάνει υπ' όψη κυρίως το *νόημα, το σκοπό του ίδιου του θεσμού*: κι αυτό διότι η ρύθμιση του status των προσώπων υπακούει στις ιδιαιτερότητες του θεσμού και επιδιώκει να δημιουργήσει τις αναγκαίες λειτουργικές και προσωπικές δυνατότητες στα φυσικά πρόσωπα που ασκούν δημόσια εξουσία, ώστε να την ασκούν επιτυχάνοντας τον *θεσμικό στόχο* που θέτει η έννομη τάξη. Με αυτή τη θεσμική προδιάθεση οφείλει ο ερμηνευτής να προσεγγίσει το δεύτερο κεφάλαιο του ΣΤ Τμήματος του Συντάγματος για την «*υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης*».

III. Το πεδίο εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων περί δημοσίων υπαλλήλων

1. Το άρθρο 103 § 1 αρχίζει με τον όρο «δημόσιος υπάλληλος». Η αποσαφήνιση της έννοιας αυτής είναι η πρώτη προϋπόθεση για να καθορίσουμε ερμηνευτικά το πεδίο εφαρμογής των σχετικών με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταγματικών κανόνων. Και πρώτα πρώτα πρέπει να σημειωθεί η νομική έννοια του «δημοσίου υπαλλήλου»: αυτός ο όρος έχει περιεχόμενο στενότερο, ειδικότερο και ακριβέστερο από αυτό που συνήθως του αποδίδεται. Έτσι:

α) *Υπάλληλος*, γενικά, είναι κάθε πρόσωπο που τελεί προς ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο σε εξαρτημένη σχέση μόνιμης παροχής υπηρεσιών. Υπό την έννοια αυτή υπάλληλος μπορεί να έχει κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου (ο επιχειρηματίας, το σωματείο, το ίδρυμα, η εμπορική εταιρεία κ.ο.κ.)

β) Περιορίζοντας την έννοια στο κρατικό πεδίο, προσεγγίζουμε τον όρο «δημόσιος υπάλληλος». Αλλά και ο όρος «δημόσιος υπάλληλος» δεν χρησιμοποιείται πάντοτε με ακρίβεια και πάντως όχι πάντοτε με την έννοια που έχει κατά το άρθρο 103 § 1. Έτσι, συχνά με τον όρο «δημόσιος υπάλληλος», νοείται *κάθε* φορέας δημοσίου λειτουργήματος, *άσχετα* από το εάν το περιεχόμενο του λειτουργήματος είναι διοικητικό ή δικαστικό ή στρατιωτικό, και ανεξάρτητα από τη σχέση του «υπαλλήλου» με το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (βλ. π.χ. άρθρο 259 ΠΚ).

2. Το Σύνταγμα, αντίθετα, τόσο στο άρθρο 103 § 1 όσο και στις άλλες του διατάξεις που αναφέρονται στους «δημοσίους υπαλλήλους» (βλ. π.χ. τα άρθρα 104, 12 § 4, 23 § 2, 29 § 3 και 56), έχει υπ' όψη του τους *φορείς των οργάνων της διοίκησης*, δηλαδή τους *διοικητικούς* (ή πολιτικούς) υπαλλήλους. Αυτό προκύπτει σαφώς από τον τίτλο του δεύτερου κεφαλαίου του ΣΤ τμήματος του Συντάγματος: «Υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων της διοίκησης». Όπως όμως θα δούμε και αμέσως παρακάτω (βλ. 5), το πεδίο εφαρμογής των σχετικών με τους δημοσίους υπαλλήλους συνταγματικών διατάξεων προσδιορίζεται και αρνητικά, δηλαδή από το γεγονός ότι η νομική ιδιομορφία άλλων λειτουργιών του κράτους (ένοπλες δυνάμεις, ελληνική αστυνομία) *καθιστά νομικώς αδύνατη* την υπαγωγή των φορέων τους στις συνταγματικές διατάξεις περί δημοσίων (διοικητικών) υπαλλήλων.

3. Ο εννοιολογικός πυρήνας της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης —εφ' εξής με τον όρο εννοούμε τους *διοικητικούς* (ή πολιτικούς) υπαλλήλους— καταγράφεται με σαφήνεια στο άρθρο 103 § 1 εδ. α: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης του Κράτους και υπηρετούν το Λαό· οφείλουν πίστη στο Σύνταγμα και αφοσίωση στην Πατρίδα». Οι συνταγματικές διατάξεις περί των διοικητικών υπαλλήλων του νομικού προσώπου του κράτους ισχύουν —σύμφωνα με το άρθρο 103 § 6— τόσο για τους υπαλλήλους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όσο και για τους υπαλλήλους της Βουλής, για τους οποίους όμως «κατά τα λοιπά» ισχύουν οι σχετικές διατάξεις του Κανονισμού της Βουλής. Αντίστοιχος προς τον εννοιολογικό και θεσμικό πυρήνα της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης, που αποτυπώνει το άρθρο 103 § 1, είναι και ο *ορισμός* της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης που διαμόρφωσε η επιστήμη και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και που αποτυπώνεται στο άρθρο 1 § 2 του π.δ. 611/1977 «περί κωδικοποίησης εις ενιαίον κείμενον, υπό τον τίτλον Υπαλληλικός Κώδιξ των ισχυουσών διατάξεων των αναφερομένων εις την κατάστασιν των υπαλλήλων» (εφ' εξής Υπ.Κ.). Το άρθρο 1 § 2 Υπ.Κ. ορίζει τα εξής: «Δημόσιοι υπάλληλοι και υπάλληλοι νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου είναι τα έμμεσα, έμμεσα όργανα του Κράτους ή του νομικού προσώπου, αντιστοίχως, τα διατελούντα εν προαιρετική, αμέσως, υπηρεσιακή και πειθαρχική προς αυτό σχέσει». Για την εκτενή ανάλυση αυτού του ορισμού παραπέμπουμε στη σχετική βιβλιογραφία του διοικητικού δικαίου. (Βλ. ενδεικτικά: Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, σ. 366 επ., Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 5 επ., Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 53 επ.)

Η συνοπτική μας αναφορά στα συνταγματικά πλαίσια του δημοσιοϋπαλληλικού θεσμού περιορίζεται στις εξής μόνο, ενδεικτικές, παρατηρήσεις:

α) Ο διοικητικός υπάλληλος είναι *όργανο* του κράτους ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι ο νομικός του σύνδεσμος με το κράτος (ή το νομικό πρόσωπο) είναι τέτοιος ώστε οι —νομικώς έγκυρες— πράξεις του να θεωρούνται *πράξεις του κράτους*. Ακόμα και οι *παράνομες* πράξεις του θεωρούνται πράξεις του κράτους ή του νομικού προσώπου που, έως την ακύρωσή τους από τα διοικητικά δικαστήρια, *ισχύουν* (τεκμήριο νομιμότητας των ατομικών διοικητικών πράξεων).

β) Ο δημόσιος υπάλληλος ως μονομελές διοικητικό όργανο, για να δρα νομίμως «πρέπει να έχει νόμιμη υπόσταση, δηλαδή πρέπει να έχουν τηρηθεί όλες οι προϋποθέσεις που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, με τις οποίες το φυσικό πρόσωπο που αποτελεί το όργανο, αποκτά την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου» (Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού*

δικαίου, ⁵1991, σ. 119). Εάν κάποιο πρόσωπο εμφανίζεται ως δημόσιος υπάλληλος χωρίς να έχει νόμιμη υπόσταση (νόσφιση εξουσίας), οι πράξεις του είναι ανυπόστατες (ΣτΕ 531/1971 και Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, στο ίδιο). Εάν η πράξη διορισμού του δημοσίου υπαλλήλου δεν είναι ανυπόστατη, δηλαδή είναι νομικά υπαρκτή αλλά απλώς *παράνομη* (de facto διοικητικό όργανο) και επομένως ακυρώσιμη, οι πράξεις που εκδίδει έως την ενδεχόμενη ακύρωση του διορισμού του είναι έγκυρες (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο*, σ. 120).

γ) Ο διοικητικός υπάλληλος είναι *όργανο έμμεσο*. Σε αντίθεση με τα άμεσα όργανα του Κράτους (Βουλή, Κυβέρνηση κ.λπ.) που η θέση και οι αρμοδιότητές τους ρυθμίζονται από το Σύνταγμα και τελούν μεταξύ τους σε σχέση θεσμικής ισοτιμίας, η θέση και οι αρμοδιότητές του έμμεσου οργάνου καθορίζονται από πράξεις άμεσων οργάνων του κράτους (π.χ. από τη Βουλή με κοινό νόμο, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση με διάταγμα) και τελούν ως προς τα πρώτα σε σχέση ιεραρχικής υποταγής. Κάθε υπάλληλος είναι έμμεσο όργανο, δεν συμβαίνει όμως κάθε έμμεσο όργανο να είναι και δημόσιος υπάλληλος κατά το άρθρο 103 § 1. Έτσι, π.χ. ο υπουργός όπως θα δούμε εκτενέστερα παρακάτω (βλ. 5, γ) είναι έμμεσο όργανο της πολιτείας, όχι όμως και δημόσιος υπάλληλος.

δ) Η σχέση του διοικητικού υπαλλήλου προς το κράτος ή το δημόσιο νομικό πρόσωπο είναι σχέση *προαιρετική*, που σημαίνει, πως η σύναψη της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης δεν μπορεί να είναι αποτέλεσμα νομικού καταναγκασμού. Ως προς αυτό ακριβώς το σημείο διαφέρει ριζικά ο δημόσιος υπάλληλος π.χ. από τον ένορκο και τον κληρωτό ή έφεδρο που υπηρετεί στις ένοπλες δυνάμεις. Οι δύο τελευταίοι καλούνται *υποχρεωτικά* από την πολιτεία στην επιτέλεση του λειτουργήματός τους. Ας σημειωθεί επίσης πως η *ενάσκηση των κατά νόμον αρμοδιοτήτων* του είναι σύνηθες όχι όμως και απαραίτητο στοιχείο της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης. Έτσι, π.χ. ο δημόσιος υπάλληλος που τελεί σε διαθεσιμότητα (βλ. άρθρα 184 επ. Υπ.Κ.) δεν ασκεί τις αρμοδιότητές του αλλά παραμένει υπάλληλος.

ε) Η σχέση του διοικητικού υπαλλήλου προς το κράτος ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είναι σχέση *πειθαρχική*. Παράλληλα δηλαδή με την *ποινική του ευθύνη* (όταν ο διοικητικός υπάλληλος διαπράξει ποινικό αδίκημα που αφορά την εκτέλεση των καθηκόντων του) και την *αστική του ευθύνη* (όταν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων του ζημιώσει παράνομα, άρθρο 85, 86 Υπ.Κ. και 105 Εισ.Ν.Α.Κ.), υπέχει ευθύνη για κάθε υπαίτια και καταλογιστή παράβαση *υπηρεσιακού καθήκοντος*. Αυτό το ουσιώδες χαρακτηριστικό γνώρισμα της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου διατυπώνει, το 1913, με τρόπο χαρακτηριστικό και επιγραμματικό, ο Θ. ΑΓ-

ΓΕΛΟΠΟΥΛΟΣ (σ. 85): «Παραβάσεις καθήκοντος, αίτινες δεν αποτελούν ποινικόν αδίκημα, ουδέ προκαλούν άμεσον ζημίαν του δημοσίου θησαυρού, αποτιμητήν εις χρήματα, προσβάλλουσιν ουχ ήττον πάντοτε την εσωτερικήν τάξιν της διοικήσεως και απειλούν την κανονικήν πρόοδον αυτής. Διά τούτο παρά την κυρίαρχον πολιτείαν και το περιουσιακόν δημόσιον εγείρεται το υπηρεσιακόν Κράτος, ασκούν επί των υπαλλήλων αυτού ίδιον έλεγχον, ανεξάρτητον του ποινικού και του αστικού ελέγχου, συνέχον δι' ίδιων μέσων την απαραίτητον εσωτερικήν πειθαρχίαν και κολάζον κατ' ίδιον τρόπον τας πειθαρχικάς παρεκτροπάς... Η μεν ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων είναι ποινική, αστική και πειθαρχική· η δε των Υπουργών ποινική, αστική και κοινοβουλευτική». Αυτά σημειώνει ο Θ. Αγγελόπουλος το 1913 κατά τρόπο που ισχύουν και για σήμερα. Βέβαια το γνώρισμα της πειθαρχικής ευθύνης δεν αφορά αποκλειστικά τους διοικητικούς υπαλλήλους αλλά και τους στρατιωτικούς.

στ) Η σχέση του υπαλλήλου προς το κράτος ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου είναι άμεση, που σημαίνει χωρίς παρεμβολή άλλου υποκειμένου, και είναι σχέση υπηρεσιακή που σημαίνει ότι καθορίζεται από τη νομική δομή και την ιεραρχική τάξη της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Υπηρεσιακή σχέση δεν υπάρχει όταν συντρέχει σχέση ιδιωτικού δικαίου, είτε πρόκειται για σύμβαση έργου (εργολαβίες δημοσίου) είτε για σχέση εργασίας είτε για σχέση προμήθειας. Ο υπάλληλος λειτουργεί «υπηρεσιακά» που σημαίνει με υποταγή στις οδηγίες της ιεραρχικά προϊσταμένης του αρχής. Η σχέση του με το νομικό πρόσωπο διέπεται από κανόνες διοικητικού δικαίου, οι οποίοι ρυθμίζουν τα της λειτουργίας της δημόσιας υπηρεσίας εν γένει.

ζ) Κατά τον ορισμό του Υπαλληλικού Κώδικα ο δημόσιος υπάλληλος είναι όργανο έμμισθο. Το έμμισθο της σχέσης προκύπτει από την υποχρέωση της αποκλειστικής απασχόλησης «στην υπηρεσία του λαού» και της σχέσης «αφοσίωσης» όπως αυτή αποτυπώνεται στο άρθρο 103 § 1. Το στοιχείο του μισθού είναι βέβαια το σύνθητες, δεν είναι όμως αναγκαίο στοιχείο της έννοιας του δημοσίου υπαλλήλου. Έτσι, π.χ., το Συμβούλιο της Επικρατείας εύλογα δέχθηκε τη δημοσιούπαλληλική ιδιότητα των πλοηγών (ΣτΕ 3180/1967) και των άμισθων προξένων (ΣτΕ 573/1960) παρ' όλο ότι πρόκειται για σχέσεις άμισθες.

4. Το πεδίο εφαρμογής των άρθρων 103 και 104 πρέπει να οροθετηθεί προς δύο σημαντικές κατευθύνσεις.

α) Πρώτον πρέπει να αποσαφηνιστεί πως υπάρχουν φορείς λειτουργημάτων, ακόμα και στο πλαίσιο της εκτελεστικής εξουσίας, για τους οποίους

δεν ισχύουν —ή πάντως δεν ισχύουν ως προς όλους τους κανόνες τους— τα άρθρα 103 και 104 (βλ. παρακάτω 5).

β) Δεύτερον πρέπει να αποσαφηνισθεί η σχέση των άρθρων 103 και 104 του Συντάγματος με τον Υπαλληλικό Κώδικα. Κατ' αρχήν η υπαλληλική σχέση που ρυθμίζει ο Υπαλληλικός Κώδικας ανταποκρίνεται προς τον δημοσιοϋπαλληλικό θεσμό που προϋποθέτουν τα άρθρα 103 και 104. Στα άρθρα 103 και 104 όμως εμπίπτουν και κατηγορίες υπαλλήλων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικα (βλ. παρακάτω 6).

5. Η προσέγγιση και κατανόηση των περιπτώσεων φορέων διοικητικών αρμοδιοτήτων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 103 και 104 διευκολύνεται, νομίζουμε, από τις εξής εισαγωγικές σκέψεις: Όπως σημειώθηκε και παραπάνω (βλ. 2) η έννομη τάξη διαμορφώνει το συγκεκριμένο νομικό (κανονιστικό) καθεστώς, το status, των οργάνων ενός συγκεκριμένου πεδίου πολιτειακής δραστηριότητας *ανάλογα με τις ιδιαιτερότητες των καθηκόντων* στα οποία καλούνται να ανταποκριθούν. Γι' αυτό και ο βασικός κανόνας του άρθρου 103 § 1 αλλά και οι άλλες σχετικές με τους διοικητικούς υπαλλήλους συνταγματικές διατάξεις έχουν ως γνώμονα την αποστολή που έχει η *διοικητική λειτουργία*. Έτσι, π.χ. η αυστηρή σχέση υποταγής και αφοσίωσης, όπως ολοκληρώνεται με την πειθαρχική εξουσία, μια σειρά από περιορισμούς που προβλέπει το Σύνταγμα (βλ. παρακάτω V) αλλά και η εγγύηση της μονιμότητας (βλ. παρακάτω IV, 3) ανταποκρίνονται προς τη *δημοκρατική αρχή*. Δημοκρατικώς νομιμοποιημένα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας είναι, στο μεν πεδίο της κρατικής εξουσίας, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και κυρίως η *Κυβέρνηση*, που απολαύει την εμπιστοσύνη της Βουλής, στο δε πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης τα *αιρετά όργανα των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αυτοί οι δημοκρατικά νομιμοποιημένοι φορείς της εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να είναι σε θέση να μετατρέπουν τις νόμιμες αλλά και πολιτικά νομιμοποιημένες επιλογές τους σε συγκεκριμένη διοικητική πραγματικότητα. Αυτό είναι τότε και μόνο εφικτό, όταν τα αντίστοιχα διοικητικά όργανα τελούν υπό ένα προσωπικό νομικό καθεστώς που να τα υποχρεώνει αλλά και να τα περιάγει σε θέση να είναι *θετικοί δέκτες και εκτελεστές* των επιλογών της νομιμοποιημένης διοικητικής κορυφής. Νομίζουμε πως μόνο με αυτή την προκαταρκτική σκέψη μπορεί να αναδειχθεί το νόημα των εννοιολογικών διακρίσεων, που στερεότυπα επαναλαμβάνονται στα σχετικά συγγράμματα του διοικητικού δικαίου χωρίς όμως να γίνεται αναγωγή στην αφηρητική αυτή σκέψη. (Έτσι βλ. π.χ. Ε. ΣΠΗΛΙΩ-

ΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεσμοί*, σ. 9, Θ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 26, Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 45, Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, σ. 373 επ.) Ειδικότερα:

α) Δεν εμπίπτουν προφανώς στις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 οι *δικαστικοί λειτουργοί* ως φορείς της διακεκριμένης δικαιοδοτικής τους λειτουργίας. Οι τακτικοί δικαστές και οι εισαγγελείς τελούν υπό ειδικό συνταγματικό καθεστώς που προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 87-91 του Συντάγματος (βλ. παρακάτω § 24). Τόσο η ιδιαιτερότητα του δικαστικού έργου, όσο και το ειδικό status που προβλέπει γι' αυτούς το Σύνταγμα (κυρίως η προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία) τους διαφοροποιεί ριζικά από τους διοικητικούς υπαλλήλους. Έτσι, οι δικαστές δεν είναι «εκτελεστές της θέλησης του κράτους», αλλά λειτουργούν κατά συνείδηση με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, με την εξουσία να ελέγχουν τη συνταγματικότητα του νόμου και να μην εφαρμόζουν νόμο αντισυνταγματικό και με ένα ευρύ περιθώριο ερμηνείας του δικαίου με γνώμονα και πλαίσιο το Σύνταγμα και το περί δικαίου αίσθημα (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 22 IV). Σωστά λοιπόν υποστηρίζεται ότι «οι τακτικοί δικαστές και οι εισαγγελείς αποτελούν εννοιολογικά ιδιαίτερο γένος, διαφορετικό από εκείνο των δημοσίων υπαλλήλων» (Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεσμοί*, σ. 10). Αντίθετα, οι υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών, που δεν ασκούν έργα δικαιοδοτικά, εύλογα εντάσσονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας (192/1979) στην κατηγορία των διοικητικών υπαλλήλων.

β) Δεν εμπίπτουν στις διατάξεις των άρθρων 103-104 οι *στρατιωτικοί δημόσιοι υπάλληλοι*, δηλαδή οι μόνιμοι αξιωματικοί και υπαξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων, οι λιμενοφύλακες, οι υπαξιωματικοί και αξιωματικοί του Λιμενικού Σώματος. Και αυτό προκύπτει από την ιδιαιτερότητα του στρατιωτικού λειτουργήματος, στο μέτρο που προϋποθέτει ένα status υποταγής πιο αυστηρό από εκείνο των διοικητικών υπαλλήλων. Γι' αυτό ακριβώς οι στρατιωτικοί διέπονται από ιδιαίτερες νομοθετικές διατάξεις, τόσο ως προς την ονομασία τους όσο και ως προς την υπηρεσιακή τους κατάσταση. (Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, σ. 374 επ.). Πάγια είναι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι οι στρατιωτικοί δεν προστατεύονται από την αρχή της μονιμότητας που θεσπίζει για τους διοικητικούς υπαλλήλους το άρθρο 103 § 4 (βλ. ΣτΕ 4204/1976 και 293/1981 αλλά και παρακάτω IV, 3). Υπηρεσίες που *προσομοιάζουν* με στρατιωτικές, όπως είναι π.χ. η ελληνική αστυνομία, δεν υπάγονται, από την άποψη του νομικού καθεστώτος των προσώπων που υπηρετούν σε αυτές, στις διατάξεις των άρθρων 103 και 104 (βλ. Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, σ. 62 επ., όπου και παρουσίαση της ΣτΕ 2649/1987 Ολομ., με την οποία κρίθηκε, ότι οι υπηρετούντες στην ελληνική Αστυνομία δεν απολαύουν τις εγγυήσεις του άρθρου 103).

γ) Μια τρίτη κατηγορία προσώπων που υπηρετούν την πολιτεία στον τομέα της εκτελεστικής εξουσίας αλλά δεν emπίπτουν στην έννοια του δημοσίου διοικητικού υπαλλήλου είναι οι λεγόμενοι *δημόσιοι λειτουργοί*. Το Σύνταγμα χρησιμοποιεί τον όρο «λειτουργός» για να διαφοροποιήσει με ακρίβεια το status, και γενικότερα τη λειτουργική φυσιογνωμία, ορισμένων φορέων δημοσίων λειτουργημάτων από το status των διοικητικών υπαλλήλων. Εκτός από τους *δικαστικούς λειτουργούς*, για τους οποίους μόλις έγινε λόγος (βλ. παραπάνω α), το Σύνταγμα στο άρθρο 16 § 6 χαρακτηρίζει τους Καθηγητές των ΑΕΙ ως *δημοσίους λειτουργούς*, αλλά και ο κοινός νομοθέτης με το άρθρο 13 § 4 του Ν.1268/1982 χαρακτήρισε όλα τα μέλη του διδακτικού ερευνητικού προσωπικού (ΔΕΠ) ως δημοσίους λειτουργούς. Βέβαια, σωστά τονίστηκε, πως το κριτήριο διάκρισης μεταξύ δημοσίου *υπαλλήλου* και δημοσίου *λειτουργού* «δεν μπορεί να είναι μόνο ο νομοθετικός χαρακτηρισμός ενός διοικητικού οργάνου ως λειτουργού» αλλά και η συνδρομή των απαραίτητων ουσιαστικών προϋποθέσεων (βλ. Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 14). Στην έννοια του δημοσίου υπαλλήλου δεν υπάγονται ούτε οι υπουργοί. Οι υπουργοί είναι ανώτατα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, ή πιο σωστά «*ανώτατοι δημοσίοι λειτουργοί*» (Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 16). Κύρια χαρακτηριστικά της έννοιας του δημοσίου λειτουργού είναι η *χαλαρή τους εξάρτηση* από την προϊστάμενη αρχή, η *θεραπεία* του δημοσίου συμφέροντος σε *ανώτερες βαθμίδες* της πολιτειακής δομής και ο *εξοπλισμός* τους με *νομική ευχέρεια επιλογών, αξιολογήσεων και πρωτοβουλιών* (Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 19). Η έννομη τάξη —το Σύνταγμα και ο κοινός νομοθέτης— καταφεύγουν στην έννοια του δημοσίου λειτουργού, όταν μέσα στο συνολικό πεδίο της διοικητικής λειτουργίας αναδεικνύονται θέματα, των οποίων η διαχείριση απαιτεί λειτουργικές ιδιότητες ευρύτερες από εκείνες που διασφαλίζει ο θεσμός του δημοσίου διοικητικού υπαλλήλου, όπως αυτός ορίστηκε παραπάνω.

δ) Δεν υπάγονται στη συνταγματική ρύθμιση των άρθρων 103 και 104 —ούτε και στον Υπαλληλικό Κώδικα— οι *λειτουργοί και γενικά τα όργανα της Εκκλησίας*, παρ' όλο ότι η Εκκλησία είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (βλ. ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΝΟΣ, *Παραδόσεις Εκκλησιαστικού Δικαίου*, 1984, σ. 311 επ.). Όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί το 1872 ο Ι. ΕΥΤΑΞΙΟΥ (*Περί ιερατικής εξουσίας*, 1872, σ. 107) «οι κληρικοί δεν λειτουργούσι τη Πολιτεία, αλλά τη Εκκλησία και εκ ταύτης έχουσι πάσαν αυτών την εξουσίαν». Με βάση τη φύση της Εκκλησίας ως νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου και το στοιχείο της κρατικής μισθοδοσίας, ο Ν. Ι. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ (*Πραγματεία του Συνταγματικού Δικαίου*, 1875, τ. ΙΙΙ, σ. 296 υποσημ. γ και σ. 350 επ.) κατέτασσε τους επισκόπους στους δημοσίους υπαλλήλους

επειδή τους *διόριζε* ο βασιλιάς, έδιναν *όρκο* («διαβεβαίωση») και ελάμβαναν *μισθό* από το κράτος· αντίθετα, τους μη διοριζόμενους και μη μισθοδοτούμενους αλλά μόνο χειροτονούμενους ιερείς δεν τους κατέτασσε στους δημοσίους υπαλλήλους. Την άποψη αυτή αντέκρουσε η μετέπειτα επιστήμη και ιδιαίτερα ο γιος του Ν. Ι. ΣΑΡΙΠΟΛΟΥ, ο Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Μελέται περί δημοσίων υπαλλήλων* 1906 (σ. 39 επ.). Το αυτοκέφαλο και η ιδιαιτερότητα της Εκκλησίας (βλ. και παρακάτω §§ 27 και 28) η πνευματική της αποστολή, η απόλυτη ιεραρχική υποταγή των οργάνων της Εκκλησίας τόσο στη δική της διοικητική κορυφή όσο και στο θρησκευτικό δόγμα είναι δεδομένα ασυμβίβαστα με την έννοια του δημοσίου υπαλλήλου και με τον θεσμικό πυρήνα της δημοσιούπαλληλικής σχέσης όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 103 § 1.

6. Έχουμε, λοιπόν, αρκετές περιπτώσεις φορέων διοικητικών αρμοδιοτήτων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 103 και 104, όπως μόλις εκτέθηκε. Υπάρχουν όμως δημόσιοι υπάλληλοι που υπάγονται στους κανόνες των άρθρων 103 και 104, χωρίς να *εμπίπτουν ρητά στο πεδίο εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικα*. Η έννοια δηλαδή του διοικητικού υπαλλήλου κατά τα άρθρα 103 και 104 είναι ευρύτερη της έννοιας του διοικητικού υπαλλήλου κατά τον Υπαλληλικό Κώδικα. Έτσι, εμπίπτουν στη συνταγματική έννοια του δημοσίου διοικητικού υπαλλήλου, αλλά δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Υπαλληλικού Κώδικα μεταξύ άλλων, και:

α) οι υπάλληλοι του Υπουργείου Εξωτερικών,

β) το εποπτικό και διδακτικό προσωπικό της δημοτικής, της μέσης και της επαγγελματικής και τεχνικής εκπαίδευσης (εκτός από τα θέματα για τα οποία οι ειδικοί νόμοι δεν περιέχουν σχετική ρύθμιση),

γ) οι υπάλληλοι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

7. Το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο στην Ελλάδα έχει ενδιαφέρουσα προϊστορία με ρίζες τόσο στη γερμανική όσο και στη γαλλική διοικητική και επιστημονική παράδοση, διέπεται όμως, λόγω της συνταγματικής κατοχύρωσης της μονιμότητας, από ιδιαίτερα χαρακτηριστικά.

[Στο πλαίσιο της έκθεσης των συνταγματικών πλαισίων που επιχειρείται, δεν είναι δυνατή η αναδρομή στην ιστορική εξέλιξη. Βλ. σχετικά Ε. ΔΑΡΖΕΝΤΑΣ, *Μονιμότητα*, σ. 6 επ.]

IV. Η συνταγματική διάσταση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης

1. Υπό τον τίτλο «η συνταγματική διάσταση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης» επιχειρείται μια σύντομη εισαγωγή σε τρία επιμέρους ζητήματα, που βρίσκονται στο επίκεντρο των σχετικών συνταγματικών ρυθμίσεων. Τα ζητήματα αυτά είναι τα εξής:

α) Αφετηριακό είναι το ερώτημα, ποιος είναι ο *συνταγματικός πυρήνας του δημοσιούπαλληλικού θεσμού*, σύμφωνα με τα άρθρα 103-104. Ο δημόσιος υπάλληλος είναι φορέας διοικητικών αρμοδιοτήτων αλλά είναι και *πολίτης*. Αυτή η διττή ιδιότητα του φορέα της διοικητικής αρμοδιότητας είναι καθοριστική για την προσέγγιση του ερωτήματος, ποια σχέση συνδέει κατά το Σύνταγμα τον υπάλληλο με το κράτος ή με το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (βλ. παρακάτω 2).

β) Οι *προϋποθέσεις του διορισμού* του δημοσίου υπαλλήλου ρυθμίζονται τόσο από το Σύνταγμα όσο και από τον κοινό νομοθέτη. Εδώ θα περιορισθούμε στα δύο θέματα, που αποτελούν περιεχόμενο των *συνταγματικών* ρυθμίσεων: στην *ύπαρξη νομοθετημένης θέσης*» (άρθρο 103 § 2 εδ. α) και στην *ύπαρξη των «προσόντων»* που ορίζουν οι σχετικοί (κοινοί) νόμοι (βλ. παρακάτω 3).

γ) Τέλος, θα γίνει αναφορά στη συνταγματική κατοχύρωση της *μονιμότητας* των δημοσίων υπαλλήλων, που ρητά θεσπίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 103 § 4 (βλ. παρακάτω 4).

2. Η *σύνθετη και ιδιότυπη* φύση της νομικής σχέσης *υπαλλήλου και κράτους* (ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου) βρίσκεται στο επίκεντρο της μακρόχρονης συζήτησης για τη νομική φύση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης. Η εξέλιξη του θεσμού, από τη φάση που ο υπάλληλος εθεωρείτο «πηρέτης» του μονάρχη, στερημένος πολλά από τα δικαιώματά του ως πολίτη, έως τη σύγχρονη φάση που ο υπάλληλος έχει —κατά κανόνα— όλα τα δικαιώματά του ως πολίτης (βλ. αναλυτικότερα παρακάτω V, 1 και 2), εξηγεί τη διακύμανση και εξέλιξη της αντίστοιχης νομικής αξιολόγησης της δημοσιούπαλληλικής σχέσης. (Για την προϊστορία του προβλήματος βλ. Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, σ. 43 επ., ο οποίος καταλήγει να υποστηρίζει ότι η δημοσιούπαλληλική σχέση ιδρύεται με διμερή δικαιοπραξία.)

α) Παλαιότερα, πριν διαφορρωθεί η πολιτική συνείδηση και η επιστημονική έννοια του *συνταγματικού κράτους*, η δημοσιούπαλληλική σχέση χαρακτηριζόταν ως *σχέση ενοχική* (εντολή ή σύμβαση εργασίας), ως σύμβαση δηλαδή ιδιωτικού δικαίου μεταξύ μονάρχη και υπαλλήλου. Ό-

πως παρατηρήθηκε, αυτός ο νομικός χαρακτηρισμός της δημοσιούπαλληλικής σχέσης «ανταποκρίνεται σε *προσωπική* δημόσια διοίκηση του Ηγεμόνα, παρωχημένων πλέον εποχών» (Α. ΤΑΧΟΣ, σ. 53). Τη θεωρία της ιδιωτικής σύμβασης είχαν δεχθεί παλαιότερα και τα ελληνικά τακτικά δικαστήρια, στα πλαίσια της τάσης τους να μεταφέρουν τα σχήματα του ιδιωτικού δικαίου στο πεδίο του δημοσίου δικαίου. (Βλ. την παράθεση της νομολογίας από τον Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗ, σ. 383, υποσημ. 4.)

β) Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, η δημοσιούπαλληλική σχέση απορρέει από *μονομερή πράξη της κρατικής εξουσίας*. Την άποψη αυτή δέχεται, ήδη από το 1929, το Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. σχετικά Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, σ. 384). Η δημοσιούπαλληλική σχέση είναι σχέση δημοσίου δικαίου, από την οποία προκύπτει σειρά υποχρεώσεων τόσο του υπαλλήλου απέναντι στο κράτος (ή στο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου) όσο και του κράτους προς τον δημόσιο υπάλληλο. Είναι, βέβαια, σαφές πως κανένας πολίτης δεν μπορεί να υποχρεωθεί να γίνει δημόσιος υπάλληλος. Ο μεν διορισμός του δημοσίου υπαλλήλου αποτελεί μονομερή (ατομική) διοικητική πράξη, απαιτείται όμως, για τη δημιουργία της δημοσιούπαλληλικής σχέσης, η αποδοχή του διορισμού του από τον δημόσιο υπάλληλο· η αποδοχή αυτή εκδηλώνεται με την ορκωμοσία (βλ. άρθρο 57 Υπ.Κ.). Ο προαιρετικός χαρακτήρας της δημοσιούπαλληλικής σχέσης συνιστά συστατικό στοιχείο της ιδιότυπης αυτής σχέσης του υπαλλήλου με το κράτος ή με το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (βλ. παραπάνω ΙΙΙ, 3δ).

γ) Κατά το άρθρο 57 § 1 Υπ.Κ. «η υπαλληλική σχέσις καταρτίζεται διά του διορισμού και της αποδοχής αυτού υπό του διοριζομένου». Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 57 Υπ.Κ. αποσαφηνίζεται από την § 2 κατά την οποία «η αποδοχή δηλούται διά της ορκωμοσίας». Πρέπει να δεχθούμε πως πριν από την ορκωμοσία ο διορισμένος δεν υπόκειται σε κανέναν από τους περιορισμούς που προβλέπει για τους δημοσίους υπαλλήλους η έννομη τάξη (βλ. παρακάτω V). Τίποτε άλλωστε δεν θα δικαιολογούσε την υπαγωγή του υπαλλήλου σε αυτούς τους περιορισμούς, αφού κατά το άρθρο 58 § 1 Υπ.Κ., «ανάληψις υπηρεσίας δεν επιτρέπεται προ της δόσεως του όρκου». Οι ρυθμίσεις αυτές του Υπαλληλικού Κώδικα εκφράζουν *γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου*, που προκύπτουν από το συνταγματικό νόημα του δημοσιούπαλληλικού θεσμού. Για το λόγο αυτό και πρέπει να γίνει δεκτό: πρώτον, ότι οι αρχές αυτές για τη φύση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης ισχύουν και για τις κατηγορίες των υπαλλήλων που δεν υπάγονται στον Υπαλληλικό Κώδικα (βλ. παραπάνω ΙΙΙ, 6) και δεύτερον, ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί, όταν θεσπίζει κανόνα υπαλληλικού δικαίου, να αγνοήσει τις αρχές αυτές.

3. Το Σύνταγμα θέτει δύο βασικές αρχές για το *διορισμό των δημοσίων υπαλλήλων*. Η πρώτη αρχή είναι, ότι «κανένας δεν μπορεί να διοριστεί υπάλληλος σε οργανική θέση που δεν είναι νομοθετημένη» (άρθρο 103 § 2 εδ. α). Η δεύτερη αρχή είναι, ότι ο διοριζόμενος πρέπει να πληροί τα προσόντα και να διορίζεται κατά τον τρόπο που ορίζει ο κοινός νομοθέτης (άρθρο 103 § 1 εδ. β).

α) Ο διορισμός μπορεί, κατά το άρθρο 103 § 2 εδ. α, να γίνει αποκλειστικά και μόνο σε *οργανική* θέση που είναι *νομοθετημένη*. Ως *οργανικές* θέσεις νοούνται οι θέσεις που προβλέπονται για έναν συγκεκριμένο διοικητικό κλάδο και συγκροτούν οργανικά ορισμένη υπηρεσιακή μονάδα του δημοσίου «για την κάλυψη πάγιων και σταθερών υπηρεσιακών αναγκών» (Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεσμοί*, σ. 57). Η πολιτειακή πράξη ίδρυσης της θέσης πρέπει να έχει τη μορφή είτε τυπικού νόμου είτε κανονιστικού διατάγματος που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (άρθρο 43 § 2). Το Σύνταγμα απαγορεύει την ίδρυση θέσεων με τον προϋπολογισμό: «Μισθός, σύνταξη, χορηγία ή αμοιβή ούτε εγγράφεται στον προϋπολογισμό του Κράτους ούτε παρέχεται χωρίς οργανικό ή άλλο ειδικό νόμο» (άρθρο 80 § 1). Παρατηρούμε δηλαδή, ότι η *πρόβλεψη της θέσης* ανήκει στην *εξουσία της Βουλής*. Το Σύνταγμα στο άρθρο 103 § 2 εδ. β προβλέπει, σε περιπτώσεις *απρόβλεπτων* και *επειγουσών* αναγκών, την πρόσληψη —είναι αξιοσημείωτο, πως εδώ γίνεται λόγος για «πρόσληψη» ενώ στο εδ. α γίνεται λόγος για «διορισμό»— προσωπικού για *ορισμένη* χρονική περίοδο με σχέση *ιδιωτικού δικαίου*.

β) Το Σύνταγμα εξαρτά τη νομική εγκυρότητα του διορισμού του υπαλλήλου τόσο από τη *συνδρομή ορισμένων προσόντων*, τα οποία κατ' αρχήν, δεν μνημονεύει το ίδιο αλλά καλείται να θεσπίσει ο κοινός νομοθέτης, όσο και από την *τήρηση μιας διαδικασίας*, την οποία ο κοινός νομοθέτης καλείται να προβλέψει (άρθρο 103 § 1 εδ. β). Εύλογα το Σύνταγμα δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα προσόντα του διορισμού. Κι αυτό γιατί η πολλαπλότητα και πολυμορφία του διοικητικού έργου συνεπάγεται αντίστοιχη ποικιλία κριτηρίων καταλληλότητας, ανάλογα με το πεδίο δράσης του κάθε διοικητικού κλάδου ή τομέα. Έτσι, π.χ. ο αστυνομικός πρέπει να έχει άλλα προσόντα από τους υπαλλήλους των άλλων υπουργείων, και οι τελευταίοι άλλα προσόντα από το διοικητικό προσωπικό των Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων. Ως προς τον καθορισμό των *απαραίτητων προσόντων*, παραπέμπουμε στη βιβλιογραφία του διοικητικού δικαίου.

[Βλ. αντί πολλών: Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, σ. 391 επ., Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεσμοί*, σ. 58 επ., Θ. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 45 επ.]

Το Σύνταγμα με ένα πλέγμα διατάξεων θέτει τα πλαίσια για την εξειδίκευση των δύο αρχών που προαναφέραμε:

α) Για το θέμα των προσόντων των δημοσίων υπαλλήλων το Σύνταγμα δεν σιωπά μεν, παραπέμπει όμως και στον κοινό νομοθέτη. Έτσι, στο άρθρο 4 § 4 ορίζεται ότι, «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Το προσόν λοιπόν της *ιθαγένειας* ισχύει *ex constitutionem*. Την ίδια ρύθμιση του άρθρου 4 § 4 επαναλαμβάνουν οι διατάξεις του άρθρου 18 § 1 και § 3 Υπ.Κ. Η § 2 του άρθρου 18 Υπ.Κ. όμως ορίζει ότι «αλλογενής, αποκτήσας την ελληνικήν ιθαγένειαν διά πολιτογραφήσεως, δεν δύναται να διορισθή υπάλληλος προ της συμπληρώσεως πενταετίας από ταύτης». Το Συμβούλιο της Επικρατείας (3148/1971 — Γ τμήμα) έκρινε το άρθρο 18 § 2 Υπ.Κ. ως αντισυνταγματικό, επειδή εισάγει διάκριση μεταξύ Ελλήνων πολιτών με βάση τον τρόπο απόκτησης της ελληνικής ιθαγένειας (σύμφωνος και ο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου*, σ. 341 επ., όπου και εκτενής ανάλυση του προβλήματος). Η ολομέλεια όμως του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην οποία παρέπεμψε το Γ Τμήμα, στην υπ' αριθμ. 564/1972, σωστά κατά τη γνώμη μας, απέρριψε την περί αντισυνταγματικότητας άποψη του Γ Τμήματος, με το σκεπτικό, πως η πενταετία που ισχύει για τους αλλογενείς αποτελεί πρόσθετο προσόν κατά την έννοια του άρθρου 103 § 1 εδ. β. Η διάκριση άλλωστε που εισάγει το άρθρο 18 § 2 Υπ.Κ. δεν είναι *αυθαίρετη*. Η αρχή της ισότητας δεν εισάγει έναν μαθηματικά νοούμενο κανόνα ισότητας. Αντίθετα, επιτρέπει ή και *επιβάλλει* τις αναγκαίες *διαφοροποιήσεις*, που αν δεν θεσπιστούν, θα προκύψει *ίση μεταχείριση άνισων περιπτώσεων*, δηλαδή μια άλλη μορφή ανισότητας. Υπό την έννοια αυτή ο Υπαλληλικός Κώδικας στο άρθρο 18 § 2, διαφοροποιώντας μεταξύ Ελλήνων πολιτών και αλλογενών που απέκτησαν την ελληνική ιθαγένεια, έκρινε πως η ανάληψη δημόσιου υπαλληλικού λειτουργήματος αξιώνει μια πενταετή ένταξη και προσαρμογή του πολιτογραφημένου ως Έλληνα πολίτη στις κοινωνικές και πολιτικές διαδικασίες που συντελούνται στη χώρα. Η κρίση αυτή του νομοθέτη, εφ' όσον δεν παραβιάζει την αρχή της ισότητας, ως *αρχή της απαγόρευσης της αυθαίρετης διάκρισης* (*Willkürverbot*), μπορεί να αμφισβητηθεί στην κοινωνικοπολιτική της σκοπιμότητα, όχι όμως στη συνταγματική της νομιμότητα. Το θέμα αυτό δηλαδή ανάγεται, υπό τους όρους που αναφέραμε, στο πεδίο του νομοθέτη. (Αντίστοιχο προς το άρθρο 18 § 2 Υπ.Κ. είναι π.χ. και το άρθρο 71 του Ν.419/1976 για τα προσόντα διορισμού των υπαλλήλων του Υπουργείου Εξωτερικών.)

ββ) Κατά το άρθρο 4 § 4, «μόνο Έλληνες πολίτες είναι δεκτοί σε όλες

τις δημόσιες λειτουργίες, εκτός από τις εξαιρέσεις που εισάγονται με ειδικούς νόμους». Η έννοια «Έλληνες πολίτες» είναι σήμερα νομικά αυτονόητο πως δεν αναφέρεται μόνο στους άνδρες. Στο Σύνταγμα του 1927 δεν φαίνεται να ήταν ακόμη αυτονόητο, αφού στο άρθρο 6 είχε περιληφθεί ερμηνευτική δήλωση, ότι η έννοια «πολίτης» χρησιμοποιείται «αδιακρίτως φύλου και ηλικίας». Αντίθετα, ο συντακτικός νομοθέτης του 1952 θεώρησε πλέον αυτονόητο, πως η έννοια «πολίτης» αναφέρεται «αδιακρίτως φύλου». Σήμερα πλέον, κατά το άρθρο 4 § 2 κατοχυρώνεται ρητά η ισότητα των δύο φύλων. Η κατοχύρωση αυτή επαναλαμβάνεται στο άρθρο 19 § 1 Υπ.Κ., που διασφαλίζει τον «επί ίσοις όροις» διορισμό ανδρών και γυναικών. Η αρχή ότι *όλες οι Ελληνίδες* είναι δεκτές σε *όλες* τις δημόσιες υπηρεσίες, που προκύπτει από το συνδυσμό των διατάξεων 4 § 2 και 4 § 4, επιδέχεται, όπως ρητά ορίζει το άρθρο 4 § 4 δεύτερη φράση, και εξαιρέσεις. Η δυνατότητα, που δίνει το Σύνταγμα στον νομοθέτη να θεσπίζει για τις γυναίκες ορισμένες εξαιρέσεις, δεν αποτελεί παρέκκλιση από την αρχή της ισότητας των δύο φύλων. Αντίθετα, *αποτελεί ολοκλήρωση* της αρχής της ισότητας, γιατί έχει την έννοια περιορισμών που προκύπτουν αποκλειστικά και μόνο από τη *φυσική αδυναμία* της γυναίκας να επιτελέσει ένα συγκεκριμένο έργο. Η παράλειψη των *έτσι νοούμενων* διαφοροποιήσεων μεταξύ ανδρών και γυναικών θα αποτελούσε ίση μεταχείριση άνισων περιπτώσεων και συνακόλουθα ρωγή στην αρχή της ισότητας των δύο φύλων. Εύλογα, λοιπόν, ο Υπαλληλικός Κώδικας στην § 2 του άρθρου 19 προβλέπει, ότι οι γυναίκες μπορούν να αναλάβουν *βοηθητικές* μόνο υπηρεσίες στις ένοπλες δυνάμεις, στο λιμενικό, στην πυροσβεστική κ.λπ. (βλ. και άρθρο 19 § 3 Υπ.Κ.)

[Είναι ιστορικά ενδιαφέρον ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ΣτΕ 42/1929 υπό την ισχύ του Συντάγματος 1927 είχε κρίνει, ότι από την τότε νομοθεσία προέκυπτε ο αποκλεισμός των γυναικών από τις θέσεις δικαστών και ότι αυτός ο αποκλεισμός δεν ήταν αντίθετος με το Σύνταγμα.]

Είναι πλέον σαφές σήμερα ότι το Σύνταγμα δεν επιτρέπει «ηθικολογικά», ή πάντως, ιδεολογικά, συνεπώς ελαστικά, κριτήρια περιορισμών και διακρίσεων, όπως είναι η έννοια των λειτουργημάτων που είναι... «ασυμβίβαστα με το γυναικείο φύλο και τον *προορισμόν της γυναίκας*». (Έτσι όμως ο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 341.)

4. Για την ολοκλήρωση της εικόνας της *συνταγματικής διάστασης* της υπαλληλικής σχέσης είναι αναγκαία η σύντομη αναφορά στο *θεσμό της*

μονιμότητας των διοικητικών υπαλλήλων. Σύμφωνα με έναν ορισμό, που τονίζει τα καίρια στοιχεία του θεσμού, *μονιμότητα είναι «σύνολο εγγυήσεων, τις οποίες θεσπίζει το θετικό δίκαιο (Σύνταγμα ή νόμος) κατά ορισμένων αυθαιρέτων μεταβολών της υπηρεσιακής καταστάσεως των τακτικών δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων (ή και υπαλλήλων ν.π.δ.δ.) και ιδίως κατά αυθαιρέτων αυτών απολύσεων από την εκτελεστική εξουσία»* (Μ.Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 15). Ο βασικός αυτός συνταγματικός θεσμός προστασίας του διοικητικού υπαλλήλου και της δημόσιας υπηρεσίας ρυθμίζεται στο άρθρο 103 §§ 4, 5 και 6. Έτσι, δεν μπορούν να απολυθούν οι διοικητικοί υπάλληλοι, όταν υπάρχουν οι σχετικές υπηρεσίες και οι οργανικές θέσεις. Υπάρχει επίσης υποχρέωση επαναπρόσληψης, εάν η καταργηθείσα θέση επανασυσταθεί. Η θεματική αυτή αναλύεται διεξοδικά στη σχετική βιβλιογραφία του διοικητικού δικαίου· στο πλαίσιο του παρόντος έργου περιοριζόμαστε σε ορισμένες, κατ' ανάγκην επιλεκτικές, παρατηρήσεις.

α) Η αρχή της μονιμότητας αποτελεί μια από τις *βασικές συνιστώσες* της αρχής του *κράτους δικαίου*. Η παλαιότερη εξάρτηση του δημοσίου διοικητικού υπαλλήλου από τον μονάρχη —ενδεικτικός ήταν ο όρος «δημόσιος υπηρέτης»— ή αργότερα από την Κυβέρνηση και συνεπώς από το κόμμα ή τα κόμματα που την στηρίζουν στα συστήματα κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, θέτει σε κίνδυνο τη *νομιμότητα* της δράσης των διοικητικών οργάνων. Ο υπάλληλος, χωρίς την κατάλληλη συνταγματική του διασφάλιση, θα μπορούσε να υποκύπτει προβαίνοντας σε διοικητικές επιλογές καθ' υπαγόρευση και έξω από τα πλαίσια της νομιμότητας. Αυτά διδάσκει και η ελληνική εμπειρία από το καθεστώς του Όθωνα έως την πρώτη θέσπιση της αρχής της μονιμότητας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων με το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1911, που οφείλεται σε εισήγηση του Ελευθερίου Βενιζέλου. Το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1927 απαγόρευε την απόλυση του υπαλλήλου «εφ' όσον υφίσταντο αι σχετικαί υπηρεσίαι». Τα Συντάγματα που ακολούθησαν (άρθρο 114 του Συντάγματος 1927, άρθρο 101 του Συντάγματος 1952 και άρθρο 103 § 4 του ισχύοντος Συντάγματος) περιορίζουν τη μονιμότητα στις περιπτώσεις που υφίσταται η νομοθετημένη «θέση». (Βλ. σχετικά παρακάτω β.) Ο θεσμός της μονιμότητας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων ανάγεται στη *σχέση του φορέα μιας διοικητικής αρμοδιότητας με την πολιτική εξουσία*. Η σχέση αυτή έχει έναν ενδιαφέροντα διττό χαρακτήρα: Ο υπάλληλος οφείλει να είναι *εκφραστής* μιας συγκεκριμένης —σύννομης βέβαια— κυβερνητικής πολιτικής (βλ. συνδυασμό άρθρων 103 § 1 και 82 § 1), ενώ, παράλληλα, η υπέρμετρη και νομικά ανέλεγκτη *σχέση εξάρτησης* από την πολιτική εξουσία

αναιρεί τη δυνατότητα του υπαλλήλου να επιτελεί υπεύθυνα, δικαιοκρατικά και δημιουργικά το λειτούργημά του. Σε αυτήν ακριβώς τη διαλεκτική σχέση μεταξύ ιεραρχικής υποταγής από τη μία, προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας από την άλλη, εντάσσεται η λογική του θεσμού της μονιμότητας των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων. Το άρθρο 103 §§ 4, 5 και 6 οργανώνει με αρκετές λεπτομέρειες το θεσμό της μονιμότητας, ορίζοντας τόσο τα *υποκείμενα* της θεσμικής εγγύησης όσο και την *έκταση* και το *συγκεκριμένο της περιεχόμενο*.

β) Η θεσμική εγγύηση της μονιμότητας ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 103 § 4, για τους δημοσίους υπαλλήλους που κατέχουν «οργανικές θέσεις». *Οργανική* είναι εκείνη η (νομοθετημένη) θέση της διοικητικής ιεραρχίας που ανταποκρίνεται σε *μόνιμες λειτουργικές ανάγκες*. Νόμος που χαρακτηρίζει μια θέση ως μη οργανική (προσωρινή, έκτακτη) παραβιάζει το άρθρο 103 § 4, εφ' όσον από τη φύση του λειτουργικού περιεχομένου της θέσης προκύπτει ο μόνιμος χαρακτήρας της. Πάγια μορφή περιγραφής του άρθρου 103 § 4 αποτελεί ο θεσμός των *επί θητεία* υπαλλήλων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας εξομοιώνει τους επί θητεία υπαλλήλους, κατά το χρόνο της θητείας, με τους μόνιμους (βλ. π.χ. ΣτΕ 2978/1966 αλλά και 1803-1805, 2922/1983), δεχόμενο πως είναι ανεπίτρεπτη ή πρόωρη η λήξη της θητείας χωρίς τήρηση των εγγυήσεων του άρθρου 103 § 4 εδ. β). Η προστασία όμως αυτή των επί θητεία υπαλλήλων υποκύπτει τελικά στη δυνατότητα του νομοθέτη, που ίδρυσε τη θέση επί θητεία, να την καταργήσει όποτε θελήσει. Σωστά λοιπόν έκρινε η μειοψηφία της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας στην 1770/1983 πως ο θεσμός των επί θητεία («εκτάκτων») υπαλλήλων δεν υπακούει στη λογική της θεσμικής εγγύησης της μονιμότητας, αφού το Σύνταγμα επιτρέπει παρέκκλιση από τον κανόνα των ως μόνιμων διοριζομένων υπαλλήλων σε ορισμένες και ειδικά περιγραφόμενες περιπτώσεις (άρθρο 103 §§ 3 και 5).

[Βλ. για τη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με το θεσμό των επί θητεία υπαλλήλων, Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 43 επ., ειδ. σ. 72 επ. και 90 επ.]

Κατά τη ρητή συνταγματική διάταξη του άρθρου 103 § 6 η θεσμική εγγύηση της μονιμότητας ισχύει τόσο για τους *υπαλλήλους της Βουλής*, οι οποίοι *μόνο για τα «λοιπά»* θέματα υπάγονται στον Κανονισμό της, όσο και για τους υπαλλήλους όλων των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Για να ολοκληρωθεί η αποσαφήνιση των κατηγοριών των υπαλλήλων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της θεσμικής εγγύησης της μονιμότητας, είναι χρήσιμες οι εξής επί πλέον παρατηρήσεις:

αα) Η υπαλληλική σχέση με το κράτος ή με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου είναι *σχέση δημοσίου δικαίου*. Αυτή η σχέση δημοσίου δικαίου συνιστά και τη *νομική προϋπόθεση* για την ισχύ της αρχής της μονιμότητας. Παρ' όλα αυτά, υπό το κράτος παλαιότερων ελληνικών Συνταγμάτων, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι και οι *επί συμβάσει ιδιωτικού δικαίου* υπάλληλοι του κράτους και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι κατά τη διάρκεια της συμβατικής τους σχέσης (βλ. σχετικά Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 47 επ.). Υπό το ισχύον Σύνταγμα ο θεσμός του δημοσίου υπαλλήλου με σχέση ιδιωτικού δικαίου δεν γίνεται δεκτός παρά μόνο σε δύο περιπτώσεις που ρητά προβλέπει το Σύνταγμα: 1) Κατά το άρθρο 103 § 2 εδ. β, *κατ' εξαίρεση* επιτρέπεται, με πρόβλεψη ειδικού νόμου «για να καλυφθούν απρόβλεπτες και επείγουσες ανάγκες» η πρόσληψη προσωπικού (σε μη νομοθετημένες θέσεις) για ορισμένη χρονική περίοδο *με σχέση ιδιωτικού δικαίου*. 2) Κατά το άρθρο 103 § 3 εδ. α, «οργανικές θέσεις ειδικού επιστημονικού προσωπικού καθώς και τεχνικού ή βοηθητικού προσωπικού μπορούν να πληρούνται με προσωπικό που προσλαμβάνεται με σχέση ιδιωτικού δικαίου». Γι' αυτή τη δεύτερη εξαίρεση το Σύνταγμα στο άρθρο 103 § 3 εδ. β προβλέπει ψήφιση νόμου, που ορίζει τους *όρους πρόσληψης* καθώς και τις ειδικότερες εγγυήσεις υπέρ του προσωπικού που προσλαμβάνεται με τον τρόπο αυτό. Ο κοινός νόμος, τον οποίον το Σύνταγμα προβλέπει για τις δύο αυτές εξαιρετικές περιπτώσεις, είναι ο Ν.993/1979.

ββ) Το ζήτημα, εάν οι *δόκιμοι υπάλληλοι* κατά τον δοκιμαστικό χρόνο emπίπτουν στην εγγύηση του άρθρου 103 § 4, το έχει λύσει το ίδιο το Σύνταγμα. Ενώ κατά το Σύνταγμα του 1911 η μονιμότητα ίσχυε «από του οριστικού αυτών διορισμού» τόσο το Σύνταγμα 1952 (άρθρο 101) όσο και το ισχύον δεν επανέλαβαν αυτή τη διάταξη. Η απάλειψη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί τυχαία, αφού στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας το θέμα είχε τεθεί και η σχετική αμφισβήτηση με βάση τη διατύπωση του Συντάγματος του 1911 ήταν γνωστή (βλ. άρθρο 87 § 1 Υπ.Κ., ΣτΕ 920/1931, 69/1935, 1355/1971, 695/1980).

γ) Στη θεσμική εγγύηση του άρθρου 103 § 4 δεν emπίπτουν ορισμένες κατηγορίες κρατικών λειτουργών και υπαλλήλων. Πρόκειται κυρίως για τις εξής:

αα) Οι *δικαστικοί λειτουργοί* για τους οποίους το Σύνταγμα θεσπίζει τη μείζονα προστασία της *ισοβιότητας* κατά το άρθρο 87 (βλ. παρακάτω § 23).

ββ) Οι *στρατιωτικοί υπάλληλοι* και γενικά οι υπηρετούντες στις στρατιωτικά οργανωμένες δημόσιες υπηρεσίες. Αντίθετα emπίπτουν στο άρθρο

103 § 4 οι διοικητικοί υπάλληλοι αυτών των υπηρεσιών (π.χ. διοικητικό προσωπικό υπουργείου Εθνικής Άμυνας). Αυτό προκύπτει αβίαστα από το γεγονός ότι το άρθρο 103 στο σύνολό του αναφέρεται, κατά τη ρητή διατύπωση του τίτλου του δευτέρου κεφαλαίου του ΣΤ Τμήματος του Συντάγματος, στην υπηρεσιακή κατάσταση των οργάνων «της διοίκησης».

γγ) Τέλος, κατά το άρθρο 103 § 5 «με νόμο μπορεί να εξαιρούνται από τη μονιμότητα ανώτατοι διοικητικοί υπάλληλοι που κατέχουν θέσεις εκτός της υπαλληλικής ιεραρχίας, οι διοριζόμενοι απ' ευθείας με βαθμό πρεσβευτικό, οι υπάλληλοι της Προεδρίας της Δημοκρατίας και των γραφείων του Πρωθυπουργού, των Υπουργών και Υφυπουργών».

5. Μετά τον καθορισμό της έννοιας της μονιμότητας και την αναφορά στις κατηγορίες των υπαλλήλων που εμπίπτουν στο άρθρο 103 § 4, μένει να εξετάσουμε το περιεχόμενο της αρχής της μονιμότητας. Βασικός σχετικός κανόνας είναι το εδάφιο α της § 4 του άρθρου 103: «Οι δημόσιοι υπάλληλοι που κατέχουν οργανικές θέσεις είναι μόνιμοι εφόσον αυτές οι θέσεις υπάρχουν». Για το περιεχόμενο και τη σημασία αυτής της αρχής έγινε ήδη λόγος (βλ. παραπάνω 4). Αυτό που πρέπει ακόμη να σημειωθεί, είναι πως το Σύνταγμα εξειδικεύει την προστατευτική λειτουργία της αρχής της μονιμότητας. Η εξειδίκευση αυτή συντελείται με τρεις βασικούς κανόνες που θεσπίζει το άρθρο 103.

α) Για όσο χρόνο υπάρχει η θέση, δηλαδή εφ' όσον δεν καταργείται με νόμο, ο υπάλληλος δεν μπορεί ούτε να *παυθεί* ούτε να *υποβιβαστεί* ούτε να *μετατεθεί* χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις που το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι οι εξής:

αα) Ο υπάλληλος αποχωρεί *μόνο λόγω ορίου ηλικίας* που καθορίζεται από το νόμο.

ββ) Η *παύση*, δηλαδή η μονομερής πράξη του κράτους ή του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που συνιστά οριστική λύση της δημοσιούπαλληλικής σχέσης, επιτρέπεται σε δύο περιπτώσεις. Η πρώτη περίπτωση παύσης είναι η *ποινική του καταδίκη με αμετάκλητη απόφαση ποινικού δικαστηρίου*. Η παύση εδώ δεν προκύπτει άσχετα από το είδος του αδικήματος για το οποίο καταδικάστηκε ο υπάλληλος. Κατά το άρθρο 249 Υπ.Κ. για την αυτοδίκαιη παύση πρέπει να συντρέχει *μία* από τις εξής προϋποθέσεις: είτε καταδίκη σε ποινή τουλάχιστον πρόσκαιρης κάθειρξης, είτε η καταδίκη για ορισμένα αδικήματα όπως είναι π.χ. η ανυποταξία, η λιποταξία, η κλοπή, η υπεξαίρεση, η απάτη, η εκβίαση κ.λπ., είτε, τέλος, η καταδίκη σε ποινή που συνεπάγεται τη στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων. Η δεύτερη περίπτωση παύσης είναι εκείνη που αποφασίζεται, *ως πει-*

θαρχική κύρωση, μέσα στο πλαίσιο της διοικητικής ιεραρχίας. Η παύση αυτής της μορφής προϋποθέτει, κατά το άρθρο 103 § 4 εδ. β, *απόφαση* υπηρεσιακού συμβουλίου που αποτελείται «τουλάχιστον κατά τα δύο τρίτα από μόνιμους δημόσιους υπαλλήλους».

γγ) Ο *υποβιβασμός* του δημοσίου υπαλλήλου επιτρέπεται υπό τους ίδιους ακριβώς όρους που ισχύουν για την παύση ως πειθαρχική ποινή (άρθρο 103 § 4 εδ. β).

δδ) Η *μετάθεση* του δημοσίου υπαλλήλου προϋποθέτει όχι απόφαση αλλά *γνωμοδότηση* του υπηρεσιακού συμβουλίου που προβλέπεται από το άρθρο 103 § 4 εδ. β.

εε) Ο νομοθέτης είναι σε θέση, και το έχει επιχειρήσει, να καταστρατηγεί το θεσμό της μονιμότητας και ειδικότερα την απαγόρευση της απόλυσης, καταργώντας τη θέση, κατόπιν επανιδρύοντάς την, και δημιουργώντας έτσι στη Διοίκηση τη δυνατότητα να απαλλαγεί από τον πολιτικά ανεπιθύμητο υπαλλήλο προκειμένου να διορίσει στην επανιδρυόμενη θέση τον «επιθυμητό». Το Συμβούλιο της Επικρατείας εύλογα έθεσε φραγμό σε αυτή τη μεθόδευση, διατυπώνοντας αυστηρά κριτήρια στη διάγνωση εάν η κατάργηση μιας θέσης και η επανίδρυσή της *υποκρύπτει καταστρατήγηση της μονιμότητας* (βλ. τη σχετική νομολογία Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 72 επ.). Όταν διαπιστώνεται μια τέτοιας μορφής καταστρατήγηση της αρχής της μονιμότητας, υποχρεώνεται η Διοίκηση να *επαναδιορίσει* τον υπάλληλο που απομακρύνθηκε με την κατάργηση της θέσης (βλ. π.χ. ΣτΕ 2926/1979). Αντίθετα, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν δέχθηκε πως καταστρατηγήθηκε η αρχή της μονιμότητας στην περίπτωση του Ν.1232/1982, με τον οποίο καταργήθηκαν κυρίως οι θέσεις Γενικών Διευθυντών και Αναπληρωτών Γενικών Διευθυντών Υπουργείων. (Βλ. ΣτΕ 1715/1983 Ολομ., Ε. ΔΑΡ-ΖΕΝΤΑΣ, *Μονιμότητα*, σ. 56, βλ. όμως και Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 96 επ.)

β) Μια δεύτερη σημαντική συνταγματική εγγύηση της μονιμότητας είναι η ρητή πρόβλεψη του άρθρου 103 § 4 εδ. γ, σύμφωνα με την οποία *επιτρέπεται η προσφυγή ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας* κατά των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων. Ο Υπαλληλικός Κώδικας, στο πλαίσιο αυτής της συνταγματικής εξουσιοδότησης, ρύθμισε ειδικότερα ζητήματα (βλ. άρθρα 222 και 244 Υπ.Κ.). Η προσφυγή, αφού επιτρέπεται κατά των *αποφάσεων* των υπηρεσιακών συμβουλίων, είναι παραδεκτή μόνο όταν πρόκειται για τις πειθαρχικές ποινές της παύσης και του υποβιβασμού. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει εδώ ως *δικαστήριο ουσίας*, ελέγχοντας όχι μόνο την τυπική νομιμότητα της απόφασης, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις του ενδίκου βοηθήματος της αιτήσεως ακυρώσεως,

αλλά και την ουσιαστική ορθότητα των αποφάσεων των υπηρεσιακών συμβουλίων. Αυτό ρητά ορίζεται στο άρθρο 3 Υπ.Κ.

γ) Η εξειδίκευση της αρχής της μονιμότητας συντελείται, τέλος, και με τη συνταγματική εγγύηση της *μισθολογικής εξέλιξης* των δημοσίων υπαλλήλων κατά το άρθρο 103 § 4 εδ. β. Το Σύνταγμα, εύλογα, παρέχει και εδώ στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα ειδικών ρυθμίσεων. Ο κοινός νομοθέτης καλείται να διασφαλίσει τη μισθολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων, με κριτήρια που ανταποκρίνονται στις βασικές αρχές του Συντάγματος (π.χ. στην αρχή της ισότητας ως αρχής που απαγορεύει *αυθαίρετες* διαφοροποιήσεις). Αμφισβητείται το ζήτημα, εάν στη ρυθμιστική εξουσία του κοινού νομοθέτη περιλαμβάνεται και η *μείωση των αποδοχών* των δημοσίων υπαλλήλων, ή μήπως το Σύνταγμα με την εγγύηση της *μισθολογικής τους εξέλιξης* θέλησε να την απαγορεύσει. Το επιτρεπτό της μείωσης των αποδοχών είναι η κρατούσα άποψη στη θεωρία (βλ. π.χ. Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, *Δίκαιο διοικητικών διαφορών*, 1964, σ. 75 επ.). Το θέμα είναι δύσκολο και δεν μπορεί να εξετασθεί στο πλαίσιο μιας εισαγωγής. Γι' αυτό περιοριζόμαστε στις εξής μόνο γενικές παρατηρήσεις:

αα) Το πρόβλημα της μείωσης των μισθών, ως μέτρο που υπό ορισμένες συνθήκες θα μπορούσε κανείς να σκεφθεί ότι το υπαγορεύουν οι ανάγκες της δημόσιας οικονομίας, παρουσιάζει ομοιότητα με το αντίστοιχο πρόβλημα ενός *κοινωνικού δικαιώματος* που η πολιτεία, μετά τη συγκεκριμένη νομοθετική του κατοχύρωση, αδυνατεί πια να ικανοποιήσει. Για την περίπτωση αυτή έχει διατυπωθεί η θεωρία του *κοινωνικού κεκτημένου*, προς την οποία διατηρούμε τις επιφυλάξεις, που στον οικείο τόπο εκθέσαμε (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, σ. 208 επ.). Στον παραλληλισμό του θέματος της *μισθοδοσίας* των δημοσίων υπαλλήλων με την κατοχύρωση ενός κοινωνικού *δικαιώματος* θα μπορούσε κανείς να αντιτάξει, πως το δικαίωμα για μισθολογική εξέλιξη είναι *θεσμική εγγύηση*, ενώ το κοινωνικό δικαίωμα είναι *γνήσιο θεμελιώδες δικαίωμα*. (Βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, σ. 200 επ.) Η αντίρρηση αυτή όμως δεν μένει χωρίς απάντηση: Στο μέτρο που η θεσμική εγγύηση περιέχει και την έννοια του δικαιώματος, διαφοροποιημένα απλώς ως προς τον τελικό σκοπό της ρύθμισης, και δεδομένου ότι ο υπάλληλος τελεί σε *βιοτική εξάρτηση* από το μισθό του, μπορούν τα δύο θέματα να θεωρηθούν συναφή και έτσι να αποτραπεί η ερμηνεία που επιτρέπει την απεριόριστη νομοθετική δυνατότητα μείωσης του μισθού.

ββ) Η άποψη πως ο νομοθέτης μπορεί (ελεύθερα;) να αυξάνει και να μειώνει τις αποδοχές «αρκεί να μη κλείη την οδόν προς την έπειτα μισθολογική εξέλιξη των δημοσίων υπαλλήλων» (Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 60),

αποτελεί, ως προς τη μείωση, απογύμνωση της συνταγματικής εγγύησης από το ουσιαστικό της περιεχόμενο. Αντίθετα, το Σύνταγμα δεν θέλησε να ανοίξει το δρόμο για τη μείωση των αποδοχών, παρά μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις και με την ίδια λογική (*mutatis mutandis*) με την οποία γίνεται κατ' εξαίρεση δεκτή η διάσπαση της αρχής του κοινωνικού κεκτημένου (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη δικαιώματα*, σ. 210). Θέμα επομένως μείωσης του μισθού μπορεί να τεθεί μόνο όταν συντρέχει αδυσώπητη ανάγκη, πασιφανής, που δεν μπορεί να αντιμετωπισθεί με άλλον, κοινωνικά δικαιότερο, τρόπο.

V. Περιορισμοί θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων

1. Η εξέλιξη των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων παρακολουθεί τη μετάβαση από τη συνταγματική θεωρία της *μοναρχίας* στη συνταγματική θεωρία της *Δημοκρατίας* ή, αλλιώς διατυπωμένο, την εξέλιξη της σχέσης κράτους και κοινωνίας. Η σύμφυτη με τη δομή και τη λογική του μοναρχικού πολιτεύματος στεγανή διάκριση κράτους και κοινωνίας και η απόλυτη εξάρτηση του υπαλλήλου από την εκτελεστική εξουσία διαφοροποίησε τον υπάλληλο από τους άλλους πολίτες, ως προς την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, που πρωτοδιατυπώνεται από τον Paul Laband και τον Otto Mayer στα χρόνια της γερμανικής μοναρχίας, τον δημόσιο υπάλληλο τόν συνδέει με το κράτος μια *ειδική σχέση εξουσίας* (*besonderes Gewaltverhältnis*, «ειδικός πολίτης» κατά το παλαιότερο γαλλικό διοικητικό δίκαιο), σε αντίθεση με τη γενική σχέση εξουσίας (*allgemeines Gewaltverhältnis*), η οποία συνδέει τον πολίτη με την εξουσία. Από τη φύση της «η ειδική σχέση εξουσίας» συνεπάγεται, κατά την αντίληψη αυτή, τον *περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων του υπαλλήλου*. Η γενική σχέση εξουσίας καθορίζεται από τους γενικούς νόμους και σε αυτήν υπόκεινται όλοι οι πολίτες. Στην ειδική σχέση εξουσίας υπάγονται ορισμένες μόνο κατηγορίες πολιτών όπως οι δημόσιοι υπάλληλοι, οι μαθητές δημοσίου σχολείου, οι κρατούμενοι σε σωφρονιστικά καταστήματα κ.λπ. Διαφορετικά διατυπωμένο αυτό σημαίνει, πως στο πρόσωπο του υπαλλήλου συγκρούεται ο *φορέας του κράτους* με τον *πολίτη-μέλος της κοινωνίας* και πως η σύγκρουση αυτή αποβαίνει υπέρ της προτεραιότητας της κρατικής ιδιότητας έναντι της ιδιότητας του πολίτη (βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 26-53). Αυτή η θεωρία της ειδικής σχέσης εξουσίας αποτέλεσε —και δυστυχώς σε αρκετό βαθμό αποτελεί— και

στην Ελλάδα τη βάση της αντιμετώπισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων (βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 13-26). Η θεωρία αυτή, όμως, ως ερμηνευτική αφετηρία περιορισμού των θεμελιωδών δικαιωμάτων μιας, μεγάλης μάλιστα, κατηγορίας πολιτών είναι ασυμβίβαστη με τον δημοκρατικό και δικαιοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος και αγνοεί ηθελημένα ότι η δημοκρατική αρχή εμπεριέχει τη συναίρεση της νομικής ετερογένειας κράτους και κοινωνίας. Με ευκαιρία αντίστοιχο πρόβλημα, το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στην από 14.3.1972 απόφαση του δεύτερου τμήματός του (βλ. τ. 33, σ. 1 επ., ειδικά σ. 12) διατυπώνει τη σκέψη πως ο παραδοσιακός αυτοδίκαιος περιορισμός θεμελιωδών δικαιωμάτων κατηγορίας πολιτών (εννοεί αυτούς που δεν τελούν σε ειδική σχέση εξουσίας) δεν συμβιβάζεται με τη γενική και καθολική λειτουργία των θεμελιωδών δικαιωμάτων και με την αξιολογική τάξη που εισάγουν.

2. Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις, πρέπει να γίνει δεκτό, πως κατ' αρχήν, η φύση της δημοσιοϋπαλληλικής σχέσης δεν υπαγορεύει αφ' εαυτής τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων. Έτσι, τα θεμελιώδη δικαιώματα των δημοσίων υπαλλήλων περιορίζονται μόνο στο μέτρο που ρητά το Σύνταγμα το ορίζει ή το επιτρέπει.

3. Το Σύνταγμα προβλέπει σειρά περιορισμών των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων υιοθετώντας την, μοναρχικής προέλευσης, αρχή της πολιτικής ουδετερότητας. Η αρχή αυτή, που εξειδικεύεται από συγκεκριμένες συνταγματικές διατάξεις, εκφράζει τις αναστολές τόσο του συνταγματικού νομοθέτη όσο και της επιστήμης του δημοσίου δικαίου απέναντι στην υπέρβαση της διάκρισης κράτους και κοινωνίας, δικαίου και πολιτικής που μόλις σημειώσαμε. Όταν στη θεωρία υποστηρίζεται πως η πολιτική ουδετερότητα του δημοσίου υπαλλήλου «έχει σκοπό τον αποκλεισμό πολιτικών εξαρτήσεων, κριτηρίων και επιρροών κατά την άσκηση των καθηκόντων του» (Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεσμοί*, σ. 69), γίνεται σύγχυση μεταξύ της αρχής της αμεροληψίας της Διοίκησης και του υπαλλήλου ως homo politicus. Ειδικότερα, κατά τη θεωρητική επεξεργασία της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας παραλείπεται μια αναγκαία διάκριση. Δεν διακρίνεται η ανάγκη της ανεξαρτησίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης απέναντι σε «εντολές, υποδείξεις κατευθύνσεις κ.τ.λ. πολιτικών κομμάτων ή άλλων εξωπληρεσιακών παραγόντων» (έτσι π.χ. ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *Η νομική θέση των πολιτικών κομμάτων στην Ελλάδα*, 1982, σ. 247) που αποτελεί όρο που αφορά τον τρόπο τέλεσης της υπηρεσίας του, από την

*επιδίωξη του κράτους να καθορίσει την πνευματικοπολιτική συγκρότηση της προσωπικότητας του υπαλλήλου. Η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας δεν απέβλεψε, κατά το ιστορικό της νόημα, στην προάσπιση των δικαιουμένων, αλλά στην κατοχύρωση της κρατικής ιδεολογίας διαμορφώνοντας κατάλληλα την πνευματικοπολιτική προσωπικότητα, δηλαδή την παιδεία των υπαλλήλων, έτσι ώστε να σκέπτονται, άρα και να δρουν, *συντηρητικά και αναπαραγωγικά* για την ιδεολογία της συγκεκριμένης εξουσίας. Άλλωστε, οι γενικοί περιορισμοί της πολιτικής ελευθερίας των δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορούν καν να επηρεάσουν προς την κατεύθυνση μιας *πολιτικά αμερόληπτης* διοικητικής συμπεριφοράς, δεν αποτελούν δηλαδή την *κατάλληλη ρύθμιση* προς την κατεύθυνση αυτή. Ο περιορισμός της πολιτικής ελευθερίας του δημοσίου υπαλλήλου έχει ως μόνο αποτέλεσμα την *πολιτικοποίησή του υπέρ της πολιτικής δύναμης που καθορίζει την κρατική πολιτική*. Έχει επίσης ως αποτέλεσμα τον πολιτικό παροπλισμό ενός σημαντικού αριθμού πολιτών. Καταλήγουμε έτσι στο εξής συμπέρασμα: ο περιορισμός των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων υπηρετεί όχι την ανεξαρτησία αλλά την *εξάρτηση* του υπαλλήλου από την κυρίαρχη περί κράτους και διοίκησης αντίληψη, αποβλέπει στην *υποταγή* των υπαλλήλων στην εκάστοτε κυρίαρχη ιδεολογία και *αναστέλλει* τη δυνατότητα να είναι η Διοίκηση *δέκτης της κίνησης των ιδεών και των κοινωνικών ανησυχιών*. (Για την απόρριψη της αρχής της πολιτικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων, την υπέρβαση της στεγανής διάκρισης κράτους και κοινωνίας και την αρχή της αμεροληψίας, βλ. Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, ό.π., σ. 65-78.) Για τους ειδικότερους περιορισμούς των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, επισημαίνουμε ενδεικτικά τα εξής:*

α) Στους δημοσίους υπαλλήλους απαγορεύεται απολύτως κατά το άρθρο 29 § 3 «οι οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων». Η απαγόρευση αυτή ισχύει και για τους δικαστικούς λειτουργούς, τους στρατιωτικούς και εκείνους που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας. Ελαστικότερη είναι η διατύπωση της σχετικής απαγόρευσης, στην ίδια διάταξη, για τους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Γι' αυτές τις κατηγορίες απαγορεύεται μόνο η «ενεργός δράση υπέρ οποιουδήποτε κόμματος». Η συνταγματική αυτή διάταξη εξειδικεύεται προς το αυστηρότερο από το άρθρο 74 § 1 Υπ.Κ. Έτσι κατά το εδάφιο β του άρθρου 74 § 1 «απαγορεύεται εις τους υπαλλήλους η δημοσία άσκησης κριτικής των πράξεων της Κυβερνήσεως ή των προϊσταμένων των αρχών κατά τρόπον προδίδοντα έλλειψιν αντικειμενικότητας, διά σκοπίμου χρήσεως αβασίμων ε-

πιχειρημάτων ή του οφειλομένου σεβασμού». Η διατύπωση αυτών των νομικών κανόνων, τόσο του άρθρου 29 § 3 όσο και του άρθρου 74 § 1 Υπ.Κ. δημιουργεί μια πρώτη —και όπως θα δούμε εσφαλμένη— εντύπωση, ότι η ελληνική έννομη τάξη καταργεί τον δημόσιο υπάλληλο ως πολίτη και ως υποκείμενο θεμελιωδών (πολιτικών) δικαιωμάτων. Αυτή η, προβληματική στη σχέση της με τη δημοκρατική και δικαιοκρατική αρχή και συνεπώς εσφαλμένη, αντίληψη τροφοδοτήθηκε από μία συνολικότερη αναχρονιστική ατμόσφαιρα που κυριάρχησε και στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, όσο και από εναύσματα της θεωρίας που θέλησε τόσο να κρατήσει τους δημοσίους υπαλλήλους μακριά «από τους κύκλους του δεινού και άστατου ενεργού πολιτικού βίου» (Δ. ΚΟΡΣΟΣ, σ. 245· με την αναφορά του Δ. Κόρσου στις σχετικές γερμανικές νομικές ρυθμίσεις δεν συμφωνώ. Εκεί συμβαίνει ακριβώς το αντίθετο από αυτό που ισχυρίζεται: η αρχή της πολιτικής ουδετερότητας του υπαλλήλου έχει απορριφθεί από τον συντακτικό νομοθέτη (βλ. D. TSATSOS, «Unvereinbarkeiten zwischen Bundestagsmandat und anderen Funktionen» στο *Parlamentsrecht*, σ. 701-726, ειδικά σ. 711 επ.).

β) Βέβαια, η άποψη που αρνείται στον δημόσιο υπάλληλο τα πολιτικά του δικαιώματα έχει βαθιές ρίζες στη θετικιστική συνταγματική θεωρία της μοναρχίας, που επί χρόνια καθήλωσε σε στασιμότητα και την ελληνική επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου. Εύστοχα επισήμανε ο ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ κατά τη συζήτηση στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή (βλ. Πρακτικά ΙΙΙ, σ. 784, 785), πως η —τότε— προτεινόμενη διάταξη του άρθρου 29 § 3, αποτελεί ρύθμιση «αντιδημοκρατική και αντισυνταγματική», που «καταλύει την αρχή της ισότητας».

[Βλ. για την αντιπαράθεση που έλαβε χώρα κατά τη θέσπιση του άρθρου 29 § 3, Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 256 επ. Για τις θεωρητικές τοποθετήσεις που στηρίζουν τη φιλοσοφία του άρθρου 29 § 3 και την πολιτική *capitis deminutio maxima* του δημοσίου υπαλλήλου βλ. Δ. ΚΟΡΣΟΣ, ό.π., με αναφορά και στη σχετική βιβλιογραφία. Για το πριν από το Σύνταγμα του 1975 νομικό καθεστώς βλ. κυρίως Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 463/1955», *Αρμ.* 9 (1955), σ. 378 επ., του ίδιου, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, τ. ΙΙ, 1960, σ. 108-113, Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 250 επ., αλλά και την απροσδόκητα φιλελεύθερη προσέγγιση του προβλήματος από τον ΗΛ. ΚΥΡΙΑΚΟΠΟΥΛΟ, *Ατομικά δικαιώματα και δημόσιος υπάλληλος*, 1934. Για τον αντίλογο στη φιλοσοφία του άρθρου 29 § 3 και για τη δικαιοκριτική και δημοκρατική αφετηρία ερμηνευτικής προσέγγισής του, Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 239-273.]

