

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ Ε΄ ΕΞΑΜΗΝΟΥ (42557Ε)

I. Σύγγραμμα:

«Η Λαϊκή Κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας», εκδ. Κριτική 2014.

Σελ. 17-163 και 187-385 σε συνδυασμό με το βασικό εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου του πρώτου έτους και το Σύνταγμα της Ελλάδος (κείμενο)

II. Διάγραμμα και βασική προβληματική των διαλέξεων

Το συγκεκριμένο μάθημα και οι παραδόσεις του επικεντρώνονται στην διερεύνηση της αντίληψης για τη Λαϊκή Κυριαρχία στην Ελλάδα. Στον πυρήνα της (κρατούσας) αντίληψης είναι η θέση για την κυρίαρχη βούληση του λαού, όπως η βούληση αυτή διαπιστώνεται και προκύπτει μέσα από την πολιτική διαδικασία. Η 1^η εβδομάδα των μαθημάτων αφιερώθηκε στην εξέταση των νομικών, ιστορικών και πολιτικών δεδομένων που οδήγησαν στην διαμόρφωση της κρατούσας θεωρίας για τη Λαϊκή Κυριαρχία στην Ελλάδα. Η πιο κρίσιμη διάταξη είναι αυτή του άρθρ. 31 του Συντάγματος του 1864 (που περιελάμβανε και το Σύνταγμα του 1844, άρθρο 24) ότι «Ο Βασιλεύς διορίζει και παύει τους Υπουργούς αυτού», η οποία επαναλαμβάνεται στο Σύνταγμα του 1952. Η διάταξη αυτή αντικαταστάθηκε με το άρθρ. 37 Σ. 1975/86. Οι μεγάλες συνταγματικές κρίσεις του 20^{ου} αιώνα, ο Εθνικός Διχασμός (1915) ή τα Ιουλιανά (1965) συνδέονται με τη (βασιλική ή κοινοβουλευτική) ερμηνεία αυτής της διάταξης. Ενόψει και της εμπειρίας του Εμφυλίου Πολέμου, υπό το Σύνταγμα του 1952 τέθηκε το ζήτημα της δημοκρατικής ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ. Από την αμερόληπτη διεξαγωγή της δημοκρατικής διαδικασίας, δηλαδή από τις ελεύθερες και ανόθευτες εκλογές (άρθρ. 52 Σ.), προκύπτει η νομιμοποίηση της πλειοψηφίας και εξασφαλίζεται η συναίνεση της μειοψηφίας στο εκλογικό αποτέλεσμα. Τα νομικοπολιτικά ζητήματα που έθετε η συνταγματική τάξη, με σημείο αιχμής το άρθρο 31, αφορούσαν την αρχή της δεδηλωμένης (διορισμό του πρωθυπουργού), συνδέονται δε με κεφαλαιώδεις για τη συνταγματική μας ιστορία θεσμούς, όπως η παραίτηση του πρωθυπουργού και η διάλυση της Βουλής για την επίλυση της πολιτικής διαφωνίας του ανωτάτου άρχοντα με τον πρωθυπουργό.

Η κρατούσα αντίληψη για τη λαϊκή κυριαρχία είχε ως σταθερή επιδίωξη να προβάλλει τη δημοκρατική-κοινοβουλευτική-πλειοψηφική άποψη στην ερμηνεία και την εφαρμογή της αρχής της δεδηλωμένης και εν γένει του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, η πλειοψηφία αποφασίζει και κυβερνά, ενώ η

μειοψηφία μπορεί ελεύθερα να διεκδικήσει να καταστεί η ίδια πλειοψηφία, χωρίς αντιδημοκρατικούς περιορισμούς στην πολιτικής της ελευθερία.

