

του Ευάγγελου Βενιζέλου *

**Το πρώτο κύμα του ελληνικού συνταγματισμού
(1822 - 1827)**

*** Ο Ευάγγελος Βενιζέλος είναι Υπουργός Πολιτισμού, βουλευτής Θεσσαλονίκης και μέλος του Εκτελεστικού Γραφείου του ΠΑΣΟΚ, καθηγητής του Συνταγματικού Δικαίου στο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης.**

1. Η γενέθλια πράξη του νέου ελληνικού κράτους

Τα συντάγματα του Αγώνα δηλαδή τα τρία ολοκληρωμένα συνταγματικά κείμενα της περιόδου 1821 – 1827 (το «Προσωρινόν πολίτευμα της Ελλάδος κατά την εν Επιδαύρω Α' Εθνικήν Συνέλευσιν» του 1822, «Ο Νόμος της Επιδαύρου ήτοι προσωρινό πολίτευμα της Ελλάδος κατά την εν Αστρει Β' Εθνικήν Συνέλευσιν» του 1823 και το «Πολιτικό Σύνταγμα της Ελλάδος κατά την εν Τροιζήνι Γ' Εθνικήν Συνέλευσιν» του 1827), ενσωματώνουν διαδοχικά την πρωτογενή συντακτική βούληση του επαναστατημένου Έθνους. Επιτελούν συνεπώς τις βασικές νομικοπολιτικές λειτουργίες που ήδη από τα τέλη του προηγούμενου αιώνα άρχισε να επιτελεί το σύνταγμα ως προϊόν των δύο μεγάλων επαναστάσεων της Γαλλικής και της Αμερικανικής .

Τα συντάγματα του Αγώνα λειτουργούν καταρχάς ως γενέθλια πράξη του νέου Κράτους που διεκδικεί ενόπλως την πολιτική του ύπαρξη και ανεξαρτησία μαχόμενο κατά της Οθωμανικής εξουσίας. Η λειτουργία αυτή είναι κυρίως μεν συμβολική και διεκδικητική, δευτερευόντως δε οργανωτική (του κράτους) και εγγυητική (των δικαιωμάτων των πολιτών). Τα συντάγματα αυτά και ιδίως το πρώτο, το γενέθλιο Σύνταγμα που κατάρτισε και έθεσε σε ισχύ η «εν Επιδαύρω» Α' Εθνική Συνέλευση, είναι το κείμενο – σύμβολο της εθνικής ανεξαρτησίας. Πρόκειται άρα για μία «επίδειξη σημαίας» του επαναστατημένου έθνους που διακηρύττει «ενώπιον θεού και ανθρώπων την πολιτικήν αυτού ύπαρξιν και ανεξαρτησίαν». Η διακήρυξη όμως αυτή γίνεται κυρίως ενώπιον της διεθνούς κοινότητας όπως αυτή ήταν τότε διαμορφωμένη.

Το Σύνταγμα της Επιδαύρου συνιστά επομένως την πανηγυρική και συμβολική, αν και νομοτεχνικά καταστρωμένη, διεκδίκηση της ανεξαρτησίας ενός νέου κράτους που αγωνίζεται να διαμορφώσει τις πραγματικές προϋποθέσεις της ύπαρξης του. Αγωνίζεται δηλαδή να

διαμορφώσει τους αναγκαίους συσχετισμούς των στρατιωτικών κατά βάση αλλά και των πολιτικών και των διπλωματικών δυνάμεων που θα του επιτρέψουν να υπάρξει μέσα στον Χάρτη της εποχής.

Υπό την έννοια αυτή το νέο υπό διαμόρφωση κράτος διαθέτει γενέθλιο σύνταγμα αλλά πρέπει να διαμορφώσει πρωτίστως την επικράτεια του, το λαό του και την κυριαρχία του, τόσο ως εσωτερική όσο και ως εξωτερική. Κυρίως δε ως εξωτερική καθώς ο στρατιωτικός αγώνας που βρίσκεται σε εξέλιξη είναι αμφίροπος, πολλές δε στιγμές δείχνει χαμένος για το επαναστατημένο έθνος.