Για τα ερμηνευτικά θέματα που δημιουργεί το άρθρο 29 § 3 περιοριζόμαστε εδώ στις εξής μόνο επισημάνσεις (βλ. και Ν. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, σ. 80-90):

αα) Οι περιορισμοί του άρθρου 29 § 3 αποτελούν *εξαίρεση από τον κανόνα* του άρθρου 29 § 1, το οποίο κατοχυρώνει την ελευθερία σύστασης πολιτικών κομμάτων, την ελευθερία δράσης τους και την ελεύθερη συμμετοχή και δράση των πολιτών σε αυτά. Οι περιορισμοί του άρθρου 29 § 3 αποτελούν *εξαίρεση και από τον κανόνα* της ελεύθερης έκφρασης των στοχασμών (άρθρο 14 § 1), αλλά και από τον κανόνα της ελεύθερης συμμετοχής στην πολιτική ζωή της χώρας (άρθρο 5 § 1). Για το λόγο αυτό οι περιορισμοί του άρθρου 29 § 3 πρέπει να ερμηνεύονται στενά και κάθε ερμηνευτική αμφιβολία οφείλει να αίρεται με την εφαρμογή της αρχής *in dubio pro libertate* υπέρ του δημοσίου υπαλλήλου. Έτσι, οι περιορισμοί του άρθρου 29 § 3 ισχύουν αποκλειστικά και μόνο για τον υπάλληλο εν υπηρεσία (βλ. ΣτΕ 595/1977, κυρίως όμως τη σημαντική απόφαση του Αρείου Πάγου υπ' αριθμ.1684/1986 Στ. Ποιν. Τμήμα). Αυτή η ερμηνευτική εκδοχή, η οποία προκύπτει από το χαρακτήρα του άρθρου 29 § 3 ως εξαίρεσης από κανόνες που θεσπίζουν θεμελιώδη δικαιώματα, ενισχύεται και από μία ακόμη σκέψη: Το άρθρο 29 § 3 θεσπίστηκε, όπως σαφώς προκύπτει από τις σχετικές συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή (βλ. Πρακτικά ΙΙΙ, σ. 784 επ.), για να εξασφαλισθεί η *αμερόληπτη άσκηση της κρατικής λειτουργίας*, και υπό την έννοια αυτή συνδυάζεται τόσο με την αρχή της *μονιμότητας* (άρθρο 103 § 4) όσο και με την αρχή του άρθρου 103 § 1 (: «οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι εκτελεστές της θέλησης Κράτους και υπηρετούν τον Λαό»). Αν όμως, το νοηματικό επίκεντρο του άρθρου 29 § 3 είναι, όπως εμείς δεχόμαστε, αποκλειστικά και μόνο η διασφάλιση της *διοικητικής αμεροληψίας υπέρ των διοικουμένων* τότε και οι περιορισμοί των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων δεν μπορεί να υπερβαίνουν τις ανάγκες που υπαγορεύει η *εξυπηρέτηση* της αρχής της αμεροληψίας της διοίκησης. Γι' αυτό και κάθε περιορισμός που συνοδεύει τον δημόσιο υπάλληλο και έξω από τα τοπικά και λειτουργικά όρια του υπαλληλικού έργου, βρίσκεται εκτός του νοηματικού πεδίου του άρθρου 29 § 3 και πρέπει να κριθεί *αντισυνταγματικός*.

ββ) Οι «εκδηλώσεις» που απαγορεύονται στον δημόσιο υπάλληλο είναι μόνο οι *δημόσιες*, δηλαδή οι απευθυνόμενες προς περισσότερους. Η απαγόρευση δεν θίγει το δικαίωμα *ιδιωτικών συζητήσεων ή εκμυστηρεύσεων* (σωστά ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 262).

γγ) Το άρθρο 29 § 3 δεν απαγορεύει στον δημόσιο υπάλληλο την οργάνωσή του σε πολιτικά κόμματα. Η απλή ιδιότητα του μέλους του κόμματος δεν αποτελεί «εκδήλωση» υπέρ του κόμματος (contra Γ. ΔΡΟΣΟΣ, ό.π., σ. 263). Άλλωστε, οι απαγορεύσεις που θεσπίζει το άρθρο 29 § 3 αναφέρονται στον υπάλληλο εν υπηρεσία και μόνο. Εκτός υπηρεσίας δεν

απαγορεύεται η *ενεργητική και δημόσια εκδήλωση* υπέρ του κόμματος.

δδ) Ενώ στους *δημοσίους υπαλλήλους* (αλλά και τους δικαστικούς λειτουργούς, τους στρατιωτικούς και τα όργανα σωμάτων ασφαλείας) απαγορεύονται οι *εκδηλώσεις* υπέρ πολιτικών κομμάτων, στους υπαλλήλους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν απαγορεύονται οι εκδηλώσεις *αλλά μόνο η ενεργός δράση* υπέρ πολιτικών κομμάτων.

εε) Η περιοριστική ερμηνεία του άρθρου 29 § 3 επιβάλλει να δεχθούμε πως στους περιορισμούς του δεύτερου σκέλους του άρθρου 29 § 3 (απαγόρευση ενεργού δράσης υπέρ κόμματος) υπάγονται οι υπάλληλοι *δημοσίων επιχειρήσεων όχι όμως και δημοτικών επιχειρήσεων* (σύμφωνος ο Γ. ΔΡΟΣΟΣ, *ό.π.*, σ. 269).

στστ) Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει η αντισυνταγματικότητα του άρθρου 74 § 1 εδ. β Υπ.Κ. (βλ. παραπάνω α), το οποίο απαγορεύει στους δημόσιους υπαλλήλους δημόσια κριτική των πράξεων της Κυβέρνησης ή των προϊσταμένων τους αρχών όταν γίνεται με τρόπο *μη αντικειμενικό (!)* και με *αβάσιμα επιχειρήματα (!)*. Η διάταξη αυτή, ηθικός αυτουργός της οποίας είναι η ίδια η ελληνική επιστήμη του δημοσίου δικαίου, υπερβαίνει κατάδηλα τα όρια του άρθρου 29 § 3 όπως ερμηνεύτηκε παραπάνω, αφού όχι μόνο δεν εξασφαλίζει την αμεροληψία της Διοίκησης αλλά φιμώνει τους φορείς της, και μάλιστα μονόπλευρα, εφ' όσον απαγορεύει την *αρνητική* μόνο αναφορά στα κυβερνητικά έργα όχι όμως και τον *εκθειασμό τους*. Έτσι η έννοια της «αντικειμενικής» κριτικής, κατά τη λογική αυτής της αντισυνταγματικής διάταξης του Υπαλληλικού Κώδικα, καταντά να σημαίνει *δημόσιο έπαινο*, ο οποίος στην πραγματικότητα μπορεί να επιβληθεί στον δημόσιο υπάλληλο από τους προϊσταμένους του, γεγονός που θέτει την υπαλληλία στη διάθεση της εκάστοτε κομματικής πλειοψηφίας που συγκροτεί την Κυβέρνηση.

ζζ) Η ερμηνευτική εκδοχή που αποδεχθήκαμε δικαιώνεται με τη θετική και εύλογη νέα παρέμβαση του κοινού νομοθέτη. Με το άρθρο 18 του Ν.1735/1987 καταργείται και τυπικά η αντισυνταγματική διάταξη του άρθρου 74 § 1 εδ. β Υπ.Κ. και έτσι *μένει έκθετη* και η κρατούσα αναχρονιστική θεωρία, που αρνείται στον δημόσιο υπάλληλο την ιδιότητα του homo politicus. Οι κανόνες που θεσπίζει το άρθρο 18 του Ν.1735/1987 εναρμονίζονται βέβαια κατ' ανάγκη με τους περιορισμούς του άρθρου 29 § 3, αλλά επισημοποιούν νομοθετικά την *περιοριστική ερμηνεία που επιβάλλει η εξαιρετική φύση της διάταξης*. Έτσι, κατά το άρθρο 18 του Ν.1735/1987:

§ 1: «Η ελευθερία της έκφρασης των πολιτικών, φιλοσοφικών και θρη-

σκευτικών πεποιθήσεων αποτελεί δικαίωμα των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων και τελεί υπό την εγγύηση του Κράτους. Καμία διάκριση δεν επιτρέπεται να γίνεται στους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους λόγω των πεποιθήσεών τους».

§ 2: «Κατά την άσκηση των καθηκόντων τους ή χρησιμοποιώντας την ιδιότητά τους οι δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι δεν επιτρέπεται να διαδίδουν τις πολιτικές, φιλοσοφικές ή θρησκευτικές τους πεποιθήσεις ούτε να κάνουν διακρίσεις σε όφελος ή βάρος των πολιτών εξαιτίας των οποιωνδήποτε πεποιθήσεών τους».

§ 3: «Οι εκδηλώσεις και η δράση των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων υπέρ πολιτικών κομμάτων κατά την άσκηση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων απαγορεύεται».

§ 4: «Η υπηρεσιακή κατάσταση των δημόσιων πολιτικών υπαλλήλων δεν επηρεάζεται από τη συμμετοχή και τη δράση τους και από τις θέσεις που υποστήριξαν σε επιτροπές, συμβούλια ή άλλα συλλογικά όργανα συνεστημένα στην κεντρική ή περιφερειακή διοίκηση ή σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εφ' όσον δε συμμετέχουν με υπηρεσιακή ιδιότητα».

§ 5: «Δημόσιοι πολιτικοί υπάλληλοι, που παραιτούνται υποχρεωτικά σύμφωνα με την ισχύουσα κατά περίπτωση εκλογική νομοθεσία για να ανακηρυχθούν υποψήφιοι σε οποιεσδήποτε εκλογές, επανέρχονται στην ενεργό υπηρεσία μετά ένα έτος από την υποβολή της παραίτησής τους, αν δεν εκλεγούν, ή από τη λήξη της θητείας τους για οποιοδήποτε λόγο, εκτός αν η εκλογική νομοθεσία προβλέπει ευνοϊκότερη ρύθμιση. Η επάνοδος συντελείται αυτοδικαίως με μόνη την υποβολή σχετικής αίτησης από τον ενδιαφερόμενο στην υπηρεσία από την οποία είχε παραιτηθεί. Αν η υπηρεσία αυτή δεν υφίσταται κατά το χρόνο της επανόδου, η αίτηση υποβάλλεται στην υπηρεσία όπου έχουν μεταφερθεί οι υπάλληλοι της υπηρεσίας εκείνης. Η αίτηση υποβάλλεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία ενός μήνα από την πάροδο του έτους. Αν δεν υπάρχει κενή θέση, ο υπάλληλος επανέρχεται ως υπεράριθμος και καταλαμβάνει αυτοδικαίως την πρώτη θέση που θα κενωθεί στον κλάδο του».

§ 6: «Η υπηρεσιακή κατάσταση των υπαλλήλων που επανέρχονται δεν επηρεάζεται από τη δραστηριότητα και τις γνώμες που εξέφρασαν κατά την προεκλογική περίοδο ή κατά τη διάρκεια της θητείας τους».

§ 7: «Οι διατάξεις των §§ 5 και 6 ισχύουν και για τους δημόσιους πολιτικούς υπαλλήλους, που παραιτήθηκαν για να ανακηρυχθούν υποψήφιοι κατά τις τελευταίες πριν την ισχύ του νόμου αυτού βουλευτικές, ευρωβουλευτικές ή δημοτικές και κοινοτικές εκλογές ή εξελέγησαν βουλευτές κατά τις προτελευταίες βουλευτικές εκλογές, εφ' όσον δεν έχουν επανέλθει στην

υπηρεσία τους. Η προθεσμία για την υποβολή αίτησης αρχίζει από τη δημοσίευση του νόμου αυτού».

§ 8: «Οι διατάξεις του άρθρου αυτού εφαρμόζονται και στους τακτικούς υπαλλήλους των ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. καθώς και στο προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και Ο.Τ.Α. που κατέχει οργανικές θέσεις».

γ) Περιορισμούς των πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων θεσπίζει και η συνταγματική διάταξη του άρθρου 56. Πρόκειται για κανόνες που περιορίζουν υπό ποικίλες προϋποθέσεις, το *παθητικό εκλογικό δικαίωμα* των δημοσίων υπαλλήλων. (Αναλυτικά για το σύστημα των ασυμβιβάστων που θεσπίζει το Σύνταγμα μεταξύ του βουλευτικού λειτουργήματος και διαφόρων άλλων δημοσίων λειτουργημάτων ή άλλων έργων γίνεται λόγος παραπάνω § 14 ΙΧ.)

δ) Στους περιορισμούς των *πολιτικών δικαιωμάτων* των δημοσίων υπαλλήλων εντάσσεται συστηματικά, το άρθρο 12 § 4 που επιτρέπει στον νομοθέτη —*επιτρέπει* και δεν *επιβάλλει*— να εισάγει περιορισμούς στο θεμελιώδες δικαίωμα των δημοσίων υπαλλήλων να συνεταιρίζονται. Την ίδια δυνατότητα παρέχει το Σύνταγμα στον νομοθέτη και προκειμένου για υπαλλήλους οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και δημοσίων επιχειρήσεων. Η αντίστοιχη ρύθμιση του άρθρου 11 § 3 του Συντάγματος του 1952 δεν περιελάμβανε τους υπαλλήλους των δημοσίων επιχειρήσεων.

4. Εκτός από τους περιορισμούς ορισμένων πολιτικών δικαιωμάτων των δημοσίων υπαλλήλων, το Σύνταγμα (και η κοινή νομοθεσία) προβλέπει και ορισμένους άλλους περιορισμούς, στους οποίους όμως *δεν προέχει ο πολιτικός χαρακτήρας του περιοριζόμενου δικαιώματος*. Με την έννοια αυτή τους εντάσσουμε σε μια δεύτερη κατηγορία περιορισμών. Πρόκειται για τους εξής:

α) Για τους δικαστικούς λειτουργούς και αυτούς που υπηρετούν στα σώματα ασφαλείας το άρθρο 23 § 2 εδ. β θεσπίζει απόλυτη *απαγόρευση κάθε μορφής απεργίας*, ενώ για τους δημοσίους υπαλλήλους *αναγνωρίζει δικαίωμα απεργίας* που όμως υπόκειται σε περιορισμούς από τον κοινό νομοθέτη. Το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 23 (τελευταία φράση) ρητά ορίζει, πως «οι περιορισμοί αυτοί δεν μπορούν να φθάνουν έως την κατάργηση του δικαιώματος της απεργίας ή την παρεμπόδιση της νόμιμης άσκησης του». Σε ποιο μέτρο μπορεί ο κοινός νομοθέτης να θεσπίσει περιορισμούς του δικαιώματος της απεργίας δεν προκύπτει μόνο, αρνητικά, από τα όρια που χαράσσει η τελευταία αυτή φράση του άρθρου 23, αλλά και από ένα

κριτήριο που κυριαρχεί σε όλη τη λογική του άρθρου 23. Κατά το εδαφ. β της § 2 αυτού του άρθρου ο περιορισμός του δικαιώματος της απεργίας επεκτείνεται και στο προσωπικό των κάθε μορφής επιχειρήσεων δημοσίου χαρακτήρα ή κοινής ωφέλειας, υπό τον όρο όμως ότι «η λειτουργία τους έχει ζωτική σημασία για την εξυπηρέτηση βασικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου». Είναι λοιπόν και από αυτή τη διατύπωση σαφές πως ο συντακτικός νομοθέτης δεν θέλησε έναν *κατ' αρχήν* (en principe) περιορισμό του δικαιώματος της απεργίας ορισμένων κατηγοριών υπαλλήλων αλλά περιορισμούς εκεί όπου η θέσπισή τους είναι *προϋπόθεση* διαφύλαξης του δημοσίου και του κοινωνικού συμφέροντος (βλ. σχετικά τον Ν. 1264/1982 και τον Ν.1400/1983).

β) Με το άρθρο 104 § 1 η *απαγόρευση της διπλοθεσίας* για τον δημόσιο υπάλληλο έγινε κανόνας Συνταγματικού Δικαίου. Η απαγόρευση αφορά «άλλη θέση δημόσιας υπηρεσίας ή οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλου νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή δημόσιας επιχείρησης ή οργανισμού κοινής ωφέλειας». Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται ο διορισμός σε δεύτερη θέση όταν ο νόμος το ορίζει. Για τις εξαιρετικές αυτές περιπτώσεις το άρθρο 104 § 2 ορίζει ότι οι κάθε είδους πρόσθετες αποδοχές ή απολαβές των δημοσίων διοικητικών υπαλλήλων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν —σε μηνιαία βάση— «το σύνολο των αποδοχών της οργανικής τους θέσης».

γ) Εκτός από τους προηγούμενους περιορισμούς που αναφέρονται ρητά στο Σύνταγμα, ορισμένα δικαιώματα, που έχει ο κάθε πολίτης, περιορίζονται από τον κοινό νομοθέτη. Συνταγματικό θεμέλιο τέτοιων περιορισμών είναι η *συνταγματική έννοια του δημοσιοϋπαλληλικού λειτουργήματος*, όπως αναπτύχθηκε παραπάνω (§ 20, ΙΙΙ, 3). Τέτοιους περιορισμούς, προβλέπει ο Υπαλληλικός Κώδικας στα άρθρα 77-84. Πρόκειται για περιορισμούς που αφορούν κυρίως την άσκηση ιδιωτικού έργου επ' αμοιβή, τη συμμετοχή στη διοίκηση ανώνυμης εταιρείας, την άσκηση δικηγορίας, κ.ά. Σημαντικός είναι ο περιορισμός που θεσπίζει το άρθρο 79 Υπ.Κ., με το οποίο «απαγορεύεται εις τους υπαλλήλους η άσκησης έργων ασυμβιβάστων κατά τας κειμένας διατάξεις προς το βουλευτικόν αξίωμα». Πρόκειται για τα έργα και τις πράξεις που αναφέρονται —περιοριστικά— στο άρθρο 57 του Συντάγματος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

ΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΛΑΙΣΙΑ
ΤΗΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ

§ 21. Εισαγωγικά

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η δομή της ανάπτυξης III. Η «απονομή της δικαιοσύνης» κατά το άρθρο 87 § 1 στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών IV. Το δικαίωμα στη δικαστική προστασία V. Η αρχή του «νόμιμου δικαστή»

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Για την έννοια και τη σημασία της δικαστικής λειτουργίας παραπέμπουμε στις ενδεικτικές βιβλιογραφικές επιλογές που αναφέρονται στην § 10, I.

2. Ειδικότερα για τη θεματική που αναφέρεται στην έννοια της δικαιοδοτικής λειτουργίας (παρακάτω III) όπως διαμορφώθηκε στο σύγχρονο Συνταγματικό Δίκαιο τόσο στο ελληνικό όσο και στο ξένο βλ.:

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία: Από την παλαιότερη βιβλιογραφία βλ. Θ. Ν. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, σ. 319 επ., Ν. Ν. ΣΑΡΙΠΟΛΟΣ, *Σύστημα του Συνταγματικού Δικαίου της Ελλάδος*, τ. Β' 1923, σ. 5 επ., ειδικά σ. 18 επ., Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, *Δίκαιον των διοικητικών πράξεων*, 1951, σ. 117 επ. Από τη σύγχρονη βιβλιογραφία βλ. Δ. ΚΟΡΣΟΣ, *Ο δικαστής ως νομοθέτης* (ανάτυπο), 1980, Ν. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου* (διδ. διατρ. δακτυλ.), 1989, κεφάλαιο δεύτερο, τμήμα I, τμήμα II, Μ. ΤΡΟΠΕΡ, «Δικαστική λειτουργία ή δικαστική εξουσία;», *Αρμ.* 36 (1982), σ. 173 επ. Από την οπτική του δικονομικού δικαίου βλ. Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, I, 1983, σ. 12 επ. (παραπέμπεται ως I), ο ίδιος, «Δικαιοσύνη και κοινωνία στο νεώτερο ελληνισμό», *Αρμ.* 36 (1982), σ. 413 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, *Μαθήματα πολιτικής δικονομίας, Θεμελιακές έννοιες και οργανισμός δικαστηρίων*, 1984, σ. 54 επ., ο ίδιος, *Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, 1981, σ. 21 επ., ο ίδιος, «Έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής αποφάσεως» στο *Αναμνηστικός Τόμος Ε. Μιχαλάκη*, σ. 209 επ., ο ίδιος, «Η διάκρισις της δικαστικής αποφάσεως από της διοικητικής πράξεως», *ΕΔΔΔ* 14 (1970), σ. 355 επ., *ΕΔΔΔ* 15 (1971), σ. 29 επ., 113 επ.

β) Από την —αχανή πια— γερμανόφωνη βιβλιογραφία βλ. κυρίως Κ. EICHENBERGER, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, 1960 και κυρίως την § 1 όπου επιχειρείται η εννοιολογική προσέγγιση της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Για το ίδιο θέμα από ιστορικής πλευράς και στο πλαίσιο της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών βλ. W. KÄGI, *Zur Entstehung, Wandlung und Problematik des Gewaltenteilungsprinzips*, 1937 και TH. TSATSOS, «Zur Geschichte und Kritik der Lehre von der Gewaltenteilung» στο *Peri Politeias, Staatstheoretische Studien*, επιμ. Η. MOSLER/Η. SCHNEIDER/Η. STREBEL, Einführung von H.-G. Gadamer, 1972, σ. 103-197, EB. SCHMIDT, *Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz*, τ. 1, 1952, σ. 200 επ. Βλ. επίσης από την πρόσφατη βιβλιογραφία: W. HEYDE, «Die Rechtsprechung» στο *Handbuch des Verfassungsrechts*, επιμ. E. BENDA/W. MAIHOFER/H.-J. VOGEL, 1983 σ. 1199 επ. και Κ. Α. BETTERMANN, «Die rechtsprechende Gewalt» στο *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, επιμ. J. ISENSEE und P. KIRCHHOF, τ. III, 1988, § 73, R. ACHTERBERG, *Rechtsprechungslehre*, 1986, O. BACHOF, *Grundgesetz und Richteramt*, 1959, E. FRIESENHAHN, «Über Begriff und Arten der Rechtsprechung» στο *Festschrift für Richard Thoma*, 1950 σ. 21 επ. R. WASSERMANN, *Die richterliche Gewalt*, 1985.

γ) Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ., από τους κλασικούς, L. DUGUIT, «La fonction juridictionnelle», *RDJ* 1922, σ. 165 επ., R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'État*, τ. I, 1920, σ. 691 επ., M. WALINE, «Éléments d'une théorie de la juridiction constitutionnelle en droit positif français», *RDJ* 1928, σ. 441 επ. και ο ίδιος, Πρόλογος της πρώτης έκδοσης του L. FAVOREU/L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 1991, σ. XI επ. Από την πιο πρόσφατη βιβλιογραφία βλ. J. CADART, τ. 1, σ. 109 επ., 323 επ., G. BURDEAU/F. HAMON/M. TROPER, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 21991, σ. 154 επ., S. BÉLAID, *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, 1974, J.-CHR. BALAT, *La nature juridique du contrôle de constitutionnalité des lois dans le cadre de l'article 61 de la Constitution de 1958*, 1983, σ. 12 επ., F. LUCHAIRE, «Le Conseil Constitutionnel est-il une juridiction?», *RDJ* 1979, σ. 27 επ. (= *Le Conseil Constitutionnel*, 1980, σ. 32 επ.), J. ROBERT, «De l'indépendance des juges», *RDJ* 1988, σ. 5 επ., και από την άποψη του δικονομικού δικαίου J. VINCENT/S. GUINCHARD/G. MONTAGNIER/A. VARINARD, *La justice et ses institutions*, 31991, σ. 43 επ., 55 επ. και 679 επ.

δ) Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. T.C. HARTLEY/J.A.G. GRIFFITH, *Government and Law*, 21981, σ. 174 επ.

3. Για τη θεματική που αναφέρεται στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας και στον νόμιμο δικαστή (παρακάτω IV και V) βλ.:

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία βλ. Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Cogrus I*, σ. 171 επ., 295 επ., Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα*, τ. Β', 1991, σ. 1202 επ., 1218 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή στη δικονομική σκέψη*, 1981, σ. 40 επ., 58 επ., (παραπέμπεται ως *Εισαγωγή*), ο ίδιος, «Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας» στο *Αφιέρωμα εις Γιώργον Οικονομόπουλον*, 1981, σ. 195 επ., 213 επ., Γ. ΜΗΤΣΟΠΟΥΛΟΣ, «Η επίδρασις του Συντάγματος επί της Πολιτικής Δικονομίας» στο *Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, 1976, σ. 55 επ., Κ.-Η. SCHWAB, *Η επίδραση του συντάγματος στην πολιτική δίκη*, Δ (22) 1991, σ. 801 επ. Ειδικότερα για το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και ακρόασης βλ. Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, *Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας*, 1989, Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, *Το δικαίωμα ακροάσεως των διαδίκων στην πολιτική δίκη*, 1989, Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, «Το δικαίωμα προς παροχήν εννόμου προστασίας υπό δικαστηρίου κατά το άρθρο 119 του νέου Συντάγματος», *ΕΕΝ* 36 (1969), σ. 392 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Η συνταγματική καθιέρωση της δικαστικής προστασίας», Δ. 13 (1982), σ. 594 επ., Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Η διπλή νομική φύση του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας», Δ. 13 (1982), σ. 631 επ., Α. ΚΑΡΡΑΣ, «Η αρχή της δικαστικής ακροάσεως στην ποινική δίκη», 1989, Ι. ΨΩΜΑΣ, «Το συνταγματικό δικαίωμα της παροχής έννομης προστασίας και η εφαρμογή του από τη νομολογία και θεωρία», Δ. 13 (1982), σ. 561 επ., Ε. ΚΡΟΥΣΤΑΛΑΚΗΣ, «Το δικαίωμα για “χρηστή δίκη” κατά το άρθρο 6 § 1 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου», Δ. 13 (1982), σ. 623 επ., ο ίδιος, «Το δικαίωμα προσφυγής στη δικαιοσύνη (δικαίωμα για χρηστή δίκη) κατά το άρθρο 6 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των δικαιωμάτων του ανθρώπου», *ΕλλΔνη* 27 (1986), σ. 601 επ., Κ. ΛΑΜΠΡΑΚΗΣ, «Η δικαστική προστασία και το άρθρο 20 § 1 Σ 1975», *ΕλλΔνη* 27(1986), σ. 616 επ., Β. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, «Το δικαίωμα δικαστικής ακρόασης και προστασίας είναι υποκειμενικό δικαίωμα ή απλή κατευθυντήρια γραμμή;», Δ. 11 (1980), σ. 712 επ., Γ. ΟΙΚΟΝΟΜΟΠΟΥΛΟΣ, «Έννοια και έκταση του συνταγματικού δικαιώματος δικαστικής ακροάσεως και προστασίας», Δ. 10 (1979), σ. 6 επ., Γ. ΔΙΟΝΥΣΑΤΟΣ, «Το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος του 1975 και η προβληματική της υποχρεωτικής καθιέρωσης των ενδίκων μέσων», *ΕλλΔικ* 29 (1988), σ. 461 επ., Α. ΠΕΤΡΟΓΛΟΥ, «Η παροχή εννόμου προστασίας ως κοινωνικό δικαίωμα», *ΕΔΚΑ* 1987, σ. 577 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, «Αντισυνταγματικότητα νόμων που απαγορεύουν την αναγκαστική εκτέλεση», Δ. 10 (1979), σ. 411 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο», Ι, 1991, σ. 48 επ., Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Η

συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως», 1982, σ. 112 επ., W. SCHMITT-GLAESER, «Η παροχή εννόμου προστασίας από τα δικαστήρια κατά το γερμανικό Σύνταγμα σε σύγκριση με το ελληνικό Σύνταγμα», *ΤοΣ Ζ* (1981), σ. 547 επ., E. SCHMIDT-ASSMANN, «Το ατομικό δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έναντι της εκτελεστικής εξουσίας», *ΤοΣ ΙΣΤ* (1990), σ. 397 επ. Ειδικότερα για την αρχή του νόμιμου δικαστή, Α. ΣΒΩΛΟΣ/Γ. ΒΛΑΧΟΣ, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, Μέρος Ι, τ. Β', 1955, σ. 114 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Συνταγματικά δικαιώματα, α' ατομικές ελευθερίες*, 1982, σ. 211 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, «Ο ισόβιος νόμιμος δικαστής και η κοινή γνώμη», *Τιμητικός Τόμος Γ. Ράμμου*, 1979, σ. 689 επ., Γ. Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ, «Ο φυσικός και ο "αφύσικος" δικαστής», *Το Βήμα της Κυριακής* 15.6.1980 [=Δ. 11 (1980), σ. 337 επ., ο ίδιος, *Ο συνήγορος*, 1988].

β) Από την —αχανή— γερμανόφωνη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά: F. KLEIN/H. HERRFAHRDT, *Die Tragweite der Generalklausel des Art. 19 Abs. 4 GG*, 1950, Κ.-Α. BETTERMANN, «Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts» στο *AöR*, τ. 96 (1971) σ. 528 επ. D. LORENZ, «Der grundrechtliche Anspruch auf effektiven Rechtsschutz», *AöR*, τ. 105 (1980) σ. 623 επ. Η.-G. FROHN, *Rechtliches Gehör und richterliche Entscheidung*, 1986.

γ) Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά C.-A. COLLIARD, *Libertés publiques*, 1989, σ. 258 επ., 268 επ., J. RIVERO, *Les libertés publiques*, τ. 1, *Les droits de l'homme*, 1984, σ. 158 επ., 161 επ., J. VINCENT/S. GUINCHARD/G. MONTAGNIER/A. VARINARD, *La justice et ses institutions*, 1991, σ. 88 επ., 650 επ., 239 επ., 291 επ., F. DELPÉRIÉ, τ. Ι, σ. 200 επ.

δ) Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά O. HOOD PHILLIPS/P. JACKSON, *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*, 1987, σ. 378 επ., 670 επ., DE SMITH, *Constitutional and Administrative Law*, 1986, σ. 586 επ.

II. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις και η δομή της ανάπτυξης

1. Το Σύνταγμα, στο Τμήμα Ε (άρθρα 87-100) και με τον τίτλο «Δικαστική Εξουσία», επιφυλάσσει στο θέμα αυτό λεπτομερείς και εκτενείς ρυθμίσεις. Και ως προς την «τρίτη εξουσία» ισχύει *mutatis mutandis* ό,τι αναφέραμε στις εισαγωγικές παρατηρήσεις τις σχετικές με τη δημόσια διοίκηση (βλ. παραπάνω § 17, III): Οι κανόνες που αναφέρονται στους δικαστές, στα δι-

καστήρια και στη δικαστική λειτουργία βρίσκονται κυρίως στα δικονομικά νομοθετήματα και στον οργανισμό των δικαστηρίων. Η μελέτη τους είναι αντικείμενο κυρίως του δικονομικού δικαίου. Η αναγωγή ορισμένων κανόνων σε περιεχόμενο του Συντάγματος οφείλεται στο γεγονός ότι κρίθηκαν από τον συντακτικό νομοθέτη ως ιδιαίτερα σημαντικοί ώστε η διατήρησή τους σε ισχύ να μὴ ανήκει στην πολιτική κρίση του εκάστοτε κοινού νομοθέτη.

2. Τις σχετικές με τη δικαστική λειτουργία ρυθμίσεις συστηματοποιεί το Σύνταγμα σε δύο κεφάλαια.

α) Στο πρώτο κεφάλαιο (άρθρα 87-92) θεσπίζονται αρχές και κανόνες που αναφέρονται στους *δικαστικούς λειτουργούς* (άρθρα 87-91) και στους *δικαστικούς υπαλλήλους* (άρθρο 92).

β) Στο δεύτερο κεφάλαιο (άρθρα 93-100) θεσπίζονται αρχές και κανόνες που αναφέρονται στην «οργάνωση και τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων», δηλαδή στη *λειτουργία της δικαιοσύνης*.

3. Διατάξεις που αναφέρονται σε θέματα της δικαστικής λειτουργίας βρίσκονται και σε άλλα κεφάλαια του Συντάγματος. Θεμελιώδης βέβαια είναι η διάταξη του άρθρου 26 § 3 κατά την οποία «η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια· οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού». Διατάξεις όμως που αναφέρονται στη δικαστική λειτουργία είναι και οι εξής:

α) Το άρθρο 20 θεσπίζει το θεμελιώδες δικαίωμα παροχής *δικαστικής προστασίας* (βλ. παρακάτω IV).

β) Κατά το άρθρο 8 § 1 κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του τον *δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος*, ενώ κατά την § 2 του ίδιου άρθρου η σύσταση *δικαστικών επιτροπών και εκτάκτων δικαστηρίων* απαγορεύεται (βλ. παρακάτω V).

γ) Το (αιτιολογημένο) *δικαστικό ένταλμα* είναι κατά το άρθρο 6 § 1 προϋπόθεση για τον περιορισμό της προσωπικής ελευθερίας με σύλληψη ή προφυλάκιση (προσωρινή κράτηση).

δ) Η παραβίαση του ασύλου της κατοικίας, για να είναι νόμιμη, προϋποθέτει κατά το άρθρο 9 § 1 την παρουσία εκπροσώπων της *δικαστικής εξουσίας*.

ε) Σημαντικές *δικαστικές* αρμοδιότητες προβλέπει το Σύνταγμα στο άρθρο 14 στο πλαίσιο της προστασίας της ελευθερίας του τύπου, στο άρθρο 17 στο πλαίσιο της προστασίας της *ιδιοκτησίας*, και στο άρθρο 106 § 4 περί εξαγοράς επιχειρήσεων.

στ) Το άρθρο 23 § 2 εδ. β απαγορεύει την απεργία στους δικαστικούς λειτουργούς.

ζ) Κατά το άρθρο 37 § 3 και υπό τις εκεί θεσπιζόμενες προϋποθέσεις, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να επιλέξει τον Πρωθυπουργό της εκλογικής Κυβέρνησης μεταξύ των Προέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

η) Το άρθρο 86 ορίζει τη σύνθεση και τις αρμοδιότητες του (ειδικού) Δικαστηρίου για την εκδίκαση αδικημάτων κατά τη νομοθεσία περί ποινικής ευθύνης των Υπουργών.

4. Στο κεφάλαιο αυτό περιοριζόμαστε στην παρουσίαση των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν ορισμένες αρχές της οργάνωσης και της λειτουργίας των δικαστηρίων καθώς και τις εγγυήσεις του δικαστικού λειτουργήματος. Όλες οι άλλες αναφορές του Συντάγματος στη δικαστική λειτουργία είναι αντικείμενο ή των θεμελιωδών δικαιωμάτων ή άλλων κανόνων που αναφέρονται στη λειτουργία των οργάνων της πολιτείας. Γι' αυτό και εξετάζονται στα οικεία μέρη.

5. Η παρουσίαση της σχετικής θεματικής ακολουθεί την ακόλουθη συστηματική κατάταξη:

α) Στην παράγραφο αυτή (§ 21) επιχειρείται η εννοιολογική και λειτουργική ένταξη της δικαστικής λειτουργίας στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών κατά το Σύνταγμα (III), καθώς και μια σκιαγράφηση του δικαιώματος για δικαστική προστασία κατά το άρθρο 20 § 1 (IV) και του δικαιώματος για τον νόμιμο δικαστή κατά το άρθρο 8 (V).

β) Στην επόμενη παράγραφο (§ 22) εξετάζονται οι αρχές της δημοσιότητας των διαδικασιών, της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων και της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας (III) και δίνεται μια γενική εικόνα του συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που θεσπίζει το ελληνικό δίκαιο (IV).

γ) Στην § 23 επιχειρείται να δοθεί μια γενική εικόνα των διακρίσεων των δικαστηρίων κατά ορισμένα —συστηματικά χρήσιμα— κριτήρια (III) και στη συνέχεια εκτίθεται πολύ συνοπτικά η θεσμική φυσιογνωμία (σύνθεση, χαρακτήρας και αρμοδιότητες) των δικαστηρίων τα οποία προβλέπει το ίδιο το Σύνταγμα (IV-VIII).

δ) Τέλος, στην § 24, μετά την παρουσίαση της διάκρισης μεταξύ «δικαστικών λειτουργιών» και «δικαστικών υπαλλήλων» (II), εξετάζεται ο τρόπος κατά τον οποίο το Σύνταγμα οργανώνει τη λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία του δικαστή (III-VI).

III. Η «απονομή της δικαιοσύνης» κατά το άρθρο 87 § 1 στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών

1. Η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 26 αλλά και με το όλο θεσμικό σύστημα που οικοδομεί το Σύνταγμα, *θεμελιώδη αρχή του Συντάγματος*. Το θέμα αυτό έχει ήδη αναπτυχθεί στην οικεία παράγραφο (βλ. παραπάνω § 10, V). Εδώ υπενθυμίζουμε μόνο τα εξής:

α) Το Σύνταγμα αδοκίμως κάνει στο άρθρο 26 λόγο για «εξουσίες». Όπως προκύπτει και από το άρθρο 1 § 3 η πηγή της εξουσίας είναι *μία*, ο λαός, και είναι συνεπώς *ενιαία και αδιαίρετη* (βλ. και Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Εγγυήσεις*, II, σ. 367). Γι' αυτό και παρά την επίσης αδόκιμη διατύπωση του τίτλου του Ε Τμήματος του Συντάγματος («Δικαστική Εξουσία»), στις αναλύσεις που ακολουθούν χρησιμοποιείται ο όρος «λειτουργία».

β) Η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία ανατίθενται, αντιστοίχως, στα όργανα Βουλή και Πρόεδρο (η νομοθετική), στα όργανα Πρόεδρο και Κυβέρνηση (η εκτελεστική). Αυτό ορίζει το άρθρο 26 §§ 1 και 2. Κοινό χαρακτηριστικό των δύο αυτών λειτουργιών είναι ότι ως *νομιμοποιητική βάση* τους έχουν το λαό στην κομματική του διάρθρωση, όπως αυτή αναγνωρίζεται και θεσμοποιείται στο άρθρο 29. Και τα τρία όργανα αναδεικνύονται είτε *άμεσα* από το εκλογικό σώμα, όπως η Βουλή, είτε *έμμεσα* από την Βουλή, όπως ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, είτε —πάλι έμμεσα— με σύμπραξη Βουλής και Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως η Κυβέρνηση. Υπό την έννοια αυτή η νομοθετική και η εκτελεστική λειτουργία είναι λειτουργίες —υπό στενή έννοια— *πολιτικές*. Τα άμεσα όργανα που είναι φορείς των δύο αυτών λειτουργιών είναι και οι *θεσμικοί παράγοντες της λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος* (βλ. κυρίως ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα*, σ. 477 επ.).

γ) Αντίθετα, η δικαστική λειτουργία (άρθρο 26 § 3) ως νομιμοποιητική βάση *δεν έχει* το εκλογικό σώμα στην κομματική του διάρθρωση και *δεν μετέχει* βέβαια στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Υπό αυτή και μόνο την στενότερη έννοια της πολιτικής (βλ. σχετικά τ. Α', *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 7), ως της κομματικά προσδιορισμένης διαδικασίας παραγωγής της πολιτειακής βούλησης, η δικαστική λειτουργία *δεν είναι* πολιτική λειτουργία.

δ) Ενώ οι δύο πολιτικές λειτουργίες, οργανώνουν θεσμικά την —κυρίως κομματική— σύγκρουση των κοινωνικών συμφερόντων και θέτουν τους όρους της έκβασής της, η νομιμοποίηση της δικαστικής λειτουργίας στη-

ρίζεται κατά το Σύνταγμα στην —πλασματική βέβαια— *ενότητα μιας γενικής περί δικαίου συνείδησης του λαού*. Αυτή είναι η έννοια της διάταξης του άρθρου 26 § 3: «οι αποφάσεις τους» —δηλαδή των δικαστηρίων— «εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού».

2. Κατά το άρθρο 87 § 1 περιεχόμενο της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι η *απονομή της δικαιοσύνης*. Η απονομή της δικαιοσύνης είναι έργο των δικαστηρίων, που συγκροτούνται από *τακτικούς δικαστές*. Οι τακτικοί δικαστές απολαμβάνουν *λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία*. Η έννοια του άρθρου 87 § 1 είναι ότι η δικαιοσύνη απονέμεται κατ' αρχήν *μόνο* από τα έτσι νοούμενα δικαστήρια. Μπορούμε να πούμε πως η διάταξη του άρθρου 87 § 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 26 § 3 είναι η θεμελιώδης περί δικαιοσύνης διάταξη, που το Σύνταγμα στη συνέχεια εξειδικεύει στα άρθρα 87 §§ 2 έως 100.

3. Η *δικαιοσύνη*, ως πολιτιστική έννοια δεν ταυτίζεται με το εκάστοτε θετικό δίκαιο που ισχύει στην πολιτεία.

α) Η δικαιοσύνη ως πολιτιστική έννοια σημαίνει την *ιδέα* του δικαίου που διαμορφώνει η κοινωνία ή μια κοινωνική ομάδα ή το *ιδεατό* προς το οποίο (υποτίθεται ότι) *τείνει* το θετικό δίκαιο. Είναι προφανές ότι το άρθρο 87 § 1 δεν αναφέρεται σε αυτήν την έννοια της δικαιοσύνης, δεν αναθέτει δηλαδή στους δικαστές τη διαισθητική διαπίστωση των κανόνων της κοινωνικής συμβίωσης σύμφωνα με τις προσωπικές τους περί δικαίου πεποιθήσεις (βλ. και Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, Ι, σ. 12 επ.). Δικαιοσύνη κατά το άρθρο 87 § 1 είναι κάτι πολύ πιό συγκεκριμένο. Είναι μια από τις *έννομες λειτουργίες της πολιτείας*. Είναι ειδικότερα η λειτουργία των δικαστηρίων τα οποία εφαρμόζουν κανόνες δικαίου που παράγονται με *βάση τις από το Σύνταγμα προβλεπόμενες διαδικασίες* (θετικό δίκαιο).

β) Το ερώτημα, ως ποιο σημείο ο δικαστής δεσμεύεται από το θετικό δίκαιο, ως ποιο δηλαδή σημείο η *δικαιοσύνη* ως πολιτειακή λειτουργία οφείλει να εφαρμόζει κανόνες προφανώς άδικους, ασυμβίβαστους με τη φύση και την αξία του ανθρώπου, *απλά επειδή για την παραγωγή τους τηρήθηκαν οι κανόνες του Συντάγματος*, είναι ζήτημα που ανάγεται στη φιλοσοφία του Δικαίου και πάντως υπερβαίνει τα θεματικά όρια αυτού του βιβλίου. Η πρακτική όμως σημασία αυτού του ζητήματος, χωρίς να είναι ανύπαρκτη, έχει περιοριστεί στο μέτρο που τόσο η *δημοκρατική αρχή* όσο και η αρχή του *σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας*, στις οποίες εισχωρεί σημαντικό τμήμα του φυσικού δικαίου, είναι διασφαλισμένες από το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 1 §§ 2 και 3, άρθρο 2 § 1), έχουν δηλαδή κατα-

στεί περιεχόμενο του θετικού δικαίου. Έτσι, νόμοι που παραβιάζουν τις δύο αυτές αρχές και τις ερμηνευτικά συναγόμενες εξειδικεύσεις τους δεν θέτουν τον δικαστή ενώπιον του διλήμματος μεταξύ της εφαρμογής του θετικού ή του φυσικού δικαίου, εφ' όσον αποτελούν *θετικό* Συνταγματικό Δίκαιο, οπότε και τα δικαστήρια, κατά το άρθρο 93 § 4, «υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα».

4. Τι σημαίνει τέλος *απονομή* της δικαιοσύνης; Ποια είναι η ιδιαιτερότητα της δικαιοδοτικής ή δικαστικής λειτουργίας; Η προσέγγιση στο ερώτημα αυτό διευκολύνεται αν επιχειρηθεί η αναζήτηση της διαφοράς της δικαιοδοτικής λειτουργίας τόσο από τη νομοθετική (βλ. α) όσο και από την εκτελεστική λειτουργία (βλ. β).

α) Η νομοθετική λειτουργία συνίσταται κατ' αρχήν σε *θέση κανόνων δικαίου*, ενώ η δικαιοδοτική λειτουργία κατ' αρχήν στην *εκτέλεση και εφαρμογή* τους. Από την αντιδιαστολή αυτή όμως δεν αναδεικνύεται το ουσιαστικό περιεχόμενο της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Η λύση των διαφορών που συντελείται με τη δικαστική απόφαση δεν προκύπτει πάντα από την απλή υπαγωγή των επίδικων πραγματικών περιστατικών στον σχετικό κανόνα δικαίου. Τις περισσότερες φορές καλείται το δικαστήριο να ερμηνεύσει αξιολογικές έννοιες κι επομένως να προσδιορίσει, με την απόφασή του, το νόημα αυτών των αξιολογικών εννοιών. (Παραδείγματα: η «πλήρης αυτοδιοίκηση» των ΑΕΙ κατά το άρθρο 16 § 5, η «αξία του ανθρώπου» κατά το άρθρο 2 § 1, η «ελευθερία» κατά το άρθρο 5 § 1, το «βασανιστήριο» κατά το άρθρο 7 § 2, η «δημόσια ασφάλεια» και η «κοινωνικοοικονομική ζωή» κατά το άρθρο 11 § 2 κ.ο.κ.). Στις περιπτώσεις αυτές τα δικαστήρια δεν περιορίζονται βέβαια στην «εκτέλεση κανόνων δικαίου» αλλά *δημιουργούν δίκαιο* (Richterrecht). Η δικαιοπαραγωγική αυτή διάσταση της δικαστικής απόφασης μειώνει την αξία που έχει για τον εννοιολογικό καθορισμό της δικαιοδοτικής λειτουργίας η αντιδιαστολή της με τη νομοθετική λειτουργία.

β) Πιο δύσκολη εμφανίζεται η ανάδειξη της διαφοράς μεταξύ εκτελεστικής και δικαιοδοτικής λειτουργίας (βλ. σχετικά: Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, Ι, σ. 17 επ.), κι αυτό γιατί και στις δύο λειτουργίες *πρόκειται κατ' αρχήν για εκτέλεση ή εφαρμογή του θετικού δικαίου*. Η νομική θεωρία επιχειρήσε τη διατύπωση των εννοιολογικών ορίων μεταξύ εκτελεστικής και δικαιοδοτικής λειτουργίας με βάση διάφορα κριτήρια (βλ. για τις θεωρίες αυτές Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, Ι, ό.π., και Κ. ΜΠΕΗΣ, *Η έννοια, λειτουργία και φύσις της δικαστικής αποφάσεως*, ειδικά σ. 214-238). Ανάμεσα στα πολλά κριτή-

ρια διάκρισης που προτάθηκαν σημειώνουμε, ενδεικτικά, μόνο τέσσερα:

αα) *Το σκοπό*. Ενώ σκοπός της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι η πραγμάτωση του δικαίου, δηλαδή η *νομιμότητα*, σκοπός της εκτελεστικής λειτουργίας (κυβέρνησης και διοίκησης) είναι η ικανοποίηση του γενικού συμφέροντος (σκοπιμότητα). Είναι προφανές όμως ότι αυτή η διάσταση μεταξύ των σκοπών είναι ενδεχόμενη όχι όμως και αναγκαία.

ββ) *Την έκταση της διακριτικής ευχέρειας*. Υποστηρίζεται ότι ενώ στο πεδίο της δικαιοδοτικής λειτουργίας ισχύει η *δεσμία κρίση*, στο πεδίο της εκτελεστικής λειτουργίας ισχύει η αρχή της *ελεύθερης εκτίμησης*. Ούτε όμως το κριτήριο αυτό φαίνεται να αναδεικνύει την ουσιαστική διαφορά ανάμεσα στις δύο λειτουργίες. Από τη μια πλευρά, οι αξιολογικές νομικές έννοιες όχι μόνο προσφέρουν στον δικαστή πεδίο ελεύθερης εκτίμησης αλλά συχνά προσδίδουν στο έργο του δικαιοπαγωγική διάσταση. Από την άλλη πλευρά, όπως σωστά τονίστηκε, «η αυστηρά δικαιοκρατούμενη υποταγή της διοίκησης στο νόμο περιορίζει συνεχώς την ελεύθερη εκτίμηση των διοικητικών οργάνων» (Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, Ι, σ. 27).

γγ) *Το βαθμό ιεραρχικής δομής των δύο λειτουργιών*. Ενώ η εκτελεστική λειτουργία εμφανίζεται να παρουσιάζει μια αυστηρή ιεραρχική δομή, η δικαιοδοτική λειτουργία βασίζεται στην αρχή της προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών. Το κριτήριο αυτό είναι ορθό ως προς τη δικαιοδοτική λειτουργία. Ως προς τη διοίκηση όμως έχει σχετική μόνο αξία, αφού σε αρκετές διοικητικές αρχές η σύγχρονη νομοθεσία παρέχει σημαντικά πλαίσια ανεξαρτησίας.

δδ) *Το αμέτοχο και η ψυχολογική ανεξαρτησία του δικαστή* (Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, Ι, σ. 27). Το αμέτοχο όμως είναι πολλές φορές θεσμικό χαρακτηριστικό και της διοικητικής διαδικασίας, με βάση την πολλαπλώς νομολογούμενη αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης. Αλλά ούτε και η ψυχολογική ανεξαρτησία του δικαστή αποτελεί στην ελληνική πραγματικότητα αληθινό γνώρισμα που τον διακρίνει, αν κανείς λάβει υπ' όψη του π.χ. τη διαδικασία των δικαστικών προαγωγών (βλ. παρακάτω § 24, V).

εε) Συμπερασματικά παρατηρούμε πως τα τέσσερα αυτά κριτήρια αναδεικνύουν βέβαια κάποιες κρίσιμες *στιγμές* από τη νοηματική διάκριση μεταξύ εκτελεστικής και δικαιοδοτικής λειτουργίας, και κατά τούτο εκφράζουν ασφαλώς χρήσιμες *ενδείξεις*, δεν καταγράφουν όμως την ουσιαστική διαφορά μεταξύ των δύο λειτουργιών. Η σημασία πάντως της κλασικής διατύπωσης του MONTESQUIEU παραμένει αμείωτη: δεν μπορεί να υπάρξει ελευθερία «αν η δικαστική εξουσία δεν είναι διακεκριμένη από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία» (*De l'Esprit des lois*, XI).

5. Υπέρβαση αυτών των παραδοσιακών προσεγγίσεων αποτελεί η σχετική διδασκαλία του K. HESSE (*Grundzüge*, αριθμ. 548-551). Κατά τον HESSE η ιδιαιτερότητα της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι ότι στην τυπική της μορφή αποτελεί «εξουσιαστική και γι' αυτό δεσμευτική, ανεξάρτητη απόφαση που λαμβάνεται με βάση μια ειδική διαδικασία, για περιπτώσεις όπου αμφισβητείται ή παραβιάζεται το δίκαιο, και υπηρετεί αποκλειστικά την τήρηση, την συγκεκριμενοποίηση και την παραπέρα διάπλαση του δικαίου». Ούτε βέβαια από αυτόν τον εύστοχο νοηματικό προσδιορισμό αναδεικνύονται *απολύτως σαφή όρια* μεταξύ της δικαιοδοτικής και των δύο άλλων (πολιτικών) λειτουργιών. Έτσι:

α) Παρά το γεγονός ότι η «παραπέρα διάπλαση του δικαίου» από τον δικαστή έχει και δικαιοπαραγωγική διάσταση και κατά τούτο μοιάζει με τη νομοθετική λειτουργία, διαφέρει ριζικά από αυτή κατά το ότι δεν είναι αποτέλεσμα *πολιτικής επιλογής* και δεν στηρίζεται στη δημοκρατική νομιμοποίηση που έχει η Βουλή ως το κυρίως όργανο της νομοθετικής λειτουργίας. Από αυτήν άλλωστε τη διαφορά προκύπτει η ανάγκη του αυτοπεριορισμού του δικαστή όταν κινείται δικαιοπαραγωγικά, κάτι που συμβαίνει στο πεδίο της ερμηνείας βασικών αξιολογικών εννοιών. (Βλ. σχετικά τη μονογραφία του F. MÜLLER, *Richterrecht*, 1986 και από τη νομολογία του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου: τ. 49, σ. 304 επ., κυρίως σ. 318 με αναφορά σε πολλές προηγούμενες αποφάσεις του.)

β) Ομοιότητες παρουσιάζει η δικαιοδοτική λειτουργία, όπως προσδιορίζει το περιεχόμενό της ο K. HESSE, και με την εκτελεστική λειτουργία (βλ. *Grundzüge*, αριθμ. 550), αφού και οι δύο κατ' αρχήν εφαρμόζουν κανόνες δικαίου. Και εδώ όμως η διαφορά βρίσκεται στη διαφορετική πολιτειακή ποιότητα των δύο λειτουργιών. Η εκτελεστική λειτουργία ως κυβέρνηση κάνει *πολιτικές επιλογές* και ως διοίκηση υλοποιεί τις πολιτικές επιλογές *δεσμευμένη* από τις οδηγίες της πολιτικής εξουσίας. Αυτή ακριβώς η διάσταση την διαφοροποιεί από τη δικαιοδοτική λειτουργία.

6. Η ιστορική εξέλιξη της δικαστικής λειτουργίας είναι αντίστοιχη με την ιστορική εξέλιξη της πολιτείας:

α) Ιστορικά, ως θεσμός, η δικαστική λειτουργία εκφράζει την απόρριψη και συνακόλουθα την απαγόρευση της αυτοδικίας. Πρόκειται για το πεδίο της δικαιοδοτικής λειτουργίας όπου τα δικαστήρια, ως όργανα της πολιτείας με ιδιαίτερες εγγυήσεις, είτε επιλύουν *ιδιωτικές διαφορές* είτε ασκούν την *ποινική λειτουργία* της πολιτείας, καταγιγνώσκοντας την από το νόμο προβλεπόμενη ποινή στον δράστη ενός από το νόμο προβλεπόμενου αδικήματος.

β) Ήδη από το τέλος του 19ου αιώνα σημειώνεται η *αποφασιστική επέκταση* της δικαιοδοτικής λειτουργίας, που δεν περιορίζεται πια στις δύο πρωταρχικές, θα έλεγα *αρχέγονες*, δικαιοδοσίες (επίλυση ιδιωτικών διαφορών και κατάγνωση ποινής), αλλά επεκτείνεται στον νομικό έλεγχο των πράξεων της δημόσιας εξουσίας, *κυρίως της διοίκησης*, μετά από ένδικη πρωτοβουλία του διοικουμένου που κρίνει ότι προσβάλλονται τα έννομα συμφέροντά του. Έτσι, η δικαιοδοτική λειτουργία γίνεται και θεσμός ελέγχου της νομιμότητας εκείνης της δράσης της πολιτείας που θίγει έννομα συμφέροντα των διοικουμένων. Αυτή ακριβώς η διάσταση της δικαιοσύνης προσέδωσε στη δικαιοδοτική λειτουργία ιδιαίτερο ρόλο στην ελεγκτική, δηλαδή στη δημοκρατική και δικαιοκρατική, λειτουργία της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών.

γ) Τον 20ό αιώνα αρχίζει ιδιαίτερα να αναπτύσσεται και ένα τρίτο πεδίο για τη δικαιοδοτική λειτουργία. Πρόκειται για την ανάπτυξη της λεγόμενης *συνταγματικής δικαιοσύνης*. Τα δικαστήρια εξοπλίζονται από την έννομη τάξη με την εξουσία να *ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων που καλούνται να εφαρμόσουν* (βλ. σήμερα πιά άρθρο 93 § 4 του ισχύοντος ελληνικού Σύνταγματος). Σε αρκετές χώρες (π.χ. Γερμανία, Αυστρία, Ιταλία, Ισπανία) λειτουργούν ειδικά δικαστήρια, τα «Συνταγματικά Δικαστήρια», των οποίων η δικαιοδοσία συνίσταται στον έλεγχο της συνταγματικότητας τόσο των πράξεων της εκτελεστικής όσο και των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας (βλ. παρακάτω § 22, IV).

7. Το *θεσμικό νόημα* που έχει η δικαστική λειτουργία στο πλαίσιο του Σύνταγματος, και ειδικότερα στο πλαίσιο της *δημοκρατικής και δικαιοκρατικής αρχής*, ολοκληρώνεται από μια δέσμη συνταγματικών διατάξεων. Έτσι:

α) Τα δικαστήρια, που έχουν το μονοπώλιο της απονομής της δικαιοσύνης, συγκροτούνται κατά το άρθρο 87 § 1 (μόνο) από *τακτικούς δικαστές*, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία, δηλαδή μπορούν να λειτουργούν ως αμερόληπτοι *τρίτοι* (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 24, III-VI). Το ισχύον Σύνταγμα διαφέρει σαφώς και ως προς το σημείο αυτό από το Σύνταγμα του 1952, το οποίο στο αντίστοιχο άρθρο 87 § 1 όριζε ότι «η δικαιοσύνη απονέμεται υπό δικαστών διορισμένων υπό του Βασιλέως κατά νόμον ορίζοντα και τα προϊόντα αυτών».

β) Οι δικαστές καλούνται —όπως θα δούμε πιο διεξοδικά και παρακάτω (§ 22, IV)— *να προασπίζονται τη συνταγματική τάξη*. Έτσι, κατά το άρθρο 87 § 2 «οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υπο-

χρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Η διάταξη αυτή εκφράζει και μια ιστορική κρίση για το παρελθόν, όπου το πραξικόπημα της 21 Απριλίου 1967 στηρίχτηκε κατά πολύ και στις υπηρεσίες που του προσέφεραν πολλοί ανώτατοι δικαστές. Η διάταξη όμως μεριμνά κυρίως για το μέλλον και ενισχύει τον δικαστή ως προστάτη της συνταγματικής τάξης, αφού τον αποδεσμεύει από την υποχρέωση υπακοής και εφαρμογής κανόνων που δεν διαθέτουν δημοκρατική νομιμοποίηση.

γ) Η *έννομη προστασία από τα δικαστήρια* δεν αποτελεί μόνο αντικειμενική οργανωτική υποχρέωση της πολιτείας αλλά και *θεμελιώδες δικαίωμα του «καθένα»* κατά το άρθρο 20 § 1 (βλ. παρακάτω IV).

δ) Ο *νόμιμος δικαστής*, όπως θα δούμε παρακάτω πιά διεξοδικά (βλ. V), αποτελεί την κατά το άρθρο 8 § 1 εγγύηση για κάθε άνθρωπο που υπόκειται στην ελληνική έννομη τάξη.

8. Στο σημείο αυτό πρέπει να τεθεί το κρίσιμο ερώτημα, ποια είναι η δημοκρατική νομιμοποίηση τόσο των δικαστικών λειτουργιών όσο και της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Το ερώτημα αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα, στο μέτρο που η δικαιοδοτική λειτουργία δεν περιορίζεται μόνο —όπως μόλις σημειώθηκε— στην εφαρμογή των κανόνων του δικαίου αλλά, από τη φύση τόσο του ίδιου του δικαίου όσο και του δικαιοδοτικού λειτουργήματος, σε αρκετές περιπτώσεις, *δημιουργεί δίκαιο*. Αυτό συμβαίνει όταν για την εκδίκηση μιας υπόθεσης δεν αρκεί η απλή υπαγωγή των πραγματικών γεγονότων στον κανόνα του δικαίου αλλά απαιτείται η ερμηνευτική *εξειδίκευση* ενός κανόνα ή η ερμηνευτική *συναγωγή* ενός (νέου) κανόνα. Το Συνταγματικό Δικαστήριο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (βλ. π.χ. τ. 3, σ. 225, 243) θεωρεί τη δημοκρατική νομιμοποίηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας ως συντρέχουσα, αφού η δικαστική δημιουργία κανόνων δικαίου θεωρείται «παραδοσιακό και μόνιμα υλοποιούμενο έργο των δικαστηρίων». Στη Γερμανία, το ισχύον δίκαιο διευκολύνει τη διάγνωση μιας δημοκρατικής νομιμοποίησης των δικαστών, στο μέτρο που στη διαδικασία επιλογής τους —είναι χαρακτηριστικό ότι στο γερμανικό δίκαιο γίνεται λόγος για *εκλογή* δικαστών— *μετέχει το Κοινοβούλιο* (βλ. άρθρο 95 § 2 του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης, και, γενικά, R. WASSERMANN, *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, 1989, παρατ. 17 στο άρθρο 92, σ. 954). Στο ελληνικό δίκαιο, οι σχετικές ρυθμίσεις δεν επιτρέπουν να γίνεται λόγος για μια δημοκρατική νομιμοποίηση των δικαστών που να στηρίζεται στον τρόπο επιλογής τους, εκτός από τις προαγωγές στις θέσεις του προέδρου και των αντιπροέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Α-

ρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και του εισαγγελέα και των αντεισαγγελέων του Αρείου Πάγου, που ενεργούνται με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου από το Υπουργικό Συμβούλιο. Ο τρόπος της επιλογής και η σχετική πρακτική έχουν όμως δημιουργήσει αμφισβητήσεις ως προς τις επιπτώσεις αυτών των προαγωγών στην ανεξαρτησία της δικαιοσύνης. Γι' αυτό και επαφίεται στη δικαιοσύνη και κοινωνική, δηλαδή στην πολιτική, ευαισθησία του δικαστή να επιδιώκει τη νομιμοποίησή του μέσα από μια *αξιόπιστη* απονομή της δικαιοσύνης.

9. Ένα ιδιαίτερο *πολιτειακό χαρακτηριστικό* του δικαστικού λειτουργήματος προκύπτει από τα όσα ήδη επισημάνθηκαν και σε συνάρτηση πάντοτε με τη διαφορά του σε σχέση με τις δύο *πολιτικές λειτουργίες*. Ενώ δηλαδή οι δύο πολιτικές λειτουργίες, η νομοθετική και η εκτελεστική, υπόκεινται σε μια *τελική κρίση* που είναι η κρίση του εκλογικού σώματος, για τη δικαστική λειτουργία δεν προβλέπεται *τελική κρίση*. Ενώ δηλαδή το Σύνταγμα αναθέτει στους δικαστές *την απονομή του δικαίου*, η νομολογία, πάντως, των ανώτατων δικαστηρίων, στην κορυφαία της μορφή, *δεν ελέγχεται* για το κατά πόσον τήρησε το δίκαιο. Έτσι, το οξύ ερώτημα που διατύπωσε ο JUVENALIS, «*quis custodiet ipsos custodes?*» (ποιός φυλάει αυτούς τους φύλακες;) —βλ. SATIRA, VI, 347 και, αντί πολλών, με πλούσια βιβλιογραφία, M. RHEINSTEIN, «*Wer wacht über die Wächter?*», *JuS* 1974, σ. 409 επ.— παραμένει πάντοτε επίκαιρο. Οι *πολιτικές επιλογές* της Βουλής, της Κυβέρνησης και του Προέδρου της Δημοκρατίας κρίνονται με το τέλος της θητείας τους, ενώ η *ερμηνεία του δικαίου*, δηλαδή η απονομή της δικαιοσύνης, τελικά δεν ελέγχεται. Αυτό καθιστά το πρόβλημα της *νομιμοποίησης* της δικαστικής λειτουργίας ακόμη πιο σημαντικό. Η αναζήτηση αυτής της νομιμοποίησης δεν μπορεί να κινηθεί παρά προς την κατεύθυνση της αποδοχής της πολιτειακής ανάγκης, οι δικαστικές αποφάσεις να επικοινωνούν με την περί δικαίου συνείδηση της κοινωνίας.

10. Με βάση το νόημα που προσδίνει το Σύνταγμα στην *απονομή της δικαιοσύνης*, ως περιεχόμενο της δικαιοδοτικής λειτουργίας της πολιτείας, εξετάζονται στη συνέχεια οι *ειδικότερες συνταγματικές ρυθμίσεις* που αφορούν τα δικαστήρια και τους δικαστικούς λειτουργούς. Οι ρυθμίσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται ως *νομικές εξασφαλίσεις* της δικαιοδοτικής λειτουργίας, δηλαδή της «τήρησης, της συγκεκριμενοποίησης και της παραπέρα διάπλασης του δικαίου» (K. HESSE, *Grundzüge*, αριθμ. 348). Ο ερμηνευτής αυτών των κανόνων έχει ως τελολογικό κριτήριο την αρχή

του κράτους δικαίου και τη δημοκρατική αρχή. Οι συνταγματικές αυτές ρυθμίσεις μπορούν να διακριθούν σε δύο βασικές κατηγορίες:

α) Από τη μια θεσπίζονται ρυθμίσεις οργανωτικές που αφορούν τόσο τη λειτουργία των δικαστηρίων (βλ. παρακάτω §§ 22 και 23) όσο και το νομικό καθεστώς που διέπει τους δικαστικούς λειτουργούς (βλ. παρακάτω § 24).

β) Από την άλλη, η δικαστική λειτουργία είναι και περιεχόμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων, του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας και του δικαιώματος για τον νόμιμο δικαστή.

γ) Στη συνέχεια εξετάζουμε τα δύο αυτά θεμελιώδη δικαιώματα (παρακάτω IV και V) και κατόπιν τις οργανωτικές ρυθμίσεις του Συντάγματος (βλ. παρακάτω §§ 22, 23 και 24).

IV. Το δικαίωμα στη δικαστική προστασία

1. Η κατανόηση της δικαιοδοτικής λειτουργίας ως απονομής της δικαιοσύνης προϋποθέτει και την εξέτασή της όχι μόνο στην αντικειμενική, δηλαδή στη θεσμική της, υπόσταση (βλ. παραπάνω III), αλλά και στην υπόστασή της ως περιεχόμενο θεμελιωδών δικαιωμάτων που θεσπίζει το Σύνταγμα. Το άρθρο 20 § 1 ορίζει: «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 ο νόμος ορίζει». Με το άρθρο αυτό αναδεικνύεται η *προστατευτική λειτουργία* της απονομής της δικαιοσύνης και ολοκληρώνεται η *δικαιοκρατική της αποστολή*, όπως θεσμικά προσδιορίζεται στο άρθρο 87 § 1. Συναφή διάταξη προς το άρθρο 20 § 1 περιέχει το άρθρο 8 § 1, κατά το οποίο «κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του τον δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος». Καθένας δεν έχει δηλαδή μόνο το δικαίωμα να αξιώσει από τα *δικαστήρια* έννομη προστασία (άρθρο 20 § 1), αλλά έχει επίσης το δικαίωμα να αξιώσει να δικαστεί από τον δικαστή που είναι αρμόδιος για την περίπτωση του κατά τους νόμους, δηλαδή από τον «φυσικό» —νόμιμο— του δικαστή.

2. Η διεξοδική εξέταση των δύο αυτών διατάξεων θα μπορούσε και να επιφυλαχτεί για τις αναπτύξεις του τρίτου τόμου, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, τχ. II, Ειδικό Μέρος. Υπέρ όμως της ένταξής τους στη θεματική των συνταγματικών πλαισίων της δικαστικής λειτουργίας συνηγορεί το γεγονός

ότι τα δύο αυτά θεμελιώδη δικαιώματα ολοκληρώνουν την εικόνα της δικαιοδοτικής λειτουργίας όπως την εννοεί και την οργανώνει —ως θεσμό αλλά και ως *υποκειμενικό δικαίωμα*— το Σύνταγμα. Στην ενότητα αυτή (IV) εξετάζεται πρώτα το άρθρο 20 § 1 και στην επόμενη (V) το άρθρο 8, που θεσπίζει την αρχή του νόμιμου ή φυσικού δικαστή.

3. Με το *άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος* θεσπίζεται αφ' ενός το *δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας* (εδ. α) και αφ' ετέρου το *δικαίωμα ακρόασης των διαδίκων* (εδ. β). Η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται για πρώτη φορά σε ελληνικό Σύνταγμα, ενώ ανάλογη ρύθμιση προβλέπεται στην *Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* του ΟΗΕ (άρθρο 10), καθώς και στην *Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου* (άρθρο 6 §§ 1 και 3 και άρθρο 13). Το άρθρο 10 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου ορίζει ότι «καθένας έχει δικαίωμα, με πλήρη ισότητα, να εκδικάζεται η υπόθεσή του δίκαια και δημόσια, από δικαστήριο ανεξάρτητο και αμερόληπτο, που θα αποφασίσει είτε για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του, είτε, σε περίπτωση ποινικής διαδικασίας, για το βάσιμο της κατηγορίας που στρέφεται εναντίον του». Και σύμφωνα με το άρθρο 6 § 1 της ΕΣΔΑ «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα η υπόθεσή του να δικαστεί δίκαια, δημόσια και μέσα σε λογική προθεσμία από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που να λειτουργεί νόμιμα και που θα αποφασίσει είτε για τις αμφισβητήσεις για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του αστικής φύσης, είτε για το βάσιμο κάθε εναντίον του κατηγορίας ποινικής φύσης...». Το άρθρο 20 § 1 εμπνεύστηκε από την αντίστοιχη ρύθμιση του Θεμελιώδους Νόμου της Βόννης (άρθρο 19 § 4), διαφέρει όμως από το γερμανικό του πρότυπο στο βαθμό που στον Θεμελιώδη Νόμο το συνταγματικό δικαίωμα δικαστικής προστασίας παρέχεται μόνο για τις περιπτώσεις όπου η προσβολή του δικαιώματος προκλήθηκε από τη δημόσια εξουσία.

4. Με το *δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας* του άρθρου 20 § 1 εδ. α του Συντάγματος θεσπίζεται το δικαίωμα *προσφυγής στα δικαστήρια*, το δικαίωμα δηλαδή να κινήσει κανείς τη δικαστική διαδικασία για την απονομή της δικαιοσύνης, όταν θεωρεί ότι *θίγονται δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του* (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1206, Νο1519, σ. 1207, Νο 1521). Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας προϋποθέτει —ως αναγκαία συστατικά του στοιχεία— την *ύπαρξη ενός δικαιοδοτικού μηχανισμού*, την *ακόλυτη πρόσβαση* σε αυτόν, καθώς και την *έκδοση απόφασης*, την απάντηση δηλαδή του δικαστηρίου στην αίτηση για δικαστική προστασία (βλ.

Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 5 επ.). Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας περιλαμβάνει την έκδοση απόφασης, με την οποία το δικαστήριο επιλύει τη συγκεκριμένη διαφορά, δεν περιλαμβάνει όμως και την έκδοση ευνοϊκής για τον αιτούντα απόφασης: το δικαίωμα δικαστικής προστασίας αποτελεί δηλαδή *δικονομικό δικαίωμα*, διάφορο από το επίδικο *ουσιαστικό* δικαίωμα, για την προστασία του οποίου αναγνωρίζεται άλλωστε το δικαίωμα προσφυγής στα δικαστήρια (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 41, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1206, Νο 1519).

5. Γίνεται δεκτό από τη σύγχρονη θεωρία ότι η κατοχύρωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας δεν εξαντλείται στην ύπαρξη ενός δικαιοδοτικού μηχανισμού, στην ακώλυτη πρόσβαση σε αυτόν και στην έκδοση απόφασης, αλλά πρέπει επιπλέον η οργάνωση των ένδικων βοηθημάτων και η διεξαγωγή της δίκης να υπακούουν σε ορισμένα κριτήρια που να διασφαλίζουν *πλήρη και αποτελεσματική* δικαστική προστασία. Αυτό σημαίνει, μεταξύ άλλων, ότι δικαστική προστασία πρέπει να παρέχεται για *κάθε διαφορά* (πρόβλημα γεννιέται στο σημείο αυτό από τη νομοθετική απαγόρευση ελέγχου των «κυβερνητικών πράξεων»: βλ. αντί άλλων, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 57 επ.). Σημαίνει επίσης ότι η μορφή της δικαστικής προστασίας που παρέχεται πρέπει να είναι *κατάλληλη*, ανάλογα με το είδος της διαφοράς. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι η αξίωση δικαστικής προστασίας δεν πληρούται μόνο με την πρόβλεψη των διαδικασιών εκείνων που αποσκοπούν στη *δεσμευτική διάγνωση* της διαφοράς (οριστική δικαστική προστασία), αλλά και με τη θέσπιση διαδικασιών που αποσκοπούν στην *προσωρινή εξασφάλιση ή ρύθμιση* του επίδικου δικαιώματος, ώστε να αποτρέπεται η από τα πράγματα ματαίωση της προστασίας του επίδικου δικαιώματος εκεί όπου η εκδίκαση της ουσίας προβλέπεται να καθυστερήσει (προσωρινή δικαστική προστασία: ασφαλιστικά μέτρα, αναστολή εκτέλεσης). Με το ίδιο πνεύμα γίνεται δεκτό ότι η δικαστική προστασία θα ήταν ελλιπής αν δεν περιλάμβανε και τη δυνατότητα υλοποίησης της δικαστικής απόφασης για το επίδικο δικαίωμα, με τη διαδικασία της *αναγκαστικής εκτέλεσης* (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1208-1211, Νο 1522-1526, Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 47 επ., Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 9, Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, σ. 153 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 52 επ.). Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη πάντως, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 § 1 δεν περιλαμβάνει και την υποχρεωτική θέσπιση δύο ή περισσότερων βαθμών δικαιοδοσίας (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1215, Νο 1533, *contra* Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, σ. 259 επ.).

6. Την έννοια της *πλήρους και αποτελεσματικής* δικαστικής προστασίας

ολοκληρώνουν και ορισμένες αρχές που αναφέρονται στη διαδικασία διεξαγωγής της δίκης. Η οργάνωση της δίκης πρέπει να διασφαλίζει δύο τελικά συγκρουόμενες αρχές: αφ' ενός, πρέπει να ανταποκρίνεται στην αξίωση εκδίκασης της διαφοράς μέσα σε *εύλογο χρόνο* (πρβλ. άρθρο 6 § 1 της ΕΣΔΑ και βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1208, Νο 1523, Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 8-9), αφ' ετέρου, πρέπει να εμπεριέχει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις που εγγυώνται την «ορθότητα» της δικαστικής απόφασης και τη *χρηστή διεξαγωγή της δίκης* (βλ. Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 8-9, Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, σ. 213 επ., Α. ΚΑΡΡΑΣ, σ. 7 επ.). Σκοπός του δικαιώματος παροχής δικαστικής προστασίας είναι η απονομή δικαιοσύνης, η έκδοση δηλαδή μιας «αντικειμενικά ορθής» απόφασης. Η «ορθότητα» όμως της δικαστικής απόφασης δύσκολα εντοπίζεται στην ουσιαστική κρίση του δικαστή, διότι η κρίση αυτή προκύπτει από την αξιολόγηση πραγματικών περιστατικών και από την ερμηνεία κανόνων δικαίου, χωρίς να είναι πάντοτε εφικτή η μία και μόνη ερμηνευτική εκδοχή (βλ. αντί άλλων, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Η ερμηνεία του Συντάγματος μεταξύ νομικής δογματικής και επιστημολογικής ελικρίνειας», ΝοΒ 34 (1986), σ. 1529 επ., ειδικά σ. 1531, 1532). Έτσι, η «ορθότητα» της δικαστικής απόφασης αξιολογείται σε σημαντικό βαθμό με διαδικαστικά κριτήρια, δηλαδή με διαδικαστικές ή οργανικές εγγυήσεις που διασφαλίζουν την «αντικειμενικότητα» της δικαστικής κρίσης, πιο σωστά: την αμεροληψία του δικαστή, καθώς και τη διαφάνεια και τον έλεγχο της δικαστικής κρίσης. Η κατοχύρωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 § 1 εδ. α του Συντάγματος τελεί επομένως σε συνάρτηση με την κατοχύρωση από το Σύνταγμα ενός συστήματος εγγυήσεων με τις οποίες περιβάλλεται η απονομή της δικαιοσύνης. Πρόκειται, πρώτον, για την εγγύηση της *λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας* των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω § 24, III-VI), δεύτερον, για την εξασφάλιση της *διαφάνειας της δίκης* (βλ. § 22, III) που εξειδικεύεται στις αρχές της δημοσιότητας των συνεδριάσεων, της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων και της δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας, και, τρίτον, για το δικαίωμα ακρόασης των διαδίκων (βλ. παρακάτω 7).

7. Άμεση είναι η σχέση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας και του *δικαιώματος ακρόασης των διαδίκων* που καταγράφεται ρητά στο άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, εκείνος που αιτείται τη δικαστική προστασία (εδ. α) έχει και το δικαίωμα να αναπτύξει ενώπιον του δικαστηρίου τις απόψεις του για τα θιγόμενα δικαιώματα ή συμφέροντά του (εδ. β).

α) Όπως ήδη τονίστηκε (βλ. παραπάνω 6), το δικαίωμα δικαστικής α-

κρόασης του εδ. β του άρθρου 20 § 1 περιλαμβάνεται ήδη στο δικαίωμα δικαστικής προστασίας του εδ. α, στο μέτρο που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Η ρητή πρόβλεψή του στο Σύνταγμα δηλώνει την πρωταρχική του σημασία για την πραγμάτωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

β) Το δικαίωμα ακρόασης των διαδίκων σημαίνει *για τον διάδικο*, δυνατότητα να εκθέτει στο δικαστήριο το αίτημά του, τα πραγματικά γεγονότα και τα αποδεικτικά μέσα, να αναπτύσσει τους νομικούς ισχυρισμούς του, να λαμβάνει γνώση των πραγματικών και νομικών ισχυρισμών του αντίδικου και να επηρεάζει τη διαμόρφωση των εκδιδόμενων αποφάσεων (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Τα συνταγματικά θεμέλια της δικαστικής προστασίας*, σ. 196). *Για το δικαστήριο*, το δικαίωμα αυτό σημαίνει την υποχρέωση του δικαστή να εξετάζει και να αξιολογεί τους πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς των διαδίκων και να απαντά σε αυτούς με την απόφασή του, καθώς και την υποχρέωσή του να *μη* στηρίζει την κρίση του σε πραγματικά περιστατικά και αποδεικτικά στοιχεία *για τα οποία δεν είχαν τη δυνατότητα οι διάδικοι να αναπτύξουν τις απόψεις τους* (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 45, Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 11, 12).

γ) Η δικονομική θεωρία διακρίνει μεταξύ *θετικής και αρνητικής λειτουργίας* της δικαστικής ακρόασης: η θετική λειτουργία σημαίνει την ενεργό συμμετοχή των διαδίκων στη διαμόρφωση της διαδικασίας, ενώ η αρνητική λειτουργία σημαίνει την αδυναμία του δικαστή να λάβει υπ' όψη του πραγματικά περιστατικά και αποδεικτικά στοιχεία που δεν έχουν προηγουμένως τεθεί υπόψη των διαδίκων (βλ. Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 25 και τις εκεί παραπομπές σε θεωρία και νομολογία). Έτσι, το δικαίωμα ακρόασης των διαδίκων συμβάλλει στην ουσιαστικοποίηση της παροχής δικαστικής προστασίας, εφ' όσον η *τυπική* δυνατότητα του ατόμου να προσφύγει στο δικαστήριο, όταν θίγονται δικαιώματα ή έννομα συμφέροντά του, συμπληρώνεται από τη δυνατότητα που του παρέχεται να αναπτύξει και να υποστηρίξει *κατ' ουσίαν* τις απόψεις του ως προς αυτά και από την υποχρέωση του δικαστηρίου να εξετάσει *κατ' ουσίαν* του ισχυρισμούς του (πρβλ. Π. ΜΠΕΡΝΙΤΣΑΣ, «Το δικαίωμα ακρόασεως», *EEN* 1987, σ. 228-232, ειδικά σ. 228).

δ) Είναι προφανές ότι το δικαίωμα δικαστικής ακρόασης σημαίνει την «εκατέρωθεν» ακρόαση των διαδίκων· κατοχυρώνεται, δηλαδή, όχι μόνον υπέρ εκείνου που είχε την πρωτοβουλία να προσφύγει στο δικαστήριο, αλλά και υπέρ εκείνου, έναντι του οποίου ζητείται η δικαστική προστασία (βλ. Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 30 επ.).

ε) Τέλος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το πεδίο προστασίας του δικαιώμα-

τος ακρόασης των διαδίκων δεν εξαντλείται στην υποχρέωση κλήτευσης των διαδίκων, αλλά καταλαμβάνει *όλα τα στάδια της διαδικασίας*, έως την έκδοση της απόφασης και πρέπει πάντως να παρέχεται *πριν από την έκδοση της απόφασης ή πριν από οποιαδήποτε δεσμευτική ενέργεια του δικαστηρίου* (βλ. Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 12 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 46).

8. Το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος κατοχυρώνει το δικαίωμα έννομης προστασίας από τα *δικαστήρια*. Κατοχυρώνει δηλαδή μια συγκεκριμένη μορφή έννομης προστασίας, τη *δικαστική προστασία*, η οποία διαφέρει από άλλες μορφές έννομης προστασίας που παρέχεται π.χ. από διοικητικά όργανα (ενδικοφανής ή ιεραρχική προσφυγή) ή με διαιτησία. Το Σύνταγμα δεν απαγορεύει την επίλυση μιας διαφοράς από μη δικαστικά όργανα, απαγορεύει όμως την *υποκατάσταση* της δυνατότητας δικαστικής επίλυσης της διαφοράς με μη δικαστικές μορφές. Με άλλα λόγια, το Σύνταγμα επιτάσσει τη *δυνατότητα* πρόσβασης στα *δικαστήρια* για *κάθε* διαφορά.

[Στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης, δεν μπορούμε να εισέλθουμε στα προβλήματα που γεννά ο θεσμός της διαιτησίας μετά τη θέσπιση του άρθρου 20 § 1. Πάντως θα πρέπει να ερευνηθεί μήπως το άρθρο 20 § 1 επιβάλλει να δεχτούμε ότι και κάθε διαιτητική απόφαση, τουλάχιστον ως προς ορισμένα νομικά ζητήματα, θα πρέπει να μπορεί να αχθεί ενώπιον κρατικού δικαστηρίου.]

Ζητούμενο είναι ασφαλώς πότε ένα όργανο αποτελεί δικαστήριο κατά την έννοια του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος. *Κριτήριο* για το χαρακτηρισμό ενός οργάνου ως δικαστικού παρέχεται, όπως ήδη τονίστηκε (βλ. ΙΙΙ, ειδικά 2 και 7), από το ίδιο το Σύνταγμα και ειδικότερα από το άρθρο 87 § 1, σύμφωνα με το οποίο «η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Εύλογα γίνεται επομένως δεκτό ότι δικαστήρια κατά την έννοια του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος είναι μόνο τα κρατικά δικαστήρια και, συγκεκριμένα, τα ελληνικά δικαστήρια (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1214, Νο 1530-1532).

9. Το γεγονός ότι το Σύνταγμα δεν αρκείται σε οποιαδήποτε μορφή έννομης προστασίας αλλά επιτάσσει ειδικώς τη *δικαστική* προστασία, τονίζει τη δικαιολογητική βάση των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης (για τη νομική θεμελίωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας βλ. τη διεξοδική ανάπτυξη του Ν. ΚΛΑΜΑΡΗ, σ. 64 επ.). Η αρχή στην οποία ανάγεται και από την οποία εκπορεύεται το άρθρο 20 § 1 είναι η

αρχή του κράτους δικαίου (βλ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 393, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σ. 596, Κ. ΛΑΜΠΡΑΚΗΣ, σ. 616-618, Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 40, Χ. ΑΠΑΛΛΑΓΑΚΗ, σ. 23, Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, σ. 103 επ.). Πραγματικά, στην έννοια του κράτους δικαίου όπως ιστορικά διαμορφώθηκε και κατοχυρώνεται στα σύγχρονα Συντάγματα ανήκει η δυνατότητα που έχει το άτομο, όταν τα δικαιώματά του παραβιάζονται από την κρατική εξουσία (κατ' αρχήν την εκτελεστική αλλά και τη νομοθετική), να διεκδικήσει την ικανοποίησή τους ενώπιον δικαστικών οργάνων, δηλαδή οργάνων που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία έναντι της κρατικής εξουσίας (βλ. και παραπάνω § 11, ΙΙΙ).

10. Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και ιδιαιτέρως το δικαίωμα δικαστικής ακρόασης αποτελούν έκφραση και μιας άλλης συνταγματικής αρχής, της *αρχής του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας* που κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 § 1 (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 40, Α. ΚΑΡΡΑΣ, σ. 7). Τέλος, το δικαίωμα δικαστικής ακρόασης, εφ' όσον εμπεριέχει το δικαίωμα της εκατέρωθεν ακρόασεως των διαδίκων, πραγματώνει και την *αρχή της ισότητας* που κατοχυρώνεται στο άρθρο 4 § 1 του Συντάγματος (βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (Κατά το Σύνταγμα του 1975)*, τ. Α', ¹²1983, σ. 388).