Επομένως κατά τη διάρκεια της ισχύος του Συντάγματος του 1952 και έως το Σύνταγμα του 1975, η συνταγματική θεωρία και επιστήμη είχε ως κύριο μέλημα την αποκατάσταση της *ακεραιότητας της δημοκρατικής διαδικασίας* τόσο σε σχέση με την ακώλυτη συμμετοχή σε αυτήν των ηττημένων του εμφυλίου πολέμου (ν. 509/1947 για τη θέση εκτός νόμου του ΚΚΕ) όσο και ως προς τα θεσμικά αποτελέσματα και τις συνέπειες της εκλογικής νίκης που εκδηλώνονται στον σχηματισμό κυβέρνησης υπό την ηγεσία του *πρωθυπουργού* με την υποστήριξη της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Σε αυτό το ιστορικό και νομικοπολιτικό πλαίσιο, για τις ανάγκες αποκατάστασης της ακεραιότητας της πολιτικής διαδικασίας και μόνο, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ήταν πρόσφορο να συνοψιστεί στην ιδέα της «παντοδυναμίας» του εκλογικού σώματος. Ο εκλογέας *ψηφίζει* το κόμμα της επιλογής του και με βάση τον παραδοσιακό πολωμένο δικομματισμό και το ελληνικό εκλογικό σύστημα που ευνοεί τον σχηματισμό σταθερής κυβέρνησης ουσιαστικά επιλέγει με οιονεί «*άμεσο*» τρόπο την κυβέρνησή του και τον πρωθυπουργό.

Με τα ανωτέρω χαρακτηριστικά η κρατούσα αντίληψη για τη λαϊκή κυριαρχία είναι ΜΟΝΙΣΤΙΚΗ, επειδή η βούληση της πλειοψηφίας εκλαμβάνεται και ισοδυναμεί από νομικοπολιτική άποψη, για τις ανάγκες διακυβέρνησης της χώρας, ως *βούληση ολόκληρου του λαού*. Το εκλογικό σώμα, ο λαός με τη στενή έννοια του όρου, ενώ δεν αποτελεί μονοπρόσωπο αλλά συλλογικό όργανο και μάλιστα διαιρεμένο πολιτικά και κοινωνικά με βαθιές διαφορές, εντούτοις αντιμετωπίζεται κατά πλάσμα δικαίου ωσάν να ήταν «ένα πρόσωπο» με μία ενιαία βούληση. Βέβαια, μόνο στο επίπεδο της συνταγματικής *νομιμοποίησης* μπορεί να γίνει λόγος για *μονισμό*, γιατί από τη νομική σκοπιά της *αρμοδιότητας* και τη διάκριση των λειτουργιών, ήτοι από *άποψη δημοσίου δικαίου*, τα όργανα του κράτους συντελούν στον σχηματισμό της κρατικής βούλησης κατά τον λόγο της αρμοδιότητάς τους (στο προκαθορισμένο της πλαίσιο της).

Η προβληματική του μαθήματος εστιάζει στο ζήτημα της αμεροληψίας της πολιτικής διαδικασίας ως θεμελιώδους χαρακτηριστικού της το οποίο διαδραματίζει καταλυτικό ρόλο για την παραγωγή δημοκρατικής νομιμοποίησης και συναίνεσης. Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ λοιπόν σε σχέση με τη δημοκρατική διαδικασία βρίσκεται σε ένταση με τον κατεξοχήν πολιτικό (κομματικό) και συγκρουσιακό χαρακτήρα της πολιτικής αντιπαράθεσης. Η *αμεροληψία* δεν αφορά μόνο τις βουλευτικές εκλογές, αλλά εκτείνεται και στον αποτέλεσμα τους, το οποίο συνδέεται με μία από τις δύο

