Συνταγματικά μοσχεύματα: η περίπτωση του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα

Παναγιώτης Δουδωνής

Η επικρατήσασα δια των ρυθμίσεων του Συντάγματος του 1975 θεσμική ανησυχία δεν πρέπει να λειτουργήσει ανιστορικά: να ωθήσει με άλλα λόγια στην ανάγνωση της συνταγματικής μας πορείας υπό το πρίσμα μιας μόνο συγκεκριμένης στιγμής της ή μιας μόνο ανάγνωσής της εξέλιξής της, λησμονώντας την ύπαρξη και άλλων οροσήμων για τη συνταγματική οργάνωση της ελληνικής πολιτείας αλλά και την πολιτική ιστορικότητα του συντάγματός μας.

 Στην κατεύθυνση αυτή, είναι για μια ακόμη φορά χρήσιμη, σε συνδυασμό με τη συνταγματική ιστορία, η μελέτη του συγκριτικού συνταγματικού δικαίου και ειδικότερα της θεωρίας των «συνταγματικών μεταμοσχεύσεων» (constitutional transplants). Τα συνταγματικά μοσχεύματα δεν είναι παρά μια εφαρμογή της ανάλυσης των «νομικών μοσχευμάτων» (legal transplants) στο πεδίο του συνταγματικού δικαίου. Η αναφορά στις συνταγματικές μεταμοσχεύσεις γίνεται από τη θεωρία για να περιγραφεί η μεταφορά μεμονωμένων συνταγματικών νομικών κανόνων, ιδίως συνταγματικών διατάξεων. Πράγματι, η μελέτη των «συνταγματικών μοσχευμάτων» είναι εξαιρετικά εντοπισμένη στη μελέτη δάνειων διατάξεων, ακόμα και όταν αυτές αποτελούν ένα ολόκληρο πλέγμα συνταγματικών κανόνων που αφορούν παραδείγματος χάριν στην προστασία των δικαιωμάτων ή σε ολόκληρο το σύστημα διακυβέρνησης. Είναι γεγονός εξάλλου πως, όπως έχει παρατηρήσει ο Osiatynski «Κανένας δεν αρχίζει τη συγγραφή ενός συντάγματος εκ του μηδενός».

 H πρακτική των συνταγματικών μεταμοσχεύσεων δεν έχει ωστόσο εκφύγει της κριτικής. Η πιο συχνή επίκριση αφορά στην αδυναμία μεταφοράς ενός συστήματος σε ένα άλλο. Η κριτική αυτή ερείδεται στην προσέγγιση του νομικού συστήματος ως έκφρασης του νομικού πολιτισμού, της κουλτούρας ενός συγκεκριμένου έθνους μέσα στη διαχρονία του αλλά και του τρόπου με το οποίο αυτό έχει επιλέξει να συμβιώνει και κατά τούτο βλέπει εχθρικά οτιδήποτε έρχεται από στοιχεία ξένα προς τη νομική εντοπιότητα. Πρέπει όμως να παρατηρηθεί πως τέτοιες θέσεις εν πολλοίς υποβαθμίζουν τη δυνατότητα ενός νομικού συστήματος να «απορρίψει» το «μόσχευμα», αν αυτό δε συμβαδίζει με τις βασικές παραδοχές, τις ρυθμίσεις και την ιστορικότητα του περιβάλλοντος μέσα στο οποίο καλείται να λειτουργήσει.