11. Η αναγωγή στην αρχή του σεβασμού της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και στην αρχή της ισότητας, αρχές που συμπληρώνουν το νόημα της δικαιοκρατικής αρχής, δεν εξαντλεί όμως το ζήτημα της θεμελίωσης των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης.

α) Η αρχή του κράτους δικαίου συνδέει τα δικαιώματα αυτά τόσο με το σύστημα προστασίας των θεμελιωδών —υποκειμενικών— δικαιωμάτων, όσο και με την σύμφωνα με το —αντικειμενικό— *δίκαιο* λειτουργία της κρατικής εξουσίας. Επίσης, από το άρθρο 20 § 1 προκύπτει, όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω 3, 4), πως το δικαίωμα δικαστικής προστασίας και ακρόασης αποσκοπεί στη διασφάλιση *όλων των ουσιαστικών δικαιωμάτων και συμφερόντων*, δηλαδή τόσο των δημοσίων όσο και των ιδιωτικών (βλ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 401, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σ. 607). Σκοπός της διάταξης του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος δεν είναι επομένως μόνον η ενίσχυση της προστασίας των ουσιαστικών εν γένει δικαιωμάτων, αλλά και η επιβολή μιας δίκαιης έννομης τάξης. Υπό το τελευταίο αυτό πρίσμα, τα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και ακρόασης συνδέονται και με την έννοια της *απονομής της δικαιοσύνης*, δηλαδή με την ίδια τη *δικαιοδοτική λειτουργία*.

β) Από τις παραπάνω παρατηρήσεις συνάγεται ότι η κατά το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος παροχή δικαστικής προστασίας και η προηγούμενη ακρόαση των διαδικών έχουν *διττή νομική φύση*: αποτελούν όχι μόνο *θεμελιώδη δικαιώματα* (βλ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 399 επ., Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σ. 599, Κ. ΛΑΜΠΡΑΚΗΣ, σ. 622 επ., Γ. ΜΗΤΣΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 61, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 116 επ., Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1206, 1207, Νο 1519, Κ. ΜΠΕΝΣ, *Εισαγωγή*, σ. 41, 42, Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 23 επ.· πρβλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 635 επ.), αλλά και *συνταγματικές αρχές, δηλαδή θεσμικές εγγυήσεις οργάνωσης και λειτουργίας της δικαιοσύνης* (βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 637 επ. και Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 402, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, ό.π., Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, ό.π. Οι Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 127, Κ. ΛΑΜΠΡΑΚΗΣ, σ. 624, κάνουν λόγο για «εγγύηση θεσμού»).

12. Μολοντί ιστορικοπολιτικά τα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και ακρόασης συνδέονται με την έννοια του κράτους δικαίου και επομένως με τα ατομικά δικαιώματα, η ανάλυση της έννομης αξίωσης που εμπεριέχουν τα συνδέει υπό μία έννοια και με την κατηγορία των *κοινωνικών δικαιωμάτων*.

α) Η υλοποίηση των δικαιωμάτων αυτών προϋποθέτει τη θετική παρέμβαση του κράτους, που πρέπει να μεριμνήσει για τη θέσπιση ενός δικαιοδοτικού μηχανισμού και την κατοχύρωση των απαιτούμενων διαδικαστικών εγγυήσεων (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Ι. Γενικό Μέρος, σ. 204, 205, Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 400, Κ. ΛΑΜΠΡΑΚΗΣ, σ. 623, Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 23). Υποχρέωση να προβεί σε θετικές ενέργειες έχει άλλωστε και ο δικαστής, ιδιαιτέρως ως προς την πραγμάτωση του δικαιώματος ακρόασης των διαδικών (βλ. Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 24). Η προστασία των ατομικών δικαιωμάτων αποτελεί όμως *«παρεπόμενη λειτουργία»* των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης (βλ. Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, σ. 400), εφ' όσον αποσκοπούν στην προστασία των ουσιαστικών εν γένει δικαιωμάτων του ατόμου. Προβάλλεται πάντως ότι τα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και ακρόασης συμπληρώνονται και με ένα *ατομικό δικαίωμα* «που αντιστοιχεί στην υποχρέωση του κράτους να απέχει με κάθε τρόπο από την οποιαδήποτε παράνομη παρεμπόδιση της λειτουργίας του συνταγματικά εγγυημένου θεσμού της δικαστικής προστασίας» (Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 126) και ακρόασης.

β) Η φύση της δικαστικής προστασίας και ακρόασης ως θεμελιωδών δικαιωμάτων εξηγεί και το γεγονός ότι η *άσκηση* των δικαιωμάτων αυτών είναι *δυννητική* για το φορέα τους (έτσι: εκούσια διαιτησία, ερημοδικία). Άλλο είναι όμως το ζήτημα της παραίτησης από τα δικαιώματα αυτά (βλ.

για την παραίτηση από θεμελιώδες δικαίωμα, τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Ι. Γενικό Μέρος, σ. 286 επ.).

13. Η πρωταρχική σημασία του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος επιβεβαιώνεται και από το γεγονός ότι η διάταξη αυτή δεν περιλαμβάνεται σε εκείνες που μπορεί να *ανασταλούν* στο πλαίσιο του άρθρου 48 του Συντάγματος. Η σύνδεση του άρθρου 20 § 1 με την έννοια της δικαστικής λειτουργίας και την αρχή του κράτους δικαίου θέτει άλλωστε το ερώτημα αν η διάταξη αυτή ανήκει στις διατάξεις του Συντάγματος που απαγορεύεται να αναθεωρηθούν κατά το άρθρο 110 § 1 (για το ζήτημα αυτό βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, 1985, σ. 105 επ., Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 129, Κ. ΜΠΕΝΣ, *Εισαγωγή*, σ. 42).

14. Τα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και ακρόασης κατοχυρώνονται στο άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος «υπό την επιφύλαξη του νόμου». Με τη ρητή αναφορά της ρήτρας «ως νόμος ορίζει», ο συντακτικός νομοθέτης εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να ρυθμίσει, δηλαδή να συγκεκριμενοποιήσει και να εξειδικεύσει τα δικαιώματα αυτά. Βάσει της ρήτρας αυτής, ο *δικονομικός νομοθέτης* εξουσιοδοτείται να προβλέψει τις θεσμικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις που είναι απαραίτητες για την άσκηση των δικαιωμάτων αυτών και την υλοποίηση των συναφών συνταγματικών αρχών (για τη ρυθμιστική παρέμβαση του κοινού νομοθέτη στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Ι. Γενικό Μέρος, σ. 230 επ.). Η ανάπτυξη των ρυθμίσεων, με τις οποίες οι δικονομικοί νόμοι συγκεκριμενοποιούν και εξειδικεύουν το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος, καθορίζουν δηλαδή τα όργανα, τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία παροχής δικαστικής προστασίας και ακρόασης των διαδίκων, ανήκει στο πεδίο του δικονομικού δικαίου και υπερβαίνει ασφαλώς τα όρια του έργου αυτού. Περιοριζόμαστε εδώ σε ορισμένες μόνο παρατηρήσεις σχετικά με τα όρια της παρέμβασης του κοινού νομοθέτη.

[Για την ειδικότερη ανάπτυξη περιπτώσεων όπου δικονομικές ρυθμίσεις κρίνονται προβληματικές ως προς το άρθρο 20 § 1 του Συντάγματος (βλ. ενδεικτικά Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1207 επ., Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 297 επ., Νο 1-15, Ι. ΣΑΡΜΑΣ, *Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, 1990, σ. 653 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 54 επ., Ι. ΨΩΜΑΣ, σ. 565 επ., Χ. ΑΠΑΛΑΓΑΚΗ, σ. 51 επ.)]

α) Όταν η παρέμβαση του κοινού νομοθέτη είναι καθαρά *ρυθμιστική*, περιορίζεται δηλαδή στη συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση του πεδίου

προστασίας του άρθρου 20 § 1 χωρίς να εισάγει περιορισμούς, θα πρέπει να γίνει δεκτό το εξής: από τη διττή νομική φύση της δικαστικής προστασίας και ακρόασης, ως θεμελιωδών δικαιωμάτων και ως θεσμικών εγγυήσεων οργάνωσης και λειτουργίας της δικαιοσύνης, συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης *υποχρεούται* να διασφαλίσει την όσο το δυνατόν πληρέστερη και αποτελεσματικότερη άσκηση των δικαιωμάτων αυτών, καθώς και την πραγμάτωση του κανονιστικού περιεχομένου της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 20 § 1 (βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σ. 606, 607, Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 632, 633).

β) Κατά την υλοποίηση της υποχρέωσης αυτής, ο κοινός νομοθέτης έχει τη *διακριτική ευχέρεια* να προσαρμόσει τις ρυθμίσεις στις εκάστοτε κοινωνικοπολιτικές αντιλήψεις και συνθήκες για την οργάνωση και λειτουργία της δικαιοσύνης, καθώς και στις συγκεκριμένες ανάγκες κάθε είδους διαφοράς, με όριο την τήρηση των συναφών συνταγματικών διατάξεων και δικαιωμάτων (βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, σ. 633 επ.).

γ) Με την *παρέμβασή του* ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να *περιορίσει* τα δικαιώματα δικαστικής προστασίας και ακρόασης του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος (βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, σ. 607, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1206, Νο 1519, Κ. ΜΠΕΝΣ, *Εισαγωγή*, σ. 43, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 54). Κρίσιμες είναι στο σημείο αυτό ορισμένες αποσαφηνίσεις:

αα) Σύμφωνα με τη γενική θεωρία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, η περιοριστική παρέμβαση του κοινού νομοθέτη στο πεδίο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων πρέπει, για να είναι συνταγματικά θεμιτή, να έχει ως σκοπό είτε την προστασία του κοινωνικού συνόλου (π.χ. δημόσιο συμφέρον, δημόσια τάξη και ασφάλεια) είτε την προστασία των δικαιωμάτων των άλλων, να πληροί την αρχή της αναλογικότητας μεταξύ του περιοριστικού μέτρου και του σκοπού που προορίζεται να εξυπηρετεί ο περιορισμός και να μην παραβιάζει τον ουσιαστικό πυρήνα του θεμελιώδους δικαιώματος (βλ. τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Ι. Γενικό Μέρος, σ. 245 επ. όπου και αναφορά στη νομολογία).

ββ) Έτσι, είναι προφανές ότι η παρέμβαση του κοινού νομοθέτη στο πεδίο προστασίας των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης δεν μπορεί να φθάσει έως την κατάργηση των δικαιωμάτων αυτών ή έως την ουσιαστική αναίρεση της άσκησής τους, γιατί τότε θα παραβίαζε τον ουσιαστικό πυρήνα των δικαιωμάτων αυτών. Στο ίδιο συμπέρασμα οδηγεί και ο χαρακτήρας του άρθρου 20 § 1 του Συντάγματος ως θεμελιώδους δικονομικής αρχής: τέτοια πράξη του νομοθέτη θα παραβίαζε ευθέως αντικειμενικό κανόνα του Συντάγματος και θα ήταν επομένως αντισυνταγματική.

γγ) Στο βαθμό που δεν θίγεται ο ουσιαστικός πυρήνας των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να περιορίζει τα δικαιώματα αυτά αρκεί να πληρούνται σκοπός συνταγματικά θεμιτός και να μην παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας: αυτό σημαίνει, ειδικότερα, ότι ο περιορισμός των δικαιωμάτων δικαστικής προστασίας και ακρόασης είναι συνταγματικά θεμιτός εφ' όσον είναι *αναγκαίος και κατάλληλος* για την απονομή της δικαιοσύνης, *σύμφωνα με τις σχετικές συνταγματικές επιταγές, τις κρατούσες αντιλήψεις ή την ιδιαίτερη φύση του προστατευόμενου ουσιαστικού δικαιώματος*.

δδ) Για τα δικαιώματα που διατυπώνονται στο Σύνταγμα με τρόπο τόσο επιγραμματικό και ελλειπτικό όπως τα δικαιώματα του άρθρου 20 § 1 (ορισμένοι κάνουν λόγο για «στενά προσδιορισμένο δικαίωμα»: βλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, «Τα δικαιώματα του ανθρώπου και ο περιορισμός τους», *ΤοΣ Β* (1976), σ. 93, ειδικά σ. 217, Π. ΜΠΕΡΝΙΤΣΑΣ, *ό.π.*, σ. 229), η διάκριση μεταξύ ρύθμισης και περιορισμού είναι ίσως τελικά ανέφικτη.

V. Η αρχή του «νόμιμου δικαστή»

1. Το σύστημα των εγγυήσεων με τις οποίες το Σύνταγμα περιβάλλει την απονομή της δικαιοσύνης συμπληρώνεται με ένα ακόμα θεμελιώδες δικαίωμα, που θεσπίζεται στο άρθρο 8. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό «κανένας δεν στερείται χωρίς τη θέλησή του το δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος. Δικαστικές επιτροπές και έκτακτα δικαστήρια, με οποιοδήποτε όνομα, δεν επιτρέπεται να συσταθούν». Η δικαστική προστασία δεν διασφαλίζεται μόνο *θετικά*, με την πρόβλεψη δικαστηρίων που να πληρούν τις προϋποθέσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, με την ακώλυτη πρόσβαση σε αυτά και με την έκδοση δικαστικής απόφασης, αλλά και *αρνητικά*, με την απαγόρευση να στερηθεί κανείς τον νόμιμο δικαστή του, δηλαδή ακριβώς εκείνον τον δικαστή που περιβάλλεται με τις συνταγματικές εγγυήσεις απονομής της δικαιοσύνης. Το άρθρο 8 του Συντάγματος κατοχυρώνει στην § 1 το *δικαίωμα του νόμιμου δικαστή* —ή δικαίωμα του φυσικού δικαστή—, ενώ στην § 2 εξειδικεύει το δικαίωμα αυτό, *απαγορεύοντας*, ειδικότερα, *τη σύσταση δικαστικών επιτροπών και εκτάκτων δικαστηρίων*.

2. Σε αντίθεση με τα δικαιώματα του άρθρου 20 § 1, η ιστορία του άρθρου

8 ανάγεται ήδη στη Magna Charta του 1215 και στο Bill of Rights του 1689 και συνδέεται με την κατοχύρωση της *προσωπικής ασφάλειας*. Στην Ελλάδα, το δικαίωμα του νόμιμου δικαστή και η απαγόρευση των δικαστικών επιτροπών και εκτάκτων δικαστηρίων προβλέπονταν ήδη στα Συντάγματα της Επανάστασης (§§ ι' και πα' του Συντάγματος του Άστρους, άρθρα 22 και 138 του Συντάγματος της Τροιζήνας), από το Σύνταγμα δε του 1844 επαναλαμβάνονται με όμοια σχεδόν διατύπωση σε όλα τα Συντάγματα (άρθρο 89 του Συντάγματος του 1844, άρθρα 8 και 91 του Συντάγματος του 1864/1911, άρθρα 8 και 94 του Συντάγματος του 1925, άρθρα 9 και 97 του Συντάγματος του 1927, άρθρο 8 του Συντάγματος του 1952) κατά το πρότυπο των γαλλικών Συνταγματικών Χαρτών του 1814 και του 1830 και του βελγικού Συντάγματος του 1831 (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 211, 212, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου (κατά το Σύνταγμα του 1975)*, τ. Α', 1983), σ. 389 επ.). Η ΕΣΔΑ δεν αναφέρεται ρητώς στο δικαίωμα του νόμιμου δικαστή, προβλέπει όμως γενικώς στο άρθρο 6 § 1 ότι «κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα η υπόθεσή του να δικαστεί δίκαια, δημόσια και μέσα σε λογική προθεσμία από ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο, που να λειτουργεί νόμιμα...».

3. Σύμφωνα με το άρθρο 8 § 1 του Συντάγματος, το δικαίωμα του νόμιμου δικαστή σημαίνει ότι κανείς δεν μπορεί να στερηθεί τον δικαστή που ορίζει γενικώς και *εκ των προτέρων* ο νόμος ως αρμόδιο να δικάσει και κάθε άλλη υπόθεση *όμοια* με τη συγκεκριμένη. Το Σύνταγμα απαγορεύει, δηλαδή, την αφαίρεση μιας υπόθεσης από τον δικαστή που ορίζεται γενικώς ως αρμόδιος από το νόμο και την υπαγωγή της σε δικαστή, που ορίζεται *ειδικά* και *εκ των υστέρων* ως αρμόδιος για να δικάσει τη *συγκεκριμένη* υπόθεση. Σκοπός του δικαιώματος είναι επομένως να αποτρέπονται επεμβάσεις στην απονομή της δικαιοσύνης που θα αφαιρούσαν *ad hoc*, δηλαδή, συγκεκριμένο πρόσωπο ή συγκεκριμένη υπόθεση από τον νόμιμο δικαστή. Σκοπός, δηλαδή, είναι κάθε διαφορά να μπορεί να κριθεί από τον *ανεξάρτητο* και *αμερόληπτο* δικαστή (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 212, 213, 216, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1219, Νο 1537, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 172, 173, Νο 5).

4. Η ιστορία του δικαιώματος για τον νόμιμο δικαστή συνδέει το δικαίωμα αυτό με το δικαίωμα της προσωπικής ασφάλειας και επομένως με την *ποινική δίκη*. Γίνεται όμως σήμερα δεκτό ότι το πεδίο προστασίας του δικαιώματος αυτού καταλαμβάνει όχι μόνο την ποινική δίκη, αλλά και την *πολιτική* και τη *διοικητική*, ακόμα και την *πειθαρχική* δίκη (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 214, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1219, Νο 1537, Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 475,

Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 174, Νο 7 και ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 390, ο οποίος όμως, χωρίς ουσιαστικά επιχειρήματα δεν δέχεται την εφαρμογή του άρθρου 8 στην πειθαρχική δίκη).

5. Τόσο από το σκοπό όσο και από το πεδίο εφαρμογής του δικαιώματος του νόμιμου δικαστή προκύπτει ότι το δικαίωμα αυτό συνδέεται με την έννοια της *απονομής της δικαιοσύνης* κατά το Σύνταγμα και διαπλέκεται, κατά συνέπεια, με το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, τη δικαστική ανεξαρτησία και, γενικότερα, όλες τις συνταγματικές εγγυήσεις με τις οποίες περιβάλλεται κατά το Σύνταγμα η δικαστική λειτουργία. Η θεμελίωσή του βρίσκεται επομένως τόσο στην *αρχή του κράτους δικαίου*, όσο και στην *αρχή της ανθρώπινης αξιοπρέπειας* (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 39), καθώς και στην *προστασία των ουσιαστικών εν γένει δικαιωμάτων*. Ειδικότερα, εφ' όσον επιτάσσει ίση δικαστική μεταχείριση όμοιων υποθέσεων, το δικαίωμα του νόμιμου δικαστή πραγματώνει και τη συνταγματική *αρχή της ισότητας* (βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 390).

6. Η σύνδεση του δικαιώματος του νόμιμου δικαστή με την απονομή της δικαιοσύνης, όπως αυτή οργανώνεται στο Σύνταγμα, προσδίδει στη διάταξη του άρθρου 8, όπως και στο άρθρο 20 § 1 (βλ. παραπάνω IV, 11, β), *διττή νομική φύση*: η διάταξη κατοχυρώνει αφ' ενός ένα *θεμελιώδες δικαίωμα*, και μάλιστα ένα *ατομικό δικαίωμα*, εφ' όσον αξιώνει την αποχή του κράτους, και αφ' ετέρου έναν *αντικειμενικό κανόνα δικαίου*, δηλαδή μια *θεσμική εγγύηση οργάνωσης και λειτουργίας της δικαιοσύνης* (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1220, Νο1539 και Α. ΣΒΩΛΟΣ/Γ. ΒΛΑΧΟΣ, σ. 116, 117).

7. Όπως παραπάνω σημειώθηκε (βλ. παραπάνω 3), το δικαίωμα ή η αρχή του νόμιμου δικαστή σημαίνει ότι κανείς δεν μπορεί να στερηθεί τον δικαστή που ορίζει γενικώς και εκ των προτέρων ο νόμος ως αρμόδιο να δικάσει κάθε άλλη υπόθεση όμοια με τη συγκεκριμένη. Ειδικότερα:

α) Ως «νόμος» νοείται ο *ουσιαστικός* και όχι μόνον ο τυπικός νόμος (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1220, Νο1539). Άλλωστε, η βασική πηγή διακινδύνευσης του δικαιώματος αποτελεί ιστορικά η κανονιστική δράση της εκτελεστικής εξουσίας.

β) «Εκ των προτέρων» σημαίνει *πριν από την έναρξη της εκκρεμοδικίας*, δηλαδή πριν ασκηθεί η αγωγή ή η ποινική δίωξη ή υποβληθεί η αίτηση δικαστικής προστασίας (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 58). Στέρηση του νόμιμου δικαστή δεν επιτρέπεται όμως *ούτε μετά την έναρξη της εκκρεμοδικίας*, δηλαδή κατά τη διάρκεια της δίκης (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 213, 214,

Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1221, Νο 1541, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 173, Νο 5). Για το λόγο αυτό αποτελεί στέρηση του νόμιμου δικαστή η αναδρομική κατάργηση ένδικων μέσων με νόμο, εφ' όσον αφορά αποφάσεις που έχουν ήδη πρωτοδίκως εκδοθεί, καθώς και η κατάργηση ήδη υπάρχουσας δικαιοδοσίας χωρίς την παράλληλη πρόβλεψη άλλης (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 215, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 392, Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 60).

γ) Η αρχή του νόμιμου δικαστή αφορά τόσο τη *δικαιοδοσία και αρμοδιότητα* όσο και τη *σύνθεση* του δικαστηρίου. Συγκεκριμένα:

αα) Ο καθορισμός του δικαστηρίου που έχει δικαιοδοσία και αρμοδιότητα να δικάσει μια υπόθεση πρέπει να γίνεται βάσει γενικών και αφηρημένων κριτηρίων, δηλαδή βάσει νόμου που διακρίνει γενικές κατηγορίες (π.χ. κατοικία του εναγόμενου, τοποθεσία του ακινήτου, αξία του αντικειμένου της δίκης... βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 213, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1220, 1221, Νο 1539, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 173, Νο 5).

ββ) Ο καθορισμός της σύνθεσης με την οποία θα δικάσει το δικαστήριο τη συγκεκριμένη υπόθεση πρέπει να γίνεται βάσει γενικών και αφηρημένων κριτηρίων (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 213, 214, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1220, 1221, Νο 1540, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 174, Νο 5). Ας σημειωθεί ότι ο κανόνας αυτός παραβιάζεται ή καταστρατηγείται συχνά σήμερα, εφ' όσον η σύνθεση του δικαστηρίου καθορίζεται από τον πρόεδρο ή τον προϊστάμενο του δικαστηρίου εν όψει και εν γνώσει των προς συζήτηση υποθέσεων. Εξαιρέση εισήχθη πρόσφατα με το άρθρο 5 του Ν. 1868/1989 (με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 17 του Ν. 1756/1988 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών»), που προβλέπει ότι «σε όσα πρωτοδικεία και εφετεία υπηρετούν περισσότεροι από δεκαπέντε δικαστές και στις εισαγγελίες τους οι συνθέσεις των ποινικών δικαστηρίων καταρτίζονται με κλήρωση».

γγ) Η αρχή του νόμιμου δικαστή δεν σημαίνει ασφαλώς ότι ο νόμος δεν μπορεί να τροποποιήσει τους κανόνες για τη δικαιοδοσία, την αρμοδιότητα ή τη σύνθεση του δικαστηρίου και να υπαγάγει στους νέους κανόνες τις εκκρεμείς δίκες (με εξαίρεση των περιπτώσεων που αναφέρθηκαν παραπάνω β), αρκεί οι νέες ρυθμίσεις να έχουν πράγματι χαρακτήρα γενικό και αφηρημένο και να μην αποτελούν στην ουσία ατομικό νόμο (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 215, 216, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1222, Νο 1541, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 391, 392).

δ) Σύμφωνα με το άρθρο 8 § 1, κανείς δεν στερείται *χωρίς τη θέλησή του* τον νόμιμο δικαστή. Η αναφορά στη θέληση του φορέα του δικαιώματος δεν σημαίνει ότι του παρέχεται η δυνατότητα να επιλέξει (ενδεχομένως με τη συναίνεση του αντιδίκου) το δικαστήριο που θα τον δικάσει ή ότι η

συναίνεση του φορέα του δικαιώματος νομιμοποιεί τη στέρηση του νόμιμου δικαστή (βλ. Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 173, Νο 6). Και τούτο γιατί οι κανόνες για τη δικαιοδοσία, αρμοδιότητα και οργάνωση των δικαστηρίων είναι κανόνες δημόσιας τάξης, η εφαρμογή των οποίων είναι ανεξάρτητη από τη βούληση των διαδίκων. Θα πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι η ρήτρα «χωρίς τη θέλησή του» δεν αναφέρεται παρά μόνο στις περιπτώσεις όπου ο ίδιος ο νόμος προβλέπει για το φορέα του δικαιώματος — με γενικά και αφηρημένα κριτήρια — τη δυνατότητα εξαίρεσης από τον νόμιμο δικαστή (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 216, 217, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 173, Νο 6, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1222, Νο 1547, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, ό.π., σ. 392, 393, Κ. ΜΠΕΗΣ, *Εισαγωγή*, σ. 58). Τέτοιες εξαιρέσεις αποτελούν η εκούσια διαιτησία (άρθρα 867 επ. ΚΠολΔ) και η παρέκταση της κατά τόπον αρμοδιότητας (άρθρα 42 επ. ΚΠολΔ).

8. Η γενική απαγόρευση της § 1 του άρθρου 8 του Συντάγματος συγκεκριμενοποιείται στην § 2, με την οποία απαγορεύεται, ειδικότερα, η σύσταση *δικαστικών επιτροπών και εκτάκτων δικαστηρίων* με οποιοδήποτε όνομα. Η απαγόρευση της § 2 καλύπτεται ήδη από το πεδίο προστασίας της § 1, η «επανάληψη» οφείλεται όμως σε ιστορικούς λόγους, δεδομένου ότι η σύσταση δικαστικών επιτροπών ή εκτάκτων δικαστηρίων υπήρξε η συνηθέστερη μορφή στέρησης του νόμιμου δικαστή (βλ. Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1223, Νο 1544).

α) Οι *δικαστικές επιτροπές* κατά το άρθρο 8 § 2 είναι επιτροπές που συγκροτούνται για να δικάσουν ειδικά συγκεκριμένη υπόθεση ή συγκεκριμένα πρόσωπα χωρίς να αποτελούν δικαστήρια, χωρίς δηλαδή να αποτελούνται από τακτικούς δικαστές που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία σύμφωνα με το άρθρο 87 § 1 του Συντάγματος (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 218, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1223, 1224 Νο 1544).

β) Αντίθετα, τα *έκτακτα δικαστήρια* αποτελούν δικαστήρια κατά την έννοια του άρθρου 87 § 1, ιδρύονται όμως ή ορίζεται η σύνθεσή τους *ad hoc*, για να δικάσουν συγκεκριμένη περίπτωση ή συγκεκριμένα πρόσωπα (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 218, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 1224, Νο 1545). Τα έκτακτα δικαστήρια του άρθρου 8 § 2 του Συντάγματος θα πρέπει να διακριθούν, αφ' ενός, από τα ειδικά δικαστήρια και, αφ' ετέρου, από τα εξαιρετικά δικαστήρια που προβλέπει το Σύνταγμα. *Ειδικά δικαστήρια* καλούνται τα δικαστήρια τα οποία είναι αρμόδια για την εκδίκαση ορισμένων μόνο κατηγοριών διαφορών ή υποθέσεων, που υπάγονται σε αυτά με νόμο (βλ. παρακάτω § 23, III, 5)· διαφέρουν επομένως από τα έκτακτα δικαστήρια εφ' όσον η (ειδική) δικαιοδοσία και αρμοδιότητά τους προβλέπεται εκ

των προτέρων και με γενικά και αφηρημένα κριτήρια. Τα έκτακτα δικαστήρια διαφέρουν όμως και από τα *εξαιρετικά δικαστήρια*, η σύσταση των οποίων επιτρέπεται στο πλαίσιο του άρθρου 48 του Συντάγματος. Η ίδρυση και η αρμοδιότητα των εξαιρετικών δικαστηρίων, που ρυθμίζονται από το Ν. 566/1977 «Περί καταστάσεως πολιορκίας», ορίζονται από το νόμο εκ των προτέρων και με τρόπο γενικό και αφηρημένο (βλ. παρακάτω § 23, ΙΙΙ, 10 και 11).

9. Το άρθρο 8 του Συντάγματος περιλαμβάνεται στις διατάξεις που μπορεί να *ανασταλούν* εν μέρει ή στο σύνολό του στο πλαίσιο του άρθρου 48 του Συντάγματος. Η ρύθμιση αυτή γεννά πρόβλημα προς δύο κατευθύνσεις. Πρώτον, η δυνατότητα αναστολής του άρθρου 8 φαίνεται να είναι περιττή, εφ' όσον το ίδιο το άρθρο 48 προβλέπει αυτοτελώς τη δυνατότητα σύστασης εξαιρετικών δικαστηρίων. Δεύτερον, τίθεται το ερώτημα αν είναι δυνατή, στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 48, και η σύσταση εκτάκτων δικαστηρίων ή δικαστικών επιτροπών κατά την § 2 του άρθρου 8, πέραν της σύστασης των εξαιρετικών δικαστηρίων (βλ. σχετικά Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 220, 221).

§ 22. Συνταγματικές αρχές λειτουργίας των δικαστηρίων

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Η αρχή της διαφάνειας των παραγόντων σχηματισμού της δικαστικής
απόφασης IV. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Κατά ένα σημαντικό μέρος η βιβλιογραφία που παρατέθηκε στην § 21, I, 2, ισχύει και για τη θεματική αυτής της παραγράφου.

2. Ειδικότερα για την αρχή της δημοσιότητας των διαδικασιών (παρακάτω III, 3) γίνεται λόγος στα εγχειρίδια του Συνταγματικού Δικαίου και του Δικονομικού Δικαίου. Ενδεικτικά όμως βλ. και:

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία: Κ. ΜΠΕΗΣ, *Πολιτική Δικονομία, Γενικά αρχαί και κατ' άρθρον ερμηνεία*, 3, 1973, σ. 581 επ., Γ. Δ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, «Τινά περί δημοσιότητας των συνεδριάσεων των δικαστηρίων», *NoB* 5 (1957), σ. 439 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ/Γ. ΚΟΥΜΑΝΤΟΣ/Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Κ. ΜΠΕΗΣ, «Δημοσιότητα των δικαστικών αποφάσεων» (Γνυδ.), *Δ* 8 (1977), σ. 66 επ., Ν. ΣΤΑΘΑΤΟΣ, «Η δημοσιότης των συνεδριάσεων των δικαστηρίων», *ΔΔνη* 13 (1975), σ. 169 επ., Ν. ΔΗΜΗΤΡΑΤΟΣ, «Προβλήματα δημοσιότητας στην ποινική δίκη», *NoB* 39 (1991), σ. 342 επ., Κ. ΜΙΝΤΖΗΡΑΣ, «Η μετάδοση από τα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας της ποινικής δίκης», *NoB* 39 (1991), σ. 682 επ.

β) Από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία: Κλασικό είναι το έργο του P.I.A. FEUERBACH, *Betrachtungen über die Öffentlichkeit und Mündlichkeit der Gerechtigkeitspflege*, 1821. Επίσης κλασικό παραμένει πάντοτε το έργο του EB. SCHMITT, *Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz*, τ. I, 1952, σ. 175 επ.

3. Ειδικότερα, για την αρχή της αιτιολογίας των δικαστικών αποφάσεων (παρακάτω III, 4) βλ.:

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία: Κυρίως την ειδική μονογραφία του

Ι. ΓΙΑΝΝΙΔΗ, *Η αιτιολόγηση των αποφάσεων των ποινικών δικαστηρίων. Τα θεωρητικά θεμέλια*, 1989, ιδίως τα σχετικά με τη θεμελίωση της αρχής, σ. 39-54 και, ειδικότερα, για τη συνταγματική θεμελίωση, σ. 55 επ., με πλούσια βιβλιογραφική τεκμηρίωση. Βλ. επίσης Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος*, 1986, σ. 286 επ. ο ίδιος, «Η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 1419 επ. (παραπέμπεται ως *Αιτιολογία*), Σ. Β. ΓΑΒΑΛΑΣ, «Η αιτιολογία των ποινικών αποφάσεων», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 1426 επ., Γ. ΜΗΤΣΟΠΟΥΛΟΣ, «Η επίδραση του Συντάγματος επί της πολιτικής δικονομίας» στο *Η επίδραση του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, 1976, σ. 55 επ., ειδικά σ. 60 επ., Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, *7 θέσεις για το Δίκαιο και τη Δικαιοσύνη*, 1992, σ. 79 επ., 89 επ.

β) Από τη γερμανόφωνη βιβλιογραφία: κυρίως την προσανατολισμένη προς τα συνταγματικά προβλήματα πρόσφατη μονογραφία του J. LÜCKE, *Begründungszwang und Verfassung*, 1987, ειδικά σ. 1 επ., 22 επ., 50 επ., 125 επ., J. BRÜGGEMANN, *Die richterliche Begründungspflicht*, 1971, R. DECHSLING, «Rechtsschutz und Begründungspflicht», *DÖV* 38 (1985), σ. 714-720.

γ) Συγκριτική εποπτεία για τις χώρες της Ευρώπης προσφέρει η συλλογική έρευνα που επιμελήθηκαν οι R. SPRUNG/B. KÖNIG, *Die Entscheidungsbegründung in europäischen Verfahrensrechten und im Verfahren vor internationalen Gerichten*, 1974.

4. Ειδικότερα για την αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας (παρακάτω III, 5) βλ.: Γ. ΡΗΓΟΣ, «Το πρόβλημα της δικαστικής μειοψηφίας», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 1443 επ., Ν. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΙΣ, «Η μειοψηφία στις δικαστικές αποφάσεις», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 1451 επ.

5. Για το ελληνικό σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (παρακάτω IV) βλ. κυρίως: Α. ΣΒΩΛΟΣ, «Η έρευνα της συνταγματικότητας των νόμων υπό των δικαστηρίων», *Νομικά Μελέται*, τ. Β', 1958, σ. 213 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Θεωρία και πράξη*, σ. 543 επ., Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «Κρατικός παρεμβατισμός και Σύνταγμα» (Γνμδ), *ΝοΒ* 29 (1981), σ. 1199 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, 1985, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας στο σύστημα δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων», *ΔΠολ* 6 (1983), σ. 9 επ., ο ίδιος, «Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμού του ελέγχου;», *ΤοΣ* ΙΔ (1988), σ. 454 επ., ο ίδιος, *Μαθήματα* Ι, σ. 167 επ., Α. ΠΑΠΑΛΑΜ-

ΠΡΟΥ, «Μερικές σκέψεις για την έννοια του “νόμου” και για το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων», Μέρος πρώτο, *ΤοΣ Θ* (1983), σ. 392 επ., Μέρος δεύτερο, *ΤοΣ ΙΔ* (1988), σ. 1 επ., ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ή δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας του Συντάγματος;» *ΝοΒ* 36 (1988), σ. 13 επ., Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων», *ΝοΒ* 36 (1988), σ. 721 επ., Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, *Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, 1989 (Ανάτυπο), *ΝοΒ* 37 (1989), σ. 1 επ. Κ. ΧΑΛΑΖΩΝΙΤΗΣ, «Ο δικαστικός έλεγχος των τυπικών στοιχείων του νόμου» στο *Τιμητικός Τόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 1984, σ. 389 επ., Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, «Η αρχή του δικαστικού αυτοπεριορισμού κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων», *Αρμ.* 39 (1985), σ. 1038 επ., Ξ. ΓΙΑΤΑΓΑΝΑΣ, «Η καταστρατήγηση του Συντάγματος», *ΤοΣ Α* (1975), σ. 629 επ., Α. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, «Σκέψεις γύρω από τον δικαστικό αυτοπεριορισμό», *ΕΔΔΔ* 27 (1983), σ. 231 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Σύνταγμα και κοινό δίκαιο» στο *Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, 1976, σ. 109 επ., ειδικά σ. 121 επ., Σ. ΡΙΖΟΣ, «Η κρίση του συνταγματικού κράτους», *ΤοΣ ΙΒ* (1986), σ. 344 επ., Β. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΗΣ, «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας του αλλοδαπού δικαίου», *ΤοΣ ΙΣΤ* (1990), σ. 177 επ.

6. α) Υπάρχουν αρκετές ελληνικές ενημερωτικές μελέτες για τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων σε άλλες χώρες. Έτσι βλ. κυρίως: Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Συστήματα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων», *ΤοΣ Η* (1982), σ. 507 επ. Βλ. επίσης, για το γερμανικό δίκαιο, Α. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, «Η σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στη Δ. Γερμανία», *ΤοΣ Η* (1982), σ. 1 επ., Δ. ΒΑΡΒΙΤΣΙΩΤΗΣ, «Αποφάσεις του γερμανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου σε σημαντικά ζητήματα», *ΝοΒ* 34 (1986), σ. 975 επ., για το ιταλικό δίκαιο, Γ. ΒΡΥΩΝΗΣ, «Το συνταγματικόν δικαστήριο της Ιταλίας», *ΕΔΔΔ* 19 (1975), σ. 237 επ., για το αμερικάνικο δίκαιο, ο ίδιος, «Το αμερικανικόν σύστημα ελέγχου συνταγματικότητος των νόμων», *ΕΔΔΔ* 20 (1976), σ. 238 επ., για το γαλλικό δίκαιο, ο ίδιος, «Το πρόβλημα του ελέγχου της συνταγματικότητος των νόμων εν Γαλλία και η σύγχρονος επίλυσις του», *ΕΔΔΔ* 22 (1978), σ. 244 επ., Ν. ΡΩΤΗΣ, «Η καταξίωση της συνταγματικής δικαιοδοσίας στη Γαλλία. Το Συνταγματικό Συμβούλιο» στο *Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή*, II, 1988, σ. 623 επ., για το ισπανικό και το πορτογαλικό δίκαιο, Β. ΠΕΡΙΦΑΝΑΚΗ-ΡΟΤΟΛΟ, «Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στα Συντάγματα Ισπανίας και Πορτογαλίας» στο *Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή*, I, 1988 σ. 137 επ.

β) Από το πεδίο του συγκριτικού δικαίου βλ. αντί πολλών, κυρίως: G. STARK/A. WEBER (επιμ.), *Verfassungsgerichtsbarkeit in West Europa*, 1986, L. FAVOREU (επιμ.), *Cours constitutionnelles européennes et droits fondamentaux (Colloque d'Aix-en-Provence)*, 1982, L. FAVOREU/A. JOLOWICZ (επιμ.), *Le contrôle juridictionnel des lois. Effectivité et légitimité (Colloque d'Uppsala)*, 1986.

II. Εισαγωγικά

1. Όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω § 21, III), το Σύνταγμα οργανώνει τα της δικαστικής λειτουργίας με κριτήριο —που αποτελεί έτσι και το κριτήριο ερμηνείας των σχετικών του διατάξεων— την εξασφάλιση τόσο στον δικαστή όσο και στο δικαστήριο της *θεσμικής ευχέρειας* να πραγματώνουν το πολιτειακό έργο που τους έχει ανατεθεί και μάλιστα έτσι ώστε να ανταποκρίνεται προς τη σχετική συνταγματική αξίωση, που είναι η *απονομή της δικαιοσύνης* κατά τρόπο που να υπηρετεί την *τήρηση*, τη *συγκεκριμενοποίηση* και την *παραπέρα διάπλαση* του δικαίου.

2. Στην παράγραφο αυτή εξετάζουμε δύο συνταγματικές αρχές που ασφαλώς, εφ' όσον τηρούνται, συμβάλλουν σημαντικά στη διασφάλιση της *δικαικής ποιότητας* του δικαστικού έργου.

α) Η πρώτη αρχή είναι η *αρχή της διαφάνειας* των παραγόντων σχηματισμού της δικανικής πεποίθησης και, τελικά, της δικαστικής απόφασης (βλ. παρακάτω III). Στην αρχή αυτή υπάγονται οι τρεις καίριες εξειδικεύσεις της που θεσπίζονται *expressis verbis* από το Σύνταγμα: η αρχή της *δημοσιότητας*, η αρχή της *αιτιολόγησης* της δικαστικής απόφασης και η αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της *γνώμης της μειοψηφίας*.

β) Η δεύτερη αρχή που εξετάζουμε στην παράγραφο αυτή (βλ. παρακάτω IV) είναι εκείνη κατά την οποία «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Πρόκειται για το θεσμό του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

III. Η αρχή της διαφάνειας των παραγόντων σχηματισμού της δικαστικής απόφασης

1. Το Σύνταγμα στο άρθρο 93 §§ 2 και 3 θεσπίζει τρεις αρχές λειτουργίας των δικαστηρίων:

α) Την αρχή της δημοσιότητας τόσο των συνεδριάσεων όσο και της απαγγελίας της απόφασης (άρθρο 93 §§ 2 και § 3 εδ. α).

β) Την αρχή της ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων (άρθρο 93 § 3 εδ. α).

γ) Την αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας (άρθρο 93 § 3 εδαφ. β).

2. Οι τρεις αυτές αρχές υπακούουν σε μια ενιαία λογική. Η λογική αυτή προκύπτει ανάγλυφη κυρίως από τη βαθμιαία ιστορική μεταβολή του νοήματος του κύρους της πολιτείας ή της «πολιτειακής εγκυρότητας» (βλ. σχετικά Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Αμφισβήτηση*, 1986, κυρίως σ. 33 επ.). Ειδικότερα: Η νομιμοποίηση της κρατικής εξουσίας με βάση τη δημοκρατική αρχή και η προαγωγή του υπηκόου σε πολίτη, στο πλαίσιο της υποταγής της εξουσίας στο δίκαιο (αρχή του κράτους δικαίου), στερεί πια το κράτος από την ως τότε αυτονόητη αξίωσή του, οι εξουσιαστικές του πράξεις να γίνονται *a priori* αποδεκτές, χωρίς δηλαδή να είναι ορατός ο ειδικότερος κάθε φορά *δικαιικός λόγος που τις στηρίζει* και που τις καθιστά, από απλές *ενέργειες* στο πλαίσιο του φυσικού κόσμου, τελολογικά θεμελιωμένες πράξεις πνευματικού και, εδώ, ειδικά νομικού πολιτισμού. Ο δικαιικός αυτός λόγος γίνεται ορατός όταν προσφέρονται οι θεσμικές προϋποθέσεις της *επικοινωνίας* μεταξύ εξουσιαστικής πράξης και εξουσιαζομένου. Γι' αυτό και η *γενικότερη διαφάνεια* των πολιτειακών διαδικασιών εδραιώνεται όσο πάει και περισσότερο ως αρχή του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού. Το Σύνταγμα, ειδικά ως προς τη δικαστική λειτουργία, εξασφαλίζει τόσο τη διαφάνεια της *διαδικασίας παραγωγής* της απόφασης δηλαδή της *δίκης* (αρχή της δημοσιότητας) όσο και τη *διαφάνεια της γνωστικής διαδικασίας* που θεμελιώνει το διατακτικό της απόφασης (αρχή της αιτιολόγησης της δικαστικής απόφασης και της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας). Έτσι το Σύνταγμα τελικά ενισχύει, αλλά και εγγυάται, τη *δημόσια κριτική* της απόφασης, αυξάνοντας το αίσθημα της θεσμικής ευθύνης των δικαστών.

3. Κατά το άρθρο 93 § 2, «οι συνεδριάσεις κάθε δικαστηρίου είναι δημόσιες...»

α) Η συνταγματική διάταξη δεν παρέχει στον κοινό νομοθέτη καμία εξουσία διατύπωσης εξαιρέσεων από την αρχή αυτή. Εξαιρέση μπορεί να επιτραπεί μόνο από το δικαστήριο, εφ' όσον «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». Η απόφαση περί αποκλεισμού της δημοσιότητας πρέπει βέβαια να απαγγελθεί δημόσια, σύμφωνα με το άρθρο 93 § 3 εδ. α. Μια παραπέρα εξαίρεση θεσπίζεται από το άρθρο 96 § 3 ως προς τα δικαστήρια ανηλίκων.

β) Οι εξαιρέσεις από την αρχή της δημοσιότητας ισχύουν μόνο για τους τρίτους, ποτέ όμως για τους διαδίκους, τους νόμιμους αντιπροσώπους τους και τους πληρεξουσίου τους (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 88).

γ) Ο κοινός νομοθέτης να μην δεν μπορεί να περιορίσει την αρχή της δημοσιότητας θέτοντας και άλλους περιορισμούς πέρα απ' αυτούς που θεσπίζει το Σύνταγμα, μπορεί όμως —σε αρκετές περιπτώσεις μάλιστα οφείλει— να την οργανώσει. Έτσι, εύλογα το άρθρο 113 § 2 ΚΠολΔ δίνει στον διευθύνοντα τη διαδικασία το δικαίωμα να ορίσει κατά την κρίση του τον αριθμό των προσώπων που μπορούν να μείνουν στην αίθουσα χωρίς να παρακολουθούν τη διαδικασία ή να αποβάλει οπλοφορούντες (βλ. και άρθρο 329 ΚΠΔ).

δ) Η αρχή της δημοσιότητας σημαίνει το δικαίωμα των πολιτών να παρευρίσκονται στην αίθουσα του δικαστηρίου ως ακροατές και το δικαίωμα του έντυπου και του ηλεκτρονικού τύπου να παρίσταται και να πληροφορεί το κοινό, καθώς και να ασκεί κριτική στη διαδικασία, τηρώντας τους νόμους.

ε) Η δημοσιότητα της διαδικασίας θέτει τόσο τη δίκη όσο και την απόφαση που ακολουθεί στη γόνιμη δοκιμασία της δημόσιας κριτικής και ενισχύει το αίσθημα της δημόσιας ευθύνης των δικαστών (βλ. και Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 89, και παραπάνω § 21, ΙΙΙ).

στ) Η αρχή της δημοσιότητας θεσπίζεται και από την ΕΣΔΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 6 § 1 της ΕΣΔΑ: «Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα η υπόθεσή του να δικαστεί δίκαια, δημόσια... Η απόφαση πρέπει να εκδοθεί δημόσια, η είσοδος όμως στην αίθουσα των συνεδριάσεων μπορεί να απαγορευτεί στον τύπο και στο κοινό καθόλη ή μέρος της διάρκειας της δίκης προς το συμφέρον της ηθικής, της δημόσιας τάξης ή της εθνικής ασφάλειας σε μία δημοκρατική κοινωνία, όταν τούτο ενδείκνυται από τα συμφέροντα των ανηλίκων ή της ιδιωτικής ζωής των διαδίκων, ή στο μέτρο που το Δικαστήριο το κρίνει ως απολύτως αναγκαίο, όταν κάτω από ειδικές συνθήκες

η δημοσιότητα θα μπορούσε να παραβιάσει τα συμφέροντα της δικαιοσύνης».

4. Κατά το άρθρο 93 § 3 εδ. α, «κάθε δικαστική απόφαση πρέπει να είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη». Αντίστοιχες ρυθμίσεις συναντούμε σε όλα τα προγενέστερα ελληνικά Συντάγματα, που σημαίνει πως πρόκειται για *σταθερό στοιχείο* του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου (άρθρο 91 του Συντάγματος του 1844, άρθρο 93 του Συντάγματος του 1864, άρθρο 93 του Συντάγματος του 1911, άρθρο 96 του Συντάγματος του 1925, άρθρο 99 του Συντάγματος του 1927, άρθρο 93 του Συντάγματος του 1952). Την υποχρέωση αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων καθιερώνουν και τα άρθρα 305 ΚΠολΔ και 139 ΚΠΔ).

α) Το ισχύον Σύνταγμα θέλησε να τονίσει περισσότερο από το Σύνταγμα του 1952 την αρχή της αιτιολόγησης προσθέτοντας στον όρο «ειδικά» του άρθρου 93 του Συντάγματος του 1952 και τον όρο «εμπεριστατωμένα». Έτσι εξειδικεύεται *ενδελεχέστερα* η αρχή του κράτους δικαίου, που μαζί με τη δημοκρατική αρχή υπαγορεύουν την ανάγκη της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων.

β) Η αιτιολόγηση αφορά τόσο τις αποφάσεις επί υποθέσεων που δικάστηκαν δημόσια όσο και τις αποφάσεις επί υποθέσεων που δικάστηκαν κατά αποκλεισμό της δημοσιότητας.

γ) Αιτιολογημένη είναι μια απόφαση, όταν σ' αυτήν εκτίθενται επακριβώς οι λόγοι πάνω στους οποίους στηρίχτηκε το δικαστήριο για τη *διαμόρφωση της δικαστικής του κρίσης*, τόσο ως προς τα πραγματικά περιστατικά όσο και ως προς την υπαγωγή τους στον σχετικό κανόνα δικαίου.

δ) Υποστηρίζεται πως η συνταγματικά κατοχυρωμένη δυνατότητα *ελέγχου* της απόφασης προϋποθέτει να είναι εφικτή η διάγνωση της «ορθής αποφάσεως» προς «την οποία θα συγκριθεί η ελεγχόμενη απόφαση» (έτσι ο Ι. ΓΙΑΝΝΙΔΗΣ, σ. 43). Θέμα «ορθότητας» όμως τίθεται μόνο όταν η έννομη τάξη προβλέπει *δικαστική επανεξέταση* της υπόθεσης μετά από άσκηση ένδικου μέσου, όταν δηλαδή η έννομη τάξη προβλέπει δικαστικό, δηλαδή εξουσιαστικό, έλεγχο της αιτιολογίας της δικαστικής απόφασης με νέα δικαστική απόφαση. Για την κοινή γνώμη ή το τμήμα της που παρακολούθησε τη δίκη τίθεται λιγότερο θέμα μιας «αντικειμενικής ορθότητας» και περισσότερο θέμα *αξιοπιστίας της απόφασης*. Κι αυτό γιατί ο όρος «ορθότητα» προϋποθέτει ότι *μία και μόνο* ερμηνευτική εκδοχή κι επομένως *μία και μόνο* δικανική πεποίθηση είναι η ορθή. *Αξιοπιστία*, αντίθετα, συντρέχει όταν, ακόμα και για όσους διαφωνούν με τη δικαστική κρίση, η απόφαση πείθει ότι το δικαστήριο αποφάσισε στη βάση κρίσεων, αξιολο-

γήσεων και τελικά συλλογισμών που πάντως δεν συνιστούν δικαιική αυθαιρεσία.

ε) Με τη συνταγματική καθιέρωση της αρχής της αιτιολόγησης της δικαστικής απόφασης το Σύνταγμα δημιουργεί τις προϋποθέσεις ελέγχου της απόφασης (βλ. Ι. ΓΙΑΝΝΙΔΗΣ, σ. 43). Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ (*Θεμελιώδεις έννοιες της Ποινικής Δίκης*, τχ. Γ', 1979, σ. 168) *μόνη* εγγύηση της πειθάρχησης της διαδικασίας σχηματισμού της δικανικής πεποίθησης είναι η αιτιολόγηση της απόφασης. Πολλαπλή είναι η νομική και κοινωνικοπολιτική λειτουργία της αρχής της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων:

αα) Ο Κ. Κεραμεύς, ερμηνεύοντας σχετική περικοπή του μεγάλου δικονομολόγου Μιχαήλ Λιβαδά, καταγράφει ορισμένες βασικές λειτουργίες της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων: την «ανάσχεση του υποκειμενισμού και της μεροληψίας», τη «βαθμιαία καλλιέργεια των δικαστών», τη «λογική διάρθρωση του δικανικού συλλογισμού». Τελικά, ο θεσμός εκφράζει «το αίτημα για δικαιοσύνη λογοκρατούμενη και απογυμνωμένη από τα συνήθη προκαλύμματα της αυθαιρεσίας» (βλ. Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αιτιολογία*, σ. 1419 και 1420).

ββ) Ο θεσμός της αιτιολογίας —χωρίς να αναφέρεται ρητά— εμπεριέχεται και στην αρχή (το δικαίωμα) της «δίκαιης εκδίκασης» (*fair hearing*) που θεσπίζει το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ. Έτσι αναδεικνύεται η *προστατευτική* λειτουργία της αρχής της αιτιολόγησης. Αυτή είναι και η *βασική συνταγματική λειτουργία* του θεσμού. Αυτή τη δικαιοκρατική πλευρά της αρχής της αιτιολόγησης θεμελιώνει με έναν εντυπωσιακό για δικαστή συνταγματικοπολιτικό λόγο ο Σ. Β. ΓΑΒΑΛΑΣ (σ. 1427), που εύστοχα επισημαίνει ότι «με την αιτιολόγηση της απόφασής του ο δικαστής είναι υποχρεωμένος να μην μονολογεί. Η απόφασή του με την παράθεση των επιχειρημάτων, υποβάλλεται στη δοκιμασία του ελέγχου, είτε εκείνου που ασκείται με τα ένδικα μέσα, είτε εκείνου που ασκείται από την κοινή γνώμη, των νομικών ή των υπολοίπων πολιτών».

γγ) Και η αρχή της αιτιολόγησης των δικαστικών αποφάσεων, ακριβώς όπως και η αρχή της δημοσιότητας των διαδικασιών, *ενισχύει το αίσθημα ευθύνης* των δικαστικών λειτουργών αφού είναι υποχρεωμένοι να καταστήσουν *διαφανή τη γνωστική διαδικασία που τους οδήγησε στη δικανική τους πεποίθηση* και να την καταστήσουν έτσι προσιτή στη δημόσια κριτική.

5. Κατά το άρθρο 93 § 3 εδ. β και γ, «η γνώμη της μειοψηφίας δημοσιεύεται υποχρεωτικά. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την καταχώριση στα πρακτικά ενδεχόμενης μειοψηφίας, καθώς και τους όρους και τις προϋποθέσεις

της δημοσιότητάς της» (βλ. σχετικά Γ. ΡΗΓΟΣ, σ. 1443 επ. και Ν. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΙΣ, σ. 1451 επ.).

α) Η διάταξη αυτή δεν υπήρχε στο αντίστοιχο άρθρο 93 του Συντάγματος του 1952.

β) Η υποχρέωση δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας ενισχύει την ανάγκη της αιτιολόγησης, αφού η ενδεχομένως πειστικότερη μειοψηφία μπορεί να αμφισβητήσει την ορθότητα του διατακτικού της απόφασης.

γ) Σωστά υποστηρίχτηκε, πως σύμφωνα με το άρθρο 93 § 3 εδ. β και γ πρέπει να θεωρηθεί αντισυνταγματική η διάταξη του άρθρου 302 § 1 εδ. 2 ΚΠολΔ κατά την οποία, στις αποφάσεις του Αρείου Πάγου δεν καταχωρίζεται η γνώμη της μειοψηφίας ούτε δημοσιεύεται το πρακτικό της μειοψηφίας (βλ. Γ. ΜΗΤΣΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 61).

δ) Κατά το άρθρο 35 § 1 του Ν. 184/1975, η ενδεχόμενη μειοψηφία περιλαμβάνεται στο αιτιολογικό της δικαστικής απόφασης. Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη, στο αιτιολογικό των δικαστικών αποφάσεων αναφέρεται η διαφορετική γνώμη και ο αριθμός των δικαστών που την ακολούθησαν, χωρίς όμως να γίνεται μνεία των ονομάτων τους. Το όνομά τους μνημονεύεται, κατά το άρθρο 36 του ίδιου νόμου, σε ειδικό πρωτόκολλο που δεν δημοσιεύεται. Η ρύθμιση αυτή σωστά χαρακτηρίζεται ως ατυχής, αφού έτσι η ηθική και υπό μια βαθύτερη έννοια κοινωνικοπολιτική ευθύνη του δικαστή δεν τίθεται υπό τη γόνιμη και εγγυητική του δικαίου δοκιμασία της δημόσιας κριτικής.

[Βλ. Γ. ΡΗΓΟΣ, σ. 1443 επ., Ν. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΙΣ, σ. 1451 επ., Κ. CHRYSOGONOS, «Das Richterbild der griechischen Verfassung von 1975/1986» στο *Der Richter im Strafprozess*, επιμ. G. BEMMANN/Ι. MANOLEDAKIS, 1992, ΙΙ, 4, b (η παραπομπή γίνεται στο υπό εκτύπωση χειρόγραφο).]

Επίσης, η § 1 του Ν. 184/1988 ορίζει πως η γνώμη της μειοψηφίας παρατίθεται *υπό τον τύπο της αμφιβολίας* και με τήρηση της *δικαστικής δεοντολογίας*. Η ρύθμιση αυτή εκφράζει την *επιφύλαξη* του κοινού νομοθέτη που, κάτω από μια συντηρητική περί εξουσίας αντίληψη, θέλησε να διασφαλίσει το μύθο μιας δικαστικής εγκυρότητας που προβάλλει μέσα από μια «ενότητα» και «μονολιθικότητα» της παμψηφίας (βλ. και Ν. ΒΑΣΙΛΑΚΑΚΙΣ, σ. 1446). Το νομοθέτημα αυτό περιορίζει ανεπίτρεπτα τη σαφή και απερίφραστη συνταγματική επιταγή του άρθρου 93 § 3 εδ. β και γ.

6. Η αρχή της διαφάνειας, όπως την εξειδικεύει το Σύνταγμα με τις αρχές της δημοσιότητας των συνεδριάσεων, της αιτιολόγησης των δικαστικών

αποφάσεων και της κατοχύρωσης της γνώμης της μειοψηφίας, πρέπει να ερμηνεύεται και ως θεσμικό αντίβαρο στο κατ' αρχήν ανέλεγκτο της δικαστικής λειτουργίας (βλ. σχετικά παραπάνω § 21, ΙΙΙ, 9) αφού, σύμφωνα με το Σύνταγμα, έχει κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του δικαίου «τον τελευταίο λόγο» (βλ. R. WASSERMANN, *Alternativkommentar*, αριθμ. 24 στο άρθρο 92). Η κοινωνική κριτική στην οποία εκτίθεται ή και αναζητεί η δικαστική απόφαση χωρίς κατ' ανάγκη να ακολουθεί πάντοτε αυτή την κριτική, δημιουργεί τις προϋποθέσεις για μια ουσιαστική νομοποίηση εκείνων ιδιαιτέρως των αποφάσεων με τις οποίες εξειδικεύει και διαμορφώνει το δίκαιο. Αν αρνηθούμε την κοινωνικοπολιτική δυνατότητα της κριτικής —τονίζει εύστοχα και επιγραμματικά ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ (σ. 62)— «η δικαστική εξουσία θα ήταν η μόνη συντεταγμένη εξουσία του κράτους, που θα ενεργούσε εξωτερικά ανέλεγκτα, με μόνο δηλαδή εσωτερικό έλεγχο. Τούτο θα αποτελούσε ρωγή στο δημοκρατικό πολίτευμα». Η δικαστική απόφαση —συνεχίζει σε άλλο σημείο ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ (σ. 65)— «ως λόγος δικαιοκός, εξουσιαστικός, προστατευτικός, επιστημονικός και κοινωνικοπολιτικός υπόκειται στον αυτονόητο νόμο του αντιλόγου που εκφράζεται με την νομική, δικαιοπολιτική, λογική και κοινωνικοπολιτική κριτική της».

7. Το δικαίωμα κριτικής των δικαστικών αποφάσεων δεν προκύπτει μόνο ως θεσμική ανάγκη της δικαιοδοτικής λειτουργίας αλλά θεμελιώνεται και στα άρθρα 5 § 1 (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας), 14 § 1 (ελευθερία έκφρασης των στοχασμών) και 14 § 2 (ελευθερία του τύπου). Σύμφωνα τόσο με τις διατάξεις αυτές όσο και με τη θεσμική ανάγκη της κριτικής του έργου της δικαιοσύνης (βλ. παραπάνω 6), πρέπει να θεωρηθούν αντισυνταγματικές οι εξής δύο διατάξεις του Α.Ν. 1092/1938 (νόμος περί τύπου):

α) Η διάταξη του άρθρου 39 (που επανήλθε σε ισχύ με τον Ν. 10/1975), σύμφωνα με την οποία «εκκρεμούσης ποινικής υποθέσεως και μέχρις εκδόσεως τελεσιδίκου αποφάσεως επ' αυτής, απαγορεύεται η δημοσίευσις οινωδήποτε κρίσεων ή χαρακτηρισμών αφορώντων είτε εις τους διαδίκους είτε εις την κατηγορουμένην πράξιν και ιδία πάσα κριτική ως προς την ενοχήν του κατηγορουμένου». Η διάταξη αυτή πέραν των όσων παραπάνω σημειώθηκαν παραβιάζει και την αρχή της δημοσιότητας της δίκης κατά το άρθρο 93 § 2.

β) Η § 6 του άρθρου 39 που ορίζει τα εξής: «Αι επ' ακροατηρίου συζητήσεις επί ποινικών υποθέσεων, αι εκδιδόμεναι επ' αυτών αποφάσεις και αι ετυμηγορίαι των ενόρκων δύνανται να σχολιασθώσι διά του τύπου μόνον

μετά την οριστική περάτωση της δίκης. Παν τοιούτον σχόλιον, γινόμενον μετά την έγερσιν της ποινικής αγωγής και πρό της εκδόσεως της οριστικής και τελεσιδίκου αποφάσεως απαγορεύεται». Και ως προς τη διάταξη αυτή ισχύουν όσα σημειώθηκαν παραπάνω (υπό α) (βλ. για τις δύο αυτές διατάξεις Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, σ. 53 επ.).

8. Τέλος, ουσιαστικό και συνταγματικά αθέμιτο περιορισμό του δικαιώματος της κριτικής του έργου της δικαιοσύνης αποτελεί ο *τρόπος με τον οποίο εφαρμόζεται* το άρθρο 181 ΠΚ για την περιύβριση αρχής (βλ. γι' αυτό, Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, *Αυθεντία και περιύβριση*, 1978).

IV. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων

1. Τη συνταγματικά ηθελημένη δικαιοσύνη ποιότητα της απονομής της δικαιοσύνης διασφαλίζει, εκτός από τη διαδικαστική αρχή της διαφάνειας που μόλις εκτέθηκε, και η ουσιαστική αρχή της *υποχρέωσης τήρησης του Συντάγματος*. Το Σύνταγμα (άρθρο 93 § 4) αποδεσμεύει το δικαστήριο από την υποχρέωση τήρησης του νόμου, όταν ο νόμος που καλείται να εφαρμόσει στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι, κατά την κρίση του, αντίθετος προς το Σύνταγμα. «Έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων» σημαίνει λοιπόν έλεγχο, αν οι κανόνες του κοινού δικαίου *κινούνται στο νοηματικό πλαίσιο* που χαράσσουν οι αντίστοιχοι κανόνες του Συντάγματος.

[Το θέμα έχει εκτεθεί και στον πρώτο τόμο, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 13, IV. Ήδη στη νέα του έκδοση που ετοιμάζεται, ο πρώτος τόμος δεν θα περιλαμβάνει τη σχετική παράγραφο.]

2. Η ανάθεση αυτού του ελέγχου στα δικαστήρια —είτε σε όλα είτε σε ειδικό «συνταγματικό δικαστήριο»— αναδεικνύει μια ιδιαίτερη πτυχή του δικαιοδοτικού λειτουργήματος, συνυφασμένης με εκείνη τη φάση εξέλιξης, της σύγχρονης δημοκρατικής πολιτείας κατά την οποία στο δίκαιο δεν υποτάσσονται μόνο οι πράξεις των πολιτών, ούτε και μόνο η δράση της διοίκησης, αλλά και η δράση των άμεσων οργάνων της πολιτείας, όπως είναι ο *νομοθέτης* (κράτος δικαίου). Κατά τον *δικαστικό έλεγχο*, αντικείμενο της δικαστικής έρευνας και τελικά της δικαστικής κρίσης, είτε της παρεμπόρουσας είτε της κύριας, δεν είναι μια ανθρώπινη συμπεριφορά ή

μια έννομη σχέση, αλλά η δικαιοκή ποιότητα ενός κανόνα δικαίου με κριτήριο έναν άλλον αυξημένης τυπικής ισχύος κανόνα δικαίου.

3. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων, άρα και ο δικαστικός έλεγχος, που εδώ ενδιαφέρει, έχει ως θεμελιώδη προϋπόθεση την αυξημένη έναντι του νόμου τυπική ισχύ του Συντάγματος· με άλλα λόγια έχει ως προϋπόθεση το *αυστηρό Σύνταγμα*. Η αυξημένη τυπική ισχύς του ελληνικού Συντάγματος προκύπτει από τις εξής διατάξεις του (βλ. και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 9 επ.):

α) Κατά το άρθρο 93 § 4 «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μὴ εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα».

β) Κατά το άρθρο 1 § 3 οι εξουσίες, που πηγάζουν από το λαό, ασκούνται «όπως ορίζει το Σύνταγμα»· αυτό ισχύει και για τη νομοθετική λειτουργία, που έτσι περιορίζεται στα νομικά πλαίσια που θεσπίζει το Σύνταγμα.

γ) Το άρθρο 25 § 1 υποχρεώνει όλα τα όργανα του κράτους —άρα και τα νομοθετικά— να διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση των δικαιωμάτων του ανθρώπου.

δ) Κατά το άρθρο 110 § 2 επ., η αναθεώρηση του Συντάγματος, στο μέτρο που είναι κατά το άρθρο 110 § 1 επιτρεπτή, προϋποθέτει ειδική νομοθετική διαδικασία που διαφέρει ουσιωδώς από τη διαδικασία ψήφισης των κοινών νόμων. Από αυτό προκύπτει ότι, με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, επιτρέπεται η ψήφιση κανόνων δικαίου που δεν μεταβάλλουν ούτε καταργούν συνταγματικές διατάξεις.

ε) Κατά το άρθρο 111 § 1 «κάθε διάταξη νόμου ή διοικητική πράξη με κανονιστικό χαρακτήρα, που είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα, καταργείται από την έναρξη της ισχύος του».

ζ) Κατά το άρθρο 112 § 1 «σε θέματα που για τη ρύθμισή τους προβλέπεται ρητά από διατάξεις του Συντάγματος η έκδοση νόμου, οι κατά περίπτωση νόμοι ή διοικητικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα, που υπάρχουν κατά την έναρξη της ισχύος του, εξακολουθούν να ισχύουν ώσπου να εκδοθεί ο νόμος που προβλέπεται κατά περίπτωση, εκτός άν είναι αντίθετες προς τις διατάξεις του Συντάγματος».

4. Αυξημένη τυπική ισχύ έχει το Σύνταγμα όχι μόνο έναντι του τυπικού νόμου αλλά ασφαλώς και έναντι κάθε άλλου τυπικά υποδεέστερου κανόνα δικαίου επομένως και έναντι του νόμου υπό ουσιαστική έννοια (βλ. τ. Α΄ Θεωρητικό Θεμέλιο, σ. 221 επ.).

5. Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων είναι νοητός είτε κατά την κατάρτιση του νόμου, πριν δηλαδή εκδοθεί και εφαρμοστεί (*προληπτικός έλεγχος*), είτε μετά την έκδοσή του και κατά την εφαρμογή του (*κατασταλτικός έλεγχος*). Συνήθως, ο προληπτικός έλεγχος είναι έλεγχος που συντελείται στο πλαίσιο των δύο πολιτικών λειτουργιών της πολιτείας, δηλαδή της νομοθετικής και της εκτελεστικής και από τα αντίστοιχα όργανα, γι' αυτό και προτάθηκε από την Ν. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ ο εύστοχος όρος *πολιτικός έλεγχος* της συνταγματικότητας των νόμων για το χαρακτηρισμό αυτών των μορφών ελέγχου.

[Γενικά για την έννοια του ελέγχου της συνταγματικότητας και για τους μηχανισμούς πολιτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων βλ. την πρωτότυπη και ενδελεχή σχετική μελέτη ελληνικού και συγκριτικού Συνταγματικού Δικαίου της Ν. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, *Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου* (ιδιδ. διατρ. δακτυλ.), 1989, στην οποία για πρώτη φορά από πλευράς όχι μόνο ελληνικής αλλά και διεθνούς βιβλιογραφίας συστηματοποιείται η ύλη του προβλήματος ιστορικά, θεωρητικά και δογματικά.]

6. Το ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο γνωρίζει τρεις διαδικασίες προληπτικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 100 του ΚτΒ, κατά τη διάρκεια της κατ' αρχήν συζήτησης νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου, ο Πρόεδρος της Βουλής και κάθε βουλευτής ή μέλος της Κυβέρνησης μπορεί να προβάλλει ένσταση αντισυνταγματικότητας, επί της οποίας οφείλει να αποφανθεί η Βουλή και μάλιστα κατά προτεραιότητα (βλ. εκτενώς Ν. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, ό.π., μέρος δεύτερο, κεφάλαιο πρώτο, τμήμα ΙΙ, επίσης Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, «Το άρθρο 100 του Κανονισμού της Βουλής: Οι αποφάσεις της Βουλής επί αντιρρήσεων συνταγματικότητας νομοσχεδίων και προτάσεων νόμων», *ΚοινΕ* 7-8 (1991), σ. 45 επ.).

β) Κατά το άρθρο 42 του Συντάγματος, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται να *αναπέμψει* στη Βουλή νομοσχέδιο που έχει ψηφιστεί από αυτή, εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής (βλ. σχετικά Ν. ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, ό.π. και η ίδια, «Η αναπομπή πρότασης ή σχεδίου νόμου που έχει ψηφιστεί από τη Βουλή», *ΚοινΕ* 2 (1989), σ. 59 επ.). Μπορεί επομένως να αναπέμψει στη Βουλή το ψηφισμένο νομοσχέδιο για λόγους αντισυνταγματικότητας.

γ) Κατά το άρθρο 98 § 1 περίπτ. γ' του Συντάγματος, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί «για τους νόμους που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης κατά το άρθρο 73 § 2,

καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος». Στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται κατ' ακριβολογία για δικαστικό —προληπτικό— έλεγχο, αλλά για γνωμοδοτική λειτουργία.

Στο πλαίσιο της παρουσίας της δικαιοδοτικής λειτουργίας ενδιαφέρει μόνο ο *δικαστικός έλεγχος* της συνταγματικότητας των νόμων που είναι και *έλεγχος κατασταλτικός*.

7. Από τη σύνθετη και ενδιαφέρουσα προϊστορία του θεσμού του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων περιοριζόμαστε σε τρεις μόνο αναφορές:

α) Στην Ελλάδα ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων ξεκίνησε με *πρωτοβουλία της νομολογίας*. Η πρωτοβουλία αυτή ανήκει στον Άρειο Πάγο. Με την πραγματικά ιστορική του απόφαση 23/1897 (*Θέμις Η'*, σ. 329) το δικαστήριο διατύπωσε την εξής αρχή: «Όταν δε διάταξις νόμου αντίκειται εις το Σύνταγμα, ως μεταβάλλουσα δι' απλού νομοθετήματος, θεμελιώδη διάταξιν αυτού,... δικαιούται το δικαστήριο να μὴ εφαρμόζει αυτήν εν τῷ θεματι περί οὗ δικάζει...». (Βλ. αναλυτικά Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 25 υποσ. 32.)

β) Ρητή ρύθμιση περιείχε το Σύνταγμα του 1927 στην ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 5: «Η αληθής έννοια της διατάξεως είναι ότι τα δικαστήρια υποχρεούνται να μὴ εφαρμόζουν νόμον, οὗτινος το περιεχόμενον αντίκειται εις το Σύνταγμα». Αντίστοιχη διάταξη περιείχε και το Σύνταγμα της Κρήτης του 1907, στο άρθρο 96. Τόσο τα Συντάγματα του 1864 και του 1911, όσο και το Σύνταγμα του 1952 δεν περιείχαν σχετική διάταξη.

γ) Η ιστορική αφετηρία του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, και το δικαίωμα ή η υποχρέωση των δικαστηρίων να μην τους εφαρμόζουν όταν κρίνονται ως αντισυνταγματικοί, βρίσκεται στη νομολογία του Ανώτατου Ομοσπονδιακού Δικαστηρίου των Η.Π.Α. (Supreme Court). Στην υπόθεση *Marbury v. Madison* του έτους 1803, ο πρόεδρος του δικαστηρίου John Marshall, θεμελιώνοντας την απόφαση, έκανε τις εξής παρατηρήσεις (η μετάφραση της περικοπής είναι από τον Χ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, τ. Β', τχ. Α', σ. 58-59): «Το δικαίωμα των δικαστηρίων να εξετάζουν την συνταγματικότητα των νόμων προκύπτει εξ αυτής της φύσεως του αυστηρού Συντάγματος και εκ της κατά το Σύνταγμα αποστολής της δικαστικής λειτουργίας. Κύριον καθήκον του δικαστού είναι η εφαρμογή των νόμων. Εάν δύο νόμοι ευρίσκωνται εν συγκρούσει μεταξύ των, ο δικαστής οφείλει να καθορίση το πεδίο εφαρμογής εκάστου εξ αυτών, προκειμένης δέ συγκρούσεως μεταξύ συνταγματικού και κοινού νόμου οφείλει να εφαρμόση τον υπέρτερον νόμον και τοιούτος εί-

ναι ο συνταγματικός νόμος. Διότι το Σύνταγμα ή είναι υπέρτατος και κυρίαρχος νόμος, ανεπίδεκτος μεταβολών δια των συνήθων μέσων, ή είναι εις το επίπεδον των συνήθων νομοθετικών πράξεων και, όπως όλαι αι πράξεις, δύναται εκάστοτε να μεταβάλλεται κατά την αρέσκειαν της νομοθετικής εξουσίας. Εάν η πρώτη άποψις είναι αληθής, τότε μία νομοθετική πράξις αντίθετος προς το Σύνταγμα δεν είναι νόμος· εάν η δευτέρα άποψις είναι αληθής, τότε τα γραπτά Συντάγματα αποτελούν ματαιίας προσπαθείας του λαού όπως περιορίσουν μίαν εξουσίαν, η οποία εξ αυτής της φύσεώς της δεν δύναται να περιορίζεται».

8. Θεμελιώδης διάταξη, με την οποία το Σύνταγμα θεσμοποιεί τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, είναι το άρθρο 93 § 4: «Τα δικαστήρια υποχρεούνται να μὴ εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα». Αλλά κρίσιμη είναι και η διάταξη του άρθρου 87 § 2, έστω και αν δεν στηρίζει άμεσα το θεσμό του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος». Εδώ προβάλλεται με σαφήνεια η πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη να προασπίσει τη δημοκρατική συνταγματική νομιμότητα (βλ. σχετικά με το άρθρο 87 § 2, ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 214 επ.).

9. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων συγκεντρώνεται και κορυφώνεται εκεί που προβλέπεται η λειτουργία *συνταγματικών δικαστηρίων*. Τα συνταγματικά δικαστήρια έχουν ως αποκλειστική αρμοδιότητα τον συνταγματικό έλεγχο των πολιτειακών πράξεων. Συνήθως, οι αποφάσεις τέτοιων δικαστηρίων, που έχουν μόνιμο δικαστικό προσωπικό, βρίσκονται στην κορυφή της δικαστικής ιεραρχίας και με τις αποφάσεις τους δεσμεύουν και τις τρεις λειτουργίες της πολιτείας, τη νομοθετική, την εκτελεστική (και κυβερνητική) και τη δικαστική. Την πιο ολοκληρωμένη μορφή συνταγματικής δικαιοσύνης γνωρίζει το Συνταγματικό Δίκαιο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

10. Το σύστημα αυτού του —*συγκεντρωτικού*— έλεγχου, μόνο κατ' εξαίρεση υιοθετεί το Σύνταγμα, στο άρθρο 100. Ο συντακτικός νομοθέτης επέλεξε *ορισμένες* μόνο συνταγματικές αμφισβητήσεις, και μόνο αυτές υπήγαγε στη δικαιοδοσία του ΑΕΔ. Εδώ ενδιαφέρει το άρθρο 100 § 1 περίπτ. ε': Πρόκειται για την άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυν-

ταγματικότητα διατάξεων τυπικού νόμου, εάν στο θέμα αυτό έχουν εκδοθεί αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. αναλυτικά παρακάτω § 23, VII, 13).

11. Κατά το άρθρο 93 § 4 του Συντάγματος, το σύστημα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων έχει δύο χαρακτηριστικά:

α) *Είναι έλεγχος διάχυτος*, διότι όλα τα δικαστήρια όλων των βαθμών και όλων των δικαιοδοσιών είναι εξ ίσου αρμόδια να προβαίνουν σε έλεγχο της συνταγματικότητας του νόμου βάσει του οποίου πρόκειται να εκδικάσουν την υπόθεση.

β) *Είναι έλεγχος παρεμπίπτων*, διότι το δικαστήριο δεν ακυρώνει τον κατά την κρίση του αντισυνταγματικό νόμο, αλλά τον *παραμερίζει* στη συγκεκριμένη υπόθεση. Αυτή του η κρίση δεν δεσμεύει τα άλλα δικαστήρια. Στην πράξη, βέβαια, οι αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων (Άρειος Πάγος, Συμβούλιο της Επικρατείας) για θέματα συνταγματικότητας ασκούν μεγάλη επιρροή, και τα κατώτερα δικαστήρια συμμορφώνονται. Οι αποφάσεις των ανώτατων δικαστηρίων, όταν τίθεται ζήτημα αντισυνταγματικότητας, λαμβάνονται συνήθως από την *Ολομέλεια* των δικαστηρίων αυτών.

γ) *Παρεμπίπτοντα*, αλλά πολύ σημαντικό, δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων ασκεί επομένως και το *Συμβούλιο της Επικρατείας*. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν, κατά το άρθρο 95 § 1 περίπτ. α' και β', μεταξύ άλλων: 1) «η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου» και 2) «η μετά από αίτηση αναίρεση των τελεσίδικων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου» (βλ. π.ό διεξοδικά παρακάτω § 23, IV). Έτσι, όταν το Συμβούλιο της Επικρατείας ελέγχει το κύρος των πράξεων της διοίκησης, ή των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων, ελέγχει και το κατά πόσο ο νόμος που στηρίζει ή θεμελιώνει τη διοικητική πράξη είναι ή δεν είναι συνταγματικός. Η κρίση βέβαια του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη συνταγματικότητα ή την αντισυνταγματικότητα του νόμου είναι *παρεμπίπτουσα*, δηλαδή δεν επιφέρει την *κατάργηση* του νόμου, πράγμα που συμβαίνει τόσο στην περίπτωση του ΑΕΔ του άρθρου 100, όσο και κατά το δίκαιο των χωρών που θεσπίζουν συνταγματικά δικαστήρια. Η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας θεμελιώνει την ακύρωση της διοικητικής πράξης, ή της δικαστικής απόφασης, στην αντισυνταγματικότητα του νόμου πάνω στον οποίον στηρίχτηκαν. Παρά την *ad hoc* αυτή ισχύ της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας, το κύρος του δικαστηρίου και η

πιθανολόγηση πως την κρίση του αυτή θα την επαναλάβει και σε όλες τις μελλοντικές εφαρμογές του αντισυνταγματικού νόμου προσδίδουν στον παρεμπόδιοντα δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων χαρακτηριστήρα κατ' ουσίαν κύριου ελέγχου, αφού τέτοιες αποφάσεις αναγκάζουν συνήθως τον νομοθέτη να καταργήσει ή να τροποποιήσει το νόμο που το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αντισυνταγματικό (βλ. σχετικά ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Οι ιδιομορφίες του ελληνικού συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων: παράγοντας εντατικοποίησης ή περιορισμός του ελέγχου;», σ. 456 επ.).

12. Ο θεσμός του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων δεν εκφράζει την *κατ' αρχήν αμφιβολία* του Συντάγματος για την τήρησή του από τον νομοθέτη. Αντίθετα, ο νόμος, με την έκδοσή του, διεκδικεί την ιδιότητα του *συνταγματικού νόμου*. Υπέρ της άποψης αυτής συνηγορούν οι προβλέψεις τόσο του Συντάγματος (δικαίωμα Προέδρου Δημοκρατίας για αναπομπή του ψηφισμένου από τη Βουλή νόμου, με το αιτιολογικό της αντισυνταγματικότητάς του) όσο και του ΚτΒ (ένσταση αντισυνταγματικότητας του άρθρου 100). Η *μέριμνα* λοιπόν της έννομης τάξης για την σύμφωνα με το ουσιαστικό περιεχόμενο του Συντάγματος κατάρτιση των νόμων ενισχύει την άποψη ότι κατ' αρχήν —κατά «τεκμήριο» (βλ. και τις σωστές ορολογικές επιφυλάξεις των Β. ΣΚΟΥΡΗ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, σ. 96-97)— ο νόμος πρέπει να θεωρείται *συνταγματικός* και, επομένως, οφείλεται σεβασμός στις επιταγές του. Άλλωστε, και όταν κριθεί κατά το άρθρο 93 § 4 αντισυνταγματικός, παραμένει, όπως μόλις τονίστηκε, σε ισχύ και η παρεμπόδιοντα αυτή κρίση δεν δεσμεύει τα άλλα δικαστήρια. Υπέρ του «τεκμηρίου» της συνταγματικότητας του νόμου συνηγορεί και το άρθρο 100 § 4 εδ. β', κατά το οποίο η διάταξη του νόμου που κηρύσσεται αντισυνταγματική είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ ή από το χρόνο που ορίζει αυτή η απόφαση. Αυτό σημαίνει πως ούτε σε αυτή την περίπτωση η αντισυνταγματικότητα πλήττει το νόμο κατ' ανάγκη ήδη από το χρόνο της έκδοσής του.

13. Κατά το άρθρο 93 § 4, όλα τα δικαστήρια και, κατά το άρθρο 100 § 1 περίπτ. ε', το ΑΕΔ ελέγχουν τη λεγόμενη *ουσιαστική αντισυνταγματικότητα*, δηλαδή την αντισυνταγματικότητα του *περιεχομένου* του νόμου. Αντίθετα δεν ελέγχουν την *τυπική αντισυνταγματικότητα*, που σημαίνει την τήρηση της συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας ψήφισης του νόμου, δηλαδή τα λεγόμενα *interna corporis* θέματα. Στα *interna corporis* όμως δεν εμπίπτουν, και επομένως υπόκεινται στην ελεγκτική εξουσία του

δικαστή, τα απαιτούμενα για το κύρος του νόμου *εξωτερικά στοιχεία*, όπως π.χ. η υπογραφή του Προέδρου της Δημοκρατίας που εκδίδει το νόμο και η υπουργική προσυπογραφή κατά το άρθρο 35 § 1.

14. Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων αποτελεί αναμφίβολα μια σημαντική μορφή εγγύησης της τήρησης του Συντάγματος από τον νομοθέτη. Μπορεί όμως να δημιουργήσει και σοβαρά προβλήματα. Ο δικαστής καταλήγει στην αρνητική αξιολόγηση του νόμου με βάση τόσο την *ερμηνεία* του νόμου όσο και την *ερμηνεία του σχετικού άρθρου του Συντάγματος*. Με αυτόν τον τρόπο, στο επίπεδο της πρακτικής εφαρμογής του Συνταγματικού Δικαίου, ο καθορισμός των συνταγματικών εννοιών περιέρχεται εν πολλοίς στα χέρια του δικαστή. Και το ερώτημα που εδώ τίθεται είναι *πού* τελειώνει η διαδικασία της *ερμηνείας* και *πού* αρχίζει η παρέμβαση των δικαστηρίων στο *πολιτικό και αξιολογικό περιεχόμενο των επιλογών του νομοθέτη*. Με άλλα λόγια, ο δικαστής δεν αποκλείεται να περάσει από το ρόλο του ερμηνευτή στο ρόλο του νομοθέτη. Ο κίνδυνος αυτής της μετάπτωσης είναι το κύριο πεδίο της σύγχρονης κριτικής που ασκείται στη συνταγματική δικαιοσύνη (βλ. κυρίως Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 42 επ.).

15. Χωρίς να παραγνωρίζουμε τον δημοκρατικό χαρακτήρα της αντίληψης για τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, είμαστε υποχρεωμένοι να την συσχετίζουμε κάθε φορά με τα εχέγγρα ανεξαρτησίας που παρέχει η δικαστική εξουσία της συγκεκριμένης πολιτείας, η δικαιοκρατική της δηλαδή παράδοση, η ανεξαρτησία της από τα πολιτικά κόμματα και την Κυβέρνηση και ο βαθμός αξιοπιστίας της στη συγκεκριμένη κοινωνία. Με αυτή τη βάση επαφίεται στον μελετητή της πρόσφατης ιστορίας της ελληνικής δικαιοσύνης —ιδίως με αφετηρία το 1967— αλλά και σε έναν μελλοντικό αναθεωρητικό νομοθέτη να επανεξετάσει το θεσμό του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων.

16. Ο Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ (σ. 12 επ., ειδικά όμως σ. 26 επ.), εμβαθύνοντας στα «αίτια διάδοσης του δικαστικού ελέγχου», τονίζει μεταξύ άλλων εύστοχα και το εξής: «Δεν είναι ιστορικά άγνωστο φαινόμενο, οι συντηρητικότερες δυνάμεις μιας κοινωνίας να αισθάνονται την ανάγκη ύπαρξης μιας πρόσθετης δυνατότητας απόκρουσης κοινωνικών μεταρρυθμίσεων ή, πολύ περισσότερο, τυχόν ριζικότερων μέτρων για την αναμόρφωση κοινωνικών δομών. Η άνοδος ή το ενδεχόμενο ανόδου στην εξουσία προοδευτικών, από την άποψη της κοινωνικής πολιτικής, δυνάμεων, δυνάμεων που θα

μπορούσαν να ακολουθήσουν π.χ. αριστερότερη οικονομική πολιτική, όταν δεν μπορεί πια να αντιμετωπισθεί (έστω ως τις επόμενες εκλογές) στη Βουλή, δημιουργεί την επιθυμία επίκλησης μιας δύναμης που να βρίσκεται υπεράνω της νομοθετικής εξουσίας και να μπορεί να αποτελέσει φραγμό σε τέτοιες εξελίξεις και σε τυχόν νέα κοινωνικοοικονομικά μέτρα. Και αυτή η δύναμη δεν μπορεί να βρεθεί παρά στο Σύνταγμα. Χρειάζεται τότε μια ερμηνεία του Συντάγματος πιστή στις παραδόσεις και μη ανεχόμενη τολμηρούς κοινωνικούς σχεδιασμούς. Και ποιος θα ήταν ο καταλληλότερος για το σκοπό αυτό ερμηνευτής, θα μπορούσε να σκεφθεί κανείς, από τους δικαστές, που δεν παρουσιάζουν τάσεις προς τολμήματα ούτε έχουν την ελαστικότητα των νομοθετικών σωμάτων, τα οποία μπορούν πάντα να είναι έτοιμα για αλλαγές και κοινωνικές αναμορφώσεις; αυτοί που επηρεάζονται από τέτοιες σκοπιμότητες πιστεύουν, πολλές φορές καλόπιστα, ότι οι δικαστές θα μπορούσαν (ό,τι δεν μπορεί η μειοψηφία της Βουλής), να προστατεύσουν, με κατάλληλη ερμηνεία του Συντάγματος, το κατά τη γνώμη τους καλύτερο σύστημα της οικονομίας της αγοράς και του οικονομικού φιλελευθερισμού, να διασώσουν τις δομές του αστικού κράτους, ανακόπτοντας επικίνδυνα, όπως νομίζουν, σοσιαλιστικά πειράματα. Ο όρος «κράτος των δικαστών» αυτές ακριβώς τις επιφυλάξεις εκφράζει». (Βλ. και R. WASSERMANN, *Alternativkommentar zum Grundgesetz*, 1989, παραρ. 12, 15, 16 στο άρθρο 92, σ. 952.) Ο όρος «κράτος των δικαστών» ή «κυβέρνηση των δικαστών» πρωτοδιατυπώθηκε για το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ, όταν, στις αρχές του εικοστού αιώνα, αυτό αντιτάχτηκε στην εισαγωγή κοινωνικών μέτρων και μιας νέας οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, κηρύσσοντας τους σχετικούς νόμους αντισυνταγματικούς. Αντίστοιχη χρήση του όρου γίνεται και για αποφάσεις του γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου ή του γαλλικού Συνταγματικού Συμβουλίου (βλ. Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 28 επ. και τις εκεί βιβλιογραφικές υποδείξεις).

17. Στους αντίποδες της στάσης αυτής του δικαστή βρίσκεται ο λεγόμενος «δικαστικός αυτοπεριορισμός». Η θεωρία του δικαστικού αυτοπεριορισμού (judicial self-restraint) πρωτοδιατυπώθηκε και πάλι από το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ ως νομολογιακή θεωρία για την οροθέτηση της εξουσίας του δικαστή έναντι του νομοθέτη και υιοθετήθηκε και από το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο (βλ. Μ. ΣΤΑΘΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 29, Α. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, σ. 232 επ., Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, σ. 1038 επ.). Η θεωρία του δικαστικού αυτοπεριορισμού στηρίζεται αφ' ενός στην ιδιαιτερότητα των συνταγματικών κανόνων, η ερμηνεία των οποίων αφήνει συχνά ευρέα περι-

θώρια εκτίμησης, και αφ' ετέρου στη δημοκρατική νομοποίηση του κοινού νομοθέτη που εξειδικεύει τη συνταγματική διάταξη. Με τη θεωρία αυτή ο δικαστής δηλώνει τη στάση του έναντι του νομοθέτη κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων: κατά την άσκηση του ελέγχου, ο δικαστής οροθετεί την εξουσία του με κριτήριο τη νομική ή πραγματική προτεραιότητα του νομοθέτη κατά την εξειδίκευση και την εφαρμογή του Συντάγματος (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 103 και γενικότερα σ. 91 επ.). Συναφής προς τη θεωρία του δικαστικού αυτοπεριορισμού είναι το *δόγμα του πολιτικού ζητήματος* (*political question doctrine*), με την αναφορά στο οποίο ο δικαστής δηλώνει ότι απέχει από του να δώσει τη δική του ερμηνεία της κρίσιμης συνταγματικής διάταξης και υιοθετεί την ερμηνεία του νομοθέτη, που είναι σε θέση να γνωρίζει επομένως και να αξιολογήσει καλύτερα το επίμαχο ζήτημα. Με τη θεωρία αυτή, ο δικαστής, κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, αναγνωρίζει στον νομοθέτη ένα περιθώριο ευχέρειας πολιτικών επιλογών και περιορίζει τον έλεγχό του στην τήρηση ορισμένων άκρων νομικών ορίων, βάσει της έννοιας της κατάχρησης εξουσίας, της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της απαγόρευσης της αυθαιρεσίας (βλ. Α. ΓΕΡΟΝΤΑΣ, σ. 234).

18. Η θεωρία του δικαστικού αυτοπεριορισμού καταλήγει επομένως στη διατύπωση ερμηνευτικών κριτηρίων και τεχνικών που εφαρμόζει ο δικαστής κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων (βλ. Κ. ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, ειδικά σ. 1040 επ.). Στο πλαίσιο αυτό σημαντική είναι η *αρχή της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας των νόμων*. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, μεταξύ περισσότερων ερμηνευτικών εκδοχών της κρίσιμης νομοθετικής διάταξης, ο δικαστής οφείλει να επιλέξει εκείνη που δεν δημιουργεί πρόβλημα αντίθεσης προς το Σύνταγμα (βλ. *Θεωρητικό Θεμέλιο*, τ. Α', σ. 176, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 105 επ.). Ορθά σημειώνεται πάντως (Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 94 επ.) ότι από την ανάλυση της νομολογίας των ελληνικών δικαστηρίων σχετικά με τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων δεν προκύπτει η υιοθέτηση από τα ελληνικά δικαστήρια μιας συστηματικής και σταθερής μεθόδου. Είναι δύσκολο, επομένως, να καταλήξει κανείς σε συμπεράσματα σχετικά με την εφαρμογή και από τα ελληνικά δικαστήρια ενός δικαστικού αυτοπεριορισμού. Σε τούτο συμβάλλει άλλωστε και ο κατ' αρχήν διάχυτος και παρεμπύπων χαρακτήρας του ελέγχου, που επιβάλλει από μόνος του περιορισμούς στην ελεγκτική εξουσία του δικαστή (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ / ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 95 επ.).

§ 23. Τα δικαστήρια που προβλέπονται από το Σύνταγμα

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Τα δικαστήρια και οι διακρίσεις τους IV. Το Συμβούλιο της Επικρατείας V. Το Ελεγκτικό Συνέδριο VI. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας
VII. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο VIII. Άλλα δικαστήρια.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Για τη θεματική αυτής της παραγράφου παραθέτουμε επιλογή από την ελληνική μόνο βιβλιογραφία.

2. Για τα θέματα της παραγράφου αυτής γενικά βλ. τις οικείες παραγράφους των εγχειριδίων. Συγκεκριμένα, βλ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΓΙΤΣΑΣ, τ. I, σ. 422 επ., ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 76 επ., Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 342 επ. Βλ. επίσης τις οικείες παραγράφους των Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, II, ¹1991, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, I, 1991, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, α', β', 1985, Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, I, ²1983, Κ. ΜΠΕΗΣ, *Μαθήματα πολιτικής δικονομίας, Θεμελιακές έννοιες, Οργανισμός δικαστηρίων*, 1984, Χ. ΔΕΔΕΣ, *Ποινική Δικονομία*, ³1990 (παραπέμπονται με το όνομα του συγγραφέα).

3. Για το σημείο III και, ειδικότερα, για τη διοικητική δικαιοσύνη και την εξέλιξη της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων βλ., επιλεκτικά, Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, *Η διοικητική δικαιοσύνη και τα προβλήματά της*, ⁴1977, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, «Η διοικητική δικαιοσύνη, το Σύνταγμα και ο νομοθέτης», *ΤοΣ Β* (1976), σ. 187 επ., Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, «Η διεύρυνση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων με το άρθρο 7 του ν. 702/1977» στο *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, I, 1979, σ. 271 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Η διοικητική δικαιοσύνη υπό το Σύνταγμα του 1975» στο *Πέντε χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος του 1975*, 1981, σ. 233 επ., Κ. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΣ, «Η υπαγωγή στη δικαιοδοσία των τακτικών

διοικητικών δικαστηρίων όλων των διοικητικών διαφορών “ουσίας”», *ΝοΒ* 33 (1985), σ. 972 επ., Μ. ΠΥΡΟΒΕΤΣΗΣ, «Τα προβλήματα οριοθέτησης της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων», *ΔιΔικ* 2 (1990), σ. 14 επ. Για την έννοια των εκτάκτων δικαστηρίων βλ. και τη βιβλιογραφία που παραθέτουμε στην § 21 για την αρχή του νόμιμου δικαστή (§ 21, I, 3).

4. Για το Συμβούλιο της Επικρατείας (παρακάτω IV), ειδικότερα, βλ., επιλεκτικά, για την ιστορία του: Γ. ΑΓΓΕΛΙΔΗΣ, «Ιστορικά για το Συμβούλιο Επικρατείας» στο *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, I, 1979, σ. 49 επ., Μ. ΣΤΑΣΙΝΟΠΟΥΛΟΣ, «Συμβολή εις την ιστορίαν του πρώτου Συμβουλίου Επικρατείας της μοναρχικής περιόδου», *ΕΛΔΔ* I(1957), σ. 14 επ., γενικά για το θεσμό: Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, «Χαρακτηριστικά του Ελληνικού Συμβουλίου Επικρατείας» στο *Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, I, 1979, σ. 13 επ., Γ. ΠΑΠΑΧΑΤΖΗΣ, «Ο θεσμός του Συμβουλίου Επικρατείας εν Ελλάδι ως θεμέλιον μορφής της “δικαιοκρατούμενης” πολιτείας» στο *Μελέται διοικητικών διαφορών*, 1961, σ. 33 επ., Φ. ΑΡΝΑΟΥΤΟΓΛΟΥ, «Conseil d'État και Συμβούλιο της Επικρατείας», *ΕΛΔΔ* 26 (1982), σ. 6 επ., για τις αρμοδιότητές του: Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Η συνταγματική κατοχύρωση της αιτήσεως ακυρώσεως*, 1982, Μ.-Ε. ΠΑΝΑΓΟΠΟΥΛΟΥ, *Η αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του ΣτΕ*, 1989.

5. Για το Ελεγκτικό Συνέδριο (παρακάτω V), ειδικότερα, βλ. Δ. ΚΟΡΣΟΣ, *Δημοσιονομικόν Δίκαιον*, τχ. Α', 1980, σ. 40 επ., Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, «Η νομική φύσις του Ελεγκτικού Συνεδρίου», *Εφημερίς Ελληνικής και Αλλοδαπής Νομολογίας*, 1945, σ. 122 επ., Λ. ΘΕΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Ο κανών της νομιμότητος των κρατικών δαπανών και το Ελεγκτικόν Συνέδριον ως θεσμική εγγύησις τηρήσεως του κανόνος» στο *Τιμητικός Τόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 1984, σ. 355 επ., Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, «Η νομιμοποίηση της δημοσιονομικής δραστηριότητος του Κράτους από το Ελεγκτικό Συνέδριον» στο *Τιμητικός Τόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, 1984, σ. 441 επ.

6. Για το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας (παρακάτω VI), ειδικότερα, βλ. Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Περί του ισχύοντος εν Ελλάδι συστήματος αστικής ευθύνης εκ κακοδικίας» στο *Ξένιον*, *Festschrift für P. ZEPOS*, τ. III, 1973, σ. 93 επ., Π. ΓΕΣΙΟΥ-ΦΑΛΤΣΗ, «Η ευθύνη των δικαστών στην Ελλάδα», *ΤοΣ Θ* (1983), σ. 549 επ., ειδικά σ. 556 επ.

7. Για το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (παρακάτω VII), ειδικότερα, βλ.

Π. ΤΖΙΦΡΑΣ, *Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριο*, 1976, Γ. ΧΟΥΒΑΡΔΑΣ, «Το Ανώτατον Ειδικόν Δικαστήριο», *ΝοΒ* 24 (1976), σ. 1041 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Η επίλυση των συνταγματικών διαφορών στην Ελλάδα», *ΤοΣ* ΙΒ (1986), σ. 177 επ. Για την κατά το άρθρο 100 § 1 περιπτ. ε' του Συντάγματος αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου βλ., πέραν της βιβλιογραφίας που παραθέτουμε γενικά για το ελληνικό σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων (βλ. παραπάνω § 22, Ι, 5), Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, «Το κρίσιμον νομικόν καθεστώς των διοικητικών πράξεων και η αρμοδιότης του ΑΕΔ επί σχετικής αμφισβητήσεως», *ΤοΣ* Γ (1977), σ. 607 επ., ειδικά σ. 615 επ., Μ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, «Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (Όργανο συνταγματικής δικαιοσύνης κατά το άρθρο 100 § 1 ε' του Συντάγματος)», *ΤοΣ* Γ (1977), σ. 251 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Όρια της δεσμευτικότητας των αποφάσεων του ΑΕΔ σχετικά με την άρση αμφισβητήσεως της συνταγματικότητας τυπικού νόμου και ο έλεγχος της συνταγματικότητας κανονιστικών πράξεων της διοικήσεως», *ΕΔΚΑ* ΚΓ (1981), σ. 193 επ., ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Η κήρυξη αντισυνταγματικότητας τυπικού νόμου με απόφαση του ΑΕΔ», *Αρμ.* 39(1985), σ. 916 επ., ο ίδιος, «Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο και η αυθεντική ερμηνεία του Συντάγματος», *ΕΔΔ* 32(1988), σ. 225 επ. Για την κατά το άρθρο 100 § 1 περιπτ. α' και γ' αρμοδιότητα του ΑΕΔ βλ. τις οικείες παραγράφους στο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, *Δικονομικόν Εκλογικόν Δίκαιον*, 1982, ο ίδιος, *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 20ής Νοεμβρίου 1977*, Α' Συμπλήρωμα, 1983, ο ίδιος, *Ο έλεγχος του κύρους των εκλογών των βουλευτών και των ευρωβουλευτών της 18ης Οκτωβρίου 1981 και των δημοτικών και κοινοτικών αρχών*, Β' Συμπλήρωμα, 1983, ο ίδιος, *Ο έλεγχος του κύρους των βουλευτικών εκλογών της 2ας Ιουνίου 1985 και η κρίση περί της εκπτώσεως βουλευτών*, Γ' Συμπλήρωμα, 1988· βλ. επίσης, Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Γνωμάτευση», *Τα Νέα*, 21.1.1992.

8. Για το σημείο VIII, ειδικότερα, βλ., για τα στρατιωτικά δικαστήρια: Χ. ΔΕΔΕΣ, «Η δικαιοδοσία των εκτάκτων στρατοδικείων», *ΠοινΧρ ΚΔ* (1974), σ. 321 επ., Α. ΝΙΚΟΠΟΥΛΟΣ, *Στρατιωτικός Ποινικός Κώδικας*, 1988, σ. 17-33, Χ. ΑΡΓΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Στρατιωτική δικαιοσύνη και Σύνταγμα» στο *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1986, σ. 139 επ., Ν. ΚΟΥΡΑΚΗΣ, «Δικαιώματα κατηγορουμένου και στρατιωτική δικαιοσύνη», *ΝοΒ* 38(1990), σ. 401 επ., για τα μικτά ορκωτά δικαστήρια: Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Σύνταγμα και μικτά ορκωτά δικαστήρια», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 257 επ., Π. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Οι εγγενείς δυσχέρειες του ορκωτού συστήματος», *ΕλλΔνη* 32 (1991), σ. 247 επ., ΕΤΑΙΡΙΑ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ, «Διήμερο συζήτησης για τη συμμετοχή του λαϊκού στοιχείου στη δίκη. Μικτά ορκωτά δικαστήρια»,

Ελλάδη 32 (1991), σ. 242 επ., Δ. ΣΠΙΝΕΛΛΗΣ, «Σχόλιο», *Ελλάδη* 32 (1991), σ. 255 επ. και, από την παλαιότερη βιβλιογραφία: Χ. ΔΕΔΕΣ, «Τα ορκωτά δικαστήρια», *ΕΕΝ* 43(1976), σ. 1 επ., Ι. ΦΡΑΝΤΖΕΣΚΑΚΗΣ, «Περί των Ορκωτών Δικαστηρίων», *ΠοινΧρ ΚΕ* (1975), σ. 247 επ., Χ. ΑΡΒΑΝΙΤΗΣ, «Περί Μικτών Ορκωτών Δικαστηρίων», *ΠοινΧρ ΚΕ* (1975), σ. 249 επ., Ε. ΑΠΟΣΤΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Περί Μικτών Ορκωτών Δικαστηρίων», *ΠοινΧρ ΚΕ* (1975), σ. 250 επ., Θ. ΘΕΟΔΩΡΟΥ, «Περί των Ορκωτών Δικαστηρίων», *ΠοινΧρ ΚΕ* (1975), σ. 446 επ., Σ. ΚΑΝΙΝΙΑΣ, «Περί της εκδικάσεως των κακουργημάτων και των πολιτικών εγκλημάτων», *ΠοινΧρ ΚΕ* (1975), σ. 79 επ., Τ. ΦΙΛΙΠΠΙΔΗΣ, «Τα Μικτά Ορκωτά Δικαστήρια», *Αρμ.* 30(1976), σ. 7 επ., 115 επ., Δ. ΕΥΑΓΓΕΛΑΤΟΣ, «Τα Ορκωτά Δικαστήρια και η καθιέρωση δεύτερου βαθμού δικαιοδοσίας στα κακουργήματα», *Δικαιοσύνη* 19(1978), σ. 798 επ., βλ. επίσης: Ν. ΑΝΔΡΟΥΛΑΚΗΣ, «Το νέο Σύνταγμα και η Ποινική Δικαιοσύνη» στο *Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου*, 1976, σ. 63 επ.

II. Εισαγωγικά

1. Το Σύνταγμα, στα άρθρα 93-100, θεσπίζει κανόνες που αναφέρονται στην οργάνωση των δικαστηρίων, διακρίνοντας τα διάφορα είδη δικαστηρίων και προβλέποντας δικαιοδοσίες και αρμοδιότητες. Το Σύνταγμα θέτει τις βασικές αρχές και τις κατευθυντήριες γραμμές για την οργάνωση των δικαστηρίων και αναθέτει στον κοινό νομοθέτη την ειδικότερη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών.

2. Στην παρούσα παράγραφο επιχειρούμε πρώτα την οροθέτηση της έννοιας του δικαστηρίου ως οργάνου απονομής της δικαιοσύνης στο Σύνταγμα, καθώς και την παρουσίαση των βασικών διακρίσεων που προβλέπει το Σύνταγμα μεταξύ των δικαστηρίων. Πρόκειται, ειδικότερα, για τη διάκριση των δικαστηρίων σε *διοικητικά*, *πολιτικά* και *ποινικά*, καθώς και για τη διάκριση μεταξύ *τακτικών*, *ειδικών*, *εξαιρετικών* και *εκτάκτων* δικαστηρίων (βλ. παρακάτω III).

3. Ορισμένα δικαστήρια έχουν συγκεντρώσει ιδιαίτερα την προσοχή του συντακτικού νομοθέτη και η οργάνωση και λειτουργία τους ρυθμίζεται αναλυτικότερα από το ίδιο το Σύνταγμα. Έτσι, στο άρθρο 95 προβλέπονται

οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο άρθρο 98 οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο άρθρο 99 η συγκρότηση και οι αρμοδιότητες του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας, ενώ με το άρθρο 100 ιδρύεται το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο και ρυθμίζονται η συγκρότηση και οι αρμοδιότητές του. Ειδική ρύθμιση περιέχει το Σύνταγμα και για τα ειδικά διοικητικά δικαστήρια στο άρθρο 94 § 2, για τα δικαστήρια λειών στο άρθρο 96 § 4 περίπτ. β, για τα δικαστήρια ανηλίκων στο άρθρο 96 § 3, και για τα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία στο άρθρο 96 § 4 περίπτ. α και § 5. Με τα δικαστήρια αυτά ασχολούμεθα στη συνέχεια της παραγράφου (παρακάτω IV-VIII). Αντικείμενο ειδικής ρύθμισης αποτελεί άλλωστε και το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος, για το οποίο έγινε ήδη λόγος παραπάνω (βλ. § 15, X).

4. Η ειδική πρόβλεψη στο Σύνταγμα των αρμοδιοτήτων των δικαστηρίων αυτών έχει πάντως την εξής συνέπεια: η συνταγματική κατοχύρωση των αρμοδιοτήτων σημαίνει και τη συνταγματική κατοχύρωση των αντίστοιχων ένδικων βοηθημάτων και ένδικων μέσων, που δεσμεύουν κατά συνέπεια τον κοινό δικονομικό νομοθέτη. Με τον τρόπο αυτό εξειδικεύεται από το ίδιο το Σύνταγμα —και επομένως διασφαλίζεται— το δικαίωμα παροχής δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 § 1.

III. Τα δικαστήρια και οι διακρίσεις τους

1. Σύμφωνα με το άρθρο 26 § 3 εδ. α του Συντάγματος «η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια». Στο πλαίσιο της οργανικής διάκρισης των λειτουργιών που ορίζει το Σύνταγμα, τα δικαστήρια είναι επομένως τα *κρατικά όργανα* δια των οποίων ασκείται η δικαστική λειτουργία. Η συγκρότηση, η οργάνωση και η δικαιοδοσία των δικαστηρίων ρυθμίζεται κατ' αρχήν από το Σύνταγμα (άρθρα 87-100). Κατά την κρατούσα άποψη τα δικαστήρια είναι *άμεσα* και όχι *έμμεσα* όργανα του κράτους, εφ' όσον η ύπαρξη και η λειτουργία τους ρυθμίζονται κατ' αρχήν από το ίδιο το Σύνταγμα. Είναι δε *απλά* και όχι *σύνθετα* όργανα του κράτους, εφ' όσον κατά την άσκηση της δικαστικής λειτουργίας τα δικαστήρια δρουν αυτοτελώς χωρίς τη σύμπραξη άλλου οργάνου (βλ. και ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 77).

2. Η αρχή του άρθρου 26 § 3 εδ. α του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία η δικαστική λειτουργία ασκείται *από τα δικαστήρια*, κάμπτεται προς τις εξής κατευθύνσεις:

α) Σε ορισμένες περιπτώσεις το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει δικαστικές αρμοδιότητες σε μη δικαστικά όργανα του κράτους, συγκεκριμένα, στη *Βουλή* και στην *εκτελεστική εξουσία* (βλ. και παραπάνω § 10, V, 5). Ειδικότερα:

αα) Η Βουλή ασκεί, κατά το Σύνταγμα, δικαστικές αρμοδιότητες στις εξής περιπτώσεις: πρώτον, όταν παρέχει άδεια για την άσκηση ποινικής δίωξης κατά βουλευτή σύμφωνα με το άρθρο 62, δεύτερον, όταν αποφασίζει την κατηγορία και παραπομπή του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 49, τρίτον, όταν αποφασίζει την ποινική δίωξη μελών της Κυβέρνησης και Υφυπουργών κατά το άρθρο 86 και τέταρτον, όταν συγκατατίθεται στην απονομή χάρης σε υπουργό κατά το άρθρο 47 § 2.

ββ) Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ασκεί δικαστική αρμοδιότητα όταν απονέμει χάρη κατά το άρθρο 47 §§ 1 και 2, ύστερα από πρόταση του υπουργού Δικαιοσύνης και γνώμη του Συμβουλίου Χαρίτων (άρθρο 47 § 1) ή με τη συγκατάθεση της Βουλής (άρθρο 47 § 2). Κατά άλλη άποψη η αρμοδιότητά του αυτή είναι *διοικητική*.

γγ) Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 96 § 2, η εκδίκαση αστυνομικών παραβάσεων που τιμωρούνται με πρόστιμο μπορεί να ανατεθεί με νόμο σε αρχές που ασκούν αστυνομικά καθήκοντα, ενώ η εκδίκαση των πταισμάτων των σχετικών με τους αγρούς καθώς και των ιδιωτικών διαφορών που απορρέουν από αυτά μπορεί να ανατεθεί, επίσης με νόμο, σε αρχές αγροτικής ασφάλειας.

β) Το Σύνταγμα επιτρέπει, κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις, την άσκηση δικαστικής λειτουργίας από μη κρατικούς φορείς ή όργανα. Έτσι, το Σύνταγμα δεν απαγορεύει την προσφυγή στην *εκούσια διαιτησία* για την επίλυση διαφορών· στην περίπτωση της διαιτησίας η δεσμευτική διάγνωση της επίδικης σχέσης δεν γίνεται από κρατικά όργανα, δηλαδή από τα δικαστήρια, αλλά από ιδιώτες, τρίτα πρόσωπα ή συλλογικά όργανα (βλ. για τη διαιτησία, κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 326 επ.).

γ) Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι δικαιοδοτικό έργο ανατίθεται και σε *διεθνή δικαστήρια*. Έτσι, με βάση το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος, τα δικαιοδοτικά όργανα της ΕΣΔΑ, δηλαδή η Επιτροπή και το Δικαστήριο των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, επιλαμβάνονται προσφυγών Ελλήνων πολιτών για τη παραβίαση των κανόνων της. Προϋπόθεση πάντως είναι η εξάντληση των ένδικων μέσων που προβλέπει σχετικά η ελληνική έννομη τάξη (βλ. σχετικά τ. Γ', Θεμελιώδη Δικαιώματα, Ι. Γενικό Μέρος, σ. 133

επ.). Αλλά και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο του Λουξεμβούργου εκδικάζει με βάση το άρθρο 28 § 2 του Συντάγματος, εκτός των άλλων, υποθέσεις που παραπέμπουν σε αυτό τα εθνικά δικαστήρια κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης της ΕΟΚ.

[Ο Ν. 590/1977 «Περί του Καταστατικού Χάρτου της Εκκλησίας της Ελλάδος» προβλέπει τα εκκλησιαστικά δικαστήρια, που ασκούν δικαστικές αρμοδιότητες επί των κληρικών εν ονόματι της Εκκλησίας της Ελλάδος (άρθρο 44 § 1). Σύμφωνα με νομολογία του ΣτΕ τα όργανα αυτά δεν αποτελούν δικαστήρια κατά την έννοια του άρθρου 87 του Συντάγματος αλλά διοικητικά όργανα, των οποίων οι αποφάσεις υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του ΣτΕ όταν δεν ανάγονται σε πνευματικά ζητήματα: βλ. ΣτΕ Ολ. 825/1988, κατά την οποία: «Επειδή, το Σύνταγμα (άρθρο 87) ορίζει ότι η Δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια, συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Δικαστικές επιτροπές και έκτακτα δικαστήρια με οποιοδήποτε όνομα δεν επιτρέπεται να συσταθούν (άρθρο 8). Από τις διατάξεις αυτές του συντάγματος προκύπτει ότι η απονομή της δικαιοσύνης ανατίθεται αποκλειστικώς στα τακτικά δικαστήρια που συγκροτούνται όπως αναφέρθηκε και λειτουργούν με τις εγγυήσεις που επίσης συνταγματικά καθιερώνονται (άρθρο 93 επ.). Κανενός άλλου δικαστηρίου δεν είναι ανεκτή από την ελληνική έννομη τάξη η ύπαρξη και υπαγωγή σε αυτό, λόγω της ασκήσεως λειτουργήματος ή επαγγέλματος, ορισμένης κατηγορίας πολιτών. Κάτω απ' αυτό το πρίσμα ερμηνευόμενες οι εκτεθείσες διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος και του Ν. 5383/1932, έχουν την έννοια ότι τα παραπάνω εκκλησιαστικά δικαστήρια που συγκροτούνται από κληρικούς δεν είναι φορείς δικαστικής εξουσίας, η δε από τον Νόμο απονομή της ονομασίας αυτής, δεν μπορεί να μεταβάλει την φύση τους, όπως αυτή καθορίζεται από τους βασικούς κανόνες οργάνωσης του Κράτους. (...) Στην τελευταία αυτή περίπτωση τα πειθαρχικά όργανα της Εκκλησίας, όταν λειτουργούν συλλογικά, έχουν το χαρακτήρα πειθαρχικών συμβουλίων, που για την εξασφάλιση των αρχών του Κράτους δικαίου και της Χρηστής διοίκησης, πρέπει να ακολουθούν τουλάχιστον ως προς την σύνθεσή τους και την πειθαρχική διαδικασία τις βασικές αρχές του πειθαρχικού δικαίου. Οι εκδιδόμενες δε από αυτά αποφάσεις, ως εκτελεστές πράξεις διοικητικών αρχών, προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας».]

δ) Παράλληλα, το Σύνταγμα αναθέτει, σε ορισμένες περιπτώσεις, και μη δικαστικές αρμοδιότητες στα δικαστήρια. Έτσι, π.χ., σύμφωνα με το άρθρο 95 § 1 περιπτ. δ', το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι αρμόδιο για την επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα (βλ. και παρακάτω IV, 5 και 6). Κατά το άρθρο 98 § 1 περιπτ. α -δ, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει, πέραν των δικαστικών αρμοδιοτήτων του, διοι-

κητικές ή νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες (βλ. και παρακάτω V, 6 και 7). Επίσης, γίνεται δεκτό ότι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ασκεί (αρνητικά) νομοθετική αρμοδιότητα όταν, στο πλαίσιο του άρθρου 100 § 1 περιπτ. ε' και § 4 του Συντάγματος, κηρύσσει διάταξη νόμου αντισυνταγματική [βλ. αντί άλλων Δ. ΚΟΡΣΟΣ, *Ο δικαστής ως νομοθέτης* (ανάτυπο), 1980, σ. 355]. Τέλος, κατά το άρθρο 94 § 4 «στα πολιτικά ή διοικητικά δικαστήρια μπορεί να ανατεθεί και κάθε άλλη αρμοδιότητα διοικητικής φύσης, που ορίζει ο νόμος».

3. Σύμφωνα με το άρθρο 87 § 1 του Συντάγματος «η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Με άλλα λόγια, τα δικαστήρια συγκροτούνται κατ' αρχήν από *δημόσιους λειτουργούς* που ασκούν κατ' επάγγελμα το δικαστικό λειτουργήμα και περιβάλλονται με ορισμένες *οργανικές εγγυήσεις* (βλ. παρακάτω § 24, V). Κατ' εξαίρεση, το Σύνταγμα προβλέπει τη συμμετοχή στη συγκρότηση δικαστηρίων προσώπων που *δεν έχουν* την ιδιότητα του *τακτικού* δικαστή. Έτσι, κατά το άρθρο 96 § 4 περιπτ. α' και § 5, τα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία συγκροτούνται κατά πλειοψηφία μόνο από τακτικούς δικαστές, μέλη του δικαστικού σώματος των ενόπλων δυνάμεων (βλ. παρακάτω VIII, 5). Επίσης, τα μικτά ορκωτά δικαστήρια, αρμόδια κατά το άρθρο 97 του Συντάγματος για την εκδίκαση κακουργημάτων και πολιτικών εγκλημάτων, συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και από ενόρκους (βλ. παρακάτω VIII, 7). Στη συγκρότηση του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας του άρθρου 99 του Συντάγματος περιλαμβάνονται δύο τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας και δύο δικηγόροι, μέλη του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου των δικηγόρων (βλ. παρακάτω VI, 4). Τέλος, κατά το άρθρο 100 § 2 εδ. β του Συντάγματος, στις περιπτώσεις άρσης των συγκρούσεων και άρσης της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, στη σύνθεση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου μετέχουν και δύο τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας (βλ. παρακάτω VII, 7).

4. Κατά το άρθρο 93 § 1 του Συντάγματος «τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά...». Η διάταξη αυτή εκφράζει μια βασική αρχή οργάνωσης των δικαστηρίων, τη διάκριση των δικαστηρίων σε *τρεις κλάδους*: τα *διοικητικά* δικαστήρια, τα *πολιτικά* (ή αστικά) δικαστήρια και τα *ποινικά* δικαστήρια. Η διάκριση αυτή, που κατοχυρωνόταν πάντοτε

νομοθετικά, καθιερώθηκε για πρώτη φορά συνταγματικά με το Σύνταγμα του 1975/86.

Η διάκριση γίνεται με βάση το αντικείμενο της αρμοδιότητας των δικαστηρίων και, συγκεκριμένα, με βάση τον κλάδο του ουσιαστικού δικαίου στον οποίο υπάγεται η εκάστοτε διαφορά (βλ. Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 29). Έτσι, διοικητικά δικαστήρια είναι όσα επιλύουν τις *διοικητικές διαφορές*, πολιτικά δικαστήρια είναι όσα επιλύουν τις *ιδιωτικές διαφορές* (και εκδικάζουν και τις υποθέσεις *εκούσιας δικαιοδοσίας* που ανατίθενται σε αυτά με νόμο: άρθρο 94 § 3 του Συντάγματος) και ποινικά δικαστήρια είναι όσα εκδικάζουν τις *ποινικές υποθέσεις*. Ειδικότερα, διοικητικές διαφορές είναι εκείνες που αφορούν έννομες σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του ουσιαστικού διοικητικού δικαίου (για την έννοια της διοικητικής διαφοράς βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 66 επ., Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 381 επ.), ιδιωτικές διαφορές είναι όσες αφορούν έννομες σχέσεις που διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 57 επ.), ενώ στη δικαιοδοσία των ποινικών δικαστηρίων ανήκει η εφαρμογή του ουσιαστικού ποινικού δικαίου, δηλαδή η ανάκριση, εκδίκαση και τιμωρία των αξιόποινων πράξεων (βλ. Χ. ΔΕΔΕΣ, σ. 161).

5. Η συνταγματική αρχή της διάκρισης των δικαστηρίων σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά εξειδικεύεται στα άρθρα 94 επ. του Συντάγματος. Η κατανομή της δικαιοδοσίας που προβλέπει το Σύνταγμα μεταξύ των τριών κλάδων δικαστηρίων στηρίζεται στη διάκριση μεταξύ *τακτικών* (ή κοινών) και *ειδικών* δικαστηρίων. Τακτικά δικαστήρια είναι τα δικαστήρια που έχουν γενική δικαιοδοσία στον κλάδο τους, είναι δηλαδή *κατ' αρχήν* αρμόδια για *κάθε* διαφορά ή υπόθεση του κλάδου στον οποίο ανήκουν, εκτός από εκείνες που υπάγονται με συνταγματική ή νομοθετική διάταξη στην αρμοδιότητα άλλων δικαστηρίων. Ενώ ειδικά δικαστήρια είναι τα δικαστήρια που έχουν ειδική δικαιοδοσία, είναι δηλαδή αρμόδια *μόνο* για ορισμένες κατηγορίες διαφορών ή υποθέσεων που υπήχθησαν σε αυτά με ειδική συνταγματική ή νομοθετική πρόβλεψη.

6. Το άρθρο 94 § 1 του Συντάγματος αναφέρεται στα *τακτικά διοικητικά δικαστήρια*. Τα θέματα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων εξετάζονται στο πλαίσιο της διοικητικής δικονομίας. Εδώ αρκούν οι εξής σύντομες επισημάνσεις:

α) Τη σύσταση τακτικών διοικητικών δικαστηρίων προέβλεψε για πρώτη φορά το Σύνταγμα του 1952 (άρθρο 82): μέχρι τότε γενική δικαιοδοσία για τις διοικητικές διαφορές είχαν τα πολιτικά δικαστήρια. Υπό την ισχύ

του Συντάγματος του 1952 δεν ιδρύθηκαν όμως παρά μόνο τα τακτικά φορολογικά δικαστήρια (Ν.Δ. 3845/1958), τα οποία θεωρούντο άλλωστε ως τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια (βλ. και την ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 95 του Συντάγματος του 1975/86). Για να επιτευχθεί η γενίκευση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, το ισχύον Σύνταγμα όρισε ότι όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας θα έπρεπε να υπαχθούν στα υφιστάμενα τακτικά διοικητικά δικαστήρια εντός πέντε ετών από την ισχύ του Συντάγματος, προθεσμία που μπορούσε να παρατείνεται με νόμο (άρθρο 94 § 1). Έως την ημέρα αυτή, αρμόδια για την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας θα παρέμεναν τα πολιτικά δικαστήρια καθώς και τα ειδικά διοικητικά δικαστήρια που είχαν συσταθεί με ειδικούς νόμους (άρθρο 94 § 2). Τέτοια ειδικά διοικητικά δικαστήρια ήταν π.χ. το Δικαστήριο Σημάτων και το Δικαστήριο Μεταλλείων.

β) Σε εκτέλεση της επιταγής του άρθρου 94 § 1 του Συντάγματος θεσπίστηκαν ο Ν. 505/1976 *«Περί υπαγωγής εις τα τακτικά Φορολογικά Δικαστήρια των φορολογικών διαφορών δήμων και κοινοτήτων και της μετονομασίας τούτων εις Τακτικά Διοικητικά Δικαστήρια»* και ο Ν. 702/1977 *«Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα διοικητικά δικαστήρια, αντικαταστάσεως, τροποποίησης και καταργήσεως διατάξεων του Ν.Δ. 170/1977 “περί του Συμβουλίου της Επικρατείας”»*. Με τους δύο αυτούς νόμους μεταβιβάστηκαν ήδη στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ορισμένες διοικητικές διαφορές (άρθρα 1 § 1 και 6 § 1 του Ν. 505/1976 και άρθρο 7 § 1 και 5 του Ν. 702/1977). Η γενική δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων ολοκληρώθηκε όμως με τον Ν. 1406/1983 *«Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, συγκρότηση Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων»*. Το άρθρο 1 § 1 του νόμου αυτού προβλέπει πράγματι την υπαγωγή στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας που δεν είχαν υπαχθεί σε αυτή μέχρι την έκδοση του νόμου, ενώ το άρθρο 9 του ίδιου νόμου ορίζει γι' αυτό μια μεταβατική περίοδο που έληγε στις 11 Ιουνίου 1985 (βλ. και Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 366 επ.).

γ) Σύμφωνα με το άρθρο 94 § 1, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια είναι αρμόδια για την εκδίκαση των *διοικητικών διαφορών ουσίας*, πλήν εκείνων που υπάγονται με ειδικές διατάξεις στο Συμβούλιο της Επικρατείας (άρθρο 95 § 1 περιπτ. γ του Συντάγματος) ή στο Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. και άρθρο 17 § 4 του Συντάγματος κατά το οποίο αρμόδια για την αποζημίωση της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης είναι τα πολιτικά δικαστήρια). Στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια μπορεί να υπαχθούν με νόμο και ορι-

σμένες κατηγορίες ακυρωτικών διοικητικών διαφορών (άρθρο 95 § 3 του Συντάγματος, άρθρο 1 του Ν. 702/1977, βλ. και παρακάτω IV, 9).

[Ειδικότερα, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια έχουν γενική δικαιοδοσία επί των διοικητικών διαφορών ουσίας που πηγάζουν από διοικητικές συμβάσεις και από την εξωσυμβατική αστική ευθύνη του Δημοσίου. Επί διοικητικών διαφορών ουσίας που πηγάζουν από εκτελεστές διοικητικές πράξεις, τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια έχουν ειδική δικαιοδοσία, όπως επίσης έχουν ειδική δικαιοδοσία επί αιτήσεων ακυρώσεως κατά εκτελεστών (ατομικών) διοικητικών πράξεων. Βλ. ΣτΕ Ολ. 1095/1987 και ΑΕΔ 85/1991.]

Τακτικά διοικητικά δικαστήρια είναι τα διοικητικά πρωτοδικεία (μονομελή και τριμελή) και τα διοικητικά εφετεία (τριμελή και πενταμελή).

7. Κατά το άρθρο 94 § 3 του Συντάγματος «στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται όλες οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και οι υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας που τους ανατίθενται με νόμο». Γίνεται δεκτό ότι ως πολιτικά δικαστήρια νοούνται, στη διάταξη αυτή, τα *τακτικά πολιτικά δικαστήρια* (βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 87). Άλλωστε το άρθρο 7 § 1 του Εισ.Ν.ΚΠολΔ κατήγγησε κατ' αρχήν όλα τα ειδικά πολιτικά δικαστήρια (βλ. Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 79 επ.). Τα τακτικά πολιτικά δικαστήρια είναι τα ειρηνοδικεία, τα πρωτοδικεία (μονομελή και πολυμελή), τα εφετεία και ο Άρειος Πάγος.

8. Κατά το άρθρο 96 § 1 του Συντάγματος «στα τακτικά ποινικά δικαστήρια ανήκει η τιμωρία των εγκλημάτων και η λήψη όλων των μέτρων που προβλέπουν οι ποινικοί νόμοι», δηλαδή η εκδίκαση κατ' αρχήν όλων των ποινικών υποθέσεων. Τα *τακτικά ποινικά δικαστήρια* είναι τα πταισματοδικεία, τα πλημμελειοδικεία (μονομελή και πολυμελή), τα εφετεία, τα μικτά ορκωτά δικαστήρια (άρθρο 97 του Συντάγματος) και ο Άρειος Πάγος. Τα τακτικά πολιτικά και ποινικά δικαστήρια στελεχώνονται από το ίδιο σώμα δικαστικών λειτουργών, που συγκροτούνται άλλοτε ως πολιτικά και άλλοτε ως ποινικά δικαστήρια.

9. Το Σύνταγμα προβλέπει και ορισμένα *ειδικά δικαστήρια*, τις αρμοδιότητες των οποίων καθορίζει ρητά. Τέτοια δικαστήρια είναι το Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος (βλ. παραπάνω § 15, X), τα ειδικά διοικητικά δικαστήρια του άρθρου 94 § 2 του Συντάγματος (βλ. παρακάτω VIII, 2), τα δικαστήρια ανηλίκων (άρθρο 96 § 3, βλ. παρακάτω VIII, 4), τα

διαρκή στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία (άρθρο 96 § 4 περιπτ. α και § 5, βλ. παρακάτω VIII, 5), τα δικαστήρια λειών (άρθρο 96 § 4 περιπτ. β, βλ. παρακάτω VIII, 6), το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 98, βλ. παρακάτω V), το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας (άρθρο 99, βλ. παρακάτω VI) και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (άρθρο 100, βλ. παρακάτω VII).

10. Το άρθρο 48 § 1 του Συντάγματος προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης *εξαιρετικών δικαστηρίων*. Είναι όμως αμφίβολο αν το δικαιοκρατικό έλλειμμα που δημιουργεί αυτή η διάταξη είναι αναγκαίο για τις διασφαλίσεις που επιδιώκει η διάταξη αυτή.

α) Τα δικαστήρια αυτά συνιστώνται με απόφαση της Βουλής στο πλαίσιο του *δικαίου της ανάγκης* που οργανώνεται από το άρθρο 48. Ουσιαστική επομένως προϋπόθεση σύστασης των δικαστηρίων αυτών είναι να συντρέχει «περίπτωση πολέμου, επιστράτευσης εξαιτίας εξωτερικών κινδύνων ή άμεσης απειλής της εθνικής ασφάλειας» ή να έχει «εκδηλωθεί ένοπλο κίνημα για την ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος», ενώ τυπική προϋπόθεση είναι η απόφαση της Βουλής, που λαμβάνεται μετά από πρόταση της Κυβέρνησης με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, και με την οποία τίθεται σε εφαρμογή ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας: την απόφαση της Βουλής δημοσιεύει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας (άρθρο 48 §§ 1 και 6). Σε εκτέλεση της κατά το άρθρο 48 του Συντάγματος δυνατότητας σύστασης εξαιρετικών δικαστηρίων θεσπίστηκε ο Ν. 566/1977 «Περί καταστάσεως πολιορκίας», που στο άρθρο 5 § 1 προβλέπει την εκδίκαση ορισμένων εγκλημάτων από *στρατιωτικά δικαστήρια «οποιαδήποτε και αν είναι η ιδιότης των αυτοργών ή συμμετόχων»*.

β) Ειδικότερα, ο Ν. 566/1977 προβλέπει ότι, από τη δημοσίευση της απόφασης της Βουλής με την οποία τίθεται σε εφαρμογή ο νόμος για την κατάσταση πολιορκίας και εφ' όσον με την απόφαση αυτή έχουν ανασταλεί οι διατάξεις των άρθρων 8, 96 § 4 και 97 του Συντάγματος, ορισμένα εγκλήματα, ακόμα και αν τελούνται από ιδιώτες, υπάγονται στα «*διαρκή*» στρατιωτικά δικαστήρια που προβλέπονται από το άρθρο 96 § 4 του Συντάγματος ή σε «*έκτακτα*» στρατιωτικά δικαστήρια που συνιστώνται με την απόφαση της Βουλής (άρθρα 1 και 5 του Ν. 566/1977). Τα εγκλήματα αυτά, που ορίζονται από τον Ν. 566/1977 (άρθρο 5), είναι: 1) η απειθεία στις διαταγές που εκδίδει η στρατιωτική αρχή βάσει του Ν. 566/1977, 2) δημοσιεύματα του τύπου εκ των οποίων εκτίθεται σε κίνδυνο η ασφάλεια ή η δημόσια τάξη ή τα οποία διεγείρουν στη διάπραξη εγκλημάτων που στρέφονται κατά της ασφάλειας του κράτους, του πολιτεύματος και της δημό-

σιας τάξης, 3) τα εγκλήματα που στρέφονται κατά της ασφάλειας του κράτους, του πολιτεύματος και της δημόσιας τάξης, 4) κάθε άλλο έγκλημα, όταν κατά την κρίση της στρατιωτικής αρχής εκτίθεται δι' αυτού σε κίνδυνο η ασφάλεια του κράτους ή διασαλεύεται η δημόσια τάξη.

11. Ο Ν. 566/1977 χαρακτηρίζει (άρθρα 5 § 1 και 8) τα εξαιρετικά δικαστήρια που συνιστώνται στο πλαίσιο του άρθρου 48 του Συντάγματος ως «έκτακτα» στρατιωτικά δικαστήρια (βλ. και άρθρα 214 επ. του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα). Όμως, όπως ήδη τονίστηκε (βλ. παραπάνω § 21, V), το άρθρο 8 § 2 του Συντάγματος απαγορεύει τη σύσταση εκτάκτων δικαστηρίων με οποιοδήποτε όνομα. Τα εξαιρετικά δικαστήρια που προβλέπονται από το άρθρο 48 του Συντάγματος, όπως εξειδικεύεται από τα άρθρα 5-8 του Ν. 566/1977, δεν αποτελούν όμως «έκτακτα» δικαστήρια με την έννοια του άρθρου 8 του Συντάγματος παρά τον νομοθετικό τους χαρακτηρισμό ως τέτοιων. Στο σημείο αυτό είναι απαραίτητη η εννοιολογική οροθέτηση μεταξύ *εκτάκτων* δικαστηρίων, η σύσταση των οποίων απαγορεύεται ρητώς από το Σύνταγμα, και *εξαιρετικών* δικαστηρίων, η σύσταση των οποίων επιτρέπεται στο πλαίσιο του άρθρου 48 του Συντάγματος: Έκτακτα δικαστήρια είναι εκείνα που ιδρύονται ή που ορίζεται η σύνθεσή τους *ad hoc* και εκ των υστέρων, για να δικάσουν συγκεκριμένη περίπτωση ή συγκεκριμένα πρόσωπα. Στην περίπτωση όμως των εξαιρετικών δικαστηρίων του άρθρου 48 του Συντάγματος, όπως εξειδικεύονται από τον Ν. 566/1977, η ίδρυση και η αρμοδιότητα των δικαστηρίων αυτών ορίζεται εκ των προτέρων και όχι για μια συγκεκριμένη υπόθεση, αλλά για ορισμένες κατηγορίες υποθέσεων που ορίζονται γενικά και κατά τρόπο πάγιο από το νόμο.

IV. Το Συμβούλιο της Επικρατείας

1. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (στο εξής: ΣτΕ) προβλέπεται στο άρθρο 95 του Συντάγματος και αποτελεί το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας. Έως την ολοκλήρωση της οργάνωσης της διοικητικής δικαιοσύνης με τον Ν. 1406/1983, το ΣτΕ ήταν το βασικό και κεντρικό όργανο της διοικητικής δικαιοσύνης (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 75). Ο ρόλος που του δίνει το Σύνταγμα, αλλά και η βαρυσήμαντη νομολογία του, του προσδίδουν πρωταρχική σημασία για την προστασία του διοικούμενου από την κρατική εξουσία και για την πραγμάτωση του κράτους δικαίου.

2. Στη σημερινή του μορφή, το ΣτΕ άρχισε να λειτουργεί από τον Μάιο του 1929, βάσει των άρθρων 102-105 του Συντάγματος του 1927 και του Ν. 3713/1928. Για πρώτη φορά, ιδρύθηκε το 1835, κατά το πρότυπο του γαλλικού Conseil d'État, με αρμοδιότητες αφ' ενός γνωμοδοτικές, επί σχεδίων διαταγμάτων, και αφ' ετέρου δικαστικές. Με τη μορφή αυτή λειτούργησε έως το 1844, οπότε καταργήθηκε από το Σύνταγμα. Το Σύνταγμα του 1864 προέβλεψε και πάλι την ίδρυση του ΣτΕ, παρέχοντάς του αποκλειστικά νομοπαρασκευαστικές αρμοδιότητες, καταργήθηκε όμως με την αναθεώρηση του 1865. Με την αναθεώρηση του 1911 προβλέφθηκε ξανά η ίδρυσή του από το Σύνταγμα, με αρμοδιότητες όχι μόνο την επεξεργασία νόμων και διαταγμάτων, αλλά και με δικαστικές αρμοδιότητες. Δεν συστάθηκε όμως παρά υπό το Σύνταγμα του 1927 (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 417, 418).

3. Το Σύνταγμα ρυθμίζει στο άρθρο 95 τις αρμοδιότητες του ΣτΕ. Δεν αναφέρεται όμως ειδικά σε θέματα συγκρότησης και οργάνωσής του. Τα θέματα αυτά ρυθμίζονται από τον κοινό νομοθέτη. Έτσι, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που καθορίζει την οργάνωση και λειτουργία του ΣτΕ αποτελείται —πέραν του άρθρου 95 του Συντάγματος— κατά βάση από τις ακόλουθες ρυθμίσεις:

α) Η συγκρότηση, η οργάνωση και οι αρμοδιότητες του ΣτΕ καθώς και τα ένδικο βοηθήματα και μέσα που ασκούνται ενώπιόν του ρυθμίζονται κυρίως από το ν.δ. 170/1973 «Περί του Συμβουλίου της Επικρατείας», όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 702/1977 «Περί υπαγωγής υποθέσεων εις τα διοικητικά δικαστήρια, αντικατάστασης, τροποποιήσεως και καταργήσεως διατάξεων του ν.δ. 170/1973 “περί του Συμβουλίου της Επικρατείας”» και τον Ν. 1470/1984 «Τροποποιήσεις στη Νομοθεσία του Συμβουλίου της Επικρατείας και άλλες διατάξεις». Οι διατάξεις αυτές κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με το π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων για το Συμβούλιο της Επικρατείας». Ο πρόσφατος Ν. 1968/1991 «Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης» εισήγαγε, με το άρθρο 1 (Συμβούλιο της Επικρατείας), ορισμένες τροποποιήσεις στις ρυθμίσεις αυτές.

β) Το καθεστώς των δικαστικών λειτουργιών του ΣτΕ ρυθμίζεται ειδικότερα με τον Ν. 1756/1988 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργιών» (στο εξής: ΚΟΔΚΔΛ), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 1868/1989 «Τροποποίηση, αντικατάσταση και συμπλήρωση διατάξεων του Ν. 1756/1988 κλπ.». Ο Ν. 1868/1989 επιφέρει κάποιες τροποποιήσεις στο π.δ. 18/1989. [Ο Ν. 1868/1989 τροποποιήθηκε με τους

Ν. 1877/1990 (άρθρο 6), Ν. 1921/1991 (άρθρο 28) και Ν. 1968/1991 (άρθρα 3-15)]. Η αναλυτική καταγραφή της οργάνωσης και λειτουργίας του ΣτΕ βάσει του νομοθετικού αυτού πλαισίου ανήκει στο πεδίο της διοικητικής δικονομίας και ξεπερνά τα όρια του έργου αυτού. Περιοριζόμαστε εδώ σε μια συνοπτική και περιγραφική παρουσίαση του θέματος.

4. Ως προς τη συγκρότηση και οργάνωση του ΣτΕ σημειώνονται τα εξής:

α) Το ΣτΕ αποτελείται από δικαστικούς λειτουργούς και δικαστικούς υπαλλήλους. Οι δικαστικοί λειτουργοί αποτελούνται από τους τακτικούς δικαστές, συγκεκριμένα τον πρόεδρο, πέντε αντιπροέδρους, τριαντατέσσερις συμβούλους, σαράντα παρέδρους και σαράντα εισηγητές και δόκιμους εισηγητές (άρθρα 1 και 3 π.δ. 18/1989, άρθρο 112 ΚΟΔΚΔΛ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 15 § 2 Ν. 1868/1989).

β) Οι αρμοδιότητες του ΣτΕ ασκούνται από την Ολομέλεια και τα πέντε Τμήματα (Α', Β', Γ', Δ' και Ε') του ΣτΕ (άρθρο 7 π.δ. 18/1989). Η Ολομέλεια του ΣτΕ, όταν συνεδριάζει ως δικαστήριο, συντίθεται από τον πρόεδρο του ΣτΕ, τους αντιπροέδρους, τους συμβούλους, δύο παρέδρους και τον γραμματέα. Για την ύπαρξη απαρτίας απαιτείται πάντως να παρίστανται οι μισοί συν ένας από τον συνολικό αριθμό των μελών της που έχουν δικαίωμα ψήφου. Ο αριθμός των μελών πρέπει πάντοτε να διατηρείται περιττός: αν τα προσερχόμενα στη συνεδρίαση μέλη σχηματίζουν άρτιο αριθμό αποχωρεί ο νεότερος σύμβουλος και αν αυτός είναι εισηγητής στη δικαζόμενη υπόθεση, ο αμέσως αρχαιότερός του, ώστε να διατηρηθεί ο αριθμός περιττός (άρθρο 1 § 1 Ν. 1968/1991 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 8 § 1 π.δ. 18/1989).

γ) Τα Τμήματα του ΣτΕ συγκροτούνται με απόφαση της Ολομέλειας εν συμβουλίω, απόφαση με την οποία τα μέλη του ΣτΕ και οι πάρεδροι κατανέμονται στα Τμήματα (άρθρο 9 π.δ. 18/1989). Τα Α', Β', Γ', Δ' και Ε' Τμήματα του ΣτΕ έχουν δύο συνθέσεις: την πενταμελή σύνθεση, αποτελούμενη από τον πρόεδρό τους, δύο συμβούλους, δύο παρέδρους και τον γραμματέα, και την επταμελή σύνθεση, αποτελούμενη από τον πρόεδρό τους, τέσσερις συμβούλους, δύο παρέδρους και τον γραμματέα. Υπό επταμελή σύνθεση συνεδριάζει ένα Τμήμα μόνο όταν εκδικάζει υποθέσεις που εισάγονται σε επταμελή σύνθεση από τον πρόεδρό του ή παραπέμπονται με απόφαση της πενταμελούς σύνθεσης (άρθρο 1 § 2 Ν. 1968/1991 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 10 §§ 1-3 π.δ. 18/1989). Οι κατηγορίες υποθέσεων που υπάγονται στην αρμοδιότητα καθενός από τα Τμήματα Α', Β', Γ', Δ' και Ε' καθορίζονται με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του υπουργού Δικαιοσύνης μετά από γνώμη της Ολομέλειας του

ΣτΕ (άρθρο 1 § 4 Ν. 1968/1991 με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 14 § 1 π.δ. 18/1989). Ο Ν. 1968/1991 εισήγαγε μια σημαντική *καινοτομία* ως προς τις αρμοδιότητες των Τμημάτων. Μέχρι τον Ν. 1968/1991 το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ δεν είχε δικαστικές αρμοδιότητες, σε αντίθεση με τα υπόλοιπα τέσσερα Τμήματα, γι' αυτό και η σύνθεσή του ήταν διαφορετική από αυτήν των άλλων Τμημάτων: το Ε΄ Τμήμα ήταν αρμόδιο για την επεξεργασία των διαταγμάτων, την άσκηση πειθαρχικής εξουσίας και την έγκριση της δαπάνης για τη γραφική ύλη (άρθρο 10 § 3 π.δ. 18/1989). Ο Ν. 1968/1991 ανέθεσε στο Ε΄ Τμήμα, πέραν των αρμοδιοτήτων αυτών, δικαστικές αρμοδιότητες κατά βάση στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 1 § 5 Ν. 1968/1991) και ενοποίησε τη σύνθεσή του με αυτήν των άλλων Τμημάτων. Υπό διαφορετική σύνθεση, αποτελούμενο από τον πρόεδρό του και τουλάχιστον έναν σύμβουλο και έναν πάρεδρο με αποφασιστική ψήφο και από τον γραμματέα, συνέρχεται το Ε΄ Τμήμα κατά την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων (άρθρο 1 § 7 Ν. 1968/1991).

δ) Οι υποθέσεις που εισάγονται στο ΣτΕ εισάγονται στο αρμόδιο Τμήμα που τις εκδικάζει κανονικά με την πενταμελή σύνθεση. Ο πρόεδρος του Τμήματος μπορεί να εισάγει απευθείας την υπόθεση στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος λόγω της σπουδαιότητάς της. Για λόγους σπουδαιότητας μπορεί και η πενταμελής σύνθεση να παραπέμψει την υπόθεση στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος. Το Τμήμα, με πενταμελή ή επταμελή σύνθεση, μπορεί άλλωστε να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια (άρθρο 14 § 5 π.δ. 18/1989).

ε) Η Ολομέλεια του ΣτΕ δεν είναι επομένως αρμόδια για την εκδίκαση συγκεκριμένων κατηγοριών υποθέσεων, αλλά επιλαμβάνεται μεμονωμένων υποθέσεων που παραπέμπονται σε αυτήν από τον πρόεδρο του ΣτΕ ή από τα Τμήματα. Οι λόγοι παραπομπής, και συνακόλουθα οι *αρμοδιότητες της Ολομέλειας*, μπορούν να συνοψιστούν σε τρεις κατηγορίες περιπτώσεων:

α) Λόγοι «μεγαλύτερης σπουδαιότητας» μιας υπόθεσης, «ιδίως όταν πρόκειται για θέματα γενικότερης σημασίας». Ο πρόεδρος του ΣτΕ μπορεί να εισάγει στην Ολομέλεια κάθε υπόθεση όταν συντρέχουν τέτοιοι λόγοι, ακόμα και αν η υπόθεση έχει εισαχθεί σε Τμήμα. Για τους ίδιους λόγους ένα ζήτημα ή μια υπόθεση μπορεί να παραπεμφθεί στην Ολομέλεια με απόφαση Τμήματος πενταμελούς ή επταμελούς σύνθεσης (άρθρο 14 § 2 περίπτ. α και β π.δ. 18/1989).

ββ) Αποφατικές συγκρούσεις αρμοδιοτήτων μεταξύ των Τμημάτων. Όταν ένα Τμήμα κρίνει ότι είναι αναρμόδιο, παραπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο κατά την κρίση του Τμήμα. Εφ' όσον αυτό διαφωνεί, παραπέμπει το ζήτημα στην Ολομέλεια (άρθρο 14 § 6 π.δ. 18/1989).

γγ) Όταν ένα Τμήμα φέρεται προς λήψη απόφασης διαφορετικής από απόφαση του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς την ουσιαστική συνταγματικότητα ή την έννοια τυπικού νόμου, παραπέμπει όλη την υπόθεση ή μόνο το σχετικό ζήτημα στην Ολομέλεια, η οποία αποφαινεται αν συντρέχει ή όχι λόγος παραπομπής στο ΑΕΔ (άρθρο 14 § 4 π.δ. 18/1989).

5. Οι αρμοδιότητες του ΣτΕ απαριθμούνται κατά βάση από το ίδιο το Σύνταγμα. Σύμφωνα με το άρθρο 95 § 1 «στην αρμοδιότητα του ΣτΕ ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου. β) Η μετά από αίτηση αναίρεση των τελεσίδικων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου. 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».

6. Σύμφωνα με την § 2 του άρθρου 95, κατά την άσκηση της αρμοδιότητας της περιπτ. δ του άρθρου 95 § 1 δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 §§ 2 και 3, δηλαδή η αρχή της δημοσιότητας, η αρχή της αιτιολόγησης των αποφάσεων και η αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας. Το Σύνταγμα διακρίνει επομένως μεταξύ δικαστικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων του ΣτΕ. Στις *δικαστικές αρμοδιότητες* του ΣτΕ ανήκουν η εκδίκαση των υποθέσεων που αναφέρονται στις περιπτ. α-γ του άρθρου 95 § 1, συγκεκριμένα, η εκδίκαση των *αιτήσεων ακυρώσεως* των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, η εκδίκαση των *αιτήσεων αναιρέσεως* των τελεσίδικων αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων και η εκδίκαση των *προσφυγών ουσίας* που έχουν ανατεθεί στο ΣτΕ από το Σύνταγμα ή από το νόμο. Αντίθετα, η *επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων* αποτελεί *διοικητική αρμοδιότητα* του ΣτΕ (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 424, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 122).

7. Σύμφωνα με την § 3 του άρθρου 95, η εκδίκαση κατηγοριών υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ μπορεί να υπαχθεί με νόμο σε διοικητικά τακτικά δικαστήρια άλλου βαθμού, με την επιφύλαξη πάντως της αρμοδιότητας σε τελευταίο βαθμό του ΣτΕ.

8. Τέλος, η § 4 του άρθρου 95 εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη να εξειδικεύσει τις συνταγματικές διατάξεις για τις αρμοδιότητες του ΣτΕ. Θα πρέ-

πει να γίνει δεκτό ότι ο νόμος δεν μπορεί να αφαιρέσει αρμοδιότητες που θεσπίζει το Σύνταγμα, μπορεί όμως να προσθέσει νέες. Ο νόμος καθορίζει πάντως τη διαδικασία άσκησης των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ στο πλαίσιο του άρθρου 95 § 1.

9. Σημαντικό είναι το ζήτημα της κατανομής των δικαστικών αρμοδιοτήτων μεταξύ ΣτΕ και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων:

α) Η ορθότερη αποτίμηση των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ επιβάλλει την τοποθέτησή τους στο συνολικότερο σύστημα διοικητικής δικαιοσύνης που προβλέπει το Σύνταγμα (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 119 επ., ειδικά σ. 122 επ.). Κατά το άρθρο 94 § 1 του Συντάγματος, η εκδίκαση των *διοικητικών διαφορών ουσίας* ανήκει στα υφιστάμενα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, ενώ οι Ν. 702/1977 και Ν. 1406/1983 ολοκλήρωσαν την υπαγωγή όλων των διοικητικών διαφορών ουσίας στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, εκπληρώνοντας την επιταγή του β εδ. του άρθρου 94 § 1 του Συντάγματος. Με τους νόμους αυτούς καταργήθηκαν άλλωστε τα ειδικά διοικητικά δικαστήρια του άρθρου 94 § 2 του Συντάγματος και οι διοικητικές διαφορές ουσίας που εκδικάζονταν, κατά το άρθρο 94 § 2 του Συντάγματος, από τα πολιτικά δικαστήρια, μεταφέρθηκαν στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Τέλος, κατά το άρθρο 95 § 1 περίπτ. γ του Συντάγματος, το ΣτΕ εκδικάζει διοικητικές διαφορές ουσίας εφ' όσον έχουν υποβληθεί σε αυτό με συνταγματική ή νομοθετική διάταξη.

β) Αντίστροφα, κατά το άρθρο 95 § 1 περίπτ. α του Συντάγματος, η εκδίκαση των αιτήσεων ακυρώσεως των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών ανήκει στο ΣτΕ, ενώ στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια μπορεί να υπαχθούν με νόμο, κατά το άρθρο 95 § 3, μόνο κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του ΣτΕ.

γ) Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών μπορεί επομένως να συναχθεί ότι το Σύνταγμα θέλησε την εξής κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ ΣτΕ και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων: *Οι ακυρωτικές διαφορές ανήκουν κατ' αρχήν —και σε πρώτο και τελευταίο βαθμό— στο ΣτΕ, ενώ οι διοικητικές διαφορές ουσίας ανήκουν κατ' αρχήν —σε πρώτο βαθμό— στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.* Η υπαγωγή στο ΣτΕ διοικητικών διαφορών ουσίας σε πρώτο βαθμό, σύμφωνα με το άρθρο 95 § 1 περίπτ. γ, καθώς και η υπαγωγή στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ακυρωτικών διαφορών (σε πρώτο βαθμό), κατά το άρθρο 95 § 3, πρέπει επομένως να ερμηνεύονται ως *εξαιρέσεις* (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 67 επ. και σ. 122 επ.).

δ) Με το ερμηνευτικό αυτό κριτήριο θα πρέπει να προσεγγιστεί και ο όρος «ιδίως» του άρθρου 95 § 1. Υποστηρίζεται (βλ. π.χ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α΄,

τχ. Γ', σ. 93) ότι η απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ κατά το άρθρο 95 § 1 είναι ενδεικτική, πράγμα που σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης μπορεί να αυξήσει τις αρμοδιότητες αυτές. Υπό την παραπάνω ερμηνευτική εκδοχή όμως, ο κοινός νομοθέτης δεσμεύεται στο σημείο αυτό από την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ ΣτΕ και τακτικών διοικητικών δικαστηρίων που θέλησε το ίδιο το Σύνταγμα. Επομένως, «μετριάζεται η εντύπωση για τον ενδεικτικό χαρακτήρα της απαριθμώσεως» (Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 123).

10. Το νομοθετικό πλαίσιο που εξειδικεύει τις κατά το άρθρο 95 §§ 1 και 3 του Συντάγματος αρμοδιότητες του ΣτΕ καταγράφεται κατά κύριο λόγο στο π.δ. 18/1989. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, οι δικαστικές αρμοδιότητες του ΣτΕ εμφανίζονται συνοπτικά ως εξής:

α) *Εκδίκαση αιτήσεων ακυρώσεως.* Το ΣτΕ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση σε πρώτο και τελευταίο βαθμό αιτήσεων ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νπδδ που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίων (άρθρο 95 § 1 περιπτ. α του Συντάγματος και άρθρα 45-52 π.δ. 18/1989). Από την *κατ' αρχήν* ακυρωτική δικαιοδοσία του ΣτΕ αφαιρέθηκε πάντως και υπήχθη στην αρμοδιότητα των τριμελών διοικητικών εφετείων —ήδη με τον Ν. 702/1977— η εκδίκαση σε πρώτο βαθμό αιτήσεων ακυρώσεως κατά ορισμένων ατομικών πράξεων της διοίκησης (βλ. άρθρο 1 του Ν. 702/1977). Ο νόμος εξειδικεύει τους κατά το άρθρο 95 § 1 περιπτ. α του Συντάγματος *λόγους ακυρώσεως*, οι οποίοι είναι οι εξής: 1) αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη, 2) παράβαση ουσιώδους τύπου που έχει ταχθεί για την ενέργεια της πράξης, 3) παράβαση *κατ' ουσίαν* διάταξης του νόμου, 4) κατάχρηση εξουσίας, που συντρέχει όταν η πράξη της διοίκησης φέρει *μεν καθ' εαυτή* όλα τα στοιχεία της νομιμότητας, γίνεται όμως για σκοπό *καταδήλως άλλον* από εκείνον για τον οποίον έχει νομοθετηθεί (άρθρο 48 π.δ. 18/1989).

β) *Εκδίκαση υπαλληλικών προσφυγών.* Πρόκειται για *διοικητικές διαφορές ουσίας*, η εκδίκαση των οποίων ανήκει σε πρώτο και τελευταίο βαθμό στο ΣτΕ (άρθρο 95 § 1 περιπτ. γ του Συντάγματος και άρθρα 41-44 π.δ. 18/1989). Τέτοιες προσφυγές είναι: 1) Οι προσφυγές κατά των αποφάσεων των συμβουλίων που χαρακτηρίζονται ως υπηρεσιακά ή πειθαρχικά, και με τις οποίες αποφασίζεται για οποιοδήποτε λόγο η παύση ή ο υποβιβασμός του υπαλλήλου. Οι προσφυγές αυτές προβλέπονται από το άρθρο 103 § 4 του Συντάγματος για τους δημοσίους υπαλλήλους και εκτείνονται, με το άρθρο 103 § 6, και στους υπαλλήλους της Βουλής, τους υπαλλήλους

των ΟΤΑ και των λοιπών νπδδ. 2) Ορισμένες ειδικές περιπτώσεις που προβλέπονται από τον Υπ.Κ. (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 511 επ.).

γ) *Εκδίκαση αιτήσεων αναιρέσεως*. Το ΣτΕ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση των αιτήσεων αναιρέσεως κατά των αποφάσεων των διοικητικών δικαστηρίων επί των διοικητικών διαφορών ουσίας που εκδίδονται είτε σε πρώτο και τελευταίο βαθμό είτε τελεσιδικώς κατ' έφεση, αναθεώρηση ή αναψηλάφηση (άρθρο 95 § 1 περιπτ. β του Συντάγματος και άρθρα 53-57 π.δ. 18/1989). Ο νόμος εξειδικεύει ως εξής τους λόγους αναιρέσεως που προβλέπει το Σύνταγμα: 1) υπέρβαση καθηκόντων ή καθ' ύλην αναρμοδιότητα του διοικητικού δικαστηρίου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, 2) μη νόμιμη συγκρότηση ή κακή σύνθεση του δικαστηρίου αυτού, 3) παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, 4) εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου που διέπει την επίδικη σχέση και 5) υπαρξη δύο ή περισσότερων τελεσιδικών αποφάσεων που είναι αντιφατικές μεταξύ τους στην ίδια υπόθεση και για τους ίδιους διαδίκους (άρθρο 56 π.δ. 18/1989).

δ) *Εκδίκαση εφέσεων*. Το ΣτΕ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση των εφέσεων κατά των οριστικών αποφάσεων των διοικητικών εφετειών που εκδίδονται, σύμφωνα με το άρθρο 1 του Ν. 702/1977, κατόπιν αιτήσεως ακυρώσεως ή τριτανακοπής (άρθρο 95 § 3 in fine του Συντάγματος και άρθρα 58-66 π.δ. 18/1989).

11. Πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η καταγραφή των δικαστικών αρμοδιοτήτων του ΣτΕ στο Σύνταγμα έχει διττή σημασία:

α) Αφ' ενός *προσδιορίζει τα όρια της εξειδικευτικής παρέμβασης του κοινού νομοθέτη*. Γίνεται δεκτό ότι ο νόμος δεν μπορεί να καταργήσει ή να περιορίσει, ακόμα και εμμέσως, την κατά το Σύνταγμα ορισμένη αρμοδιότητα του ΣτΕ. Πρόβλημα γεννιέται επομένως με τον νομοθετικό αποκλεισμό από την ακυρωτική αρμοδιότητα του ΣτΕ των «πράξεων κυβερνήσεως» (άρθρο 45 § 5 π.δ. 18/1989), τη συνταγματικότητα του οποίου δέχεται όμως κατά πάγια νομολογία το ΣτΕ (βλ. αντί άλλων Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 425, υποσ. 16). Οι μόνες θεμιτές εξαιρέσεις από την κατά το άρθρο 95 του Συντάγματος αρμοδιότητα του ΣτΕ είναι εκείνες που προβλέπονται ή συνάγονται από άλλες συνταγματικές διατάξεις (π.χ. άρθρα 90 § 6, 91 § 4, 98 § 3 του Συντάγματος).

β) Αφ' ετέρου η συνταγματική καταγραφή των αρμοδιοτήτων του ΣτΕ προσδίδει, όπως ήδη σημειώθηκε (βλ. παραπάνω II, 4), ιδιαίτερη σημασία στα σχετικά ένδικα βοηθήματα και ένδικα μέσα. Από το συνδυασμό του άρθρου 20 § 1 και του άρθρου 95 του Συντάγματος μπορεί επομένως να

συναχθεί ότι η αίτηση ακυρώσεως, η υπαλληλική προσφυγή, η αίτηση αναιρέσεως και η άσκηση εφέσεως ενώπιον του ΣτΕ αποτελούν ιδιαίτερα *θεμελιώδη δικαιώματα* που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩ-ΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 427).

12. Κατά το άρθρο 95 § 5 του Συντάγματος, η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις ακυρωτικές αποφάσεις του ΣτΕ. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής δημιουργεί *ευθύνη* για κάθε υπαίτιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Η ευθύνη αυτή είναι ποινική (κατά το άρθρο 259 ΠΚ) και προσωπική, για αποζημίωση (άρθρο 50 § 4 π.δ. 18/1989).

V. Το Ελεγκτικό Συνέδριο

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο (στο εξής: ΕΣ), που προβλέπεται στο άρθρο 98 του Συντάγματος, έχει *διττό* χαρακτήρα (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 551, 552, Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, σ. 88, Δ. ΚΟΡΣΟΣ, σ. 42). Αφ' ενός αποτελεί όργανο της διοικητικής δικαιοσύνης, επιφορτισμένο με την επίλυση ορισμένων διοικητικών διαφορών που απαριθμούνται στο Σύνταγμα (άρθρο 98 § 1 περιπτ. ε και στ): στο πλαίσιο αυτό, το ΕΣ είναι *ειδικό διοικητικό δικαστήριο*, και μάλιστα *ανώτατο*, εφ' όσον οι αποφάσεις του δεν υπόκεινται στον έλεγχο άλλου δικαστηρίου, ειδικότερα, του ΣτΕ (άρθρο 98 § 3 του Συντάγματος). Αφ' ετέρου αποτελεί *διοικητικό όργανο*, επιφορτισμένο με ελεγκτικές και γνωμοδοτικές αρμοδιότητες για δημοσιονομικά και συνταξιοδοτικά θέματα (άρθρο 98 § 1 περιπτ. α-δ, σε συνδυασμό με την § 2 του ίδιου άρθρου).

2. Με τον διττό αυτό χαρακτήρα, το ΕΣ *λειτουργεί συνεχώς ήδη από το 1833*, όπου ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27.9./9.10.1833, κατά το πρότυπο της γαλλικής Cour des Comptes (βλ. για το ιστορικό του ΕΣ Δ. ΚΟΡΣΟΣ, σ. 40 επ.).

3. Εκτός από το άρθρο 98 του Συντάγματος που ορίζει τις αρμοδιότητες του ΕΣ, η σύνθεση, η οργάνωση και οι αρμοδιότητες του ΕΣ ρυθμίζονται κατά βάση από το π.δ. 774/1980 «Περί κωδικοποίησεως εις ενιαίον κείμενον των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων υπό τον τίτλο "Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου"», με τις μεταγενέστερες τροποποιή-

σεις του [N. 1160/1981 (άρθρα 8-11), N. 1256/1982 (άρθρα 7-9), N. 1968/1991 (άρθρο 2)]. Η διαδικασία ενώπιον του ΕΣ ρυθμίζεται ειδικότερα από το π.δ. 1225/1981 «Περί εκτέλεσεως των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου διατάξεων», ενώ το καθεστώς των δικαστικών λειτουργών του Ε.Σ. ρυθμίζεται ειδικότερα από τον Ν. 1756/1988 (ΚΟΔΚΔΛ), όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 1868/1989 και με μεταγενέστερες διατάξεις [N. 1877/1990 (άρθρο 6), N. 1921/1991 (άρθρο 28), N. 1968/1991 (άρθρα 3-15)].

4. Το ΕΣ αποτελείται από δικαστικούς λειτουργούς και από το διοικητικό προσωπικό. Ως προς τους δικαστικούς λειτουργούς το ΕΣ αποτελείται: α) από τον πρόεδρο, τρεις αντιπροέδρους, δέκα εννέα συμβούλους, τριάντα πέντε παρέδρους και είκοσι εισηγητές και δόκιμους εισηγητές, β) από τον γενικό επίτροπο της Επικρατείας και έναν αντεπίτροπο, που αποτελούν την εισαγγελική αρχή (άρθρο 3 π.δ. 774/1980, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 § 8 του Ν. 1160/1981 και το άρθρο 9 §§ 1-3 Ν. 1256/1982, άρθρο 70 ΚΟΔΚΔΛ). Το διοικητικό προσωπικό επικουρεί το ΕΣ και τον γενικό επίτροπο της Επικρατείας για τη διεξαγωγή του έργου τους (άρθρα 4, 6, 12-14 π.δ. 774/1980).

5. Σχηματισμοί του ΕΣ είναι η Ολομέλεια, τα Τμήματα και τα Κλιμάκια (άρθρο 7 π.δ. 774/1980). Τις δικαστικές του αρμοδιότητες ασκεί το ΕΣ σε Ολομέλεια ή σε Τμήματα (άρθρο 47 § 1 π.δ. 774/1980). Ο αριθμός των Τμημάτων ορίζεται σε τρία (άρθρο 7 § 5 π.δ. 774/1980). Η Ολομέλεια του ΕΣ συγκροτείται από τον πρόεδρο, τους αντιπροέδρους και τους συμβούλους. Για την ύπαρξη απαρτίας απαιτείται να παρίστανται οι μισοί συν ένας από τον συνολικό αριθμό των υπαρχόντων μελών του, συμπεριλαμβανομένου του προέδρου ή του νόμιμου αναπληρωτή του· ο αριθμός των μελών πρέπει να διατηρείται περιττός (άρθρο 2 § 1 Ν. 1968/1991, με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 7 § 2 π.δ. 774/1980). Κάθε Τμήμα αποτελείται από έναν αντιπρόεδρο, ως πρόεδρο, και από τέσσερις τουλάχιστον συμβούλους. Σε κάθε Τμήμα μπορούν να μετέχουν έως πέντε πάρεδροι, με συμβουλευτική ψήφο. Ο πρόεδρος του ΕΣ μπορεί να προεδρεύσει οποιουδήποτε Τμήματος (άρθρο 7 § 3 π.δ. 774/1980). Οι αρμοδιότητες κάθε Τμήματος ορίζονται με απόφαση της Ολομέλειας του ΕΣ (άρθρο 7 § 5 π.δ. 774/1980).

Το ΕΣ συνεδριάζει σε Ολομέλεια για την εκδίκαση των αιτήσεων αναίρεσεως κατά των αποφάσεων των Τμημάτων. Για την εκδίκαση όλων των άλλων ένδικων μέσων και βοηθημάτων αρμόδια είναι τα Τμήματα (άρθρο 47 § 2 π.δ. 774/1980).

6. Οι αρμοδιότητες του ΕΣ ορίζονται από το Σύνταγμα, στο άρθρο 98. Σύμφωνα με το άρθρο 98 § 1 «στην αρμοδιότητα του ΕΣ ανήκουν ιδίως: α) Ο έλεγχος των δαπανών του κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχό του με ειδικούς για κάθε περίπτωση νόμους. β) Η έκθεση προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του κράτους. γ) Η γνωμοδότηση για τους νόμους που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης κατά το άρθρο 73 § 2, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος. δ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που αναφέρονται στο εδάφιο α'. ε) Η εκδίκαση ένδικων μέσων για διαφορές σχετικές με απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά. στ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προξενήθηκε στο Κράτος ή στους οργανισμούς αυτούς και νομικά πρόσωπα».