2. Το ενδεχόμενο της ήττας δεν υπάρχει συνταγματικά

Τα συντάγματα του Αγώνα και ιδίως αυτό της Επιδάουρου και του Αστρους είναι συνεπώς συντάγματα κατά τα οποία η πρωτογενής συντακτική εξουσία διασταυρώνεται και συνυπάρχει με τον στρατιωτικό συσχετισμό δυνάμεων ενός εν εξελίξει πολέμου. Παρ'όλα αυτά τα συνταγματικά κείμενα της Επιδάουρου (1822) και του Αστρους (1823) υποδύονται ότι ρυθμίζουν τη συγκρότηση και την άσκηση της εξουσίας μέσα σ'ένα υφιστάμενο και λειτουργούν κράτος. Το ενδεχόμενο της ήττας δεν καταγράφεται αλλά ούτε και διαφαίνεται στα συνταγματικά αυτά κείμενα. Η προσοχή τους είναι στραμμένη κυρίως στην οργάνωση και την κατανομή της πολιτικής εξουσίας στις ελεύθερες και στις απελευθερούμενες περιοχές. Αυτό μάλιστα γίνεται χωρίς οι στρατιωτικές ανάγκες του Αγώνα να επηρεάζουν, εμφανώς τουλάχιστον, το σύστημα διακυβέρνησης που καταγράφεται στο συνταγματικό κείμενο.

Μ' άλλα λόγια, το βασικό χαρακτηριστικό των συνταγμάτων της Επιδάουρου και του Άστρους είναι ο έντονα δημοκρατικός και πολυκεντρικούς τους χαρακτήρας. Κάτι που δύσκολα συμβιβάζεται με τις επιτακτικές στρατιωτικές ανάγκες ενός ανεξαρτησιακού αγώνα εν τω

γίνεσθαι. Η επιβίωση και η ευδοκίμηση της επανάστασης δεν επηρεάζει ως *raison d'Etat* τη διαρρύθμιση των σχέσεων μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας. Η διάκριση των εξουσιών και τα θεσμικά και πολιτικά αντίβαρα μεταξύ βουλευτικού και εκτελεστικού φαίνεται να είναι το κύριο ζητούμενο στο Σύνταγμα της Επιδαύρου, αυτό δε γίνεται ακόμη εντονότερο με την αναθεώρηση του Άστρους.

3. Η επιρροή των μεγάλων επαναστάσεων του 18^{ου} αιώνα

Ο πρώιμος ελληνικός συνταγματισμός δείχνει να αφομοιώνει με εξαιρετικά επιλεκτικό τρόπο τα δεδομένα άλλοτε της Γαλλικής και άλλοτε της Αμερικανικής επανάστασης. Ας μην ξεχνούμε άλλωστε ότι ανάμεσα στο 1776 το 1789 και το 1822-23 μεσολαβούν πολύ λίγα χρόνια σε μία εποχή που δεν έχει τίποτε συγκρίσιμο με τη σημερινή ταχύτητα ροής των πληροφοριών σε παγκόσμιο επίπεδο. Υπό αυτήν την οπτική γωνία τα πρώτα συντάγματα του Αγώνα φαίνεται να αναπτύσσουν εκλεκτικές συγγένειες με την αμερικανική διακήρυξη της ανεξαρτησίας ως προς τον βασικό πολιτικό και πολιτειακό στόχο που είναι η γέννηση ενός ανεξάρτητου κράτους το οποίο αποκόπτεται από μία αυτοκρατορία. Ως προς το σύστημα όμως διακυβέρνησης, δηλαδή ως προς τον τρόπο συγκρότησης των αμέσων οργάνων του κράτους με κριτήριο την αυστηρότητα ή την ηπιότητα της διάκρισης των εξουσιών, φαίνεται ότι οι επιρροές του γαλλικού μοντέλου είναι πολύ πιο έντονες. Άλλωστε ο νεοελληνικός διαφωτισμός διαμορφώνεται υπό γαλλική κυρίως επιρροή. Με τη σειρά του δε ο νεοελληνικός διαφωτισμός συγκροτεί εν πολλοίς το ιδεολογικό και θεωρητικό υπόστρωμα των συνταγμάτων του Αγώνα. Τα συντάγματα του 1822 του 1823 αλλά και του 1827, παρά τις σημαντικές διαφορές που έχουν μεταξύ τους, βασίζονται στις ίδιες πολιτειολογικές επιλογές. Πρόκειται για συντάγματα που υιοθετούν

