

ΞΕΝΟΦΩΝ Ι. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

# ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

40 ερωτήσεις και απαντήσεις  
για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;  
40 ερωτήσεις και απαντήσεις  
για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση

Τίτλος βιβλίου: ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;  
40 ερωτήσεις και απαντήσεις για τη νέα  
συνταγματική αναθεώρηση

Συγγραφέας: Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

Σειρά: Μονογραφίες -14

© 2025 Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

© 2025 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα  
Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

Ηλεκτρονική έκδοση: Αθήνα, Ιανουάριος 2025

ISBN: 978-618-87336-2-6

*Το παρόν έργο πνευματικής ιδιοκτησίας προστατεύεται κατά τις διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας (Ν. 2121/1993, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει σήμερα) καθώς και από τις διεθνείς συμβάσεις περί πνευματικής ιδιοκτησίας. Απαγορεύεται με οποιονδήποτε τρόπο ή μέσο η αντιγραφή, η φωτοανατύπωση, η αναπαραγωγή, η μετάφραση, η διασκευή, η αναμετάδοση σε οποιαδήποτε μορφή, καθώς και η εκμετάλλευση του συνόλου ή τμημάτων του παρόντος έργου χωρίς τη γραπτή άδεια.*

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ  
ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;  
40 ερωτήσεις και απαντήσεις  
για τη νέα συνταγματική αναθεώρηση

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΚΕΝΤΡΟ  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ  
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΙΔΡΥΜΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΛΗ ΚΑΙ ΔΙΜΗΤΗΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ

Στη μνήμη του Δημήτρη Θ. Τσάτσου,  
Γενικού Εισηγητή της μειοψηφίας στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή,  
που μας δίδαξε πως  
«όταν υπάρχουν θέματα για τα οποία η πρακτική της πολιτείας  
αναδεικνύει ή και υποδεικνύει ανάγκες βελτίωσης  
ή υπάρχουν άλυτα μεγάλα θεσμικά θέματα,  
μια Αναθεώρηση δεν είναι ποτέ άκαιρη»

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος .....	13
Εισαγωγικό ερώτημα	
Πατί είναι σημαντικό το Σύνταγμα; .....	18
ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ	
ΓΙΑΤΙ, ΠΩΣ ΚΑΙ ΠΟΤΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ;.....	23
Ερώτημα 1	
Τι είναι η αναθεώρηση του Συντάγματος και τι δεν επιτρέπεται να αναθεωρηθεί; .....	24
Ερώτημα 2	
Τι διδαχθήκαμε από τις προηγούμενες αναθεωρήσεις του Συντάγματός μας;.....	29
Ερώτημα 3	
Με ποια διαδικασία αλλάζει το Σύνταγμα;.....	35
Ερώτημα 4	
Πατί χρειάζεται να αναθεωρούνται τα Συντάγματα; .....	42
Ερώτημα 5	
Μπορούν τα δικαστήρια να ελέγξουν αν η αναθεώρηση έγινε σύμφωνα με το Σύνταγμα; .....	47
Ερώτημα 6	
Τι σημαίνει «συμμετοχική αναθεώρηση» και κατά πόσο είναι επιθυμητή;.....	52
Ερώτημα 7	
Είναι επιτρεπτό να αλλάξουν οι όροι και η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος;.....	60
Ερώτημα 8	
Πώς πρέπει να σκεφτεί ο σχεδιαστής του Συντάγματος; .....	67

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

Ερώτημα 9	
Μπορεί να μεταβληθεί ο θεσμικός ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας;.....	73
Ερώτημα 10	
Θα ήταν καλύτερο ένα προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης για την Ελλάδα; .....	78
Ερώτημα 11	
Είναι καλύτερο ένα εκτενές και λεπτομερειακό Σύνταγμα ή ένα σύντομο και ελλειπτικό;.....	83
Ερώτημα 12	
Μπορεί η αναθεώρηση του Συντάγματος να λύσει σοβαρές παθογένειες του πολιτικού συστήματος και να αλλάξει την πορεία της χώρας;.....	88
Ερώτημα 13	
Είναι υπαρκτός ο κίνδυνος του συνταγματικού και του αναθεωρητικού λαϊκισμού;.....	94
Ερώτημα 14	
Ποιο είναι το συνηθέστερο και σοβαρότερο σφάλμα των σχεδιαστών της συνταγματικής αναθεώρησης;.....	100
Ερώτημα 15	
Υπάρχει «δεξιά» και «αριστερή» αναθεώρηση του Συντάγματος;.....	106

### ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ ΣΧΕΔΙΑΣΤΙΚΩΝ ΣΦΑΛΜΑΤΩΝ, ΝΕΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ....	114
Ερώτημα 16	
Θέλουμε στο Σύνταγμα ένα μοντέλο συγκρουσιακής ή συναινετικής δημοκρατίας;.....	115



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Ερώτημα 17	
Χρειάζονται θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες;.....	122
Ερώτημα 18	
Πρέπει να αλλάξει ο τρόπος εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας;.....	130
Ερώτημα 19	
Είναι σκόπιμο να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας;.....	136
Ερώτημα 20	
Πώς πρέπει να αναδεικνύεται ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση;.....	141
Ερώτημα 21	
Πώς θα αποφευχθεί η εργαλειοποίηση του εκλογικού συστήματος;.....	148
Ερώτημα 22	
Πρέπει να κατοχυρωθεί στο Σύνταγμα το αναλογικό εκλογικό σύστημα;.....	152
Ερώτημα 23	
Είναι σκόπιμο να προβλεφθεί η δυνατότητα απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων ή αποκλεισμού τους από τη συμμετοχή στις εκλογές;.....	161
Ερώτημα 24	
Τι πρέπει να αλλάξει στον θεσμό του δημοψηφίσματος;.....	170
Ερώτημα 25	
Είναι σκόπιμο να θεσπιστεί η Γερουσία ως δεύτερο νομοθετικό σώμα;.....	177
Ερώτημα 26	
Πρέπει να ενισχυθεί η θέση της μειοψηφίας στο Κοινοβούλιο;.....	181

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

Ερώτημα 27	
Τι πρέπει να αλλάξει στη λειτουργία της Βουλής; .....	186
Ερώτημα 28	
Πρέπει να αναθεωρηθούν οι συνταγματικές προϋποθέσεις για την πρόωρη διάλυση της Βουλής; .....	191
Ερώτημα 29	
Πώς πρέπει να λειτουργούν οι εξεταστικές επιτροπές της Βουλής;.....	196
Ερώτημα 30	
Πρέπει να κατοχυρωθεί το ασυμβίβαστο των ιδιοτήτων του βουλευτή και του υπουργού;.....	200
Ερώτημα 31	
Πρέπει να αλλάξει η διαδικασία της ποινικής δίωξης κατά υπουργών;.....	204
Ερώτημα 32	
Πώς πρέπει να επιλέγονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών;.....	208
Ερώτημα 33	
Πώς πρέπει να επιλέγεται η ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων;.....	212
Ερώτημα 34	
Είναι σκόπιμη η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου; .....	216
Ερώτημα 35	
Πρέπει να αναθεωρηθούν οι ρυθμίσεις για τις σχέσεις Κράτους-Εκκλησίας ώστε να κατοχυρωθεί η θρησκευτική ουδετερότητα της πολιτείας;.....	225
Ερώτημα 36	
Πρέπει να τροποποιηθεί το άρθρο 16 του Συντάγματος ώστε να επιτραπεί η ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων;.....	230

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

### Ερώτημα 37

Πρέπει να προβλεφθούν στο Σύνταγμα ρυθμίσεις για την ψηφιακή μετάβαση και την τεχνητή νοημοσύνη;.....236

### Ερώτημα 38

Πρέπει να διευρυνθεί ή να συρρικνωθεί ο κατάλογος των κοινωνικών δικαιωμάτων;..... 243

### Ερώτημα 39

Είναι σκόπιμη η κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα; .....250

### Ερώτημα 40

Πρέπει να προβλεφθεί μια συνταγματική ρήτρα για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης; .....255

### Επιλεγόμενα

Τι μπορούμε να προσδοκούμε σήμερα από το Σύνταγμα και την αναθεώρησή του;..... 262

Υποσημειώσεις ..... 266

Βιβλιογραφική σημείωση .....287

Αν οι άνθρωποι ήταν άγγελοι, δεν θα ήταν αναγκαία καμία κυβέρνηση. Αν οι άγγελοι κυβερνούσαν τους ανθρώπους, δεν θα ήταν αναγκαίοι ούτε εξωτερικοί ούτε εσωτερικοί έλεγχοι στην κυβέρνηση. Όταν συγκροτείται μια κυβέρνηση στην οποία άνθρωποι θα διοικούν ανθρώπους, η μεγάλη δυσκολία βρίσκεται στο εξής: Πρέπει πρώτα να καταστήσεις την κυβέρνηση ικανή να ελέγξει τους κυβερνώμενους και, κατά δεύτερον, να την υποχρεώσεις να ελέγξει τον εαυτό της.

James Madison, *The Federalist Papers*, 1788, αρ. 51

## Πρόλογος

ΥΠΑΡΧΟΥΝ ΔΥΟ διαδεδομένοι «μύθοι» σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος. Σύμφωνα με τον πρώτο η αναθεώρηση δεν είναι αναγκαία για την ανάταξη μιας χώρας, αφού τα προβλήματα στους θεσμούς και την οικονομία δεν έχουν ως επίκεντρο τη συνταγματική τάξη. Ο δεύτερος είναι εκ διαμέτρου αντίθετος, θεωρώντας προϋπόθεση για την έξοδο από χρόνιες παθολογίες μια ευρεία συνταγματική μεταρρύθμιση. Η άποψή μου αποκλίνει και από τις δύο προηγούμενες αντιλήψεις.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος δεν θα αλλάξει όψη η χώρα. Η συνταγματική μεταρρύθμιση είναι μεν αναγκαία, τόσο από ουσιαστική όσο και από συμβολική άποψη, όμως δεν αποτελεί τη λυδία λίθο για την αντιμετώπιση των παθολογιών στη δημόσια διοίκηση, τη δικαιοσύνη, το εκπαιδευτικό σύστημα ή την κοινωνική ασφάλιση. Μια εμβληματική αναθεώρηση, με ευφάνταστες καινοτομίες, ενδεχομένως να προκαλέσει μάλιστα ακόμη μεγαλύτερες δυσλειτουργίες ή να αποτελέσει ένα επικοινωνιακό, ψευδομεταρρυθμιστικό τέχνασμα, αποπροσανατολίζοντας από μείζονα προβλήματα. Όμως η τροποποίηση ορισμένων κρίσιμων συνταγματικών ρυθμίσεων ενδέχεται να μεταβάλει την αρχιτεκτονική του

πολιτικού συστήματος επιφέροντας σημαντικές μεταβολές στη λειτουργία της πολιτείας.

Με ποια κριτήρια πρέπει να αξιολογούμε το Σύνταγμα; Μια συνήθης, εσφαλμένη πρακτική είναι να εντοπίζονται θεσμικά κενά ή κρατικές δυσλειτουργίες που το Σύνταγμα καλείται να θεραπεύσει. Ωστόσο δεν αποτελεί συνταγματική ύλη κάθε πεδίο νομοθετικής παρέμβασης, και μάλιστα στη λεπτομέρειά του. Αφετηρία της συνταγματικής πολιτικής είναι η εκ των προτέρων αξιολόγηση των σκοπών και των μέσων κάθε ρύθμισης, αλλά και της μεταξύ τους συσχέτισης. Οι σκοποί και τα μέσα που περιλαμβάνει κάθε συνταγματική διάταξη ενδεχομένως να χρήζουν πραγματιστικής επανεξέτασης, το μείζον όμως παραμένει να αναδειχθεί η εσωτερική λογική και η μηχανική των πολιτικών θεσμών προκειμένου να επιτευχθεί η συνοχή και ο εξορθολογισμός τους.

Η συνταγματική αναθεώρηση δεν αποτελεί έναν μαγικό μηχανισμό διόρθωσης όλων των κακώς κειμένων. Η μεταρρύθμιση του Συντάγματος δεν θα μπορούσε να επιλύσει εν μία νυκτί παθογένειες όπως το πελατειακό κράτος και οι στρεβλώσεις του παραγωγικού μοντέλου. Ωστόσο ένα καλύτερο Σύνταγμα θα απέτρεπε μια σειρά από κρίσιμα προβλήματα λειτουργίας του πολιτικού συστήματος και θα ενίσχυε τη σταθερότητά του, ως προϋπόθεση για την κοινωνική και οικονομική ευημερία.

Από θεσμική άποψη, σε ένα κράτος με επίγνωση της ευθύνης για την αντιμετώπιση της δημογραφικής, οικονομικής, θεσμικής και αξιακής έκπτωσης, η οποία είχε ξεκινήσει ήδη πριν από την οικονομική κρίση, το πρώτο βήμα θα ήταν να συμφωνηθεί ένας χάρτης νομοθετικών μεταρρυθμίσεων, όπου εκτός των άλλων θα δοκιμαζόταν η δυνατότητα να επι-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τευχθούν ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συμφωνίες στο πλαίσιο ενός συνεκτικού εθνικού σχεδίου. Η συνταγματική αναθεώρηση θα μπορούσε να εξελίσσεται παράλληλα με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες ή να αποτελέσει επιστέγασμα αυτής της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας. Ένας τέτοιος πολιτικός-θεσμικός σχεδιασμός, καθώς και η διαμόρφωση των αντίστοιχων προϋποθέσεων σε επίπεδο πολιτικής κουλτούρας, δεν υφίστανται τα τελευταία είκοσι τουλάχιστον χρόνια.

Στις 25 Νοεμβρίου 2024 συμπληρώθηκαν πέντε χρόνια από την ολοκλήρωση της προηγούμενης συνταγματικής αναθεώρησης, άρα μπορεί να ξεκινήσει κατά το Σύνταγμα ένα νέο εγχείρημα για την τροποποίησή του. Είναι πρόσφορη η πολιτική συγκυρία για να προχωρήσει μία νηφάλια αναθεωρητική πρωτοβουλία; Για να πετύχει ένα αναθεωρητικό εγχείρημα απαιτείται θεσμική εμπιστοσύνη μεταξύ των κομμάτων, ώστε να διαμορφωθεί η προβλεπόμενη από το Σύνταγμα συναίνεση για τη συνταγματική μεταρρύθμιση. Ωστόσο η θεσμική εμπιστοσύνη μεταξύ των πολιτικών παικτών έχει συρρικνωθεί στον ελάχιστο βαθμό και ο κατακερματισμός του κομματικού συστήματος επιτείνει το πρόβλημα. Υπάρχει πάντα ο κίνδυνος να εκφυλιστεί η αναθεωρητική πρωτοβουλία σε ένα θέμα μικροκομματικής σύγκρουσης με επικοινωνιακή στόχευση. Η εργαλειακή χρήση της αναθεωρητικής διαδικασίας δεν θα ήταν κάτι πρωτόγνωρο για τη χώρα μας. Στην παρούσα συγκυρία, όμως, θα αποτελούσε μια χαμένη ευκαιρία εξορθολογισμού του Συντάγματος.

Η συνταγματική νομοθέτηση είναι μία εξαιρετικά σοβαρή υπόθεση. Για να καταλήξει σε επιτυχή έκβαση απαιτείται η σύμπραξη της πολιτικής τάξης με την κοινωνία πολιτών και την επιστημονική κοινότητα. Προϋπόθεση μιας συνταγματι-

κής μεταρρύθμισης σε αυτή την κατεύθυνση είναι να αρθούν οι πολιτικοί δρώντες, στο πλαίσιο της αναθεώρησης, υπεράνω των κομματικών συγκρούσεων. Είναι εφικτό να το πετύχουν; Αν δεν γίνει η προσπάθεια, η ευκαιρία θα χαθεί. Από την άλλη πλευρά πάντως, εύλογες είναι και οι επιφυλάξεις κατά πόσο η κατακερματισμένη παρούσα Βουλή είναι ώριμη να κάνει το πρώτο βήμα ενός εποικοδομητικού αναθεωρητικού εγχειρήματος.

Στο βιβλίο περιλαμβάνονται απαντήσεις στις σημαντικότερες ερωτήσεις που αφορούν την αναθεώρηση του Συντάγματός μας. Οι ερωτήσεις χωρίζονται σε δύο κατηγορίες: Η πρώτη αφορά τις προϋποθέσεις της συνταγματικής αναθεώρησης και τα κυριότερα ζητήματα σχετικά με τα όρια και τη διαδικασία τα οποία ανακύπτουν κάθε φορά που τίθεται προς συζήτηση η τροποποίηση του Συντάγματος. Η δεύτερη (και μεγαλύτερη) κατηγορία ερωτήσεων επικεντρώνεται στα σπουδαιότερα διλήμματα που απασχολούν τον σχεδιαστή του Συντάγματος. Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμά μας και για ποιούς λόγους; Γιατί ορισμένες από τις προτάσεις αναθεώρησης που έχουν κατά καιρούς υποβληθεί δεν κινούνται σε ορθή κατεύθυνση;

Προσπάθησα να γράψω το βιβλίο έτσι ώστε να μην απευθύνεται μόνο σε εξειδικευμένους νομικούς, αλλά να είναι προσιτό σε κάθε ενδιαφερόμενο. Κάθε ερώτημα θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο μιας εκτενούς μελέτης, αλλά το στοίχημα ήταν να συμπυκνωθούν τα ουσιώδη κάθε απάντησης σε λίγες σελίδες. Ο αναγνώστης που επιθυμεί να εμβαθύνει έχει τη δυνατότητα να βρει στις υποσημειώσεις και στη βιβλιογραφική σημείωση μελέτες και άρθρα στα οποία μπορεί να ανατρέξει.