7. Κατά το άρθρο 98 § 2 εδ. β, στις περιπτώσεις α έως δ δεν εφαρμόζονται η αρχή της δημοσιότητας, η αρχή της αιτιολόγησης των αποφάσεων και η αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας του άρθρου 93 §§ 2 και 3 του Συντάγματος. Κατά συνέπεια, οι αρμοδιότητες των περιπτώσεων α έως δ δεν είναι δικαστικές αρμοδιότητες, αλλά διοικητικές ή νομοπαρασκευαστικές (για τις αρμοδιότητες αυτές βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, I, 1991, σ. 272-274). Δικαστικές αρμοδιότητες είναι μόνον αυτές που καταγράφονται στις περιπτώσεις ε και στ.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 98 § 2 εδ. α, ο κοινός νομοθέτης εξουσιοδοτείται από το Σύνταγμα να εξειδικεύσει τις αρμοδιότητες του ΕΣ και να οργανώσει την άσκησή τους. Οι δικαστικές αρμοδιότητες του ΕΣ εξειδικεύονται κατά βάση από το π.δ. 774/1980 και έχουν συνοπτικά ως εξής (βλ. για τις δικαστικές αρμοδιότητες του ΕΣ αναλυτικά Δ. ΚΟΡΣΟΣ, σ. 46 επ.):

α) *Εκδίκαση ένδικων μέσων για διαφορές σχετικές με απονομή συντάξεων* (περίπτ. ε του άρθρου 98 § 1 του Συντάγματος). Το ΕΣ δικάζει τις εφέσεις κατά των πράξεων κανονισμού συντάξεων (άρθρα 53 και 54 π.δ. 774/1980).

β) *Εκδίκαση ένδικων μέσων για διαφορές σχετικές με τον έλεγχο των λογαριασμών γενικά* (περίπτ. ε του άρθρου 98 § 1 του Συντάγματος). Το ΕΣ

δικάζει τις εφέσεις κατά πράξεων σχετικών με καταλογισμό εις βάρος δημοσίων υπόλογων (άρθρο 30 π.δ. 774/1980).

γ) *Εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην αστική ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, των υπαλλήλων των ΟΤΑ, καθώς και των υπαλλήλων των νπδδ, για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προξενήθηκε στο κράτος ή στους οργανισμούς αυτούς και νομικά πρόσωπα (περίπτ. στ του άρθρου 98 § 1 του Συντάγματος). Τις υποθέσεις αυτές δικάζει το ΕΣ μετά από σχετική αίτηση (άρθρο 46 π.δ. 774/1980).*

9. Τα παραπάνω ένδικα βοηθήματα εκδικάζονται από τα Τμήματα του ΕΣ. Κατά των αποφάσεων των Τμημάτων μπορεί να ασκηθεί το ένδικο μέσο της *αναθεώρησης*. Η αναθεώρηση ασκείται ενώπιον του Τμήματος που εξέδωσε την απόφαση, είτε από τον γενικό επίτροπο της Επικρατείας, είτε από τον αρμόδιο υπουργό, είτε από τον ενδιαφερόμενο (άρθρο 62 π.δ. 774/1980). Κατά των αποφάσεων των Τμημάτων μπορεί να ασκηθεί *αναίρεση* ενώπιον της *Ολομέλειας* του ΕΣ. Λόγοι αναιρέσεως είναι: α) η κακή σύνθεση του Τμήματος που εξέδωσε την απόφαση, β) η παράβαση ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας, γ) η εσφαλμένη ερμηνεία ή πλημμελής εφαρμογή του νόμου. Η αίτηση αναιρέσεως ασκείται από όποιον έχει έννομο συμφέρον ή από τον γενικό επίτροπο της Επικρατείας ή από τον αρμόδιο υπουργό ή το νπδδ. Ο γενικός επίτροπος της Επικρατείας μπορεί να ασκήσει και αίτηση αναιρέσεως υπέρ του νόμου (άρθρο 58 π.δ. 774/1980).

10. Σύμφωνα με το άρθρο 98 § 3 του Συντάγματος, οι αποφάσεις του ΕΣ δεν υπόκεινται στον έλεγχο του ΣτΕ. Οι αποφάσεις της Ολομέλειας του ΕΣ δεν υπόκεινται σε κανένα ένδικο μέσο (πλὴν της αιτήσεως επανάληψης της διαδικασίας): το ΕΣ, όταν δικάζει σε Ολομέλεια, αποτελεί *ανώτατο δικαστήριο* (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 554).

VI. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας

1. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας προβλέπεται από το άρθρο 99 του Συντάγματος, το οποίο ορίζει τη σύνθεσή του και την αρμοδιότητά του. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας είναι *ειδικό δικαστήριο*, αρμόδιο για την εκδίκαση αγωγών κακοδικίας κατά δικαστικών λειτουργών που ευθύνονται για πράξεις ή παραλείψεις κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Στο δικαστήριο αυτό υπάγονται, δηλαδή, οι υποθέσεις *αστικής ευθύνης* των δικαστικών λειτουργών για πράξεις ή παραλείψεις που εντάσσονται στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής τους λειτουργίας. Οι εισαγγελείς, όταν δεν ασκούν δικαστική αρμοδιότητα, δεν υπόκεινται σε αγωγή κακοδικίας.

2. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας προβλέφθηκε ήδη από το Σύνταγμα του 1911 (άρθρο 103), με ορισμένες όμως διαφορές σε σχέση με τη σημερινή μορφή του. Το Σύνταγμα του 1952 προέβλεψε πάλι το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας (άρθρο 110) και εισήγαγε τροποποιήσεις στη σύνθεση και στη διαδικασία του δικαστηρίου, προσδίδοντάς του σχεδόν τη σημερινή μορφή του.

3. Οι ρυθμίσεις του άρθρου 99 του Συντάγματος εξειδικεύονται από τον Ν. 693/1977 «Περί εκδίκασεως αγωγών κακοδικίας», που εκδόθηκε κατά συνταγματική εξουσιοδότηση (άρθρο 99 § 1). Ο Ν. 693/1977 ρυθμίζει τη συγκρότηση του δικαστηρίου και την άσκηση της αρμοδιότητάς του, προβλέποντας ειδικότερα τις ουσιαστικές και δικονομικές προϋποθέσεις της αγωγής κακοδικίας. Ο νόμος αυτός τροποποιήθηκε σε ορισμένες διατάξεις του με τον Ν. 1366/1983 (άρθρα 34-36).

4. Η σύνθεση του δικαστηρίου ορίζεται στο άρθρο 99 §§ 1 και 2 του Συντάγματος.

α) Το δικαστήριο αποτελείται από τον πρόεδρο του ΣτΕ, ως πρόεδρό του, έναν σύμβουλο της Επικρατείας, έναν αρεοπαγίτη, έναν 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 (άρθρο 99 § 1 του Συντάγματος και άρθρο 1 § 1 Ν. 693/1977). Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας ανήκει επομένως στις περιπτώσεις εκείνες όπου κατά το Σύνταγμα η σύνθεση του δικαστηρίου δεν αποτελείται κατ' αποκλειστικότητα από δικαστικούς λειτουργούς, αλλά και από πρόσωπα που δεν είναι *κατ' επάγγελμα* δικαστές (βλ. παραπάνω III, 3).

β) Από τα μέλη του δικαστηρίου αυτού *εξαιρείται* κάθε φορά το μέλος εκείνο που ανήκει στο σώμα ή στον κλάδο της δικαιοσύνης που για ενέργεια ή παράλειψη λειτουργών του καλείται να αποφανθεί το δικαστήριο. Επίσης, εφ' όσον η αγωγή κακοδικίας στρέφεται κατά μέλους του ΣτΕ ή κατά λειτουργών των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, δεν προεδρεύει ο πρόεδρος του ΣτΕ, αλλά ο πρόεδρος του Αρείου Πάγου (άρθρο 99 § 2 του Συντάγματος και άρθρο 1 § 2 Ν. 693/1977).

γ) Πλήν του προέδρου, τα μέλη του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας ορίζονται με κλήρωση για ένα έτος. Η κλήρωση διενεργείται από την Ολομέλεια του ΣτΕ σε δημόσια συνεδρίαση, βάσει καταλόγων που αποστέλλει προς τον πρόεδρο του ΣτΕ ο υπουργός Δικαιοσύνης. Τα ονόματα των κληρωθέντων δημοσιεύονται στο ΦΕΚ με απόφαση του υπουργού Δικαιοσύνης (άρθρο 2 Ν. 693/1977).

δ) Καθήκοντα γραμματέα του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας εκτελεί ο γραμματέας του ΣτΕ (άρθρο 2 § 5 Ν. 693/1977).

ε) Το δικαστήριο συνεδριάζει με επταμελή σύνθεση (άρθρο 3 Ν. 693/1977).

στ) Τόπος συνεδρίασεως είναι το κατάστημα του ΣτΕ (άρθρο 2 § 6 Ν. 693/1977).

5. Το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας εκδικάζει τις αγωγές κακοδικίας που στρέφονται κατά δικαστικών λειτουργών για αστική ευθύνη κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αντικείμενο των αγωγών αυτών είναι η καταψήφιση σε αποζημίωση. Ειδικότερα, ο νόμος ορίζει ότι οι δικαστικοί λειτουργοί ευθύνονται, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους που ανάγονται στη δικαστική τους λειτουργία, μόνο για δόλο, βαρεία αμέλεια ή αρνησιδικία, εφ' όσον από αυτά προέκυψε ζημία στον ενάγοντα (άρθρο 6 § 1 Ν. 693/1977). Ο νόμος ορίζει ότι αρνησιδικία εκ μέρους των δικαστικών λειτουργών υπάρχει τότε μόνον, όταν αυτοί αρνούνται αδικαιολογήτως να αποφανθούν επί αιτήσεων των διαδίκων που έχουν υποβληθεί νομίμως ή παρελκύνουν αδικαιολογήτως την έκδοση απόφασης επί υποθέσεων ώριμων γι' αυτό, υπό οποιαδήποτε πρόφαση και ιδίως υπό την πρόφαση της σιωπής ή της ασάφειας του νόμου (άρθρο 6 § 2 Ν. 693/1977).

6. Αγωγή κακοδικίας δεν χωρεί: α) κατά των μελών του κατά το άρθρο 100 του Συντάγματος Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, β) κατά των μελών των δικαστηρίων που κρίνουν το κύρος των δημοτικών και κοινοτικών εκλογών, γ) κατά των δικαστικών λειτουργών που μετέχουν σε συμβούλια τα οποία αποφαινόμενοι επί θεμάτων υπηρεσιακής εν γένει κατάστασης δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων και δ) κατά των μελών του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας για τις αποφάσεις που εκδίδει επί αγωγών κακοδικίας (άρθρο 7 Ν. 693/1977).

7. Για την έγερση αγωγής κακοδικίας δεν απαιτείται προηγούμενη άδεια (άρθρο 99 § 3 του Συντάγματος).

8. Προϋπόθεση του παραδεκτού της αγωγής κακοδικίας είναι ο ζημιωθείς να έχει προηγουμένως ασκήσει, κατά της απόφασης από την οποία υπέστη τη ζημία, τα τακτικά ένδικα μέσα που προβλέπει ο νόμος και να έχει εκδοθεί απόφαση επί των ένδικων αυτών μέσων (άρθρο 6 § 3 Ν. 693/1977). Η αγωγή κακοδικίας πρέπει να ασκηθεί μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από τότε που ο ενάγων έλαβε γνώση της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή, προκειμένου για δικαστική απόφαση, μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από τότε που η απόφαση αυτή κατέστη αμετάκλητη (άρθρο 8 Ν. 693/1977).

9. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας δεν προσβάλλονται με κανένα ένδικο μέσο (άρθρο 17 Ν. 693/1977).

10. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου που εκδίδονται επί αγωγών κακοδικίας δεν εμποδίζουν την άσκηση *πειθαρχικής* ή *ποινικής δίωξης* κατά των εναχθέντων δικαστικών λειτουργών (άρθρο 18 § 2 Ν. 693/1977).

11. Η απόφαση που εκδίδεται επί αγωγής κακοδικίας δεν θίγει σε καμία περίπτωση την ισχύ της απόφασης ή της πράξης η οποία έδωσε αφορμή στην άσκηση της αγωγής (άρθρο 16 § 2 Ν. 693/1977).

VII. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο

1. Σύμφωνα με το άρθρο 100 του Συντάγματος: «1. Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: α) Η εκδίκαση ενστάσεων κατά το άρθρο 58. β) Ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος που ενεργείται κατά το άρθρο 44 § 2. γ) Η κρίση για τα ασυμβίβαστα ή την έκπτωση βουλευτή, κατά τα άρθρα 55 § 2 και 57. δ) Η άρση των συγκρούσεων μεταξύ των δικαστηρίων και των διοικητικών αρχών ή μεταξύ του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αφ' ενός και των αστικών και ποινικών δικαστηρίων αφ' ετέρου ή, τέλος, μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των λοιπών δικαστηρίων. 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. στ) Η άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων κατά την § 1 του άρθρου 28. 2. Το δικαστήριο της προηγούμενης παραγράφου συγκρο-

τείται από τους Προέδρους του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, από τέσσερις συμβούλους της Επικρατείας και από τέσσερις αρεοπαγίτες, που ορίζονται ως μέλη με κλήρωση κάθε δύο χρόνια. Στο δικαστήριο αυτό προεδρεύει ο αρχαιότερος από τους Προέδρους του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Αρείου Πάγου. Στις περιπτώσεις δ' και ε' της προηγούμενης παραγράφου μετέχουν στη σύνθεση του δικαστηρίου και δύο τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της Χώρας, οι οποίοι ορίζονται με κλήρωση. 3. 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. 4. Οι αποφάσεις του δικαστηρίου είναι αμετάκλητες. Διάταξη νόμου, που κηρύσσεται αντισυνταγματική, είναι ανίσχυρη από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση».

2. Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο (στο εξής: ΑΕΔ) είναι ένα νέο δικαιοδοτικό όργανο, που ιδρύεται για πρώτη φορά με το Σύνταγμα του 1975. Υπό το Σύνταγμα του 1952, η εκδίκαση ενστάσεων κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών ανήκε σε ειδικό δικαστήριο, το λεγόμενο Εκλογοδικείο (άρθρο 73 του Συντάγματος του 1952), ενώ η κρίση για την έκπτωση βουλευτή ανήκε στη Βουλή (άρθρο 72 εδ. γ του Συντάγματος του 1952). Το Σύνταγμα του 1952 προέβλεπε επίσης ειδικό δικαστήριο για την άρση των συγκρούσεων μεταξύ δικαστηρίου και διοίκησης ή μεταξύ δικαστηρίων, το Δικαστήριο Συγκρούσεως Καθηκόντων (άρθρο 85 του Συντάγματος του 1952). Ως προς τις λοιπές αρμοδιότητες που ανήκουν σήμερα στο ΑΕΔ, το Σύνταγμα του 1952 δεν προέβλεπε ειδική ρύθμιση· ας σημειωθεί ότι το Σύνταγμα του 1952 δεν προέβλεπε το θεσμό του δημοψηφίσματος, ούτε θέσπιζε ρητά τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, ούτε άλλωστε περιείχε διάταξη ανάλογη με το άρθρο 28 § 1 του ισχύοντος Συντάγματος.

3. Οι αρμοδιότητες που ανατίθενται από το Σύνταγμα στο ΑΕΔ συνίστανται στην επίλυση *διαφορών δημοσίου δικαίου* και μάλιστα —με κάποια επιφύλαξη ως προς την περιπτ. δ του άρθρου 100 § 1— διαφορών που μπορούν να χαρακτηριστούν ως *συνταγματικές* (για την έννοια των συνταγματικών διαφορών και για το χαρακτηρισμό ως τέτοιων των διαφορών που επιλύει το ΑΕΔ βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, *Η επίλυση των συνταγματικών διαφορών στην Ελλάδα*, σ.179 επ. και 186 επ.). Μπορεί μάλιστα κανείς να πει ότι το Σύνταγμα, στο μέτρο που προβλέπει τη δικαστική επίλυση συνταγματικών

διαφορών, αναθέτει στο πεδίο αυτό τον πρωταρχικό ρόλο στο ΑΕΔ (βλ. και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, ό.π., σ. 186).

4. Το γεγονός ότι οι διαφορές που επιλύει το ΑΕΔ έχουν κατά κύριο λόγο το χαρακτήρα συνταγματικών διαφορών, οδηγεί συχνά στο να χαρακτηρίζεται το ΑΕΔ ως «*Συνταγματικό Δικαστήριο*» (βλ. τη συζήτηση επί του άρθρου 100 στην Ε΄ Αναθεωρητική Βουλή, Βουλή των Ελλήνων, Ε΄ Αναθεωρητική, Περίοδος Α΄, Σύνοδος Α΄, Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, Αθήναι, Αύγουστος 1975, σ. 606, σ. 727 και, με κάποιες επιφυλάξεις, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α΄, τχ. Γ΄, σ. 194-195). Προβάλλεται μάλιστα (π.χ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α΄, τχ. Γ΄, σ. 189-190) ότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν υιοθέτησε τον όρο «*Συνταγματικό Δικαστήριο*» για τον μόνο λόγο ότι συνταγματικό δικαστήριο προέβλεπαν τα συνταγματικά κείμενα του 1968 και του 1973 (άρθρα 97, 98, 106). Ορθά παρατηρείται όμως ότι το ΑΕΔ δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως συνταγματικό δικαστήριο, με την έννοια πάντως των συνταγματικών δικαστηρίων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, της Ιταλίας ή της Αυστρίας (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, ό.π., σ. 187 επ.). Και τούτο όχι μόνον επειδή το ΑΕΔ έχει πολύ περιορισμένη δικαιοδοσία σε σχέση με αυτήν των συνταγματικών δικαστηρίων, αλλά και επειδή τα μέλη του ΑΕΔ, όντας ταυτόχρονα μέλη των τριών ανώτατων δικαστηρίων της χώρας, δεν ασχολούνται παρά παρεμπιπτόντως και για περιορισμένο χρονικό διάστημα με τις αρμοδιότητες του ΑΕΔ (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, ό.π., σ. 187 επ.).

5. Το ΑΕΔ αποτελεί πάντως *μόνιμο, ειδικό δικαστήριο*, το οποίο δεν εντάσσεται σε κανέναν από τους τρεις κλάδους των δικαστηρίων (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 399, Π. ΤΖΙΦΡΑΣ, σ. 9). Η αρμοδιότητά του να αίρει τις συγκρούσεις μεταξύ δικαστηρίων και διοίκησης ή μεταξύ δικαστηρίων και να επιλύει τις αμφισβητήσεις για τη συνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου (περιπτ. δ και ε του άρθρου 100 § 1 του Συντάγματος) του προσδίδει πάντως ιδιαίτερη θέση μεταξύ των δικαστηρίων.

6. Το άρθρο 100 § 3 του Συντάγματος παραπέμπει σε ειδικό νόμο για την περαιτέρω ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας του δικαστηρίου, καθώς και της διαδικασίας που ακολουθείται σε αυτό. Με βάση την εξουσιοδότηση αυτή εκδόθηκε ο Ν. 345/1976 «*Περί κυρώσεως του Κώδικος περί του κατά το άρθρον 100 του Συντάγματος Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου*». Για τα διαδικαστικά θέματα που δεν ρυθμίζονται από αυτόν, ο Ν. 345/1976 παραπέμπει στον ΚΠολΔ. (άρθρο 23 Ν. 345/1976). Η οργάνωση και λει-

τουργία του ΑΕΔ ρυθμίζεται και από τον *Εσωτερικό Κανονισμό* του δικαστηρίου (ΑΕΔ 1/1976, όπως τροποποιήθηκε με την ΑΕΔ 2/1981).

7. Το ΑΕΔ αποτελείται από *έντεκα* τακτικούς δικαστές, συγκεκριμένα, τους προέδρους του ΣτΕ, του Αρείου Πάγου, και του ΕΣ, τέσσερις συμβούλους της Επικρατείας και τέσσερις αρεοπαγίτες. Από τα μέλη αυτά, οι πρόεδροι των τριών ανωτάτων δικαστηρίων είναι μέλη *λόγω θέσης*. Τα υπόλοιπα μέλη είναι μέλη *με διετή θητεία* και ορίζονται με *κλήρωση*. Για την άρση των συγκρούσεων και για την άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου (περίπτ. δ και ε του άρθρου 100 § 1 του Συντάγματος) στη σύνθεση του ΑΕΔ μετέχουν και *δύο τακτικοί καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας*, οι οποίοι ορίζονται επίσης με *κλήρωση*. Στις συνεδριάσεις του ΑΕΔ είναι παρών και ο γραμματέας του δικαστηρίου. Στο ΑΕΔ *προεδρεύει* ο αρχαιότερος από τους προέδρους του ΣτΕ και του Αρείου Πάγου (άρθρο 100 § 2 του Συντάγματος και άρθρο 1 § 1 Ν. 345/1976).

8. Η *κλήρωση* των μελών του ΑΕΔ γίνεται κάθε δεύτερο έτος ενώπιον της Ολομέλειας του ΣτΕ, σε δημόσια συνεδρίαση, βάσει καταλόγων που αποστέλλει ο υπουργός Δικαιοσύνης στον πρόεδρο του ΣτΕ. Ο υπουργός Δικαιοσύνης εκδίδει σχετική απόφαση η οποία περιλαμβάνει τα ονόματα των μελών του ΑΕΔ και η οποία δημοσιεύεται στο ΦΕΚ (άρθρο 2 Ν. 345/1976).

9. Οι αρμοδιότητες του ΑΕΔ, που ορίζονται από το άρθρο 100 § 1 του Συντάγματος, είναι οι εξής:

α) Η εκδίκαση ενστάσεων κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών (άρθρο 100 § 1 περίπτ. α).

β) Ο έλεγχος του κύρους και των αποτελεσμάτων των δημοψηφισμάτων (άρθρο 100 § 1 περίπτ. β).

γ) Η κρίση για τα ασυμβίβαστα ή την έκπτωση των βουλευτών (άρθρο 100 § 1 περίπτ. γ).

δ) Η άρση των συγκρούσεων (άρθρο 100 § 1 περίπτ. δ).

ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεως τυπικού νόμου (άρθρο 100 § 1 περίπτ. ε).

στ) Η άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων κατά το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος (άρθρο 100 § 1 περίπτ. στ).

10. Το ΑΕΔ επιλαμβάνεται των υποθέσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα του άλλοτε μετά από αίτηση και άλλοτε μετά από *παραπεμπτική απόφαση* άλλου δικαστηρίου (άρθρο 7 Ν. 345/1976). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την υποβολή της αίτησης η δίκη συνεχίζεται και παρά τη θέληση των διαδίκων, εφ' όσον *δεν επιτρέπεται παραίτηση* από αίτηση που έχει ασκηθεί (άρθρο 18 Ν. 345/1976). Η ρύθμιση αυτή εκφράζει το χαρακτήρα γενικότερου συμφέροντος των υποθέσεων που υπάγονται στο ΑΕΔ (βλ. Π. ΤΖΙΦΡΑΣ, σ. 80). Σχετικά με τη διαδικασία ενώπιον του ΑΕΔ, ο Ν. 345/1976 θεσπίζει ορισμένες γενικές διατάξεις (άρθρα 7-23) που έχουν εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις αρμοδιότητας του δικαστηρίου.

11. Οι αποφάσεις του ΑΕΔ είναι *αμετάκλητες* δεν μπορούν επομένως να προσβληθούν με κανένα ένδικο μέσο, τακτικό (έφεση, ανακοπή ερημοδικίας) ή έκτακτο (αναίρεση, αναψηλάφηση). Αποκλείεται επίσης η άσκηση τριτανακοπής. Από τη δημοσίευσή τους στο ακροατήριο, οι αποφάσεις του ΑΕΔ αποκτούν *ισχύ έναντι πάντων* (άρθρο 21 § 1 Ν. 346/1976). Κατ' εξαίρεση, ισχύουν μόνο μεταξύ των διαδίκων οι απορριπτικές αποφάσεις που εκδίδονται επί ενστάσεων κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών (άρθρο 33 Ν. 346/1976), ενώ οι αποφάσεις του ΑΕΔ που εκδίδονται για την άρση των συγκρούσεων είναι υποχρεωτικές για τα δικαστήρια ή τις αρχές που είχαν επιληφθεί της υπόθεσης ή είχαν απόσχει να επιληφθούν και για τους διαδίκους (άρθρο 47 § 4 Ν. 346/1976).

12. Ο Ν. 345/1976 περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για κάθε κατηγορία αρμοδιοτήτων του ΑΕΔ. Περιοριζόμαστε εδώ σε μια συνοπτική καταγραφή.

α) Ως προς την *εκδίκαση ενστάσεων κατά του κύρους των βουλευτικών εκλογών* (άρθρο 100 § 1 περίπτ. α του Συντάγματος και άρθρα 24-34 Ν. 345/1976):

αα) Το ΑΕΔ είναι αρμόδιο για την εκδίκαση κάθε ένστασης που στρέφεται κατά απόφασης του πρωτοδικείου με την οποία κάποιος ανακηρύσσεται βουλευτής ή αναπληρωματικός. Η ένσταση ασκείται με *αίτηση* προς το ΑΕΔ, η οποία πρέπει να υποβληθεί μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης (άρθρα 24 και 25 Ν. 345/1976). Ένσταση μπορεί να ασκήσει καθένας που ανακηρύχθηκε *υποψήφιος* στην ίδια εκλογική περιφέρεια με τον ανακηρυχθέντα βουλευτή ή αναπληρωματικό αλλά που δεν ανακηρύχθηκε βουλευτής. Ένσταση μπορεί να ασκήσει και κάθε *εκλογέας εγγεγραμμένος* στους εκλογικούς καταλόγους της περιφέρειας αυτής, μόνον όμως για έλλειψη νόμιμων προσόντων και για παράβαση του νόμου κατά τη διεξαγωγή της εκλο-

γής και όχι για λάθος στην αρίθμηση των ψήφων (άρθρο 116 Εκλογικού Κώδικα).

ββ) Οι λόγοι για τους οποίους μπορεί να ασκηθεί η ένσταση ορίζονται στο άρθρο 58 του Συντάγματος (άρθρο 24 Ν. 345/1976) και αναφέρονται είτε σε *εκλογικές παραβάσεις σχετικές με την ενέργεια των εκλογών*, είτε σε *έλλειψη των νόμιμων προσόντων*. Ως εκλογικές παραβάσεις νοούνται οι παραβάσεις των συνταγματικών εκλογικών αρχών και οι παραβάσεις της εκλογικής νομοθεσίας. Ο Εκλογικός Κώδικας εξ άλλου ορίζει ως λόγους ακύρωσης της εκλογής (άρθρο 117 § 1): α) την έλλειψη νόμιμων προσόντων αυτών που ανακηρύχθηκαν βουλευτές ή αναπληρωματικοί βουλευτές ή νόμιμο κάλυμα για την ανακήρυξή τους, β) την παράβαση του νόμου κατά τη διεξαγωγή της εκλογής και γ) το λάθος στην αρίθμηση των ψήφων.

γγ) Αν το δικαστήριο δεχτεί την έλλειψη νόμιμου προσόντος του ανακηρυχθέντος βουλευτή ή αναπληρωματικού ή νόμιμο κάλυμα για την ανακήρυξή του, αποφαινεται *άκυρη την ανακήρυξη* (άρθρο 32 § 1 Ν. 345/1976). Αν το δικαστήριο δεχτεί την παράβαση του νόμου κατά τη διεξαγωγή της εκλογής και θεωρήσει ότι συνέπεια της παράβασης αυτής είναι να γεννιέται αμφιβολία για το αν το τελικό αποτέλεσμα της ψηφοφορίας θα ήταν το ίδιο χωρίς το ελάττωμα αυτό, αποφαινεται *άκυρη την ανακήρυξη των βουλευτών ή αναπληρωματικών κατά των οποίων στρέφεται η αίτηση και διατάσσει την επανάληψη της ψηφοφορίας* μεταξύ αυτών και των υποψηφίων εκείνων, η θέση των οποίων μπορεί να μεταβληθεί με το αποτέλεσμα της νέας ψηφοφορίας. Η απόφαση ορίζει άλλωστε αν η επανάληψη της ψηφοφορίας θα γίνει σε ολόκληρη την εκλογική περιφέρεια ή μόνο σε ορισμένα εκλογικά τμήματα ανάλογα με την έκταση της παράβασης που διαπιστώθηκε (άρθρο 32 § 2 Ν. 345/1976). Τέλος, αν η παράβαση του νόμου κατά τη διεξαγωγή της εκλογής συνίσταται σε λάθος σχετικά με την αρίθμηση των ψήφων, το δικαστήριο αποφαινεται *άκυρη την ανακήρυξη που έγινε βάσει του λάθους και ανακηρύσσει βουλευτές ή αναπληρωματικούς τους υποψήφιους που πλειοψήφησαν κατά την ορθή αρίθμηση των ψήφων*. Το ίδιο εφαρμόζεται ανάλογα και σε κάθε άλλη περίπτωση ακύρωσης της ανακήρυξης εφ' όσον το δικαστήριο κρίνει, εν όψει της φύσης της εκλογικής παράβασης, ότι είναι προφανώς περιττή η επανάληψη της ψηφοφορίας (άρθρο 32 § 3 Ν. 345/1976. Για τα θέματα αυτά βλ. αναλυτικά ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Α', σ. 375 επ.).

β) Ως προς τον *έλεγχο του κύρους και των αποτελεσμάτων των δημοψηφισμάτων* (άρθρο 100 § 1 περίπτ. β του Συντάγματος και άρθρα 35-38 Ν. 345/1976):

αα) Η ένσταση κατά του κύρους και των αποτελεσμάτων δημοψηφίσματος ασκείται με *αίτηση* ενώπιον του ΑΕΔ. Η αίτηση μπορεί να στρέφεται κατά του κύρους και των αποτελεσμάτων του δημοψηφίσματος σε ορισμένη εκλογική περιφέρεια ή σε περισσότερες εκλογικές περιφέρειες ή σε όλη την Επικράτεια. Η ένσταση πρέπει να ασκηθεί μέσα σε προθεσμία *δέκα ημερών* από τη δημοσίευση του τελικού αποτελέσματος του δημοψηφίσματος. Ένσταση μπορεί να ασκήσει *κάθε εκλογέας* εγγεγραμμένος στους εκλογικούς καταλόγους οποιασδήποτε εκλογικής περιφέρειας (άρθρο 35 Ν. 345/1976).

ββ) *Λόγοι για την άσκηση της ένστασης* είναι: 1) παράβαση του νόμου σχετικά με τη διενέργεια του δημοψηφίσματος και 2) λάθος σχετικά με την αρίθμηση των ψήφων (άρθρο 36 Ν. 345/1976).

γγ) Αν το δικαστήριο διαπιστώσει παράβαση νόμου σχετικά με τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος και κρίνει ότι η παράβαση αυτή καθιστά αμφίβολο το τελικό αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος, *διατάσσει την επανάληψη του δημοψηφίσματος* στην εκλογική περιφέρεια ή στις εκλογικές περιφέρειες όπου έγινε η παράβαση. Αν διαπιστώσει παράβαση σχετικά με την αρίθμηση των ψήφων, μεταρρυθμίζει αναλόγως το τελικό αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος (άρθρο 37 Ν. 346/1976).

γ) Ως προς την *κρίση για τα ασυμβίβαστα ή την έκπτωση των βουλευτών* (άρθρο 100 § 1 περίπτ. γ του Συντάγματος και άρθρα 39-41 Ν. 345/1976):

αα) Το ΑΕΔ αποφαινεται επί των αμφισβητήσεων σχετικά με την έκπτωση βουλευτή μετά από *αίτηση*: 1) *κάθε βουλευτή*, συμπεριλαμβανομένου και εκείνου για τον οποίο δημιουργήθηκε η αμφισβήτηση, 2) του δικαιούμενου να καταλάβει τη βουλευτική έδρα που κενούται συνεπεία της έκπτωσης του βουλευτή και 3) *κάθε εκλογέα* που είναι εγγεγραμμένος στους εκλογικούς καταλόγους της εκλογικής περιφέρειας στην οποία εξελέγη ο βουλευτής ως προς τον οποίο εγείρεται η αμφισβήτηση.

ββ) Οι *λόγοι έκπτωσης* των βουλευτών ορίζονται στα άρθρα 55 § 2 και 57 του Συντάγματος (βλ. παραπάνω § 14, IX).

γγ) Με την πρόσφατη απόφαση ΑΕΔ 1/1992, το ΑΕΔ έκρινε ότι το Σύνταγμα απαιτεί κρίση του ΑΕΔ για κάθε περίπτωση έκπτωσης βουλευτή, ακόμα και αν αυτή ορίζεται από το Σύνταγμα ως αυτοδίκαιη (βλ. παραπάνω § 14, IX).

δ) Ως προς την *άρση των συγκρούσεων* (άρθρο 100 § 1 περίπτ. δ του Συντάγματος και άρθρα 42-47 Ν. 345/1976):

αα) Το ΑΕΔ είναι αρμόδιο για την άρση των συγκρούσεων που μπορεί να προκύψουν, είτε *μεταξύ δικαστηρίων και διοίκησης* (άρθρα 42 και 43

N.345/1976), είτε μεταξύ δικαστηρίων που ανήκουν σε διαφορετικούς κλάδους της δικαιοσύνης (άρθρα 44-46 N. 345/1976), σχετικά με τα όρια της αρμοδιότητάς τους.

ββ) Η σύγκρουση μεταξύ των δύο αρχών μπορεί να είναι καταφατική ή αποφατική. Καταφατική είναι η σύγκρουση όταν και οι δύο αρχές θεωρούν ότι η ίδια υπόθεση υπάγεται στην αρμοδιότητά τους (άρθρα 42 και 44 N. 345/1976). Αποφατική είναι όταν και οι δύο αρχές θεωρούν ότι είναι αναρμόδιες για να επιληφθούν της ίδιας υπόθεσης (άρθρα 43 και 46 N. 345/1976).

γγ) Στις περιπτώσεις καταφατικών συγκρούσεων, πριν από την αίτηση στο ΑΕΔ, υποβάλλεται αίτηση ενώπιον του δικαστηρίου στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση και το οποίο η διοίκηση ή ένας διάδικος θεωρεί αναρμόδιο, για να αποφανθεί σχετικά με τη δικαιοδοσία του.

δδ) Η απόφαση του ΑΕΔ περιορίζεται στη λύση του αμφισβητούμενου ζητήματος δικαιοδοσίας ή αρμοδιότητας, εξαφανίζει τη σχετική δικαστική απόφαση ή τη διοικητική πράξη και παραπέμπει την υπόθεση στο αρμόδιο δικαστήριο ή διοικητικό όργανο (άρθρο 47 § 4 N. 345/1976).

ε) Ως προς την άρση της αμφισβήτησης για το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων κατά το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος (άρθρο 100 § 1 περίπτ. στ του Συντάγματος και άρθρα 52-54 N. 345/1976):

αα) Η σημασία της αρμοδιότητας αυτής του ΑΕΔ αναδεικνύεται εν όψει των συνεπειών που προσδίδει το Σύνταγμα στο χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων: κατά το άρθρο 28 § 1 του Συντάγματος, οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου. Αρμόδιο, κατά το Σύνταγμα, να άρει την αμφισβήτηση τόσο σχετικά με το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων όσο και με το περιεχόμενό τους, είναι το ΑΕΔ (περίπτ. στ του άρθρου 100 § 1 του Συντάγματος).

ββ) Ο Ν. 345/1976, που εξειδικεύει τη συνταγματική αυτή αρμοδιότητα, προβλέπει ότι η αμφισβήτηση, της οποίας επιλαμβάνεται το ΑΕΔ, μπορεί να γεννηθεί είτε ενώπιον δικαστηρίου είτε ενώπιον διοικητικής αρχής.

γγ) Όταν, σε μια υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον οποιουδήποτε δικαστηρίου ή ενώπιον οποιασδήποτε διοικητικής αρχής, δημιουργείται αμφιβολία σχετικά με το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων, το ΑΕΔ επιλαμβάνεται του θέματος είτε μετά από παραπεμπτική απόφαση του δικαστηρίου, εφ' όσον η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον δικαστηρίου, είτε μετά από αίτηση του αρμόδιου υπουργού, εφ' όσον

το θέμα εκκρεμεί ενώπιον της διοίκησης. Στις περιπτώσεις αυτές αναβάλλεται υποχρεωτικώς η εκδίκαση της υπόθεσης από το δικαστήριο και διακόπτεται κάθε διοικητική ενέργεια μέχρι να εκδοθεί η απόφαση του ΑΕΔ (άρθρο 52 § 1 Ν. 345/1976).

δδ) Την άρση της αμφισβήτησης μπορεί να ζητήσει, με αίτησή του προς το ΑΕΔ, και *κάθε διάδικος ή αντίστοιχα κάθε ενδιαφερόμενος* εφ' όσον —στην τελευταία αυτή περίπτωση— η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον της διοίκησης λόγω άσκησης *ενδικοφανούς προσφυγής*. Στις περιπτώσεις αυτές η αναστολή της προόδου της δίκης ή της διοικητικής διαδικασίας αντίστοιχα δεν επέρχεται αυτοδικαίως, αλλά μόνον εφ' όσον το ΑΕΔ διατάζει την αναστολή με παρεμπίπτοσα απόφασή του (άρθρο 52 § 2 Ν. 345/1976).

εε) Στην περίπτωση όπου η αμφισβήτηση εντοπίζεται σε επίπεδο *ανωτάτων δικαστηρίων* και, συγκεκριμένα, στην περίπτωση αντίθετων αποφάσεων του ΣτΕ, του Αρείου Πάγου ή του ΕΣ ως προς το χαρακτηρισμό κανόνων του διεθνούς δικαίου ως γενικά παραδεγμένων, εφαρμόζονται αναλόγως οι ρυθμίσεις που προβλέπονται για την άρση της αμφισβήτησης από το ΑΕΔ της ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας ή της έννοιας διατάξεων τυπικού νόμου (δηλαδή τα άρθρα 48-51 Ν. 345/1976: βλ. άρθρο 52 § 3 Ν. 345/1976).

στστ) Η απόφαση του ΑΕΔ, με την οποία αίρεται η αμφισβήτηση, έχει ισχύ έναντι πάντων (άρθρο 54 § 1, Ν. 345/1976). Ο νόμος προβλέπει μηχανισμούς για τη διασφάλιση της εφαρμογής της απόφασης του ΑΕΔ. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση όπου η αμφισβήτηση γεννήθηκε ενώπιον δικαστηρίου και το ΑΕΔ επιλήφθηκε μετά από αίτηση διαδίκου στην εκκρεμή δίκη, δεν διέταξε όμως την αναστολή της προόδου της δίκης, και το δικαστήριο εξέδωσε απόφαση αντίθετη προς την απόφαση του ΑΕΔ, *χωρεί αίτηση επανάληψης της διαδικασίας*. Αντίστοιχα, οι διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν υπό τους ίδιους όρους και είναι αντίθετες προς την απόφαση του ΑΕΔ, *ανακαλούνται* υποχρεωτικώς (άρθρο 54 § 2 Ν. 345/1976 το οποίο παραπέμπει σχετικά στα άρθρα 51 §§ 2, 3 και 6 Ν. 345/1976) .

13. Ειδική σημασία για το Συνταγματικό Δίκαιο έχει η αρμοδιότητα του ΑΕΔ για την *άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου* (άρθρο 100 § 1 περίπτ. ε του Συντάγματος και άρθρα 48-51 Ν. 345/1976). Όπως παραπάνω αναπτύχθηκε (βλ. § 22, IV), το σύστημα του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που προβλέπει το Σύνταγμα έχει χαρακτήρα διάχυτο και παρεμπίπτονα. Συνέπεια του συστήματος αυτού είναι η πιθανότητα έκδοσης από τα ανώτατα δικαστήρια αποφάσεων που περιέχουν *αντίθετες*

κρίσεις για τη συνταγματικότητα διατάξεων τυπικού νόμου. Στην περίπτωση αυτή, το ΑΕΔ αίρει την αμφισβήτηση σχετικά με τη συνταγματικότητα της νομοθετικής διάταξης. Εφ' όσον μάλιστα το ΑΕΔ κηρύξει τη νομοθετική διάταξη αντισυνταγματική, η διάταξη αυτή καθίσταται ανίσχυρη (άρθρο 100 § 4 εδ. β του Συντάγματος). Με την παρέμβαση του ΑΕΔ διασφαλίζεται επομένως όχι μόνο η ενότητα της νομολογίας, αλλά και η ενότητα της έννομης τάξης και η ασφάλεια δικαίου. Για τη διασφάλιση της ενότητας της νομολογίας ως προς την *έννοια, διάταξης τυπικού νόμου* ανατίθεται στο ΑΕΔ και η αρμοδιότητα άρσης της αμφισβήτησης σχετικά με την έννοια διάταξης τυπικού νόμου, εφ' όσον, και πάλι, εκδόθηκαν από τα ανώτατα δικαστήρια αποφάσεις που περιέχουν *αντίθετες κρίσεις* ως προς αυτήν.

Οι ουσιαστικές και δικονομικές προϋποθέσεις για την άσκηση από το ΑΕΔ των αρμοδιοτήτων του αυτών καθώς και οι συνέπειες της απόφασής του ρυθμίζονται από τον Ν. 345/1976. Ειδικότερα:

α) Ως προς την *πρόσβαση στο ΑΕΔ* σημειώνουμε τα εξής:

αα) *Ουσιαστικές προϋποθέσεις*: Προϋπόθεση για την υποβολή αίτησης στο ΑΕΔ είναι να έχουν εκδοθεί, σχετικά με την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αντίθετες αποφάσεις του ΣτΕ, του Αρείου Πάγου (στο εξής: ΑΠ) ή του ΕΣ (άρθρο 100 § 1 περιπτ. ε του Συντάγματος και άρθρο 48 § 1 Ν. 345/1976). Το ΑΕΔ είναι ιδιαίτερα αυστηρό ως προς την ερμηνεία και τη συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών.

Ο όρος «απόφαση» δεν αναφέρεται ασφαλώς στο διατακτικό των αποφάσεων με τον όρο αυτό νοείται η *κρίση* ή η *άποψη* (βλ. άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976) για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή για την έννοια διάταξης τυπικού νόμου που εμπεριέχεται στο *σκεπτικό* των αποφάσεων και θεμελιώνει το διατακτικό. Δεν χρειάζεται επομένως να πρόκειται για την ίδια υπόθεση ή για τους ίδιους διαδίκους (βλ. ΑΕΔ 47/1982, 20/1985, 4/1988, 18/1990 και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Ο δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων*, 1985, σ. 72, 74, Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 408, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 225 επ.).

Η αντίθεση μεταξύ των αποφάσεων των δύο ανωτάτων δικαστηρίων πρέπει να αφορά την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διάταξης τυπικού νόμου. Πρέπει επομένως να πρόκειται για *τυπικό και όχι για ουσιαστικό νόμο* (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 73, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 218 επ.). Με την ΑΕΔ 16/1983 (βλ. και ΑΕΔ 2/1983) το ΑΕΔ δέχτηκε την αρμοδιότητα του να άρει την αμφισβήτηση σχετικά με την έννοια διάταξης του Συντάγματος· τη νομολογία του όμως αυτή ανέτρεψε

με την ΑΕΔ 38/1989, με την οποία έκρινε ότι δεν ανήκει στην αρμοδιότητά του η άρση της αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων του ίδιου του Συντάγματος.

[Με την πρόσφατη απόφασή του 19/1990, το ΑΕΔ έκρινε ότι το «κείμενο Συντάγματος» του 1968, όπως το χαρακτηρίζει η Συντακτική Πράξη της 1ης Αυγούστου 1974, δεν είναι Σύνταγμα, γιατί στερείται δημοκρατικής νομιμοποίησης, ως προϊόν βίας, δεν αποτελεί όμως ούτε τυπικό νόμο κατά την έννοια του άρθρου 100 § 1 περιπτ. ε του Συντάγματος 1975/1986, αλλά του έχει αναγνωρισθεί, κατά την έννοια της πύο πάνω Συντακτικής Πράξης, υπερέχουσα δύναμη σε σχέση με τους απλούς νόμους της δικτατορικής περιόδου, παρ' όλη τη σύγχυση των εξουσιών κατά το διάστημα της δικτατορίας.]

Η κρίση των ανώτατων δικαστηρίων πρέπει να αφορά *συγκεκριμένη διάταξη* του νόμου και όχι το νόμο στο σύνολό του. Οι αντίθετες αποφάσεις πρέπει να αφορούν την *ίδια ακριβώς διάταξη*, ή έστω διατάξεις με το ίδιο ακριβώς περιεχόμενο, ακόμα και αν η αριθμητική τους κατάταξη στον νόμο είναι διαφορετική (πρβλ. ΑΕΔ 30/1985, βλ. και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 73, 74). Πρέπει πάντως να πρόκειται για τον *ίδιο τυπικό νόμο*: το ΑΕΔ δεν δέχεται την αρμοδιότητά του στην περίπτωση όπου διατάξεις διαφορετικών νόμων έχουν την ίδια ακριβώς διατύπωση και ρυθμίζουν τα ίδια ή συναφή ζητήματα (βλ. ΑΕΔ 4/1986).

Η κρίση των ανώτατων δικαστηρίων σχετικά με τη συνταγματικότητα διατάξεων τυπικού νόμου πρέπει να αφορά την *ουσιαστική και όχι την τυπική* αντισυνταγματικότητα. (Κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας που διεξάγει το ΑΕΔ εξετάζει όμως και τα εξωτερικά τυπικά στοιχεία του νόμου: βλ. στο σημείο αυτό την ΑΕΔ 4/1988, που έκρινε ότι η διαδικασία του άρθρου 73 § 2 του Συντάγματος, η οποία προβλέπει ότι τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια υποβάλλονται από τον υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του ΕΣ, δεν ανήκει στα εσωτερικά στοιχεία του νόμου και συνεπώς η τήρησή της ελέγχεται από τα δικαστήρια.)

Προϋπόθεση της δικαιοδοσίας του ΑΕΔ είναι να έχουν εκδοθεί αντίθετες αποφάσεις στα δύο τουλάχιστον από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της χώρας. Συγκεκριμένα, πρέπει *είτε να έχουν ήδη εκδοθεί* αντίθετες αποφάσεις από δύο τουλάχιστον ανώτατα δικαστήρια, *είτε να έχει εκδοθεί* μια απόφαση ανώτατου δικαστηρίου και να *επίκειται η έκδοση* αντίθετης απόφασης από άλλο ανώτατο δικαστήριο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, το δεύτερο ανώτατο δικαστήριο δεν έχει ακόμα εκδώσει οριστική απόφαση, αλλά επειδή φέρεται προς έκδοση αντίθετης απόφασης παραπέμπει στο

ΑΕΔ και καταγράφει την αντίθετη άποψή του στην *παραπεμπτική του απόφαση* (βλ. άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976 και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 72).

ββ) *Δικονομικές προϋποθέσεις*: Η πρόσβαση στο ΑΕΔ γίνεται είτε με *παραπεμπτική απόφαση* ανώτατου δικαστηρίου είτε με την υποβολή *αίτησης*. Συγκεκριμένα:

Αν κάποιο από τα τρία ανώτατα δικαστήρια (ΣτΕ, ΑΠ, ΕΣ) αποφασίσει σχετικά με τη συνταγματικότητα ή την έννοια τυπικού νόμου αποδεχόμενο άποψη διαφορετική από εκείνη που είχε δεχτεί σε προηγούμενη απόφασή του άλλο ανώτατο δικαστήριο, *υποχρεούται*, κατά την έκδοση της διαφορετικής απόφασής του, να *παραπέμψει* το θέμα στο ΑΕΔ για την άρση της αμφισβήτησης, με (προδικαστική) παραπεμπτική απόφαση. Την προηγούμενη αντίθετη απόφαση μπορεί να την έχει επικαλεσθεί κάποιος από τους διαδίκους, μπορεί όμως η απόφαση αυτή να είναι γνωστή στο δικαστήριο από άλλο λόγο (άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976). Η παραπομπή στο ΑΕΔ γίνεται *αυτεπαγγέλτως* (βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 71).

Αν έχουν ήδη εκδοθεί αντίθετες αποφάσεις (λ.χ. αν το δεύτερο ανώτατο δικαστήριο δεν προβεί, παρά την υποχρέωσή του, σε έκδοση παραπεμπτικής απόφασης, αλλά εκδώσει οριστική απόφαση) αίτηση στο ΑΕΔ για την άρση της αμφισβήτησης μπορούν να υποβάλλουν: α) ο *υπουργός Δικαιοσύνης*, ο *εισαγγελέας του ΑΠ*, ο *γενικός επίτροπος της Επικρατείας στο ΕΣ* ή ο *γενικός επίτροπος της διοικητικής δικαιοσύνης* και β) *κάθε πρόσωπο που έχει έννομο συμφέρον* (άρθρο 48 § 1 Ν. 345/1976). Νομομοποιείται επομένως για την άσκηση αίτησης στο ΑΕΔ κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, όχι μόνον ιδιωτικού αλλά και δημοσίου δικαίου (βλ. Μ. ΚΥΠΡΑΙΟΣ, σ. 260), που έχει έννομο συμφέρον για την άρση της αμφισβήτησης. Ο Ν. 346/1976 δεν διευκρινίζει πότε ένα πρόσωπο έχει έννομο συμφέρον για την άσκηση αίτησης στο ΑΕΔ. Ορθά πάντως γίνεται δεκτό ότι η πρόσβαση φυσικών ή νομικών προσώπων στο ΑΕΔ «δεν μπορεί να προσλάβει τη μορφή της *actio popularis*» (Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 69): το γενικό συμφέρον για την τήρηση του Συντάγματος και την ενότητα της νομολογίας εκπροσωπούν άλλωστε ο υπουργός Δικαιοσύνης, ο εισαγγελέας του ΑΠ, ο γενικός επίτροπος της Επικρατείας στο ΕΣ και ο γενικός επίτροπος της διοικητικής δικαιοσύνης. (Για την έννοια του έννομου συμφέροντος προς άσκηση αίτησης στο ΑΕΔ βλ. αναλυτικά Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ό.π., σ. 69, 70 και 81, 82.)

Όταν κάποιο από τα τρία ανώτατα δικαστήρια παραπέμψει το ζήτημα της συνταγματικότητας ή της έννοιας διάταξης τυπικού νόμου στο ΑΕΔ, η εκδίκαση της υπόθεσης κατά την οποία δημιουργήθηκε η αμφισβήτηση

αναβάλλεται και παραμένει κατά τα λοιπά εκκρεμής ενώπιόν του μέχρι την έκδοση της απόφασης του ΑΕΔ (άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976). Επίσης, κάθε δικαστήριο, ενώπιον του οποίου εκκρεμεί υπόθεση στην οποία έχουν εφαρμογή οι νομοθετικές διατάξεις που αποτελούν το αντικείμενο της αμφισβήτησης ενώπιον του ΑΕΔ, υποχρεούται, μόλις λάβει γνώση της έναρξης της διαδικασίας στο ΑΕΔ, να αναβάλλει την έκδοση οριστικής απόφασης μέχρι να δημοσιευθεί η απόφαση του ΑΕΔ (άρθρο 50 § 3 Ν. 345/1976). Με τον τρόπο αυτό αποτρέπεται ο κίνδυνος έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων, από τη στιγμή που η αμφισβήτηση σχετικά με τη συνταγματικότητα ή την έννοια διάταξης τυπικού νόμου έχει πια υποβληθεί στο ΑΕΔ (βλ. και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *ό.π.*, σ. 78).

β) Ως προς την *απόφαση του ΑΕΔ*, σημειώνουμε τα εξής:

αα) Όταν η αμφισβήτηση ενώπιον του ΑΕΔ αφορά την έννοια διάταξης τυπικού νόμου, το ΑΕΔ αίρει την αμφισβήτηση καθορίζοντας την έννοια της διάταξης. Όταν η αμφισβήτηση αφορά τη συνταγματικότητα της νομοθετικής διάταξης, το ΑΕΔ αίρει την αμφισβήτηση είτε διαγνώσκοντας τη συνταγματικότητα της διάταξης, εφ' όσον κριθεί συνταγματική, είτε, εφ' όσον κριθεί αντισυνταγματική, *κηρύττοντας τη διάταξη αντισυνταγματική*. Διάταξη νόμου που κηρύσσεται αντισυνταγματική είναι *ανίσχυρη* από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ ή από το χρόνο που ορίζεται με την απόφαση (άρθρο 100 § 4 εδ. β του Συντάγματος).

ββ) Η απόφαση του ΑΕΔ που κηρύσσει διάταξη αντισυνταγματική μπορεί επομένως να ορίσει χρονικό σημείο, όπου η διάταξη αποβάλλει την ισχύ της, άλλο από το χρονικό σημείο της δημοσίευσης της απόφασης. Εξειδικεύοντας τη διάταξη του Συντάγματος, ο Ν. 345/1976 προέβλεψε τη δυνατότητα του ΑΕΔ να κηρύξει το ανίσχυρο της διάταξης που κρίθηκε αντισυνταγματική από προγενέστερο της δημοσίευσης της απόφασης χρόνο, απαιτεί δε ειδικά αιτιολογημένη σκέψη (άρθρο 51 § 4 Ν. 345/1976). Ο Ν. 345/1976 προέβλεψε επομένως μόνο τη δυνατότητα *αναδρομικής* κήρυξης της αντισυνταγματικότητας και όχι τη δυνατότητα κήρυξης της αντισυνταγματικότητας και από *μεταγενέστερο* της απόφασης χρόνο. Τίθεται επομένως το ερώτημα αν είναι δυνατόν η απόφαση του ΑΕΔ να κηρύττει την αντισυνταγματικότητα και από μεταγενέστερο της απόφασης χρόνο, δεδομένου ότι η διατύπωση της σχετικής συνταγματικής διάταξης (άρθρο 100 § 4 εδ. β) αφήνει το ζήτημα ανοιχτό. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι η δυνατότητα κήρυξης της αντισυνταγματικότητας από μεταγενέστερο της απόφασης χρόνο, μολονότι παρουσιάζει το πλεονέκτημα να επιτρέπει τη ρύθμιση από τον κοινό νομοθέτη των κενών που ενδέχεται να προκύψουν, δεν συμβιβάζεται με τον διάχυτο χαρακτήρα του ελέγχου κατά το

άρθρο 93 § 4 του Συντάγματος (βλ. σχετικά, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ/ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *ό.π.*, σ. 75-77, Π. ΤΖΙΦΡΑΣ, σ. 138).

γγ) Οι αποφάσεις του ΑΕΔ που αίρουν την αμφισβήτηση σχετικά με την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διάταξης τυπικού νόμου είναι *αμετάκλητες* και *ισχύουν έναντι πάντων* (άρθρο 21 § 1 Ν. 345/1976). Οι αποφάσεις του ΑΕΔ δεσμεύουν ασφαλώς τα δικαστήρια και τη διοίκηση (βλ. αμέσως παρακάτω). Ζήτημα τίθεται ως προς τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων του ΑΕΔ έναντι του τυπικού νομοθέτη. Περιοριζόμαστε σε δύο μόνο παρατηρήσεις: Πρώτον, με την απόφασή του σχετικά με την έννοια διάταξης τυπικού νόμου το ΑΕΔ προβαίνει σε ερμηνεία του νόμου· το άρθρο 77 § 1 του Συντάγματος ορίζει όμως ότι η αυθεντική ερμηνεία των νόμων ανήκει στη νομοθετική λειτουργία (πρβλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α΄, τχ. Γ΄, σ. 228). Δεύτερον, ο νομοθέτης μπορεί να ψηφίσει νέο νόμο όπου περιλαμβάνεται ίδια διάταξη με αυτήν που κρίθηκε αντισυνταγματική από το ΑΕΔ· δεσμεύονται τα κοινά δικαστήρια να μην εφαρμόσουν τη διάταξη αυτή; (Πρβλ. και Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 411, υποσημ. 33.)

δδ) Ο Ν. 345/1976 προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για τη διασφάλιση της ισχύος των αποφάσεων του ΑΕΔ έναντι πάντων, συγκεκριμένα, για την εφαρμογή των αποφάσεων του ΑΕΔ από τα *δικαστήρια* και τη *διοίκηση*. Ειδικότερα:

εε) Μετά την έκδοση της απόφασης του ΑΕΔ, το ανώτατο δικαστήριο που παρέπεμψε το θέμα στο ΑΕΔ επιλαμβάνεται ξανά της εκδίκασης της υπόθεσης, είτε με αίτηση των διαδίκων είτε αυτεπαγγέλτως, και υποχρεούται να την εκδικάσει σύμφωνα με την απόφαση του ΑΕΔ (άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976).

στστ) Το ίδιο ισχύει και για όλα τα άλλα δικαστήρια που είχαν αναβάλει την έκδοση οριστικής απόφασης μέχρι τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ (άρθρο 50 § 3 Ν. 346/1976).

ζζ) Οι δικαστικές αποφάσεις, που εκδόθηκαν μετά τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ και κρίνουν διαφορετικά το ζήτημα της συνταγματικότητας ή της έννοιας της διάταξης τυπικού νόμου για την οποία εκδόθηκε η απόφαση του ΑΕΔ, υπόκεινται στα ένδικα μέσα που προβλέπονται γενικώς από το νόμο. Στην περίπτωση όμως όπου απόφαση αντίθετη προς την απόφαση του ΑΕΔ εκδίδεται από κάποιο ανώτατο δικαστήριο (ΣτΕ, ΑΠ, ΕΣ), προβλέπεται ειδικό ένδικο μέσο, η *αίτηση επανάληψης της διαδικασίας*. Η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας ασκείται από οποιοδήποτε διάδικο μέσα σε ενενήντα ημέρες από τη δημοσίευση της σχετικής απόφασης του ΣτΕ, του ΑΠ ή του ΕΣ (άρθρο 51 § 3 Ν. 345/1976).

ηη) Σε περίπτωση που το ανώτατο δικαστήριο που παρέπεμψε στο ΑΕΔ

το ζήτημα της συνταγματικότητας ή της έννοιας της νομοθετικής διάταξης (κατά το άρθρο 48 § 2 Ν. 345/1976) ή το δικαστήριο που υποχρεούται να αναβάλει την έκδοση οριστικής απόφασης μέχρι τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ (κατά το άρθρο 50 § 3 Ν. 345/1976) δεν ανέβαλε την εκδίκαση της υπόθεσης και προχώρησε σε έκδοση οριστικής απόφασης πριν από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ, κατά των αποφάσεων αυτών μπορεί να ασκηθεί αίτηση επανάληψης της διαδικασίας, εφ' όσον πρόκειται για ανώτατο δικαστήριο, ή κάθε ένδικο μέσο που προβλέπεται γενικώς από το νόμο, εφ' όσον πρόκειται για άλλο δικαστήριο. Η αίτηση επανάληψης της διαδικασίας ασκείται, στην περίπτωση αυτή, μέσα σε ενενήντα ημέρες από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ (άρθρο 51 § 3 Ν. 345/1976).

θθ) Αν το ΑΕΔ προσδώσει αναδρομική ισχύ στην κήρυξη της αντισυνταγματικότητας η απόφασή του αναπτύσσει έννομες συνέπειες και ως προς τις αμετάκλητες δικαστικές αποφάσεις που είχαν εκδοθεί πριν ακόμα επιληφθεί του θέματος το ΑΕΔ. Συγκεκριμένα, κατά των αμετάκλητων δικαστικών αποφάσεων που είχαν εκδοθεί κατ' εφαρμογή της νομοθετικής διάταξης που κηρύχθηκε αντισυνταγματική, μέσα στο χρονικό διάστημα της αναδρομής μπορεί να ασκηθεί αίτηση επανάληψης της διαδικασίας. Η αίτηση μπορεί να ασκηθεί από οποιονδήποτε διάδικο μέσα σε έξι μήνες από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ (άρθρο 51 § 5 Ν. 345/1976).

ιι) Τέλος, ως προς τη διοίκηση, προβλέπεται ότι οι διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί μετά την απόφαση του ΑΕΔ και που εφαρμόζουν διάταξη που έχει κριθεί αντισυνταγματική ή που εφαρμόζουν διάταξη με άλλη έννοια από αυτήν που έκρινε το ΑΕΔ υπόκεινται στα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα (άρθρο 51 § 1 Ν. 345/1976). Στην περίπτωση όπου η απόφαση του ΑΕΔ κηρύσσει αναδρομικά την αντισυνταγματικότητα νομοθετικής διάταξης, η διοίκηση υποχρεούται να ανακαλέσει τις διοικητικές πράξεις που έχουν εκδοθεί κατά το χρονικό διάστημα της αναδρομής βάσει της αντισυνταγματικής αυτής διάταξης. Τις πράξεις αυτές υποχρεούται να ανακαλέσει η διοίκηση μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από τη δημοσίευση της απόφασης του ΑΕΔ (άρθρο 51 § 6 Ν. 345/1976).

VIII. Άλλα δικαστήρια

1. Το Σύνταγμα προβλέπει *ειδικές ρυθμίσεις* και για ορισμένα άλλα δικαστήρια, παραπέμποντας κατά τα λοιπά στον κοινό νομοθέτη για να ρυθμίσει περαιτέρω τη συγκρότηση και τις αρμοδιότητές τους.

2. Το άρθρο 94 § 2 του Συντάγματος αναφέρεται στα *ειδικά διοικητικά δικαστήρια* που συνέστησαν ειδικοί νόμοι για την εκδίκαση ορισμένων διοικητικών διαφορών ουσίας. Το Σύνταγμα προβλέπει ρητά ότι στα δικαστήρια αυτά τηρούνται οι διατάξεις του άρθρου 93 §§ 2-4 (αρχή της δημοσιότητας, αιτιολόγηση των δικαστικών αποφάσεων, υποχρεωτική δημοσίευση της γνώμης της μειοψηφίας, έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων). Τα δικαστήρια αυτά καταργήθηκαν με την ολοκλήρωση της μεταρρύθμισης στη διοικητική δικαιοσύνη βάσει του Ν. 702/1977 και κυρίως του Ν. 1406/1983. Επρόκειτο π.χ. για το Πρωτοβάθμιο Διοικητικό Δικαστήριο Σημάτων, για τα Διοικητικά Δικαστήρια Στρατιωτικών ή Αεροπορικών Επιτάξεων, το Διοικητικό Δικαστήριο Μεταλλείων, τα Διοικητικά Δικαστήρια Ορίων Δήμων και Κοινοτήτων.

3. Το Σύνταγμα προβλέπει —άρθρο 96 § 2— τη δυνατότητα άσκησης δικαστικών αρμοδιοτήτων, συγκεκριμένα, την εκδίκαση ορισμένων πταισμάτων, από *διοικητικά όργανα*. Ειδικότερα, προβλέπει ότι με νόμο μπορεί: α) να ανατεθεί η εκδίκαση αστυνομικών παραβάσεων που τιμωρούνται με πρόστιμο σε αρχές που ασκούν αστυνομικά καθήκοντα, καθώς και β) να ανατεθεί η εκδίκαση των σχετικών με τους αγρούς πταισμάτων και των ιδιωτικών διαφορών που απορρέουν από αυτά σε αρχές αγροτικής ασφάλειας. Όμως, και στις δύο αυτές περιπτώσεις, το Σύνταγμα προβλέπει ότι οι αποφάσεις των διοικητικών αρχών υπόκεινται σε έφεση στο αρμόδιο τακτικό δικαστήριο, προβλέπει δε ρητώς ότι η έφεση έχει ανασταλτική δύναμη.

4. Ειδική μέριμνα λαμβάνει το Σύνταγμα, στο άρθρο 96 § 3, ως προς τα *δικαστήρια ανηλίκων*. Το Σύνταγμα προβλέπει ότι, για τα δικαστήρια αυτά, επιτρέπεται να μην εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 93 § 2 και 97, οι οποίες θεσπίζουν αφ' ενός την αρχή της δημοσιότητας των συνεδριάσεων και αφ' ετέρου την εκδίκαση των κακουργημάτων και πολιτικών εγκλημάτων από μικτά ορκωτά δικαστήρια. Με το ίδιο πνεύμα, το Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα να μην απαγγέλλονται δημόσια οι αποφάσεις αυτών των δικαστηρίων (άρθρο 96 § 3 *in fine*).

5. Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπει το Σύνταγμα, στο άρθρο 96 § 4 περιπτ. α και § 5, για τα στρατοδικεία, ναυτοδικεία και αεροδικεία. Πρόκειται για τα καλούμενα «*διαρκή*» *στρατιωτικά δικαστήρια*, τα οποία αντιδιαστέλλονται από τα «*έκτακτα*» *στρατιωτικά δικαστήρια* που προβλέπονται από τον Ν.566/1977 σε περίπτωση κήρυξης της χώρας σε κατάσταση ανάγκης (βλ. παραπάνω III, 10, 11). Το Σύνταγμα παραπέμπει σε ειδικό νόμο για τη ρύθμιση των θεμάτων των σχετικών με τα δικαστήρια αυτά (βλ. άρθρα 175-213 του Στρατιωτικού Ποινικού Κώδικα). Θέτει όμως ορισμένες αρχές ως προς την αρμοδιότητα, την οργάνωση και τη λειτουργία των δικαστηρίων αυτών. Συγκεκριμένα:

α) Προβλέπει ότι στην αρμοδιότητα των δικαστηρίων αυτών δέν μπορεί να υπαχθούν *ιδιώτες* (άρθρο 96 § 4 περιπτ. α).

β) Ορίζει ότι τα δικαστήρια αυτά συγκροτούνται *κατά πλειοψηφία* από μέλη του δικαστικού σώματος των ενόπλων δυνάμεων, τα οποία περιβάλλονται με τις εγγυήσεις *λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας* του άρθρου 87 § 1 του Συντάγματος (άρθρο 96 § 5).

γ) Τέλος, προβλέπει ότι στα δικαστήρια αυτά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 93 §§ 2-4 του Συντάγματος, δηλαδή, η αρχή της δημοσιότητας, της αιτιολόγησης των αποφάσεων, η αρχή της υποχρεωτικής δημοσίευσης της γνώμης της μειοψηφίας και ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων (άρθρο 96 § 5).

δ) Το ίδιο το Σύνταγμα όμως προβλέπει ότι οι αρχές που αναφέρονται στη συγκρότηση των δικαστηρίων αυτών (παραπάνω β) και στις συνεδριάσεις και αποφάσεις τους (παραπάνω γ) θα αρχίσουν να ισχύουν από το χρόνο που θα οριστεί με νόμο, ο οποίος θα ορίζει και τα σχετικά με την εφαρμογή των ρυθμίσεων αυτών (άρθρο 96 § 5 *in fine*). Ο νόμος αυτός δέν έχει όμως ακόμα θεσπιστεί [βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 81, 82, ΑΠ 169/1984 Ολ. ΝοΒ 32 (1984) σ. 539].

6. Σε ειδικό νόμο παραπέμπει το Σύνταγμα για τη ρύθμιση των θεμάτων των σχετικών με το *δικαστήριο λειών* (άρθρο 96 § 4 περιπτ. β). (Το δικαστήριο λειών είναι ειδικό διοικητικό δικαστήριο, αρμόδιο για τον έλεγχο του κύρους των κατασχέσεων πλοίων ή φορτίων που επιβάλλονται από την πολιτεία δικαιώματι πολέμου, για τον καθορισμό αποζημιώσεων κ.λπ.)

7. Τέλος, το Σύνταγμα προβλέπει στο άρθρο 97 τα *μικτά ορκωτά δικαστήρια*. Τα μικτά ορκωτά δικαστήρια ιδρύθηκαν για πρώτη φορά με τη Σ.Π. και τον Α.Ν. της 20.11.1935 για την εκδίκαση εγκλημάτων του τύπου που

αφορούσαν τον δημόσιο βίο. Τα μικτά ορκωτά δικαστήρια συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές και από ενόρκους και είναι αρμόδια για την εκδίκαση των κακουργημάτων και των πολιτικών εγκλημάτων (άρθρο 97 § 1), εκτός από εκείνα που εξαιρούνται από το Σύνταγμα ή τον νόμο. Συγκεκριμένα, το ίδιο το Σύνταγμα προβλέπει ότι τα εγκλήματα κάθε βαθμού που διαπράττονται διά του τύπου υπάγονται στα τακτικά ποινικά δικαστήρια και όχι στα μικτά ορκωτά δικαστήρια (άρθρο 97 § 3). Προβλέπει επίσης ότι τα κακουργήματα και τα πολιτικά εγκλήματα που με συντακτικές πράξεις, ψηφίσματα και ειδικούς νόμους έχουν υπαχθεί πριν από την έναρξη ισχύος του Συντάγματος στη δικαιοδοσία των εφετείων, εξακολουθούν να εκδικάζονται από αυτά· μπορούν όμως να υπαχθούν με νόμο στην αρμοδιότητα των μικτών ορκωτών δικαστηρίων (άρθρο 97 § 2 εδ. α) ενώ, αντίστροφα, νόμος μπορεί να υπαγάγει στα εφετεία αυτά την εκδίκαση και άλλων κακουργημάτων (άρθρο 97 § 2 εδ. β). Η περαιτέρω συγκρότηση και λειτουργία καθώς και οι αρμοδιότητες των μικτών ορκωτών δικαστηρίων ρυθμίζονται με νόμο. Οι αποφάσεις των μικτών ορκωτών δικαστηρίων υπόκεινται στα ένδικα μέσα που ορίζει ο νόμος (άρθρο 97 § 1 in fine).

§ 24. Οι δικαστικοί λειτουργοί

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Η διάκριση δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων III. Έννοια και διακρίσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας IV. Η λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστή V. Η προσωπική ανεξαρτησία του δικαστή VI. Τελικές παρατηρήσεις.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Για τη διάκριση δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων κατά το Σύνταγμα (παρακάτω II) παραπέμπουμε στις οικείες παραγράφους των εγχειριδίων. Ειδικότερα, βλ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, τ. I, σ. 424, 436, ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 77, 111, 112, Κ. ΓΕΩΡΓΟΠΟΥΛΟΣ, σ. 344, Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, I, 1983, σ. 64 επ., 110 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, *Μαθήματα πολιτικής δικονομίας, Θεμελιακές έννοιες, Οργανισμός δικαστηρίων*, 1984, σ. 65 επ., Χ. ΔΕΔΕΣ, *Ποινική Δικονομία*, 1990, σ. 83 επ., 127 επ.

2. Η βιβλιογραφία για το θέμα της δικαστικής ανεξαρτησίας ανάγεται τόσο στον κλάδο του Συνταγματικού Δικαίου όσο και στον κλάδο του Δικονομικού Δικαίου. Η μερική έστω παράθεσή της είναι και ανέφικτη αλλά και έξω από το σκοπό των «επιλογών βιβλιογραφικών υποδείξεων» όπως έχει οροθετηθεί στο έργο αυτό. Και εδώ λοιπόν αναφερόμαστε σε εργασίες που είτε στήριξαν τις σκέψεις του συγγραφέα είτε είναι χρήσιμες για εμβάθυνση σε θέματα που απλώς θίγονται.

3. Το ζήτημα της έννοιας και των διακρίσεων της δικαστικής ανεξαρτησίας (παρακάτω III) υπήρξε και παραμένει αντικείμενο εκτενών θεωρητικών, φιλοσοφικών, νομικών και δικαιοπολιτικών προσεγγίσεων. Για μια τέτοια, γενική προσέγγιση βλ.:

α) Από την ελληνική βιβλιογραφία μεταξύ πολλών κυρίως: ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, τ. I, σ. 436 επ., ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, τ. Α', τχ. Γ', σ. 108 επ., Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, *Αστικό Δικονομικό Δίκαιο*, 1983, σ. 83 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, *Μαθήματα πολιτι-*

κής δικονομίας, 1984, Θεμελιακές έννοιες, Οργανισμός δικαστηρίων, σ. 66 επ., Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Εγγυήσεις και παραμορφώσεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών» στο *Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης*, Έκδοση Εταιρίας Νομικών Βορείου Ελλάδος, 1988, σ. 13 επ., Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης» στο *Πολιτική, Κυβέρνηση, Δίκαιο*, 1981, σ. 47 επ., Σ. ΡΙΖΟΣ, «Η εσωτερική ανεξαρτησία του δικαστή (Γερμανία-Ελλάς)», *ΕΔΔΔ* 26 (1982), σ. 30 επ., Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, «Η ανεξαρτησία της δικαιοδοτικής λειτουργίας έναντι επεμβάσεων της εκτελεστικής και της νομοθετικής λειτουργίας», *ΕλλΔνη* τ. 26 (1986), σ. 21 επ., Κ. ΚΑΚΟΥΡΗΣ, «Δικαιοδοτική λειτουργία — δικαιοδοτικό λειτούργημα» στο *Τμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας*, Ι, 1979, σ. 481 επ., Α. ΨΑΡΟΥΔΑΜΠΕΝΑΚΗ, «Η “ελευθερία” των δικαστών», *Το Βήμα τής Κυριακής*, 3.2.1991, Α. ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Κριτική δικαστικών αποφάσεων και ανεξαρτησία των δικαστών. Η απόφαση του Δικηγορικού Συλλόγου Αθηνών της 1ης Ιουλίου 1976 και συναφή κείμενα*, 1976, ο ίδιος, «Η δικαστική ανεξαρτησία και οι φυσικοί υπερασπιστές της», *ΝοΒ* 24 (1976), σ. 673 επ., Δ. ΜΑΡΓΕΛΛΟΣ, «Η τακτική δικαιοσύνη», *ΤοΣ Α*(1975), σ. 832 επ., Α. ΜΠΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, «Η ανεξαρτησία της δικαστικής λειτουργίας», *ΤοΣ ΙΒ*(1986), σ. 20 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, «Ο ισόβιος νόμιμος δικαστής και η κοινή γνώμη», *Τμητικός Τόμος Γ. Ράμμιου*, 1979, σ. 689 επ., Ε. ΚΡΟΥΣΤΑΛΛΑΚΗΣ, «Η δικαστική εξουσία, η ανεξαρτησία της και η κοινή γνώμη», *ΤοΣ ΙΒ*(1986), σ. 1 επ., Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, *7 θέσεις για το Δίκαιο και τη Δικαιοσύνη*, 1992, σ. 53 επ., 89 επ., Κ. ΧΑΣΑΠΗΣ, «Ανεξαρτησία της δικαιοσύνης», *ΕλλΔνη* 30 (1989), σ. 734 επ., Α. ΤΑΧΟΣ, «Η παράλληλη νομοθετική εξουσία (Ή πώς η Πολιτική οντολογία αντιμάχεται τη Συνταγματική δεοντολογία για την ανεξαρτησία των δικαστών)», *Αρμ.* 45 (1991), σ. 1069 επ. Βλ. επίσης, ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΕΛΛΗΝΩΝ ΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΛΕΙΤΟΥΡΓΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΚΑΙ ΤΙΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΕΣ, *Δικαιοσύνη και δικαστές. Προβλήματα και προοπτικές*, Α΄ Συνέδριο, 1991.

β) Από την επίσης αχανή *γερμανόφωνη βιβλιογραφία* βλ. μεταξύ πολλών κυρίως: Κ. EICHENBERGER, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, 1960, R. WASSERMANN, *Die richterliche Gewalt*, 1985, σ. 59 επ., D. SIMON, *Die Unabhängigkeit des Richters*, 1975, H. FENGE, «Unabhängigkeit und Verantwortung von Richtern und Rechtsanwälten», στο P. GILLES (επιμ.), *Anwaltsberuf und Richterberuf in der heutigen Gesellschaft*, 1992, EB. SCHMIDT, *Lehrkommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz*, Μέρος Ι, 1952, σ. 200 επ., M. GRÜNHUT, «Die Unabhängigkeit der richterlichen Entscheidung», *Monatsschrift für Krim-Psych- und Strafreform*, 1930, Beiheft 3, σ. 1 επ., D. GRIMM, «Recht und

Politik», *JuS* 1969, σ. 501 επ., TH. MEYER-MALY, «Die politische Funktion der Rechtsprechung in einer pluralen Gesellschaft», *Deutsche Richterzeitung* 1971, σ. 325 επ., D. SCHEFOLD, *Rechtsprechende Gewalt in der Verfassungsordnung — Gerichte im politischen System, Anstöße — Aus der Arbeit der Evangelischen Akademie Hofgeismar*, τ. 30 (1983), σ. 18 επ. και E.-G. MAHRENHOLZ, «Justiz — eine unabhängige Staatsgewalt?», *Deutsche Richterzeitung* 1991, σ. 432 επ. Για τη συντηρητική ευρωπαϊκή νομική σκέψη, χαρακτηριστικός ο Κ. Α. BETTERMANN, «Vom Sinn und von den Grenzen richterlicher Unabhängigkeit» στο *Die Unabhängigkeit des Richters. Ein cappenberger Gespräch*, 1969, σ. 45 επ., R. HERZOG, Art. 97 στο MAUNZ/DÜRIG κ.ά., *Kommentar zum Grundgesetz*, I.v. MÜNCH, *Grundgesetzkommentar*, τ. Γ', 1983, σ. 575 επ.

γ) Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά: J. CADART, σ. 329 επ., J.-L. QUERMONNE, *Le gouvernement de la France sous la Ve République*, 1987, σ. 416 επ., G. BURDEAU/L. HAMON/M. TROPER, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 1991, σ. 721 επ., J. RIVERO, *Les libertés publiques*, τ. 1, *Les droits de l'homme*, 1984, σ. 153 επ., F. DELPÉRÉE, τ. II, σ. 184 επ., J. ROBERT, «De l'indépendance des juges», *RDP* 1988, σ. 5 επ., J.-D. BREDIN, «La légitimité des juges» στο J.-P. ROYER (επιμ.) *Être juge demain*, 1983, σ. 19 επ., S. SENESE, «L'indépendance est-elle aussi une valeur pour le changement?» στο ίδιο, σ. 41 επ. Βλ. επίσης το τεύχος της *Revue politique et parlementaire*, Ιούλιος-Αύγουστος 1991, με θέμα: «La justice et l'État».

δ) Από την αγγλόφωνη βιβλιογραφία βλ.: SH. SHETREET (επιμ.), *The Role of Courts in Society*, 1988. Μεταξύ των μελετών που δημοσιεύονται στον τόμο αυτό βλ. κυρίως: N. REDLICH, «Judges as Instruments of Democracy», σ. 149 επ., H. A. BLACKMUN, *Justice and Society*, σ. 439 επ. και SH. SHETREET, «Judging in Society: The changing Role of Courts», σ. 467 επ. Επίσης βλ. SH. SCHETREET/J. DESCHÊNES (επιμ.), *Judicial Independence: The Contemporary Debate*, 1985, όπου ο Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ αναλύει (σ. 123 επ.) τα του ελληνικού δικαίου. Τέλος βλ. και Ο. HOOD PHILLIPS/P. JACKSON, *O. Hood Phillips' Constitutional and Administrative Law*, 1987, σ. 372 επ.

4. Για το ζήτημα της λειτουργικής ανεξαρτησίας παραπέμπουμε στη βιβλιογραφία που μόλις (παραπάνω 3) σημειώθηκε. Βλ. όμως ειδικότερα: Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, «Εγγυήσεις και παραμορφώσεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας των δικαστών» στο *Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης*, Έκδοση Εταιρίας Νομικών Βορείου Ελλάδος, 1988, σ. 13 επ. και Κ. EICHENBERGER, *Die richterliche Unabhängigkeit als staatsrechtliches Problem*, 1960. Βλ. επίσης, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Ο δικαστής ενώπιον “διατάξεων τιθεμένων

κατά κατάλυσιν του Συντάγματος». Παρατηρήσεις στο άρθρο 87 § 2 του Συντάγματος» στο *Σύμμεικτα Φ. Βεγλερή*, I, 1988, σ. 347 επ. Από τη γαλλόφωνη βιβλιογραφία, βλ. M. LESAGE, *Les interventions du législateur dans le fonctionnement de la justice*, 1960.

5. Ειδικά για το θέμα της προσωπικής ανεξαρτησίας κατά το Σύνταγμα βλ.: I. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, *7 θέσεις για το Δίκαιο και τη Δικαιοσύνη*, 1992, σ. 79 επ., Σ. ΔΕΛΕΣ, «Κίνδυνοι που απειλούν τη προσωπική ανεξαρτησία του δικαστικού λειτουργού» στο *Προβλήματα ανεξαρτησίας της δικαιοσύνης*, Έκδοση Εταιρίας Νομικών Βορείου Ελλάδος, 1988, σ. 31 επ., Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης» στο *Πολιτική, Κυβέρνηση, Δίκαιο*, 1981, σ. 47 επ., Β. ΠΡΩΤΟΝΟΤΑΡΙΟΣ, «Το πειθαρχικό δίκαιο των δικαστικών λειτουργών και ο τρόπος εφαρμογής του», *EEN* 50 (1983), σ. 85 επ., Σ. ΛΕΚΕΑΣ, «Η “υλική” ανεξαρτησία της δικαιοσύνης», *ΝοΒ* 28 (1980), σ. 1832 επ., Γ. ΓΕΩΡΓΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, «Η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και ο τρόπος εκλογής των προεδρείων των ανωτάτων δικαστηρίων», *ΕλλΔνη* 29 (1988), σ. 229 επ., Δ. ΜΑΝΙΩΤΗΣ, *Η συμβολή των συστημάτων διορισμού και ελέγχου των δικαστικών λειτουργών στην κατοχύρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας*, 1989, Π. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, «Σκέψεις γύρω από το θεσμό του Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου στην Ελλάδα και στη Γαλλία», *ΕΔΔΔ* 22 (1978), σ. 229, Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Προαγωγές σε θέσεις προέδρου και αντιπροέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ 292/84)», *ΤοΣ ΙΑ* (1985), σ. 506 επ., Α. ΦΛΩΡΟΣ, «Η επιθεώρηση των δικαστηρίων, των εισαγγελιών και της γραμματείας τους», *Δικαιοσύνη* 1983, σ. 336 επ, Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, «Ο πολιορκητικός κριός της Δικαιοσύνης», *Τα Νέα*, 6.7.1990, Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, «Η συνταγματική προστασία της ακαδημαϊκής ελευθερίας» (ανάτυπο), *Ο Πολίτης*, 1977, σ. 20 επ., Π. ΓΕΣΙΟΥ-ΦΑΛΤΣΗ, «Η ευθύνη των δικαστών στην Ελλάδα», *ΤοΣ Θ* (1983), σ. 549 επ., Π. ΣΜΥΡΝΑΙΟΣ, «Σύνταγμα και κώδικας κατάστασης δικαστικών λειτουργών», *ΔΔνη* 25 (1987), σ. 289 επ. [=EEN 54 (1987), σ. 502 επ.].

Από την ξενόγλωσση βιβλιογραφία, ειδικότερα για την προσωπική ανεξαρτησία του δικαστή, βλ. μεταξύ άλλων J. VINCENT/G. MONTAGNIER/S. GUINCHARD/A. VARINARD, *La justice et ses institutions*, 1991, σ. 392 επ., P. LAMPUÉ, «Le Conseil supérieur de la magistrature», *Revue juridique et politique* 1969, σ. 1081 επ., CH. BRÉCHON-MOULÈNES, «L'impossible définition du Conseil supérieur de la Magistrature», *RDP* 1973, σ. 599 επ.