κύριες λειτουργίες της Βουλής, τη *νομοθετική*. Η κομματική-πολιτική βούληση όταν *μετατρέπεται σε νόμο* υπακούει στις επιταγές του Συντάγματος για τον νόμο, ιδίως δε τη σχέση του κράτους με την κοινωνία όπως αναπτύσσεται στα άρθρα 1-25 του Συντάγματος. Εξάλλου, το κράτος δικαίου θέτει τις δικές τους προδιαγραφές για την αμεροληψία του νόμου: τήρηση της ισότητας ενώπιον του νόμου, αμερόληπτη και χωρίς αθέμιτες διακρίσεις εφαρμογή του, σκοπός προαγωγής του δημοσίου συμφέροντος κλπ. Το συνταγματικό δίκαιο ναι μεν είναι το κατεξοχήν *πολιτικό* δίκαιο, αλλά είναι συγχρόνως και *δημόσιο* δίκαιο. Η διοίκηση, η εκτελεστική εξουσία, οφείλει να τηρεί την αρχή της αμεροληψίας (άρθρ. 29 παρ. 3 Σ., αρχή κομματικής ουδετερότητας των δημοσίων υπαλλήλων).

Η έννοια και τα διακριτικά γνωρίσματα του *δημοσίου δικαίου* είναι άρρηκτα συνδεδεμένα με την αρχή της αμεροληψίας, δηλαδή όχι απλώς με την ισονομία ως αφηρημένη αναγνώριση ίσων δικαιωμάτων των πολιτών (βλ. των προσώπων), αλλά και ως σεβασμός στις διαφορετικές συγκεκριμένες επιλογές των ατόμων, κατά την άσκηση των δικαιωμάτων τους. Συνεπώς, η αμεροληψία δεν είναι μόνο *αφηρημένη*, αλλά και *συγκεκριμένη* όπου συνδυάζεται η *ισότητα* και η *ελευθερία* με τον σεβασμό της *αξίας* (αξιοπρέπειας) του ανθρώπου (άρθρ. 2 παρ. 1 Σ.).

Η προβληματική βέβαια της αμεροληψίας ως γνώρισμα του δημοσίου δικαίου βρίσκει το φυσικό πεδίο εφαρμογής της στη δικαιοσύνη, τόσο ως οργανωτική αρχή των δικαστηρίων όσο και ως εγγύηση-καθήκον του δικαστή. Στον πυρήνα της είναι η κρίση κατά συνείδηση των δικαστών και για τούτο δεν είναι τυχαίο ότι οι μεγάλοι φιλόσοφοι της αμεροληψίας (π.χ. Καντ, Άνταμ Σμιθ) είναι συγχρόνως και φιλόσοφοι που στοχάζονται πάνω στην ελευθερία της συνείδησης. Γενικά δεν θα ήταν υπερβολή να λεχθεί ότι *όταν οι άνθρωποι επιδιώκουν τη δικαιοσύνη τότε θεσπίζουν θεσμούς με βάση την αμεροληψία*. Η προβληματική ωστόσο πηγαιίνει πέρα από τη δικαιοσύνη για να θέσει το ζήτημα της αμεροληψίας σε σχέση με τον ίδιο το θεμέλιο της πολιτικής εξουσίας, το οποίο είναι σύμφωνα με το Σύνταγμα η λαϊκή κυριαρχία. Το ερώτημα που τίθεται ειδικότερα είναι αν η αμεροληψία έχει θέση ως αρχή του συνταγματικού δικαίου με δεδομένη τη φύση του ως πολιτικού-δημοσίου δικαίου. Πρέπει να τονιστεί στο σημείο αυτό ότι αμεροληψία ΔΕΝ νοείται ως *αποπολιτικοποιημένη ουδέτερη* θέση αλλά ως *όριο στην πολιτική μεροληψία* και απόρριψη των ακραίων απόψεων που ΔΕΝ λαμβάνουν υπόψη τα λογικά και εύλογα συμφέροντα κάθε πλευράς. Συνεπώς, η αρχή της αναλογικότητας ως *δικαιολογημένη ισορροπία και στάθμιση* είναι χαρακτηριστική

εκδήλωση της αμεροληψίας (με την έννοια της απόρριψης της ακραίας μεροληψίας) στο σύγχρονο δημόσιο δίκαιο.