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Επέλεξα εκείνα τα ερωτήματα που έχουν απασχολήσει εντονότερα τον πολιτικό και τον επιστημονικό διάλογο, χωρίς πάντως να εξαντλούν όλα τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης. Η επεξεργασία όλων των ατελειών του Συντάγματος μας θα καθιστούσε το κείμενο εξαιρετικά τεχνικό· και αυτό θέλησα να το αποφύγω. Για ορισμένες από αυτές τις συνταγματικές ατέλειες περιλαμβάνονται σύντομα σχόλια και προτάσεις στις υποσημειώσεις.

Οι ευσύνοπτες απαντήσεις στα ερωτήματα δεν αποσκοπούν να πείσουν τον αναγνώστη ότι μια συγκεκριμένη πρόταση είναι η ορθή, αλλά να αναδείξουν το πρόβλημα, να αναπτύξουν συνοπτικά τα αντιπαρατιθέμενα επιχειρήματα και να υποδείξουν μια λύση ως ορθότερη, παρέχοντας όμως ένα πλαίσιο ώστε να μπορεί να διαμορφώσει καθένας τη δική του άποψη.

Εύχομαι οι σκέψεις και οι προτάσεις που διατυπώνονται να συμβάλουν στον δημόσιο διάλογο για το Σύνταγμα και την αναθεώρησή του, ιδίως όμως να αξιοποιηθούν από τις δυο Βουλές, την προτείνουσα και την αναθεωρητική, στην επίκαιμη, πέμπτη αναθεώρηση του Συντάγματος.

Αθήνα, Ιανουάριος 2025  
Ξενοφών Κοντιάδης

## Εισαγωγικό ερώτημα

### Γιατί είναι σημαντικό το Σύνταγμα;

ΟΛΑ ΞΕΚΙΝΗΣΑΝ ΤΗΝ ΠΡΩΤΟΧΡΟΝΙΑ του 1822 σε έναν πορτοκαλεώνα, εκεί όπου πραγματοποιήθηκε η Α' Εθνοσυνέλευση των επαναστατημένων Ελλήνων. Στην Πιάδα, ένα χωριό κοντά στην Αρχαία Επίδαυρο, χτισμένο κάτω από απόκρημνα βράχια, οι πενήντα εννέα αντιπρόσωποι ψηφίζουν με ενθουσιασμό και συγκίνηση το πρώτο Σύνταγμα της αγωνιζόμενης Ελλάδας, το «Προσωρινόν Πολίτευμα της Ελλάδος», διακηρύσσοντας την ανεξαρτησία και την πολιτική οργάνωση του ελληνικού έθνους.

Πριν από την τελική έκβαση του Αγώνα οι επαναστατημένοι Έλληνες θα ψηφίσουν ακόμη δύο Συντάγματα, τα οποία στην πολιτική και συνταγματική ιστορία καταγράφονται ως πολύτιμη παρακαταθήκη για τη θεσμική οργάνωση του ελληνικού κράτους. Πρόκειται για Συντάγματα που επενδύουν την εθνική διάσταση της Επανάστασης με τις αρχές της δημοκρατίας και του φιλελευθερισμού, άρα χαρακτηρίζονται ως πρωτοποριακά για την εποχή τους. Οι επαναστατημένοι Έλληνες αντιλαμβάνονται την ελευθερία για την οποία αγωνίζονται όχι μόνο ως εθνική, αλλά και ως πολιτική<sup>1</sup>, καθώς στρέφεται κατά ενός απολυταρχικού καθεστώτος.

Αν ληφθεί υπόψη ότι οι διαδικασίες γένεσης των τριών

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

αυτών Συνταγμάτων πραγματοποιήθηκαν εν μέσω ανηλεών πολεμικών συγκρούσεων με μια στρατιωτικά, οικονομικά και διπλωματικά υπέρτερη δύναμη, μια ανίκητη μέχρι τότε αυτοκρατορία, προκαλεί εντύπωση η προσήλωση και η επιμονή με την οποία μετέχουν οι επαναστατημένοι Έλληνες στην παραγωγή των τριών Συνταγμάτων του Αγώνα, ως μια ισχυρή έκφραση πατριωτισμού. Το αίτημα για τη θέσπιση Συντάγματος είναι πάνδημο και επιτακτικό. Στην Επανάσταση του 1821 ο πατριωτισμός λαμβάνει παράλληλα τα χαρακτηριστικά της δέσμευσης του εθνικού αγώνα από συγκεκριμένες αξίες, αρχές και κανόνες, που έχουν αποτελέσει αντικείμενο διεκδίκησης στο πλαίσιο του πρώιμου ευρωπαϊκού και αμερικανικού συνταγματισμού.

Το αίτημα για Σύνταγμα που χαρακτηρίζει τη θεμελιωτική στιγμή της ελληνικής πολιτείας επανέρχεται και αναβιώνει σε όλες τις κρίσιμες περιόδους της νεότερης ελληνικής ιστορίας. Η επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843 έχει ένα μοναδικό αίτημα προς τον Όθωνα, τη θέσπιση Συντάγματος. Ακολουθεί η μετάβαση στη βασιλευόμενη δημοκρατία το 1864, με τη θέσπιση ενός Συντάγματος που συνεχίζει να αποτελεί τη βάση όλων των Συνταγμάτων που παράχθηκαν έκτοτε. Το κίνημα στο Γουδί το 1909, που συνεπάγεται τη ρήξη με το παλαιό πολιτικό κατεστημένο και προβάλλει την ανάγκη εκσυγχρονισμού του κράτους, συνοδεύεται επίσης από το αίτημα για ένα νέο Σύνταγμα, το οποίο ψηφίζεται το 1911.

Μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και την έκπτωση της δυναστείας των Γλύξμπουργκ κορυφαία στιγμή αποτελεί η ψήφιση του Συντάγματος του 1927, ενώ μετά το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και του Εμφυλίου ψηφίζεται το Σύ-

νταγμα του 1952, αποσκοπώντας να θέσει τέλος στη δεκαεπτάχρονη περίοδο πολιτικής και συνταγματικής ανωμαλίας που είχε ξεκινήσει με την πραξικοπηματική κατάλυση της αβασίλευτης δημοκρατίας το 1935.

Η στρατιωτική δικτατορία του 1967, που καταλύει τη συνταγματική νομιμότητα, επιχειρεί χωρίς επιτυχία να νομιμοποιήσει το παράνομο καθεστώς της με τα εικονικά ψευδο-Σύνταγματα του 1968 και του 1973. Με την επάνοδο της δημοκρατίας το 1974 επιλύεται οριστικά το πολιτειακό, ύστερα από το δημοψήφισμα της 8ης Δεκεμβρίου 1974, επιτρέπεται πλέον ελεύθερα η σύσταση και λειτουργία πολιτικών κομμάτων και ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1975, εγκαθιδρύοντας μια μακρά περίοδο συνταγματικής ομαλότητας<sup>2</sup>.

Γιατί είναι τόσο σημαντικό το Σύνταγμα; Για ποιο λόγο αποτελεί κορυφαία διεκδίκηση η θέσπισή του ή επιτακτικό αίτημα η αλλαγή του; Πώς εξηγείται ότι κρίσιμες ιστορικές περιοδοί σηματοδοτούνται ή συνοδεύονται από την παραγωγή νέων Συνταγμάτων; Ποια είναι τα κυριότερα διακυβεύματα που τίθενται κατά τη διαδικασία της συνταγματογένεσης και της συνταγματικής αναθεώρησης; Γιατί η ιστορία της δημιουργίας και της μεταβολής των συνταγματικών κειμένων είναι συνήθως συναρπαστική και περιπετειώδης; Ποιες είναι οι κοινωνικές και πολιτικές συγκρούσεις που επηρεάζουν τη θέσπιση των Συνταγμάτων και αποτυπώνονται σε αυτά;

Το Σύνταγμα αποτελεί, κατ' αρχάς, ένα σύμβολο εθνικής ανεξαρτησίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας και εγγύησης των δικαιωμάτων όσων κατοικούν στη χώρα. Όμως, ταυτόχρονα, είναι ένα καθημερινό εργαλείο για την οργάνωση και την οριοθέτηση όλων των κρατικών εξουσιών. Το Σύνταγμα ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και τις σχέ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σεις μεταξύ των επιμέρους φορέων εξουσίας, προδιαγράφει πολιτικές και θεσμικές συμπεριφορές, επιλύει συγκρούσεις, επιβάλλει συναινέσεις, κατανέμει ρόλους στο πολιτικό παιχνίδι, προτάσσει αξίες, κατοχυρώνει δικαιώματα, θέτει σκοπούς στις κρατικές πολιτικές και συνιστά το πλαίσιο για τη νομιμοποίηση και τον έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων.

Οι ρυθμίσεις του Συντάγματος διαθέτουν αυξημένη τυπική δύναμη έναντι όλων των άλλων κανόνων που διέπουν την οργανωμένη κοινωνική συμβίωση. Στο Σύνταγμα προβλέπονται οι διαδικασίες για τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, δηλαδή τον έλεγχο της συμφωνίας τους με το Σύνταγμα, ώστε αν αντίκεινται σε αυτό να μην εφαρμοστούν ή να ακυρωθούν. Εξάλλου, στο Σύνταγμα προβλέπονται οι όροι και οι διαδικασίες παραγωγής των νόμων και των πράξεων της εκτελεστικής εξουσίας.

Ωστόσο οι αυξημένης τυπικής δύναμης ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα, διεκδικώντας επίσης αυξημένη αντοχή στον χρόνο ώστε να διασφαλίζεται η ασφάλεια των θεσμών, είναι συνήθως διατυπωμένες με τρόπο ελλειπτικό και με υψηλό βαθμό γενικότητας και πολυσημίας. Έτσι καθίσταται συχνά δυσχερής η ερμηνεία και η εφαρμογή τους. Επίσης, στην πράξη ανακύπτουν προβλήματα και απρόοπτες καταστάσεις που ο συνταγματικός νομοθέτης δεν μπορούσε να προβλέψει όταν διατύπωσε τις ρυθμίσεις του Συντάγματος. Πέρα από αυτό, οι κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις καθιστούν αναγκαία την επικαιροποίηση του συνταγματικού κειμένου. Εξάλλου, οι εξελίξεις στο διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τον συνταγματικό νομοθέτη, ωθώντας τον να αναθεωρήσει επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος. Για όλους αυτούς τους

λόγους τα Συντάγματα προβλέπουν τη δυνατότητα τροποποίησής τους, σύμφωνα με συγκεκριμένους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 έχει τροποποιηθεί τέσσερις φορές, το 1986, το 2001, το 2008 και το 2019. Οι περισσότερες διατάξεις του έχουν υποστεί μεταβολές, ορισμένες καταργήθηκαν, ενώ έχουν προστεθεί νέα άρθρα. Παρ' όλα αυτά πολλές ρυθμίσεις του συνεχίζουν να παρουσιάζουν ατέλειες, προκαλώντας θεσμικές δυσλειτουργίες και νομικές, πολιτικές ή επιστημονικές διαμάχες. Πού βρισκόμαστε σήμερα; Καθώς συμπληρώθηκε η χρονική προϋπόθεση που θέτει το Σύνταγμα, έχει ανοίξει πλέον ο δρόμος για να αναληφθεί μια νέα αναθεωρητική πρωτοβουλία. Ήδη η σχετική επιστημονική και πολιτική συζήτηση έχει ξεκινήσει και αναμένονται οι προτάσεις της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ  
ΓΙΑΤΙ, ΠΩΣ ΚΑΙ ΠΟΤΕ  
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ;

## Ερώτημα 1

### **Τι είναι η αναθεώρηση του Συντάγματος και τι δεν επιτρέπεται να αναθεωρηθεί;**

ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ είναι η μεταβολή του συνταγματικού κειμένου με την τροποποίηση, προσθήκη, κατάργηση ή αυθεντική ερμηνεία διατάξεων, σύμφωνα με τις ουσιαστικές και διαδικαστικές δεσμεύσεις που τίθενται σε ειδικές συνταγματικές ρυθμίσεις. Στο Σύνταγμά μας αυτές οι ειδικές ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στο άρθρο 110. Τα ουσιαστικά και διαδικαστικά όρια που τίθενται στο Σύνταγμα ως προς την αναθεώρησή του συναρτώνται με την υπεροχή του έναντι των κοινών νόμων και αποσκοπούν στον αποκλεισμό της δυνατότητας της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να τροποποιεί κατά βούληση το θεμελιώδες πλαίσιο οργάνωσης της πολιτείας<sup>3</sup>.

Το άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος απαγορεύει την ολική αναθεώρησή του. Αυτό συνεπάγεται ότι ορισμένες συνταγματικές διατάξεις διασφαλίζονται με «ρήτρα αιωνιότητας», που σημαίνει ότι δεν είναι επιτρεπτό να αναθεωρηθούν. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη διάταξη αυτή δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση οι συνταγματικές διατάξεις που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, καθώς και μια σειρά διατάξεων που απαριθμούνται κατά τρόπο συγκεκριμένο. Πρό-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κειται για τα άρθρα 2 παρ. 1 Συντ. (σεβασμός της αξίας του ανθρώπου), 4 παρ. 1, 4 και 7 Συντ. (αρχή της ισότητας), 5 παρ. 1 και 3 Συντ. (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και προσωπική ελευθερία), 13 παρ. 1 Συντ. (θρησκευτική ελευθερία) και 26 Συντ. (διάκριση των εξουσιών).

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 ορθά δεν ακολούθησε τις ρυθμίσεις των προηγούμενων Συνταγμάτων σχετικά με τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις, που προέβλεπαν ότι απαγορεύεται η αναθεώρηση των θεμελιωδών τους διατάξεων, των οποίων ο προσδιορισμός αποτελούσε αντικείμενο ερμηνείας. Παραμένει ωστόσο επίμαχο το ζήτημα ποιες ακριβώς είναι οι διατάξεις που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος. Επίσης, η ρητή καταγραφή συγκεκριμένων διατάξεων στο άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος δεν σημαίνει ότι η «ρήτρα αιωνιότητας», δηλαδή η συνταγματική πρόβλεψη ότι ορισμένες ρυθμίσεις πρέπει να διατηρηθούν αμετάβλητες για πάντα, καλύπτει αποκλειστικά αυτές. Αντίθετα, εκτείνεται και σε άλλες διατάξεις των οποίων το ρυθμιστικό πεδίο συναρθρώνεται με τις μη αναθεωρήσιμες, προκειμένου να μην είναι επιτρεπτή η αναθεώρησή τους με τρόπο ώστε να συρικνώνεται ουσιαδώς το κανονιστικό περιεχόμενο των ρητά μη αναθεωρήσιμων διατάξεων.

Η βάση και η μορφή του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας κατά το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ. δεν αναφέρεται μόνο στο άρθρο 1 του Συντάγματος, που προβλέπει ότι «το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία», αλλά σε όλες τις συνταγματικές διατάξεις που συγκαθορίζουν το πολίτευμα και εγγυώνται, μεταξύ άλλων, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, την αντιπροσωπευτική και την κοινοβουλευτική αρχή,

το αιρετό του αρχηγού του κράτους, την αρχή της έννομης προστασίας, την ελευθερία ίδρυσης πολιτικών κομμάτων, το τεκμήριο αρμοδιότητας κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας και τη δικαιοκρατική αρχή.

Αυτό δεν σημαίνει ότι καθίσταται ανεπίτρεπτη η τροποποίηση ειδικότερων ζητημάτων ως προς την ανάδειξη, τις αρμοδιότητες και τη λειτουργία των άμεσων οργάνων του κράτους, δηλαδή ιδίως της Βουλής, της Κυβέρνησης, του Προέδρου της Δημοκρατίας και των δικαστηρίων, ή ως προς το εύρος της προστασίας επιμέρους θεμελιωδών δικαιωμάτων, όμως οι μεταβολές αυτές δεν είναι ανεκτό να αλλοιώσουν τη μορφή του πολιτεύματος, βασικά χαρακτηριστικά των σχέσεων μεταξύ των κρατικών εξουσιών ή τον πυρήνα των εγγυήσεων του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Ως προς το ζήτημα της δυνατότητας να διευρυνθούν οι περιορισμοί της κυριαρχίας του κράτους και να μεταβιβαστούν αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων σε διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς, ο αναθεωρητικός νομοθέτης μπορεί να υιοθετήσει τέτοιες τροποποιήσεις υπό την προϋπόθεση να μην οδηγούν στην κατάλυση της κυριαρχίας ως στοιχείου της έννοιας του κράτους.

Όσον αφορά εκείνα τα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα που συναρτώνται άρρηκτα με τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, δεν είναι ανεκτή η ουσιώδης συρρίκνωση του περιεχομένου τους. Επιπλέον, τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος περιλαμβάνουν στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύσεις οι οποίες κατοχυρώνονται σε διεθνή συμβατικά κείμενα που έχει κυρώσει η χώρα και στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο, ως τμήμα του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Η επαναφορά, επί πα-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ραδείγματι, της θανατικής ποινής θα ήταν αντίθετη προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ειδικότερα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεσμεύεται από το διεθνές δίκαιο, ιδίως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς και από το ενωσιακό δίκαιο και την αντίστοιχη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται συνεπώς για δεσμεύσεις που συναρτώνται με το λεγόμενο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα.