τη δημοκρατική αρχή αλλά και τη δημοκρατική (αβασίλευτη) μορφή του πολιτεύματος, τον πολιτικό φιλελευθερισμό και τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου, την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και τη νομική υπεροχή του Συντάγματος. Για τα δεδομένα της εποχής τους οι επιλογές αυτές είναι ριζοσπαστικές και δεν φαίνεται να λαμβάνουν υπόψη τους συσχετισμούς δυνάμεων που υπάρχουν στη διεθνή κοινωνία στην οποία απευθύνεται και στην οποία προσβλέπει το υπό σύσταση κράτος.

4. Η κυριαρχία του Έθνους

Ρητή κατοχύρωση της δημοκρατικής αρχής, με την ειδικότερη εκδοχή της αρχής της κυριαρχίας του Έθνους συναντάμε στο άρθρο 6 του Συντάγματος του 1827 («Η κυριαρχία ενυπάρχει εις το Έθνος. Πάσα εξουσία πηγάζει εξ αυτού και υπάρχει υπέρ αυτού»). Η διατύπωση αυτή επαναλαμβάνεται κατωσίαν αργότερα στο Σύνταγμα του 1864/1911/1952 (άρθρο 21) που ρυθμίζει το πολίτευμα της βασιλευομένης δημοκρατίας αλλά και στο δημοκρατικό Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 2).

Η αναφορά στο Έθνος ως πηγή της κυριαρχίας δεν οφείλεται μόνον στους γνωστούς λόγους στους οποίους βασίζεται η διάκριση μεταξύ της αρχής της εθνικής και της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας στο ευρύτερο πλαίσιο της δημοκρατικής αρχής, αλλά και στον αλυτρωτικό χαρακτήρα ενός Αγώνα ανεξαρτησίας. Αυτά ισχύουν και για τα πιο πρώιμα συντάγματα του 1822 και του 1823 που δεν περιέχουν ρητή πανηγυρική διάταξη, προβλέπουν όμως ότι «το βουλευτικόν σύγκειται εκ πληρεξουσιών εκλεγομένων παραστατών των διαφόρων μερών της Ελλάδος» (παρ. ια΄ του Σ. 1822) ή ότι «το βουλευτικόν σύγκειται από παραστάτας των ελευθέρων επαρχιών της Ελλάδος, οι οποίοι επιλέγονται κατά τον περί εκλογής Νόμον της Διοικήσεως» (παρ. ιη΄ του Σ. 1823).

Οι ρυθμίσεις αυτές σε συνδυασμό με την γρήγορη και σχετικά εύκολη

εισαγωγή της καθολικής ψηφοφορίας (των αρρένων πολιτών) στην Ελλάδα, σε αντίθεση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες της εποχής, δίνουν το μέτρο του δημοκρατικού χαρακτήρα των συνταγμάτων της περιόδου 1821 – 1827.

5. Από το συλλογικό αρχηγό του κράτους στον αιρετό Κυβερνήτη

Το πιο καινοτομικό όμως στοιχείο είναι σίγουρα η συγκρότηση του Εκτελεστικού που ως αιρετό πολυμελές όργανο στα συντάγματα του 1822 και 1823 ασκεί καθήκοντα αφενός μεν συλλογικού αρχηγού του Κράτους, αφετέρου δε οργάνου αρμόδιου για την άσκηση της γενικής πολιτικής του Κράτους. Αυτό βέβαια συνδυάζεται με μια διαρκώς παρούσα Βουλή που έχει τις θεσμικές προδιαγραφές και την τάση να ενεργεί ως κυβερνώσα Βουλή και εκλέγεται για ετήσια μόλις θητεία.

