

Η διαμόρφωση του Συντάγματος (1975-2001)

Το Σύνταγμα του 1975

Δύο από κεντρικές θεσμικές πρωτοβουλίες της Κυβέρνησης εθνικής ενότητας του 1974, η συγκρότηση της οποίας σηματοδότησε τη Μεταπολίτευση, ύστερα από την πτώση της δικτατορίας των συνταγματαρχών, ήταν η προσωρινή επαναφορά σε ισχύ του Συντάγματος του 1952 και η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για τη μορφή του πολιτεύματος. Η πρώτη μεταπολιτευτική Βουλή θέσπισε το Σύνταγμα του 1975. Πρωτεργάτης του νέου καταστατικού χάρτη ήταν ο καθηγητής Κωνσταντίνος Τσάτσος. Στην κορυφαία πολιτειακή διαδικασία πήραν μέρος επίσης τα κόμματα της αντιπολίτευσης με ολοκληρωμένες προτάσεις, όπως το «σχέδιο Συντάγματος» του ΠαΣοΚ. Το τελικό κείμενο, με σαφείς επιρροές από τα παλαιότερα συνταγματικά κείμενα, τόσο της βασιλευομένης δημοκρατίας, όσο και των δύο «συνταγμάτων» της δικτατορίας, περιέχει πολλές καινοτομίες και αποτελούσε, για την εποχή του, ένα από τα αριστερά Συντάγματα του ευρωπαϊκού χώρου. Αυτό αφορά ιδιαίτερα το κεφάλαιο των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, στο οποίο προβλέφθηκαν για πρώτη φορά σύγχρονα δικαιώματα, όπως αυτό της προστασίας της ιδιωτικής ζωής αλλά και της προηγούμενης ακρόασης του πολίτη από τη Διοίκηση (πριν την επιβολή επαχθούς μέτρου).

Το πολίτευμα που καθιερώνεται με το Σύνταγμα του 1975, η προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία, αποτελεί ένα σύστημα που διαφέρει από το γαλλικό έμπνευσης «ημι-προεδρικό» μοντέλο. Ο αρχηγός του κράτος διαδραματίζει καθαρά ρυθμιστικό ρόλο, ως εγγυητής της δημοκρατικής ομαλότητας σε ανώτατο επίπεδο, ευρισκόμενος εκτός του πολιτικού παιχνιδιού. Το κοινοβούλιο αναδεικνύεται σε κεντρικό όργανο που υλοποιεί την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Μέσα από τις συγκρούσεις, τις συναινέσεις, τις συμμαχίες και τις ομαδοποιήσεις των άμεσα αιρετών αντιπροσώπων του λαού διαμορφώνονται οι πόλοι της κάθε (πολιτικής) εξουσίας, η οποία, κατά το Σύνταγμα, πηγάζει από το λαό. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει την αρμοδιότητα να διορίσει ως Πρωθυπουργό τον αρχηγό του κόμματος που πλειοψηφεί σε κοινοβουλευτικές έδρες. Ο πρωθυπουργός επιλέγει τα μέλη της Κυβέρνησης, τα οποία επίσης διορίζονται από τον Πρόεδρο. Η Κυβέρνηση πρέπει να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της απόλυτης πλειοψηφίας των βουλευτών. Είναι το συλλογικό όργανο που είναι αρμόδιο για την γενική πολιτική της Χώρας.

Κατά το Σύνταγμα του 1975, ένα ειδικό συμβουλευτικό όργανο γνωμοδοτούσε για τις πράξεις του Προέδρου. Επρόκειτο για το «Συμβούλιο της Δημοκρατίας», αποτελούμενο από τους (δημοκρατικά εκλεγμένους) διατελέσαντες Προέδρους της Δημοκρατίας, τους διατελέσαντες Πρωθυπουργούς, του Πρωθυπουργού, τον Αρχηγό της Αξ. Αντιπολίτευσης και τον Πρόεδρο της Βουλής. Μετά από γνώμη αυτού του Συμβουλίου, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορούσε να διαλύσει τη Βουλή, δηλαδή να προκηρύξει εκλογές, όταν κατά την κρίση η Βουλή βρισκόταν σε «προφανή δυσαρμονία προς το λαϊκό αίσθημα ή η σύνθεσή της δεν μπορούσε να εξασφαλίσει κυβερνητική σταθερότητα». Επίσης είχε το δικαίωμα να προκηρύξει δημοψήφισμα «επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων» χωρίς τη σύμφωνη γνώμη των βουλευτών ή της κυβέρνησης.