Το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα περιλαμβάνει κατά βάση δύο αυτοτελή υποσυστήματα: Αυτό του Συμβουλίου του Ευρώπης και αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που υπηρετούν διαφορετικές θεσμικές λειτουργίες και δικαιοπολιτικούς στόχους. Από τα δυο αυτά υποσυστήματα απορρέουν δεσμεύσεις που ο ερμηνευτής του Συντάγματος και ο συνταγματικός νομοθέτης οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τόσο κατά την άσκηση της αναθεωρητικής λειτουργίας όσο και κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή του Συντάγματος.

Οι προηγούμενες δεσμεύσεις του συνταγματικού νομοθέτη και του εφαρμοστή του Συντάγματος αποτελούν συνέπεια της διαμόρφωσης του εθνικού, υπερεθνικού και διεθνούς δικαίου σε ενιαίο σύστημα δικαίου, στο πλαίσιο του οποίου το Σύνταγμα έχει πλέον παύσει να αποτελεί την ανώτατη βαθμίδα δικαίου της έννομης τάξης<sup>4</sup>. Ο παραδοσιακός συνταγματισμός εξελίσσεται σε πολυεπίπεδο συνταγματισμό.

Δεδομένου ότι σε αρκετές περιπτώσεις η ερμηνευτική εναρμόνιση του Συντάγματος με το υπερεθνικό ή το διεθνές δίκαιο καθίσταται δυσχερής ή και ανέφικτη<sup>5</sup>, αναπόφευκτη κρίνεται η αναζήτηση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη των αναφυόμενων πεδίων έντασης προκειμένου να παρέμβει δι-

ορθωτικά, τροποποιώντας ρυθμίσεις των οποίων η εφαρμογή ανέδειξε ασυμφωνίες μη αντιμετωπίσιμες μέσω της ερμηνευτικής εναρμόνισης<sup>6</sup>. Ένταση δεν σημαίνει πάντως κατ' ανάγκην σύγκρουση. Τόσο ο ερμηνευτής του Συντάγματος όσο και ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλουν να επιδιώκουν την εναρμόνιση εθνικού, διεθνούς και ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου συνταγματισμού.

## Ερώτημα 2

### **Τι διδαχθήκαμε από τις προηγούμενες αναθεωρήσεις του Συντάγματός μας;**

ΜΕΤΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΡΡΕΥΣΗ ΤΗΣ Δικτατορίας των Συνταγματάρχων και τη συγκρότηση της Κυβέρνησης Εθνικής Ενότητας με πρωθυπουργό τον Κωνσταντίνο Καραμανλή επαναφέρθηκε προσωρινά σε ισχύ του Σύνταγμα του 1952, με εξαίρεση τις διατάξεις του που προέβλεπαν τη βασιλευόμενη μορφή του πολιτεύματος. Στις βουλευτικές εκλογές της 17ης Νοεμβρίου 1974 αναδεικνύεται η Ε' Αναθεωρητική Βουλή, με σημαντικότερη αποστολή τη θέσπιση Συντάγματος. Στις εργασίες της μετέχουν ενεργά σημαντικές προσωπικότητες: Εκτός από τους αρχηγούς των πολιτικών κομμάτων, τον πρωθυπουργό Κωνσταντίνο Καραμανλή, τον αρχηγό της αξιωματικής αντιπολίτευσης Γεώργιο Μαύρο, τον αρχηγό του ΠΑΣΟΚ Ανδρέα Παπανδρέου και τον επικεφαλής της Ενωμένης Αριστεράς Ηλία Ηλιού, πρωταγωνιστούν ο μετέπειτα Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κωνσταντίνος Τσάτσος ως Γενικός Εισηγητής της κυβερνητικής πλειοψηφίας για το Σύνταγμα, ο ανιψιός του, καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου Δημήτρης Τσάτσος ως Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας και επιφανείς νομικοί, όπως ο καθηγητής Γεώργιος-Αλέξανδρος Μαγκάκης, ο Κωνσταντίνος Παπακωνσταντίνου και ο Δημήτριος Παπασπύρου.

Ενώ οι συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή υπήρξαν εποικοδομητικές και οι εργασίες προχώρησαν με αμοιβαίες υποχωρήσεις σε κρίσιμα θέματα βελτιώνοντας το Κυβερνητικό Σχέδιο Συντάγματος, το ζήτημα του ρόλου και των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας προκάλεσε ισχυρή αντιπαράθεση, με αποτέλεσμα εξαιτίας των διαφωνιών αυτών σύσσωμη η αντιπολίτευση να αποχωρήσει από την τελική φάση συζήτησης του νέου Συντάγματος, το οποίο υπερψηφίστηκε μόνο από την πανίσχυρη κυβερνητική πλειοψηφία και τέθηκε σε ισχύ στις 11 Ιουνίου 1975. Οι αντιρρήσεις της αντιπολίτευσης επικεντρώθηκαν ιδίως στις υπερεξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας που αφορούσαν τον διορισμό της Κυβέρνησης, τη διάλυση της Βουλής και το νομοθετικό έργο. Όπως παραστατικά ανέφερε ο Ανδρέας Παπανδρέου, «ο Πρόεδρος έχει το δικαίωμα να διορίζει και τον κηπουρό του σχεδόν σύμφωνα με το προτεινόμενο Σύνταγμα».

Στον ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας επικεντρώθηκε ο συνταγματικός διάλογος και κατά την πρώτη δεκαετία εφαρμογής του Συντάγματος, ιδίως μετά τη λεγόμενη «συγκατοίκηση» του Κωνσταντίνου Καραμανλή ως Προέδρου της Δημοκρατίας και του Ανδρέα Παπανδρέου ως πρωθυπουργού από το 1981, οι οποίοι ήταν επικεφαλής των δύο μεγάλων αντίπαλων κομματικών οικογενειών. Έτσι, το 1985 η κυβερνητική πλειοψηφία του ΠΑΣΟΚ, σε σύμπραξη με το ΚΚΕ, έλαβε την πρωτοβουλία για την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος με αποκλειστικό αντικείμενο την αφαίρεση των προεδρικών υπερεξουσιών.

Η κατάργηση των σημαντικότερων αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες είναι αξιοσημείωτο ότι

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

δεν είχαν ασκηθεί ποτέ στην πράξη, μετέτρεψε τον Πρόεδρο σε έναν ανίσχυρο θεσμικό παίκτη και τον πρωθυπουργό στον ισχυρότερο πόλο εξουσίας, με περιορισμένα θεσμικά αντίβαρα. Επιπλέον, η συζήτηση για τις προεδρικές υπερεξουσίες συνέβαλε στην ανενέργεια αρκετών από τις εναπομείνουσες αρμοδιότητες του Προέδρου.

Από την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος, που ολοκληρώθηκε το 1986, το σημαντικότερο δίδαγμα είναι ότι αποτελεί μια εξαιρετικά δύσκολη πρακτική άσκηση η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από όργανα του κράτους τα οποία έχουν τη δυνατότητα να λειτουργήσουν ως παίκτες αρνησικυρίας, δηλαδή ως θεσμικοί ή πολιτικοί δρώντες που μπορούν να συνδιαμορφώνουν την ατζέντα των δημόσιων πολιτικών ή να συναποφασίζουν για αυτές<sup>7</sup>. Τέτοιες αναθεωρητικές επιλογές ενδέχεται να έχουν ως συνέπεια την πρόκληση ανισορροπιών στο πολιτικό σύστημα και τη συγκέντρωση υπερεξουσιών, χωρίς επαρκείς ελέγχους ή αντισταθμίσιμα, σε κάποιο άλλο κρατικό όργανο, όπως εν προκειμένω στον πρωθυπουργό.

Η δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος ολοκληρώθηκε το 2001 και σωστά χαρακτηρίστηκε ως σχεδόν ολική, αφού επέφερε σε όλα τα κεφάλαια του συνταγματικού κειμένου συνολικά 75 τροποποιήσεις και προσθήκες, πολλές από αυτές εποικοδομητικές, όμως αρκετές άλλες άστοχες. Ήταν επίσης συναινετική, αφού σε αντίθεση με την αναθεώρηση του 1986 στις περισσότερες τροποποιήσεις σημειώθηκε συμφωνία τουλάχιστον των δύο μεγάλων κομμάτων<sup>8</sup>. Ως συναινετική μπορεί να χαρακτηριστεί ωστόσο και από μια άλλη σκοπιά, ότι δηλαδή εισήγαγε θεσμούς συναινετικής δημοκρατίας, υποχρεώνοντας τα πολιτικά κόμματα να συνερ-

γάζονται σε συγκεκριμένα σημαντικά ζητήματα, μέσω της πρόβλεψης αυξημένων πλειοψηφιών για τη λήψη απόφασης.

Το σημαντικότερο δίδαγμα αυτής της δεύτερης συνταγματικής αναθεώρησης είναι ότι δεν αρκεί η κατοχύρωση αυξημένων πλειοψηφιών για να υποχρεωθούν να συμπράξουν οι πολιτικές δυνάμεις σε κρίσιμα θεσμικά πεδία. Εφόσον απουσιάζει μια συναινετική πολιτική κουλτούρα, όπως στην ελληνική περίπτωση, είναι αναγκαίοι πιο σύνθετοι θεσμικοί μηχανισμοί και αυστηρότερες δικλείδες ασφαλείας. Για τους μηχανισμούς αυτούς θα γίνει λόγος αναλυτικότερα πιο κάτω, στο δεύτερο μέρος του βιβλίου. Η αναθεώρηση του 2001 επιβεβαίωσε, επίσης, ότι ενίοτε η τροποποίηση του Συντάγματος δεν είναι επαρκής όρος ώστε να υποχρεωθούν οι θεσμικοί δρώντες να ακολουθήσουν τις επιταγές του, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την κανονιστική του δύναμη<sup>9</sup>.

Η τρίτη συνταγματική αναθεώρηση, που ξεκίνησε το 2006 και ολοκληρώθηκε το 2008, υπήρξε ανούσια και θεσμικά αδιάφορη, αφού εξαιτίας της αποχώρησης της αξιωματικής αντιπολίτευσης (ΠΑΣΟΚ) από τη διαδικασία τροποποιήθηκαν μόνο τρία άρθρα με περιορισμένη σημασία, με κυριότερη αλλαγή την κατάργηση του απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου των βουλευτών το οποίο είχε εισαχθεί στο Σύνταγμα του 2001.

Το δίδαγμα της αναθεώρησης αυτής είναι ότι όταν δεν πληρούνται οι πολιτικές προϋποθέσεις για την επίτευξη των αναγκαίων κοινοβουλευτικών συναινέσεων, η αναθεωρητική πρωτοβουλία είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Επιπλέον, μπλοκάρει για πέντε τουλάχιστον χρόνια τη δυνατότητα να πραγματοποιηθεί μια νέα αναθεώρηση του Συντάγματος, αφού στο άρθρο 110 παρ. 6 Συντ. προβλέπεται ότι «δεν επι-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης». Η αναθεώρηση του 2008 αποτελεί παράδειγμα προς αποφυγή, αφού αγνόησε τη σημασία της κοιματικής σύγκρουσης ως μεταβλητής της αναθεωρητικής μηχανικής<sup>10</sup>.

Η τέταρτη και τελευταία συνταγματική αναθεώρηση ξεκίνησε τυπικά το 2018 επί Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ και ολοκληρώθηκε το 2019 επί Κυβέρνησης Νέας Δημοκρατίας. Ήταν η πρώτη φορά που η πρώτη και η δεύτερη φάση της αναθεώρησης<sup>11</sup> διεξάχθηκαν με κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες από διαφορετικά κόμματα. Η αναθεώρηση περιορίστηκε σε λίγες συνταγματικές διατάξεις στις οποίες είχαν επισημανθεί προβλήματα ανορθολογικότητας και ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής<sup>12</sup>, όπως η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών και η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Στην πράξη οι αλλαγές του Συντάγματος σηματοδότησαν την επιστροφή από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό<sup>13</sup>.

Το σημαντικότερο δίδαγμα αυτής της αναθεώρησης είναι κατά τη γνώμη μου ότι η διόρθωση ενός σχεδιαστικού σφάλματος του προγενέστερου συνταγματικού νομοθέτη μπορεί να οδηγήσει ενίοτε σε ακόμη σοβαρότερα σχεδιαστικά σφάλματα, με συνέπεια να επηρεάζεται ενδεχομένως συνολικά η αρχιτεκτονική του πολιτεύματος. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, ορισμένες συνταγματικές τροποποιήσεις του 2019 συνέβαλαν σε αυτό που εύστοχα αποκλήθηκε «ηγεμονικός πρωθυπουργισμός»<sup>14</sup>.

Ο μελλοντικός συνταγματικός νομοθέτης οφείλει να αξιολογήσει τα διδάγματα των τεσσάρων προηγούμενων ανα-

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

θεωρήσεων του Συντάγματος και να αποφύγει αστοχίες και εσφαλμένες κατευθύνσεις οι οποίες προκαλούν προβλήματα στη λειτουργία του πολιτικού μας συστήματος.

### Ερώτημα 3

#### Με ποια διαδικασία αλλάζει το Σύνταγμα;

Η ΛΕΠΤΟΜΕΡΗΣ ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ ΤΗΣ αναθεωρητικής διαδικασίας στο άρθρο 110 παρ. 2 έως 6 του Συντάγματος, όπου ρυθμίζονται οι αργόσυρτες προθεσμίες, οι περισσότερες από μια ψηφοφορίες που απέχουν χρονικά η μια από την άλλη, οι αυξημένες πλειοψηφίες και το διαδικαστικό σχήμα των δύο φάσεων με τη μεσολάβηση βουλευτικών εκλογών, δεν αποτελεί εύρημα του συνταγματικού νομοθέτη του 1975. Τα διαδικαστικά αυτά όρια προϋπήρχαν σε όλα τα ελληνικά συνταγματικά κείμενα από το 1864, με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1927, το οποίο προέβλεπε όμως τη σύμπραξη στην αναθεωρητική διαδικασία δύο αντιπροσωπευτικών σωμάτων (Βουλή και Γερουσία).

Φορέας της αναθεωρητικής λειτουργίας είναι η Βουλή, στην αρχική και την τελική φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας. Κατά μια άποψη φορέας της αναθεωρητικής λειτουργίας είναι και το εκλογικό σώμα στην ενδιάμεση φάση, η οποία συνίσταται στη διεξαγωγή βουλευτικών εκλογών για την ανάδειξη της αναθεωρητικής Βουλής. Την πρωτοβουλία ενεργοποίησης του αναθεωρητικού εγχειρήματος μπορεί να λάβει αποκλειστικά η Βουλή, με γραπτή πρόταση τουλάχιστον πενήντα βουλευτών που συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση.

Ο Πρόεδρος της Βουλής ανακοινώνει την πρόταση στη Βουλή και τη διανέμει στους βουλευτές. Στη συνέχεια συγκροτεί Επιτροπή Αναθεώρησης από 38 έως 50 βουλευτές κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων. Η Βουλή ορίζει προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής. Η Επιτροπή εκλέγει το Προεδρείο της και συνεδριάζει δημόσια, εκτός αν λάβει αντίθετη απόφαση με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Βουλής. Στην Επιτροπή μπορούν να κληθούν εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι φορέων ή δημόσιοι λειτουργοί προκειμένου να εκφράσουν τη γνώμη τους. Ακολουθεί η εγγραφή των προτάσεων σε ειδική ημερήσια διάταξη και συζήτηση στην Ολομέλεια, η οποία αποφασίζει ως προς την ανάγκη αναθεώρησης καθορίζοντας ειδικά τις αναθεωρητέες διατάξεις, με δυο ονομαστικές ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον ένα μήνα. Η δεύτερη ψηφοφορία αφορά τις διατάξεις που εγκρίθηκαν στην πρώτη ψηφοφορία. Η Βουλή δεν απαιτείται να διαλυθεί προκειμένου να συνεχιστεί αμέσως η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, αλλά η δεύτερη φάση της διαδικασίας ξεκινάει όταν λήξει η θητεία της ή διαλυθεί πρόωρα για τους λόγους που προβλέπει το Σύνταγμα.

Στην αρχή της πρώτης συνόδου της επόμενης Βουλής ο Πρόεδρος της συνιστά Επιτροπή Αναθεώρησης για την επεξεργασία του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων, ακολουθώντας παρόμοια διαδικασία με αυτή στην προηγούμενη Βουλή, με τη διαφορά ότι η τελική απόφαση της αναθεωρητικής Βουλής λαμβάνεται σε μια μόνο ονομαστική ψηφοφορία. Σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 4 Συντ., αν η πρόταση αναθεώρησης στην προτείνουσα Βουλή λάβει πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών (180/300),

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τότε η αναθεωρητική Βουλή μπορεί να αποφασίσει σχετικά με τη διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών (151/300). Αντιστρέφοντας τις απαιτούμενες πλειοψηφίες, αν στην προτεινόμενη Βουλή επιτευχθεί απόλυτη πλειοψηφία, τότε στην αναθεωρητική Βουλή απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Η αναθεώρηση του Συντάγματος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μέσα σε δέκα ημέρες από την ψήφισή της και τίθεται σε ισχύ με ειδικό ψήφισμα της Βουλής.

Η Βουλή είναι συνεπώς αρμόδια τόσο για τον προσδιορισμό των αναθεωρητέων διατάξεων και της κατεύθυνσης αναθεώρησής τους, κατά την πρώτη φάση, όσο και για τη διατύπωσή τους κατά την τελική φάση της διαδικασίας. Άλλο κρατικό όργανο δεν διαθέτει αρμοδιότητα να παρέμβει στη διαδικασία αναθεώρησης. Τέθηκε το ζήτημα αν η αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να πραγματοποιηθεί με δημοψήφισμα ή με τη σύμπραξη του εκλογικού σώματος μέσω δημοψηφίσματος. Η απάντηση είναι αρνητική. Η διεξαγωγή συνταγματικού δημοψηφίσματος δεν εμπίπτει στα δημοψηφίσματα που προβλέπονται στο άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, η δε αναθεωρητική διαδικασία είναι κατοχυρωμένη στο άρθρο 110 Συντ. ως αποκλειστική, δηλαδή δεν προβλέπεται εναλλακτική διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος.