*

Το ενδιαφέρον είναι ότι τα συνταγματικά και νομικοπολιτικά δεδομένα, στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης, άλλαξαν ριζικά σε σχέση με το παρελθόν. Η *διαδικαστική* όψη της δημοκρατίας έπαψε να αποτελεί πλέον την κύρια μέριμνα με αλλαγές που έλαβαν χώρα σε περισσότερα επίπεδα. Το γράμμα του Συντάγματος (άρθρο 37), οι θεσμοί με την κατάργηση της βασιλείας, το κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο με τη νομιμοποίηση του ΚΚΕ και η ευρωπαϊκή προοπτική και συμμετοχή της χώρας (1981), σταθεροποίησαν για τα καλά του κανόνες του δημοκρατικού παιχνιδιού στην Ελλάδα.

Αλλά παρά τις αλλαγές που έλαβαν χώρα σε όλα τα επίπεδα της εθνικής μας ζωής, η κρατούσα θεωρία της λαϊκής κυριαρχίας έμεινε αναλλοίωτη και μάλιστα με μεθοδικά αποφασιστικά βήματα παγιώθηκε το δόγμα του «*πρωθυπουργοκεντρισμού*», δηλαδή η θεσμική παντοδυναμία του, στο όνομα της παντοδυναμίας του λαού, επειδή από τον λαό αντλεί (οιονεί άμεσα) την εξουσία του ο πρωθυπουργός. Αυτό συνέβη κυρίως με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986, η οποία κατήργησε τις προεδρικές εξουσίες και αποδυνάμωσε τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας.

Η κρίσιμη παρατήρηση είναι όμως ότι στις συνταγματικές δημοκρατίες της Δύσης και μάλιστα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης η τάση είναι κατεξοχήν ΠΛΟΥΡΑΛΙΣΤΙΚΗ, σε όλα τα επίπεδα: η κυριαρχία δεν είναι πλέον εθνική, ενιαία και αδιαίρετη αλλά σημαντικές εξουσίες της μεταβιβάζονται από τα κράτη μέλη στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο εσωτερικό των χωρών, όχι μόνο εδραιώθηκε η δημοκρατία των πολιτικών κομμάτων αλλά εισήχθησαν θεσμοί, π.χ. οι Ανεξάρτητες Αρχές, οι οποίες αποβλέπουν στην τήρηση της αρχής της αμεροληψίας στο επίπεδο των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών (Α.Σ.Ε.Π., Συνήγορος του Πολίτη κλπ), με σκοπό την ισχυροποίηση της κοινωνίας έναντι του κράτους. Η πλουραλιστική όψη της λαϊκής κυριαρχίας εστιάζει στον *δομικό διαχωρισμό κράτους και κοινωνίας* χωρίς, βέβαια να τον αντιμετωπίζει ως στεγανό στο πλαίσιο του παρεμβατικού κράτους. Η πλουραλιστική θεωρία για τη λαϊκή κυριαρχία επηρεάζει τις αντιλήψεις για τον λαό, το κράτος, την κοινωνία, την πολιτική διαδικασία, τη συνταγματική θεωρία. Σε όλα τα πεδία αυτά η αρχή της αμεροληψίας (ιδίως δε τα θεμελιώδη δικαιώματα των πολιτών) αποτελεί τη βάση της αντιμετώπισης των προβλημάτων που θέτει ο πλουραλισμός για την επίλυση συγκρούσεων ή τον σχηματισμό της κρατικής δράσης. Ίσως, η αλλαγή αφορά πιο χαρακτηριστικά την αναβάθμιση του ελέγχου συνταγματικότητας των

νόμων από το κράτος του νόμου στο συνταγματικό κράτος όπου πλέον η «κυριαρχία» της κοιμηματικής-κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας μετριάζεται από τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας.