Ο κοινός νομοθέτης εξειδίκευσε κατ' εξουσιοδότηση του Συντάγματος αρκετά από τα ζητήματα της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας του δικαστή. Η νομοθεσία αυτή είναι κατά βάση κωδικοποιημένη στον

Ν. 1756/1988 «Κώδικας οργανισμού δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργών» (στο εξής: ΚΟΔΚΔΔ) όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 1868/1989. Το κείμενο του ΚΟΔΚΔΔ με εκτενή εισαγωγή και χρήσιμες πηγές έχει εκδώσει ο Ν. ΚΛΑΜΑΡΗΣ το 1990. (Βλ. επίσης, Π. ΚΩΣΤΑΚΟΣ, *Κώδικας οργανισμού των δικαστηρίων και κατάστασης δικαστικών λειτουργών. Νομοθετική θεωρία, νομοθετική πρακτική και κριτική*, 1990.)

II. Η διάκριση δικαστικών λειτουργών και δικαστικών υπαλλήλων

1. Σύμφωνα με το άρθρο 87 § 1 του Συντάγματος «η δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Ο *τακτικός δικαστής* είναι «δημόσιος λειτουργός που συνδέεται με το κράτος με αμειβόμενη πάγια σχέση και συγκροτεί το δικαστήριο, είτε μόνος του, είτε μαζί με άλλους δικαστές» (Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 65). Κατά κανόνα, τα δικαστήρια συγκροτούνται από τακτικούς δικαστές, δηλαδή από πρόσωπα που ασκούν κατ'επάγγελμα τη δικαστική λειτουργία. Κατ'εξαίρεση, το Σύνταγμα επιτρέπει τη συγκρότηση δικαστηρίων και από πρόσωπα που δεν έχουν την ιδιότητα του τακτικού δικαστή (βλ. παραπάνω § 23, III, 3).

2. Το Σύνταγμα χαρακτηρίζει τους τακτικούς δικαστές ως *δικαστικούς λειτουργούς* (άρθρα 88-91). Διακρίνονται επομένως από τους *δημοσίους υπαλλήλους*, που είναι έμμεσα όργανα του κράτους και τελούν σε στενή *ιεραρχική και πειθαρχική* σχέση μαζί του (βλ. άρθρο 1 § 2 Υπ.Κ. και εδώ παραπάνω § 20, II και IV). Σε αντίθεση με τον δημόσιο υπάλληλο, ο δικαστής αντλεί την αρμοδιότητά του απ'ευθείας από το Σύνταγμα, δεν είναι επομένως *έμμεσο* αλλά *άμεσο* όργανο του κράτους. Η θεσμική αυτή ιδιαιτερότητα του δικαστή εξειδικεύεται από την εγγύηση της *λειτουργικής και προσωπικής του ανεξαρτησίας* (άρθρο 87 § 1), που εκτίθεται αμέσως παρακάτω (βλ. IV και V).

[Γη διάκριση μεταξύ του νομικού καθεστώτος του *υπαλλήλου* και του (δικαστικού) *λειτουργού* διασφαλίζει, κατά την πάγια ερμηνεία που δίνεται στις σχετικές διατάξεις στον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης, και το γερμανικό Σύνταγμα, έστω κι αν εκεί τόσο οι υπάλληλοι (Beamte) όσο και οι δικαστές (Richter) υπάγονται, ορολογικά, στη δύσκολα μεταφράσιμη ενιαία κατηγορία των öffentlichen Bediensteten (ίσως: των υπηρετούντων το δημόσιο). Βλ. σχετικά αντί πολλών: i.v. MÜNCH,

σ. 589, 590, R. HERZOG, *Art. 98* στο MAUNZ DÜRIG κ.ά., *Kommentar zum Grundgesetz*, σχόλιο 7.]

3. Στους δικαστικούς λειτουργούς περιλαμβάνονται όμως κατά το Σύνταγμα όχι μόνον οι τακτικοί δικαστές αλλά και οι *εισαγγελείς*. Ο εισαγγελέας είναι «δημόσιος λειτουργός που συνδέεται με το κράτος με αμειβόμενη πάγια σχέση και εκφράζει την εισαγγελία» (Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 74). Η εισαγγελία είναι δικαστική αρχή, ανεξάρτητη τόσο από τα δικαστήρια όσο και από την εκτελεστική εξουσία, και έχει ως αποστολή την τήρηση της νομιμότητας, την προστασία του πολίτη και τη διαφύλαξη των κανόνων της δημόσιας τάξης μέσα στην πολιτεία (βλ. άρθρο 24 ΚΟΔΚΔΛ). Κύριο έργο του εισαγγελέα αποτελεί η δίωξη των αξιόποινων πράξεων, που αποτελεί το πρώτο από τα δύο κρατικά καθήκοντα (δίωξη-εκδίκαση) κατά την απονομή της ποινικής δικαιοσύνης, καθώς και η εκπροσώπηση του δημοσίου συμφέροντος (Χ. ΔΕΔΕΣ, σ. 88, Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 74, 75). Προς τους εισαγγελείς αντιστοιχούν οι δικαστικοί λειτουργοί της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων (βλ. άρθρα 28-30 ΚΟΔΚΔΛ) καθώς και ο γενικός επίτροπος της Επικρατείας και ο αντεπίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

4. Στα άρθρα 87-91, το Σύνταγμα προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για τους δικαστικούς λειτουργούς (βλ. παρακάτω IV και V). Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπει όμως το Σύνταγμα και για τους *δικαστικούς υπάλληλους* (άρθρο 92 §§ 1-3). Οι δικαστικοί υπάλληλοι είναι οι υπάλληλοι της γραμματείας των δικαστηρίων και των εισαγγελιών (ή της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων) και εκτελούν χρέη γραμματείας (βλ. άρθρο 10 ΚΟΔΚΔΛ, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 Ν. 1868/1989, και άρθρο 30 ΚΟΔΚΔΛ). Σε αντίθεση με τους δικαστικούς λειτουργούς, οι δικαστικοί υπάλληλοι είναι *διοικητικά όργανα*. Εφ' όσον όμως συμβάλλουν στη λειτουργία των δικαστηρίων, το Σύνταγμα τους περιβάλλει με ορισμένες *προσωπικές εγγυήσεις* ανάλογες με πολλές από τις εγγυήσεις που αναγνωρίζονται στους δικαστικούς λειτουργούς. Έτσι:

α) Σύμφωνα με το άρθρο 92 § 1 του Συντάγματος, οι δικαστικοί υπάλληλοι είναι *μόνιμοι* και δεν μπορεί να παυθούν παρά μόνο είτε με δικαστική απόφαση εξ αιτίας ποινικής καταδίκης, είτε με απόφαση δικαστικού συμβουλίου για βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα, ασθένεια ή αναπηρία ή υπηρεσιακή ανεπάρκεια που βεβαιώνονται, όπως ο νόμος ορίζει.

β) Εξ άλλου, σύμφωνα με την § 3 του άρθρου 92, για τις προαγωγές, τοποθετήσεις, μεταθέσεις, αποσπάσεις και μετατάξεις των δικαστικών

υπαλλήλων απαιτείται σύμφωνη γνώμη *δικαστικών συμβουλίων*. Τα δικαστικά συμβούλια ασκούν και πειθαρχική εξουσία. Πειθαρχική εξουσία ασκούν και οι προϊστάμενοι δικαστές, εισαγγελείς ή επίτροποι. Κατά των αποφάσεων που αφορούν προαγωγή, καθώς και κατά των πειθαρχικών αποφάσεων των δικαστικών συμβουλίων, παρέχεται από το Σύνταγμα η δυνατότητα προσφυγής, σύμφωνα με τους ορισμούς του νόμου.

γ) Επίσης, κατά το άρθρο 92 § 2, τα προσόντα των δικαστικών υπαλλήλων, καθώς και τα σχετικά με την κατάσταση τους γενικά, ορίζονται με νόμο. (Με βάση τη συνταγματική αυτή εξουσιοδότηση θεσπίστηκε ο Ν. 294/1976 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων τινών της Νομοθεσίας περί Δικαστικών Υπαλλήλων και άλλων διατάξεων», ο οποίος τροποποίησε το Ν.Δ. 1025/1971 «Περί κώδικος καταστάσεως δικαστικών υπαλλήλων». Ο Ν. 294/1976 τροποποιήθηκε με τον Ν. 965/1979 «Περί ρυθμίσεως θεμάτων τινών των δικαστικών υπαλλήλων» και με μεταγενέστερες ειδικότερες διατάξεις.)

5. Τέλος, το Σύνταγμα προβλέπει ορισμένες προσωπικές εγγυήσεις και για τους συμβολαιογράφους, τους φύλακες υποθηκών και μεταγραφών και τους διευθυντές των κτηματολογικών γραφείων (βλ. άρθρο 92 §§ 4 και 5).

6. Ιδιαίτερη σημασία για την ορθή απονομή της δικαιοσύνης και την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας έχει ο δικηγόρος, έργο του οποίου, ως άμισθου δημόσιου λειτουργού, είναι να αντιπροσωπεύει και να υπερασπίζει τον εντολέα του ενώπιον κάθε δικαστηρίου (άρθρα 38, 39 Ν.Δ. 3026/1954, «Κώδικας περί Δικηγόρων», Γ.-Α. ΜΑΓΚΑΚΗΣ, *Ο συνήγορος*, σ. 19-20). Ειδικότερα στην ποινική δίκη η τριχορδία των θεσμών δικαστή, εισαγγελέα, συνηγόρου εξασφαλίζει την αρχή της δίκαιης δίκης (Χ. ΔΕΔΕΣ, σ. 129).

III. Έννοια και διακρίσεις της δικαστικής ανεξαρτησίας

1. Οι δικαστές —κατά το άρθρο 87 § 1— «απολαμβάνουν λειτουργική και προσωπική ανεξαρτησία». Στη συνέχεια το Σύνταγμα δίνει γενικό μόνον ορισμό της *λειτουργικής* ανεξαρτησίας, εξειδικεύει όμως λεπτομερέστατα την αρχή της *προσωπικής* ανεξαρτησίας. Έτσι:

α) Το άρθρο 87 § 2 προσδίδει στην αρχή της λειτουργικής ανεξαρτη-

σίας το εξής περιεχόμενο: «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος».

β) Αντίθετα, η *προσωπική* ανεξαρτησία είναι αντικείμενο *λεπτομερειακών* ρυθμίσεων που αφορούν την επιθεώρηση των δικαστών (άρθρο 87 § 3), τον διορισμό τους (άρθρο 88 § 1 και 3), ορισμένα ζητήματα της υπηρεσιακής τους κατάστασης (ισοβιότητα: άρθρο 88 § 1, αποδοχές: άρθρο 88 § 2, μετάταξη: άρθρο 88 § 6, υπηρεσιακές μεταβολές και εξέλιξη: άρθρο 90, ασυμβίβαστα: άρθρο 89 §§ 1-4), την παύση τους (άρθρο 88 § 4), το όριο ηλικίας (άρθρο 88 § 5), την πειθαρχική εξουσία (άρθρο 91) και τον δικαστικό συνδικαλισμό (άρθρο 89 § 5).

2. Όπως προκύπτει από τις παραπάνω ρυθμίσεις, η δικαστική ανεξαρτησία όπως καθιερώνεται στο Σύνταγμα εμπεριέχει δύο ειδικότερες αρχές: την αρχή της *λειτουργικής* και την αρχή της *προσωπικής* ανεξαρτησίας. Αυτή είναι, όπως μόλις διαπιστώσαμε, η *ορολογία* που υιοθετεί και το Σύνταγμα. Όπως, και λεκτικά άλλωστε, προκύπτει από τους χρησιμοποιούμενους όρους, *λειτουργική* είναι η ανεξαρτησία που το Σύνταγμα εγγυάται στον δικαστή σε σχέση με το *δικαιοδοτικό του λειτουργήμα*, και κατά την οποία απαγορεύεται κάθε είδους ετεροκαθορισμός ή και προσπάθεια ετεροκαθορισμού της δικανικής του πεποίθησης. Υπό τη μορφή αυτή, η αρχή της ανεξαρτησίας προσφέρει *άμεση* προστασία. Ο ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ (σ. 437), χρησιμοποιεί τον ευστοχότερο όρο «ουσιαστική ανεξαρτησία», που όμως δεν επικράτησε (βλ. και παρακάτω IV). Αντίθετα, η *προσωπική* ανεξαρτησία του δικαστή δεν αναφέρεται ευθέως στο λειτουργήμα που ασκεί, αλλά αποτελεί εγγύηση του *προσωπικού υπηρεσιακού του καθεστώτος* με κανόνες που τον προφυλάσσουν από δυσμενείς επεμβάσεις του νομοθέτη, της εκτελεστικής αλλά και της ίδιας της δικαστικής λειτουργίας, επεμβάσεις που θα μπορούσαν, έμμεσα, να οδηγήσουν στον ετεροκαθορισμό της δικανικής του πεποίθησης. Υπό την έννοια αυτή, η *προσωπική* ανεξαρτησία τελεί προς τη λειτουργική ανεξαρτησία σε σχέση *μέσου προς σκοπό*: η πρώτη, κατά τη διατύπωση του Κ. HESSE (Grundzüge, αριθ. 555) *υπηρετεί τη δεύτερη*.

3. Η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας αποτελεί πια σταθερό στοιχείο τόσο του ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού όσο και του ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου:

α) Η *ιδέα* της δικαστικής ανεξαρτησίας πηγή έχει τη διδασκαλία για τη

διάκριση των λειτουργιών του Montesquieu (*Ésprit des lois*, 1748) για την οποία έγινε ήδη λόγος (βλ. παραπάνω § 10, ΙΙΙ). Εκεί ακριβώς αναδεικνύεται η *προστατευτική* λειτουργία της ανεξαρτησίας του δικαστή τόσο (κυρίως) απέναντι στον μονάρχη, όσο και απέναντι στη νομοθετική «εξουσία».

β) Πρακτική *πολιτευματική* σημασία αποκτά η δικαστική ανεξαρτησία με τη διαμόρφωση του *συνταγματισμού* (Konstitutionalismus). Ήδη ο διαφωτισμός αξιώνει τον περιορισμό των εξουσιών του ηγεμόνα *υπέρ του δικαίου*. Καθώς όμως αναδύει στην Ευρώπη του 19ου αιώνα η *συνταγματική μοναρχία*, η απονομή της δικαιοσύνης, όσο κι αν η δικαστική απόφαση εκδίδεται στο όνομα του μονάρχη, κατατάσσεται στα πεδία που έχουν αφαιρεθεί από τις εξουσίες του και υπηρετεί την ελευθερία της (άρχουσας) αστικής τάξης απέναντι στο κράτος.

γ) Με τη γαλλική επανάσταση η αρχή της δικαστικής ανεξαρτησίας, ως ανεξαρτησίας έναντι των άλλων κρατικών λειτουργιών, ολοκληρώνει το κλασικό νοηματικό της περιεχόμενο και γίνεται αναγκαίο πια περιεχόμενο του φιλελευθερισμού και του κράτους δικαίου.

δ) Με την ανάπτυξη του κοινοβουλευτισμού και την κυρίαρχη θέση που απέκτησαν τα πολιτικά κόμματα στη λειτουργία του πολιτεύματος ανέκυψαν και νέες πηγές διακινδύνευσης της δικαστικής ανεξαρτησίας που πρέπει να αναζητηθούν στη δυνατότητα έμμεσης αλλά αποτελεσματικής παρέμβασης των πολιτικών κομμάτων στη λειτουργία της δικαιοσύνης.

ε) Ενδεικτική για το χαρακτήρα της αρχής της δικαστικής ανεξαρτησίας ως σταθερού στοιχείου του *ευρωπαϊκού συνταγματικού πολιτισμού* είναι το άρθρο 6 § 1 της ΕΣΔΑ που αξιώνει να απονέμεται η δικαιοσύνη από *ανεξάρτητο και αμερόληπτο δικαστήριο*.

στ) Η δικαστική ανεξαρτησία είναι όμως σταθερό στοιχείο και του *ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου*. Ήδη, στα Συντάγματα της Επανάστασης, η δικαστική ανεξαρτησία διακηρύσσεται έναντι των δύο άλλων εξουσιών (§ πζ' του Συντάγματος της Επιδαύρου, § οα' του Συντάγματος του Άστρους, άρθρο 133 του Συντάγματος της Τροιζήνας). Η διατύπωση «τελειοποιείται» στα Συντάγματα του 1925 και του 1927 (άρθρα 4 και 5 αντίστοιχα), κατά τα οποία «η δικαστική εξουσία ασκείται υπό δικαστηρίων ανεξαρτήτων υποκειμένων μόνον εις τους νόμους», και παίρνει την οριστική της μορφή στο άρθρο 87 του ισχύοντος Συντάγματος.

IV. Η λειτουργική ανεξαρτησία του δικαστή

1. Τα περισσότερα θεωρητικά προβλήματα παρουσιάζει ο θεσμός της λειτουργικής ή, όπως την χαρακτηρίζει ο ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ (σ. 437), ουσιαστικής ανεξαρτησίας. Το περιεχόμενο της λειτουργικής ανεξαρτησίας ορίζει το ίδιο το Σύνταγμα στο άρθρο 87 § 2: «Οι δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους υπόκεινται μόνο στο Σύνταγμα και στους νόμους και σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος».

2. «Ανεξαρτησία της δικαιοσύνης» —έγραφε το 1940 ο Χ. ΦΡΑΓΚΙΣΤΑΣ (*Δικαστική ανεξαρτησία*, 1940, ανάτυπο από την *Επιστημονική Επετηρίδα της Σχολής Νομικών και Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης*, τ. ΣΤ' σ. 9)— «υπάρχει εις μίαν Χώραν, όταν οι δικασταί κατά την άσκησιν των δικαστικών των καθηκόντων διατηρούσιν απόλυτον αυτοτέλειαν κρίσεως και πλήρη ελευθερίαν, υπείκοντες μόνον εις τους νόμους και την φωνήν της συνειδήσεώς των και ουδεμίαν ουδαμόθεν υποχρεούμενοι να δεχθώσιν οδηγίαν». Με τις λέξεις «απόλυτον» αυτοτέλεια, «πλήρη» ελευθερία και «φωνή συνειδήσεως» δημιουργείται η εικόνα δικαστών έξω από την κοινωνία, την πραγματικότητα, τα κοινωνικά, ιδεολογικά και πνευματικά ρεύματα. Δημιουργείται μια εικόνα ενός δικαστή που βρίσκεται «εκτός του κόσμου τούτου» και μιας δικαιοσύνης που θυμίζει αυτό που στη ζωγραφική καλείται *nature morte* (νεκρή φύση). Γι' αυτό, εύστοχα και εδώ, ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ (σ. 79) μιλάει για ανάγκη απομυθοποίησης του θεσμού της δικαστικής ανεξαρτησίας. Αυτή την απομυθοποίηση έχει ως διδακτικό στόχο και το κεφάλαιο αυτό (βλ. και Η. FENGE, σ. 88).

3. Στα στενά πλαίσια που επιβάλλονται από το σκοπό αυτού του έργου επιχειρούμε, με στόχο αυτή ακριβώς την απομυθοποίηση, τη σύντομη και εισαγωγική πάντοτε προσέγγιση του θέματος, απαντώντας στα εξής μόνο τρία ερωτήματα:

α) Ποια είναι η θετική έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή; (Βλ. παρακάτω 4.)

β) Ποιοι είναι οι αποδέκτες του περί λειτουργικής ανεξαρτησίας συνταγματικού κανόνα, έναντι ποίων δηλαδή ο δικαστής είναι λειτουργικά ανεξάρτητος; (Βλ. παρακάτω 5.)

γ) Ποια είναι τα νοηματικά, επομένως και τα κανονιστικά, όρια της λειτουργικής ανεξαρτησίας; (Βλ. παρακάτω 6.)

4. Αρχίζοντας από τον εννοιολογικό καθορισμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή πρέπει να επισημανθούν επιλεκτικά τα εξής:

α) Αφετηρία αναζήτησης οφείλει να είναι η έννοια του δικαστικού λειτουργήματος στο πλαίσιο της διάκρισης των λειτουργιών (βλ. και παραπάνω § 21, ΙΙΙ). Η δικαστική λειτουργία, στην αυστηρή της διάκριση από τις δύο πολιτικές εξουσίες (νομοθετική και εκτελεστική), έχει ως αποστολή την εφαρμογή, εξειδίκευση και παραπέρα διάπλαση του δικαίου όταν το νόημά του αμφισβητείται στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης διαφοράς. Εφ' όσον όμως μόνο κριτήριο της απονομής της δικαιοσύνης είναι το δικαιοκώ κριτήριο και όχι, όπως στις δύο πολιτικές λειτουργίες, και η κοινωνικοπολιτική σκοπιμότητα, τότε ως προϋπόθεση αυτού του αποκλειστικού δικαιοκώ προσανατολισμού του δικαστικού λειτουργήματος αναδεικνύεται η προστασία του δικαστή από κάθε άλλη δέσμευση, εκτός εκείνης της συνείδησής του και του δικαίου. Έτσι, μία πρώτη προσέγγιση της έννοιας της λειτουργικής ανεξαρτησίας προκύπτει από την έννοια του δικαστικού λειτουργήματος.

β) Την αποκλειστική υπαγωγή της δημιουργίας της δικανικής πεποιθήσης στο δίκαιο και στη συνείδηση του δικαστή ολοκληρώνει το Σύνταγμα με το άρθρο 87 § 2, β' σκέλος, κατά το οποίο ο δικαστής αποδεσμεύεται από την «υποχρέωση» συμμόρφωσής του προς διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος. Η διάταξη αυτή έχει ως ιστορική αφετηρία τη στάση υποταγής των ελληνικών δικαστηρίων στο «δίκαιο» που παρήγαγε η δικτατορία της 21ης Απριλίου 1967. Το Σύνταγμα δεν προχώρησε στην απαγόρευση εφαρμογής διατάξεων που τέθηκαν κατά κατάλυση του Συντάγματος, θεωρώντας, προφανώς, τη δικαστική αντίσταση ως δικαίωμα όχι όμως και ως υποχρέωση των δικαστικών λειτουργών. Προς την αντίληψη αυτή προσαρμόστηκε και ο κοινός νομοθέτης, αφού με την § 5 περίπτ. α του άρθρου 91 ΚΟΔΚΔΛ απλώς απέκλεισε το χαρακτηρισμό ως πειθαρχικού παραπτώματος την άρνηση του δικαστικού λειτουργού «να εφαρμόσει διατάξεις που τίθενται κατά κατάλυση του Συντάγματος ή είναι αντίθετες σε αυτό». Σωστά παρατηρήθηκε πως αυτή η διάταξη είναι παράδοξη αφού απαγορεύει πειθαρχική δίωξη εκεί όπου αυτή ούτως ή άλλως αποκλείεται (βλ. ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 115).

γ) Οι δικαστές, κατά το άρθρο 87 § 2, είναι όλοι οι λειτουργοί που μετέχουν στην απονομή της δικαιοσύνης.

δ) Με τους όρους «Σύνταγμα» και «νόμος» το άρθρο 87 § 2 εννοεί κάθε

επίδικη διαφορά. Ως προς τους κανόνες που ιεραρχικά είναι υποδεέστεροι του τυπικού Συντάγματος ισχύει το άρθρο 93 § 4, κατά το οποίο «τα δικαστήρια υποχρεούνται να μην εφαρμόζουν νόμο που το περιεχόμενό του είναι αντίθετο προς το Σύνταγμα» (βλ. σχετικά παραπάνω § 22, IV).

5. Ήδη εξετάζουμε το δεύτερο από τα ερωτήματα που εισαγωγικά τέθηκαν (βλ. 3, β). Αφού η έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας αποτελεί και έναν αρνητικό προσδιορισμό μιας σχέσης (βλ. Κ. EICHENBERGER, σ. 23), ο καθορισμός του περιεχομένου αυτής της ανεξαρτησίας προϋποθέτει την ερμηνευτική υπόδειξη του παράγοντα, *έναντι του οποίου* ισχύει η ανεξαρτησία του δικαστή. *Έναντι ποίου* λοιπόν είναι ανεξάρτητος ο δικαστής; Ποιες άλλες βουλήσεις απαγορεύεται να δεσμεύουν ή και να επηρεάζουν τη διαμόρφωση της δικανικής τους πεποίθησης; Τέσσερις είναι οι ενδεχόμενες πηγές επιρροών πάνω στη διαμόρφωση της δικανικής πεποίθησης: οι άλλες λειτουργίες της κρατικής εξουσίας (βλ. παρακάτω α) οι διάδικοι (βλ. παρακάτω β), κοινωνικοί θεσμοί και διαδικασίες (βλ. παρακάτω γ) και τέλος το *forum internum* του φορέα του δικαστικού λειτουργήματος (βλ. παρακάτω δ).

[Όμοιες, όμως όχι και ταυτόσημες, κατατάξεις της λειτουργικής ανεξαρτησίας με βάση την πηγή της διακινδύνευσής της επιχειρούν οι Κ. Α. BETTERMANN, «Die Unabhängigkeit der Gerichte und der gesetzlichen Richter» στο BETTERMANN/NIPERDAY/SCHEUNER, *Die Grundrechte*, τ. III, 2 1959, σ. 523, 525 και Κ. EICHENBERGER, σ. 44.]

α) Η αρχή της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή, στην κλασική της έννοια και μορφή, καθορίζει τη σχέση του δικαστικού λειτουργήματος με τις άλλες κρατικές λειτουργίες. Ειδικότερα:

αα) Εισαγωγικά πρέπει να επισημανθεί πως η προστασία του δικαστικού λειτουργήματος απέναντι στη νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία αποτελεί την ιστορικά πρώτη μορφή της και ανταποκρίνεται στον κεντρικό πυρήνα της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών (βλ. και παραπάνω § 21, III). Ο Μ. GRÜNHUT, το 1930 (σ. 1), υποστηρίζει «πως η ιδέα του κράτους δικαίου γιορτάζει τον μεγαλύτερο θρίαμβό της με την καθιέρωση της ανεξαρτησίας της δικαστικής απόφασης». Και ο ΕΒ. SCHMIDT, ο μεγάλος δικονομολόγος του νομικού φιλελευθερισμού, συμπληρώνει (σ. 200) πως κράτος δικαίου σημαίνει ότι το δίκαιο που παράγεται από το νόμο επιβάλλεται έναντι κάθε πολιτικής εξουσίας και «άρχει ακόμη και επί των αρχόντων» και ότι γι' αυτό ακριβώς η απονομή της δικαιοσύνης ως πραγμάτωσης του

δικαίου δεν υπόκειται σε καμία άλλη εξουσία (βλ. D. SIMON, σ. 9). Με άλλα λόγια, για να χρησιμοποιήσουμε τη διατύπωση του v. HIPPEL, «ο σύμφωνα με τα καθήκοντά του αποφασίζων δικαστής κατά την επιτέλεση των καθηκόντων του δεν έχει προϊσταμένους» (η αναφορά στον v. HIPPEL γίνεται με βάση σχετική παραπομπή του EB. SCHMIDT, σ. 206, υποσ. 223).

ββ) Η προστασία της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή έχει αποδέκτη το νομοθετικό όργανο δηλαδή τη Βουλή. Η Βουλή δεν μπορεί να θέσει *άλλα*, δεσμευτικά για τον δικαστή, κριτήρια διαμόρφωσης της δικανικής πεποίθησης εκτός από τα δύο που ορίζει το άρθρο 87 § 2, δηλαδή το *Σύνταγμα* και το *νόμο*. Κορύφωση της ανεξαρτησίας του δικαστή απέναντι στον νομοθέτη αποτελεί η υποχρέωση των δικαστηρίων «να μην εφαρμόζουν νόμο, το περιεχόμενο του οποίου αντίκειται προς το Σύνταγμα» (βλ. Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 96 και Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 19 και παραπάνω § 22, IV). Από τη δικαστική ανεξαρτησία έναντι της Βουλής προκύπτει επίσης ότι δεν επιτρέπεται η νομοθετική λύση διαφοράς που εκκρεμεί στο δικαστήριο (για το σύνθετο και σημαντικό αυτό θέμα βλ. αντί πολλών Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 99, όπου και αναφορά στη σχετική βιβλιογραφία και νομολογία).

γγ) Το άρθρο 87 § 2 προστατεύει τον δικαστή και έναντι της *εκτελεστικής λειτουργίας*, αποκλείοντας οποιασδήποτε μορφής παρεμβάσεις παραγόντων αυτής της λειτουργίας στο δικαστικό έργο. Έτσι τα δικαστήρια *δεν δεσμεύονται* από διοικητικές πράξεις κρίσιμες μεν για την επίδικη διαφορά αλλά αντισυνταγματικές ή παράνομες. Σωστά γίνεται δεκτό, πως τα δικαστήρια ελέγχουν τόσο τη συνταγματικότητα όσο και τη νομιμότητα των κρίσιμων για την επίδικη διαφορά διοικητικών πράξεων (βλ. αντί πολλών Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 102 επ.). Οι παρεμβάσεις που απαγορεύονται από το Σύνταγμα δεν είναι όμως μόνο οι νομικά τυποποιημένες (διοικητικές πράξεις, υπηρεσιακές οδηγίες κ.ο.κ.), αλλά και οι *άτυπες* παρεμβάσεις. Έτσι, το Σύνταγμα απαγορεύει π.χ. *κυβερνητικές δηλώσεις* για την πορεία μιας δίκης ή για την πιθανολόγηση της έκβασής της. Ακόμη το άρθρο 87 § 2 απαγορεύει στην Κυβέρνηση να *αξιολογεί δημόσια* τις πράξεις δικαζομένων διότι τέτοιες αξιολογήσεις εμπεριέχουν τον κίνδυνο παρέμβασης στη διαμόρφωση της δικανικής πεποίθησης. Σωστά όμως επισημάνθηκε (βλ. Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 35 επ.), πως πηγή διακινδύνευσης της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή δεν είναι μόνο (η νομοθετική και) η εκτελεστική λειτουργία, στη στεγανή τους διάκριση αλλά και ο σύγχρονος κρατικοδιοικητικός μηχανισμός στο πλαίσιο του οποίου «τη θέση του τυπικού νόμου παίρνει η διοικητική πράξη, η κανονιστική υπουργική απόφαση, η διοικητική ρύθμιση με TLX. Με αποτέλεσμα κάμψη της αρχής της νομιμότητας και εξασθένηση εγγυημένων ατομικών δικαιωμάτων... Αυτοί οι μηχανισμοί

νισμοί ασκούν μεγάλη πίεση στη δικαστική συνείδηση και ανεξαρτησία».

δδ) Δικαίωμα παρέμβασης στη διαμόρφωση της δικανικής πεποιθήσης *δεν έχουν ούτε άλλα δικαστήρια ή δικαστές*. Χαρακτηριστική στο σημείο αυτό είναι η ερμηνευτική δήλωση που κατ' αρχήν ψηφίστηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής του Συντάγματος του 1975: «Οι τακτικοί δικαστές κατά την εκτέλεσιν των καθηκόντων των δεν δεσμεύονται εξ εγκυκλίων, οδηγιών, υποδείξεων, παραγγελιών και εντολών της προϊσταμένης των δικαστικής αρχής» (βλ. *Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975*, σ. 383 επ.). Ο λόγος που η Ολομέλεια της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής δεν ψήφισε αυτή την ερμηνευτική δήλωση προκύπτει σαφώς από τις σχετικές συζητήσεις, όπου υποστηρίχθηκε η άποψη ότι είναι περιττή ως *αυτονόητη* (βλ. *Πρακτικά των συνεδριάσεων της Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975*, σ. 603). Η ιεραρχία μεταξύ των δικαστηρίων που προκύπτει από τους τρεις βαθμούς δικαιοδοσίας δεν σημαίνει περιορισμό της λειτουργικής ανεξαρτησίας ενός δικαστή *από τη νομολογία ανωτέρου του δικαστηρίου*. Τελείως άλλο είναι το ζήτημα της δεσμευτικότητας που έχει για *μία και την ίδια υπόθεση* η απόφαση που εκδόθηκε μετά από άσκηση ένδικου μέσου, σύμφωνα με τις ρυθμίσεις του δικονομικού δικαίου (βλ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, σ. 437, Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ, σ. 106, Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, σ. 21). Ο νομοθέτης λοιπόν μπορεί να ορίσει ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η απόφαση ενός δικαστηρίου δεσμεύει ένα άλλο δικαστήριο. Πρόκειται όμως για περιπτώσεις κατά τις οποίες η έννομη τάξη θέλει να αποφύγει αντιφατικές αποφάσεις *πάνω στην ίδια υπόθεση* (βλ. άρθρο 580 § 5 ΚΠολΔ), διαφυλάσσοντας έτσι την *ενότητα της έννομης τάξης*. Άλλωστε η § 2 του άρθρου 19 ΚΟΔΚΔΔ, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 6 § 2 Ν. 1868/1989, χαρακτηρίζει ως ανεπίτρεπτη και ως πειθαρχικό αδίκημα κάθε οδηγία, σύσταση ή υπόδειξη σε δικαστικό λειτουργό για ουσιαστικό ή δικονομικό θέμα μιάς συγκεκριμένης υπόθεσης.

β) Αποδέκτες όμως της αρχής της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή δεν είναι μόνο οι άλλες κρατικές λειτουργίες. Πηγή διακινδύνευσης της ανεξαρτητης και κατά συνείδηση διαμόρφωσης της δικανικής πεποίθησης *είναι και οι διάδικοι*. Γι' αυτό και η επιταγή του άρθρου 87 § 2 ισχύει και *έναντι των διαδίκων* και είναι γνωστή υπό τη μορφή αυτή ως αρχή της *αμεροληψίας* του δικαστή.

[Την αρχή της αμεροληψίας αντιλαμβάνονται ως εξειδίκευση της αρχής της ανεξαρτησίας του δικαστή πολλοί σύγχρονοι δικονομολόγοι (βλ. σχετικά: E. SCHMIDT-JÖRTZIG, «Aufgabe, Stellung und Funktion des Richters im demokratischen Rechtsstaat», *Neue Juristische Wochenschrift* επ., 1991, σ. 2377, ειδικά σ. 2380).]

Οι διάδικοι μπορεί να είναι ιδιώτες μπορεί όμως να είναι και το ίδιο το κράτος. Το τελευταίο συντρέχει π.χ. τόσο στην ποινική δίκη (η κατηγορούσα αρχή) όσο και στη διοικητική δίκη (η εκδούσα την προσβαλλόμενη πράξη αρχή). Αυτή η έκφανση της αρχής της ανεξαρτησίας προκύπτει όχι μόνο από το άρθρο 87 § 2, που ως μόνο δεσμευτικό σημείο αναφοράς του δικαστή ορίζει το *Σύνταγμα και τους νόμους*, αλλά και από την αρχή του κράτους δικαίου και ειδικότερα από το δικαίωμα *κάθε διαδίκου* για δίκαιη διαδικασία κατά το άρθρο 20 § 1 (βλ. παραπάνω § 21, IV).

γ) Η δικαστική ανεξαρτησία θα ήταν ατελέσφορη αν δέν επεκτεινόταν και στην προστασία του δικαστικού λειτουργήματος από κινδύνους ετεροκαθορισμού προερχόμενους *από κοινωνικές δυνάμεις και κοινωνικούς θεσμούς*. Κλασικό παράδειγμα είναι η αρχή της ανεξαρτησίας του δικαστή *έναντι των πολιτικών κομμάτων*. Αυτή η εξειδίκευση δεν προκύπτει μόνο από το άρθρο 87 § 2, τη δικαιοκρατική αρχή και από το άρθρο 20 § 1, αλλά και ειδικότερα από το άρθρο 29 § 3 που απαγορεύει απολύτως στους δικαστικούς λειτουργούς οποιασδήποτε μορφής εκδηλώσεις υπέρ πολιτικών κομμάτων. Θα πρέπει βέβαια να γίνει δεκτό, πως αντίστοιχη ανάγκη προστασίας έχει το δικαστικό λειτουργήμα και έναντι άλλων οργανωμένων φορέων της κοινωνίας, όπως είναι π.χ. η εκκλησία, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις κ.λπ.

δ) Μια ακόμη πηγή «διακινδύνευσης» της δικαστικής ανεξαρτησίας θα μπορούσε κανείς να θεωρήσει, από πρώτη άποψη, την επίδραση που έχει πάνω στη διαμόρφωση της δικανικής πεποίθησης του δικαστή *η προσωπική του φιλοσοφία και η ιδεολογία του*. Ο δικαστής παραμένει άνθρωπος υποκειμένος στις επιδράσεις της καταγωγής του, του κοινωνικού του περιβάλλοντος της παιδείας του, της ψυχολογίας του. Ισχύει όμως η δικαστική ανεξαρτησία, και αν ναι, σε ποιο μέτρο έναντι των ιδιαιτεροτήτων του εσωτερικού κόσμου του δικαστή ως ανθρώπου, έναντι δηλαδή του λεγόμενου *forum internum*; Κατ' αρχήν πρέπει να δεχθούμε πως, ως ένα σημείο, δεν υπάρχει ούτε ερμηνεία του δικαίου ούτε και αξιολόγηση πραγματικού υλικού που να είναι τελείως ανεξάρτητες από τον *εκάστοτε υποκειμενισμό, από τον εσωτερικό κόσμο, δηλαδή, το forum internum του δικαστή* (βλ. και E.-G. MAHRENHOLZ, σ. 433). Γι' αυτό συχνά γίνεται λόγος για την «κατά συνείδηση» απόφαση του δικαστή (βλ. ΧΡ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑΣ, σ. 437). Μια νομικά τυποποιημένη προστασία της δικαστικής απόφασης από τον εσωτερικό κόσμο του δικαστή προσκρούει στο γεγονός ότι το πεδίο αυτό είναι *σπάνια διαγνώσιμο* και σχεδόν ποτέ *κανονιστικά υποτάξιμο*. Η ερμηνεία του δικαίου έχει —ως διαγνωστική διαδικασία— *έως ένα σημείο* χαρακτηριστήρα υποκειμενικό· το ίδιο συμβαίνει με την αξιολόγηση των πραγμα-

τικών περιστατικών. Το πόσο ο δικαστής παραμένει ανεξάρτητος από τα απολύτως ιδιαίτερα στοιχεία της προσωπικότητάς του *εναπόκειται στο δικό του αίσθημα ευθύνης*.

6. Το τελευταίο από τα τρία ερωτήματα που στην αρχή τέθηκαν (βλ. παραπάνω 3, γ) αναφέρεται στα *νοηματικά κι επομένως κανονιστικά όρια* της λειτουργικής ανεξαρτησίας. Η δικαστική ανεξαρτησία ως νομική έννοια, ως ένα είδος δικαιώματος, ειδικότερα ως θεσμική εγγύηση της απονομής της δικαιοσύνης, όπως μόλις σκιαγραφήθηκε, *έχει κατ' ανάγκην τα όριά της*. Τα όρια αυτά βρίσκονται στο σημείο εκείνο, που ο φορέας του δικαστικού λειτουργήματος την χρησιμοποιεί για σκοπούς διαφορετικούς ή και αντίθετους από εκείνους, για τους οποίους θεσπίστηκε. Τα όρια δηλαδή της δικαστικής ανεξαρτησίας βρίσκονται πάντως εκεί, όπου η επίκλησή της γίνεται κατά τρόπο που απομακρύνει τη στάση του δικαστή από το *νοηματικό πεδίο του δικαστικού λειτουργήματος*, όταν δηλαδή η δικαστική απόφαση δεν πληροί τις ιδιότητες του *ειδικού θεσμικού λόγου* που της έχει προσδώσει το Σύνταγμα, δεν έχει συνεπώς τις ιδιότητες του *δικαστικού λόγου*. Οι ιδιότητες αυτές είναι, κατά τη γνώμη μας, τέσσερις. Ο δικαστικός λόγος είναι: λόγος δικαϊκός (βλ. παρακάτω α), λόγος κοινωνικοπολιτικός (βλ. παρακάτω β), λόγος επιστημονικός (βλ. παρακάτω γ) και λόγος αιτιοκρατικός (βλ. παρακάτω δ). Αυτά ακριβώς τα χαρακτηριστικά της δικαστικής απόφασης ως θεσμικού λόγου συνιστούν και τα (τελεολογικά) όρια της δικαστικής ανεξαρτησίας. Ειδικότερα για το καθένα από αυτά, παρατηρούμε τα εξής:

α) Ο δικαστικός λόγος είναι *λόγος δικαϊκός*. Παρά το γεγονός ότι σε αρκετές περιπτώσεις η επιστημονικά θεμελιώσιμη ερμηνεία *δεν είναι μία*, και όσο κι αν πρέπει να γίνει δεκτός ο αναπόφευκτος και —έως ένα σημείο— μη ελέγξιμος ερμηνευτικός *υποκειμενισμός* του δικαστή, η δικαστική ανεξαρτησία *δεν νομιμοποιεί οποιαδήποτε κρίση του δικαστή*. Σημεία αναφοράς της δικαστικής απόφασης είναι, όπως επανειλημμένα τονίστηκε, το *δίκαιο* και τα επίδικα *πραγματικά γεγονότα*. Μόνο επομένως θεμιτό περιεχόμενο του δικαστικού λόγου είναι η πραγμάτωση του δικαίου με βάση την αντικειμενική διαπίστωση και την εύλογη αξιολόγηση των κρίσιμων πραγματικών περιστατικών. Κατά τούτο ο δικαστής *δεν είναι ανεξάρτητος ούτε απέναντι στο δίκαιο ούτε απέναντι στα κρίσιμα πραγματικά περιστατικά*. Οι δύο λοιπόν μοναδικές *δεσμεύσεις* του δικαστή είναι η αναζήτηση του *νοήματος του δικαϊκού κανόνα* και η *διαπίστωση της αλήθειας*. Η πρώτη δέσμευση αφορά το ερμηνευτικό του έργο, η δεύτερη τη διαπίστωση του πραγματικού υλικού (βλ. και ΕΒ. SCHMIDT, σ. 105). Από

αυτή την τελεολογία του δικαστικού λόγου ως *λόγου δικαικού* προκύπτουν και ανάλογοι περιορισμοί της αρχής της λειτουργικής ανεξαρτησίας του δικαστή.

β) Ο δικαστικός λόγος είναι και *λόγος κοινωνικοπολιτικός*. Ειδικότερα:

αα) Επειδή το δίκαιο —νοηματικά και αξιολογικά— βρίσκεται σε αέναη ιστορική εξέλιξη (βλ. τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, §§ 5 και 12) κι επομένως νοηματικά και αξιολογικά *τροφοδοτείται* από την επίσης σε αέναη εξέλιξη τελούσα κοινωνική περί δικαίου συνείδηση, η δικαστική ανεξαρτησία αποτελεί το θεσμικό μέσο, που καθιστά τον δικαστή νομικά ικανό να είναι *αποδέκτης των μηνυμάτων* που εκπέμπει η κοινωνία, όχι ασφαλώς ως προς την έκβαση της δίκης (βλ. παραπάνω 5), αλλά ως προς την ερμηνεία του δικαίου και τις κοινωνικοπολιτικές της αναγωγές. (Βλ. και Η. FENGE, σ. 110 επ.)

ββ) Την όλη εικόνα συμπληρώνει και το *δικαίωμα της κριτικής* των δικαστικών αποφάσεων (βλ. Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, σ. 53 επ. καθώς και εδώ § 22, ΙΙΙ, 6-8). «Δεν θα υπήρχε τίποτε χειρότερο» —τονίζει ο αντιπρόεδρος του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας Ε.-G. ΜΑΗΡΕΝΧΟΛΖ (σ. 434)— «από μια δικαιοσύνη που δεν θα υφίστατο κριτική, είτε δίκαιη είτε άδικη». Αυτή η σχέση δικαιοσύνης και κοινωνίας αποτελεί ασφαλώς τελεολογικό παράγοντα οροθέτησης της δικαστικής ανεξαρτησίας.

γγ) Η περίπτωση πάγια άποψη της παραδοσιακής νομικής επιστήμης, που στο πλαίσιο μιας απόλυτης διάκρισης δικαίου και πολιτικής αξιώνει από τον δικαστή *αυστηρή πολιτική ουδετερότητα*, είναι *άποψη κατ' εξοχήν πολιτική*. Αν δίκαιο είναι οι νομικά τυποποιημένες *πολιτικές επιλογές του νομοθέτη*, τότε το ερμηνευτικό έργο του δικαστή δεν μπορεί να είναι αποξενωμένο από την ανάλυση και αξιολόγηση αυτών των πολιτικών επιλογών (βλ. και D. GRIMM, σ. 501 επ. και Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ, σ. 47 επ., ειδικά σ. 54 επ.) Αυτή την αναγκαία σχέση του σκεπτικού μιας δικαστικής απόφασης με την *κοινωνική αφετηρία* των κρίσιμων κατά περίπτωση νομικών κανόνων είναι εκείνο που θέλουν να αποφύγουν οι υπέρμαχοι του «πολιτικά ουδέτερου» δικαστή. Χαρακτηριστικά παρατηρεί ο Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ (σ. 59): «Πολιτικοποίηση δε σημαίνει ούτε κομματικοποίηση ούτε μεταφορά της καθημερινής πολιτικής διαμάχης στα δικαστήρια. Πολιτικοποίηση σημαίνει πρώτα απ' όλα γνώση των κοινωνικών αιτίων της δικαστικής απόφασης». «Η πολιτικοποίηση» —σημειώνει ο Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ (σ. 59), εννοώντας την ως συνειδητοποίηση της πραγματικότητας και ως θεώρηση των κανόνων δικαίου στο συγκεκριμένο περιβάλλον— «θα συμβάλλει ώστε ο σημερινός πολιτικός επηρεασμός της δικαστικής πρακτικής που συγκαλύπτεται κάτω

από τη δήθεν απολιτικότητα της δικαιοσύνης και είναι για τούτο ανέλεγκτος, να υπαχθεί και σε δημόσιο έλεγχο και στους φραγμούς που επιβάλλει η δημόσια συζήτηση» (βλ. εκτενώς και με πλούσια και σχολιασμένη βιβλιογραφία D. SIMON, σ. 123 επ. και 127 επ.). Ο «ουδέτερος δικαστής» λοιπόν, εκείνος δηλαδή που θεωρεί την υποταγή του στην όποια κρατούσα ερμηνεία ως «ουδέτερη» κι επομένως ως «ενάρετη» δικαστική στάση, προσπαθεί να αποφύγει την πολιτική του ευθύνη για τη διάγνωση των *κοινωνικοπολιτικών δεδομένων* που καθόρισαν το νόημα του δικαίου. Όμως, αυτή ακριβώς η διάγνωση είναι εκείνη που του επιτρέπει (και του επιβάλλει), με την απόφασή του, να πραγματώνει το δίκαιο με ταυτόχρονη αναζήτηση μιας *δημοκρατικής νομιμοποίησης*. Η αναγνώριση της κοινωνικοπολιτικής υφής της δικαστικής απόφασης αποβλέπει επιπλέον και στη διασφάλιση της πρωταρχικότητας των πολιτικών επιλογών του νομοθέτη. Η πρωταρχικότητα αυτή, που άμεσα προκύπτει από τη δημοκρατική αρχή δεν κινδυνεύει από τον δικαστή που έχει επίγνωση του βαθμού συμμετοχής του στο κοινωνικοπολιτικό γίγνεσθαι. Κινδυνεύει από τον αυτοθεωρούμενο «ουδέτερο» δικαστή που αντλεί από την ανέλεγκτη πολιτική του ουδετερότητα τη διεκδίκηση πεδίων που ανήκουν στις πολιτικές επιλογές του νομοθέτη.

[Βλ. όμως και τον αξιόλογο αντίλογο του Β. ΣΚΟΥΡΗ (σ. 23 επ.), που δίνει στην έννοια της πολιτικής λειτουργίας του δικαστή, κατά της οποίας βάλλει, περιεχόμενο άλλο από αυτό από το οποίο εμείς εκκινούμε. Η από μέρους μας επισήμανση της πολιτικής υφής του δικαστικού λόγου αναφέρεται στην *ερμηνεία του δικαίου* και δεν καθιστά τον δικαστή «κοινωνικό μεταρρυθμιστή», κάτι που εύλογα ο Β. ΣΚΟΥΡΗΣ θεωρεί απευκταίο. Ο Β. ΣΚΟΥΡΗΣ βάλλει έτσι εναντίον μιας έννοιας «πολιτικού δικαστή» που, απ' όσο γνωρίζω, δεν έχει προταθεί. Αν είχε προταθεί, τότε θα συμμεριζόμασταν τις δικαιοκρατικές του ανησυχίες.]

δδ) Οι προηγούμενες παρατηρήσεις, που αναδεικνύουν τον δικαστικό λόγο ως λόγο κοινωνικοπολιτικό, δεν οδηγούν στο συμπέρασμα ότι πάντοτε «ο δικαστής οφείλει να εκδίδει κοινωνικά αποδεκτές αποφάσεις» (έτσι όμως ο Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 39). Ο δικαστής, κατά την εκφραστική διατύπωση του Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ (σ. 85), πρέπει να μπορεί και να κολυμπήσει «αντίθετα στο ρεύμα —για ν' απονείμει σε συγκεκριμένη περίπτωση ουσιαστική δικαιοσύνη. Σε πολλά θέματα ο δικαστής πρέπει να παλέψει εναντίον στερεότυπων και κοινωνικών προκαταλήψεων αναζητώντας την νομιμοποίησή του στην απαλλαγμένη από αυτά κοινωνία».

γ) Ο δικαστικός λόγος είναι και λόγος *επιστημονικός*. Η ερμηνεία του

δικαίου είναι επιστήμη. Η δικαστική ανεξαρτησία επομένως δεν νομιμοποιεί τον δικαστή σε μια απόφαση χωρίς επιστημονική θεμελίωση. Η ερμηνεία του δικαίου είναι, ειδικότερα, *κοινωνική επιστήμη* που σημαίνει ότι αντικείμενό της δεν είναι μόνο ο δικαιοκός τύπος αλλά το δίκαιο και ως κοινωνικοπολιτική διάσταση. Το Σύνταγμα δηλαδή αξιώνει η δικαστική απόφαση να είναι πράξη *διαγνωστική* και *όχι πράξη βουλευτική*. Με άλλα λόγια, δεν είναι η δικαστική βούληση, που εκφράζεται στο διατακτικό της απόφασης, το στοιχείο που υπαγορεύει τη διάγνωση, αλλά η διάγνωση το στοιχείο που υπαγορεύει τη δικαστική βούληση. Αυτό σαφώς προκύπτει και από την υποχρέωση του δικαστή να αιτιολογεί «ειδικά και εμπειριστατωμένα» την απόφασή του (βλ. και παραπάνω §§ 22, III, 4 και 5). Αυτό δεν σημαίνει πως ο δικαστικός λόγος ανταποκρίνεται στη φύση του επιστημονικού λόγου όταν ακολουθεί τη λεγόμενη «*άρχουσα θεωρία*» ή τη νομολογία του Αρείου Πάγου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας. Επιστημονικός είναι ο λόγος που δεν αποκρύπτει την *πολιτειοθεωρητικά και ιστορικά θεμελιωμένη προερμηνευτική επιλογή* του δικαστή (βλ. τ. Α' *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 12, V, ειδικά 6 επ.) και που ερμηνεύει τον κανόνα και αξιολογεί το πραγματικό υλικό με συνέπεια προς τη μέθοδο που επιλέγει. Αν αυτή η εκδοχή δεν γίνει δεκτή, τότε ακριβώς λόγω της εξελικτικότητας των νομικών εννοιών και των κρίσιμων κοινωνικών δεδομένων, η εμμονή του δικαστικού λόγου στα κατεστημένα ερμηνευτικά πρότυπα του αφαιρεί τη διάσταση του λόγου και τον καθιστά πράξη αθεμελιωτης κρατικής βίας. Είναι και αυτό ένα όριο της αρχής της δικαστικής ανεξαρτησίας.

δ) Ο δικαστικός λόγος είναι, τέλος, και *λόγος αιτιοκρατικός*. Ως λόγος αιτιοκρατικός η δικαστική απόφαση δεν επιτρέπει *αυθαίρετη* διάγνωση και αξιολόγηση του επίδικου πραγματικού υλικού. Η δικαστική ανεξαρτησία δηλαδή δεν νομιμοποιεί τον δικαστή σε υπέρβαση της εκάστοτε κοινωνικά αποδεκτής λογικής (βλ. και Η. FENGE, σ. 96.)

V. Η προσωπική ανεξαρτησία του δικαστή

1. Όπως ήδη σημειώσαμε (βλ. παραπάνω III, 2), το Σύνταγμα προστατεύει το δικαστικό λειτουργήμα κατά δύο τρόπους. Ο ένας τρόπος είναι *άμεσος* εκφράζεται με τη λειτουργική ανεξαρτησία, για την οποία μόλις έγινε λόγος. Η προστασία αυτή όμως θα ήταν ατελέσφορη αν ο συντακτικός νομο-

θέτης δεν αντιμετώπιζε και τους κινδύνους *έμμεσων* επιρροών, εκείνων δηλαδή στις οποίες είναι εκτεθειμένος ο δικαστής ως *πρόσωπο* που τελεί σε οικονομική και κοινωνική εξάρτηση από την *επαγγελματική του υπόσταση*. Έκρινε δηλαδή ο συντακτικός νομοθέτης, πως η συνήθης επαγγελματική κατοχύρωση που προβλέπει το Σύνταγμα για όλους γενικά τους δημοσίους υπαλλήλους (βλ. παραπάνω § 20, IV και V) δεν είναι επαρκής για εκείνη την κατοχύρωση του *φορέα του δικαστικού λειτουργήματος*, που μπορεί να αποτρέπει ή πάντως να περιορίζει κινδύνους προσωπικών εξαρτήσεων από την κρατική ιεραρχία. «Μόνο δικαστής που αισθάνεται ασφαλή την υπηρεσιακή του κατάσταση» —σημειώνει εύστοχα και επιγραμματικά ο Κ. ΚΕΡΑΜΕΥΣ (σ. 85)— «μπορεί να είναι και ουσιαστικά ελεύθερος: και η διασφάλιση της προσωπικής θέσεως του δικαστή δεν αποβλέπει να του παράσχει προσωπικό προνόμιο, αλλά να καταστήσει δυνατή τη σύμφωνα με το σύνταγμα άσκηση του δικαιοδοτικού του έργου... Μόνο ελεύθεροι άνθρωποι μέσα στα πλαίσια μιας ανεξάρτητης λειτουργίας μπορούν να επιτελέσουν ενσυνείδητα και υπεύθυνα τέτοια υψηλή αποστολή».

2. Το Σύνταγμα, στα άρθρα 88-91, οργανώνει διεξοδικά την εγγύηση της προσωπικής ανεξαρτησίας του δικαστή, και προβλέπει ειδικές ρυθμίσεις για τα εξής επί μέρους ζητήματα:

α) Για την *κτήση της ιδιότητας* του δικαστικού λειτουργού (βλ. παρακάτω 3).

β) Για ορισμένους *ειδικούς προσωπικούς όρους άσκησης* του δικαστικού λειτουργήματος όπως είναι: οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών, τα ασυμβίβαστα με το δικαστικό λειτούργημα έργα, το δικαίωμα του δικαστικού συνδικαλισμού και τα της ευθύνης των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω 4).

γ) Για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία των *υπηρεσιακών μεταβολών* των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω 5).

δ) Για τις μορφές *λήξης* του δικαστικού λειτουργήματος (βλ. παρακάτω 6).

ε) Το Σύνταγμα δεν περιέχει ρητές διατάξεις για τα όρια της *ελευθερίας της γνώμης και της επιστημονικής ελευθερίας* του δικαστή. Το θέμα αυτό θα εκτεθεί συνοπτικά (παρακάτω 7).

[Πολύπλοκα και σύνθετα είναι τα προβλήματα που δημιουργούν οι ρυθμίσεις αυτές, όπως μάλιστα εξειδικεύονται στη σχετική κοινή νομοθεσία. Οι λεπτομέρειες δεν μπορεί να εκτεθούν στο πλαίσιο αυτού του έργου χωρίς να αλλοιωθεί ο συγγραφικός του σκοπός και να διασπαστεί η ενότητα που επιχειρήσαμε να πετύχου-

με. Γι' αυτό, περιοριζόμαστε σε μια πρώτη *συστηματοποίηση* των σχετικών θεμάτων που επιτρέπει στον αναγνώστη, με τη βοήθεια της ειδικής σχετικής βιβλιογραφίας, την παραπέρα προσέγγιση (βλ., επίσης, για τις λεπτομέρειες των σχετικών ρυθμίσεων, χρήσιμες νομικές πληροφορίες στο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 116 επ.)]

3. Η κτήση της δικαστικής ιδιότητας προϋποθέτει τη συνδρομή ουσιαστικών και τυπικών προσόντων και την τήρηση μιας διαδικασίας. Το Σύνταγμα, ενώ δεν ορίζει ποια είναι τα αναγκαία προσόντα, περιορίζεται στην πρόβλεψη μιας και μόνο διαδικαστικής πράξης: «Οι δικαστικοί λειτουργοί», ορίζει το άρθρο 88 § 1, «διορίζονται με προεδρικό διάταγμα». Για τη ρύθμιση των (ειδικότερων) θεμάτων τόσο του καθορισμού των αναγκαίων προσόντων όσο και τη διαδικασία επιλογής τους, το Σύνταγμα εξουσιοδοτεί τον κοινό νομοθέτη. Ο κοινός νομοθέτης έκανε χρήση αυτής της εξουσιοδότησης (βλ. άρθρα 34 επ. ΚΟΔΚΔΛ). Για το θέμα της κτήσης της δικαστικής ιδιότητας σημειώνουμε μόνο τα εξής:

α) Σύμφωνα με απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας (2859/1985 Ολομ.) ο κοινός νομοθέτης δεν έχει πλήρη ελευθερία επιλογών αλλά *περιορίζεται από την ειδική νομική φύση και τη συνταγματική αποστολή του δικαστικού λειτουργήματος* (άρθρο 87 § 1): γι' αυτό και η επιλογή των δικαστικών λειτουργών «πρέπει να γίνεται δι' αποφάσεως οργάνου συγκροτούμενου εκ δικαστικών λειτουργών».

β) Το άρθρο 88 § 3, πρωτοτυπώντας έναντι των προηγούμενων ελληνικών Συνταγμάτων, παρέχει στον κοινό νομοθέτη την ευχέρεια πρόβλεψης *εκπαιδευτικής και δοκιμαστικής περιόδου* για τους δικαστικούς λειτουργούς, «διάρκειας έως τριών ετών, πριν διοριστούν ως τακτικοί. Κατά την περίοδο αυτή μπορούν να ασκούν και καθήκοντα τακτικού δικαστή, όπως νόμος ορίζει» (βλ. σχετικά άρθρα 51, 61 [όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 9 Ν. 1868/1989], 65, 70, και 75 [όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 13 § 1 Ν. 1868/1989 ΚΟΔΚΔΛ].)

4. Η μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας του δικαστή δεν περιορίζεται μόνο στο πεδίο γένεσης της δικαστικής ιδιότητας (βλ. αμέσως παραπάνω 3) αλλά επεκτείνεται και *στους όρους άσκησης του λειτουργήματος*. Με τη διατύπωση «όροι άσκησης του δικαστικού λειτουργήματος» αναφερόμαστε σε τέσσερα ειδικά θέματα που έχουν τις ρυθμιστικές τους βάσεις στο Σύνταγμα. Πρόκειται για τις αποδοχές των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω α), για τα ασυμβίβαστα με το δικαστικό λειτουργήμα έργα (βλ. παρακάτω β), για το δικαίωμα του συνδικαλισμού των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω γ)

και για το θέμα της πειθαρχικής εξουσίας επί των δικαστικών λειτουργών (βλ. παρακάτω δ). Ειδικότερα:

α) Κρίθηκε πως η *οικονομική ανεξαρτησία* του φορέα του δικαστικού λειτουργήματος είναι μία από τις προϋποθέσεις για να μην ετεροκαθορίζεται —έστω έμμεσα— η δικανική του πεποίθηση. Γι' αυτό και το άρθρο 88 § 2 ορίζει τα εξής: «Οι αποδοχές των δικαστικών λειτουργών είναι ανάλογες με το λειτουργήμα τους. Τα σχετικά με τη βαθμολογική και μισθολογική τους εξέλιξη και με την κατάστασή τους γενικά καθορίζονται με ειδικούς νόμους». Η διάταξη αυτή δεν αποτελεί συνταγματική απόκλιση από τη γενική αρχή της ισότητας. Η μισθολογική διαφοροποίηση του δικαστή είναι το λογικό επακόλουθο της θεσμικής διαφοράς που έχει το δικαστικό από το δημοσιοϋπαλληλικό λειτουργήμα (βλ. σχετικά Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, σ. 101, Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 41 και ΑΠ 1411/1984 (Ολομ.).

β) Επίσης από τη φύση του δικαστικού λειτουργήματος αβίαστα προκύπτει και η ανάγκη *κήρυξης του λειτουργήματος ως ασυμβίβαστου με κάθε άλλη δημόσια υπηρεσία αλλά και με κάθε άλλο επάγγελμα*. Αυτό ακριβώς προβλέπει το άρθρο 89 § 1 (το οποίο εξειδικεύεται από το άρθρο 41 ΚΟΔΚΔΛ). Το Σύνταγμα μάλιστα αποκλείει ρητά, με ειδική πρόβλεψη στο άρθρο 89 § 4, τη συμμετοχή των δικαστικών λειτουργών στην Κυβέρνηση, δίνοντας τέλος σε μια παράδοση συμμετοχής δικαστικών σε (υπηρεσιακές) κυβερνήσεις. Από τον αυστηρό αυτό κανόνα ασυμβίβαστου, το Σύνταγμα θεσπίζει ορισμένες εξαιρέσεις. Έτσι, ιδιότητες που επιτρέπεται να έχει ο δικαστής είναι μόνο εκείνες του μέλους της Ακαδημίας, του καθηγητή ή υφηγητή ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων και του μέλους ειδικών διοικητικών δικαστηρίων, συμβουλίων ή επιτροπών, εκτός από την ιδιότητα μέλους διοικητικού συμβουλίου επιχειρήσεων και εμπορικών εταιριών (άρθρο 89 § 2). Τέλος, κατά το άρθρο 89 § 3 επιτρέπεται «η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστικούς λειτουργούς, είτε παράλληλα με την άσκηση των κυρίως καθηκόντων τους είτε αποκλειστικά, για ορισμένο χρονικό διάστημα, όπως νόμος ορίζει» (βλ. τις λεπτομέρειες στο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 132 επ.).

γ) Οι δικαστές έχουν, από το Σύνταγμα, το δικαίωμα να συνδικαλίζονται. Το Σύνταγμα δηλαδή επιτρέπει, με τη ρητή διάταξη του άρθρου 89 § 5, τη συγκρότηση ένωσης δικαστικών λειτουργών, σύμφωνα με τους ορισμούς του νόμου. Η θέσπιση του δικαιώματος αυτού όμως συνοδεύεται από έναν σαφή περιορισμό. Κατά το άρθρο 23 § 2 εδ. β, απαγορεύεται στους δικαστικούς λειτουργούς η απεργία και μάλιστα «με οποιαδήποτε μορφή».

δ) Ειδικές ρυθμίσεις προβλέπει το Σύνταγμα για ορισμένα ζητήματα *ευθύνης των δικαστικών λειτουργών*. Για την ποινική ευθύνη, το Σύνταγμα

δεν περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις κι έτσι οι δικαστικοί λειτουργοί, ως προς το ζήτημα αυτό, δεν υπόκεινται σε ειδικό συνταγματικό καθεστώς. Ειδικές όμως διατάξεις προβλέπει το Σύνταγμα για την *αστική* και την *πειθαρχική* ευθύνη των δικαστικών λειτουργών. Στο θέμα της αστικής ευθύνης έγινε αναφορά στο πλαίσιο της σύντομης παρουσίασης του *Δικαστηρίου Αγωγών Κακοδικίας* (βλ. παραπάνω § 23, VI). Ως προς την πειθαρχική ευθύνη, το Σύνταγμα στο άρθρο 91 θεσπίζει ένα *ειδικό νομικό καθεστώς πειθαρχικής ευθύνης των δικαστικών λειτουργών*. Στο σημείο αυτό επιχειρούμε μια σύντομη συστηματοποίηση των σχετικών συνταγματικών κανόνων. Ειδικότερα:

αα) Στο ειδικό αυτό νομικό καθεστώς υπάγονται *όλοι* ανεξαιρέτως οι δικαστικοί λειτουργοί, *άσχετα* από το βαθμό τους (βλ. και άρθρο 90 § 1 ΚΟΔΚΔΛ).

ββ) Ως προς το ζήτημα, *ποιο όργανο είναι αρμόδιο για την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας*, το Σύνταγμα κάνει διάκριση με βάση το βαθμό του δικαστικού λειτουργού. Για τους «δικαστικούς λειτουργούς από το βαθμό του αρεοπαγίτη ή αντιεισαγγελέα του Αρείου Πάγου και πάνω», ή για τους «αντιστοίχους με αυτούς», αρμόδιο είναι το *Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο* (άρθρο 91 § 1). Για τους *λοιπούς δικαστικούς λειτουργούς* αρμόδια για την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας είναι, κατά το άρθρο 91 § 3, «συμβούλια που συγκροτούνται με κλήρωση από τακτικούς δικαστές, κατά τους ορισμούς του νόμου».

[Το Σύνταγμα στο άρθρο 91 § 2 προβλέπει με κάθε λεπτομέρεια τη σύνθεση του Ανώτατου Πειθαρχικού Συμβουλίου. Μεταξύ άλλων ορίζει ότι προεδρεύεται από τον Πρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας και από δύο μέλη του ίδιου δικαστηρίου, δύο μέλη του Αρείου Πάγου, δύο μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δύο καθηγητές νομικών μαθημάτων των νομικών σχολών των πανεπιστημίων της χώρας (βλ. τις λεπτομερείς ρυθμίσεις των άρθρων 95 και 96 ΚΟΔΚΔΛ, καθώς και τις εκτενείς νομικές πληροφορίες που παραθέτει ο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 131-132). Ειδικότερα, κατά το άρθρο 95 § 1 ΚΟΔΚΔΛ, η πειθαρχική εξουσία στους δικαστικούς λειτουργούς δεν ασκείται μόνο από πειθαρχικά συμβούλια αλλά και από δικαστήρια.]

γγ) Από την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας διαφέρει το ζήτημα, *ποιος εγείρει την πειθαρχική αγωγή κατά δικαστικού λειτουργού*. Και εδώ το Σύνταγμα διακρίνει μεταξύ δικαστικών λειτουργών από το βαθμό του αρεοπαγίτη ή αντιεισαγγελέα Αρείου Πάγου και πάνω (και τους αντίστοιχους των άλλων κλάδων της δικαιοσύνης) και τους υπόλοιπους δικαστικούς λειτουργούς. Ως προς τους πρώτους αποκλειστικά αρμόδιος είναι,

κατά το άρθρο 91 § 1 εδ. β, ο *Υπουργός της Δικαιοσύνης*. Για τους υπόλοιπους δικαστικούς λειτουργούς ο καθορισμός αυτής της αρμοδιότητας ανατίθεται από το Σύνταγμα στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος και ρύθμισε το θέμα με κάθε λεπτομέρεια στο άρθρο 99 ΚΟΔΚΔ. Όμως το δικαίωμα έγερσης της σχετικής αγωγής διατηρεί —κατά το άρθρο 91 § 3 εδ. β— και ο υπουργός της Δικαιοσύνης.

δδ) Οι πειθαρχικές αποφάσεις που εκδίδονται σύμφωνα προς το άρθρο 91 δεν προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. άρθρο 91 § 4).

5. Εκτός από την κτήση της ιδιότητας του δικαστικού λειτουργού (βλ. παραπάνω 3) και τους ειδικούς προσωπικούς όρους άσκησης του δικαστικού λειτουργήματος (παραπάνω 4), το Σύνταγμα περιέχει κρίσιμες διατάξεις που αφορούν τις *προϋποθέσεις και (ιδίως) τη διαδικασία των υπηρεσιακών μεταβολών δηλαδή της εξέλιξης των δικαστικών λειτουργών*, διατάξεις σημαντικές για την προσωπική τους ανεξαρτησία. Η θεματική αυτή ρυθμίζεται στα άρθρα 90 και 88 § 6, και αφορά όλες εκείνες τις νομικές μεταβολές στο πρόσωπο του φορέα του δικαστικού λειτουργήματος που είτε μπορούν είτε πρέπει να επέλθουν κατά τη διάρκεια της σταδιοδρομίας του. Οι μεταβολές αυτές είναι η τοποθέτηση, η προαγωγή, η μετάθεση, η απόσπαση και η μετάταξη. Μεταβολές είναι βέβαια και οι *μορφές λήξης της ιδιότητας του δικαστικού λειτουργού* (υποχρεωτική αποχώρηση και παύση). Το θέμα αυτό όμως, επειδή έχει κρίσιμες ιδιαιτερότητες, το εξετάζουμε, ως χωριστό ζήτημα, στη συνέχεια (βλ. 6). Ειδικότερα:

α) Οι σχετικές με τις υπηρεσιακές μεταβολές και την εξέλιξη των δικαστικών λειτουργών αποφάσεις της πολιτείας δεν λαμβάνονται από την εκτελεστική αλλά *από την ίδια τη δικαστική λειτουργία*, με βάση το Σύνταγμα και τους σύμφωνους με αυτό νόμους. Το λεγόμενο, όμως ότι αποκλείεται «οποιαδήποτε σχετική ουσιαστική ανάμειξη των οργάνων της νομοθετικής... λειτουργίας» (έτσι ο ΑΘ. ΡΑΪΚΟΣ, σ. 123) είναι ανακριβές. Κι αυτό γιατί σε πέντε σημεία του άρθρου 90 το Σύνταγμα *παραπέμπει* για την ειδικότερη ρύθμιση των ζητημάτων αυτών στον κοινό νομοθέτη, δηλαδή στη νομοθετική λειτουργία, που με τα νομοθετήματά της επεμβαίνει κανονιστικά στη νομική οργάνωση της σχετικής ύλης. (Έτσι το Σύνταγμα παραπέμπει στον κοινό νομοθέτη στο άρθρο 90 για πέντε θέματα: § 1 εδ. β, § 2 εδ. α, § 3 εδ. α, § 3 εδ. β, και § 5).

β) Όλες οι υπηρεσιακές μεταβολές των δικαστικών λειτουργών (τοποθέτηση, προαγωγή, μετάθεση, απόσπαση, μετάταξη) ενεργούνται με προεδρικό διάταγμα, που όμως *προϋποθέτει* κατά τη ρητή διάταξη του άρθρου

90 § 1 *απόφαση* «Ανώτατου Δικαστικού Συμβουλίου» (στο εξής: Α.Δ.Σ.). Το Σύνταγμα ορίζει λεπτομερώς τη *συγκρότηση* του (εκάστοτε) Α.Δ.Κ. Έτσι σε αυτό προεδρεύει ο πρόεδρος «του οικείου ανώτατου δικαστηρίου» και μέλη του είναι «μέλη του ίδιου δικαστηρίου που ορίζονται με κλήρωση μεταξύ εκείνων που έχουν τουλάχιστον δύο ετών υπηρεσία στο δικαστήριο αυτό, όπως νόμος ορίζει» (άρθρο 90 § 1). Κατά το άρθρο 90 § 2, το Α.Δ.Σ. «συγκροτείται με αυξημένη σύνθεση, όπως νόμος ορίζει, όταν κρίνει για προαγωγή στις θέσεις των συμβούλων της Επικρατείας, αρεοπαγιτών, αντεισαγγελέων του Αρείου Πάγου, προέδρων εφετών, εισαγγελέων εφετών και συμβούλων του Ελεγκτικού Συνεδρίου...» (τα ειδικότερα ρυθμίζουν τα άρθρα 67, 68, 72, 73 και 78, 79 ΚΟΔΚΔΛ). Οι ρυθμίσεις αυτές συνιστούν μια πλήρη αυτοδιοίκηση του δικαστικού σώματος. Εάν όμως το Σύνταγμα με αυτή την πλήρη αυτοδιοίκηση θέλησε, προστατεύοντας τον δικαστή από κρατικές παρεμβάσεις, να του διασφαλίσει προσωπική ανεξαρτησία και, μέσα από αυτή, την ουσιαστική, δηλαδή τη λειτουργική του ανεξαρτησία, δημιούργησε άλλου είδους σοβαρές εξαρτήσεις. Πρόκειται για την *εξάρτηση του κατώτερου από τον ανώτερο δικαστή*. Επιγραμματικά και εύστοχα ο Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ (σ. 48, 49) συνοψίζει αυτή την εξάρτηση ως εξής: «Η ιεραρχική οργάνωση του δικαστικού σώματος έχει ως συνέπεια, η συμμόρφωση να είναι ο βασικός κανόνας συμπεριφοράς του δικαστή. Ο δικαστής που ενδιαφέρεται να προαχθεί, θέλει να υπηρετήσει σε άλλο τόπο, επιθυμεί να του ανατεθούν πιο ενδιαφέροντα καθήκοντα, θα επιδιώξει οι ιεραρχικά προϊστάμενοί του να σχηματίσουν ευνοϊκή γι' αυτόν εντύπωση. Θα διστάσει να μην ακολουθήσει τις συνηθισμένες λύσεις, να δημιουργήσει προβλήματα με τις αποφάσεις ή τις ενέργειές του, να μη συμμορφωθεί σε συμβουλές όταν γνωρίζει ότι ο αντίκτυπος στον προσωπικό του φάκελο είναι πιθανός και η αρνητική κρίση του ανώτερου δικαστή θα τον ακολουθεί σε όλη τη σταδιοδρομία του. Η ανάγκη για ικανοποιητική επαγγελματική εξέλιξη τον κάνει επιδεκτικό σε επιρροές» (βλ. και Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 45). Γι' αυτό μια διεύρυνση του Α.Δ.Σ. από μέλη που θα εκλέγει το σύνολο των δικαστών και από μέλη που θα εκλέγει και η Βουλή είναι σκέψεις που ίσως κινούνται προς τη σωστή κατεύθυνση.

γ) Ειδικά για τις προαγωγές στις θέσεις προέδρου και αντιπροέδρων του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η απόφαση που προϋποθέτει το σχετικό προεδρικό διάταγμα εκδίδεται κατά το άρθρο 90 § 5 μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου «με επιλογή μεταξύ των μελών του αντίστοιχου ανώτατου δικαστηρίου, όπως νόμος ορίζει». Η ρύθμιση αυτή διασπά το σύστημα οιοονεί «*αυτοδιοίκησης*» της δικαστικής λειτουργίας που υιοθετεί το Σύνταγμα στα θέματα

της υπηρεσιακής εξέλιξης (βλ. Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ και Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 44). Τα μειονεκτήματα του άρθρου 90 § 5 είναι προφανή και έγιναν κατάδηλα σε αρκετές περιπτώσεις τέτοιων επιλογών. Το ενδεχόμενο να επιλέγεται έτσι όχι ο άξιος αλλά ο κομματικά αρεστός δεν είναι ίσως το κύριο, και πάντως δεν είναι το μόνο μειονέκτημα της ισχύουσας ρύθμισης. Ένας άλλος κίνδυνος, που δημιουργεί μόνιμο πεδίο διαβρωτικής επιρροής των κυβερνητικών κομμάτων στα ανώτατα δικαστήρια, είναι η *προσδοκία της κατάληψης* των κορυφαίων αυτών θέσεων από τα μέλη των ανώτατων δικαστηρίων, που γνωρίζουν ότι κριτήριο των Κυβερνήσεων δεν είναι η αρχιότητα αλλά ούτε πάντοτε η αξία. Η προσδοκία αυτή αποτελεί αθέμιτο αλλά ανθρώπινα νοητό κίνητρο για μια *φιλοκυβερνητική* δικαστική συμπεριφορά όχι μόνο στο δικαιοδοτικό έργο αλλά και στην αυτοδιοίκηση, δηλαδή στις προαγωγές και στις επιλογές των δικαστών. Σημείο αιχμής του ζητήματος αυτού είναι ο συνδυασμός της *κυβερνητικής* επιλογής των προέδρων και αντιπροέδρων των ανώτατων δικαστηρίων με το δικαίωμα (και) των ανώτατων δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων. Ο κίνδυνος, η «ευγνωμοσύνη» για την επιλογή να κάμψει την αυστηρότητα του ελέγχου, είναι υπαρκτός (βλ. και Σ. ΔΕΔΕΣ, σ. 43). Αλλά το άρθρο 90 § 5 μπορεί να λειτουργήσει και αντίστροφα: «Έτσι» — παρατηρεί εύστοχα ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ (σ. 82)— «δικαστικές ενέργειες που είναι αντίθετες στην δημόσια εκφρασμένη βούληση της κρατούσας πολιτικής εξουσίας και που φαίνονται σαν έκφραση και επαλήθευση της δικαστικής ανεξαρτησίας, σαν πράξεις αρετής και τόλμης, ενδέχεται να αποτελούν επενδύσεις σε μια αναμενόμενη πολιτική αλλαγή». Δεν παραγνωρίζουμε όμως και τα μειονεκτήματα μιας ρύθμισης, που θα επέτρεπε την εκλογή του προέδρου και των αντιπροέδρων μόνο από την Ολομέλεια του δικαστηρίου, όπου ο κίνδυνος «ομαδοποιήσεων» και «συμμαχιών» ασυμβίβαστων με το δικαστικό λειτούργημα είναι υπαρκτός. Εύστοχα λοιπόν υποστηρίζεται από τον Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ μια λύση που θα αποκλείει μεν την κυβερνητική (δηλαδή κομματική) παρέμβαση στην εκλογή, αλλά θα διευρύνει το εκλεκτορικό σώμα πέραν της Ολομέλειας του δικαστηρίου, με εκπροσώπους άλλων χώρων (κατά τη γνώμη μας με εκπροσώπους των δικηγόρων, των νομικών σχολών και της Βουλής).

δ) Κατά το άρθρο 88 § 6, «η μετάταξη δικαστικών λειτουργών απαγορεύεται. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται μετάταξη τακτικών δικαστών για την πλήρωση θέσεων αντεισαγγελέων του Αρείου Πάγου και έως το μισό αριθμό τους, καθώς και μεταξύ παρέδρων σε πρωτοδικεία και παρέδρων σε εισαγγελίες, ύστερα από αίτηση των μετατασσομένων, όπως νόμος ορίζει».

ε) *Δικαίωμα διαφωνίας* με την κρίση του Α.Δ.Σ. έχει, κατά το άρθρο 90

§ 3, ο Υπουργός της Δικαιοσύνης. Τότε παραπέμπει το ζήτημα ως προς το οποίο διατύπωσε τη διαφωνία του «στην ολομέλεια του οικείου ανωτάτου δικαστηρίου όπως νόμος ορίζει. Δικαίωμα προσφυγής στην ολομέλεια έχει και ο δικαστικός λειτουργός που έχει παραλειφθεί υπό τις προϋποθέσεις που ορίζει ο νόμος» (τα ειδικότερα ρυθμίζουν τα άρθρα 68 §§ 7, 73 και 79 ΚΟΔΚΔΛ).

στ) Οι αποφάσεις του Α.Δ.Σ. και τα σχετικά προεδρικά διατάγματα δεν προσβάλλονται ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας (άρθρο 90 § 6). «Οι αποφάσεις της ολομέλειας για το ζήτημα που έχει παραπεμφθεί σε αυτή» —ορίζει περαιτέρω το άρθρο 90 § 4— «καθώς και οι αποφάσεις του ανώτατου δικαστικού συμβουλίου, με τις οποίες δεν διαφώνησε ο Υπουργός, είναι γι' αυτόν υποχρεωτικές». Το Ανώτατο Πειθαρχικό Συμβούλιο δεν μπορεί να επιβάλει την ποινή της παύσης, γιατί ως προς αυτή το Σύνταγμα επιφυλάσσει ειδική ρύθμιση στο άρθρο 88 § 4 (βλ. σχετικά παρακάτω 6, α).

6. Τέλος, το Σύνταγμα, στο πλαίσιο της μέριμνας για την κατοχύρωση της προσωπικής ανεξαρτησίας του δικαστή, θεσπίζει *αυστηρό πλαίσιο για τους όρους λήξης της δικαστικής ιδιότητας*. Η δικαστική ιδιότητα λήγει είτε με την επιβολή της ποινής της παύσης (άρθρο 88 § 4) είτε με την *υποχρεωτική αποχώρηση από την υπηρεσία* (άρθρο 88 § 5). Ειδικότερα:

α) *Παύση* είναι η πριν από τη συμπλήρωση του ορίου ηλικίας οριστική ή πρόσκαιρη λήξη της δικαστικής ιδιότητας (οριστική παύση, προσωρινή παύση), που επέρχεται με δικαστική απόφαση και μόνο για ορισμένους λόγους, οι οποίοι —για τους δικαστικούς λειτουργούς— ορίζονται περιοριστικά από το Σύνταγμα. Ειδικότερα:

αα) Οι *λόγοι της παύσης* ορίζονται περιοριστικά στο άρθρο 88 § 4 και είναι η «*ποινική καταδίκη*», το «*βαρύ πειθαρχικό παράπτωμα*», η «*ασθένεια*», η «*αναπηρία*» και η «*υπηρεσιακή ανεπάρκεια*». Η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών πιστοποιείται κατά τον τρόπο που ορίζει ο κοινός νομοθέτης (βλ. άρθρο 95 επ. ΚΟΔΚΔΛ). Την ευρεία διατύπωση «*ποινική καταδίκη*» ερμηνεύει ευλόγως περιοριστικά ο κοινός νομοθέτης. Έτσι κατά το άρθρο 60 § 1 ΚΟΔΚΔΛ η οριστική παύση προϋποθέτει αμετάκλητη καταδίκη (και) σε στέρηση των πολιτικών του δικαιωμάτων ή αμετάκλητη καταδίκη σε ποινή στερητική της ελευθερίας ανώτερη των τριών μηνών, για αδίκημα που τελέστηκε με δόλο, ή αμετάκλητη καταδίκη για ορισμένα αδικήματα που περιοριστικά αναφέρονται στο άρθρο 37 § 1 περίπτ. ε ΚΟΔΚΔΛ. Άλλες ποινικές καταδίκες *δεν θεμελιώνουν οριστική παύση*. Επίσης περιοριστικά εξειδικεύει ο κοινός νομοθέτης και την έννοια του

«βαρέος πειθαρχικού παραπτώματος». Αυτό, κατά το άρθρο 93 § 2 ΚΟΔΚΔΛ, συντρέχει «όταν οι συνθήκες κάτω από τις οποίες διαπράχθηκαν και ο βαθμός υπαιτιότητας του διωκομένου μαρτυρούν ότι αυτός δεν έχει συναίσθηση των βασικών υποχρεώσεών του ως δικαστικού λειτουργού ή θίγουν σοβαρά το κύρος της δικαιοσύνης».