Το σχήμα αυτό είναι ιδιαίτερα ενδιαφέρον γιατί υπερβαίνει πολλαπλώς την κλασική τυπολογία των σύγχρονων πολιτευμάτων και την βασική διάκρισή τους σε κοινοβουλευτικά, προεδρικά και ημιπροεδρικά. Το πιο ενδιαφέρον στοιχείο των συνταγμάτων του 1822 και του 1823 είναι σίγουρα η απουσία ενός μονοπρόσωπου οργάνου που να ασκεί καθήκοντα αρχηγού του κράτους και αρχηγού της εκτελεστικής εξουσίας ταυτοχρόνως. Αυτό οφείλεται ίσως στην αμηχανία και την αβεβαιότητα της περιόδου και στους εσωτερικούς πολιτικούς διακανονισμούς που έπρεπε να γίνουν, αλλά δεν παύει να έχει μεγάλο συνταγματολογικό και πολιτειολογικό ενδιαφέρον. Αλλωστε ακόμη και ο αιρετός αρχηγός του κράτους είναι εν πολλοίς το θεσμικό ομόλογο του μονάρχη, η ύπαρξη του οποίου είναι την εποχή εκείνη προϋπόθεση για την ίδια την ύπαρξη του Κράτους ως ολιστικού φαινομένου που πρέπει, αν μη τι άλλο, να προσωποποιείται συμβολικά.

Το σύνταγμα του 1827 διαμορφώνεται με βάση το πρόσωπο και

το ρόλο του Ι. Καποδίστρια. Είναι ένα σύνταγμα που ψηφίστηκε αλλά δεν εφαρμόστηκε καθώς η ισχύς του ανεστάλη – ως γνωστόν – από τον ίδιο τον Κυβερνήτη. Εν τούτοις και αυτό βασίζεται όχι μόνο στην κυριαρχία του Έθνους (άρθρο 6) αλλά και στην ύπαρξη ενός Κυβερνήτη πάντως αιρετού (άρθρο 120), με επταετή θητεία (άρθρο 121) που είναι αρχηγός του κράτους και της εκτελεστικής εξουσίας (άρθρο 102). Υπό την έννοια αυτή η Ελλάδα ακολουθεί το περιορισμένο την εποχή εκείνη μη μοναρχικό πρότυπο των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής και της Ελβετίας.

Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι και η διάκριση σε όργανα που ασκούν την γενική πολιτική του Κράτους (Εκτελεστικό, Κυβερνήτης) και όργανα που ασκούν τη διοίκηση του Κράτους (αρχιγραμματέας και γραμματείς της επικρατείας) στο πλαίσιο των πολιτικών αποφάσεων είτε ενός συλλογικού οργάνου όπως το εκτελεστικό είτε ενός μονοπρόσωπου οργάνου όπως ο Κυβερνήτης. Η δεύτερη εκδοχή θυμίζει άλλωστε έντονα το σύγχρονο προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης.

Η ύπαρξη διαφορετικών οργάνων για την άσκηση αφενός μεν της πολιτικής εξουσίας, αφετέρου δε της διοίκησης του Κράτους εμφανίστηκε τα χρόνια του λεγόμενου υπαρκτού σοσιαλισμού στη Σοβιετική Ένωση (με τη διάκριση των ρόλων μεταξύ του πρεζίντιουμ του ανωτάτου σοβιέτ και του πολιτικού γραφείου του κομμουνιστικού κόμματος από τη μια και του υπουργικού συμβουλίου από την άλλη).

6. Το «Δικανικόν» και η νομική υπεροχή του συντάγματος

Η διάκριση των εξουσιών έχει συνεπώς σημασία την πρώτη αυτή περίοδο του Ελληνικού συνταγματισμού ως θεσμική εξισορόπηση μεταξύ διαφορετικών εστιών πολιτικής επιρροής. Η Δικαιοσύνη (το «Δικανικόν») είναι βέβαια ανεξάρτητη από τη νομοθετική και την

εκτελεστική εξουσία, έχει τη δική της διάρθρωση και συγκροτείται με τη μορφή μιας ενιαίας δικαιοδοσίας. Το καίριο ζήτημα όμως της εποχής είναι η οργάνωση και η οριοθέτηση της σχέσης μεταξύ των πολιτικών οργάνων του Κράτους και όχι ο ρόλος της Δικαιοσύνης στην επίλυση οριακών ζητημάτων.