Πέρα όμως από τις θεσμικές εκφάνσεις στις οποίες εκδηλώνεται η επιρροή της πλουραλιστικής συνταγματικής θεωρίας, η πλουραλιστική αντίληψη της λαϊκής κυριαρχίας αποκτά το πλήρες και ολοκληρωμένο περιεχόμενό της αν τη συγκρίνουμε με την μονιστική θεωρία της λαϊκής κυριαρχίας. Η ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ πλευρά της δημοκρατίας είναι εκείνη που διαφοροποιεί την πλουραλιστική από τη μοναστική αντίληψη. Η διαβουλευτική πλευρά φέρνει στο προσκήνιο το στοιχείο του ΛΟΓΟΥ. Ο πολιτικός λόγος θέτει επί τάπητος το θέμα της (πολιτικής) ΡΗΤΟΡΙΚΗΣ. Το κύριο ερώτημα που συνοψίζει και αναδεικνύει τη διαφορά μεταξύ της μονιστικής και της πλουραλιστικής θεωρίας μπορεί να τεθεί ως εξής: «Μία απόφαση είναι ορθή επειδή την αποφασίζει η πλειοψηφία ή η πλειοψηφία την αποφασίζει επειδή νομίζει ότι είναι ορθή;». Στην πρώτη περίπτωση η ορθότητα της απόφασης είναι στοιχείο παραγόμενο από την ίδια τη δημοκρατική διαδικασία και υπό την έννοια αυτή η κρατούσα θεωρία της λαϊκής κυριαρχίας μπορεί πράγματι να ισχύει και μετά την αποκατάσταση της ομαλής λειτουργίας των κανόνων του παιγνιδιού (άρθρο 52 Σ.). Στην δεύτερη, όμως, περίπτωση το κριτήριο ορθότητας είναι εξωτερικό και ορίζεται από στοιχεία που αφορούν π.χ. την επιστημονική θεμελίωση της απόφασης για τη λήψη πρόσφορων μέτρων προς αντιμετώπιση του κορωνοϊού ή τη λήψη κατάλληλων οικονομικών μέτρων λιτότητας για την αποκατάσταση της μακροοικονομικής ισορροπίας της χώρας.

Σε πιο θεωρητικό επίπεδο, μία απόφαση δεν αρκεί να είναι νομιμοποιημένη, αλλά πρέπει (να επιδιώκεται) να είναι και ορθή! Ο λόγος (η λογική συνοχή και η θεμελίωση της πολιτικής απόφασης), η αλήθεια (η πραγματική της βασιμότητα και η επαλήθευσή της με βάση πειστικές αποδείξεις) και η δικαιοσύνη (η ισορροπημένη στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων, στο μέτρο που είναι εύλογα) αποτελούν τα νομικώς έγκυρα (εξωτερικά δηλαδή και μη καλυπτόμενα ή αναπληρούμενα από την ίδια τη δημοκρατική διαδικασία αλλά έχοντα ανάγκη αυτοτελούς έρευνας και θεμελίωσης) κριτήρια της δημοκρατικής πολιτικής απόφασης. Η διαβουλευτική όψη της δημοκρατίας δεν είναι μόνο διαδικαστική, αλλά και ουσιαστική.

Η βούληση στη μονιστική αντίληψη της λαϊκής κυριαρχίας νοείται ως βούληση-επιθυμία, ενώ στην πλουραλιστική αντίληψη νοείται ως έλλογη βούληση.

Η ανωτέρω προβληματική οδηγεί στην ανάγκη επανεξέτασης της κρατούσας θεωρίας για τη λαϊκή κυριαρχία και στη διεύρυνση της προβληματικής της προς την κατεύθυνση μιας *πλουραλιστικής και διαβουλευτικής* εκδοχής της. Αυτό έγινε φανερό στη διάρκεια της δεκαετούς ελληνικής οικονομικής κρίσης η οποία μάλιστα οδήγησε σε *κρίση της δημοκρατίας*, στο μέτρο που η χρεωκοπία της χώρας την έθεσε υπό τον αυστηρό δημοσιονομικό έλεγχο στη διάρκεια του οποίου η πολιτική εξουσία βρέθηκε υποχρεωμένη να υποτάσσεται στις όποιες επιταγές της τεχνοκρατίας (Δ.Ν.Τ.), παρότι η τελευταία δεν είχε δημοκρατική νομιμοποίηση (2010-2019).