Με το άρθρο 26 διακηρύσσεται η αρχή της διάκρισης των λειτουργιών. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο και την Κυβέρνηση και η δικαστική από τα δικαστήρια, των οποίων οι αποφάσεις «εκτελούνται στο όνομα του ελληνικού Λαού».

Ωστόσο, το Σύνταγμα προβλέπει περιπτώσεις κάμψης της αρχής της διάκρισης. Για παράδειγμα: οι πρόεδροι και αντιπρόεδροι των τριών ανώτατων δικαστηρίων (Άρειος Πάγος, Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο) διορίζονται με προεδρικό διάταγμα, ύστερα από απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου (δηλ. της Κυβέρνησης). Σε

περιπτώσεις που ανώτατα δικαστήρια εκδίδουν αντιφατικές αποφάσεις, η σύγκρουση λύνεται με απόφαση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, το οποίο αποτελείται από τους Προέδρους των ανώτατων δικαστηρίων, τέσσερις Συμβούλους της Επικρατείας τέσσερις Αρεοπαγίτες και δύο Καθηγητές Νομικής (πρόεδρος του Α.Ε.Δ. είναι ο αρχαιότερος εκ των προέδρων Α.Π. και ΣτΕ).

Η Διοίκηση του Κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα. Αυτό αφορά τις απολήξεις της «κεντρικής» εκτελεστικής λειτουργίας (των υπουργείων και των υπηρεσιών τους). Η διοίκηση όμως των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους, διοικητικά αυτοτελείς, οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ο πρώτος βαθμός των οποίων ανήκει στους δήμους και τις κοινότητες. Οι δημόσιοι υπάλληλοι είναι «εκτελεστές της θελήσεως του Κράτους και υπηρετούν τον λαό». Ο διορισμός τους επιτρέπεται μόνο σε νομοθετημένες οργανικές θέσεις.

Σύμφωνα με την τελευταία παράγραφο του Συντάγματος, η τήρησή του επαφίεται στον πατριωτισμό των Ελλήνων, «δικαιουμένων και υποχρεουμένων εις την δια παντός μέσου αντίστασιν κατά οιοδήποτε επιχειρούντος την βιαίαν κατάλυσιν αυτού».

Η αναθεώρηση του 1986

Εννέα χρόνια μετά την θέση σε εφαρμογή του Συντάγματος του 1975, η κοινοβουλευτική πλειοψηφία (ΠΑΣΟΚ) κινεί την διαδικασία της αναθεώρησής του. Η πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος έχει σκοπό να περιστείλει τις αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, ενισχύοντας αντίστοιχα αυτές της Βουλής και της πλειοψηφίας της.

Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας γίνεται πλέον με ονομαστική ψηφοφορία (αντί για μυστική που όριζε το αρχικό κείμενο).

Καταργείται το «Συμβούλιο της Δημοκρατίας», ως θεσμός που έλκει την καταγωγή του από το «Συμβούλιο του Στέμματος», της περιόδου της βασιλευόμενης δημοκρατίας.

Η αναθεώρηση του άρθρου 37 για το διορισμό του πρωθυπουργού οδήγησε σε αρτιότερη διατύπωση (ανάθεση διερευνητικής εντολής στον αρχηγό του πρώτου κόμματος, εφόσον δεν υπάρχει απόλυτα πλειοψηφικό κόμμα, ενώ πριν ο ΠτΔ μπορούσε να αναθέσει την εντολή στον αρχηγό του σχετικώς πλειοψηφούντος κόμματος), θωρακίζοντας την αρχή της δεδηλωμένης.

Η αρμοδιότητα για διάλυση της Βουλής λόγω δυσαρμονίας της προς το λαϊκό αίσθημα περιορίζεται στην περίπτωση που καταψηφίζονται δύο Κυβερνήσεις και η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα.

Κατά την αναθεώρηση του άρθρου 42, αφαιρείται η αρμοδιότητα του Προέδρου να «κυρώνει» τους νόμους. Πλέον «απλώς» τους εκδίδει και τους δημοσιεύει.

Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία του Προέδρου περιορίζεται επίσης, καθώς πλέον μπορεί να προκηρύξει δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα μόνο ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των Βουλευτών (άρθρο 44 παρ. 2)

Η αμνηστία που παρέχει ο Πρόεδρος επιτρέπεται μόνο σε πολιτικά εγκλήματα και πλέον μόνο με νόμο που ψηφίζει η Ολομέλεια της Βουλής με πλειοψηφία 3/5 (ενώ πριν, με το αρχικό άρθρο 47§3 επιτρεπόταν με διάταγμα ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου).

Σημειωτέον ότι οι αρμοδιότητες που περιορίστηκαν με την αναθεώρηση του 1986 ουδέποτε ασκήθηκαν. Σημαντικότερη μπορεί να θεωρηθεί η πρωτοβουλία της αναθεωρητικής βουλής για μεταφορά του κειμένου του Συντάγματος από την καθαρεύουσα στην δημοτική γλώσσα (με μνεία όμως στο σχετικό ψήφισμα ότι «αυθεντικό» παραμένει το αρχικό κείμενο).

Η αναθεώρηση του 2001

Με τη δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος, αυτό απέκτησε μία νέα μορφή, καθώς η διαδικασία αφορούσε 79 άρθρα. Ο εκτεταμένος χαρακτήρας αυτής της αναθεώρησης είχε ως στόχευση την επαναξιολόγηση του «πραγματικού» συντάγματος, όπως και της συνολικής συνταγματικής ύλης. Με τη διαδικασία αυτή, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 εντόπισε τις παγιωμένες επιλογές της νομοθεσίας (κοινής, κοινοτικής και διεθνούς) και νομολογίας (δικαστικής και διοικητικής) και διαγιγνώσκοντας τον θεμελιώδη χαρακτήρα που είχαν αναπτύξει ορισμένες από αυτές, τις ανήγαγε στο επίπεδο της συνταγματικής έννομης τάξης.

Το «νέο» Σύνταγμα περιέχει κατοχυρώσεις νέων ατομικών δικαιωμάτων (προστασία προσωπικών δεδομένων, προστασία υγείας και γενετικής ταυτότητας, δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας κλπ), αναγνωρίζει τη λειτουργία θεσμικών εγγυήσεων για ορισμένα έννομα αγαθά (ανεξάρτητες αρχές) και επιχειρεί να κατοχυρώσει με εκτενείς -και αμφίβολης ποιότητας μερικές φορές- διατάξεις την αρχή της διαφάνειας. Επίσης στο κείμενο του Συντάγματος αναφέρεται ρητά η αρχή της αναλογικότητας, ως «περιορισμός των περιορισμών» των ατομικών δικαιωμάτων και η αρχή της άμεσης εφαρμογής των δικαιωμάτων αυτών στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών (τριτενέργεια).

Με την ερμηνευτική δήλωση κάτω από το άρθρο 4 διευκρινίζεται η συνταγματικότητα της θέσπισης εναλλακτικής θητείας.

Με το νέο άρθρο 5Α κατοχυρώνεται το δικαίωμα πληροφόρησης και προβλέπονται οι ειδικοί περιορισμοί του.

Με το νέο άρθρο 9Α κατοχυρώνεται συνταγματικά η προστασία προσωπικών δεδομένων και η λειτουργία της σχετικής ανεξάρτητης αρχής.

Με την §3 του άρθρου 10, οι αρμόδιες υπηρεσίες υποχρεούνται να απαντούν σε αιτήματα παροχής πληροφοριών εντός 60 ημερών, με επιφύλαξη για ειδική αποζημίωση του πολίτη αν η προθεσμία περάσει άπρακτη.