ββ) Η *πολιτειακή πράξη* με την οποία επιβάλλεται η παύση στον δικαστικό λειτουργό είναι η *δικαστική απόφαση*, για την οποία, όπως ρητά ορίζει το άρθρο 88 § 4, ισχύουν οι εγγυήσεις του άρθρου 93 §§ 2 και 3 (δημοσιότητα των συνεδριάσεων, υποχρέωση ειδικής και εμπεριστατωμένης αιτιολόγησης και καταχώριση της ενδεχόμενης μειοψηφίας, βλ. σχετικά παραπάνω § 22, ΙΙΙ). Δικαστική απόφαση απαιτείται όχι μόνο στις περιπτώσεις ποινικής καταδίκης ή βαρέος πειθαρχικού παραπτώματος αλλά ακόμη και όταν η παύση αποφασίζεται λόγω ασθένειας, αναπηρίας, ή υπηρεσιακής ανεπάρκειας.

γγ) *Αρμόδιο δικαστήριο*, κατά το άρθρο 60 § 3 ΚΟΔΚΔΛ, είναι το δικαστήριο που είναι κατά περίπτωση αρμόδιο για την επιβολή της *πειθαρχικής ποινής* της οριστικής παύσης. *Ποια* δικαστήρια είναι αρμόδια ρυθμίζει το άρθρο 95 §§ 2 και 3 ΚΟΔΚΔΛ.

β) Η δικαστική ιδιότητα λήγει κατά κανόνα, αν δηλαδή δεν έχει επιβληθεί παύση του δικαστικού λειτουργού, *μόνο* με τη συμπλήρωση του *ορίου ηλικίας*, οπότε ο δικαστικός λειτουργός *αποχωρεί υποχρεωτικά* από την υπηρεσία. Ειδικότερα:

αα) Το όριο ηλικίας, ο χρόνος δηλαδή υποχρεωτικής αποχώρησης των δικαστικών λειτουργών από την ενεργό υπηρεσία ορίζεται στο άρθρο 88 § 5 με βάση το βαθμό που κατέχει ο δικαστικός λειτουργός. Έτσι, «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 τα 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». Επειδή το προϊσχύσαν Σύνταγμα του 1952 (άρθρα 84 § 2, 88 § 2 και 98 § 1) καθιέρωνε ως όριο ηλικίας το εβδομηκοστό μεν για τους συμβούλους της Επικρατείας, αρεοπαγίτες, προέδρους και εισαγγελείς εφετών καθώς και συμβούλους και παρέδρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το εξηκοστό πέμπτο δε για τους υπόλοιπους, χρειάστηκε μεταβατική διάταξη για όσους υπηρετούσαν κατά το χρόνο ψήφισης του νέου Συντάγματος. Γι' αυτό στο άρθρο 118 § 1 ορίζονται τα εξής: «Αφότου αρχίσει να ισχύει το Σύνταγμα οι δικαστικοί λειτουργοί, από το βαθμό του προέδρου ή εισαγγελέα εφετών και άνω, ή

τον αντίστοιχο με αυτούς, αποχωρούν από την υπηρεσία, όπως έως τώρα, μόλις συμπληρώσουν το εβδομηκοστό έτος της ηλικίας τους· το όριο αυτό μειώνεται από το έτος 1977 κατά ένα έτος ετησίως έως το εξηκοστό έβδομο έτος».

ββ) Οι δικαστικοί λειτουργοί από το διορισμό τους έως την ημέρα υποχρεωτικής αποχώρησης από την υπηρεσία είναι *ισόβιοι* (άρθρο 88 § 1). Σωστά σημειώθηκε (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 68) πως ο όρος «ισόβιος» είναι αδόκιμος, αφού δεν σημαίνει διατήρηση της ιδιότητας εφ' όρου ζωής. Και ο δικαστής, όπως μόλις είδαμε, αποχωρεί κάποια στιγμή υποχρεωτικά από την υπηρεσία. Η νομική έννοια της ισοβιότητας είναι ότι οι δικαστικοί λειτουργοί δεν χάνουν τη δικαστική τους ιδιότητα *έστω κι αν καταργηθεί η θέση που κατέχουν*. Έτσι διαφέρει το καθεστώς της ισοβιότητας των δικαστικών λειτουργών από το καθεστώς της *μονιμότητας* των δημοσίων υπαλλήλων, που η διασφάλισή τους διαρκεί όσο *υπάρχει* η θέση που κατέχουν. Στο θέμα της ισοβιότητας το Σύνταγμα δεν κάνει διάκριση μεταξύ των δικαστικών λειτουργών με βάση το βαθμό τους. Η ισοβιότητα είναι θεσμικό προνόμιο όλων ανεξαιρέτα των δικαστικών λειτουργών.

[Κατά τα προϊσχύσαντα Συντάγματα η ισοβιότητα δεν ίσχυε για εισαγγελείς, αντεισαγγελείς, ειρηνοδίκες και παισιματοδίκες, που ήταν *μόνιμοι*, όπως όλοι οι δημόσιοι υπάλληλοι. Βλ. άρθρο 87 του Συντάγματος του 1844, άρθρο 88 του Συντάγματος του 1864, άρθρα 88 και 98 του Συντάγματος του 1911, άρθρα 95, 104 και 106 του Συντάγματος του 1927, άρθρα 84 § 2, 88 και 98 του Συντάγματος του 1952.]

γγ) Ο θεσμός της ισοβιότητας αποτελεί κρίσιμη για την προσωπική του ανεξαρτησία εγγύηση του δικαστικού λειτουργού. Έτσι αποκλείεται στον νομοθέτη η κατάργηση δικαστικών θέσεων που κατέχονται από «αντιπαθείς» στην εκάστοτε πλειοψηφία δικαστικούς λειτουργούς (βλ. για τις ιστορικές καταβολές της ισοβιότητας και τη σχετική θεωρητική εξέλιξη Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 68 επ., ειδικά υποσ. 17).

7. Τόσο το δικαίωμα στην *ελεύθερη έκφραση και διάδοση των στοχασμών* (άρθρο 14 § 1) όσο και το δικαίωμα στην *επιστημονική ελευθερία* (άρθρο 16 § 1) είναι δικαιώματα του καθενός, άρα και δικαιώματα του δικαστικού λειτουργού.

α) Με πρόσφατη απόφασή του ο Α.Π. (4/1991 Ολομ.) έκρινε σχετικά πως «επιτρέπεται στο δικαστή η έκφραση γνώμης δημοσίως, εκτός αν αποτελεί οιασδήποτε μορφής εκδήλωση υπέρ ή κατά πολιτικού κόμματος ή κατά τις περιστάσεις είναι ασυμβίβαστη προς το αξίωμά του και θίγει το κύ-

ρος αυτού ως δικαστή ή της δικαιοσύνης». Κατά το άρθρο 91 § 5 περίπτ. β ΚΟΔΚΔΔ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 14 § 3 Ν. 1868/1989, επιτρέπεται στους δικαστικούς λειτουργούς η δημόσια έκφραση γνώμης «εκτός αν γίνεται με σκοπό τη μείωση του κύρους της δικαιοσύνης ή υπέρ ορισμένου κόμματος ή άλλης ορισμένης πολιτικής οργάνωσης». Σωστά τονίστηκε (βλ. Α. ΨΑΡΟΥΔΑ-ΜΠΕΝΑΚΗ), πως η ασάφεια των παραπάνω διατυπώσεων επιτρέπει ερμηνείες τελικά αναιρετικές της ελευθερίας αυτής κι επομένως και καταστρατηγήσεις των σχετικών άρθρων του Συντάγματος. Και ναι μεν το άρθρο 14 § 1 τελει υπό την *επιφύλαξη του νόμου* (βλ. σχετικά τ. Γ', *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, σ. 240 επ.), ο νόμος όμως ούτε τον πυρήνα του δικαιώματος μπορεί να αναιρέσει, ούτε οι θεσπιζόμενοι περιορισμοί μπορούν να υπερβούν τα όρια που προκύπτουν από τη θεσμική ανάγκη που τους υπαγορεύουν.

β) Η επιστημονική ελευθερία είναι δικαίωμα του καθενός, *επομένως και του δικαστικού λειτουργού*. Η ακαδημαϊκή ελευθερία δεν υπόκειται σε άλλους περιορισμούς πλην του καθήκοντος υπακοής στο Σύνταγμα (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, σ. 13 επ., Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 71). Αυτό το δικαίωμα του δικαστικού λειτουργού λειτουργεί σε δύο πεδία: Πρώτον, στο πεδίο της διαμόρφωσης της δικανικής του πεποιθήσης. Εκεί ο δικαστής επιλέγει την επιστημονική μέθοδο κατά συνείδηση (βλ. ΕΒ. SCHMIDT, σ. 207 και παραπάνω IV, 6, γ). Δεν δικαιούται όμως, με κανένα επιστημονικό επιχείρημα, να αρνησιδικήσει (βλ. Κ. ΜΠΕΗΣ, σ. 71). Δεύτερον, στο πεδίο της εξωδικαστικής επιστημονικής συζήτησης· εκεί η ελευθερία του δικαστικού λειτουργού είναι η ίδια με την αντίστοιχη ελευθερία οποιουδήποτε. Μόνος περιορισμός είναι η υπακοή στο Σύνταγμα.

VI. Τελικές παρατηρήσεις

1. Το Σύνταγμα διασφαλίζει τη λειτουργική και την προσωπική ανεξαρτησία των δικαστών. Ανεξάρτητος είναι ο δικαστής, όχι όμως και η δικαιοσύνη ως πολιτειακή λειτουργία. Η νομική οργάνωση της επιλογής, του διορισμού, της υπηρεσιακής εξέλιξης και της πειθαρχικής ευθύνης των δικαστών επιτρέπει βέβαια τη διαπίστωση πως ο δικαστικός κλάδος έχει αποφασιστική *συμμετοχή* σε ορισμένες από τις σχετικές αποφάσεις. Η οργάνωση όμως της δικαιοδοτικής λειτουργίας είναι, και οφείλει να είναι, *υπόθεση της πολιτείας*. Σωστά τονίζει ο Ε.-G. MAHRENHOLZ (σ. 443),

πως μια απόλυτη αυτοδιοίκηση και αυτονομία της δικαιοσύνης θα οδηγούσε στη στεγανοποίηση του δικαστικού σώματος, στη δημιουργία μιας αντίληψης, και τελικά στη διαμόρφωση ενός στεγανού «κράτους των δικαστών» μέσα στην πολιτεία. Η ευθύνη για την εύρυθμη λειτουργία της δικαιοσύνης είναι *ευθύνη πολιτειακή*, για την οποία υπέχει πολιτική ευθύνη η Κυβέρνηση και έχει καθήκον ελέγχου η Βουλή.

2. Η προηγούμενη παρατήρηση δεν αναιρείται από το γεγονός ότι το ζήτημα της δικαστικής ανεξαρτησίας γενικά δεν λύνεται ούτε μόνο με τις συνταγματικές προβλέψεις ούτε με τη νομικά τυποποιημένη εφαρμογή τους. Οι νομικοί αναγνωρίζουν συχνά στους νομικούς κανόνες δυνατότητες περισσότερες από αυτές που έχουν. Έτσι παραβλέπουν πως η πραγμάτωση των θεσμών του κράτους δικαίου και της Δημοκρατίας ολοκληρώνεται μόνο με τη θετική βούληση των φορέων τους. Το δίκαιο λοιπόν *θεσπίζει τις προϋποθέσεις* της δικαστικής ανεξαρτησίας, η μετουσίωσή της όμως σε δικαστηριακή πραγματικότητα εξαρτάται και από τη βούληση των ίδιων των δικαστών, αλλά και από τον έμπρακτο σεβασμό προς την αρχή της ανεξαρτησίας από μέρους των φορέων των άλλων πολιτειακών λειτουργιών και των κοινωνικών και πολιτικών θεσμών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

ΕΚΚΛΗΣΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΕΙΑ*

* Τόσο η σειρά αναφοράς των δύο όρων όσο και η σχετική ορθογραφία (κεφαλαία) οφείλονται στο συνταγματικό κείμενο. Τις τηρούμε, αλλά είναι αντίθετες με τις αντιλήψεις μας.

§ 25. Εισαγωγικά

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας ως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου III. Εννοιολογικές επισημάνσεις IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Για το θέμα «Εκκλησία και Πολιτεία» έχουν γράψει, στην Ελλάδα, κυρίως οι εκπρόσωποι της επιστήμης του εκκλησιαστικού δικαίου και δευτερευόντως οι συνταγματολόγοι. Οι τελευταίοι ασχολούνται με τα θέματα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας στο μέτρο που έγιναν περιεχόμενο συνταγματικών ρυθμίσεων. Συνολικά μπορούμε να μιλήσουμε για μια εκτενή ελληνική βιβλιογραφία. Για τις ανάγκες αυτού του εισαγωγικού έργου περιοριζόμαστε σε μια ενδεικτική επιλογή έργων που κρίνονται χρήσιμα για επέκταση και εμπάθυνση της μελέτης. Βέβαια, το κεφάλαιο αυτό το πραγματεύονται και τα περισσότερα γενικά συγγράμματα Συνταγματικού Δικαίου που μνημονεύονται στην § 3. Το θέμα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας έχει από τη φύση του λιγότερες αναγωγές στην αντίστοιχη προβληματική άλλων έννομων τάξεων· γι' αυτό και η αναφορά ξένης βιβλιογραφίας περιορίζεται στη μνεία γενικών έργων, στα οποία μπορεί να καταφύγει ο αναγνώστης για μια πρώτη του ενημέρωση.

Για μια γενική εποπτεία του προβλήματος στην ελληνική βιβλιογραφία, όπως εδώ την επιχειρούμε, λάβαμε υπ' όψη μας κυρίως τα εξής: Χ. ΑΝΔΡΟΥΤΣΟΣ, *Εκκλησία και Πολιτεία εξ απόψεως ορθοδόξου*, 1964, Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, *Εγχειρίδιον Εκκλησιαστικού Δικαίου*, 1986, ΑΛ. ΒΑΜΒΕΤΣΟΣ, *Ελληνικόν Εκκλησιαστικόν Δίκαιον*, 1911, σ. 42-111, Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ, «Οι σχέσεις Εκκλησίας και πολιτείας από την σκοπιά της φιλοσοφίας του δικαίου», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 25-28, Α. ΣΒΩΛΟΣ/Γ. ΒΛΑΧΟΣ, *Το Σύνταγμα της Ελλάδος*, τ. Α' 1954, σ. 27-82, ΡΗ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in Griechenland*, Διδ. διατρ. 1981 (παραπέμπεται ως *Kirche*), Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Το σύστημα των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας στην Ελλάδα», *ΕΔΔΔ* 25 (1981), σ. 332-343, ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ, *Παραδό-*

σεις *Εκκλησιαστικού Δικαίου*, 1984, Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται Συνταγματικού Δικαίου* (παραπέμπεται ως *Μελέται*), 1958, σ. 85-133, ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Die verfassungsmässige Gewährleistung der Religionsfreiheit in Griechenland» στο *Festschrift für Carl Schmitt zum 70. Geburtstag*, 1959, σ. 221-252 (παραπέμπεται ως *Religionsfreiheit*), Α. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ελληνικόν Εκκλησιαστικόν Δίκαιον*, 1965, Ν. ΜΑΤΣΟΥΚΑΣ, «Θεολογική θεώρηση των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας», *ΔΠολ 15 (1988)*, σ. 29-36.

2. Από την ξένη βιβλιογραφία περιοριστήκαμε σε ορισμένα γερμανόφωνα έργα, κυρίως διότι οι περισσότεροι από τους Έλληνες ειδικούς προέρχονται από τη γερμανική σχολή και τα έργα τους παραπέμπουν σε γερμανόφωνη βιβλιογραφία. Από την πλευρά της φιλοσοφίας του δικαίου (εδώ: πολιτειολογίας) τα παρακάτω έργα εξετάζουν *θεωρητικά* το πρόβλημα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας: R. BÄUMLIN, «Staatslehre und Kirchenrechtslehre» στο *Festschrift für R. Smend*, 1952, σ. 3 επ., Κ. HESSE, λήμμα: «Kirche und Staat» στο *EvStL*, στήλη 1140-1165, R. MIKAT/ H. RIDDER, λήμμα «Kirche und Staat», στο *Herder's Staatslexikon*, R. ZIPPELIUS, «Kirche und Staat und die Einheit der Staatsgewalt» στο *Zeitschrift für Evangelisches Kirchenrecht*, 62/63, σ. 42 επ. Από την πλευρά της νομικής θεωρίας μας ενημερώνουν *θεωρητικά*, *νομολογικά* και *βιβλιογραφικά*, μεταξύ πολλών, και οι εξής: Α. ALBRECHT, *Koordination von Staat und Kirche in der Demokratie*, 1965. Βλ., επίσης, την επιλεγμένη και προλογισμένη από τον R. MIKAT συλλογή αξιολογών σχετικών επιστημονικών κειμένων στον τόμο 566 της σειράς «Wege der Forschung» με τίτλο *Kirche und Staat in der neueren Entwicklung*, 1980. Μια συγκριτική μελέτη για τις ευρωπαϊκές χώρες είναι το έργο του P. LEICHING, *Kirche und Staat in den Rechtsordnungen Europa*, 1973. Βλ. επίσης: P. HÄBERLE, «Staatskirchenrecht als Religionsrecht der verfassten Gesellschaft», *DÖV* (1976), σ. 73-80, Κ. HESSE, *Grundzüge*, σ. 181 επ., ο ίδιος, *Ausgewählte Schriften*, 1984 (παραπέμπεται ως *Schriften*), ΑL. HOLLERBACH, «Grundlagen des Staatskirchenrechts» στο *Handbuch des Staatsrechts*, τ. VI (Freiheitsrechte), 1989, σ. 471-555, R. MIKAT, «Staat, Kirchen und Religionsgemeinschaften» στο *Handbuch des Verfassungsrechts*, σ. 1059-1087, ΚL. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, τ. III/1 (unter Mitwirkung von M.SACHS), 1988, σ. 814-821, Η. QUARITSCH/H. WEBER, (εκδ.), *Staat und Kirchen in der Bundesrepublik*, 1967, Α. v. CAMPENHAUSEN, *Staatskirchenrecht*, 1973. Ειδικά για το ζήτημα της αρχής της *κοσμοθεωρητικής ουδετερότητας* της Πολιτείας, ως *συνταγματικής αρχής*, αντί πολλών βλ. τη βασική μονογραφία του ΚL. SCHLAICH, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, 1972.

Π. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας ως αντικείμενο του Συνταγματικού Δικαίου

1. Η Εκκλησία, ως μερική κοινωνία νομικά οργανωμένη με βάση μια συγκεκριμένη θρησκευτική πεποίθηση, δεν αποτελεί, θεωρητικά τουλάχιστον, αναγκαίο περιεχόμενο του Συντάγματος. Ο συνταγματικός νομοθέτης θα μπορούσε να θεωρήσει ότι και η Εκκλησία εμπίπτει στις γενικές διατάξεις που καθορίζουν τη σχέση κράτους και κοινωνίας. Τέτοιες διατάξεις που θα μπορούσαν να καλύψουν και τη θεματική της Εκκλησίας στο ισχύον Σύνταγμα είναι κυρίως: το άρθρο 13 για την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης και την ελευθερία της λατρείας, το άρθρο 12 για την ελευθερία σύστασης (και λειτουργίας) ενώσεων, το άρθρο 11 για την ελευθερία της συνάθροισης, το άρθρο 14 § 1 για την ελευθερία έκφρασης και διάδοσης των στοχασμών κ.ο.κ. Η εγγραφή όμως του θέματος της Εκκλησίας —ή πιο σωστά: των Εκκλησιών— τόσο στο ισχύον αλλά και σε όλα τα προγενέστερα ελληνικά Συντάγματα όσο και σε κείμενα σύγχρονων (δημοκρατικών) Συνταγμάτων έχει συγκεκριμένους σε κάθε περίπτωση ιστορικούς και πολιτικούς λόγους. Το θέμα «Εκκλησία και Πολιτεία» ανήκει στα μόνιμα στοιχεία της ιστορίας του δυτικού πολιτισμού και η θέση των προβλημάτων που προκύπτουν από τη σχέση αυτή θα τίθενται πάντοτε, όσο Εκκλησία και Πολιτεία θα υπάρχουν και θα δρουν ταυτόχρονα σε κοινό πεδίο κοινωνικής συμβίωσης (βλ. και *K. HESSE, Schriften*, σ. 325).

2. Η πραγμάτευση της νομικής θέσης της Εκκλησίας δεν είναι δυνατή χωρίς συσχέτιση του θέματος με την αντίστοιχη ρύθμιση του θεμελιώδους δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας. Κάθε πολιτεία βρίσκεται —από τη φύση του προβλήματος— μπροστά σε ένα δίλημμα. Από τη μια, ως δημοκρατική πολιτεία, οφείλει να είναι δέκτης της κοινωνικής δυναμικής, που αρθρώνεται και στην οργάνωση των ομοδόξων σε μια Εκκλησία, χωρίς να μπορεί πειστικά να παραβλέψει το γεγονός ότι η συντριπτική πλειοψηφία των πολιτών της είναι μέλη της ίδιας Εκκλησίας. Από την άλλη μεριά, τόσο η δημοκρατική αρχή όσο και η δικαιοκρατική αρχή συνεπάγονται αναγκάως τον κανόνα της κοσμοθεωρητικής και θρησκευτικής ουδετερότητας της εξουσίας. Μπροστά στο δίλημμα αυτό βρέθηκε και ο Έλληνας συνταγματικός νομοθέτης. Όπως, όμως, όλα τα ιστορικά διλήμματα, έτσι και αυτό, δεν μπορεί να βρει λύση απόλυτη αλλά λύση που σε κάθε εποχή εκφράζει τους συγκεκριμένους κοινωνικοπολιτικούς

συσχετισμούς στην εξέλιξή τους. Με αυτή την αφετηρία μπορεί να γίνει κατανοητή η συνταγματική ρύθμιση της σχέσης Πολιτείας και Εκκλησίας. (Βλ. και AL. HOLLERBACH, αριθμ. 80 επ., σ. 92 επ.).

III. *Εννοιολογικές επισημάνσεις*

1. Πριν όμως απαντήσουμε στο ερώτημα που μόλις θέσαμε, πρέπει να γίνουν κάποιες στοιχειώδεις εννοιολογικές αποσαφηνίσεις. Συγκεκριμένα, πρέπει να εξηγηθεί, πρώτον, υπό ποια έννοια γίνεται χρήση του όρου «Εκκλησία» (παρακάτω 2) και δεύτερον, αν οι όροι «Πολιτεία» και «κράτος» σε συνάρτηση με τον όρο «Εκκλησία» είναι ταυτόσημοι, ή μήπως ο καθένας του χαράσσει διαφορετικά θεματολογικά όρια (παρακάτω 3).

2. Ο όρος «Εκκλησία» είναι *πολυσήμαντος*. Γι' αυτό πρέπει να τον αποσαφηνίσουμε πρώτα γενικά και —στο πλαίσιο αυτών των εισαγωγικών παρατηρήσεων— ανεξάρτητα από τις ειδικές χρήσεις του στο άρθρο 3 του Συντάγματος. Για την έννοια που έχει ο όρος «Εκκλησία» στο άρθρο 3 θα μιλήσουμε παρακάτω (βλ. § 7, I)

α) Την έννοια «Εκκλησία» συναντούμε ήδη στην ελληνική αρχαιότητα και μπορούμε να παρακολουθήσουμε την εξέλιξή της στην —ευρωπαϊκή κυρίως— ιστορία.

β) Ο όρος «Εκκλησία» κατά την περίοδο της ενότητας του χριστιανισμού αναφερόταν στο *οργανωμένο σύνολο των χριστιανών μιας ορισμένης πόλης*. Με τη δογματική και διοικητική διάσπαση του χριστιανισμού και το χωρισμό Ανατολής και Δύσης (Μεγάλο Σχίσμα του 1054) ο όρος «Εκκλησία» αποκτά πιο στενό περιεχόμενο, καθώς χαρακτηρίζει πλέον το σύνολο των *ομόδοξων* χριστιανών. Στη φάση αυτή μπορούμε να διακρίνουμε ανάμεσα στη Ρωμαιοκαθολική Εκκλησία που αποτελεί *μια* ενιαία έννομη τάξη και στις Εκκλησίες, που λόγω των πολλών εσωτερικών τους δογματικών και διοικητικών διαφοροποιήσεων αποτελούνται από περισσότερες «οργανωμένες Εκκλησίες» το δεύτερο συμβαίνει δογματικά και διοικητικά στις Εκκλησίες των διαμαρτυρομένων (Αγγλικανοί, Λουθηρανοί κ.ά.). Αλλά και η Ορθόδοξη Εκκλησία έχει υποστεί διοικητική διάσπαση (π.χ. Πατριαρχεία Κωνσταντινούπολης, Αλεξάνδρειας και Βουλγαρίας, Αυτοκέφαλες εκκλησίες Κύπρου, Ελλάδας, Πολωνίας, Αλβανίας, Αυτόνομες εκκλησίες Γεωργίας, Τσεχοσλοβακίας και Φιλανδίας). Έτσι, ο όρος αποκτά

και μια τρίτη πιο στενή έννοια, της Εκκλησίας «ως του συνόλου των ομόδοξων χριστιανών, που οι θρησκευτικές τους κοινότητες έχουν ενιαία νομική οργάνωση» (ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ, σ. 33 επ).

3. Για τις διαφορές μεταξύ της έννοιας της *Πολιτείας* και της έννοιας του *κράτους* παραπέμπουμε στα όσα σημειώνονται στην οικεία παράγραφο αυτού του έργου (βλ. τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 6). Η έκθεση της θέσης της Εκκλησίας στην έννομη τάξη γίνεται σαφέστερη, όταν δηλώνεται με ακρίβεια πότε γίνεται λόγος για τη σχέση *Πολιτείας* και Εκκλησίας και πότε για τη σχέση *κράτους* και Εκκλησίας.

α) Με τον όρο «κράτος» εννοούμε τη θεσμικά οργανωμένη εξουσία που είναι υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και έχει τη δύναμη να επιβάλλει —με απειλή κυρώσεων— τις επιταγές που παράγει. Ως σχέση επομένως Εκκλησίας και *κράτους* εννοούμε τα όρια ανάμεσα στην αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων και στην αρμοδιότητα της Εκκλησίας, δηλαδή το βαθμό αυτονομίας και αυτοδιοίκησης που, κατά το εκάστοτε ισχύον Σύνταγμα, απολαμβάνει η Εκκλησία ως νομικώς υπαρκτό και οργανωμένο σύνολο. Έτσι, στο θέμα της σχέσης Εκκλησίας και *κράτους* emπίπτουν ερωτήματα όπως: εάν οι πράξεις των εκκλησιαστικών αρχών υπόκεινται στον έλεγχο των κρατικών δικαστηρίων (βλ. εδώ την πολύ σημαντική απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 825/1988 με εισηγητή τον Γ. Κουβελάκη, σχετικά με τη δυνατότητα του δικαστικού ελέγχου των αποφάσεων των Εκκλησιαστικών Δικαστηρίων), εάν ο κοινός νομοθέτης μπορεί να επέμβει στα θέματα της Εκκλησίας λιγότερο ή περισσότερο απ' ό,τι μπορεί να επέμβει στη λειτουργία ενός σωματείου ή άλλου νομικού προσώπου κ.ο.κ.

β) Με τη διατύπωση: «σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας» καλύπτεται *ευρύτερη* θεματική από την προηγούμενη. *Πολιτεία* είναι όρος δηλωτικός «του συνολικού φαινομένου της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης» (τ. Α΄, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, σ. 69), επομένως καλύπτεται η σχέση της Εκκλησίας με το συνολικό φαινόμενο της κοινωνικής συμβίωσης και κατά τούτο ακριβώς διευρύνεται αντίστοιχα η σχετική θεματική. Η διατύπωση «σχέση Εκκλησίας και *Πολιτείας*» αναφέρεται έτσι στη σχέση της Εκκλησίας όχι μόνο με την *κρατική εξουσία* αλλά και με τους παράγοντες των *κοινωνικών διαδικασιών*. Έτσι, π.χ., με τη συνταγματική εγγύηση της θρησκευτικής ελευθερίας —άρθρο 13 του Συντάγματος— τίθενται (και) τα όρια επιρροής της Εκκλησίας πάνω στους πολίτες, με την απαγόρευση του προσηλυτισμού —μεταξύ άλλων— οροθετούνται και οι σχέσεις των Εκκλησιών μεταξύ τους αλλά, επίσης, όπως συμβαίνει και με την προστα-

σία της θρησκευτικής ελευθερίας, προσδιορίζονται τα όρια επιρροής της Εκκλησίας πάνω στα μέλη της κοινωνίας.

γ) Στην ανάλυση που ακολουθεί, παρά το γεγονός ότι το άρθρο 13 (θρησκευτική ελευθερία) δεν βρίσκεται βέβαια στο επίκεντρο της θεματικής, παρά δηλαδή το γεγονός, ότι κατά κύριο λόγο θίγεται το θέμα της σχέσης κράτους και Εκκλησίας, χρησιμοποιούμε τον ευρύτερο όρο της πολιτείας, ο οποίος βέβαια καλύπτει και τη σχέση με την κρατική εξουσία. Αυτή την εννοιολογική επιλογή στηρίζει και η σκέψη, ότι η κατανόηση της σχέσης κράτους και Εκκλησίας προϋποθέτει τη συνολική της σύλληψη. Και το Σύνταγμα, άλλωστε, χρησιμοποιεί στον τίτλο του σχετικού δεύτερου τμήματος του πρώτου μέρους τη διατύπωση: «Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας».

IV. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

1. Η σχέση Πολιτείας και Εκκλησίας αποτελεί σταθερό στοιχείο της θεσμικής ιστορίας του δυτικού πολιτισμού. (Ο Π. ΠΑΝΑΓΙΩΤΑΚΟΣ, *Εκκλησία και Πολιτεία ανά τους αιώνες 33-1939 μ.Χ.*, 1939, το αποδεικνύει παρακολουθώντας την εξέλιξη αυτής της σχέσης επί 19 αιώνες.) Η ανάγκη της ρύθμισης αυτής της σχέσης δεν περιορίστηκε στις περιόδους έντονης διαπλοκής Εκκλησίας και Πολιτείας, σε περιόδους της ισχύος των ιερατείων ή της χρησιμοποίησης της μεταφυσικής για τη νομιμοποίηση της κοσμικής πολιτικής εξουσίας. Τόσο η Εκκλησία όσο και η έννομη τάξη της Πολιτείας *απευθύνονται στην ίδια κοινωνία*, ως διαφορετικά όμως δεοντολογικά συστήματα κοινωνικής συμπεριφοράς. Με εξαίρεση τις ιστορικές περιπτώσεις πλήρους ταύτισης Εκκλησίας και Πολιτείας όπου ο θεός και ο κρατικός λόγος ήταν ταυτόσημοι, η *ιδεολογική λειτουργία* των δύο δεοντολογικών τάξεων, της εκκλησιαστικής και της κρατικής, ήταν και είναι *ανταγωνιστική*.

2. Ακόμη και στις περιπτώσεις πολιτειών που εγκαθιδρύουν θρησκευτική ουδετερότητα, η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας απαιτεί νομική ρύθμιση για να *διασφαλισθεί* η ηθελημένη θρησκευτική ουδετερότητα της πολιτείας. Το γεγονός, συνεπώς, της καταγραφής σχετικών ρυθμίσεων σε Συντάγματα οφείλεται στον μόνιμο, αλλά ποικίλο από χώρα σε χώρα και από εποχή σε εποχή, *πολιτικό ρόλο* της Εκκλησίας, τον οποίο διαδραματίζει

με τον μεταφυσικό λόγο που αρθρώνει. Εδώ πρέπει να τονισθεί η δύναμη των οργανωμένων χριστιανικών Εκκλησιών, κυρίως της ρωμαιοκαθολικής Εκκλησίας σε χώρες με, κατά κύριο λόγο, καθολικό πληθυσμό.

3. Στην Ελλάδα, η εγγραφή της νομικής θέσης της Εκκλησίας στα συνταγματικά κείμενα από την ελληνική επανάσταση έως σήμερα έχει ειδικότερους ιστορικούς λόγους, που πρέπει να αναζητηθούν στον *καίριο ρόλο της Εκκλησίας τόσο κατά την τουρκοκρατία όσο και κατά την ελληνική επανάσταση* και στην *ιδεολογικά κυρίαρχη θέση* και επιρροή της κατά την περίοδο της συγκρότησης της νέας ελληνικής πολιτείας. Η ελληνική ορθόδοξη Εκκλησία αποτέλεσε το κύριο ιδεολογικό στήριγμα της οικοδόμησης του ελληνικού αστικού καθεστώτος. Όπως εύστοχα και επιγραμματικά τονίζει ο Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗΣ (σ. 26), «η κοινωνική εξουσία —μέρος της οποίας αποτελεί και η ιεραρχικά οργανωμένη και διαρθρωμένη εκκλησία— επιβάλλει με ιδεολογική, ψυχολογική και πολλές φορές με υλική βία την *κοινωνική ηθική* της στον κοινωνικό χώρο, ενώ παράλληλα το Κράτος (η κρατική εξουσία) επιβάλλει επίσης με βία, ιδεολογική, ψυχολογική και κυρίως υλική, το *θετικό δίκαιο* στον ίδιο χώρο». Και γι' αυτό ακριβώς μπορούμε να πούμε, υιοθετώντας ακόμη και τη διατύπωση του Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ (σ. 27), πως η χριστιανική Εκκλησία ωφέλησε το κράτος «γιατί τούτο χρησιμοποίησε την Εκκλησία ως ιδεολογικο-ψυχολογικό μηχανισμό καταναγκασμού και ιδεολογικής επιβολής στον κοινωνικό χώρο, διευκολύνοντας έτσι την ολοκληρωτική εξουσία του πάνω σ' αυτόν». (Ενδιαφέρουσα η αντιπαράθεση αυτών των σκέψεων του Ι. ΜΑΝΩΛΕΔΑΚΗ με την ορθόδοξη εκκλησιαστική αντίληψη όπως έγκυρα καταγράφεται π.χ. από τον Ι. ΚΑΡΜΙΡΗ, «Συμβολή εις το πρόβλημα των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας εξ απόψεως ορθοδόξου», ΕΕΘΣΑ 18 (1927), σ. 141-180, ή από τον Ν. ΜΑΤΣΟΥΚΑ.)

4. Η *πολιτική νομιμοποίηση* του συντακτικού νομοθέτη, προκειμένου να συμπεριλάβει στο τυπικό Σύνταγμα ρυθμίσεις αναγόμενες στην Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας, έμμεσα όμως και σε ζητήματα και άλλων Εκκλησιών, είναι πολλαπλή:

α) Η *ειδική νομική προστασία* της Εκκλησίας, το δόγμα της οποίας ακολουθεί η συντριπτική πλειοψηφία του λαού.

β) Η *νομική οροθέτηση*, δηλαδή ο περιορισμός της επιρροής της Εκκλησίας πάνω στον άνθρωπο, στην κοινωνία και στο κράτος.

γ) Η *προστασία* των εκκλησιαστικών κοινοτήτων, δηλαδή των άλλων Εκκλησιών και (συνακόλουθα) των πιστών τους.

§ 26. Η τυπολογία της νομικής σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Τα συστήματα της «πολιτειοκρατίας», της «ιεροκρατίας», της «συναλληλίας» και του «πλήρους χωρισμού».

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. Χρήσιμα είναι και για την § 26 τα έργα που μνημονεύονται στην § 25, I. Ειδικότερα για την τυπολογία της σχέσης Εκκλησίας και πολιτείας βλ.: II. ΠΑΝΑΓΙΩΤΑΚΟΣ, *Εκκλησία και Πολιτεία ανά τους αιώνες (33-1939 μ.Χ.)*, 1939, R. ΡΟΥΛΙΤΣΑΣ, «Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in Griechenland» στο P. BRATSIOTIS (εκδ.), *Die orthodoxe Kirche in griechischer Sicht*, 21970, σ. 244-254, Κ. ΡΑΛΛΗΣ, *Εγχειρίδιον του Εκκλησιαστικού Δικαίου κατά την εν Ελλάδι ισχύν αυτού*, τ. 1, 1927, σ. 13-43.

II. Εισαγωγικά

1. Η εξέταση των διαφόρων τύπων, που έχει προσλάβει η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας, τόσο στην ελληνική έννομη τάξη όσο και σε έννομες τάξεις άλλων χωρών, προϋποθέτει την αποσαφήνιση του *εννοιολογικού και λειτουργικού πλαισίου*, μέσα στο οποίο τοποθετείται και αξιολογείται η σχέση αυτή. Η σχέση αυτή κυμαίνεται μεταξύ του *απόλυτου χωρισμού* και της *πλήρους ταύτισης*. Όπως σωστά παρατηρήθηκε, οι λύσεις αυτού του προβλήματος προκύπτουν κάθε φορά από τον καθορισμό αφ' ενός του πεδίου στο οποίο δρα η Εκκλησία και αφ' ετέρου του πεδίου στο οποίο δρα η Πολιτεία, με άλλα λόγια από τον καθορισμό «της υφ' εκάστης εξ αυτών διεκδικούμενης αρμοδιότητος» (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, ό.π., § 25, σ. 102).

α) Το πεδίο ανάπτυξης της πολιτειακής έννομης τάξης είναι η καθυπό-

τάξη της *εξωτερικής συμπεριφοράς των ατόμων και των ομάδων* σε κανόνες που παράγει και εφαρμόζει η πολιτεία. Αντίθετα, η Εκκλησία «πρωτίστως οργανώνει την εσωτερικήν, την ηθικήν πειθαρχίαν της ανθρωπίνης συνειδήσεως. Αλλά δεν αρκείται εις τούτο μόνον. Απαιτεί και τα έργα να συνεχίζουσιν, ως αβίαστος συνέχεια, του εσωτερικού λόγου την τάξιν» (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 102). Η Εκκλησία, δηλαδή, δεν απευθύνεται μόνο στη συνείδηση αλλά και στη *συμπεριφορά* των μελών της, που όμως υπόκειται ταυτοχρόνως και στις πολιτειακές επιταγές. Για την παράλληλη αυτή λειτουργία Εκκλησίας και Πολιτείας εύστοχα χρησιμοποιήθηκε η αντιδιαστολή μεταξύ των εννοιών της *νομιμότητας* και της *κανονικότητας*. Η πρώτη χαρακτηρίζει την ανταπόκριση της συμπεριφοράς στην πολιτειακή έννομη τάξη, η δεύτερη στην εκκλησιαστική «έννομη» τάξη (βλ. Α. ΜΑΡΙΝΟΣ, *Νομιμότης και Κανονικότης. Έννομος τάξις της Πολιτείας και έννομος τάξις της Εκκλησίας*, 1987, σ. 5).

β) Η αποστολή, η ιδεολογία, συνεπώς και ο τρόπος λειτουργίας μιας Πολιτείας *υπόκειται σε εξέλιξη*, με τη θέληση του κυρίαρχου λαού. Αλλά και η δράση της Εκκλησίας, όσο κι αν είναι βέβαια δογματικά «αναλλοίωτος κατά το ίδιον αυτής αίτημα» (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, § 25, σ. 102), έχει κι εκείνη, κατά την ιστορική εξέλιξη, *μεταβαλλόμενο πολιτικό ρόλο*, ανάλογα με το πώς χρησιμοποιεί κάθε φορά τον μεταφυσικό της λόγο για να εδραιώνει την κοινωνική της επιρροή. Από αυτή την παρατήρηση προκύπτει ότι η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας είναι πρόβλημα *ιστορικό*. Παρά κάποια σταθερά στοιχεία (περισσότερα) της Εκκλησίας και (λιγότερα) της Πολιτείας, και οι δύο αυτές *τάξεις* υπόκεινται σε *ιστορική εξέλιξη*, εφ' όσον τόσο τα κοινωνικοπολιτικά δεδομένα που τις πλαισιώνουν όσο και η αποστολή τους *υπόκεινται σε αντίστοιχη εξέλιξη*. Γι' αυτό και η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας ποικίλλει από εποχή σε εποχή και από έννομη τάξη σε έννομη τάξη, ανάλογα με την εκάστοτε θεσμική και ιδεολογική φυσιογνωμία της Πολιτείας και με την *πολιτική* της Εκκλησίας (βλ. και Κ. HESSE, *Schriften*, § 25, σ. 325). Η σχέση, λοιπόν, Εκκλησίας και Πολιτείας ερευνάται, κατά κύριο λόγο, σε συγκεκριμένη ιστορική περίοδο.

γ) Σε μια πρώτη προσέγγιση θα μπορούσε κανείς απλουστευτικά να δεχθεί πως η *φιλελεύθερη* πολιτεία υιοθετεί τον *απόλυτο χωρισμό* από την Εκκλησία, ενώ η *παρεμβατική* —κι ακόμη περισσότερο η ολοκληρωτική— Πολιτεία, επιδιώκει την ταύτιση στη μορφή της πολιτειακρατίας (βλ. παρακάτω ΙΙΙ). Αυτή η αντιστοιχία όμως δεν συντρέχει πάντοτε, και πάντως όχι στην Ελλάδα, όπου παρά τον κατά κανόνα φιλελεύθερο χαρακτήρα των πολιτευμάτων που ίσχυσαν, μικτοί ήταν οι τύποι της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας. Τούτο σημαίνει πως η σχέση αυτή είναι πολιτικά

πολύπλοκη και εξηγείται και από τις συγκεκριμένες κοινωνικές συμμαχίες που ανακύπτουν ανάμεσα στην Εκκλησία και σε δυνάμεις της ελληνικής κοινωνίας.

2. Η συστηματική προσέγγιση των ποικίλων μορφών που προσλαμβάνει στις διάφορες έννομες τάξεις και στην ιστορική της εξέλιξη η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας εμπεριέχει εγγενείς δυσχέρειες. Έτσι:

α) Ο μεταφυσικός χαρακτήρας της Εκκλησίας παρεισάγει στη μελέτη του θέματος έναν *αφετηριακό δογματισμό*, κυρίως από την πλευρά της εκκλησιαστικής επιχειρηματολογίας.

β) Ο νομικισμός, ως κρατούσα παρεξήγηση του νομικού θετικισμού, παραγνωρίζει εντόνως την πολιτική διάσταση του προβλήματος.

γ) Δεν είναι πάντοτε σαφές ότι οι *τύποι* της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας, που διαμόρφωσε κατά την ιστορική εξέλιξη η πρακτική και κατέγραψε η επιστημονική σκέψη, *είναι πάντοτε κατάλληλοι για την ερμηνεία των συγκεκριμένων νομικών ρυθμίσεων*. Κι αυτό, γιατί η κάθε ρύθμιση έχει τις δικές της ιδιαιτερότητες και τις δικές της ιστορικές ρίζες με συνέπεια να μην μπορεί πάντα να ενταχθεί σε μια προδιατυπωμένη τυπολογική κατασκευή. Για το λόγο τούτο και η μελέτη —κυρίως όμως η ερμηνευτική χρήση— της τυπολογίας, που αναπτύχθηκε στη θεωρία και εκτίθεται εδώ, πρέπει να γίνεται με επίγνωση της *σχετικής* της μόνο σημασίας.

III. Τα συστήματα της «πολιτειοκρατίας», της «ιεροκρατίας», της «συναλληλίας» και του «πλήρους χωρισμού»

1. *Πολιτειοκρατικό σύστημα* είναι το σύστημα στο οποίο ισχύει η πρωταρχικότητα της *κρατικής βούλησης*. Από τον τρόπο αλλά και τα πεδία εκδήλωσης της κυριαρχικής (προστατευτικής ή μη) συμπεριφοράς του κράτους, τυποποιήθηκαν, στο πλαίσιο του πολιτειοκρατικού συστήματος, δύο επί μέρους εκφάνσεις του: ο «*καισαροπαπισμός*» και το σύστημα της «*νόμω κρατούσης πολιτείας*».

α) Κατά το σύστημα του *καισαροπαπισμού*, η κρατική εξουσία, όταν δεν διοικεί η ίδια την Εκκλησία, παρεμβαίνει καθοριστικά, *de jure* (π.χ. επί βασιλείας του Ιωσήφ Β΄ στην Αυστρία, 1780-1790) ή *de facto* (π.χ. στα κράτη όπου επικράτησε η θρησκευτική μεταρρύθμιση κατά την πρώτη φάση αυτής της επικράτησης, αρχές του 16ου αιώνα), σε ζητήματα που δεν

άπτονται μόνο της διοίκησης ή της απονομής εκκλησιαστικής δικαιοσύνης, αλλά και σε θέματα που αφορούν το ίδιο το θρησκευτικό δόγμα ή την άσκηση της λατρείας (π.χ. οι σχέσεις κράτους-Εκκλησίας στο Βυζάντιο, σύμφωνα με την άποψη του Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΥ, *ό.π.*, § 25, σ. 244, ή στα ευρωπαϊκά κράτη που αποδέχθηκαν το προτεσταντικό δόγμα κατά τον 16ο αιώνα, βλ. Α. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 92-93).

β) Ως ήπια εκδοχή του πολιτειοκρατικού συστήματος διαμορφώθηκε το σύστημα της «νόμω κρατούσης πολιτείας». Τα χαρακτηριστικά αυτού του συστήματος είναι τρία. *Πρώτον*, η τάση εξαντλητικής δικαιικής ρύθμισης των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας, *δεύτερον* ο περιορισμός της «νόμω» κυριαρχικής παρέμβασης του κράτους στα *διοικητικά* της Εκκλησίας, η οποία κατά τα λοιπά οπωσδήποτε αυτοδιοικείται, και *τρίτον* η, από πλευράς κράτους, τήρηση της πολιτευματικής αρχής του κράτους δικαίου και συγκεκριμένα της αρχής της νομιμότητας, που συνεπάγεται τον αποκλεισμό των *de facto* επεμβάσεων σε θέματα διοίκησης της Εκκλησίας.

2. Αντίθετα, στα ιστορικά παραδείγματα εφαρμογής του *ιεροκρατικού συστήματος* διαπιστώνεται η διεκδίκηση ή και η, στον ένα ή τον άλλο βαθμό, άσκηση της κρατικής εξουσίας από την εκκλησιαστική. Στις περιπτώσεις αυτές, η *απόλυτη ταύτιση* κράτους και Εκκλησίας πηγάζει το *jus divinum* με το οποίο ρυθμίζονται τόσο τα θέματα της κρατικής εξουσίας όσο και της Εκκλησίας (βλ. ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Die Religionsfreiheit*, *ό.π.*, § 25, σ. 221 επ., ειδικά σ. 223). Στο πρόσωπο, μάλιστα, του αρχηγού της Εκκλησίας συνέπιπτε και η ιδιότητα του αρχηγού του κράτους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα εφαρμογής των αρχών αυτού του συστήματος προσφέρει η ιστορία της Δυτικής Καθολικής Εκκλησίας από τον 11ο έως τον 19ο αιώνα, όταν ο αγωνιζόμενος για την ενοποίηση του ιταλικού κράτους Ιταλός βασιλιάς Βίκτωρ Εμμανουήλ κατέλαβε, το 1870, τη Ρώμη (βλ. Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 256-259).

3. Η σχέση *συναλληλίας* μεταξύ Εκκλησίας και Πολιτείας υπάρχει όταν η έννομη τάξη της πολιτείας θεσπίζει την *ισότιμη* συνύπαρξη και λειτουργία τους (βλ. ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Die Religionsfreiheit*, *ό.π.*, § 25, σ. 224). Ιστορικό πρότυπο αυτής της σχέσης, κατά τον Θ. Τσάτσο, (σε αντίθεση με την άποψη του Βαβούσκου) είναι η βυζαντινή πολιτεία: «Ό,τι αποφασίζει ο αυτοκράτορας στα πλαίσια της κοσμικής του εξουσίας, και εφ' όσον δεν παραβιάζεται η ηθική διδασκαλία της Χριστιανικής Ορθοδοξίας, είναι ευλογημένο από την Εκκλησία. Ό,τι αποφασίζει η Εκκλησία στα πλαίσια της πνευματικής της εξουσίας πρέπει να εφαρμόζεται με τη συνδρομή του

αυτοκράτορα» (TH. TSATSOS, *Religionsfreiheit*, σ. 224-225). Κατά το σύστημα αυτό, για το χαρακτηρισμό του οποίου γίνεται και χρήση του όρου «ομοταξία» ισχύει η αρχή της μη ανάμιξης της Πολιτείας σε θέματα της Εκκλησίας και αντιστρόφως. Θέματα κοινού ενδιαφέροντος επιλύονται με διεθνείς συμβάσεις, τα «κονκορδάτα» (*concordatum*), όπως αποκαλούνται οι συνθήκες που συνάπτει η Δυτική Καθολική Εκκλησία με τους εκπροσώπους της κοσμικής εξουσίας.

4. Σύμφωνα με το σύστημα του πλήρους χωρισμού Εκκλησίας και Πολιτείας και με γνώμονα την πλήρη κατοχύρωση της θρησκευτικής ελευθερίας, η Πολιτεία *είτε αδιαφορεί για τα θρησκευτικά και εκκλησιαστικά ζητήματα*, επιβάλλοντας στους φορείς των θρησκευτικών δογμάτων την οργάνωσή τους σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (π.χ. Γαλλία), *είτε επιφυλάσσει για όλες ή για τις αριθμητικά σημαντικότερες θρησκευτικές κοινότητες* τη δυνατότητα οργάνωσής τους σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ΗΠΑ, Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, Αυστρία). Απόλυτος, δηλαδή, χωρισμός Εκκλησίας και Πολιτείας υπάρχει όταν η έννομη τάξη της Εκκλησίας δεν συναντάται καθόλου με την έννομη τάξη της Πολιτείας. Εκκλησία και Πολιτεία αποτελούν δύο αυτοτελή και αυτόνομα συστήματα. Στο σύστημα του απόλυτου χωρισμού, η Εκκλησία αποκτά νομική υπόσταση μόνο στο μέτρο που επιλέγει μια οργανωτική μορφή, η οποία αναγνωρίζεται από την έννομη τάξη ως υποκείμενο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων (π.χ. σωματείο). Κλασικό παράδειγμα απόλυτου διαχωρισμού Εκκλησίας και Πολιτείας αποτελούν οι ΗΠΑ· «το Σύνταγμά» μας είχε πει χαρακτηριστικά ο TH. JEFERSON κατά την κατάρτιση του αμερικανικού Συντάγματος, «...σκοπό έχει ένα διαχωριστικό τείχος μεταξύ Εκκλησίας και Πολιτείας». Είναι λογικό να σκεφθεί κανείς, πως το σύστημα του απόλυτου χωρισμού εκφράζει τη βούληση τόσο για *θρησκευτική ουδετερότητα του κράτους* όσο και για *θρησκευτική ελευθερία*. Ο απόλυτος, όμως, χωρισμός δεν διασφαλίζει πάντοτε ούτε την *κρατική ουδετερότητα* ούτε τη συνακόλουθη *θρησκευτική ελευθερία*. Στο σημείο αυτό μπορεί να αναδειχθεί η νομική και πρακτική ανεπάρκεια της τυπολογίας που αναπτύχθηκε. Όπως σωστά επισημαίνει ο K. HESSE (*Grundzüge*, αριθμ. 467 επ.), τόσο η θρησκευτική ουδετερότητα του κράτους όσο και η (συνακόλουθη) θρησκευτική ελευθερία *δεν επιτυγχάνονται με έναν στεγανό διαχωρισμό Εκκλησίας και Πολιτείας*. Οι ίδιοι άνθρωποι είναι μέλη μιας Εκκλησίας ή απλώς μιας πίστης και ταυτοχρόνως πολίτες της έννομης τάξης, υπόκεινται δηλαδή τόσο στη νομιμότητα όσο και στην κανονικότητα (βλ. παραπάνω II, 1α). Η εκκλησιαστική και θρησκευτική ζωή συντελείται μέσα

στην ίδια κοινωνία, στην οποία λειτουργούν οι πολιτειακοί θεσμοί. Συνεπώς, και η έννομη τάξη έχει την υποχρέωση, με τις θεσμικές της δυνατότητες, να *παρεμβαίνει* για να *εξασφαλίσει* και την κρατική ουδετερότητα όσο και τη θρησκευτική ελευθερία των ατόμων ή των θρησκευτικών κοινοτήτων. Γι' αυτό και οι συνταγματικές διατάξεις, που ορίζουν το χαρακτήρα των Εκκλησιών ως νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, παρέχουν δικαίωμα αυτοδιοίκησης στις Εκκλησίες και τις εξοπλίζουν μάλιστα με την εξουσία είσπραξης εκκλησιαστικού φόρου.

§ 27. Οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα 1975/1986

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Η επίκληση της Αγίας Τριάδος III. Ενωσιολογική αποσαφήνιση του άρθρου 3 του Συντάγματος IV. Στιγμές από την ιστορική εξέλιξη της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας V. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα 1975/1986 VI. Η συνταγματική προστασία των άλλων Εκκλησιών VII. Τα Εκκλησιαστικά Δικαστήρια VIII. Η διεθνής προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

1. α) Εκτενής είναι και η βιβλιογραφία, τόσο από πλευράς νομικής όσο και από πλευράς θεολογικής, για τις ρυθμίσεις του νέου Συντάγματος 1975/1986. Η μνεία έργων παλαιότερων του ισχύοντος Συντάγματος γίνεται μόνο όπου η αναγωγή σε παλαιότερα προβλήματα και στις αντίστοιχες προγενέστερες του ισχύοντος Συντάγματος απόψεις κρίνονται χρήσιμες. Κυρίως λάβαμε υπ' όψη μας τα εξής:

β) *Πρακτικά Βουλής III*, σ. 393-421, ΑΜ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Επιβαλλόμενοι τροποποιήσεις επί των δύο πρώτων άρθρων του Συντάγματος» στο *Εράνιον προς τιμήν Γ. Μαριδάκη*, τ. Γ', 1964, κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, «Η Εκκλησία της Ελλάδος κατά το νέον Σύνταγμα και τον νέον Καταστατικόν αυτής Χάρτην», *Αρμ.* 32 (1978), σ. 197-207 (παραπέμπεται ως *Εκκλησία*), κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, «Η Εκκλησία της Ελλάδος και αι σχέσεις της προς το Οικουμενικόν Πατριαρχείον», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 13-23 (παραπέμπεται ως *Εκκλησία και Πατριαρχείο*), Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, «Αι σχέσεις κράτους και Εκκλησίας κατά το νέον Σύνταγμα», *ΝοΒ* 23 (1975), σ. 1031-1037, ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, «Σημεία ερμηνευτικής τριβής στη συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων Κράτους και Εκκλησίας», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 85-104, Ν. ΖΑΧΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Ιστορία των Σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας στην Ελλάδα*, 1985 (παραπέμπεται ως *Ιστορία*), ο ίδιος, «Οι σχέσεις Εκκλησίας-Πολιτείας στην Ελλάδα σήμερα», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 45-51 (παραπέμπεται ως

Σχέσεις), Α. ΜΑΡΙΝΟΣ «Η συνταγματική κατοχύρωση των Ιερών Κανόνων», *Νέον Δίκαιον* 30 (1974), σ. 522 επ. (παραπέμπεται ως *Ιεροί Κανόνες*), ο ίδιος, *Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας*, 1984 (παραπέμπεται ως *Σχέσεις*), ο ίδιος, *Νομιμότης και Κανονικότης. Έννομος τάξις της Πολιτείας και έννομος τάξις της Εκκλησίας*, 1987 (παραπέμπεται ως *Νομιμότης*), Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗΣ, «Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα του 1975», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 61-84, Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, *Corpus*, I, σ. 21-26, Γ. ΠΟΥΛΗΣ, «Τα συνταγματικά πλαίσια των σχέσεων Κράτους και Εκκλησίας», *Αρμ.* 36 (1982), σ. 965-971, Ν. ΡΩΓΗΣ, «Συνταγματική τάξη και ιεροί κανόνες (ΣτΕ 2336/1980)», *Το Σ Ζ* (1981), σ. 428-443, Δ. ΣΑΛΑΧΑΣ, *Η νομική θέσις της Καθολικής Εκκλησίας εν τη Ελληνική Επικρατεία*, 1978, ΡΗ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Die Beziehungen zwischen Staat und Kirche in Griechenland*, Διδακτορική διατριβή, 1981 (παραπέμπεται ως *Kirche*), Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, «Το σύστημα των σχέσεων Εκκλησίας και πολιτείας στην Ελλάδα», *ΕΔΔΔ* 25 (1981), σ. 332-343 (παραπέμπεται ως *Σύστημα*), ο ίδιος, «Είναι συνταγματικά ανεκτός ο χωρισμός Κράτους και Εκκλησίας με τυπικό νόμο;», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 105-114 (παραπέμπεται ως *Χωρισμός*), Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Δύο γνωμοδοτικά σημειώματα για τη σχέση Εκκλησίας-Κράτους και για τη θρησκευτική ελευθερία», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 195-203, ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ, «Ο χωρισμός Πολιτείας και Εκκλησίας στο Σύνταγμα του 1975», *ΔΠολ* 15 (1988), σ. 53-60, Χ. ΦΡΑΓΚΙΣΤΑΣ, «Συνταγματική δύναμις των Κανόνων της Εκκλησίας» στο *Τιμητικός Τόμος Ηλία Γ. Κυριακόπουλου*, τ. Β' 1966-1969, σ. 1183-1126.

γ) Ειδικότερη και εκτενέστερη βιβλιογραφία βρίσκουμε στον Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗ, κυρίως υποσημ. 1, σ. 62.

II. Η επίκληση της Αγίας Τριάδος

1. Στο κείμενο του ελληνικού Συντάγματος 1975/1986 προτάσσεται η επίκληση της Αγίας Τριάδος: «Εις το όνομα της Αγίας και Ομοουσίου και Αδιαιρέτου Τριάδος». Τη θρησκευτική αυτή επίκληση βρίσκουμε τόσο στα επαναστατικά Συντάγματα (Επιδαύρου του 1822, Άστρους του 1823 και Τροιζήνας του 1827) όσο και στα ελληνικά Συντάγματα που ακολούθησαν (1844, 1864, 1911, 1952) εκτός από το δημοκρατικό Σύνταγμα του 1927 (μια συνολική και εύληπτη εικόνα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας προσφέρει ο Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗΣ).

2. Όπως παρατηρεί ο ΑΔΑΜΑΝΤΙΟΣ ΚΟΡΑΗΣ (*Σημειώσεις εις το προσωρινόν πολίτευμα της Ελλάδος του 1822*, 1933, σ. 1), η επίκληση αυτή εξηγείται από τη συνθήεια των χριστιανών ηγεμόνων της Ευρώπης να προσθέτουν στην αρχή των συνθηκών τη φράση: «Au nom de la très-sainte et indivisible Trinité».

3. Η θρησκευτική επίκληση στα ελληνικά Συντάγματα εξηγείται από τον σημαντικό ρόλο που είχε η Εκκλησία κατά τον αγώνα υπέρ της ελευθερίας. (Βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 89 επ.) Τότε η Εκκλησία ήταν συνδεδεμένη με την ελληνική κοινωνία και η διδασκαλία της «Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού» ήταν η βάση της απαγορευμένης από τους Τούρκους ελληνικής παιδείας, φορέας της οποίας ήταν κατά κύριο λόγο η Εκκλησία.

4. Μετά την ολοκλήρωση της σύστασης της ελληνικής Πολιτείας, η διατήρηση της θρησκευτικής επίκλησης σε όλα τα Συντάγματα με κληρονομικό ανώτατο άρχοντα δεν εξηγείται ούτε μόνο ούτε κυρίως με την ελληνική παράδοση (Contra ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 90 επ.). Η εξήγηση είναι πολιτική. Η αναγωγή της νομιμοποίησης των συντεταγμένων εξουσιών και στη μεταφυσική των θρησκευτικών σχημάτων —γιατί περί αυτού ακριβώς πρόκειται!— ανταποκρίνεται στην επίγνωση της μειωμένης νομιμοποίησης του βασιλικού θεσμού στην Ελλάδα και στη μόνιμη προσπάθεια της βασιλείας να καρπωθεί το θρησκευτικό συναίσθημα, που μεθοδευμένα καλλιέργησαν οι εξουσιαστικοί παράγοντες της ελληνικής κοινωνίας, εκμεταλλευόμενοι τη μειωμένη παιδεία του ελληνικού λαού. Παρά την οριστική πτώση της βασιλείας με το δημοψήφισμα του 1974, η Έ Αναθεωρητική Βουλή επέμεινε στη διατήρηση της θρησκευτικής επίκλησης που έτσι πάλι προτάσσεται του κειμένου του Συντάγματος του 1975. (Βλ. σχετικά ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Ανάλεκτα*, σ. 138 επ.) Η διατήρηση αυτού του μοναρχικού αναχρονισμού (contra ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 90) στο Σύνταμά μας, Σύνταγμα που προβλέπει *αιρετό αρχηγό του κράτους*, έχει επίσης ορατά κίνητρα: *την αποφυγή σύγκρουσης με το ιερατείο της ελληνικής Εκκλησίας που κοινωνικοπολιτικά είναι ο φυσικός σύμμαχος των συντηρητικών πολιτικών δυνάμεων*.

5. Η πρόταξη της επίκλησης της Αγίας Τριάδος στο κείμενο του Συντάγματος δεν έχει καμία νομική συνέπεια· ούτε καν ερμηνευτική. Το Σύνταγμα μας εγκαθιδρύει έννομη τάξη κοσμοθεωρητικά ουδέτερη. Αυτό προκύπτει από τη δημοκρατική αρχή (άρθρο 1 § 3), από το σεβασμό της ανθρω-

πινης αξιοπρέπειας (άρθρο 2 § 1), από την αρχή της ισότητας (άρθρο 4 § 1), από την αρχή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (ειδικά άρθρο 5 § 2), και από την αρχή της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης (άρθρο 13 § 1). Παρά τη νομική της ανυπαρξία, η θρησκευτική επίκληση *δεν μπορεί να αφαιρεθεί από το σώμα του Συντάγματος χωρίς τη διαδικασία της αναθεώρησης*. Η αφαίρεση δεν θα αποτελούσε βέβαια παρέμβαση στο *κείμενο* του Συντάγματος, αφού δεν αποτελεί τμήμα του. Αποτελεί όμως μια *διακηρυκτική πράξη* του αναθεωρητικού νομοθέτη που απαιτεί, για την —ευκαταία βέβαια— αποβολή της, σχετική απόφαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

6. Είναι αυτονόητο, πως η θρησκευτική επίκληση της Αγίας Τριάδος *δεν αποτελεί προοίμιο του Συντάγματος* (άλλη αντίληψη για την έννοια του προοιμίου φαίνεται να έχουν οι Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗΣ, σ. 64, και Α. ΜΑΡΙΝΟΣ, *Νομιμότης*, σ. 16, αφού χαρακτηρίζουν την επίκληση ως προοίμιο). Το ελληνικό Σύνταγμα δεν έχει προοίμιο, ενώ το συναντούμε σε αρκετά ξένα Συντάγματα, όπως π.χ. στο Σύνταγμα των ΗΠΑ του 1787, στο γαλλικό Σύνταγμα του 1958, και στον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης του 1949. Η επιστήμη διχάζεται ως προς τη *νομική* αξιολόγηση των προοιμίων. Πάντως, καθώς αυτά περιλαμβάνουν τις βασικές πολιτικές, κοινωνικές ή και ηθικές αρχές, που *δηλώνονται* ως αφετηρία και σκοπός του συντακτικού νομοθέτη, αποτελούν παράγοντες που δεν μπορούν να αγνοηθούν κατά την ερμηνεία του Συντάγματος. Αυτό δεν ισχύει βέβαια για τη θρησκευτική επίκληση της Αγίας Τριάδος στο ελληνικό Σύνταγμα.

III. *Εννοιολογική αποσαφήνιση του άρθρου 3 του Συντάγματος*

1. Στο Δεύτερο Τμήμα του Πρώτου Μέρους (Βασικές Διατάξεις) του Συντάγματος και υπό τον τίτλο «Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας» περιλαμβάνεται το άρθρο 3, η διατύπωση του οποίου έχει ως εξής: «1. Επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα είναι η θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού. Η Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας, που γνωρίζει κεφαλή της τον Κύριο ημών Ιησού Χριστό, υπάρχει αναπόσπαστα ενωμένη δογματικά με τη Μεγάλη Εκκλησία της Κωνσταντινούπολης και με κάθε άλλη ομόδοξη Εκκλησία του Χριστού· τηρεί απαρασάλευτα, όπως εκείνες, τους ιερούς αποστολικούς και συνοδικούς κανόνες και τις ιερές

παραδόσεις. Είναι αυτοκέφαλη, διοικείται από την Ιερά Σύνοδο των εν ενεργεία Αρχιερέων και από τη Διαρκή Ιερά Σύνοδο που προέρχεται από αυτή και συγκροτείται όπως ορίζει ο Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας, με τήρηση των διατάξεων του Πατριαρχικού Τόμου της κθ' (29) Ιουνίου 1850 και της Συνοδικής Πράξης της 4ης Σεπτεμβρίου 1928. 2. Το εκκλησιαστικό καθεστώς που υπάρχει σε ορισμένες περιοχές του Κράτους δεν αντίκειται στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου. 3. Το κείμενο της Αγίας Γραφής τηρείται αναλλοίωτο. Η επίσημη μετάφρασή του σε άλλο γλωσσικό τύπο απαγορεύεται χωρίς την έγκριση της Αυτοκέφαλης Εκκλησίας της Ελλάδας και της Μεγάλης του Χριστού Εκκλησίας στην Κωνσταντινούπολη».

2. Για τη διευκόλυνση της ανάγνωσης του άρθρου 3 του Συντάγματος είναι απαραίτητη η εννοιολογική αποσαφήνιση ορισμένων βασικών του όρων. Οι όροι αυτοί είναι: «Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία του Χριστού» (βλ. παρακάτω 3), «Εκκλησία» (βλ. παρακάτω 4), «αυτοκέφαλος» (βλ. παρακάτω 5), «εκκλησιαστικό καθεστώς» (βλ. παρακάτω 6). Κρίνεται, τέλος, σκόπιμο να εκτεθεί εδώ το ζήτημα της συνταγματικής ισχύος των ιερών κανόνων που αναφέρονται στο άρθρο 3 του Συντάγματος (βλ. παρακάτω 7).

3. Η Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία του Χριστού, όπως σταδιακά ονομάστηκε μετά το σχίσμα του 1054, είναι η επικρατούσα στην Ελλάδα θρησκεία. Η ιστορία της συνταγματικής αναγόρευσης της Ορθόδοξης Χριστιανικής θρησκείας σε επικρατούσα ανατρέχει στη Νομική Διάταξη της Ανατολικής Χέρσου Ελλάδος (1821). Έκτοτε, τόσο τα επαναστατικά όσο και όλα τα Συντάγματα του ελεύθερου ελληνικού κράτους περιλαμβάνουν αντίστοιχες διατάξεις. Ο εθνικός και θρησκευτικός ρόλος, που διαδραμάτισε το Οικουμενικό Πατριαρχείο κατά τους αιώνες της οθωμανικής κατοχής, και η συμμετοχή της Εκκλησίας στον εθνικοαπελευθερωτικό αγώνα αποτέλεσαν τις ιστορικές αιτίες της τιμητικής αυτής διάκρισης που επιφύλαξαν στην Ορθόδοξη Χριστιανική Θρησκεία οι συντάκτες των τοπικών αλλά και των επαναστατικών Συνταγμάτων. Η διατήρησή της, όμως, σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα που ακολούθησαν, οφείλεται τόσο στο γεγονός της *συντριπτικής αριθμητικής υπεροχής των ομολογούντων την ορθόδοξη χριστιανική πίστη* ανάμεσα στους Έλληνες πολίτες αλλά και στον *ιδεολογικό ρόλο* που διαδραματίζει η ελληνική Εκκλησία στο πλαίσιο του ελληνικού αστικού κράτους. Κατοχυρώθηκε έτσι συνταγματικά η *υποχρέωση* (Συντάγματα 1844, 1864-11, 1952) ή η *δυνατότητα* (Συντάγματα 1927 και 1952) του κοινού νομοθέτη να θεσπίσει προνόμια υπέρ της Ορθόδοξης

Εκκλησίας της Ελλάδας, βοηθώντας την έτσι να θεμελιώσει και να προασπίσει τη δεσπόζουσα θέση της σε σχέση με τους φορείς άλλων γνωστών θρησκειών.

4. Για την έννοια «Εκκλησία» έγινε λόγος παραπάνω (§ 25, ΙΙΙ, 2). Εδώ προσθέτουμε μια παρατήρηση σε άμεση συνάρτηση με το κείμενο του άρθρου 3 § 1. Ο όρος *Εκκλησία* είναι αμφίσημος ακόμη και στο συνταγματικό κείμενο. Δηλώνει τόσο το σύνολο των φυσικών προσώπων, που ομολογούν ένα χριστιανικό θρησκευτικό δόγμα, όσο και τα νομικά πρόσωπα, που συγκροτούν την οργανωτική του έκφραση. Ο όρος «Θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού» δηλώνει την πνευματική και μεταφυσική πλευρά της επικρατούσας στην Ελλάδα θρησκείας, ενώ ο όρος «Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας» αποδίδει τη νομική και οργανωτική της έκφραση, που συγκροτείται από τα νομικά πρόσωπα που ασκούν τη διοίκησή της, την τέλεση της λατρείας της, τη διαχείριση της περιουσίας της και, βέβαια, την «αυθεντική» ερμηνεία και κωδικοποίηση του δόγματός της.

[Για τη διαδικασία μετάβασης από τη χριστιανική εκδοχή της πνευματικής Εκκλησίας προς την οργανωμένη Εκκλησία, βλ. Α. ΒΑΜΒΕΤΣΟΣ, ό.π., § 25, σ. 42 επ.]

5. Η έννοια της *αυτοκεφαλίας*, κατά το άρθρο 3 § 1 εδ. γ, δεν ενδιαφέρει άμεσα τη νομική σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας. Σημαίνει τη *διοικητική ανεξαρτησία* της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδας *έναντι άλλων (ορθόδοξων) Εκκλησιών*. Έμμεσα βέβαια ο κανόνας αυτός, μαζί με άλλους, συμπροσδιορίζει τη σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας, στο μέτρο που το Σύνταγμα, ως *κρατικός νόμος* δεν επιτρέπει στην Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας να καταργήσει την αυτοκεφαλία και να υπαχθεί σε άλλη Εκκλησία ή να ενωθεί με άλλη ορθόδοξη Εκκλησία. Η Ορθόδοξη Εκκλησία της Ελλάδας αυτονομήθηκε διοικητικά από τη Μεγάλη Εκκλησία της Κωνσταντινούπολης (Οικουμενικό Πατριαρχείο) το 1833. Η αυτονόμηση αυτή υπήρξε αποτέλεσμα μονομερών ενεργειών από πλευράς ελληνικού κράτους (βασιλικό διάταγμα της 23ης Ιουλίου 1833), ενώ το Οικουμενικό Πατριαρχείο χορήγησε το «*αυτοκέφαλο*» στην ελληνική Εκκλησία, μετά από σχετική της έκκληση το 1850, με τον *Πατριαρχικό και Συνοδικό Τόμο του 1850*, «περί της εν Ελλάδι Ορθοδόξου Εκκλησίας», από την οποία παρατίθεται εδώ χαρακτηριστικό απόσπασμα:

«Επί ταύτη τη βάσει ανέκαθεν η του Χριστού Εκκλησία, ήτοι αι σεπταί Οικουμενικάί Σύνοδοι, ως γε προς την του βιωτικού πολιτεύματος καιρι-

κήν χρειάν αφορώσαι, ή εχώρισαν, ή συνήψαν επαρχίας εκκλησιαστικάς και ή άλλοις υπέταξαν, ή αυτοκεφάλους ανέδειξαν αυτάς, της εν τη πίστει και εν τη εκκλησιαστική κανονική τάξει ενότητος αλωβήτου διαμενούσης. Εκεί τοίνυν και τινες των υπό την εκκλησιαστικήν κυριαρχίαν του Πατριαρχικού, Αποστολικού, Οικουμενικού θρόνου της Κωνσταντινουπόλεως αγιώτατοι Μητροπόλεις, και Αρχιεπισκοπαί, και Επισκοπαί, αι απαρτίζουσαι σήμερον το θεόσωστον και θεοστήρικτον Βασίλειον της Ελλάδος, δια καιρικής περιπετείας, καίπερ διατηρούσαι τη του Θεού χάριτι, την της πίστεως ενότητα, απελείφθησαν όμως επί τινα καιρόν της εκκλησιαστικής και κανονικής σχέσεώς τε και συναφείας προς τε την Ορθόδοξων αυτών Μητέρα, την εν Κωνσταντινουπόλει Μεγάλην Εκκλησίαν, εξ ης ήρτηντο, και δη και προ πάσας τας λοιπάς Ορθόδοξους του Χριστού Εκκλησίας· ημείς οι δια της χάριτος του Παναγίου Πνεύματος συνελθόντες εν πλήρει Συνόδω προς καταρτισμόν της κανονικής ενότητος της εν Ελλάδι Εκκλησίας μετά των λοιπών Ορθόδοξων Εκκλησιών, ακούσαντες δια των επισήμων γραμμάτων, των επισταλέντων ημιν παρά του ευσεβούς Υπουργείου του Θεοσώστου Κράτους της Ελλάδος, την τε περί τούτου αίτησιν του εκεί σύμπαντος ευλαβεστάτου Κλήρου, και την συντρέχουσαν επιθυμίαν παντός του Ορθόδοξου Ελληνικού Λαού, των εν Αγίω Πνεύματι τέκνων ημών αγαπητών και περιποθήτων, συνιδόντες δε και την χρειάν της κατ' εκείνον το νεοσύστατον Κράτος διακονίας της πίστεως, και της εκκλησιαστικής οικονομίας της ενότητος, και συσκεψάμενοι, όπως η τε αγία ημών Πίστις διατηρηθή εσαεί αλώβητος, και οι κανόνες των θείων Πατέρων απαραβίαστοι και απαρασάλευτοι, ώστε είναι πάντας ημάς, ως εν τη αυτή πίστει, ούτω και εν τη αυτή οικονομία της ενότητος, και κλήματα αδιάσπαστα της θείας αμπέλου, ωρίσαμεν τη δυνάμει του Παναγίου και Τελεταρχικού Πνεύματος, δια του παρόντος ΣΥΝΟΔΙΚΟΥ ΤΟΜΟΥ, ίνα η εν τω Βασιλείω της Ελλάδος Ορθόδοξος Εκκλησία, Αρχηγόν έχουσα και κεφαλήν, ως και πάσα η Καθολική και Ορθόδοξος Εκκλησία, τον Κύριον και Θεόν και Σωτήρα ημών Ιησούν Χριστόν, υπάρχη του λοιπού κανονικώς αυτοκεφάλου, υπερτάτην εκκλησιαστικήν αρχήν γνωρίζουσα Σύνοδον διαρκή, συνισταμένην εξ Αρχιερέων, προσκαλουμένων αλληλοδιαδόχως κατά τα πρεσβεία της χειροτονίας, Πρόεδρον έχουσαν τον κατά καιρόν Ιερώτατον Μητροπολίτην Αθηνών και διοικούσαν τα της Εκκλησίας κατά τους θείους και ιερούς κανόνας ελευθέως και ακαλύτως από πάσης κοσμικής επεμβάσεως».

Πάντως πρέπει να επισημανθεί ότι ο όρος «Αυτοκέφαλος Εκκλησία της Ελλάδος» δεν αποδίδει ακριβώς τη σύνθεση της Εκκλησίας της Ελλάδας. Αυτό συμβαίνει διότι, με την *Πατριαρχική και Συνοδική Πράξη του 1928*,

στην Αυτοκέφαλο Εκκλησία της Ελλάδας (Μητροπόλεις Πελοποννήσου, Στερεάς Ελλάδας, Κυκλάδων, Θεσσαλίας κ.λπ.) ανετέθη η *διοίκηση* των Μητροπόλεων των Νέων Χωρών (Μακεδονίας, Δυτικής Θράκης, Νήσων Αρχιπελάγους κ.λπ.), «...τηρουμένου του επί των Επαρχιών τούτων ανωτάτου κανονικού δικαιώματος του Αγιωτάτου Πατριαρχικού Οικουμενικού Θρόνου...» (Πατριαρχική και Συνοδική Πράξις του 1928 «περί της διοικήσεως των Ιερών Μητροπόλεων των Νέων Χωρών»).

[Μια ενδιαφέρουσα κριτική αποτίμηση του διατάγματος του 1833 και του Συνοδικού Τόμου του Πατριαρχείου του 1850 προσφέρει ο Ν. ΖΑΧΑΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Σχέσεις*, σ. 45 επ.]

6. Η § 2, τέλος, του άρθρου 3 του Συντάγματος, κάνοντας λόγο για το «*εκκλησιαστικό καθεστώς*» ορισμένων περιοχών του Κράτους, αναφέρεται στο Άγιον Όρος και στις Εκκλησίες της Κρήτης και των Δωδεκανήσων. Το Άγιον Όρος αποτελεί αυτοδιοίκητο τμήμα του ελληνικού Κράτους, το οποίο από πνευματική άποψη «...διατελεί υπό την άμεση δικαιοδοσία του Οικουμενικού Πατριαρχείου» (άρθρο 105 § 1 εδ. β) ενώ οι Εκκλησίες της Κρήτης και των Δωδεκανήσων υπάγονται στο Οικουμενικό Πατριαρχείο.

7. Σημαντικό είναι το ερώτημα, ποια είναι η έννοια των «*ιερών αποστολικών και συνοδικών κανόνων και των ιερών παραδόσεων*», που οφείλει κατά το άρθρο 3 § 1 εδ. β να τηρεί απαρασάλευτα η Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία του Χριστού;

α) Η συνταγματική αυτή αρχή παρέχει μια διττή εγγύηση. Εγγυάται στην Εκκλησία το *δικαίωμα* της ανεμπόδιστης από το κράτος τήρησης των ιερών αποστολικών και συνοδικών κανόνων και ιερών παραδόσεων, αλλά ταυτόχρονα κατοχυρώνονται αυτοί οι κανόνες έναντι της ίδιας της Εκκλησίας (ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Religionsfreiheit*, σ. 234).

β) Η ερμηνεία της συνταγματικής αυτής αρχής δίχασε την επιστήμη. Τέθηκε δηλαδή το ερώτημα, εάν η συνταγματική προστασία περιλαμβάνει μόνο τους *δογματικούς κανόνες*, εκείνους δηλαδή που αναφέρονται στο *ουσιαστικό περιεχόμενο* της ορθόδοξης χριστιανικής διδασκαλίας, ή επεκτείνεται και στους *διοικητικούς*. (Βλ. εκτενή ανάλυση στους ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, *Religionsfreiheit*, σ. 234 επ. και ΡΗ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 89 επ., Α. ΜΑΡΙΝΟΣ, *Ιεροί Κανόνες*, σ. 522 επ., ο ίδιος, *Νομιμότης*, σ. 22 επ., Χ. ΦΡΑΓΚΙΣΤΑΣ, σ. 1183 επ., Ν. ΡΩΤΗΣ, σ. 428 επ.). Το ελληνικό κράτος διεκδικούσε την εξουσία παρέμβασης (θέσπισης, κατάργησης, μεταβολής και δικαστικού ελέγχου) στους διοικητικούς κανόνες της Εκκλησίας, ενώ

η τελευταία θεωρούσε τη διάκριση σε δογματικούς και διοικητικούς κανόνες ανέφικτη και εκτός νοήματος της συνταγματικής διάταξης του άρθρου 3 § 1 εδ. β.

γ) Η θεωρία και η νομολογία, έως το 1930, εμφανίστηκαν να συγκλίνουν περισσότερο με την άποψη της Εκκλησίας και να μη δέχονται τη διάκριση μεταξύ δογματικών και διοικητικών κανόνων (βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται*, ό.π., § 25, σ. 106 επ.). Σημαντική είναι η απόφαση του Αρείου Πάγου 15/1909 που δέχεται την άποψη της Εκκλησίας. Το 1924 επιφανείς Έλληνες νομικοί, οι Κ. Ρακτιβάν, Δ. Παπούλιας, Δ. Δίγκας, Ν. Ν. Σαρίπολος, και Κ. Ράλλης (βλ. «Γνωμοδότησις», *Θέμις* ΔΕ', 1924, σ. 332-335) διατύπωσαν την άποψη ότι «κατά την κρατήσασαν παρ' ημίν ερμηνείαν» το Σύνταγμα κατοχυρώνει την απαρασάλευτη τήρηση των ιερών αποστολικών και συνοδικών κανόνων, είτε αφορούν το δόγμα είτε αφορούν τη διοίκηση της Εκκλησίας.

δ) Οριστικοποίηση της αντίθετης με την Εκκλησία άποψης στη νομική ζωή αποτελεί η απόφαση 139/1930 του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το δικαστήριο, με την εισήγηση του Συμβούλου Στ. Παπαντωνάκη (το κείμενο της εισήγησης: *Θέμις* ΜΑ', 1930, σ. 755-761), δέχεται πλέον τη διάκριση μεταξύ δογματικών και διοικητικών κανόνων περιορίζοντας τη συνταγματική κατοχύρωση του μη μεταβλητού μόνο στους πρώτους. Καίρια, νομίζουμε, είναι η κεντρική σκέψη του δικαστηρίου, με την οποία λύνει το ζήτημα. Δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η συνταγματική εγγύηση επεκτείνεται και στους κανόνες που αφορούν αποκλειστικώς διοικητικά ζητήματα, «άτινα ου μόνον δεν δύνανται να έχωσι την εσωτερικήν σημασίαν των δογματικών, αλλά και ως εκ της φύσεως αυτών ρυθμίζονται, ως επί το πολύ, συμφώνως προς τας ανάγκας και περιστάσεις της κοινωνίας, υφιστάμενα και την εκ της διαδρομής του χρόνου και των νεωτέρων αντιλήψεων επίδρασιν, ώστε οι τοιοῦτοι κανόνες να είναι κατ' ανάγκην μεταβλητοί, προς το κοινόν συμφέρον της τε Εκκλησίας και της Πολιτείας, δεν θα ήτο δε ορθόν ουδέ σκόπιμον να κατοχυρωθῆ το αναλλοίωτον αυτών συνταγματικῶς ουδέ προκύπτει τοιαύτη έννοια του άρθρου 1 του Συντάγματος» (βλ. την επιχειρηματολογία εναντίον της άποψης που *εὐλογα* επικράτησε στον Θ. ΤΣΑΤΣΟ, *Μελέται*, ό.π., § 25, σ. 108 και 114 επ. Βλ. τη συνολική εικόνα του προβλήματος με τη σχετική βιβλιογραφία στον Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗ, σ. 69 επ).