Ο συνταγματικός νομοθέτης εμφανίζεται να εξομοιώνει τις δύο Βουλές ως προς τη βαρύτητα του ρόλου τους στην αναθεωρητική διαδικασία, αφού θεωρεί εξίσου επαρκή όρο την επίτευξη αυξημένης πλειοψηφίας των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών στην προτεινόμενη Βουλή προκειμένου να διασφαλιστεί η απαιτούμενη συναίνε-

ση ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης. Έτσι όμως ανακύπτει ένα κρίσιμο ζήτημα θεσμικής ανασφάλειας στην προτείνουσα Βουλή, από το ενδεχόμενο να ψηφίσει με αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων μια πρόταση αναθεώρησης, ενόσω οι κατευθύνσεις της δεν δεσμεύουν στην πράξη την αναθεωρητική Βουλή, της οποίας η σύνθεση είναι απρόβλεπτη.

Με αφορμή αυτή τη θεσμική ανασφάλεια τέθηκε το ερώτημα αν δεσμεύεται η αναθεωρητική Βουλή από τις κατευθύνσεις που πρότεινε η προηγούμενη Βουλή. Είναι συνταγματικά επιτρεπτό η κοινοβουλευτική πλειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή να ακολουθήσει διαφορετικές επιλογές σε σχέση με τις κατευθύνσεις που υπερψήφισε με πλειοψηφία των τριών πέμπτων η προτείνουσα Βουλή, με αποτέλεσμα να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών σε διαφορετική κατεύθυνση από την προταθείσα;

Όλες οι προτάσεις αναθεώρησης στην ελληνική συνταγματική ιστορία υποδεικνύουν εκτός από τις αναθεωρητέες διατάξεις και την κατεύθυνση προς την οποία θα έπρεπε να γίνει η αναθεώρησή τους. Στο ερώτημα αν η κατεύθυνση αυτή δεσμεύει την αναθεωρητική Βουλή έχουν διατυπωθεί αντίθετες απόψεις. Κρατούσα στη θεωρία ήταν η άποψη ότι οι υποδείξεις της προτείνουσας Βουλής ως προς το περιεχόμενο των αναθεωρητέων διατάξεων δεν δεσμεύουν την αναθεωρητική Βουλή.

Η άποψη αυτή υποστηρίζει την αδέσμευτη ως προς το περιεχόμενο των αναθεωρητέων διατάξεων απόφαση της αναθεωρητικής Βουλής με γνώμονα την πλειοψηφική εκδοχή της δημοκρατικής αρχής. Η αναθεωρητική Βουλή θεωρείται

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ότι έχει αυξημένη βαρύτητα και ιδιαίτερο ρόλο επειδή εκφράζει νωπή λαϊκή βούληση, αφού εκλέχθηκε με σκοπό να διενεργήσει την αναθεώρηση. Συνεπώς αυτή και μόνο είναι αρμόδια να αποφασίσει επί του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων. Η αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι οι δύο Βουλές συμμετέχουν επί ίσοις όροις στην αναθεωρητική διαδικασία και συγκαθορίζουν το περιεχόμενο της αναθεώρησης. Η παρεμβολή του εκλογικού σώματος μεταξύ των δύο φάσεων της αναθεωρητικής διαδικασίας δεν αποσκοπεί στην αποτύπωση της λαϊκής βούλησης ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης, αλλά πρωτίστως στην επίτευξη της μέγιστης δυνατής συναίνεσης ως προς το περιεχόμενο του Συντάγματος.

Η σχετική συζήτηση επανήλθε στο προσκήνιο και εμπλουτίστηκε κατά τη δεύτερη φάση της συνταγματικής αναθεώρησης του 2019, με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης για την αποσύνδεση της εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας από το ενδεχόμενο διάλυσης της Βουλής. Ο ΣΥΡΙΖΑ υπέβαλε ένσταση αντισυνταγματικότητας, υποστηρίζοντας ότι η πλειοψηφία παραβιάζει τα όρια της αναθεώρησης που έθεσε η προτείνουσα Βουλή, μεταβάλλοντας την κατεύθυνση αναθεώρησης του επίμαχου άρθρου 32 του Συντάγματος, ωστόσο η ένσταση απορρίφθηκε από τη Βουλή.

Προκειμένου να αποφευχθεί να υπερψηφιστεί η ανάγκη αναθεώρησης μιας διάταξης με αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων στην προτείνουσα Βουλή, χωρίς να υπάρχει αντίστοιχη πλειοψηφία και ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης, με αποτέλεσμα η κατεύθυνση να μπορεί να καθοριστεί από την αναθεωρητική Βουλή με πλειοψηφία 151 βουλευτών, το 1998 ακολουθήθηκε στην προτείνουσα Βουλή

η μεθόδευση να υπερψηφίζεται με αυξημένη πλειοψηφία η ανάγκη αναθεώρησης μιας διάταξης μόνο όταν διαπιστωνόταν ευρεία συναίνεση και ως προς την κατεύθυνση.

Η προηγούμενη πρακτική αποτελεί ένα επιχείρημα υπέρ της άποψης ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις του άρθρου 110 Συντ. δεν αποσκοπούν στην αναγόρευση της αναθεωρητικής Βουλής σε αποκλειστικά αρμόδιο όργανο για τον καθορισμό του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων, αλλά στην επίτευξη συναίνεσης και σταθερής απόφασης σε δύο διαδοχικές, ισοδύναμες Βουλές, που συμφωνούν τόσο στην ανάγκη όσο και στην κατεύθυνση της αναθεώρησης, και μάλιστα τουλάχιστον η μια από αυτές με αυξημένη πλειοψηφία.

Τη θέση αυτή φαίνεται να υιοθετεί και η απόφαση 11/2003 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, που έκρινε ότι αν στην απόφαση της προτείνουσας Βουλής οι αναθεωρητέες διατάξεις προσδιορίζονται μόνο αριθμητικά, τότε η αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται ως προς την κατεύθυνση που θα τις αναθεωρήσει. Υπονοείται, συνεπώς, ότι αν αναφέρονται στην απόφαση της προτείνουσας Βουλής και «λεκτικοί περιορισμοί», τότε η αναθεωρητική Βουλή δεσμεύεται από τις κατευθύνσεις που αυτοί θέτουν. Άρα ορθό είναι, με γνώμονα τη ratio, δηλαδή τον σκοπό των διαδικαστικών δεσμεύσεων του άρθρου 110 Συντ., να περιλαμβάνονται στην πρόταση της πρώτης Βουλής συγκεκριμένες κατευθύνσεις για το περιεχόμενο της αναθεώρησης κάθε διάταξης.

Ερμηνευτικά ζητήματα τίθενται, τέλος, ως προς τον χρονικό περιορισμό που θέτει το άρθρο 110 παρ. 6 Συντ., κατά το οποίο «δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης». Ορθότερη είναι η άποψη ότι δεν απαιτείται να παρέλθουν πέ-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ντε χρόνια για να ξεκινήσει μια νέα αναθεωρητική διαδικασία, αλλά για την ολοκλήρωσή της, δηλαδή για την επιψήφιση των αναθεωρητέων διατάξεων από την αναθεωρητική Βουλή. Υπό την αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή ο χρόνος που θα απαιτούνταν να μεσολαβήσει για την ολοκλήρωση μιας αναθεωρητικής πρωτοβουλίας θα ήταν εξαιρετικά μακρύς, προκαλώντας καθυστερήσεις στην αναγκαία προσαρμογή του Συντάγματος σε κρίσιμες θεσμικές και κοινωνικές εξελίξεις.

## Ερώτημα 4

### Γιατί χρειάζεται να αναθεωρούνται τα Συντάγματα;

ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΜΙΑ ΑΠΟΨΗ, το συνταγματικό κείμενο καθαυτό έχει μικρή σημασία<sup>15</sup>. κρίσιμο είναι πώς διαπλάθεται μέσω της πρακτικής και της εφαρμογής του, θεωρώντας μάλιστα ότι η άτυπη συνταγματική μεταβολή μέσω της εξελισσόμενης, δυναμικής ερμηνείας του παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Ωστόσο η αντίληψη αυτή υποτιμάει τη σχετική αυτοτέλεια της συνταγματικής διαρρύθμισης των θεσμών έναντι της διαπλαστικής δύναμης των εφαρμοστών τους. Η άτυπη συνταγματική μεταβολή και η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος δεν είναι απεριορίστες ούτε ανεξέλεγκτες. Εξάλλου, το αίτημα της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, κατεξοχήν ως προς το Σύνταγμα των εξουσιών που ρυθμίζει την οργάνωση της πολιτείας, την κατοχύρωση με τρόπο κατά το δυνατόν πλήρη και σαφή των σχέσεων μεταξύ των κρατικών οργάνων, την απονομή αρμοδιοτήτων και την πρόβλεψη διαδικασιών. Ο υπέρμετρος θεσμικός σχετικισμός και ο νομικός βολонταρισμός προσκρούουν, επίσης, σε μια σειρά άλλων λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει το Σύνταγμα.

Η σχετική επιχειρηματολογία είναι σκόπιμο να εξεταστεί προσεκτικά, αφού άπτεται όχι μόνο της σημασίας αλλά

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

και των στόχων του συνταγματικού σχεδιασμού. Αντλώντας παραδείγματα από το Σύνταγμα των ΗΠΑ, ο Αμερικανός συνταγματολόγος David Strauss υποστήριξε<sup>16</sup> ότι στην πραγματικότητα το περιεχόμενο του Συντάγματος, με άλλες λέξεις αυτό που θα μπορούσε να αποκληθεί «συνταγματική τάξη», διαμορφώνεται και εξελίσσεται κατά βάση εκτός του συνταγματικού κειμένου και ανεξάρτητα από την τυπική αναθεώρησή του.

Οι τυπικές συνταγματικές μεταβολές, δηλαδή η αναθεώρηση του Συντάγματος, δεν είναι κατά την άποψη αυτή ούτε αναγκαίος ούτε επαρκής όρος για να αλλάξει το περιεχόμενό του. Αντίθετα μάλιστα, συνταγματικές αλλαγές συντελούνται ενίοτε ακόμη και σε πείσμα της απόρριψης συγκεκριμένων αναθεωρητικών προτάσεων που επιχείρησαν να τις κατοχυρώσουν ρητά. Η τροποποίηση του συνταγματικού κειμένου κατ' ουσίαν απλώς επιβεβαιώνει ή επικυρώνει ήδη συντελεσθείσες νομοθετικές επιλογές ή νομολογιακές αποφάνσεις, ενώ όσες τροποποιήσεις δεν έχουν τη συναίνεση της κοινωνίας είναι πιθανό να καταστούν ανενεργές<sup>17</sup>. Επιπλέον, στις ώριμες δημοκρατίες η νομοθετική και η δικαστική εξουσία, τόσο καθεμιά αυτοτελώς όσο και, πρωτίστως, μέσω του διαρκούς διαλόγου μεταξύ νομοθέτη και δικαστή, έχουν τη δυνατότητα να επιφέρουν τις αναγκαίες μεταβολές στη συνταγματική τάξη ακόμη και χωρίς (ή, μάλιστα, καλύτερα από) την παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Από την επιχειρηματολογία της προηγούμενης αντίληψης αναδεικνύεται η περιορισμένη σημασία που αποδίδει στον συνταγματικό σχεδιασμό και στη συνταγματική αναθεώρηση, οδηγώντας στα ακραία όριά της την αμερικανική σχολή σκέψης για το «ζωντανό Σύνταγμα» και αξιοποιώ-

ντας ταυτόχρονα τη θεωρία των «συνταγματικών στιγμών» (constitutional moments) του Αμερικανού συνταγματολόγου Bruce Ackerman<sup>18</sup>.

Ωστόσο τα αντεπιχειρήματα είναι ισχυρότερα. Η Ιστορία έχει αποδείξει ότι σε πληθώρα περιπτώσεων η υιοθέτηση συνταγματικών αλλαγών μέσω τυπικής αναθεώρησης ήταν επιβεβλημένη είτε για να επιτευχθούν μείζονες θεσμικές μεταρρυθμίσεις είτε προκειμένου να ανατραπεί μια πάγια νομολογία των δικαστηρίων είτε για να εμποδιστεί ή να περιοριστεί ο μελλοντικός κοινός νομοθέτης ως προς ενδεχόμενες θεσμικές παρεμβάσεις του είτε, αντιστρόφως, αποβλέποντας στην παγίωση συγκεκριμένων νομοθετικών επιλογών και νομολογιακών κρίσεων.

Πέρα, όμως, από τη σταθεροποιητική λειτουργία της συνταγματικής αναθεώρησης και τη συνακόλουθη ασφάλεια δικαίου που επιτυγχάνει, υπάρχουν ορισμένα επιπλέον επιχειρήματα για την υπεροχή της έναντι της άτυπης συνταγματικής μεταβολής<sup>19</sup>. Είναι εσφαλμένη η θέση ότι η συνταγματική τάξη θα ήταν η ίδια χωρίς τις συνταγματικές αναθεωρήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί ή ακόμη και χωρίς τις αναθεωρητικές προτάσεις που υποβλήθηκαν αλλά, αδιάφορο για ποιους λόγους, δεν ευοδώθηκαν.

Κλασικό επιχείρημα των υποστηρικτών της άτυπης συνταγματικής μεταβολής αποτελούν οι μείζονες αλλαγές που επέφερε στην αμερικανική συνταγματική τάξη το New Deal, μετά το 1937, στο πλαίσιο των δημόσιων πολιτικών για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης του 1929. Όμως το ίδιο ιστορικό παράδειγμα χρησιμοποιείται και ως αντεπιχείρημα: Ακριβώς επειδή οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις του New Deal

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

δεν διασφαλίστηκαν μέσω συνταγματικής αναθεώρησης κατέστη δυνατή η μεταγενέστερη ανατροπή τους.

Η ρητή κατοχύρωση των θεσμικών αλλαγών στο συνταγματικό κείμενο έχει ιδιαίτερη σημασία για τη σταθεροποιητική και την εγγυητική λειτουργία του Συντάγματος, αλλά και για τη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας. Εξάλλου, τα κρατικά όργανα και οι πολιτικοί δρώντες σε μια πολιτεία είναι ουσιώδεις να εκτίθενται στη δημοσιότητα και να λογοδοτούν για τις πράξεις τους ακολουθώντας μια ειδική διαδικασία νομοθέτησης, η οποία διασφαλίζει εγγυήσεις επιχειρηματολογικής διαφάνειας, ανοιχτής διαβούλευσης και ευρείας συναίνεσης<sup>20</sup>.

Ωστόσο το ισχυρότερο επιχείρημα υπέρ της τυπικής συνταγματικής μεταβολής, στο οποίο δεν έχει αποδοθεί η αρμόζουσα προσοχή, συναρτάται ακριβώς με τη λειτουργία και τους σκοπούς του συνταγματικού σχεδιασμού<sup>21</sup>. Κάθε άτυπη μεταβολή του Συντάγματος είναι αναπόφευκτα επικεντρωμένη σε ένα συγκεκριμένο πεδίο δημόσιας πολιτικής, είτε αυτό ρυθμίζεται σε μια συνταγματική διάταξη είτε σε μια δέσμη διατάξεων. Αυτό συνεπάγεται ότι κάθε άτυπη μεταβολή που θα συντελεστεί στη συνταγματική τάξη θα είναι κατά κανόνα αποσπασματική. Άρα δεν αποκλείεται να προκαλέσει ρωγμές στην ενότητα και τη συνέχεια του Συντάγματος, ρυθμιστικές ανακολουθίες, εσωτερικές αντιφάσεις ή μη σκοπούμενες επιπτώσεις στη συνταγματική ερμηνεία και στη θεσμική συμπεριφορά των εφαρμοστών του.

Παρόμοια προβλήματα ενδέχεται να προκαλέσει η προκήρυξη συνταγματικού δημοψηφίσματος, ιδίως όταν τίθενται σε αυτό ασύνδετα μεταξύ τους ερωτήματα<sup>22</sup>. Συνεπώς, ο κυριότερος σκοπός και η μεγάλη σημασία της συνταγματικής

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

αναθεώρησης έγκεινται στην αποτροπή τέτοιων προβλημάτων και στην κατάστρωση του συνταγματικού κειμένου με τρόπο ώστε το Σύνταγμα να επιτελεί αποτελεσματικά τις σκοπούμενες λειτουργίες του.

## Ερώτημα 5

### **Μπορούν τα δικαστήρια να ελέγξουν αν η αναθεώρηση έγινε σύμφωνα με το Σύνταγμα;**

Η αρμοδιότητα της δικαστικής εξουσίας να ασκεί έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων και η αυστηρότητα του Συντάγματος, δηλαδή οι ειδικές δεσμεύσεις ως προς την τροποποίησή του, δεν συνεπάγονται κατ' ανάγκη ότι ο δικαστής νομιμοποιείται να ελέγχει την τήρηση των ορίων της αναθεωρητικής λειτουργίας. Ένα επιχείρημα υπέρ του δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης συνιστά η επίκληση του θεμελιώδους χαρακτήρα του Συντάγματος. Ωστόσο η διασφάλιση του θεμελιώδους χαρακτήρα του Συντάγματος δεν περιλαμβάνει αυτονοήτως και δικαστικές εγγυήσεις.