Αξίζει βέβαια να θυμηθούμε ότι υπό το σύνταγμα του 1864 η Ελληνική Δικαιοσύνη θα θεωρήσει, με εντυπωσιακή ευκολία, την άσκηση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ως απλό και αυτονόητο παρεπόμενο της νομικής υπεροχής του συντάγματος. Το ίδιο σκεπτικό ακολούθησε, την ίδια εποχή, το Ανώτατο Δικαστήριο των Η.Π.Α.

Η αρχή αυτή της νομικής υπεροχής του συντάγματος διασφαλίζεται μάλιστα ρητά στα ψηφίσματα με τα οποία τίθενται σε ισχύ τα συντάγματα του Αστρους («επ' ουδεμία προφάσει και περιπτώσει δύναται η Διοίκηση να νομοθετήσει εναντίως εις το παρόν πολίτευμα») και της Τροιζήνας («επ' ουδεμία προφάσει και περιπτώσει δύναται η Βουλή ή η Κυβέρνησις να νομοθετήσει ή να ενεργήσει τι εναντίον εις το παρόν πολιτικόν Σύνταγμα»).

Το γεγονός ότι το Σύνταγμα του Αστρους συνέπεσε με την πιο δύσκολη φάση του Αγώνα και το γεγονός ότι ο Καποδίστριας ανέστειλε την εφαρμογή του Συντάγματος του 1827 δεν μειώνουν την θεωρητική αξία των ρητρών αυτών που δείχνουν ότι υπάρχει πλήρης αίσθηση της ιεραρχίας των πηγών του δικαίου και της νομικής υπεροχής του Συντάγματος. Από την άλλη μεριά, τόσο το Σύνταγμα του 1822 όσο και αυτό του 1823 χαρακτηρίζονται ως «Προσωρινόν Πολίτευμα», άρα ο συντακτικός νομοθέτης έχει συνείδηση της περιορισμένης διάρκειας του Συντάγματος (τυποποιημένη διαδικασία αναθεώρησης του οποίου δεν προβλέπεται) και της στρατιωτικοπολιτικής αβεβαιότητας που χαρακτηρίζει τον Αγώνα.

7. Ο δικαιοκρατικός χαρακτήρας των συνταγμάτων του Αγώνα

Ο πολιτικός φιλελευθερισμός, τέλος, των συνταγμάτων αυτών και η δικαιοκρατική τους διάσταση είναι έκδηλη στο κεφάλαιο των ατομικών δικαιωμάτων αλλά ακόμη και των δικαιωμάτων ομαδικής δράσης και πνευματικής ελευθερίας και κίνησης που κατοχυρώνουν.

Τα συντάγματα του Αγώνα είναι συντάγματα φιλελεύθερα και άρα λειτουργούν αφενός μεν ως συνέχεια των διακηρύξεων της ανεξαρτησίας, αφετέρου δε ως νομικά κείμενα διασφαλιστικά των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε βαθμό ίσως πληρέστερο από τις σχετικές διακηρύξεις της εποχής.

Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι ο ανεξίθρησκος (1822 και 1823) ή και θρησκευτικά φιλελεύθερος (1827) χαρακτήρας τους. Τα παραδείγματα όμως μπορούν να πολλαπλασιαστούν εύκολα με αναφορές στη ρητή κατοχύρωση της αρχής της ισότητας ενώπιον του νόμου, της προσωπικής ελευθερίας και ασφάλειας, της ιδιοκτησίας, της αναλογικής φορολογικής ισότητας, της ελευθερίας του λόγου και του τύπου, του δικαιώματος στον νόμιμο δικαστή, του δικαιώματος του αναφέρεσθαι κ.ο.κ.