Με άξονα όλα τα παραπάνω οι παραδόσεις του μαθήματος αποσκοπούν στην κριτική παρουσίαση των συνταγματικών θεσμών, με έμφαση στην κοινωνική και πολιτική διάστασή τους και στην προβληματική των αντίβαρων της εξουσίας. Επίσης, επιχειρείται η ανάδειξη της επιρροής που ασκούν οι Ιδρυτικές Συνθήκες και η διαδικασία συνταγματοποίησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Σύνταγμα, την πολιτεία και τους θεσμούς της. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της προβληματικής του μαθήματος, εξετάζονται μεταξύ άλλων:

- Η οργάνωση και η λειτουργία της πολιτείας.
- Το εκλογικό σώμα καθώς και οι συνταγματικές αρχές που διέπουν την οργάνωση και τη λειτουργία του.
- Η Βουλή, οι νομοθετικές αρμοδιότητες και η νομικοπολιτική θέση της.
- Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η εκλογή του, οι αρμοδιότητες και η νομικοπολιτική του θέση.
- Η κυβέρνηση, η οργάνωση, η λειτουργία της.
- Η νομικοπολιτική θέση της δικαιοσύνης με έμφαση στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.

III. Εξετάσεις

Οι εξετάσεις περιλαμβάνουν *ένα πρακτικό υποχρεωτικό* και *δύο θεωρητικά* από τα οποία *επιλέγεται* το ένα. Το πρακτικό είναι διαμορφωμένο έτσι ώστε να στηρίζεται στις διατάξεις (δηλαδή τα άρθρα) του Συντάγματος. Η προβληματική του μαθήματος όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω εξετάζεται ιδίως στη θεωρία. Τα θέματα του πρακτικού όμως λαμβάνονται με βάση τα όσα αναπτύσσονται στο βιβλίο και στις παραδόσεις, έχοντας πάντα υπόψη τη συνταγματική επικαιρότητα. Συνεπώς η μελέτη για το μάθημα είναι σκόπιμο να συνδυάζεται με *επανάληψη των σχετικών διατάξεων του Συντάγματος* με βάση τις οποίες θα απαντηθεί το πρακτικό. Οι εξετάσεις διεξάγονται

με κλειστά βιβλία (εκτός αν είναι εξ αποστάσεως, οπότε είναι με ανοικτά τα βιβλία) και χωρίς το κείμενο του Συντάγματος. Φυσικά το κέντρο βάρους ΔΕΝ πέφτει στην αποστήθιση (ή άλλως απομνημόνευση) αλλά στη ΘΕΜΕΛΙΩΜΕΝΗ ΝΟΜΙΚΗ ΚΡΙΣΗ. Η τελευταία αξιολογείται αυτοτελώς, ακόμη και αν η απάντηση δεν συμβαδίζει με την κρατούσα άποψη. Προφανώς, η απλή αναφορά των άρθρων (αριθμών και περιεχομένου) είναι τελείως ανεπαρκής. Θεωρία και πρακτικό έχουν *ίσο βαθμολογικό βάρος*, ο δε κανόνας είναι ότι αν παραλειφθεί η απάντηση είτε στο πρακτικό είτε στη θεωρία (δηλαδή ένα από τα δύο σκέλη της εξέτασης), ο βαθμός δεν είναι προβιβάσιμος. Για την αριστεία απαιτείται η κριτική και συνεκτική απάντηση της θεωρίας έτσι ώστε να προκύπτει η *κατανόηση της προβληματικής της λαϊκής κυριαρχίας και των επιταγών του δημοσίου δικαίου* και η ακριβής, κριτική και θεμελιωμένη επίλυση του πρακτικού θέματος με βάση το ισχύον Σύνταγμα. Εύχομαι παραγωγική, ευχάριστη και Καλή Χρονιά!

Γιάννης Α. Τασόπουλος