Ο θεμελιώδης χαρακτήρας του Συντάγματος είναι συνυφασμένος με την αυστηρότητά του και με τον έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων, που συγκεκριμενοποιούνται σε ειδικές διατάξεις. Αποτελεί ζήτημα προς διερεύνηση αν στις ειδικές αυτές διατάξεις κατοχυρώνεται και ο δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης. Είναι πάντως αξιοσημείωτη η σιωπή του άρθρου 110 του Συντάγματος, που ενώ ρυθμίζει εξαντλητικά τα όρια και τη διαδικασία αναθεώρησης, αντίθετα δεν αναφέρεται στον δικαστικό έλεγχο της αναθεώρησης.

Το ζήτημα του δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης είναι σημαντικό και έχει απασχολήσει έντονα τη συνταγματι-

κή επιστήμη. Από την ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου του 110 Συντάγματος προκύπτει ιδίως μια σειρά δεσμεύσεων της αναθεωρητικής Βουλής, που δεν μπορούν να ελεγχθούν με άλλο τρόπο. Σοβαρές θα ήταν οι συνταγματικές παραβιάσεις ιδίως σε περιπτώσεις αναθεώρησης διατάξεων που δεν είναι αναθεωρήσιμες κατά το άρθρο 110 παρ. 1 του Συντάγματος ή δεν προτάθηκαν κατά την πρώτη φάση της αναθεωρητικής διαδικασίας.

Έχει επιχειρηθεί στην επιστήμη η διάκριση μεταξύ αφενός της δυνατότητας ελέγχου της τήρησης των ουσιαστικών ορίων της αναθεωρητικής λειτουργίας και, αφετέρου, της δυνατότητας ελέγχου των διαδικαστικών ορίων<sup>23</sup>. Η κρατούσα άποψη δέχεται, τόσο υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα όσο και υπό το ισχύον, ότι τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, ενώ επιφυλάξεις διατυπώνονται ως προς τον έλεγχο της διαδικασίας αναθεώρησης.

Σύμφωνα με μια άποψη, ο δικαστικός έλεγχος θεμελιώνεται στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, με το σκεπτικό ότι στην έννοια του νόμου μπορεί να περιληφθεί και το ψήφισμα με το οποίο συντελείται η αναθεώρηση, το οποίο έχει κανονιστικό περιεχόμενο και μπορεί να θεωρηθεί ουσιαστικός νόμος<sup>24</sup>. Ωστόσο αμφισβητείται ότι υπό τον όρο «νόμος» στο Σύνταγμα (άρθρο 93 παρ. 4) νοείται ο ουσιαστικός νόμος<sup>25</sup>.

Σύμφωνα με μια άλλη προσέγγιση, ο δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης μπορεί να θεμελιωθεί στη συνταγματική ρύθμιση ότι οι δικαστές «σε καμία περίπτωση δεν υποχρεούνται να συμμορφώνονται με διατάξεις που έχουν τεθεί κατά κατάλυση του Συντάγματος» (άρθρο 87 παρ. 2). Κατά την άποψη αυτή, στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται υποχρέωση



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

και αντίστοιχο δικαίωμα αντίστασης για τους δικαστές να μην εφαρμόσουν διάταξη που τίθεται κατά παράβαση των διατάξεων του και κυρίως των «νομοπαραγωγικών» διατάξεών του, αυτών δηλαδή που ρυθμίζουν τη διαδικασία παραγωγής κανόνων δικαίου<sup>26</sup>. Σύμφωνα με αυτή την εκδοχή, πρόκειται για μια πρόσθετη εγγύηση που αποσκοπεί στη διαφύλαξη του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος. Πειστικότερη εμφανίζεται πάντως η άποψη ότι η μη συμμόρφωση των δικαστών δεν αφορά τον έλεγχο της αντισυνταγματικότητας των νόμων, αλλά μόνο κανόνων που αξιώνουν την ισχύ τους σε συνταγματικό επίπεδο παρότι έχουν θεσπιστεί καταλύοντάς το<sup>27</sup>.

Το κρίσιμο ζήτημα είναι τι ακριβώς υποχρεούνται να πράξει ο δικαστής σε περίπτωση συνταγματικής αναθεώρησης η οποία παραβιάζει τα ουσιαστικά ή τα διαδικαστικά όρια του άρθρου 110 Συντ. Η έννοια της κατάλυσης του Συντάγματος αφορά περιπτώσεις οριακές, άρα όχι απλώς τη θέσπιση ή την αναθεώρηση κάποιων διατάξεων κατά παράβαση του άρθρου 110 Συντ. Αυτό δεν αποκλείει πάντως ότι ορισμένες μεταβολές των συνταγματικών θεσμών θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως κατάλυση του Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα, η έννοια της κατάλυσης αφορά περιπτώσεις ευθείας προσβολής της δομής του πολιτεύματος, όπως η κατάργηση ή η τροποποίηση του άρθρου 1 Συντ., η κατάργηση της ανάδειξης του νομοθετικού σώματος με άμεση, καθολική, μυστική και ίση ψηφοφορία σε τακτά χρονικά διαστήματα και ορισμένες μεταβολές στις διατάξεις που απαριθμούνται στο άρθρο 110 παρ. 1 Συντ.<sup>28</sup>.

Η έννοια της κατάλυσης του Συντάγματος θα μπορούσε να περιλαμβάνει και άλλες οριακές περιπτώσεις, όπως τη ρητή

κατάργηση του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων ή μιας δέσμης διατάξεων που κατοχυρώνουν δικαιώματα συλλογικής δράσης, σε συνδυασμό με την απογύμνωση του πλουραλιστικού χαρακτήρα του δημοκρατικού πολιτεύματος. Κατάλυση του Συντάγματος θα αποτελούσε επίσης η καταστράτηγηση των ρητών και αναμφισβήτητων διαδικαστικών ορίων της αναθεώρησης που προβλέπονται στο άρθρο 110 παρ. 2-6 Συντ.<sup>29</sup> Δεν θα ήταν όμως ορθό να θεωρηθεί κατάλυση του Συντάγματος η παραβίαση διατάξεων μικρότερης σημασίας ή αμφισβητούμενων διαδικαστικών εγγυήσεων, όπως ο σεβασμός της κατεύθυνσης της αναθεώρησης από την αναθεωρητική Βουλή<sup>30</sup>.

Το Σύνταγμα επιτάσσει τη μη συμμόρφωση προς τις κατά κατάλυση του Συντάγματος τιθέμενες διατάξεις. Ο ρόλος του δικαστή περιορίζεται στη διαπίστωση της ρήξης της νομικής συνέχειας και στην απογύμνωση της πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας από τη διεκδίκηση τίτλων συνταγματικής νομιμότητας<sup>31</sup>. Όταν τα όρια της αναθεωρητικής λειτουργίας παραβιάζονται κατάφωρα, ο δικαστής έχει υποχρέωση να το αναδείξει. Αν η στερούμενη πλέον νομιμότητας κρατική εξουσία διαθέτει την ισχύ αποτελεσματικής επιβολής και την ικανότητα να εξασφαλίσει τη νομιμοποίησή της ώστε να οργανώσει μια νέα συνταγματική τάξη, αυτό αφορά πολιτικούς, κοινωνικούς και ιδεολογικούς συσχετισμούς τους οποίους ο δικαστής δεν έχει τη δυνατότητα να ανατρέψει ή να επικυρώσει μέσω μιας δικαστικής απόφασης. Αυτή άλλωστε είναι η ratio του άρθρου 87 παρ. 2 Συντ., που περιορίζεται στην αρνητική οριοθέτηση της υποχρέωσης του δικαστή να μην συμμορφωθεί.

Τη δικογνωμία ως προς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης έλυσε η απόφαση 11/2003 του Ανώ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τατου Ειδικού Δικαστηρίου<sup>32</sup>, κρίνοντας ότι ως συντεταγμένη λειτουργία η αναθεώρηση του Συντάγματος υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Στην απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι η συνταγματική αναθεώρηση ελέγχεται ως προς την υπέρβαση του εύρους της εντολής της προτείνουσας Βουλής. Υπό αυτό το πρίσμα ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει τόσο την ουσιαστική<sup>33</sup> όσο και την τυπική αντισυνταγματικότητα της αναθεώρησης.

## Ερώτημα 6

**Τι σημαίνει «συμμετοχική αναθεώρηση»  
και κατά πόσο είναι επιθυμητή;**

Η ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ στις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες κατατείνει στη δημιουργία ενός πεδίου όπου αποτυπώνονται τα στοιχεία που συνέχουν έναν κοινωνικό σχηματισμό. Το Σύνταγμα δεν αποτελεί πλέον μηχανισμό κωδικοποίησης, αναπαραγωγής και επιβολής μιας κυρίαρχης ιδεολογίας, αλλά τείνει να μεταμορφωθεί σε ένα αξιακά ανοικτό σύστημα υποδοχής των επάλληλων συναινέσεων που διαμορφώνονται στην κοινωνία· δηλαδή συναινέσεων οι οποίες υπερβαίνουν τον πρόσκαιρο συμβιβασμό μεταξύ αντιμαχόμενων δυνάμεων και αντιλήψεων, προκύπτοντας ως αποτέλεσμα μιας διαλογικής επεξεργασίας εκείνων των επιμέρους στοιχείων που αναγνωρίζονται ως συναφή προς κοινά αποδεκτές αντιλήψεις και αξίες.

Η θέσπιση ενός πλέγματος κοινών θεμελιωδών κανόνων και αξιών για την οργάνωση και τη λειτουργία της πολιτείας προϋποθέτει τη δημοσιότητα και τον διάλογο στην ανοικτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος, άρα μεταξύ όλων εκείνων των επικοινωνιακώς δρώντων υποκειμένων και φορέων δύναμης που επηρεάζουν την κρίση των αρμόδιων οργάνων. Ο συναινετικός χαρακτήρας του Συντάγματος εξαρτάται από την επιτυχία μιας επικοινωνιακής διαδικασί-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ας διαμόρφωσης γνώμης και λήψης αποφάσεων με γνώμονα ορθολογικά και πειστικά επιχειρήματα<sup>34</sup>.

Στο πλαίσιο μιας πλουραλιστικής πολιτείας όπου η εξουσία διαχέεται σε διάφορους θεσμούς και ομάδες και τα συλλογικά υποκείμενα των επιμέρους συγκρούσεων δεν αποτυπώνονται σε συμπαγείς και στεγανές κοινωνικές και ταξικές συσσωματώσεις, η αναζήτηση επάλληλων συναινέσεων συνιστά την αρμόζουσα κατασκευή για την οριοθέτηση της διαδικασίας συγκρότησης του Συντάγματος. Ο συναινετικός χαρακτήρας της θέσπισης του Συντάγματος αποτελεί επίσης εγγύηση της πολιτισμικής διαφοράς, της πολλαπλότητας των αντιλήψεων και της ισότιμης συνύπαρξης διαφορετικών ομάδων.

Ωστόσο επιδίωξη της συναίνεσης δεν σημαίνει αποϊδεολογικοποίηση του διαλόγου για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η αναζήτηση της συναίνεσης όσον αφορά τα θεμελιώδη ζητήματα συγκρότησης της οργανωμένης κοινωνίας, άρα κατ' αρχάς ως προς τους όρους διεξαγωγής του πολιτικού παιχνιδιού, είναι μια διαδικασία όπου το πολιτικό στοιχείο κυριαρχεί, χωρίς πάντως να υποβαθμίζεται ο τελικός της σκοπός, δηλαδή η ανεύρεση εκείνων των πεδίων όπου εντοπίζονται επάλληλες συναινέσεις. Η επίτευξη της συναίνεσης μέσα από μια διαδικασία διαλόγου στην ανοιχτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος αποτελεί άλλωστε προϋπόθεση για την ουσιαστική νομιμοποίηση του αναθεωρητικού εγχειρήματος και την ικανότητα του νέου Συντάγματος να επιτελέσει την ενοποιητική του λειτουργία.

Η συνταγματική νομοθέτηση στις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες οφείλει να είναι ανοιχτή στην κοινωνία και να βασίζεται σε συναινέσεις οι οποίες δεν περιορίζονται στο Κοινοβούλιο, όπου συγκυριακές κομματικές συγκλίσεις

ή αντιπαραθέσεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε εύθραυστες, ασταθείς ή απρόσφορες επιλογές. Το Σύνταγμα στις σύγχρονες δημοκρατίες προορίζεται να διαμορφώνει σταθερούς θεσμούς ελεύθερης έκφρασης ποικίλων αξιών και εξισορρόπησης αντίθετων συμφερόντων. Τόσο η ευθύνη του ερμηνευτή του Συντάγματος όσο και, πολλώ μάλλον, η ευθύνη του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι, με τα λόγια του Δημήτρη Τσάτσου, «ευθύνη πολιτική, ευθύνη για την πολιτεία, ευθύνη για τη δημοκρατία»<sup>35</sup>. Άρα πρέπει να επιζητείται η σύμπραξη ενός όσο το δυνατόν ευρύτερου φάσματος υποκειμένων που συνυπάρχουν στην ανοιχτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος.

Η πρόταση για διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης διατυπώθηκε πρώτη φορά επίσημα από ελληνική Κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2011, σε μια από τις δυσκολότερες περιόδους της οικονομικής κρίσης, όταν μάλιστα δεν είχαν ακόμη συμπληρωθεί πέντε χρόνια από την προηγούμενη αναθεώρηση του 2008. Η οικονομική κρίση δεν αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία της κρίσης αντιπροσώπευσης και απονομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, αλλά οδήγησε στη διόγκωσή της σε ακραίο βαθμό<sup>36</sup>. Μπροστά στην ανοιχτή, εντεινόμενη αμφισβήτηση όχι μόνο της πολιτικής τάξης αλλά και οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος, η Κυβέρνηση εξήγγειλε την άμεση ενεργοποίηση μίας συμμετοχικής, διαβουλευτικής και δημοψηφισματικής διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος ακολουθώντας το πρότυπο της «συμμετοχικής δημοκρατίας», προκειμένου να υιοθετηθούν ριζικές τομές στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Το κομματικό σύστημα βρισκόταν μετά το 2010 σε τροχιά

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ταχύτητα διογκούμενης απονομιμοποίησης και κατακερματισμού. Σύμφωνα με τις δημοσκοπήσεις εκείνης της περιόδου, το άθροισμα των προτιμήσεων που συγκέντρωναν τα δύο τότε κόμματα εξουσίας είχε συρρικνωθεί σε ποσοστό κάτω του 50% του εκλογικού σώματος. Αυτό επιβεβαιώθηκε στις εκλογές του Μαΐου 2012, όταν Νέα Δημοκρατία και ΠΑΣΟΚ συγκέντρωσαν συνολικό ποσοστό 32%. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, οι πολιτικοί αρχηγοί και τα πιο προβεβλημένα πολιτικά πρόσωπα αποδοκιμάζονταν συλλήβδην. Το φάντασμα του «κόμματος του Κανένα», που είχε κάνει την εμφάνισή του ιδιαίτερα απειλητικό ήδη από το καλοκαίρι του 2008, είχε επιστρέψει. Όμως πλέον δεν το τροφοδοτούσε μόνο η γρήγορη φθορά της Κυβέρνησης, αλλά και η πολύπλευρη κρίση που είχε θέσει σε κίνδυνο την ίδια την κρατική κυριαρχία και την κοινωνική συνοχή.

Οι αναφορές σε μια νέα Μεταπολίτευση, κατ' άλλους σε ένα νέο Γουδί, έναν αιώνα μετά την επανάσταση που έφερε τον Ελευθέριο Βενιζέλο στην εξουσία, δεν προσεγγίζονταν στο πλαίσιο αυτό ως γραφικές, αλλά ως μία εναλλακτική λύση μπροστά στο διαγραφόμενο αδιέξοδο τόσο της εφαρμοζόμενης μνημονιακής πολιτικής όσο και των αντιμνημονιακών θεωρημάτων. Ήταν λοιπόν ένας δημόσιος λόγος που διεκδικούσε ριζική ανανέωση της πολιτικής τάξης, ανάδυση νέων πολιτικών σχηματισμών και εκ βάθρων ανασυγκρότηση του κράτους, του αναπτυξιακού μοντέλου και της σχέσης πολιτικής, κοινωνίας και οικονομίας. Υπό αυτές τις συνθήκες είναι αβέβαιο ποια θα ήταν η έκβαση μιας συνταγματικής αναθεώρησης στα όρια της νομιμότητας· άρα αποτελεί θετική κατάληξη ότι τελικά δεν αποτολμήθηκε.

Η συμμετοχή του εκλογικού σώματος και της κοινωνίας

πολιτών στον συνταγματικό διάλογο είναι επιβεβλημένη και ευκαταία, όμως η δημοψηφισματική οδός δεν κρίνεται πρόσφορη. Η διεύρυνση των συμμετοχικών και των διαβουλευτικών στοιχείων στη συνταγματοπαραγωγική διαδικασία δεν αποτελεί νέο αίτημα, όπως δεν είναι καινοφανείς ούτε οι προτάσεις τροποποίησης της αναθεωρητικής διαδικασίας, ώστε να καταστεί πιο ευέλικτη, συμμετοχική και κατά κυριολεξία συναινετική<sup>37</sup>. Ωστόσο, η χρησιμοποίηση του Συντάγματος ως «αντιπερισπασμού» έναντι της λαϊκής δυσaréσκειας ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρότερα προβλήματα, ιδίως αν επικρατήσει η αντίληψη ότι το Σύνταγμα συνιστά μέρος μιας σύνθετης κρίσης, λειτουργώντας έτσι ως πεδίο διαμάχης μεταξύ συστημικού και αντισυστημικού λόγου. Αυτό θα σήμαινε κατ' ουσίαν ότι επαναοριοθετούνται οι κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού τη στιγμή που η χώρα βρισκόταν σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, σαν να άλλαζαν δηλαδή οι κανονισμοί κατά τη διάρκεια ενός κρίσιμου ποδοσφαιρικού αγώνα, με κίνδυνο να «εξαγριωθούν» οι φίλαθλοι ακόμη περισσότερο ή να επικρατήσουν χαστικές συνθήκες.