Πάντως, είτε πρόκειται για συνταγματικές διατάξεις, είτε για ολόκληρους θεσμούς ή συνταγματικούς νόμους, είναι γεγονός πως οι συνταγματικές μεταμοσχεύσεις και το αντικείμενό τους, που ήδη έχω ονομάσει παραπάνω «συνταγματικά μοσχεύματα», επικεντρώνονται στο πεδίο του νομικού μέρους του συντάγματος. Μια νομική πρόβλεψη εξάλλου είναι εύκολο να μεταφερθεί αυτούσια από μια δικαιοδοσία σε μια άλλη, ακόμα και αν η εφαρμογή της απαιτεί τη μη απόρριψη του «μοσχεύματος» στην πράξη. Στο σημείο αυτό η περίπτωση της Ελλάδας ξεχωρίζει αλλά και διαφέρει, καθώς στη χώρα μας γνωρίζουμε ένα ξεχωριστό παράδειγμα πολιτικού συνταγματικού μοσχεύματος, που άλλαξε το ρου της πολιτικής και συνταγματικής μας ιστορίας. Πρόκειται για τη μεταφορά του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος από το αγγλικό του πρότυπο στη χώρα μας μέσω της καθιέρωσης της αρχής της δεδηλωμένης το 1875, με πρωτοβουλία του Χαρίλαου Τρικούπη.

Η ιστορία είναι γνωστή: ο Χαρίλαος Τρικούπης υπήρξε ο εισηγητής του κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα, με την καθιέρωση της αρχής της δεδηλωμένης το 1875. Το ενδιαφέρον στοιχείο όμως βρίσκεται στο γενεαλογικό σύνδεσμο μεταξύ του αγγλικού προτύπου και της μεταμόσχευσής του στην ελληνική πραγματικότητα, καθώς και η επιλογή του τρόπου με τον οποίο συντελέστηκε αυτή η μεταφορά, με ένα διπλό μόσχευμα: το δανεισμό δηλαδή τόσο ενός ολόκληρου πολιτικού συστήματος, του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος όσο και του είδους των κανόνων οι οποίοι το καθιέρωναν στο Ηνωμένο Βασίλειο, των συνταγματικών συνθηκών. ΄Έτσι θα μπορούσαμε να πούμε πως η συνταγματική αλλαγή του 1875 συνδυάζει μια μεταμόσχευση τόσο της ουσίας όσο και του τρόπου της αγγλικής ρύθμισης.

Ο Καθηγητής Ν.Κ.Αλιβιζάτος έχει αναφερθεί εκτενώς στο βιβλίο του Πραγματιστές, δημαγωγοί και ονειροπόλοι στην υπερδεκαετή παραμονή του Χαριλάου Τρικούπη στο Ηνωμένο Βασίλειο και την εκεί εμπέδωση εκ μέρους του της αγγλικής πολιτικής και συνταγματικής ιδιοσυγκρασίας. Eκεί ο Χαρίλαος Τρικούπης παρατήρησε, τα συνταγματικά θεμέλια του αγγλικού δικομματισμού που δεν ήταν άλλα από τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, όπως εκφραζόταν από τη σχέση εμπιστοσύνης, ευθύνης και λογοδοσίας της κυβέρνησης με τη Βουλή. Παρατήρησε επίσης ότι τα θεμέλια αυτά του αγγλικού «πολιτικού» συντάγματος, καθιερώνονταν μέσω άγραφων συνταγματικών κανόνων πολιτικής φύσης, οι οποίοι σέβονταν και περιφρουρούσαν την αυτονομία της πολιτικής, ιδίως έναντι του Στέμματος και των δικαστηρίων.

Με αυτό το ιδεολογικό, συγκριτικό και συνταγματικό οπλοστάσιο, ο Χαρίλαος Τρικούπης επιστρέφοντας στη χώρα ανέταμε προσεκτικά το πολιτικό της πρόβλημα ως ένα συνταγματικό πρόβλημα, βλέποντας πέρα από την νομικιστική προσέγγιση του συντάγματος. Αυτό προκύπτει ξεκάθαρα από το διάσημο άρθρο το οποίο προσωρινά του κόστισε την ποινική δίωξη και προφυλάκισή του και σε δεύτερο χρόνο, ένα έτος μετά, του απέδωσε την πρωθυπουργία αλλά και τη δόξα του θεσμικού εκσυγχρονισμού της χώρας. Πρόκειται για το «Τις πταίει;» που δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα «Καιροί» στις 29 Ιουλίου του 1874.