ε) Το ΣτΕ υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975/1986 αποφάσισε (Ολομ. 3178/1976, με εισήγηση του Α. Μαρίνου) για το όλο ζήτημα σε συνδυασμό με το δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας (άρθρο 13 §§ 1 και 2) τα εξής: «Εκ των προπαρατεθεισών διατάξεων» (άρθρα 3 § 1 εδ. β και 13 §§ 1 και 2) «...και ίδια της δευτέρας εξ αυτών, δι' ης κατοχυρούται

εν Ελλάδι το ατομικόν δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας και δια τους οπαδούς της επικρατούσης θρησκείας, απαγορευμένης ούτω πάσης ενεργείας της Πολιτείας δια της οποίας θα παρεβιάζετο η ελευθερία της θρησκευτικής των συνειδήσεως ή η ελευθερία της λατρείας των, σαφώς συναγεται ότι εν Ελλάδι κατοχυρούνται και οι την ιεράν ζωήν της Ορθοδόξου Εκκλησίας διέποντες Ιεροί Κανόνες και αι παραδόσεις. Ως εκρίθη δε ήδη (ΣτΕ 609-612/1967) η δια των ως άνω διατάξεων, και ιδία της δευτέρας εξ αυτών, συνταγματική κατοχύρωσις δεν δύναται να θεωρηθή επεκτεινομένη και επί των Κανόνων ή των Παραδόσεων των αναφερομένων εις ζητήματα διοικητικής αποκλειστικώς φύσεως, άτινα ου μονον δεν δύναται να έχωσιν την εσωτερικήν σημασίαν των δογματικών, αλλά και ως εκ της φύσεως αυτών, ρυθμίζονται, ως επί το πολύ, συμφώνως προς τας ανάγκας και περιστάσεις της κοινωνίας, υφιστάμενα και την εις της διαδρομής του χρόνου και των νεωτέρων αντιλήψεων επίδρασιν, ώστε οι εις τα ζητήματα ταύτα αναφερόμενοι κανόνες είναι κατ' ανάγκην μεταβλητοί προς το κοινόν συμφέρον της τε Εκκλησίας και της Πολιτείας, υποκείμενοι εις τροποποίησιν υπό του κοινού νομοθέτου, όστις όμως κατά το πνεύμα του άρθρου 3 § 1 του Συντάγματος δεν δύναται δια τον Καταστατικόν Χάρτην της Εκκλησίας να χωρήση και μέχρι θεμελιώδους μεταβολής διοικητικών θεσμών καθιερωμένων παγίως από μακρού εντός της ορθοδόξου Εκκλησίας».

8. Μετά από μια πρώτη εννοιολογική αποσαφήνιση, επιχειρείται στη συνέχεια η ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 3 του Συντάγματος. Η προσπάθεια, όμως, υπαγωγής ενός καθεστώτος σχέσεων *Εκκλησίας και Πολιτείας* σε ένα σύστημα διαμορφωμένο από την επιστήμη πρέπει να γίνεται με επίγνωση των *περιορισμένων δυνατοτήτων της επιστήμης*. Είναι έργο επιστημονικά δύσκολο, αν όχι ακατόρθωτο, η κατασκευή συστημάτων σχέσεων που να έχουν τη δυνατότητα να περιλαμβάνουν εξαντλητικά το σύνολο των δικαιικών και εμπειρικών δεδομένων που ενυπάρχουν σε μια συγκεκριμένη ιστορικός μορφή σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας. Με αυτή την επίγνωση και με το δεδομένο ότι οι εκτιμήσεις που εδώ θα διατυπωθούν στηρίζονται αποκλειστικώς σε δευτερογενές υλικό, θα επιχειρηθεί η κατάταξη του καθεστώτος σχέσεων Πολιτείας και Εκκλησίας στη χώρα μας α) υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα (παρακάτω IV) και β) υπό την ισχύ του Συντάγματος 1975/1986 (παρακάτω V).

IV. Στιγμές από την ιστορική εξέλιξη της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας

1. Τα επαναστατικά Συντάγματα (Επιδαύρου, Άστρους, Τροιζήνας), δεν εμπεριείχαν διατάξεις ρυθμιστικές των σχέσεων Πολιτείας και Εκκλησίας. Κατοχυρώνοντας τη θρησκευτική ελευθερία, όριζαν απλώς ότι επικρατούσα θρησκεία (Συντάγματα του 1822, 1823) ή θρησκεία της επικρατείας (Σύνταγμα του 1827) είναι η Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία. Στο μέτρο, όμως, που τη διοίκηση της Εκκλησίας ασκούσε η Κυβέρνηση (Υπουργείο Θρησκείας που μετονομάστηκε σε Υπουργείο Λατρείας), η δε παρέμβαση της κρατικής εξουσίας δεν άφηνε άθικτα και τα δογματικά-λατρευτικά θέματα (βλ. Α. ΧΡΙΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΣ, ό.π., § 25, σ. 66), οι συγκεκριμένες σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας κατατάσσονται στο *καισαροπαπικό* σύστημα.

2. Στο ίδιο σύστημα κατατάσσονται οι σχέσεις Πολιτείας και Εκκλησίας από το 1833 έως τη θέσπιση του Συντάγματος του 1844. Έντονα καισαροπαπικά στοιχεία εμπεριείχε ο πρώτος Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας, που θεσπίστηκε κατά την περίοδο της Αντιβασιλείας, με το β.δ. της 1ης Αυγούστου 1833 (Περί της ανεξαρτησίας της Εκκλησίας της Ελλάδος): επικεφαλής της διοίκησης της Εκκλησίας ήταν ο βασιλέας, ο οποίος διόριζε και τα πέντε μέλη της Ιεράς Συνόδου· οι αποφάσεις του εκκλησιαστικού αυτού οργάνου ήταν άκυρες, εάν λαμβάνονταν δίχως την παρουσία του διορισμένου από το βασιλιά *βασιλικού επιτρόπου* και δεν εκτελούνταν χωρίς την έγκριση της Κυβέρνησης. Το γεγονός, βέβαια, ότι με νόμο ρυθμιζόταν αυτή η παρέμβαση της εκτελεστικής εξουσίας σε θέματα της διοίκησης της Εκκλησίας, δεν αναιρούσε τον καισαροπαπικό χαρακτήρα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας. Το β.δ. της 1ης Αυγούστου 1833 προσέδωσε τυπική, απλώς, νομιμότητα στην αφαίρεση της διοίκησης των εκκλησιαστικών θεμάτων από την ίδια την Εκκλησία και στην ανάθεσή τους στο κράτος. Ούτε, όμως, και στο Σύνταγμα του 1844 θεσπίστηκαν διατάξεις που θα υποχρέωναν τον νομοθέτη να διαφοροποιήσει τις σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας.

3. Μερική υποχώρηση των καισαροπαπικών στοιχείων στη σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας εισήγαγε ο νέος Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας, που αποτελείτο από τους νόμους Σ, της 10ης Ιουλίου 1852, και ΣΑ, της 24ης Ιουλίου 1852: ο βασιλιάς δεν είναι πια η διοικητική κεφαλή της Εκκλησίας και η Ιερά Σύνοδος αποτελείται από επισκόπους που καλούν-

ται κατά τα πρεσβεία της ιεροσύνης. Οι σχέσεις, ωστόσο, που εγκαθίδρυε ο νέος Καταστατικός Χάρτης κινήθηκαν και πάλι στο πλαίσιο του *καισαροπαπικού* συστήματος, αφού οι αρχιεπίσκοποι και οι επίσκοποι επιλέγονταν από τον μονάρχη, οι δε πράξεις της Ιεράς Συνόδου των Αρχιερέων ήταν άκυρες, αν δεν προσυπογράφονταν από τον βασιλικό επίτροπο.

4. Η μεγάλη ιστορική στροφή στη ρύθμιση των σχέσεων Εκκλησίας-Πολιτείας συντελείται το 1923, με τον νέο Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας (ν.δ. της 31ης Δεκεμβρίου 1923). Δύο κυρίως είναι οι καινοτομίες που εισάγονται το 1923:

α) Η εισαγωγή του συνοδικού συστήματος διοίκησης της Εκκλησίας. Η διοίκησή της, δηλαδή, ανατίθεται πλέον στο σύνολο των Μητροπολιτών που συγκροτούν τη Σύνοδο της Ιεραρχίας. Το όργανο αυτό εκλέγει τους αρχιερείς.

β) Ο επίτροπος επικρατείας (ο παλιός βασιλικός επίτροπος), δεν έχει πλέον δικαίωμα αρνησικυρίας, αλλά απλώς πρέπει να προσκαλείται στις συνεδριάσεις της Συνόδου.

5. Με το ν.δ. της 31ης Δεκεμβρίου 1923, λοιπόν, εγκαινιάζονται οι νέες σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας που ανταποκρίνονται στα χαρακτηριστικά του συστήματος της *νόμω κρατούσης πολιτείας*. Στο πνεύμα αυτού του συστήματος θα κινηθούν όλοι οι επόμενοι καταστατικοί χάρτες της Εκκλησίας, ενώ στα Συντάγματα του 1927 και του 1952 (όπως και σε εκείνα του 1844, 1864/1911) τυποποιούνται απλώς οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας στο γενικό πλαίσιο του *πολιτειοκρατικού συστήματος* (ακριβώς επειδή σε αυτά γίνεται αναφορά στη διοίκηση της Εκκλησίας), χωρίς να προκρίνεται η μία ή η άλλη έκφασή του (για το Σύνταγμα του 1952 Α. ΣΒΩΛΟΣ/Γ. ΒΛΑΧΟΣ, ό.π., § 25, σ. 42 επ.). Οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας τυποποιούνται σε συνταγματικό κανόνα, με πρότυπο το σύστημα της νόμω κρατούσας πολιτείας, για πρώτη φορά με τα «συντάγματα» της δικτατορίας.

[Ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Σύστημα*, προσφέρει συνοπτικά μια σημαντική κριτική επανεξέταση τόσο της κρατούσας εννοιολογίας όσο και της ουσιαστικής αξιολόγησης της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας στην ιστορία της ελληνικής έννομης τάξης. Εκεί θα βρει ο μελετητής χρήσιμη και κριτικά επιλεγμένη ελληνική βιβλιογραφία που δίνει ακριβή εικόνα της σχετικής επιστημονικής συζήτησης. Ο συγγραφέας, αμφισβητεί τη χρησιμότητα αλλά και την εννοιολογική λειτουργία του όρου «νόμω κρατούσα πολιτεία», διότι, κατά τη γνώμη του, δεν διαφέρει από την «πολιτειοκρατία» και σημειώνει σχετικά, ότι στο πολιτειοκρατικό σύστημα η

αρμοδιότητα της πολιτείας («νόμω») ήταν θεμελιωμένη και δεν ασκείτο *manu militari*, αλλά πάντα μέσα στα πλαίσια της έννομης τάξης. Τη διαφωνία μας με την άποψη αυτή του Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΥ στηρίζουμε σε δύο σκέψεις: α) οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας που κατατάσσονται στο σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας υπάγονται, γενικά, στο πολιτειοκρατικό σύστημα, η δε διαφορά τους έχει σχέση με τη δεύτερη εκδοχή του πολιτειοκρατικού συστήματος, που είναι ο καισαροπαπισμός. Από *περιγραφικής-οντολογικής* απόψεως, δηλαδή, η αυτοτέλεια του συστήματος της νόμω κρατούσης πολιτείας, σύμφωνα με την ταξινόμηση που εδώ επιχειρείται, νοείται μόνο σε συνάρτηση με το είδος εκείνο των σχέσεων Εκκλησίας και κράτους, όπου το κράτος επεμβαίνει κυριαρχικά στα θέματα της Εκκλησίας· β) η αποδοχή, επίσης, της εννοιολογικής διαφοράς μεταξύ *πολιτειοκρατίας* και *νόμω κρατούσης πολιτείας* είναι και *θέση ερμηνευτική* και επομένως η αποδοχή της, ως *νοηματικού στοιχείου* της σχετικής θέσης του Συντάγματος, ενθαρρύνει τις ερμηνείες που φιλελευθεροποιούν την σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας και συμβάλλουν έτσι προς την κατεύθυνση μιας θρησκευτικά ουδέτερης Πολιτείας.]

6. Η δικαιική ρύθμιση των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας με βάση το σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας μετά το 1923 δεν εμπόδισε βέβαια τις καισαροπαπικού χαρακτήρα παρεμβάσεις, από τη μεριά του ελληνικού κράτους, που ήταν άλλωστε εθισμένο επί έναν περίπου αιώνα στην πρακτική αυτή. Αν και ήδη από το 1923 *θεσπίστηκε* το σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας, η τελική αξιολόγηση της επικράτησής του προϋποθέτει την έρευνα της συνδρομής των αναγκαίων για την πραγμάτωσή του προϋποθέσεων. Γι' αυτό πρέπει να τονισθεί πως η εφαρμογή στην πράξη του, δικαιικά θεσπισμένου, συστήματος της νόμω κρατούσης πολιτείας *εξαρτάται από την τήρηση της αρχής του κράτους δικαίου από τη μεριά της κρατικής εξουσίας.*

[Ακραία στιγμή αντίφασης μεταξύ ισχύοντος συστήματος και εφαρμοζόμενης πρακτικής είναι η περίοδος της δικτατορίας, 1967-1974, όπου, ενώ το δικαιικό πλαίσιο («Σύνταγμα» και Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας) καθόριζε τις σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας με πρότυπο το σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας, στην πράξη εφαρμόστηκε ο πιο αυταρχικός καισαροπαπισμός —λ.χ. η παρέμβαση της ΚΥΠ στη συνεδρίαση της Ιεράς Συνόδου της 8ης Οκτωβρίου 1974 με θέμα την εκλογή επισκόπων—.]

V. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας κατά το Σύνταγμα 1975/1986

1. Κατά το ισχύον Σύνταγμα, οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας ανταποκρίνονται στη λογική και τη φιλοσοφία του συστήματος της *νόμω κρατούσης πολιτείας*. Αυτό στηρίζεται στις εξής σκέψεις:

α) Οι σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας είναι σχέσεις *συνταγματικά τυποποιημένες* (άρθρα 3, 13, 72 § 1), άρα είναι σχέσεις πρώτιστα *νομικές* και επομένως «υπάγονται σε μια ρύθμιση που είναι αναπόφευκτα και εξ ορισμού “πολιτειοκρατική” με την πιο ευρεία έννοια του όρου, στο μέτρο που το Σύνταγμα ως προϊόν της συντακτικής εξουσίας είναι προϊόν της κρατικής εξουσίας στην πιο απόλυτη νομική της εκδήλωση· στη θέσπιση ή στην αναθεώρηση αυτού του ίδιου του Συντάγματος» (ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 90). Η δικαιοκρατική εκδοχή αυτής της νομικής σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας είναι η αρχή της νόμω κρατούσης πολιτείας.

β) Η αρχή της νόμω κρατούσης πολιτείας, όμως, προκύπτει ειδικότερα και από το άρθρο 3 § 1 εδ. γ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή η *Ιερά Σύνοδος των Αρχιερέων*, που αποτελείται μόνο από τους *εν ενεργεία* Αρχιερείς είναι το ανώτατο διοικητικό όργανο της Εκκλησίας. Έτσι, ο συνταγματικός νομοθέτης απέκλεισε τη δυνατότητα διαφορετικής σύνθεσης του οργάνου αυτού, λ.χ. της αριστίνδην Συνόδου. (Για τη σημασία αυτής της νέας συνταγματικής ρύθμισης βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, σ. 1033). Τα ανώτατα αυτά διοικητικά όργανα της Εκκλησίας, ακόμη κι αν προβλέπονται από το κανονικό δίκαιο, οφείλουν τη νομική τους υπόσταση στο *Σύνταγμα*.

[Ο όρος «κανονικό δίκαιο» περιλαμβάνει τους «καθαρά εκκλησιαστικής προελεύσεως κανόνες δικαίου, δηλαδή όσους περιέχονται στην Αγία Γραφή, στην Ιερή Παράδοση, στους ιερούς κανόνες, στις κανονικές διατάξεις κ.λπ.» (ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ, ό.π., § 25, σ. 33.)

γ) Στην ίδια διάταξη ο συνταγματικός νομοθέτης όρισε επίσης, ότι από την *Ιερά Σύνοδο των Αρχιερέων* θα προέρχεται και η *Διαρκής Ιερά Σύνοδος*, που συγκροτείται ως όργανο όπως ορίζει ο Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας. Για τον αποκλεισμό των αριστίνδην Διαρκών Ιερών Συνόδων έγινε στο άρθρο 3 § 1 εδ. γ και η επίκληση του Πατριαρχικού Τόμου του 1850 και της Συνοδικής Πράξης του 1928 (βλ. ΣτΕ, Ολομ., 3178/1976 και 545/1978). Το Σύνταγμα, δηλαδή, δεν επιτρέπει την παρέμβαση κρατικών οργάνων στη διοίκηση της Εκκλησίας (όπως, λ.χ., πριν το 1923, του βασι-

λιά, του βασιλικού επιτρόπου ή του επιτρόπου επικρατείας). Η ειδικότερη συγκρότηση της Διαρκούς Ιεράς Συνόδου δεν καθορίζεται από το Σύνταγμα, αλλά από τον Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας, ο οποίος, θεσπίζεται με νόμο που ψηφίζεται από την ολομέλεια της Βουλής (τον ισχύοντα σήμερα Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας αποτελεί ο Ν. 590/77).

δ) Η συνταγματική υποχρέωση της Βουλής, κατά το άρθρο 72 § 1, να θεσπίζει τον Καταστατικό Χάρτη της Εκκλησίας και να διασφαλίζει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοδιοίκηση της Εκκλησίας διασφαλίζει νομικά την Εκκλησία από κάθε καισαροπαπικού χαρακτήρα κρατική παρέμβαση στη διοίκησή της.

ε) Κατά τον ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟ (σ. 87), επιπλέον επιχείρημα υπέρ της άποψης, πως το Σύνταγμα ανταποκρίνεται στη λογική και στη φιλοσοφία του συστήματος της νόμου κρατούσης πολιτείας, προσφέρει το άρθρο 105 § 3, κατά το οποίο ο Καταστατικός Χάρτης του Αγίου Όρους επικυρώνεται (και) από τη Βουλή των Ελλήνων, προφανώς βέβαια με τυπικό νόμο. Αν, όμως, δεν υπήρχε το άρθρο 72 § 1 δεν θα μπορούσε να στηριχθεί η γενική αρμοδιότητα του νομοθέτη για τα θέματα του άρθρου 3 στην πολύ ειδική διάταξη του άρθρου 105 § 3. Άλλωστε, η ratio του άρθρου 105 § 3 είναι μεταξύ άλλων, και η διασφάλιση των κυριαρχικών δικαιωμάτων της ελληνικής πολιτείας στο έδαφος του Αγίου Όρους: δεν νομίζω, λοιπόν, πως μπορεί —ούτε καν θεματικά— να συνδεθεί με το άρθρο 72 § 1 και να λειτουργήσει ως στοιχείο αξιολόγησης των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας.

2. Έχει τεθεί στην επιστήμη το ενδιαφέρον ζήτημα, εάν με τυπικό νόμο μπορεί να θεσπισθεί ο χωρισμός Εκκλησίας και Πολιτείας (βλ. Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Χωρισμός*, σ. 105 επ.). Σωστά υποστηρίζει ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σ. 92 επ.) πως η αυτοδιοίκηση της Εκκλησίας, με βάση την εξαντλητική δικαική (συνταγματική και κοινή νομοθετική) ρύθμιση των σχέσεών της με την πολιτεία, αποκλείει στον κοινό νομοθέτη τη δυνατότητα να επιλέξει ένα σύστημα χωρισμού Εκκλησίας και Πολιτείας. Το ερμηνευτικό αυτό συμπέρασμα ενδυναμώνει και η ιστορική ερμηνεία του άρθρου 3 § 1: από τα Πρακτικά της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής προκύπτει πως όχι μόνο αποκλείστηκε ρητά η επιλογή της συνταγματικής κατοχύρωσης του χωρισμού της Εκκλησίας από την Πολιτεία (βλ. *Πρακτικά*, ΙΙΙ, σ. 405 επ.), αλλά απορρίφθηκε και το ενδεχόμενο να ανατεθεί στην ίδια την Εκκλησία η αρμοδιότητα να θεσπίζει τον Καταστατικό της Χάρτη, διότι έτσι θα ήταν δυνατόν να υπάρξει χωρισμός της από την Πολιτεία. (Αντίθετη άποψη υποστηρίζει ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Χωρισμός*, σ. 105 επ.)

3. Αντανάκλαση των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας αποτελούν τα *προνόμια* που απολάμβανε η Εκκλησία στην Ελλάδα, υπό το καθεστώς του καισαροπαπισμού (είτε αυτό κατοχυρωνόταν νομικά είτε ίσχυε στην πράξη). Η Εκκλησία απολάμβανε περισσότερα προνόμια, προφανώς ως αντάλλαγμα για την απώλεια της διοικητικής της ανεξαρτησίας. Το ισχύον Σύνταγμα, καθορίζοντας τις σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας με βάση τις αρχές του συστήματος της νόμου κρατούσης Πολιτείας, *περιορίσε την έκταση των προνομίων της Εκκλησίας*, διαφοροποιούμενο από το Σύνταγμα του 1952. Έτσι:

α) Κατά το Σύνταγμα του 1952 ο κληρονομικός αρχηγός του κράτους, ο διάδοχος, ο επίτροπος του ανήλικου βασιλιά και ο αντιβασιλέας *έπρεπε να ανήκουν στο ανατολικό ορθόδοξο δόγμα* (άρθρα 47, 51, 52 Συντάγματος του 1952). Αντίθετα, κατά την πειστική επιχειρηματολογία του ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΥ (σ. 56), αυτή η προϋπόθεση δεν ισχύει για τον αιρετό αρχηγό του κράτους κατά το ισχύον Σύνταγμα, διότι έρχεται σε σύγχρουση με τα άρθρα 4 και 13 § 1.

β) Κατά το άρθρο 43 § 2 του Συντάγματος του 1952, ο αρχηγός του κράτους *ορκιζόταν να προστατεύει* την επικρατούσα θρησκεία των Ελλήνων, τον δε όρκο του *έδινε ενώπιον της Ιεράς Συνόδου*. Κατά το ισχύον Σύνταγμα, άρθρο 33 § 2 ο όρκος του Προέδρου της Δημοκρατίας, *δίνεται ενώπιον της Βουλής* και δεν περιλαμβάνει τη φράση περί προστασίας της επικρατούσας θρησκείας.

γ) Σύμφωνα με το άρθρο 1 του Συντάγματος του 1952 ο προσηλυτισμός *απαγορευόταν μόνο κατά της επικρατούσας θρησκείας*, ενώ κατά το ισχύον Σύνταγμα (άρθρο 13 § 2 εδ. γ) *απαγορεύεται κατά οποιασδήποτε (γνωστής) θρησκείας*.

δ) Κατά το άρθρο 16 § 2 του Συντάγματος του 1952, ιδεολογικός προσανατολισμός της μέσης και στοιχειώδους εκπαίδευσης ήταν ο «ελληνοχριστιανικός πολιτισμός», φράση που, έτσι, δεν επαναλαμβάνεται στο ισχύον Σύνταγμα.

ε) Σύμφωνα με το άρθρο 14 § 2 του Συντάγματος του 1952, η *κατάσχεση εφημερίδων* και εντύπων επιτρεπόταν και «ένεκα προσβολής κατά της Χριστιανικής Θρησκείας». Σύμφωνα με το άρθρο 14 § 3 εδ. β του ισχύοντος Συντάγματος, επιτρέπεται «για προσβολή της χριστιανικής και κάθε άλλης γνωστής θρησκείας».

4. Οι καινοτομίες αυτές έδωσαν το έναυσμα να γίνεται λόγος για «τάση αποδέσμευσης» της Εκκλησίας από την Πολιτεία (βλ. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ/Κ. ΒΑΒΟΥΣΚΟΣ, σ. 1036) ή και για χαλάρωση των σχέσεων» (βλ. ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ,

ό.π., § 25, σ. 91 επ, και 96). Οι αξιολογήσεις αυτές είναι κατ' αρχήν εύλογες αλλά μόνο στο μέτρο που συνιστούν αξιολόγηση του νέου καθεστώτος «περισσότερης ισότητας» μεταξύ της επικρατούσας και των άλλων γνωστών θρησκειών, δηλαδή με την έννοια «της ολοκλήρωσης της θρησκευτικής ελευθερίας» (έτσι ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, σ. 88). Οι καινοτομίες όμως αυτές δεν αρκούν για να στηρίξουν την άποψη, πως απομακρυνθήκαμε από το σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας. Σωστά, άλλωστε, επισημαίνει σχετικά ο ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ (σ. 86), ότι για πρώτη φορά σε συνταγματικό κείμενο υπάρχουν οι ρητές διατάξεις του άρθρου 72 § 1 που «θεμελιώνουν πέρα από κάθε αμφιβολία την αρμοδιότητα του κοινού νομοθέτη να ρυθμίζει τα θέματα του άρθρου 3», γεγονός που επιβεβαιώνει, μαζί με όσα παραπάνω αναπτύχθηκαν, τη ρύθμιση των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας με βάση το σύστημα της νόμω κρατούσης πολιτείας.

5. Με τον όρο «επικρατούσα» θρησκεία στο άρθρο 3 § 1 εδ. α (πρώτη φράση) δημιουργούνται προβλήματα στη λογική και ερμηνευτική ενότητα της συνολικής ρύθμισης που επιφυλάσσει το Σύνταγμα για τη θρησκευτική οργάνωση της κοινωνίας. Εάν θεωρήσουμε ότι *άξονες* της ρύθμισης αυτής είναι: α) η αρχή της νόμω κρατούσης πολιτείας με κατεύθυνση τη φιλελευθεροποίηση της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας, β) η αρχή της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης (άρθρο 13 § 1 εδ. α) και γ) η θρησκευτική ουδετερότητα της πολιτείας κατά την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων (άρθρο 13 § 1 εδ. β), τότε ποια μπορεί να είναι η *νομική συνέπεια* της διακήρυξης του άρθρου 3 § 1 εδ. α, ότι η θρησκεία της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού είναι *επικρατούσα*,

α) Ο χαρακτηρισμός «επικρατούσα» θα επέτρεπε, εάν μέναμε στη *γραμματική* ερμηνεία, την ενοϊκή *διαφοροποίηση* της ορθόδοξης χριστιανικής θρησκείας έναντι των άλλων «γνωστών θρησκειών». Μια τέτοια ερμηνεία φαίνεται *prima facie* να ενισχύεται από το συνδυασμό της με την *ιδιάζουσα νομική θέση* που, αναμφισβήτητα, το άρθρο 3 επιφύλαξε στην Ανατολική Ορθόδοξη *Εκκλησία*.

β) Δεν πρέπει, όμως, να διαφεύγει της προσοχής μας, ότι ο όρος «επικρατούσα θρησκεία» κρίθηκε από πλευράς θεωρίας ως αδόκιμος. Και εύλογα. Γι' αυτό και προτάθηκε ως ακριβέστερος ο όρος «επίσημη θρησκεία» (Έτσι, π.χ., με επιφυλάξεις, ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται*, ό.π., § 25, σ. 162, ανεπιφύλακτα ο ΑΜ. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, ό.π., σ. 608. Βλ. τη συνολική εικόνα του θέματος στο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Σύστημα*, σ. 338 επ., με πλούσια βιβλιογραφική ενημέρωση.) Ο όρος «επικρατούσα θρησκεία» εμπεριέχει

τον κίνδυνο, να θεωρηθεί πως στηρίζει το συμπέρασμα, ότι στην *προνομιακή* θέση της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας αντιστοιχεί και μία στο Σύνταγμα θεμελιωμένη προνομιακή μεταχείριση των *ομολογούντων το δόγμα* αυτής της Εκκλησίας. Εάν, όμως, ερμηνεύσουμε με τον τρόπο αυτό τον όρο «επικρατούσα θρησκεία» στο Σύνταγμα, θα μπορούσε να εκληφθεί σαν *συνταγματική επιφύλαξη* στο δικαίωμα της θρησκευτικής ελευθερίας (άρθρο 13 § 1) και θα δημιουργούσε στον κοινό νομοθέτη δυνατότητες διακρίσεων δυσμενών, για τις άλλες γνωστές θρησκείες και *ασυμβίβαστων* με την έννοια της ισότητας και της θρησκευτικής ελευθερίας (βλ. ρητά ΑΘ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Πρακτικά*, ΙΙΙ, σ. 416, με επιφυλάξεις ο Φ. ΣΠΥΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Σύστημα*, σ. 342).

γ) Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις δεχόμαστε, πως με τον όρο «επικρατούσα» θρησκεία το Σύνταγμα *δεν θεσπίζει προνόμιο υπέρ της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού*. Ο όρος αυτός έχει χαρακτήρα περισσότερο *διακηρυκτικό* του γεγονότος, ότι το σύνολο περίπου του πληθυσμού αποτελείται από ορθόδοξους χριστιανούς και ότι οι κρατικά οργανωμένοι εορτασμοί γίνονται στο πλαίσιο της ορθόδοξης χριστιανικής τελετουργίας (έτσι, ο ΤΗ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Religionsfreiheit*, ό.π., § 25, σ. 229, αλλά και τις παρατηρήσεις του ΡΗ. ΣΠΙΡΟΠΟΥΛΟΣ, *Kirche*, σ. 46-47. Με την άποψη του Θ. ΤΣΑΤΣΟΥ, σύμφωνος και ο ΣΠ. ΤΡΩΙΑΝΟΣ). Στη διακήρυξη αυτή στηρίζεται επίσης η δυνατότητα της κρατικής μισθοδοσίας του ορθόδοξου κλήρου, *χωρίς η ρύθμιση αυτή να αποτελεί αθέμιτη διαφοροποίηση σε σχέση με τον κλήρο άλλων δογμάτων*. Επιχειρήματα υπέρ αυτής της ερμηνείας αποτελούν δύο μεταβολές που επέφερε η συνταγματική μεταρρύθμιση του 1974: *πρώτον*, η κατάργηση της υποχρέωσης του αρχηγού του κράτους να προστατεύει την «επικρατούσα θρησκεία»· *δεύτερον*, η επέκταση της απαγόρευσης του προσηλυτισμού ακόμη και όταν στρέφεται όχι μόνο εναντίον της επικρατούσας θρησκείας αλλά και *εναντίον οποιασδήποτε γνωστής θρησκείας*. Με άλλα λόγια, όπως σωστά σημειώνει ο Χ. ΠΑΠΑΣΤΑΘΗΣ (σ. 65-66), η ειδική μεταχείριση που συνάγεται από το Σύνταγμα αφορά αποκλειστικά την *Εκκλησία* και όχι ατομικά τους πιστούς της (βλ. και παρακάτω VI).

δ) Νέο, νομίζουμε, επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι η χρήση του όρου «επικρατούσα θρησκεία» δεν θεμελιώνει προνόμιο *υπέρ των πιστών* της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού, αλλά απλώς δυνατότητα ειδικών ρυθμίσεων υπέρ της *Εκκλησίας*, προκύπτει και από μία *συστηματική ερμηνεία* της συνταγματικής ρύθμισης (βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, σ. 197 επ.). Η νέα συνταγματική ρύθμιση του όλου θέματος της θρησκευτικής δραστηριότητας (άρθρα 3 § 1, 13 §§ 1 έως 4) εμφανίζει μια αποφασιστική διάκριση

δύο αυτοτελών κύκλων νομικών προβλημάτων. Ο πρώτος κύκλος είναι η *νομική θέση των Εκκλησιών* που δρουν εντός της ελληνικής επικράτειας. Ο δεύτερος κύκλος είναι η *νομική θέση (κατοχύρωση) των πιστών των διαφόρων Εκκλησιών*. Σε αντίθεση με τα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα, στα οποία η διάκριση αυτών των δύο κύκλων δεν ήταν ορατή, το ισχύον Σύνταγμα *διακρίνει με σαφήνεια τους δύο αυτούς κύκλους θεμάτων*. Έτσι, η νομική θέση των Εκκλησιών ρυθμίζεται στο Μέρος Πρώτο, Τμήμα Β' υπό τον τίτλο «Σχέσεις Εκκλησίας και Πολιτείας» (άρθρο 3), ενώ η *νομική θέση των μελών των Εκκλησιών*, όπως και κάθε θρησκευόμενου, ρυθμίζεται στο Μέρος Δεύτερο, υπό τον τίτλο «Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα» (άρθρο 13).

αα) Ο πρώτος κύκλος θεμάτων, σύμφωνα με την παραπάνω διάκριση, ανάγεται στην *οργάνωση της Πολιτείας*, δηλαδή στην οργάνωση τόσο του κράτους όσο και ορισμένων μορφών κοινωνικής οργάνωσης που παράγει εξουσιαστικά αποτελέσματα (Εκκλησία, πολιτικά κόμματα, συνδικαλισμός κ.ά.). Ο δεύτερος κύκλος θεμάτων ανάγεται εξ ολοκλήρου στο πρόβλημα των *θεμελιωδών δικαιωμάτων*.

ββ) Αυτή η, από συστηματική άποψη, σοβαρή διαφορά της ρυθμιζόμενης ύλης, οφείλει να συγκαθορίζει την προσέγγιση των ειδικότερων ερμηνευτικών προβλημάτων που κάθε φορά ανακύπτουν. Έτσι, και η διάκριση μεταξύ της *επικρατούσας θρησκείας* και των *άλλων γνωστών θρησκειών* είναι διάκριση που επιτρέπει συνταγματικά θεμιτές διαφοροποιήσεις *μόνο στον πρώτο κύκλο θεμάτων, στον θεσμικό-οργανωτικό*, και δεν είναι δυνατόν να αναπαράγεται στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, εισάγοντας έτσι διαβαθμίσεις της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης και της συνακόλουθης ελευθερίας της λατρείας.

γγ) Η άποψη, ότι στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν μπορεί να αναπαραχθεί η διάκριση μεταξύ «επικρατούσας» και «άλλων γνωστών θρησκειών», ενισχύεται και από τον τρόπο ρύθμισης του *προσηλυτισμού*. Με τον όρο «προσηλυτισμός» *νοείται η προσπάθεια διείσδυσης, επιρροής και τελικά διαμόρφωσης της θρησκευτικής συνείδησης του ατόμου με απητηλά και δόλια μέσα*. Στα προϊσχύσαντα στην Ελλάδα Συντάγματα, πλην αυτού του 1927, η απαγόρευση του προσηλυτισμού είχε σκοπό να προστατεύσει την επικρατούσα θρησκεία. Έτσι στο πρώτο άρθρο των Συνταγμάτων που ίσχυσαν πριν το 1975 οριζόταν: «Η επικρατούσα θρησκεία εν Ελλάδι είναι η της Ανατολικής Ορθοδόξου του Χριστού Εκκλησίας· πάσα δε άλλη γνωστή θρησκεία είναι ελευθέρα και τα της λατρείας αυτής τελούνται ακωλύτως υπό την προστασίαν των νόμων, απαγορευομένου του προσηλυτισμού και πάσης άλλης επεμβάσεως κατά της επικρατούσης θρη-

σκείας». Το 1938 θεσπίστηκε ο Α.Ν.1363 (που τροποποιήθηκε το 1939 με τον Α.Ν.1672), με τον οποίον ο προσηλυτισμός έγινε ποινικό αδίκημα. Τα δικαστήρια εφήρμοσαν το νόμο αυτό *μόνο όταν ο προσηλυτισμός ή η απόπειρά του στρεφόταν εναντίον οπαδών της επικρατούσας θρησκείας*, ανεξάρτητα μάλιστα αν τα μέσα με τα οποία επιχειρείτο ήταν, ή όχι, απατηλά ή δόλια. Με το ισχύον Σύνταγμα η απαγόρευση του προσηλυτισμού έχει ως *αποκλειστικό πλέον σκοπό την προστασία του ατομικού δικαιώματος της θρησκευτικής ελευθερίας*. Γι' αυτό άλλωστε η σχετική με την απαγόρευση του προσηλυτισμού διάταξη δεν συμπεριλαμβάνεται πια στο άρθρο 3 του Συντάγματος, που αναφέρεται στην επικρατούσα θρησκεία, αλλά στο άρθρο 13 που προστατεύει την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης. (Βλ. Α. ΛΟΒΕΡΔΟΣ, *Προσηλυτισμός*, 1986.) Η αποδοχή της αντίθετης εκδοχής, ότι δηλαδή το Σύνταγμα επιτρέπει διαφοροποιήσεις στο πεδίο εγγύησης της ελευθερίας της θρησκευτικής συνείδησης ανάλογα με το κατά πόσον ο θρησκευόμενος είναι *πιστός της επικρατούσας ή μιας άλλης γνωστής θρησκείας*, οδηγεί στην καθολική αναίρεση του λογικού και ιστορικού πολιτικού νοήματος που έχει ή εγγύεται το ατομικό δικαίωμα του άρθρου 13. Ανάγκη προστασίας, άλλωστε, δεν έχουν κατά κύριο λόγο οι πιστοί της επικρατούσας θρησκείας, αλλά κατ' εξοχήν εκείνοι των θρησκευτικών μειονοτήτων.

6. Κατά τις συζητήσεις για το νέο, τότε, Σύνταγμα στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, ο συγγραφέας αυτού του βιβλίου είχε ζητήσει τον πλήρη χωρισμό Εκκλησίας και Πολιτείας, με το σκεπτικό, πως μία Εκκλησία δεν (πρέπει να) χρειάζεται τα δεκανίκια του νομοθέτη (βλ. *Πρακτικά*, ΙΙΙ, σ. 362). Και τούτο διότι είτε η Εκκλησία πείθει με τη διδασκαλία της, είτε δεν πείθει· εάν πείθει, τότε δεν χρειάζεται την προστασία της Πολιτείας. Εάν όμως δεν πείθει, τότε *δεν έχει πλέον λόγο ύπαρξης*. Από την αντίθετη ακριβώς ιδεολογικοπολιτική αφετηρία στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγει ο Α. ΜΑΡΙΝΟΣ (*Νομιμότης*). Σήμερα διαφοροποιούμαι από εκείνη την άποψη. Η Εκκλησία στην Ελλάδα είναι *μη νομιμοποιημένη* πηγή κοινωνικής και πολιτικής εξουσίας. Σε μια μελλοντική συνταγματική αναθεώρηση το θέμα της σχέσης Εκκλησίας και Πολιτείας πρέπει να αντιμετωπισθεί ως θέμα *προστασίας* τόσο της Πολιτείας, όσο και του θρησκευόμενου πολίτη *έναντι της Εκκλησίας*.

VI. Η συνταγματική προστασία των άλλων Εκκλησιών

1. Η συνταγματική εγγύηση της ελευθερίας σε κάθε «γνωστή» θρησκεία και στη λατρεία της (άρθρο 13 § 2 εδ. α και β) καθώς και η πρόβλεψη του άρθρου 13 § 3, κατά το οποίο 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, συνεπάγονται και την εκκλησιαστική ελευθερία και για τις άλλες (γνωστές) θρησκείες (βλ. Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *ό.π.*, § 25, σ. 21 και Δ. ΣΑΛΑΧΑΣ). Στο σημείο αυτό είναι σημαντική η τροποποίηση που επέφερε το νέο Σύνταγμα στο άρθρο 2 § 1 εδ. β του Συντάγματος του 1952, όπου δεν γινόταν λόγος για τους λειτουργούς όλων των γνωστών, αλλά όλων των αναγνωρισμένων θρησκειών. Η παλαιά διατύπωση θα επέτρεπε ερμηνείες δυσμενούς μεταχείρισης των άλλων Εκκλησιών. Το δικαίωμα των πιστών καθε γνωστής θρησκείας να συγκροτούν και να οργανώνουν τη δική τους Εκκλησία, εκτός του ότι είναι συνήθως προϋπόθεση της ανεμπόδιστης λατρείας, συνάγεται —για τους Έλληνες πολίτες— και από το δικαίωμα σύστασης ενώσεων, κατά το άρθρο 12 § 1.

2. Προϋπόθεση της προστασίας των άλλων Εκκλησιών είναι ότι ομολογούν θρησκεία γνωστή. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται, ότι τα εννοιολογικά στοιχεία της «γνωστής θρησκείας» είναι δύο (βλ. ΣτΕ 995/1970 Ολομ., 2105-2106/1975 Ολομ.):

α) Πρέπει η διδασκαλία της να διδάσκεται δημόσια, δηλαδή να μην είναι απόκρυφη.

β) Πρέπει η λατρεία της να είναι φανερή και όχι μυστική.

3. Από τις δύο αυτές προϋποθέσεις συνάγεται πως γνωστή είναι η θρησκεία, της οποίας η διδασκαλία και η λατρεία μπορούν να γίνουν γνωστές· δεν είναι γνωστή εκείνη η θρησκεία της οποίας η λατρεία και η διδασκαλία είναι, κατά ένα μέρος έστω, απόκρυφη, ακόμη κι αν αναγνωρίζεται από την κοινή συνείδηση και θεωρείται γι' αυτό «γνωστή» (Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, *Μελέται, ό.π.*, § 25, σ. 119). Εφ' όσον συντρέχουν αυτές οι προϋποθέσεις, δεν αίρεται ο χαρακτήρας της θρησκείας ως «γνωστής», ακόμη κι αν η θρησκεία αυτή είναι παλιά ή νέα, εάν προϋπήρχε του Συντάγματος, ή εάν ιδρύθηκε μεταγενεστέρως, ή εάν αποτελεί αίρεση άλλης γνωστής θρησκείας, εφ' όσον βέβαια και η αίρεση έχει τα δύο γνωρίσματα της γνωστής θρησκείας. Η συνταγματική εγγύηση (και) για τις Εκκλησίες που

ομολογούν γνωστή θρησκεία περιορίζεται στο μέτρο που οι πιστοί και οι Εκκλησίες τους —κατά το άρθρο 13 § 2 εδ. β και γ— δεν προσβάλλουν τη δημόσια τάξη και τα χρηστά ήθη και δεν ενεργούν προσηλυτισμό. Ο έλεγχος, βέβαια, αυτών των προϋποθέσεων δεν είναι δυνατός, εάν δεν πρόκειται περί θρησκείας *γνωστής*.

4. Η έννοια του όρου της μη προσβολής των χρηστών ηθών και της δημόσιας τάξης και της αποχής από ενέργεια προσηλυτισμού δεν περιλαμβάνει το δικαίωμα της πολιτείας για *προληπτικό έλεγχο* ούτε η ίδρυση και η οργάνωση άλλης Εκκλησίας που ομολογεί γνωστή θρησκεία προϋποθέτει προηγούμενη άδεια της αρχής (ΣτΕ 2105-2106/1975). Άλλωστε, όπως σωστά επισημαίνει ο Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ (*Μελέται*, ό.π., § 25, σ. 120), η αποδοχή ενός προληπτικού ελέγχου για το αν η θρησκεία είναι «γνωστή», θα αποτελούσε έναν αρχικό περιορισμό της θρησκευτικής ελευθερίας, εφ' όσον έως τη στιγμή της αναγνώρισης, ο ενδιαφερόμενος πιστός ή η ενδιαφερόμενη υπό ίδρυση Εκκλησία θα εμποδιζόταν στην άσκηση της λατρείας (βλ. νομολογία στο Π. ΠΑΡΑΡΑΣ, σ. 203 επ.).

5. Η προνομιακή έναντι των άλλων Εκκλησιών μεταχείριση της Ανατολικής Ορθόδοξης Εκκλησίας του Χριστού δεν παραβιάζει κατ' αρχήν την αρχή της ισότητας. Κι αυτό γιατί, πρώτον θεμελιώνεται σε *ειδικές συνταγματικές διατάξεις* (άρθρο 3) και δεύτερον, διότι η Ανατολική Ορθόδοξη Εκκλησία εκφράζει τη μέγιστη πλειοψηφία των Ελλήνων πολιτών, γεγονός που καθιστά εύλογη και όχι αυθαίρετη την ειδική νομική της μεταχείριση. Με βάση, ωστόσο, την αρχή της ισότητας και την αρχή της θρησκευτικής ελευθερίας, κρίνεται είτε μια προνομιακή νομοθετική ρύθμιση υπέρ της επικρατούσας θρησκείας είτε οι μέθοδοι για την υλοποίησή της (π.χ. η εφαρμογή από τα δικαστήρια της νομοθεσίας περί προσηλυτισμού μετά τη θέσπιση του Συντάγματος 1975/1986, βλ. Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, σ. 199 επ.).

VII. Τα Εκκλησιαστικά Δικαστήρια

1. Έχουμε ήδη παραπέμψει στην απόφαση 825/1988 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας (βλ. § 25, ΙΙΙ) σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων των Εκκλησιαστικών Δικαστηρίων. Η σημασία της απόφασης αυτής για την προστασία των δικαιωμάτων των ιερωμένων, αλ-

λά και η ίδια η διατύπωσή της —που εκθέτει μεταξύ άλλων και τα είδη των Εκκλησιαστικών Δικαστηρίων και τις επιβαλλόμενες από αυτά κυρώσεις— καθώς και η ύπαρξη μειοψηφίας, την καθιστούν χρήσιμη και για τη διδασκαλία, στο πλαίσιο του Συνταγματικού Δικαίου, των σχέσεων Εκκλησίας και Πολιτείας. Παραθέτουμε αυτούσιο το σκεπτικό της:

«Επειδή η κρινόμενη υπόθεση εισάγεται προς εκδίκαση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, κατόπιν της 195/1987 αποφάσεως του Γ Τμήματος, για την επίλυση των εξής ζητημάτων, που ανέκυψαν στην υπόθεση αυτή α) της φύσεως των από τον Ν. 5383/1932 προβλεπόμενων “εκκλησιαστικών δικαστηρίων” και του προσβλητού των αποφάσεων των ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και β) της ακολουθητέας διαδικασίας για την άσκηση της πειθαρχικής εξουσίας επί κληρικών από μονομελή εκκλησιαστικά όργανα. Επειδή το άρθρο 44 του Ν. 590/1977 (Καταστατικός Χάρτης της Εκκλησίας της Ελλάδος), ορίζει ότι “τα παραπτώματα των κληρικών και μοναχών τα σχετικά προς τα καθήκοντα και τας επαγγελίας της ομολογίας αυτών, τα συνεπαγόμενα κανονικά κυρώσεις, εκδικάζονται υπό των εκκλησιαστικών δικαστηρίων”. Η ίδια διάταξη προέβλεπε την έκδοση ειδικού Νόμου που θα ρυθμίζει τα της ιδρύσεως, συγκροτήσεως, αρμοδιότητας και της λειτουργίας των παραπάνω οργάνων της Εκκλησίας, όρισε δε ότι μέχρι της εκδόσεως νέου Νόμου εξακολουθεί να ισχύει ο Ν.5383/1932 “περί εκκλησιαστικών δικαστηρίων και της προ αυτών διαδικασίας”. Ο τελευταίος αυτός Νόμος (5383/1932), ορίζει (άρθρο 1) ότι “προς διατήρησιν της εκκλησιαστικής πειθαρχίας και προς τιμωρίαν των υποπεσόντων εις παράπτωμα ως προς τα χρέη και τα καθήκοντα της επαγγελίας αυτών κληρικών και μοναχών (αρμόδια) καθίστανται τα εξής εκκλησιαστικά δικαστήρια: α) επισκοπικά δικαστήρια, β) τα συνοδικά δικαστήρια, πρωτοβάθμιον και δευτεροβάθμιον, γ) τα διά τους αρχιερείς δικαστήρια, πρωτοβάθμιον και δευτεροβάθμιον, δ) το διά τους συνοδικούς δικαστήριον. Το Επισκοπικό δικαστήριο συγκροτείται από τον οικείο Μητροπολίτη και από δύο ιερείς (άρθρο 2). Από τους παραπάνω αποφασιστική ψήφο έχει μόνο ο Μητροπολίτης (άρθρο 5). Το πρωτοβάθμιο και δευτεροβάθμιο συνοδικά δικαστήρια συγκροτούνται από τα μέλη της Ιεράς Συνόδου (άρθρο 13) κλπ. Το άρθρο 10 προβλέπει τις ποινές που μπορεί να επιβάλλει το επισκοπικό δικαστήριο, που είναι α) επίπληξη, β) στέρηση του μισθού, γ) χρηματική ποινή, δ) αργία από τέλεση ιεροτελεστίας μετά ή άνευ στερήσεως του μισθού, ε) αργία ενός και ημίσεος έτους μετά παύσεως από την εφημεριακή θέση, στ) σωματικό περιορισμό κατ’ οίκον μέχρι 15 ημερών, ζ) έκπτωση από του αξιώματος. Το συνοδικό δικαστήριο

μπορεί να επιβάλλει τις ίδιες με το επισκοπικό, μέχρι του τριπλάσιου και την ποινή της καθαίρεσης...

Επειδή, το Σύνταγμα (άρθρο 87) ορίζει ότι η Δικαιοσύνη απονέμεται από δικαστήρια, συγκροτούμενα από τακτικούς δικαστές, που απολαύουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία. Δικαστικές επιτροπές και έκτακτα δικαστήρια με οποιοδήποτε όνομα δεν επιτρέπεται να συσταθούν (άρθρο 8). Από τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος προκύπτει ότι η απονομή της δικαιοσύνης ανατίθεται αποκλειστικώς στα τακτικά δικαστήρια που συγκροτούνται όπως αναφέρθηκε και λειτουργούν με τις εγγυήσεις που επίσης συνταγματικά καθιερώνονται (άρθρο 93 επ.). Κανενός άλλου δικαστηρίου δεν είναι ανεκτή από την ελληνική έννομη τάξη η ύπαρξη και υπαγωγή σε αυτό, λόγω της ασκήσεως λειτουργήματος ή επαγγέλματος, ορισμένης κατηγορίας πολιτών. Κάτω απ' αυτό το πρίσμα ερμηνευόμενες οι εκτεθείσες διατάξεις του Καταστατικού Χάρτη της Εκκλησίας της Ελλάδος και του Ν. 5383/1932, έχουν την έννοια ότι τα παραπάνω εκκλησιαστικά δικαστήρια, που συγκροτούνται από κληρικούς, δεν είναι φορείς δικαστικής εξουσίας, η δε από το νόμο απονομή της ονομασίας αυτής, δεν μπορεί να μεταβάλει τη φύση τους, όπως αυτή καθορίζεται από τους βασικούς κανόνες οργάνωσης του Κράτους.

Επειδή, τα όργανα της Εκκλησίας, ιδρύθηκαν για τη διατήρηση της εκκλησιαστικής πειθαρχίας και την τιμωρία των υποπεσόντων σε παράπτωμα κληρικών (άρθρο 1 Ν.5383/1932). Την πειθαρχική της αυτή αρμοδιότητα η Εκκλησία ασκεί με τα όργανά της αυτά, άλλοτε μεν επιβάλλουσα πνευματικής μόνο φύσεως ποινές, που σαν τέτοιες διαφεύγουν τον δικαστικό έλεγχο, άλλοτε δε με ποινές, που επηρεάζουν αμέσως την υπηρεσιακή σχέση κληρικού-εκκλησίας και τα από αυτή προκύπτοντα δικαιώματα (στέρηση μισθού, χρηματική ποινή, αργία, έκπτωση, κλπ). Στην τελευταία αυτή περίπτωση τα πειθαρχικά όργανα της Εκκλησίας, όταν λειτουργούν συλλογικά, έχουν τον χαρακτήρα πειθαρχικών συμβουλίων, που για την εξασφάλιση των αρχών του κράτους δικαίου και της χρηστής διοίκησης, πρέπει να ακολουθούν τουλάχιστον ως προς τη σύνθεσή τους και την πειθαρχική διαδικασία τις βασικές αρχές του πειθαρχικού δικαίου. Οι εκδιδόμενες δε από αυτά αποφάσεις, “ως εκτελεστές πράξεις διοικητικών οργάνων”, προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αν και κατά τη γνώμη δύο μελών του δικαστηρίου με αποφασιστική ψήφο τα υπό των ως άνω διατάξεων χαρακτηριζόμενα ως “εκκλησιαστικά δικαστήρια” είναι όργανα της Ορθόδοξης Χριστιανικής Εκκλησίας πνευματικού καθαρά χαρακτήρα με τα οποία η Εκκλησία αυτή πειθαναγκάζει τους κληρικούς της και τους μοναχούς της

να εκπληρώνουν τα χρέη και τα καθήκοντα της επαγγελίας αυτών όπως τούτο σαφώς συνάγεται: πρώτον εκ του ότι ήδη από του έτους 1833 με τη Διακήρυξη “περί της Ανεξαρτησίας της Ελληνικής Εκκλησίας” ορίσθηκε ότι (άρθρο 10 περ. ε) μεταξύ των άλλων καθαρώς εσωτερικών (πνευματικών) ζητημάτων που απαριθμούνται στη διάταξη αυτή (δόγμα, λατρεία, κλπ) είναι και το ζήτημα της “εκκλησιαστικής πειθαρχίας”. δεύτερον εκ του ότι τόσο ο ν.5383/1932 όσο και ο ν.590/1977 ορίζουν ότι τα εκκλησιαστικά δικαστήρια επιβάλλουν “κανονικές” κυρώσεις για παράβαση των ως άνω χρεών της επαγγελίας δηλαδή για “κανονικά” παραπτώματα και τρίτον εκ του ότι ο ν.590/1977 ορίζει ότι ανώτατο ουσιαστικό εκκλησιαστικό δικαστήριο για τους αρχιερείς είναι ο Οικουμενικός Πατριάρχης ενώπιον του οποίου ασκείται το έκκλητο, το οποίον είναι ένα από τα μέσα με τα οποία εξασφαλίζεται η και συνταγματικά κατοχυρωμένη πνευματική ένωση της Ελλαδικής Εκκλησίας με το Πατριαρχείο. Με τα δεδομένα αυτά τα εκκλησιαστικά δικαστήρια ούτε πολιτειακά δικαστήρια είναι ούτε διοικητικά (πειθαρχικά) όργανα μπορούν να λογισθούν (Ολ. ΣτΕ 2800/72 κ.ά.) οι δε αποφάσεις εκτελούνται σε βάρος των κληρικών και μοναχών μόνο εφ’ όσον αυτοί εξακολουθούν να συμφωνούν με τη διδασκαλία της Εκκλησίας, σε περίπτωση δε αρνήσεώς τους προς τούτο η Πολιτεία δεν δικαιούται να παράσχει στην Εκκλησία τη συνδρομή της προς εκτέλεση αυτών γιατί τούτο θα ήταν αντίθετο με το άρθρο 13 του Συντάγματος.

Επειδή, οι κληρικοί, ακόμη και οι εξ αυτών κατέχοντες οργανικές θέσεις εφημερίων κ.λπ. δεν είναι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι και δεν απολαμβάνουν των εγγυήσεων μονιμότητας, που καθιερώνονται από το άρθρο 103 του Συντάγματος. Συνέπεια αυτού είναι ότι δεν επιβάλλεται από το Σύνταγμα η συγκρότηση υπηρεσιακών γι’ αυτούς συμβουλίων, που γνωμοδοτούν ή αποφασίζουν για τις υπηρεσιακές μεταβολές της μεταθέσεως ή παύσεως».

[Βλ. την απόφαση 825/1980 ΣτΕ Ολομ. με σχόλιο του Ι. ΚΟΝΙΔΑΡΗ, ΝοΒ 36 (1988), σ. 615-624.]

VIII. Η διεθνής προστασία της θρησκευτικής ελευθερίας

1. Το Σύνταγμα προστατεύει τη θρησκευτική ελευθερία και μέσω της αποδοχής του διεθνούς δικαίου ως πηγής του εσωτερικού δικαίου. Σύμφωνα με το άρθρο 28 § 1 εδ. α «οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δι-

καίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Ειδικά για τις διεθνείς συμβάσεις, το κύρος τους για την εσωτερική έννομη τάξη προϋποθέτει και την τήρηση των ειδικότερων όρων που προβλέπει το άρθρο 36 του Συντάγματος (βλ. αναλυτικά πρώτο τόμο, *Θεωρητικό Θεμέλιο*, § 21).

2. Σύμφωνα με το άρθρο 18 της Οικουμενικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (10.12.1948):

«Κάθε άτομο έχει το δικαίωμα της ελευθερίας της σκέψης, της συνείδησης και της θρησκείας· στο δικαίωμα αυτό περιλαμβάνεται η ελευθερία για την αλλαγή θρησκείας ή πεποιθήσεων, όπως και η ελευθερία να εκδηλώνει κανείς τη θρησκεία του ή τις θρησκευτικές του πεποιθήσεις, μόνος ή μαζί με άλλους, δημόσια ή ιδιωτικά, με τη διδασκαλία, την άσκηση, τη λατρεία ή με την τέλεση θρησκευτικών τελετών».

3. Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση «Διά την προάσπισιν των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των Θεμελιωδών Ελευθεριών» και Πρόσθετο Πρωτόκολλο (Ρώμη, 4.11.1950) καθώς και Πρωτόκολλο Παρισίων (20.3.1952), όπως κυρώθηκαν με το ν.δ. 53 της 19.9.1974, στο άρθρο 9 προβλέπει. Για την ισχύ ειδικά της Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου στο εσωτερικό δικαιο της Ελλάδας βλ. Φ. ΒΕΓΛΕΡΗΣ, *Η Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και το Σύνταγμα 1977*, σ. 84 επ. Σχετικά με άλλες νέες και παλαιές διεθνείς συμβάσεις που κατοχυρώνουν τη θρησκευτική ελευθερία βλ. Α. ΣΒΩΛΟΣ/Γ. ΒΛΑΧΟΣ, σ. 80 υποσημ.129 και Π. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, *Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικά Δικαιώματα, Α'*, 1991, σ. 366, υποσημ. 1 και 3.

§ 28. Το ειδικό συνταγματικό καθεστώς του Αγίου Όρους

Διάγραμμα: I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων II. Εισαγωγικά
III. Ιστορικές παρατηρήσεις IV. Το καθεστώς αυτοδιοίκησης V. Στοιχεία
εσωτερικής οργάνωσης του Αγίου Όρους.

I. Επιλογή βιβλιογραφικών υποδείξεων

N. ΑΝΤΩΝΟΠΟΥΛΟΣ, *Η συνταγματική προστασία του Αγιορειτικού καθεστώτος*, 1958, Γ. ΔΑΣΚΑΛΑΚΗΣ, «Η συνταγματικότητα της απαγορεύσεως εισόδου γυναικών εις το Άγιον Όρος», *Νέα Εστία*, τχ. 877 (1964), Δ. ΠΕΤΡΑΚΑΚΟΣ, *Μοναχικόν πολίτευμα του Αγίου Όρους* Άθω, 1925, Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, «Γνωμοδότησις», *Θέμις* ΞΔ (1953), σ. 428-430.

II. Εισαγωγικά

1. Η σχέση Εκκλησίας και Πολιτείας προσλαμβάνει κατά το Σύνταγμα μία ειδική νομική μορφή όταν πρόκειται για το θέμα του συνταγματικού καθεστώτος του Αγίου Όρους. Το Σύνταγμα (άρθρο 105) προβλέπει ειδικούς κανόνες τόσο κανονικού όσο και κοσμικού δικαίου, που ισχύουν για την κοινότητα των μοναστηρίων του Αγίου Όρους.

2. Οι συνταγματικοί κανόνες για το Άγιον Όρος αναφέρονται στα εξής ειδικότερα ζητήματα:

α) Θεσπίζεται *ειδικής μορφής αυτοδιοίκηση* για τη χερσόνησο του Άθω και προσδιορίζονται τα όρια αυτής της αυτοδιοίκησης τόσο έναντι του ελληνικού κράτους, όσο και έναντι του Οικουμενικού Πατριαρχείου (βλ. παρακάτω III).

β) Θεσπίζεται το νομικό πλαίσιο μέσα στο οποίο (και μόνο) μπορεί να

αναπτυχθεί τόσο η *αυτονομία* όσο και η *αυτοδιοίκηση* του Αγίου Όρους (βλ. παρακάτω IV και V).

III. Ιστορικές παρατηρήσεις

1. Πριν εξετάσουμε τις δύο αυτές δέσμες κανόνων που θεσπίζει το Σύνταγμα, απαραίτητη είναι η αναφορά σε ορισμένες μόνο στιγμές της ιστορικής εξέλιξης που προηγήθηκε αυτής της συνταγματικής ρύθμισης (βλ. τη συνοπτική ιστορική επισκόπηση του Χ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ, *Συνταγματικών Δίκαιον*, τ. Β', τχ. Α', σ. 142 επ. και τη σχετική βιβλιογραφία στην ίδια σελίδα).

2. Οι πρώτες Μονές ιδρύονται κατά τον 10ο αιώνα, με ένα ειδικό σύστημα αυτοδιοίκησης επικυρωμένο από πράξεις των βυζαντινών αυτοκρατόρων.

3. Σχετική ανεξαρτησία διατηρούν οι Μονές κατά τη διάρκεια της Τουρκοκρατίας, στο πλαίσιο των παραχωρήσεων του τουρκικού κράτους.

4. Κατά το άρθρο 62 § 8 της συνθήκης του Βερολίνου της 13.7.1878, «οι μοναχοί του Άθω, όποιος και αν είναι ο τόπος καταγωγής τους, θα διατηρήσουν τις έως σήμερα κτήσεις τους και τα αγαθά τους, και θα απολαμβάνουν, χωρίς καμμία εξαίρεση, πλήρη ισότητα δικαιωμάτων και προνομίων».

5. Με τους βαλκανικούς πολέμους (1912-1913), το Άγιον Όρος αποσπάστηκε από την τουρκική κυριαρχία και μετά από μια περίοδο αυτονομιακού καθεστώτος *αναγνωρίζεται έμμεσα αλλά σαφώς*, το 1920, *η επί του Αγίου Όρους ελληνική κυριαρχία*. Έτσι, κατά το άρθρο 13 της Συνθήκης περί προστασίας των μειονοτήτων, που ήταν κείμενο προσαρτημένο στη συνθήκη των Σεβρών του 1920 και που στο σημείο αυτό επικυρώθηκε από τη συνθήκη της Λωζάνης του 1923, «η Ελλάδα υποχρεούται να αναγνωρίσει και να διατηρήσει τα από παράδοση δικαιώματα και τις ελευθερίες που απολαμβάνουν οι μη ελληνικές κοινότητες του Αγίου Όρους κατά τις διατάξεις του άρθρου 62 της Συνθήκης του Βερολίνου της 13 Ιουλίου 1878».

6. Με το ν.δ. της 10/16 Σεπτεμβρίου 1926 κυρώνεται ο πρώτος «Καταστατικός Χάρτης του Αγίου Όρους» που συνέταξε η «διπλή Σύναξη» των εί-

κοσι Ιερών Μονών στις Καρυές το 1924. Χαρακτηριστικά, το άρθρο 44 § 2 του νομοθετικού διατάγματος όριζε τα εξής: «Η ισχύς του παρόντος νομοθετικού διατάγματος άρχεται από της επομένης της ισχύος του δημοσιευθησομένου Συντάγματος». Η πρώτη αυτή νομοθετική επέμβαση του Έλληνα νομοθέτη συνδυάζεται έτσι με τις σχετικές ρυθμίσεις (άρθρα 109-112) του Συντάγματος του 1927. Οι ρυθμίσεις αυτές δεν έχουν ουσιαστικά μεταβληθεί από τότε, ούτε με την κατάλυση του δημοκρατικού Συντάγματος και την επαναφορά του Συντάγματος του 1911 με τη Ζ΄ Συντακτική Πράξη του 1935, ούτε με το Σύνταγμα της 1.1.1952 (άρθρο 103), οι διατάξεις του οποίου επαναλαμβάνονται στο άρθρο 105 του ισχύοντος Συντάγματος.

IV. Το καθεστώς αυτοδιοίκησης

1. Το νομικό καθεστώς το οποίο ισχύει για τη Χερσόνησο του Άθω, «...από τη Μεγάλη Βίγλα και πέρα...», που αποτελεί την περιοχή του Αγίου Όρους, είναι κατά το άρθρο 105 § 1 εδ. α «...σύμφωνα με το αρχαίο προνομιακό καθεστώς του, αυτοδιοίκητο τμήμα του Ελληνικού Κράτους, του οποίου η κυριαρχία πάνω σ' αυτό παραμένει άθικτη». Η μάλλον γενικά διατυπωμένη αυτή διακήρυξη συγκεκριμενοποιείται απόλυτα, με μια ειδική διάταξη, που κατά παρέκκλιση του γενικού δικαίου της ιθαγένειας ορίζει, ότι «όλοι όσοι μονάζουν σ' αυτό αποκτούν την ελληνική ιθαγένεια μόλις προσληφθούν ως δόκιμοι ή μοναχοί, χωρίς άλλη διατύπωση» (άρθρο 105 § 1 εδ. γ). Το Σύνταγμα οροθετεί το καθεστώς αυτοδιοίκησης του Αγίου Όρους, τόσο από την πλευρά του κοσμικού όσο και από την πλευρά του κανονικού δικαίου.

2. Ως προς τη σχέση με το κράτος, το δικαίωμα αυτοδιοίκησης έχει τους εξής συνταγματικούς περιορισμούς:

α) Κατά το άρθρο 105 § 4, το κράτος έχει την εποπτεία ως προς το διοικητικό μέρος της ακριβούς τήρησης του αγιορειτικού καθεστώτος.

β) Σύμφωνα με την ίδια διάταξη του άρθρου 105 § 4, το κράτος έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη διαφύλαξη της δημόσιας τάξης και ασφάλειας.

γ) Κατά το άρθρο 105 § 5 εδ. α, διορίζεται διοικητής που ασκεί τις συνταγματικά προβλεπόμενες εξουσίες του κράτους όπως ορίζει ειδικός νόμος.

δ) Κατά το άρθρο 105 § 5 εδ. β, η *δικαστική εξουσία* που ασκούν οι μοναστηριακές αρχές και η Ιερή Κοινότητα, καθώς και τα *τελωνειακά και φορολογικά πλεονεκτήματα* του Αγίου Όρους, δεν εμπίπτουν στο πεδίο της αυτοδιοίκησής του, αλλά υπόκεινται στην αρμοδιότητα του *κοινού νομοθέτη*.

3. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει και ρυθμίσεις *κανονικού δικαίου*, με τις οποίες περιορίζει την αυτοδιοίκηση του Αγίου Όρους. Έτσι:

α) Κατά το άρθρο 105 § 1 εδ. β, το Άγιον Όρος, από «*πνευματική άποψη*», τελεί υπό την άμεση δικαιοδοσία του Οικουμενικού Πατριαρχείου.

β) Κατά το άρθρο 105 § 4, «η ακριβής τήρηση των αγιορειτικών καθεστώτων τελεί ως προς το πνευματικό μέρος υπό την ανώτατη εποπτεία του Οικουμενικού Πατριαρχείου...».

V. Στοιχεία εσωτερικής οργάνωσης του Αγίου Όρους

1. Το Σύνταγμα στο άρθρο 105 § 3 αφήνει τον λεπτομερή καθορισμό «των αγιορειτικών καθεστώτων και του τρόπου της λειτουργίας τους...» στον *Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους*, ταυτόχρονα όμως περιλαμβάνει ορισμένες αρχές αυτοδιοίκησης στις οποίες θέλησε να δώσει αυξημένη τυπική ισχύ. Ειδικότερα:

2. Το Σύνταγμα παρέχει στο Άγιον Όρος *αυτονομία*, δηλαδή εξουσία *θέσπισης* κανόνων δικαίου που καθορίζουν τον τρόπο λειτουργίας του. Αυτό προκύπτει από το άρθρο 105 § 3, κατά το οποίο τον Καταστατικό Χάρτη του Αγίου Όρους «*συντάσσουν και ψηφίζουν οι είκοσι Ιερές Μονές*». Η αυτονομία όμως αυτή υπόκειται, σύμφωνα με το άρθρο 105 § 3, σε τρεις περιορισμούς:

α) Κατά τη σύνταξη και ψήφιση του Καταστατικού Χάρτη συμπράττει «*αντιπρόσωπος του Κράτους*».

β) Τον Καταστατικό Χάρτη επικυρώνει το Οικουμενικό Πατριαρχείο.

γ) Τον Καταστατικό Χάρτη, τελικά, επικυρώνει —προφανώς με τυπικό νόμο— η Βουλή των Ελλήνων.

3. Το Σύνταγμα θεσπίζει επίσης το οργανωτικό *πλαίσιο*, μέσα στο οποίο

μπορεί να αναπτυχθεί η θεσμική ζωή στο Άγιο Όρος. Έτσι, κατά το άρθρο 105 § 2 «το Άγιο Όρος διοικείται, σύμφωνα με το καθεστώς του, από τις είκοσι Ιερές Μονές του, μεταξύ των οποίων είναι κατανομημένη ολόκληρη η χερσόνησος του Άθω, το έδαφος της οποίας είναι αναπαλλοτρίωτο. Η διοίκησή του ασκείται από αντιπροσώπους των Ιερών Μονών, οι οποίοι αποτελούν την Ιερή Κοινότητα. Δεν επιτρέπεται καμία απολύτως μεταβολή στο διοικητικό σύστημα ή στον αριθμό των Μονών του Αγίου Όρους, ούτε στην ιεραρχική τάξη και τη θέση τους προς τα υποτελή τους εξαρτήματα. Απαγορεύεται να εγκαταβιώνουν στο Άγιο Όρος ετερόδοξοι ή σχισματικοί».

β) Το Σύνταγμα, κατοχυρώνοντας τις παραπάνω αρχές, έκανε επιλογή μεταξύ των κανόνων που αποτελούσαν το «αρχαίο προνομιακό καθεστώς του» και προσέδωσε αυξημένη τυπική ισχύ μόνο σε αυτές, που επέλεξε. Ό,τι δεν καλύπτουν οι αρχές αυτές δεν έχει συνταγματική ισχύ και γι' αυτό υπόκειται στην κανονιστική εξουσία του αγιορειτικού νομοθέτη, δηλαδή των είκοσι Ιερών Μονών, που μπορεί υπό τους όρους του άρθρου 105 § 3 να επιφέρει τροποποιήσεις.

4. Ο «Γενικός Διοικητής» του Αγίου Όρους υπάγεται στο Υπουργείο Εξωτερικών και ασκεί την εποπτεία του κατά τις διατάξεις του εκάστοτε ισχύοντος Καταστατικού Χάρτη. Οι πράξεις των οργάνων αυτοδιοίκησης του Αγίου Όρους προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων μόνο εφ' όσον ανακύπτουν κατά την εφαρμογή του Καταστατικού Χάρτη και είναι διοικητικού περιεχομένου. Έτσι, με την απόφαση 1093/1936 (εισήγηση Σ. Σολιώτη) το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η εκλογή Ηγουμένων ανάγεται στην εσωτερική λειτουργία του Αγίου Όρους και συνεπώς δεν είναι προσβλητή. Επίσης, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης 2629/1988 της Ολομ. του ΣτΕ (εισήγηση Γ. Κουβελάκη) «...ο συνταγματικός νομοθέτης από σεβασμό στην Ιερά παράδοση παρεχώρησε στις Ιερές Μονές του Αγίου Όρους αυτοδιοίκηση, οι Ιερές Μονές δεν αποτελούν Διοικητική Αρχή ούτε οργανώθηκαν ως Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Επομένως η επιλογή στο αξίωμα ηγουμένου ή προϊσταμένου μονής του Αγίου Όρους δεν αποτελεί εκτελεστή πράξη διοικητικής αρχής, κατά την έννοια του Ν.Δ.170/73 περί Συμβουλίου της Επικρατείας, προσβλητή με αίτηση ακυρώσεως, ούτε πράξη διορισμού διοίκησης Ν.Π.Δ.Δ., και επομένως η κρινόμενη αίτηση ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτος».

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΟΡΩΝ

- αμνηστία 354-355
αναθεώρηση Συντάγματος 53-54, 58, 63, 76-77, 79, 216, 237, 409-410, 593, 609
αντιπολίτευση (βλ. και μειοψηφία) 110, 141, 295-296, 358, 371
αντιπροσώπευση 87-89, 91, 145, 191, 192, 199-200, 365-366
αποκέντρωση (και αποκεντρωτικό σύστημα) 384, 386-394
αρμοδιότητα 138, 361
αρχές 39-40, 52, 409
 θεμελιώδεις 40-47
αρχή της δεδηλωμένης (βλ. και κοινοβουλευτισμός) 270-274
αρχή της πλειοψηφίας 55, 58, 78
ασυμβίβαστα 143, 146
 κοινοβουλευτικά α., βλ. βουλευτής
 δικαστικών λειτουργών, βλ. δικαστής-υπηρεσιακό καθεστώς
αυτοδιοίκηση
 Αγίου Όρους 616-620
 διοικητική (και τοπική) 384, 386, 388, 397-415
 Εκκλησίας 587, 604
αυτοκεφαλία 595-597
- βουλευτής
 ασυμβίβαστα 249-251, 286, 531
 αναβίωση ιδιότητας 252
 απώλεια ιδιότητας 251-252, 253
 κτήση ιδιότητας 247-248
 νομική φύση 252-253
 προνόμια 253-257
 όρκος 248-249
- Βουλή
 δημοσιότητα 68, 91, 215-216
 διάλυση 237-247, 297, 333, 339, 340, 342
 επιτροπές 116, 211, 214-215, 236
 Κανονισμός 210-212, 216, 236
 περίοδος 208, 237-238, 342
 Προεδρείο 211, 212
 συγκρότηση 212-213
- σύννοδος 209-210, 325
 τμήματα 213, 234
- Γερουσία 205-206
 γλωσσικός αυτοπροσδιορισμός 73
- δήμαρχος 402, 403
δημοκρατία
 άμεση 94-95, 414
 αντιπροσωπευτική 92-94, 95-96, 116
 βασιλευόμενη 122, 127, 344
 ενδοκομματική 71, 117, 331, 362-363, 364-365
 προεδρευόμενη 122, 123, 125-127
 προεδρική 122, 124-125, 331, 334, 335, 360
 συνταγματική 52
δήμος 402-403, 408, 411, 413
δημοψήφισμα 178-180, 217, 236, 333, 343, 352, 530-531
διάγγελμα 357
διάταγμα (βλ. και νομοθεσία κυβερνητική) 225-226, 351, 352, 367
διάταξη 39, 409
δικαστήρια
 δημοσιότητα 68, 482, 483-485, 486, 487, 488, 515, 521, 540, 541
 έννοια 142-143, 456, 460, 468, 503-506
 είδη 477-478, 493, 504, 505, 506-511, 540-542, 611-614
 Αγώνων Κακοδικίας 506, 510, 522-525, 565
 Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο 143, 187, 200, 248, 251-252, 493, 495, 506, 510, 515, 524, 525-539
 Άρειος Πάγος 509, 515, 533, 534, 536
 Ειδικό Δικαστήριο 369, 503, 509
 Ελεγκτικό Συνέδριο 491, 505-506, 508, 510, 515, 519-522, 533, 534, 536
 Συμβούλιο Επικρατείας 436-437, 494-495, 505, 508, 511-519, 522, 533, 534, 536

- δικαστής 155, 424, 434, 443
 αρχή του νόμιμου δικαστή 461, 464, 473-478
 έννοια 547
 υπηρεσιακό καθεστώς 550, 557, 561-572
 «κράτος των δικαστών» 497, 573
- δικαστική ανεξαρτησία 458, 466, 474, 475, 496, 541, 549-573
- δικαστική απόφαση 464-465, 466, 467, 468, 482, 483-489, 515, 521, 558-561
- δικαστική προστασία 154, 461, 463-473, 475, 503, 557
- διοίκηση 379-383, 384, 397, 519, 531-532, 538-539, 540
- δυσπιστία 221, 293-296, 305, 310
- έθνος 62, 89
 εθνική κυριαρχία 59
- Εκκλησία 580-581, 595
- εκλογική πελατεία 199
- εκλογική περιφέρεια 189, 193-194, 196
- εκλογικό δικαίωμα (βλ. και ψήφος) 402-403, 445
- εκλογικό σύστημα 110, 188-200
- εκλογικοί κατάλογοι 176, 247
- έλεγχος κοινοβουλευτικός 207, 215, 217, 218-221, 293
- έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων 155, 232-233, 347, 349-350, 383, 460, 482, 489-498, 533-539, 555
- εμπιστοσύνη (βλ. και κοινοβουλευτισμός) 288-296, 308
- εντολή
 αντιπροσωπευτική 87-89, 92-94
 διερευνητική 276, 277-279, 280, 283, 287, 290
 ελεύθερη 89-92
 επιτακτική 87-88
 σχηματισμού κυβέρνησης (βλ. και αρχή της δεδηλωμένης) 276, 282, 283
- ευθύνη νομική 309, 421-422
- θρησκεία 76
 γνωστή 605, 607, 608, 610-611
 επικρατούσα 594-595, 600, 605, 606-609
- θρησκευτική ελευθερία 579, 581-582, 588-589, 598-599, 608-609, 611, 615
- ιεροκρατικό σύστημα 587
- ιθαγένεια 175, 430
- ισοβιότητα 571
- ισότητα 78, 117, 119, 156, 430-431
- καισαροπαπισμός 586-587, 600-601, 602, 604, 605
- κανόνες
 δικαίου 39, 379
 ιεροί 597-599
 οργανωτικοί 379
- κανονικό δίκαιο 603, 619
- κανονικότητα 585
- κοινοβουλευτική ομάδα 214, 219, 220, 231, 233, 235, 253, 274, 278, 279, 280, 282, 286-288, 294, 338, 362-363
- κοινοβουλευτισμός (βλ. και αρχή της δεδηλωμένης) 99-101, 105-111, 124, 288-289, 331, 334
- κοινωνία 138-139, 173, 223, 397, 399, 438-439, 583
- κοινωνικό κεκτημένο 437-438
- κόμμα
 απαγόρευση 80
 έννοια 114-116, 198, 281, 282-284
 οργάνωση, βλ. δημοκρατία ενδοκομματική
 ρόλος 57, 90, 116, 119-120, 205, 222-223, 271, 274, 277-284, 551, 557
 φύση 118
 χρηματοδότηση 78-79
- κράτος
 αστυνομικό 151
 δικαίου 74, 150, 152-158, 160, 162, 432, 460, 463, 469, 470, 471, 475, 483, 485, 486, 489, 496, 510, 511, 540, 541, 551, 554, 557, 573, 602
 του νόμου 153
 κοινωνικό 159-166
- Κυβέρνηση
 ανάδειξη (σχηματισμός) 116, 207, 240, 269-284, 362
 απαλλαγή 296-299, 367
 αρμοδιότητες 223, 229, 231, 234, 240-243, 265-268, 299-303, 312, 341
 εκλογική Κ 242, 243, 278, 280-282, 284, 336
 λειτουργία 239, 310-313

- παραιτήση 292-293, 310
 σύνθεση 264-265
 κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος 123-125, 207, 253, 330, 332
- λαός 60, 62
 λαϊκή κυριαρχία 58-65, 116, 134, 135-136, 178, 182, 189, 190-191, 205, 207, 237, 246, 272, 290, 331, 345, 348, 401, 410
 λειτουργία 134
 λειτουργοί
 δημόσιοι 425, 547
 δικαστικοί βλ. δικαστής
- μειοψηφία (βλ. και αντιπολίτευση) 56-58, 78-79, 220, 364-365
 μονομότητα 426, 431-437, 442, 548, 571
- νομάρχης 392-393, 407-408, 415
 νομοποίηση 61, 64-70, 100, 174, 239, 290, 309, 338, 344, 408, 423, 455-456, 459, 461-462, 483, 488, 560, 582, 583, 592
 νομοδότη 63-65, 69-70, 393, 399-400, 432, 458, 460, 555
 νομοθεσία
 κοινοβουλευτική 222-224, 227-237, 349
 κυβερνητική 224, 225-227, 301-303
 νομοθετική διαδικασία
 ειδική 235-237
 κανόνες ν δ 227-230
 συνοπτική 234-235
 τακτική 231-234
 νόμος 151, 216, 222-237
 αναπομπή 222, 332, 348-351, 356, 373, 491, 495
 δημοσίευση 222, 229, 346-347, 349, 350, 351
 έκδοση 222, 346, 347, 349, 350, 351, 491, 495, 496
 εκτέλεση 380
 κύρωση 222, 235, 332, 347-348
 παραγωγή 223-224, 227-237, 302, 381
 νόμος 392, 414
 νόμο κρατούσα πολιτεία 587, 601-606
- Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (και όργανα Ο.Τ.Α.) 228, 384, 394, 399-400, 403, 404-409, 410-415, 420, 423, 426, 440, 443, 444, 445, 446
 όργανο 134, 136-138, 151, 417-418, 420-422
 οργάνωση 379
 οργανωτικό Συνταγματικό Δίκαιο 22
 ουδετερότητα 75-76, 358, 439-440, 559-560, 579, 582, 588-589
- περιφέρεια 394
 πληροφόρηση 67
 ποινική δίωξη Υπουργών 73
 αναστολή 322-323
 διαδικασία Ειδικού Δικαστηρίου 322
 κοινοβουλευτική προδικασία 320-321
 νομικό πλαίσιο 314-320
 παραγραφή 323-325
 πολιτειοκρατία 586-587, 601-602
 πολυκομματισμός 119-120
 προεδρικό σύστημα βλ. δημοκρατία προεδρική
 Πρόεδρος της Δημοκρατίας
 αναπλήρωση 341-344
 απώλεια αξιώματος 344, 369
 αρμοδιότητες 124-125, 208, 209, 222, 225, 226, 235, 238-239, 243-244, 245, 263, 269-270, 273, 274, 275, 276, 277-279, 280, 297-299, 330-336, 344-365, 504
 εκλογή 208-209, 211, 217, 240, 337-340, 363
 ευθύνη 366-370
 θητεία 337, 339, 340, 341
 όρκος 341, 605
 προσόντα 336-337, 605
 ρόλος 280, 329-330, 340, 355-365
 προοίμιο 593
 προσυπογραφή 301, 314, 319, 345-346, 347, 349, 351, 366-368, 373, 601
 προσηλυτισμός 607, 608-609, 611
 Πρωθυπουργός
 αναπλήρωση 304-307
 αρμοδιότητες 208, 219, 299-300, 303, 306-307, 310-311
 διορισμός 269, 275, 276, 281-284, 285-288
 εκπροσώπηση 304
 ευθύνη 305
 ορκωμοσία 289

- παραίτηση 297, 298
προσόντα 285-288
- Συμβούλιο της Δημοκρατίας 335, 357-358,
368
- τοπικότητα (και τοπική υπόθεση) 405-409,
413, 414-415
- υπάλληλος
δημόσιος 419-446
δικαστικός 424, 548-549
στρατιωτικός 424, 434-435, 443
- Υπουργός
αναπλήρωση 307
αρμοδιότητες (βλ. και προσυπογραφή)
223, 224, 225-226, 228, 230, 231, 232,
233, 236, 265-266, 268, 300, 301, 303
- ευθύνη αστική 326
ευθύνη ποινική, βλ. ποινική δίωξη Υ-
πουργών
ευθύνη πολιτική 308-313
παραίτηση 293
προσόντα 284-288
- χάρη 325, 353-354
- ψήφος 183
δικαίωμα ψήφου 174-177, 180-181
ίση 184-185, 190
λευκή 181-183
μυστική 186, 402
- ψηφοφορία 183
άμεση 185, 402
καθολική 184, 185, 402, 403
υποχρεωτική 74, 181, 186-187