Με την §9 του άρθρου 14 εισάγονται ειδικοί περιορισμοί στη συγκέντρωση μέσω μαζικής ενημέρωσης, προσθέτοντας ειδικούς όρους διαφάνειας αλλά και απαγορεύσεις για την ανάληψη δημόσιων έργων από τους συμμετέχοντες με διάφορους τρόπους στο καθεστώς των μ.μ.ε. Η διάταξη βρίσκεται σε σχέση σύγκρουσης με το κοινοτικό δίκαιο, γεγονός το οποίο μετρίασε εν μέρει ο τελευταίος εκτελεστικός νόμος, ύστερα από τις σχετικές υποδείξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Με την §2 του άρθρου 15 ο έλεγχος του κράτους στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα ανατίθεται στο Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης, το οποίο αποτελεί ανεξάρτητη αρχή αρμόδια για τη διασφάλιση της ποιότητας των εκπομπών.

Τα εδάφια για την αναγκαστική απαλλοτρίωση βελτιώνονται ώστε το κείμενο του Συντάγματος να βρίσκεται σε αρμονία με την ΕΣΔΑ και τη νομολογία του ΕΔΔΑ.

Στο άρθρο 19 αναδιατυπώνεται η διάταξη για τη διασφάλιση του απορρήτου των επικοινωνιών και προβλέπεται ίδρυση σχετικής ανεξάρτητης αρχής (ΑΔΑΕ).

Αναδιατυπώθηκε το άρθρο 24 για το περιβάλλον (δικαίωμα καθενός για προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος). Κατοχυρώνεται η αρχή της αειφορίας (βιώσιμη ανάπτυξης), η οποία αντιστοιχεί σε συγκεκριμένους νομολογιακούς κανόνες που διαπλάσθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Το κράτος αναλαμβάνει την σύσταση κτηματολογίου και δασολογίου. Επίσης στο άρθρο περιλαμβάνεται ερμηνευτική δήλωση με τον ορισμό της έννοιας του «δάσους».

Στο άρθρο 28 για τη συμμετοχή της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς και τους περιορισμούς της κρατικής κυριαρχίας προστίθεται ερμηνευτική δήλωση, βάσει της οποίας το άρθρο αυτό αποτελεί το θεμέλιο για τη συμμετοχή της χώρας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Στο άρθρο 29 προστίθενται νέες εγγυήσεις διαφάνειας για τα οικονομικά των κομμάτων. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί πλέον να έχει ελληνική καταγωγή όχι αποκλειστικά από τον πατέρα του, αλλά (διαζευκτικά) και από τη μητέρα του (άρθρο 29).

Καθιερώνεται η δυνατότητα επιστολικής ψήφου για εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια. Η άσκηση του εκλογικού δικαιώματος παραμένει υποχρεωτική, αλλά αφαιρείται η συνταγματική διάταξη βάσει της οποίας ένας νόμος μπορεί να ορίζει εξαιρέσεις και ποινικές κυρώσεις. Ο εκάστοτε εκλογικός νόμος ορίζει τη διαδικασία μόνο για τις μεθεπόμενες εκλογές.

Τα κωλύματα και ασυμβίβαστα βουλευτών εμπλουτίζονται. Αναδιατυπώνονται οι διαδικασίες για τα εσωτερικά της Βουλής.

Με ερμηνευτική δήλωση διευκρινίζεται η δυνατότητα συμμετοχής της χώρας στην ΟΝΕ. Ιδρύεται Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καθώς και Εθνικό Συμβούλιο Εξωτερικής Πολιτικής με τη συμμετοχή των κομμάτων τη Βουλής και προσώπων με ειδικές γνώσεις ή εμπειρία (άρθρο 82§§3-4).

Οι δικαστικές αποφάσεις επιτρέπεται να εκτελούνται αναγκαστικά και κατά του Δημοσίου (94§4). Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις (95§5).

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους κατοχυρώνεται συνταγματικά (100Α).

Η πρόσληψη των δημοσίων υπαλλήλων υπάγεται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής (ΑΣΕΠ).

Ο Συνήγορος του Πολίτη κατοχυρώνεται συνταγματικά.

Ιδρύεται Συμβούλιο Απόδημου Ελληνισμού.

Διευκρινίζεται ότι η λήψη θετικών μέτρων για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών δεν αποτελεί διάκριση λόγω φύλου. Το κράτος μεριμνά για την άρση των ανισοτήτων που υφίστανται στην πράξη «ιδίως σε βάρος των γυναικών» (άρθρο 116§2).

Το «νέο» Σύνταγμα θεσπίστηκε με το ψήφισμα της 6.4.2001.

** Το Civilitas.GR και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την Ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)*