To «Τις πταίει;» αποτελεί τον πρώτο σταθμό στο χρονικό της καθιέρωσης του ελληνικού κοινοβουλευτισμού. Το άρθρο αυτό παρουσιάζει ξεχωριστή σημασία για την ενάργεια στη διάγνωση του συνταγματικού προβλήματος. Προσεκτικά κοιτώντας την πολιτική κατάσταση από το 1868 και εξής, χαρακτηριζόμενη από συνεχείς εναλλαγές κυβερνήσεων μειοψηφίας, ο Τρικούπης βρίσκει τη συνταγματική παθολογία της πολιτικής αστάθειας. Χαρακτηριστικά αναφέρει τα εξής:

«Ουδείς αυτών εκλήθη εις την εξουσίαν καθ΄ υπόδειξιν των αντιπροσώπων του Έθνους, ουδείς αυτών εξεπροσώπευσεν εν τη αρχή τας ευχάς του Έθνους…Αλλ΄ η διοικητική καχεξία και τα κατά τας εκλογάς όργια δεν είνε έργον εξουσίας εκπροσωπούσης την πλειοψηφίαν της Βουλής και, επομένως, ευθυνούσης δια των πράξεων της το Έθνος. Είνε έργον ανθρώπων οφειλόντων την υπουργικήν αυτών ύπαρξιν εις μόνην την απόλυτον χρήσιν της εν τω Συντάγματι αναγεγραμμένης υπέρ του Στέμματος προνομίας του διορισμού και της παύσεως των υπουργών.»

 Συνεπώς, ο Τρικούπης δε διστάζει στο άρθρο του να στραφεί ευθέως κατά της εξουσίας του Στέμματος να διορίζει και να παύει «τους υπουργούς αυτού». Κατά την εκτίμησή του, η πρακτική αυτή στερεί από το πολίτευμα την τριπλή σύνδεση εκλογικού σώματος-Βουλής-κυβέρνησης που εγγυάται αφενός μεν η ελεύθερη και ανόθευτη λειτουργία των εκλογών αφετέρου ο κοινοβουλευτισμός. Για τον Τρικούπη όμως, η πρακτική διορισμού κυβερνήσεων μειοψηφίας από το Στέμμα αποτελεί μια κοντόφθαλμη ανάγνωση του άρθρου 31 του Συντάγματος του 1864 και πάντως όχι τη μοναδική ή την καλύτερη δυνατή. Με αυτό τον ερμηνευτικό οπλισμό ο Τρικούπης προτείνει την καθιέρωση της βασικής κοινοβουλευτικής αρχής της ανάδειξης της κυβέρνησης εκ της πλειοψηφίας της Βουλής σημειώνοντας;

«Ότι τούτο δεν αντίκειται εις το γράμμα του Συντάγματος, ουδείς αντιλέγει, επίσης αδύνατον να αρνηθή τις ότι προσκρούει εις την όλην οικονομίαν του Συντάγματος και ότι καθιστά αδύνατον την λειτουργίαν του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.»

Στο σημείο αυτό του άρθρου καθίσταται πασίδηλη η σχέση των πολιτικών συνταγματικών κανόνων που ζητά να υιοθετηθούν και στη χώρα μας ο Τρικούπης με το γράμμα του Συντάγματος του 1864. Η γραμματική ερμηνεία για τον Τρικούπη δεν πρέπει να απομονώνεται στα πλαίσια αυτού που σήμερα ονομάζεται «συνταγματικός νομικισμός» αλλά να υπηρετεί την όλη «οικονομία» του συνταγματικού οικοδομήματος.

 Συνεπώς, κατά τον Τρικούπη, για την καθιέρωση ενός πολιτικού συνταγματικού κανόνα όπως η δεδηλωμένη αρκεί αυτός να μην αποκλείεται από το γράμμα του Συντάγματος ούτε και να προσκρούει στην οικονομία του. Στο σημείο αυτό όμως, γεννάται ένα περαιτέρω ερώτημα που έχει απασχολήσει τη διεθνή βιβλιογραφία από τον Dicey ως σήμερα: πώς περιφρουρείται η τήρηση των πολιτικών συνταγματικών κανόνων; Η απάντηση του Τρικούπη είναι συνταγματικά εμβριθής, προκύπτουσα από την βαθύτατη παρατήρηση των αγγλικών πολιτικών πραγμάτων και συνοψίζεται σε αυτό που ο ίδιος ονομάζει «ηθική εκδήλωση της κοινής γνώμης». Γράφει ο Τρικούπης στο «Τις πταίει;»:

«Παρ΄ άλλαις συνταγματικαις επικρατείαις καταστέλλονται και προλαμβάνονται αι καταχρήσεις της εξουσίας δια δυνάμεως ανωτέρας και αυτής της επαναστάσεως, δια της ηθικής εκδηλώσεως της κοινής γνώμης. Υπάρχει και παρ΄ ημίν κοινή γνώμη, ως πολλάκις απεδείχθη και οσάκις εκτάκτως εξεδηλώθη, επέφερεν ασφαλώς τα αποτελέσματα αυτής. Αλλ΄ η κανονική εκδήλωσις της κοινής γνώμης προϋποθέτει χρόνο τινα κοινοβουλευτικού βίου, η δε Ελλάς από του 1844, ότε το πρώτον εσυνταγματίσθη, και έως της σήμερον, μόνον επί εν έτος, ήτοι κατά το 1867, εβίωσε κοινοβουλευτικώς.»

Στο τρικουπικό πολιτικό και συνταγματικό σύμπαν, οι υπερβάσεις της εξουσίας και οι παραβιάσεις του συντάγματος δύνανται να θεραπευθούν μόνο με δύο τρόπους: αφενός μεν με την επανάσταση, κατά το δρόμο που έδειξε η ηπειρωτική Ευρώπη και οι Ηνωμένες Πολιτείες στις δικές τους «συνταγματικές στιγμές», αφετέρου με την αναγνώριση της βαρύτητας της «ηθικής εκδηλώσεως της κοινής γνώμης». Η δύναμη αυτή, που για τον Τρικούπη είναι ισχυρότερη και από αυτή την ίδια την ανατροπή των συνταγματικών πραγμάτων δια της επανάστασης, συνίσταται στη συνταγματική αξιολόγηση των πεπραγμένων των πολιτικών συνταγματικών δρώντων από την ίδια την κοινή γνώμη, δηλαδή το εκλογικό σώμα. Η αξιολόγηση αυτή, γίνεται με βάση κανονιστικά πρότυπα, όπως προκύπτουν από τις συνταγματικές δεσμεύσεις και αυτοδεσμεύσεις των πολιτικώς δρώντων, οι οποίες βέβαια δεν πρέπει να αντίκεινται στο γράμμα και την οικονομία του Συντάγματος.

 Είναι εντυπωσιακό αν αναλογιστεί κανείς ότι εκεί που έκανε λάθος ο σπουδαίος Άγγλος θεωρητικός Albert Venn Dicey μερικά χρόνια μετά, στάθηκε αλάθητος ο Έλληνας πολιτικός Χαρίλαος Τρικούπης: στο βάρος των συνεπειών της παραβιάσεως των πολιτικών συνταγματικών κανόνων. Υπό την ειδικότερη μορφή των συνταγματικών συνθηκών, το βάρος αυτό αποδόθηκε από τον Dicey στην «αναπόφευκτη» κατά την εκτίμησή του, παραβίαση κάποιας νομικής διάταξης. Έτσι κατέληξε στο συμπέρασμα πως πίσω από την κανονιστικότητα των συνταγματικών συνθηκών δε βρίσκεται «τίποτα άλλο πέρα από την ισχύ του δικαίου». Με άλλα λόγια, ο Dicey, καίτοι αποτελεί, μαζί με τον επίσης Άγγλο Freeman τον θεωρητικό που καθιέρωσε τις συνταγματικές συνθήκες, αδυνατεί να αντιληφθεί την ύπαρξη μιας δύναμης που οδηγεί στη συνταγματική συμμόρφωση και κείται πέραν των ορίων των νομικών διατάξεων και των μηχανισμών εντοπισμού και «κολασμού» των παραβιάσεών τους. Ο Τρικούπης πάλι, απέφυγε μια τέτοια ευκολία, αναγνωρίζοντας ότι στη σχέση νομικών και πολιτικών συνταγματικών κανόνων, αρκεί οι δεύτεροι να μην αναιρούν τον τύπο και την ουσία των πρώτων. Καμία περαιτέρω σχέση δεν είναι απαραίτητη ή επιβοηθητική. Η ισχύς των πολιτικών συνταγματικών κανόνων κρίνεται κατά τον Τρικούπη σε ένα άλλο forum από τα δικαστήρια: στο forum της κοινής γνώμης.