Μια δεύτερη, αυτή τη φορά πιο οργανωμένη προσπάθεια συμμετοχικής αναθεώρησης πραγματοποιήθηκε από την Κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ το 2016, με τρόπο ωστόσο ημιτελή και θεσμικά αδόκιμο, αφού την οργανωτική Επιτροπή για την «έναρξη μιας μεγάλης διαδικασίας διαβούλευσης σε πανεθνική κλίμακα», κατά τη διατύπωση του πρωθυπουργού (25.7.2016), όρισε η Κυβέρνηση, η οποία δεν αποτελεί όργανο που μετέχει στην αναθεωρητική λειτουργία. Η Επιτροπή αυτή οργάνωσε ανοιχτές εκδηλώσεις σε δήμους και συγκέντρωσε προτάσεις μέσω ιστοσελίδων, με σκοπό να παραδώσει στα πολιτικά κόμματα έκθεση με τη σύνοψη του διαλό-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

γου αυτού. Τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας υπήρξαν φτωχά και μάλλον υποβάθμισαν τον αναθεωρητικό διάλογο παρά κινητοποίησαν την κοινωνία να συμμετάσχει στην παραγωγή του Συντάγματος. Άλλωστε, δεν έγινε ορατό αν και πώς αξιοποιήθηκε αυτός ο δημόσιος διάλογος για την επεξεργασία των αναθεωρητικών προτάσεων που υπέβαλε το 2018 η κοινοβουλευτική πλειοψηφία στη Βουλή.

Η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος θεωρείται κατ' εξοχήν πολιτική. Τι είναι άλλωστε πιο «πολιτικό» από μια συζήτηση με αντικείμενο αποφάσεις για τους πρωταρχικούς κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού και τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής συμβίωσης; Ασφαλώς οι αποφάσεις αυτές πρέπει να σέβονται τις διαδικασίες άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας που προβλέπει το Σύνταγμα. Επιπλέον, για την επεξεργασία των συνταγματικών κανόνων είναι αναγκαία η συμβολή της συνταγματικής επιστήμης, αφού η συζήτηση για τα σύγχρονα Συντάγματα προϋποθέτει μια επιστημονικά τεκμηριωμένη προεργασία. Ωστόσο, αυτό που έχει μεγαλύτερη σημασία είναι να διερμηνευθεί από τον αναθεωρητικό νομοθέτη και η θέληση της κοινωνίας για τις συγκεκριμένες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.

Η συμμετοχή των πολιτών μπορεί να επιδιωχθεί στο πλαίσιο μιας πλουραλιστικής διαμόρφωσης της αναθεωρητικής διαδικασίας, κατά την οποία θα λαμβάνονται υπόψη και θα αξιολογούνται οι συνταγματικές θέσεις και άλλων, εκτός των πολιτικών κομμάτων, αντιπροσωπευτικών υποκειμένων του κοινωνικού και θεσμικού πλουραλισμού. Τέτοια θεσμικά υποκείμενα αποτελούν ενδεικτικά οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών που δραστηριοποιούνται στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ή των ανθρωπίνων δι-

καιωμάτων. Στην προοπτική μιας πλουραλιστικής κατάρτισης του Συντάγματος θα μπορούσε να είναι επίσης χρήσιμη η οργάνωση ενός δημόσιου διαλόγου για την αναθεώρηση, υπό την προϋπόθεση ότι οι πολίτες θα έχουν επαρκή ενημέρωση για τα επίμαχα ζητήματα.

Αν και δεν υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία από έρευνες κοινής γνώμης που να διαπιστώνουν τον βαθμό ενημέρωσης των πολιτών για τα θέματα της συνταγματικής αναθεώρησης, ο κύκλος των «ενημερωμένων πολιτών» για τα συνταγματικά ζητήματα στην Ελλάδα είναι μάλλον περιορισμένος για να διαμορφώσει το σώμα μιας αληθινής κοινής γνώμης γύρω από αυτά τα θέματα. Πρόκειται για ένα μακροπρόθεσμο πρόβλημα που αφορά γενικότερα τα σύνθετα πολιτικά ζητήματα, δείγμα των αδυναμιών της ελληνικής δημόσιας σφαίρας, στην οποία δεν διεξάγεται ένας «μεγάλος διάλογος» για τις δημόσιες και τις συνταγματικές πολιτικές.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος αποτελεί μια σημαντική ευκαιρία για την άμεση συμμετοχή της κοινωνίας πολιτών, των κοινωνικών εταίρων και κάθε πολίτη στη διαβούλευση για τα μεγάλα θεσμικά προβλήματα της χώρας, αρκεί να είναι σαφείς η στόχευση και οι όροι διεξαγωγής της διαδικασίας αυτής, διασφαλίζοντας ότι θα αποτελεί πρωτοβουλία της Βουλής και όχι της Κυβέρνησης, θα συναρμόζεται με την αναθεωρητική διαδικασία στις δύο εμπλεκόμενες Βουλές και δεν θα καταλήγει σε εκφυλισμό της αναθεωρητικής λειτουργίας ή στην πλειοδοσία θεσμικά και πολιτικά ανεφάρμοστων προτάσεων επικοινωνιακής χρήσης. Η «συμμετοχική αναθεώρηση» μπορεί επίσης να συμβάλλει στην ενδυνάμωση του συνταγματικού πατριωτισμού, ως αυτοτελούς διάστασης κατά τη συγκρότηση της συλλογικής ταυτό-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τητας μιας κοινωνίας, η οποία θεμελιώνεται στην πίστη στο Σύνταγμα και στις αρχές του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου.

## Ερώτημα 7

**Είναι επιτρεπτό να αλλάξουν οι όροι και η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος;**

ΣΕ ΜΙΑ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΕΡΕΥΝΑ που πραγματοποίησαν δώδεκα επιφανείς καθηγητές συνταγματικού δικαίου με αντικείμενο την αξιολόγηση της σημασίας των επιμέρους συνταγματικών ρυθμίσεων, κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι σημαντικότερες είναι οι διατάξεις που κατοχυρώνουν τα ουσιαστικά και τα διαδικαστικά όρια για την αναθεώρηση του Συντάγματος, δηλαδή οι λεγόμενες συνταγματικές ρήτρες<sup>38</sup>. Πράγματι, από τον τρόπο που αλλάζει το συνταγματικό κείμενο εξαρτάται τελικά το περιεχόμενο όλων των άλλων συνταγματικών διατάξεων, επηρεάζοντας την αντοχή και την ανθεκτικότητα του Συντάγματος.

Οι διαδικαστικές εγγυήσεις που τίθενται στο Σύνταγμα ως προς την αναθεώρησή του αποσκοπούν στη διασφάλιση του αυστηρού χαρακτήρα και της υπεροχής του έναντι των κοινών νόμων, καθώς και στον αποκλεισμό της δυνατότητας της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να τροποποιεί κατά βούληση το θεμελιώδες πλαίσιο οργάνωσης της πολιτείας. Αυτές οι εγγυήσεις θα μπορούσαν να κατοχυρωθούν με ποικίλες παραλλαγές, έτσι ώστε η διαδικασία να ολοκληρώνεται σε μία ή δύο Βουλές, με διεξαγωγή δημοψηφίσματος ή μεσολάβηση εκλογών, με αυξημένες πλειοψηφίες σε μία ή περισσότερες ψηφοφορίες.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Το ισχύον σύστημα αναθεώρησης του Συντάγματος μας προβλέπει τις πλέον ανελαστικές εγγυήσεις σε σύγκριση με όλα τα Συντάγματα των χωρών της ευρωπαϊκής ηπείρου<sup>39</sup>, ως αντίβαρο έναντι του ελλείμματος θεσμικής εμπιστοσύνης και της συγκρουσιακής πολιτικής μας κουλτούρας, λαμβανομένης υπόψη της ιστορικής διαδρομής του ελληνικού συνταγματισμού. Τίθεται ωστόσο το ερώτημα αν πράγματι η ισχύουσα ρύθμιση της αναθεωρητικής διαδικασίας συμβάλλει στην επίτευξη της αυξημένης συναίνεσης στην οποία αποσκοπεί, ή αντίθετα τυποποιεί μια ελαττωματική συνταγματική μηχανική.

Η ατελέσφορη αναθεώρηση του 2008 και η αποτυχία ή οι δυσκολίες και οι ατέλειες όσων αναθεωρητικών πρωτοβουλιών εξαγγέλθηκαν έκτοτε, καθώς και της αναθεώρησης του 2019, δεν ήταν μόνο συνέπεια απρόσφορων πολιτικών συσχετισμών, αλλά και μιας σειράς εγγενών σφαλμάτων της συνταγματικής μηχανικής της διαδικασίας αναθεώρησης<sup>40</sup>. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Σύνταγμά μας, αν η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος στην πρώτη, προτείνουσα Βουλή λάβει την πλειοψηφία των 3/5 του συνόλου των βουλευτών, τότε η επόμενη Βουλή μπορεί να αποφασίσει σχετικά με τη διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών.

Συνεπώς στην πρώτη, προτείνουσα Βουλή αποδεικνύεται εξαιρετικά δυσχερές να επιτευχθούν αυξημένες πλειοψηφίες, όταν υπάρχει ενδεχόμενο να ανατραπούν πλήρως οι κατευθύνσεις των αναθεωρητικών της προτάσεων και τα επίμαχα άρθρα να αναδιατυπωθούν με εντελώς διαφορετικό τρόπο. Με βάση αυτό το σκεπτικό κρίνονται ως άστοχες οι ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις, αφού οι αυξημένες

πλειοψηφίες στην πρώτη Βουλή δεν διασφαλίζουν τον συναινετικό χαρακτήρα του αναθεωρητικού εγχειρήματος, ενώ παράλληλα μπορεί να οδηγήσουν σε πολιτικές και συνταγματικές εντάσεις.

Παρότι το ίδιο το άρθρο 110 Συντ. δεν μνημονεύεται ρητά ως μη αναθεωρήσιμο στο άρθρο 110 παρ. 1 Συντ., η κρατούσα άποψη δέχεται ότι η διαδικασία αναθεώρησης είναι μεν επιτρεπτό να τροποποιηθεί, όχι όμως κατά τρόπο ώστε να αναιρεθεί η αυστηρότητα του Συντάγματος. Αυτό σημαίνει ότι δεν είναι επιτρεπτό να προβλεφθεί μια διαδικασία αναθεώρησης που θα καθιστά την τροποποίηση του Συντάγματος εφικτή για την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Είναι αξιοσημείωτο ότι στην αρχική πρόταση αναθεώρησης που κατατέθηκε στη Βουλή στις 9 Μαρτίου 1985 περιλαμβανόταν και πρόταση για την αναθεώρηση της αναθεωρητικής διαδικασίας, καταργώντας την παρεμβολή του εκλογικού σώματος. Έτσι η διαδικασία θα μπορούσε να ολοκληρώνεται σε σύντομο χρόνο από μια και μόνο Βουλή. Η πρόταση αυτή συνάντησε τότε έντονες πολιτικές αντιδράσεις και αποσύρθηκε.

Μια συνοπτική ταξινόμηση των επιχειρημάτων σχετικά με την αναθεωρησιμότητα των διατάξεων που ρυθμίζουν την αναθεωρητική διαδικασία καταλήγει στις εξής διαφορετικές απόψεις:

Κατ' αρχάς υποστηρίζεται μια άποψη ότι η αναθεώρηση του άρθρου 110 Συντ. είναι νομικά αδιανόητη, ως *contradictio in adjecto*<sup>41</sup>. Κατά την άποψη αυτή η διάκριση μεταξύ επιτρεπτών και μη μεταβολών ως προς την αναθεωρητική διαδικασία δεν μπορεί να θεμελιωθεί σε σταθερά και σαφή κριτήρια. Στον αντίποδα έχει υποστηριχθεί πως οι συνταγματικές διατά-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ξεις που αναφέρονται στη διαδικασία αναθεώρησης είναι άνευ όρων αναθεωρήσιμες, υπό την αυτονόητη πάντως προϋπόθεση ότι η τροποποίηση του Συντάγματος απαιτεί μεγαλύτερη περισκεψη και αυξημένες πλειοψηφίες σε σύγκριση προς τους κοινούς νόμους<sup>42</sup>.

Σύμφωνα με μια ενδιάμεση αντίληψη, η αναθεωρητική διαδικασία είναι μεν αναθεωρήσιμη, υπό τον όρο όμως ότι δεν θα θιγούν ορισμένα θεμελιώδη χαρακτηριστικά της. Ο προσδιορισμός των μη αναθεωρήσιμων χαρακτηριστικών της αναθεωρητικής διαδικασίας και η πειστική τους θεμελίωση απαιτεί να τεθούν συγκεκριμένα κριτήρια που να διασφαλίζουν την αυστηρότητα του Συντάγματος, τη συναινετική του θέσπιση και τον σεβασμό των θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος<sup>43</sup>. Αντίθετα, τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης είναι μη αναθεωρήσιμα.

Από τη συγκριτική επισκόπηση των ελληνικών Συνταγμάτων, με αφετηρία το 1864, προκύπτει ότι έχουν διαχρονικά διατηρηθεί σταθερά τα εξής στοιχεία: η πάροδος ορισμένου χρόνου μεταξύ δύο αναθεωρήσεων, η αυξημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, η αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής και η δυνατότητα του εκλογικού σώματος να εκφράζει την άποψή του με τη μεσολάβηση γενικών βουλευτικών εκλογών ή μέσω δημοψηφίσματος. Έχει υποστηριχθεί ότι τα στοιχεία αυτά συγκροτούν τον σκληρό, μη αναθεωρήσιμο πυρήνα της αναθεωρητικής διαδικασίας και, συνεπώς, αν δεν συντρέχει κάποιο από αυτά η μεταβολή της διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης θα χαρακτηριζόταν ως αντισυνταγματική<sup>44</sup>.

Κατά την προηγούμενη αντίληψη το προτεινόμενο κριτήριο αποτελεί η διαφύλαξη των δομικών χαρακτηριστικών

της αναθεωρητικής διαδικασίας, όπως έχουν διαμορφωθεί στην ελληνική συνταγματική παράδοση. Συνεπώς, μη αναθεωρήσιμα στοιχεία συνιστούν η πρόβλεψη μιας προθεσμίας διάσκεψης που να αποτρέπει τις συχνές και βεβιασμένες αναθεωρήσεις, η αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής και η παρεμβολή του εκλογικού σώματος<sup>45</sup>. Το σκεπτικό αυτό ενισχύεται από τη θέση ότι μια πιο λεπτομερής οριοθέτηση των ουσιαστών, μη αναθεωρήσιμων στοιχείων της διαδικασίας αναθεώρησης, μειώνοντας την ευελιξία του Συντάγματος, θα το εξέθετε περισσότερο στον κίνδυνο παραβίασής του.

Ένα διαφορετικό κριτήριο συνιστά η επίκληση της αυστηρότητας του Συντάγματος και του αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος. Με βάση το κριτήριο αυτό τα περιθώρια αναθεώρησης των διαδικαστικών εγγυήσεων της αναθεώρησης συρρικνώνονται ακόμη περισσότερο, αφού αποκλείεται η καθιέρωση του συνταγματικού δημοψηφίσματος ως μη συνάδουσα ούτε προς τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος, ούτε προς την αντιπροσωπευτική μορφή του πολιτεύματος<sup>46</sup>. Επίσης υποστηρίζεται ότι δεν υπόκειται σε αναθεώρηση η διενέργεια της αναθεωρητικής λειτουργίας σε δυο Βουλές, με το σκεπτικό ότι η μεσολάβηση εκλογών νομιμοποιεί την πλειοψηφία και αποτελεί στοιχείο του δημοκρατικού και αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος.

Μια πιο ελλειπτική προσέγγιση των ουσιαστών στοιχείων της αναθεωρητικής διαδικασίας επικεντρώνεται στο κριτήριο της δημοκρατικής της νομιμοποίησης, χωρίς να αποκλείεται η αντικατάσταση των γενικών βουλευτικών εκλογών από την προσφυγή σε δημοψήφισμα. Σύμφωνα με το κριτήριο αυτό, τα διαδικαστικά όρια της αναθεώρησης μπορούν να τροποποιηθούν αρκεί να καθίσταται αρμόδια για την ανα-



θεώρηση η Βουλή και να προβλέπεται η δυνατότητα άμεσης έκφρασης της λαϊκής βούλησης<sup>47</sup>.

Η διασφάλιση της αυστηρότητας του Συντάγματος, άρα και της δικαιοκρατικής αρχής, προϋποθέτει αυξημένες πλειοψηφίες<sup>48</sup>. Από τη σκοπιά των θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος ουσιώδες στοιχείο της αναθεωρητικής διαδικασίας αποτελεί η αρμοδιότητα της Βουλής για την πρόταση και την τελική διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων. Μια αντίθετη άποψη θα προσέκρουε στην αντιπροσωπευτική αρχή και στο κοινοβουλευτικό σύστημα, χωρίς μάλιστα να διευρύνει τη συναινετική θέσπιση του Συντάγματος, η οποία συνιστά σημαντικό παράγοντα για την ενίσχυση της νομιμοποίησης της αναθεωρητικής λειτουργίας και κατ' επέκταση του ίδιου του Συντάγματος<sup>49</sup>.