Πρέπει ειδικά να τονισθεί ότι κριτήριο για την απόκτηση της ιδιότητας του Έλληνα πολίτη για μεν τους αυτόχθονες είναι γενικά η χριστιανική (και όχι μόνο η ορθόδοξη) πίστη για δε τους «έξωθεν ελθόντες» η ελληνογλωσσία και η χριστιανική πίστη. Αξίζει δε να θυμηθούμε την διατύπωση της παρ. θ του Συντάγματος του Αστρους σύμφωνα με την οποία «εις την Ελληνικήν επικράτειαν ούτε πωλείται ούτε αγοράζεται άνθρωπος· αργυρώνητος δε παντός γένους, και πάσης θρησκείας, άμα πατήσας το ελληνικόν έδαφος είναι ελεύθερος, και από τον δεσπότην αυτού ακαταζήτητος».

8. Από τα συντάγματα στα πρωτόκολλα

Όλα αυτά παραείναι καλά για να είναι η πολιτική και πολιτειακή πραγματικότητα ενός νέου ανεξάρτητου κράτους στην Ευρώπη και μάλιστα την Νοτιοανατολική της εποχής εκείνης.

Η μετάβαση από το Σύνταγμα του Αστρους σ' αυτό της Τροιζήνας, η εκλογή του Ι. Καποδίστρια ως Κυβερνήτη και η αναστολή του Συντάγματος το 1827, οι ρήξεις της Καποδιστριακής περιόδου, η δολοφονία του Κυβερνήτη, τα πρωτόκολλα του Λονδίνου, η περίοδος της αναρχίας και τελικά η έλευση του Οθωνα και η έναρξη της περιόδου της Αντιβασιλείας σηματοδοτούν την πορεία προς μια πολιτειολογική και πολιτική συμμόρφωση με το διεθνή συσχετισμό των δυνάμεων και τα δεδομένα της εποχής. Μέσα σ' αυτή την ταραγμένη και ευμετάβλητη περίοδο ο συνταγματισμός με τη βασική μορφή της διεκδίκησης συντάγματος ή της διεκδίκησης της εφαρμογής του συντάγματος δεν λειτουργεί πάντοτε κατά τρόπο «προοδευτικό» και «εκσυγχρονιστικό». Οι δύο περίοδοι που άσκησαν ιδιαίτερη επιρροή στη διαμόρφωση των θεσμών και των δομών του σύγχρονου Κράτους, η περίοδος του Καποδίστρια και η περίοδος της Αντιβασιλείας ήταν περίοδοι εκτός συνταγματικού πλαισίου.

Το ερώτημα πώς θα είχαν εξελιχθεί τα πράγματα με το Σύνταγμα του 1827 σε ισχύ κατά τη διάρκεια της Καποδιστριακής εξουσίας και με το Σύνταγμα του 1844 να τίθεται σε ισχύ νωρίτερα, μόλις έφθασε ο Οθων στην Ελλάδα, είναι ερωτήματα πολύ ενδιαφέροντα αλλά ανήκουν στο πεδίο της εικονικής ιστορίας. Βέβαιον είναι ότι η Επανάσταση του 1821 οδήγησε στην ίδρυση και τη συγκρότηση του νέου Ελληνικού Κράτους μέσα από την παρέμβαση των μεγάλων δυνάμεων της εποχής και όχι ως αποκλειστικό αποτέλεσμα των στρατιωτικών συσχετισμών που δημιούργησε με τις δικές του δυνάμεις το εν εξεγέρσει Έθνος των Ελλήνων. Η μετατόπιση από την περίοδο των συνταγμάτων του

Αγώνα στην περίοδο των πρωτοκόλλων του Λονδίνου συμβολίζει και αποτυπώνει σε μεγάλο βαθμό αυτή την πραγματικότητα.

Παρ' όλα αυτά η περίοδος του Αγώνα λειτούργησε και ως ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον «εργαστήριο» που παρασκεύασε πολύτιμα συνταγματικά υλικά. Υλικά που δεν πήγαν χαμένα στην εξέλιξη της Ελληνικής συνταγματικής ιστορίας, όπως δεν πηγαίνει τίποτα χαμένο τελικά.