 Με τον τρόπο αυτό, ο Τρικούπης είναι ο πολιτικός που ανακαλύπτει τη δύναμης της «κοινής γνώμης» στη χώρα μας και αποδίδει την πρέπουσα συνταγματική βαρύτητα στις αξιολογήσεις της αναφορικά με την τήρηση πολιτικών συνταγματικών κανονιστικών προτύπων. Στην ουσία μάλιστα, πείθει για την ύπαρξη αυτών των προτύπων μέσω της αποκάλυψης της βαρύτητας της κοινής γνώμης. Αν η απαξίωση μιας αντισυνταγματικής με τη σύγχρονη έννοια ενέργειας από την κοινή γνώμη είναι βαρύτερη και από μια επανάσταση, αυτό σημαίνει πως οι πολιτικοί κανόνες του συνταγματικού οικοδομήματος είναι οπλισμένοι με τόση δύναμη εφαρμογής και συμμόρφωσης ώστε αυτή να τους αποδίδει την «κανονιστική τους φύση».

 Κατά την εκτίμησή μας, στη θεμελιώδη αυτή διαφορά μεταξύ της προσέγγισης Dicey και Τρικούπη ως προς τις συνέπειες της παραβίασης των πολιτικών συνταγματικών κανόνων θεμελιώνεται ένα συνταγματικό μόσχευμα που καθίσταται μοναδικό καθότι ερείδεται σε μια κατανόηση των συνταγματικών πραγμάτων βαθύτερη αυτής που περιέβαλλε σε θεωρητικό επίπεδο το αγγλικό πρότυπο. Έτσι, ο Τρικούπης δεν αναδεικνύεται ως μεγάλος θεσμικός εκσυγχρονιστής προτείνοντας απλώς την αρχή της δεδηλωμένης: η ανάδειξη ή διατήρηση των κυβερνήσεων από την πλειοψηφία της Βουλής είχε προταθεί ήδη πριν από αυτόν σε κοινοβουλευτικές συζητήσεις. Η πρωτοτυπία της τρικουπικής σκέψης που συνδέει τα δύο βασικά και καταλυτικά του συνταγματικά κείμενα, το «Τις πταίει» που τον οδήγησε στη φυλακή και τον λόγο του θρόνου του Γεωργίου που σήμανε την άνοδό του στην πρωθυπουργία, έγκειται στην πίστη του στην κανονιστική δύναμη της αυτοδέσμευσης των πολιτικών συνταγματικών δρώντων και τη δυνατότητα της κοινής γνώμης να την περιφρουρήσει.

 Από το λόγο του θρόνου του Γεωργίου, ο οποίος εκφωνήθηκε από τον Μονάρχη και συντάχθηκε από τον Χαρίλαο Τρικούπη ως πρωθυπουργό, κατά την αγγλική πρακτική που θέλει την κυβέρνηση να συντάσσει το εν λόγω κείμενο, η θεωρία έχει ξεχωρίσει, και ορθώς, το παρακάτω απόσπασμα:

«Απαιτών ως απαραίτητον προσόν των καλουμένων παρ’ εμού εις την κυβέρνησιν του τόπου την δεδηλωμένην προς αυτούς εμπιστοσύνην της πλειονοψηφίας των αντιπροσώπων του έθνους, απεκδέχομαι ίνα η Βουλή καθιστά εφικτήν την ύπαρξιν του προσόντος τούτου, ου άνευ αποβαίνει αδύνατος η εναρμόνιος λειτουργία του πολιτεύματος».