Αντίθετα, η διατήρηση της πενταετούς προθεσμίας μεταξύ δύο αναθεωρήσεων ούτε ενισχύει τον συναινετικό χαρακτήρα της αναθεωρητικής διαδικασίας, ούτε συναρμόζεται με τη δημοκρατική αρχή ή οποιαδήποτε θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματος και συνεπώς δεν μπορεί να θεωρηθεί ουσιώδες, μη αναθεωρήσιμο στοιχείο της διαδικασίας αναθεώρησης.

Προτείνω δύο εναλλακτικές επιλογές για την τροποποίηση της αναθεωρητικής διαδικασίας, με γνώμονα τις δυσλειτουργίες και τις εσωτερικές αντιφάσεις που επισημάνθηκαν. Η πρώτη έχει διορθωτικό χαρακτήρα και αποσκοπεί στη δέσμευση της αναθεωρητικής Βουλής από τις κατευθύνσεις της προτείνουσας, προκειμένου να επιτυγχάνεται πράγματι συναίνεση σε δύο διαδοχικές Βουλές. Με βάση τη λύση αυτή, τόσο η διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης όσο και η διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων θα πρέπει να

ολοκληρώνονται στην πρώτη Βουλή, ενώ η δεύτερη Βουλή που θα προκύπτει μετά την παρεμβολή εκλογών θα καλείται απλώς να κυρώσει ή να απορρίψει τις προτάσεις αυτές.

Εναλλακτικά, ως τολμηρότερη και ορθότερη επιλογή υποστηρίζω την πραγματοποίηση της συνταγματικής αναθεώρησης σε μία Βουλή, με την περαιτέρω ενίσχυση των απαιτούμενων πλειοψηφιών στα 2/3 του συνόλου των βουλευτών, σε δύο διαδοχικές ψηφοφορίες με απόσταση τουλάχιστον ενός έτους μεταξύ τους. Σκόπιμο είναι επίσης να καταργηθεί η αναχρονιστική πρόβλεψη για τη μεσολάβηση πενταετίας πριν ξεκινήσει μια νέα αναθεωρητική πρωτοβουλία, ώστε να καταστεί η διαδικασία πιο ευέλικτη, λαμβάνοντας υπόψη την ταχύτητα των εξελίξεων στον πραγματικό και τον νομικό κόσμο, συμπεριλαμβανομένου του ευρωπαϊκού και του διεθνούς δικαίου.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει, τέλος, να αποσαφηνίσει αφενός ότι τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης, όπως ορίζονται στο άρθρο 110 παρ. 1 Συντ., δεν μπορούν να αναθεωρηθούν και αφετέρου ότι τα δικαστήρια, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, υποχρεούνται να ελέγχουν αν τηρήθηκαν οι δεσμεύσεις της αναθεωρητικής λειτουργίας.

## Ερώτημα 8

### Πώς πρέπει να σκεφτεί ο σχεδιαστής του Συντάγματος;

ΤΙ ΣΗΜΑΙΝΕΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ και πού ακριβώς αποσκοπεί; Για τους ανυποψίαστους ή τους ακραίους βολонταριστές ο σχεδιασμός του Συντάγματος δεν αποτελεί ένα έργο με ιδιαίτερες δυσκολίες. Σύμφωνα με τη δεδηλωμένη ή λανθάνουσα πεποίθησή τους, προκειμένου να διατυπωθούν οι επιμέρους ρυθμίσεις αρκεί να έχει διαμορφωθεί μια σαφής πολιτική αντίληψη ως προς τις βασικές κατευθύνσεις που πρέπει να ακολουθήσει ο συνταγματικός νομοθέτης και να επιδειχθεί στοιχειώδης νομοτεχνική επιμέλεια. Αν κατά την εφαρμογή του Συντάγματος διαπιστωθούν ανεπιθύμητες πρακτικές ή ερμηνείες, τι πιο απλό άλλωστε, με την πρώτη ευκαιρία αναθεώρησης, από την αναδιατύπωση ή την ερμηνευτική προσαρμογή τους; Αποτέλεσμα της αντίληψης αυτής είναι πολλά συνταγματικά κείμενα, ανάμεσά τους και το ελληνικό, να περιλαμβάνουν διατάξεις που δημιουργούν προβλήματα στη λειτουργία της πολιτείας, παρότι μάλιστα στην παραγωγή τους συνέπραξαν επιφανείς νομικοί.

Ο σχεδιαστής του Συντάγματος δεν είναι πολιτικός φιλόσοφος. Δεν καλείται να αποφασίσει ποιο είναι το καλύτερο πολίτευμα<sup>50</sup>. Υπάρχουν ορισμένες πρωταρχικές αποφάσεις για τη συγκρότηση και την οργάνωση της πολιτείας επί των

οποίων ο ρόλος του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι περιορισμένος και, πάντως, ο λόγος του δεν θα μπορούσε παρά να έχει περιορισμένη βαρύτητα, όπως είναι κατεξοχήν οι θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος. Αυτές συνιστούν το περίγραμμα μέσα στο οποίο κινείται ο σχεδιαστής, στο οποίο διεξάγεται η συνταγματοπαραγωγική διαδικασία και από το οποίο αντλεί επιχειρήματα για να θεμελιώσει τις επιμέρους επιλογές του.

Το αναθεωρητικό εγχείρημα συνιστά μια σύνθετη διαδικασία, που μπορεί να αναλυθεί στα εξής αλληλένδετα στάδια: Το πρώτο στάδιο καλύπτει την ερμηνεία των ισχυουσών ρυθμίσεων και τη διαπίστωση των εννοιολογικών ορίων, των κενών και των αντιφάσεων του συνταγματικού κειμένου. Αυτό σημαίνει ότι καθίσταται επιβεβλημένη η θεμελίωση των λόγων που δικαιολογούν την αναθεώρηση, με σημεία αναφοράς τόσο τη συνταγματική πραγματικότητα και τη συνταγματική πρακτική όσο και ειδικότερες κοινωνικές, πολιτικές ή θεσμικές μεταβολές.

Το δεύτερο στάδιο επικεντρώνεται στη θεμελίωση συγκεκριμένων προτάσεων τροποποίησης του Συντάγματος, λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών των προτάσεων αυτών συνολικά για τη συνταγματική τάξη. Το στάδιο αυτό αναλύεται στον προσδιορισμό των στόχων της αναθεώρησης, την εξειδίκευσή τους και την αναδιατύπωση των διατάξεων. Η εσωτερική διασύνδεση των δύο προηγούμενων σταδίων του αναθεωρητικού εγχειρήματος έχει ως προϋπόθεση τη διαμόρφωση συγκεκριμένων θέσεων συνταγματικής πολιτικής.

Ο συνταγματικός σχεδιασμός προϋποθέτει την κατανόηση του ρόλου, της λειτουργίας και της εξέλιξης κάθε πολιτι-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κού θεσμού, ιδίως όμως της αλληλεπίδρασής του με άλλους θεσμούς στο πλαίσιο του πολιτικού συστήματος, της συνταγματικής παράδοσης και της πολιτικής κουλτούρας μιας πολιτείας. Ως προς το σύστημα διακυβέρνησης, καθοριστικής σημασίας είναι η συσχέτισή του με την οργάνωση του κοινοβουλευτικού συστήματος, το οποίο με τη σειρά του αλληλεπιδρά με το εκλογικό σύστημα και με το μοντέλο της δημοκρατίας ως συγκρουσιακού ή συναινετικού. Συνεπώς, ακόμη και θεσμικές μεταρρυθμίσεις μικρότερης εμβέλειας από τη μεταβολή της σχέσης μεταξύ των άμεσων κρατικών οργάνων απαιτούν εξαντλητική μελέτη όλων των σκοπούμενων ή μη επιπτώσεών τους.

Ως προς την ικανότητα του συνταγματικού σχεδιαστή να πετύχει το σκοπούμενο αποτέλεσμα, έχει υποστηριχθεί ότι είναι αδύνατο να προβλέψουμε με βεβαιότητα ή έστω ποσοτικοποιημένη πιθανότητα τις συνέπειες μιας μεγάλης συνταγματικής αλλαγής<sup>51</sup>. Σύμφωνα με την αντίθετη άποψη, είναι απολύτως εφικτός ο προσδιορισμός των συνθηκών υπό τις οποίες συγκεκριμένες συνταγματικές μεταρρυθμίσεις είναι πιθανό να προκαλέσουν τις σκοπούμενες επιπτώσεις<sup>52</sup>.

Το κύριο ζητούμενο για τον σχεδιαστή του Συντάγματος δεν είναι να επιλέξει μεταξύ προεδρικής ή κοινοβουλευτικής μορφής του πολιτεύματος, ενός ή δυο αντιπροσωπευτικών σωμάτων, πλειοψηφικού ή αναλογικού εκλογικού συστήματος, συγκεντρωτικού ή διάχυτου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, ισχυρών ή περιορισμένων θεσμών άμεσης δημοκρατίας, αλλά πώς θα επιτευχθεί η συναρμογή τους σε ένα συνεκτικό και λειτουργικό συνταγματικό οικοδόμημα. Αυτό δεν σημαίνει ότι είναι περιττός ο λόγος του σχεδιαστή στα προηγούμενα, μείζονα διλήμματα. Αντιθέτως, είναι ανα-

γκαίος και χρήσιμος. Όμως το κύριο βάρος συνίσταται στη διασφάλιση της ορθολογικότητας, της ανθεκτικότητας και της λειτουργικότητας των θεσμών αυτών.

Τα Συντάγματα κατοχυρώνουν μηχανισμούς καθημερινής χρήσης, που αποσκοπούν να ορίσουν τους κανόνες ενός σκληρού, ενίοτε «πολεμικού» πολιτικού παιχνιδιού. Ο ρόλος του συνταγματικού σχεδιαστή είναι να κατασκευάσει ένα συνταγματικό οικοδόμημα χωρίς σχεδιαστικά σφάλματα, δομικές αντινομίες, ελαττώματα συνταγματικής μηχανικής, περιττά ευκολόγια και μη σκοπούμενες επιπτώσεις<sup>53</sup>.

Το πρώτο και σημαντικότερο βήμα κατά τον συνταγματικό σχεδιασμό, ίσως όμως και το πιο παραμελημένο στα σύγχρονα Συντάγματα, είναι η εκ των προτέρων αξιολόγηση τόσο των σκοπών και των μέσων κάθε συνταγματικής διάταξης αυτοτελώς, όσο και της συσχέτισης των επιμέρους διατάξεων μεταξύ τους, προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογικότητα και η συνοχή των συνταγματικών θεσμών. Για να πετύχει τον ορθολογικό σχεδιασμό ο συνταγματικός νομοθέτης πρέπει κατ' αρχάς να γνωρίζει σε βάθος τους μηχανισμούς και τα εργαλεία του συνταγματικού δικαίου, αυτό που αποκαλείται «συνταγματική μηχανική»<sup>54</sup>. Χωρίς την κατανόηση της συνταγματικής μηχανικής και των πολιτειολογικών και θεσμικών μεταβλητών της σε ένα δεδομένο πολιτικό, κοινοτικό και δικαιοσύνη σύστημα, ο συνταγματικός σχεδιασμός δεν θα επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Συνταγματική μηχανική είναι η ορθολογική θεσμική διασύνδεση επιμέρους σκοπών που θέτει ο συνταγματικός νομοθέτης για την εξυπηρέτηση της λειτουργίας του πολιτεύματος, με συγκεκριμένα μέσα και νομικά εργαλεία, τα οποία κατευθύνουν τους φορείς εξουσίας προς ηθελημένες θε-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σμικές συμπεριφορές. Τόσο η επιλογή των σκοπών όσο και η διασύνδεσή τους με τα κατά περίπτωση πρόσφορα μέσα προϋποθέτουν την αξιολόγηση μιας σειράς συνταγματικών και εξωσυνταγματικών μεταβλητών, ώστε να θεμελιωθεί πώς η αλληλεπίδρασή τους θα οδηγήσει στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα<sup>55</sup>. Η συνταγματική μηχανική άπτεται του Συντάγματος των εξουσιών, ενώ έχει περιορισμένη θέση στο σύστημα αρχών και αξιών που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα των δικαιωμάτων.

Ο σχεδιαστής του Συντάγματος μπορεί με τις κατάλληλες θεσμικές προτροπές ή με αποτρεπτικούς μηχανισμούς να οργανώσει ένα σύστημα κινήτρων και αντικινήτρων, ανταμοιβών και κυρώσεων<sup>56</sup>, που θα κατευθύνει τη συμπεριφορά τους προς αποφάσεις που εξυπηρετούν συγκεκριμένους συνταγματικούς σκοπούς. Η επιδίωξη ισχύος, το πολιτικό ή και το στενά κομματικό συμφέρον των φορέων εξουσίας και των πολιτικών υποκειμένων αποτελούν θεμιτές επιλογές στο πλαίσιο της ανοιχτής, διαρκούς αντιμαχίας που διέπει τις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες. Ο περιορισμός τους με την επίκληση μη δεσμευτικών κανόνων συνταγματικής ορθότητας, πολιτικής δεοντολογίας ή ευπρέπειας είναι ατελέσφορος και ξένος προς τη λογική του Συντάγματος, ως μηχανισμού που οργανώνει την πολιτική σύγκρουση και ρυθμίζει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Έτσι ο σχεδιασμός της συνταγματικής μηχανικής επικεντρώνεται στη διασύνδεση των πρόσφορων κινήτρων με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Στο Σύνταγμα επιδιώκεται να ρυθμιστούν οι θεμελιώδεις κανόνες πολιτικής οργάνωσης της κοινωνικής συμβίωσης με τρόπο ώστε να επιδεικνύουν αντοχή στον χρόνο και αν-

θεκτικότητα απέναντι σε απρόβλεπτα γεγονότα, εξωτερικά πλήγματα ή πολιτικές και οικονομικές κρίσεις. Για τον συνταγματικό σχεδιαστή η διάρκεια ζωής του Συντάγματος θεωρείται ένας κρίσιμος δείκτης αξιολόγησης της επιτυχίας του. Η αντοχή του Συντάγματος στον χρόνο και η ανθεκτικότητά του δεν εξαρτώνται μόνο από εξωτερικά γεγονότα που τα θέτουν σε δοκιμασία, αλλά και από τη σχεδιαστική ευφυΐα των δημιουργών του<sup>57</sup>.

Ωστόσο η αντοχή του Συντάγματος στον χρόνο δεν αρκεί για την αξιολόγηση της ποιότητάς του. Ένας μακρύς βίος δεν είναι κατ' ανάγκη προτιμητέος από έναν βραχύτερο αλλά πληρέστερο. Άρα δεν αποκλείεται η αντοχή του Συντάγματος να αποδειχθεί περιορισμένης σημασίας σε σύγκριση προς την ικανότητά του να διατηρεί την κανονιστική του λειτουργία ή να συμβάλλει στην αντιμετώπιση κρίσεων<sup>58</sup>.

Υπό αυτό το πρίσμα ιδιαίτερη σημασία για τον σχεδιαστή του Συντάγματος έχει η επιδίωξη της συνταγματικής ανθεκτικότητας<sup>59</sup>, δηλαδή της ικανότητας προσαρμογής του Συντάγματος σε απρόβλεπτα γεγονότα συνεχίζοντας να επιτελεί αποτελεσματικά τις λειτουργίες του. Ζητούμενο είναι να ενισχυθεί η ικανότητα των Συνταγμάτων να διατηρήσουν την ακεραιότητά τους και να εκπληρώσουν τις λειτουργίες τους μπροστά σε εξωτερικά πλήγματα και πολιτικές ή οικονομικές κρίσεις<sup>60</sup>.



## Ερώτημα 9

### **Μπορεί να μεταβληθεί ο θεσμικός ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας;**

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ μπορεί να είναι ταυτόχρονα επικεφαλής της Κυβέρνησης (προεδρική δημοκρατία) ή να ασκεί αυτοτελείς αρμοδιότητες και η Κυβέρνηση να έχει επικεφαλής πρωθυπουργό, ο οποίος διαθέτει την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου (προεδρευόμενη κοινοβουλευτική δημοκρατία).

Προεδρευόμενη δημοκρατία σημαίνει κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης με αιρετό αρχηγό του κράτους, σε αντιδιαστολή προς τη βασιλευόμενη δημοκρατία και προς το προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης. Ένα ενδιάμεσο σύστημα διακυβέρνησης αποτελεί η ημιπροεδρική δημοκρατία, στην οποία προβλέπονται άμεση εκλογή και ευρύτερες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά ταυτόχρονα το αξίωμα του πρωθυπουργού και η κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη προς την Κυβέρνηση.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποτελεί ένα χρήσιμο κριτήριο για τη θεωρητική ανάλυση των διαφορετικών συστημάτων διακυβέρνησης. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα και, σε μικρότερο βαθμό, στο ημιπροεδρικό σύστημα η αρχή υποχωρεί σημαντικά, αφού η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία αλληλεπιδρούν μέσω της εξάρτησης της Κυβέρνη-

σης από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αντίθετα, το προεδρικό σύστημα χαρακτηρίζεται από τον υψηλό βαθμό διάκρισης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, δεδομένου ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα μέλη της Κυβέρνησης δεν εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής.

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία διασταυρώνονται, αλλά η Βουλή διατηρεί την υπερέχουσα θέση της έναντι της Κυβέρνησης, όπως συμβαίνει κατά κανόνα και στο ημιπροεδρικό σύστημα. Αντίθετα, στα προεδρικά συστήματα προβλέπεται η σαφής διάκριση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς ο άμεσα εκλεγόμενος από τον λαό Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως επικεφαλής της Κυβέρνησης της οποίας διορίζει ο ίδιος τα μέλη, δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της Βουλής.

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η κοινοβουλευτική πλειοψηφία λειτουργεί ως ενιαίο κέντρο εξουσίας με την Κυβέρνηση, ιδίως συμπράττοντας μέσω της ψήφισης των νομοσχεδίων στην εφαρμογή της γενικής πολιτικής της χώρας, με συνδετικό κρίκο τα πολιτικά κόμματα από τα οποία προέρχεται. Υπό αυτό το πρίσμα, στο κοινοβουλευτικό σύστημα η διασφάλιση του ελέγχου της εξουσίας επιτυγχάνεται μέσω του μηχανισμού του κομματικού ανταγωνισμού. Θεμελιώδες χαρακτηριστικό του κοινοβουλευτικού συστήματος είναι η πολιτική ευθύνη της Κυβέρνησης έναντι της Βουλής και η διαρκής εμπιστοσύνη που οφείλει να διαθέτει, τόσο κατά το στάδιο του διορισμού της όσο και καθ' όλο το διάστημα της θητείας της.

Κατά συνέπεια η λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης, ως συστήματος διαμοιρασμού της πολιτικής εξουσίας μεταξύ Κοινοβουλίου και Κυβέρνησης, δεν

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σημαίνει αλληλεξάρτησή τους, αλλά θεσμική διασταύρωση των εξουσιών και υποχώρηση της διάκρισης των εξουσιών χάρη στη θέση υπεροχής του Κοινοβουλίου<sup>61</sup>. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα αποτρέπεται θεωρητικά η συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα άτομο, όπως αντίθετα συμβαίνει στα προεδρικά συστήματα, αν και αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του η δεσπόμενη θέση του πρωθυπουργού. Επίσης, ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης είναι διευρυμένος σε σύγκριση προς τα προεδρικά συστήματα<sup>62</sup>.

Εκτός από τη σχέση εξάρτησης της Κυβέρνησης από τη Βουλή, τα κοινοβουλευτικά συστήματα διαφοροποιούνται κατά το ότι στο κοινοβουλευτικό σύστημα τις σημαντικότερες αποφάσεις λαμβάνει συλλογικά η Κυβέρνηση, ενώ στα προεδρικά συστήματα κατά κανόνα ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Η σχέση εξάρτησης της Κυβέρνησης από τη Βουλή δεν συνεπάγεται πάντως «απορρόφηση» της κυβερνητικής βούλησης από τη Βουλή, δεδομένου ότι η Κυβέρνηση διαθέτει κρίσιμες αρμοδιότητες που διασφαλίζουν την αυτοτελή της υπόσταση και λαμβάνει τις σημαντικότερες πολιτικές αποφάσεις.

Τίθεται το ερώτημα αν θα ήταν ανεκτή σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ. η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, σε συνδυασμό με την ουσιαστική ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του. Μήπως αυτό θα συνεπαγόταν τη μετατροπή του συστήματος διακυβέρνησης από κοινοβουλευτικό σε ημιπροεδρικό;

Η διαρχία του Προέδρου της Δημοκρατίας και του πρωθυπουργού, δηλαδή η δυνατότητα του Προέδρου να λειτουργεί ως παίκτης αρνησικυρίας έναντι της Κυβέρνησης, προβλε-

πόταν στο Σύνταγμα του 1975 μέχρι την αναθεώρηση του 1986, χωρίς ωστόσο να συνοδεύεται από άμεση προεδρική εκλογή. Στο Σύνταγμα του 1975 αρκετά στοιχεία ημιπροεδρικής μορφής του πολιτεύματος ήταν ευκρινή, όμως απουσίαζε η άμεση εκλογή του Προέδρου, που θα ισχυροποιούσε τη νομιμοποίησή του και θα καθιστούσε ευχερέστερη την άσκηση των εξουσιών του απέναντι στον πρωθυπουργό και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Για να απαντηθεί το ερώτημα κρίσιμο είναι να αξιολογηθεί, αποτιμώντας συνολικά το πλέγμα των προεδρικών αρμοδιοτήτων, αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα είχε τη δυνατότητα να συμπράττει στην πολιτική διεύθυνση της χώρας. Άρα η απάντηση εξαρτάται από το εύρος και το είδος των προεδρικών αρμοδιοτήτων που θα εισηγούνταν μια αναθεωρητική πρωτοβουλία, συμπεριλαμβανομένων ιδίως των εξουσιών του κατά τον διορισμό και την παύση της Κυβέρνησης, καθώς και ως προς τη διάλυση της Βουλής. Διευρυμένες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, έτσι ώστε να μεταφέρεται κρίσιμο τμήμα της εκτελεστικής εξουσίας σε αυτόν, σε συνάρτηση με άμεση προεδρική εκλογή από τον λαό, αποτελούν συστατικά στοιχεία του ημιπροεδρικού συστήματος. Συνεπώς η θέσπισή τους θα συνιστούσε παραβίαση των ουσιαστικών ορίων του άρθρου 110 παρ. 1 Συντ. ως προς τη μορφή και τις βάσεις του πολιτεύματος.

Πάντως η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, αυτή καθαυτή, δεν θίγει τη μορφή του πολιτεύματος. Άλλωστε και το ημιπροεδρικό σύστημα, όπου κατεξοχήν απαντάται η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, διατηρεί τα βασικά χαρακτηριστικά του κοινοβουλευτικού συστήματος. Σε κάθε περίπτωση, η άμεση εκλογή ενός Προέδρου

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

της Δημοκρατίας με περιορισμένες αρμοδιότητες θα συνιστούσε μια ασυμμετρία και θα αποτελούσε, *de constitutione ferenda*, μια προβληματική επιλογή<sup>63</sup>.

## Ερώτημα 10

### Θα ήταν καλύτερο ένα προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης για την Ελλάδα;

ΤΟ ΕΡΩΤΗΜΑ ΑΝ ΤΟ ΠΡΟΕΔΡΙΚΟ σύστημα θα ήταν καλύτερο για τη διακυβέρνηση της χώρας παρουσιάζει θεωρητικό ενδιαφέρον, αφού στο Σύνταγμα προβλέπεται ρητά ότι δεν είναι αναθεωρήσιμες η μορφή και οι βάσεις του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας<sup>64</sup>. Ωστόσο, το ζήτημα έχει απασχολήσει εκτενώς τον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο, ιδίως τα πρώτα χρόνια μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και τον κατακερματισμό του κομματικού συστήματος· άρα δεν θα ήταν ορθό να αποφύγουμε μια σαφή απάντηση στο ερώτημα.

Οι υποστηρικτές της προεδρικής δημοκρατίας προβάλλουν ως βασικά επιχειρήματα ότι το κοινοβουλευτικό σύστημα είναι πιο ευάλωτο σε πιέσεις πολιτικών ή επικοινωνιακών κέντρων ισχύος, σε συντεχνιακά συμφέροντα και σε πολιτικές κρίσεις, ενώ το προεδρικό σύστημα διασφαλίζει σταθερότητα, έχει μεγαλύτερη ικανότητα να αντιμετωπίζει τις πελατειακές σχέσεις και μπορεί να αντιδρά ταχύτερα και αποτελεσματικότερα στην ανάγκη για λήψη αποφάσεων, ιδίως σε περιόδους κρίσεων<sup>65</sup>. Επιπλέον, ο άμεσα εκλεγμένος από τον λαό Πρόεδρος της Δημοκρατίας, διαθέτοντας πλήρη πενταετή θητεία και χωρίς την απειλή πρόωρων εκλογών ή

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

άρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής, υποστηρίζεται ότι έχει μεγαλύτερο κύρος, αξιοπιστία και διαπραγματευτική ικανότητα στον διεθνή χώρο<sup>66</sup>.

Μπορεί το προεδρικό σύστημα να λύσει αποτελεσματικότερα το διαχρονικό πρόβλημα των πελατειακών σχέσεων, την ολιγωρία στη λήψη αποφάσεων, τις πολιτικές ή οικονομικές εξαρτήσεις και την καχεξία της κοινωνίας πολιτών<sup>67</sup>; Είναι συνυπεύθυνη για τις παθογένειες αυτές η θέση της Βουλής «ως του αποκλειστικού οργάνου αναφοράς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων», λαμβάνοντας υπόψη και την έλλειψη μιας κουλτούρας «κοινωνικού συμβολαίου», δηλαδή μιας κοινής αντίληψης για το τι συνιστά γενικό συμφέρον<sup>68</sup>; Έχει πράγματι το προεδρικό σύστημα πλεονεκτήματα έναντι του κοινοβουλευτικού ως προς τη διαφάνεια, την ειλικρίνεια και τη λειτουργικότητα<sup>69</sup>;

Προφανώς δεν είναι μόνο η άμεση νομιμοποίηση του Προέδρου της Δημοκρατίας και η εικαζόμενη ταχύτητα στη λήψη αποφάσεων που καθιστούν ελκυστικότερο το προεδρικό σύστημα σε περιόδους κρίσεων. Πρόκειται, επίσης, για την αυστηρότερη διάκριση των εξουσιών και τη συγκέντρωση ισχύος σε ένα θεσμό ο οποίος ταυτόχρονα φαίνεται να διασφαλίζει την ενότητα και τις αναγκαίες συνθέσεις. Ο Πρόεδρος εμφανίζεται να λειτουργεί πάνω και πέρα από τις τρέχουσες κομματικές αντιπαραθέσεις παρότι συνδέεται, κατεξοχήν στο στάδιο της εκλογής του, με κάποιο κόμμα και με μια συγκεκριμένη πολιτική οικογένεια.

Πώς θα ελεγχθεί όμως ένας Πρόεδρος της Δημοκρατίας που θα αποδειχθεί ακατάλληλος ή ανεπαρκής; Ο μηχανισμός άρσης της κοινοβουλευτικής εμπιστοσύνης, που αποτελεί το θεμελιώδες χαρακτηριστικό της κοινοβουλευτικής δημοκρα-

τίας, απουσιάζει στο προεδρικό σύστημα. Με αυτό ακριβώς το σκεπτικό ο Juan Linz, επιφανής μελετητής των πλεονεκτημάτων και των μειονεκτημάτων των συστημάτων διακυβέρνησης, σημειώνει στον συλλογικό τόμο με τον εύγλωττο τίτλο «Η αποτυχία της προεδρικής δημοκρατίας» ότι στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες «οι κρίσεις ηγεσίας οδηγούν σε κυβερνητικές κρίσεις και όχι σε πολιτειακές κρίσεις όπως στα προεδρικά συστήματα»<sup>70</sup>.

Όμως ούτε αυτός ο αφορισμός αποτελεί επαρκή τεκμηρίωση της υπεροχής των κοινοβουλευτικών έναντι των προεδρικών συστημάτων, ούτε η μάλλον απλουστευτική συσχέτιση της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας με κράτη στα οποία έχει διαμορφωθεί μια συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, ενώ των προεδρικών συστημάτων με μια παράδοση συνεχών συμβιβασμών μεταξύ του Προέδρου της Δημοκρατίας και της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας<sup>71</sup>.

Ο Ιταλός πολιτικός επιστήμονας Giovanni Sartori έχει επισημάνει ότι η ομαλή λειτουργία της κοινοβουλευτικής δημοκρατίας εξαρτάται από την ύπαρξη αυτού που αποκαλεί «κοινοβουλευτικώς υγιή κόμματα», δηλαδή πολιτικά κόμματα με σαφείς κοινωνικές αναφορές τα οποία χαρακτηρίζονται από συνοχή και κομματική πειθαρχία, όπως αναπτύχθηκαν στη δυτική Ευρώπη<sup>72</sup>. Αντίθετα, σε ένα περιβάλλον πολιτικού κατακερματισμού και ρευστοποίησης του κομματικού συστήματος, όπως κατά κανόνα στη Λατινική Αμερική, μόνο η διεκδίκηση της προεδρίας, ως «μη διαιρετού βραβείου» στα προεδρικά συστήματα, επιφέρει τη συνεκτικότητα των κομμάτων και τη σταθερότητα του κομματικού συστήματος<sup>73</sup>.

Ωστόσο η επιτυχία ή η αποτυχία των διαφορετικών συστημάτων διακυβέρνησης δεν εξαρτάται από μια «κατασκευ-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

αστική υπεροχή» του ενός έναντι του άλλου, ούτε η μετάβαση από μια κοινοβουλευτική δημοκρατία σε μια προεδρική και αντίστροφα εγγυάται την καλύτερη λειτουργία του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος. Γιατί ένα προεδρικό σύστημα είναι εξ ορισμού καταλληλότερο για την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων; Η μελέτη του πολιτικού συστήματος των ΗΠΑ, με τους χιλιάδες διαπιστευμένους λομππίστες στο Κογκρέσο, δεν επιβεβαιώνει το επιχείρημα.

Από την άλλη πλευρά, το κοινοβουλευτικό σύστημα τείνει να αφομοιώσει κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες στοιχεία του προεδρικού συστήματος, ακολουθώντας αυτό που έχει αποκληθεί «προεδροποίηση» των κοινοβουλευτικών συστημάτων<sup>74</sup>. Σταδιακά, σε πολλά κράτη με κοινοβουλευτικά συστήματα ανατίθεται στον πρωθυπουργό η λήψη των σημαντικότερων αποφάσεων με την υποστήριξη ενός συγκεντρωτικού-επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, ενώ σε μια ακραία εκδοχή έχει προβλεφθεί επίσης η άμεση εκλογή του πρωθυπουργού από το εκλογικό σώμα.

Η μετάβαση από ένα κοινοβουλευτικό σε ένα προεδρικό σύστημα και αντίστροφα δεν αποτελεί μια άσκηση επί χάρτου, η οποία απαιτεί απλώς την τροποποίηση δέκα θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος, εφόσον το επιτρέπει μια «κοσμογονική» ιστορική συγκυρία. Για αυτό άλλωστε τέτοιες μεταβάσεις αποτελούν μια εξαιρετικά σπάνια απόφαση στις σύγχρονες δημοκρατίες. Η αλλαγή του συστήματος διακυβέρνησης θα προκαλούσε τεράστιες ανατροπές στο κράτος και την κοινωνία πολιτών, στο κομματικό και το διοικητικό σύστημα, στην κοινοβουλευτική πρακτική και στη λειτουργία της δικαιοσύνης. Η επιτυχία μιας τέτοιας αλλαγής θα εξαρτώνταν από ποικίλους παράγοντες, όπως η λειτουργία

των κομμάτων, η πολιτική κουλτούρα και η ένταση των κοινωνικών συγκρούσεων.

Σε περιόδους κατά τις οποίες η μία κρίση διαδέχεται την άλλη, η μετάβαση σε ένα διαφορετικό σύστημα διακυβέρνησης θα αποτελούσε σοβαρό ρίσκο και τα αποτελέσματά της θα ήταν ακόμη επισφαλέστερα. Από την άλλη πλευρά, σε περιόδους ομαλότητας δεν θα υπήρχε λόγος για μια τέτοια, συντακτικού τύπου αλλαγή. Συνεπώς η μετάβαση στο προεδρικό σύστημα θα ήταν νοητή μόνο σε συνθήκες ακραίας καταστροφής. Στο πλαίσιο αυτό η αναζήτηση μιας άλλης μορφής διακυβέρνησης δεν θα χαρακτηριζόταν ως ένα άλμα στο κενό, αλλά ως μια προσπάθεια σωτηρίας ενόσω η χώρα θα βρισκόταν ήδη στο κενό, προσθέτοντας όμως ένα επιπλέον βαρύ έργο στα όργανα του κράτους, δηλαδή την προσαρμογή σε μια νέα πολιτειακή πραγματικότητα.

## Ερώτημα 11

### **Είναι καλύτερο ένα εκτενές και λεπτομερειακό Σύνταγμα ή ένα σύντομο και ελλειπτικό;**

ΤΟ ΠΡΟΒΛΗΜΑ ΤΗΣ ΕΚΤΑΣΗΣ ΚΑΙ της λεπτομερειακότητας του Συντάγματος έχει απασχολήσει σοβαρά τον διεθνή επιστημονικό και πολιτικό διάλογο, αλλά και την ελληνική θεωρία με αφορμή την αναθεώρηση του 2001, η οποία επέφερε σημαντική αύξηση της έκτασης του Συντάγματος. Κατ' αρχάς είναι αναγκαίο να διευκρινιστεί ότι η έκταση του Συντάγματος δεν συμπίπτει κατ' ανάγκη με τη λεπτομερειακότητά του, αλλά ενδέχεται να άπτεται του εύρους των ρυθμιστικών πεδίων που αποφασίζει να περιλάβει στο συνταγματικό κείμενο ο σχεδιαστής του.

Έχουν σημασία η έκταση και η λεπτομερειακότητα του Συντάγματος για τον συνταγματικό σχεδιαστή; Μήπως αποτελεί αυτονόητο στόχο του σχεδιαστή του Συντάγματος η συνοπτικότητα και η ελλειπτικότητα του συνταγματικού κειμένου, όπως ισχυρίζεται ένα τμήμα της συνταγματικής θεωρίας; Πώς επιδρά η έκταση του Συντάγματος στην αποτελεσματικότητα, την ορθολογικότητα, την ανθεκτικότητα και την αντοχή του στον χρόνο<sup>75</sup>;

Μια ιστορική παρατήρηση προσφέρει τον μίτο: Τα πρώτα Συντάγματα, ορισμένα από τα οποία επιβιώνουν με προσθήκες και τροποποιήσεις μέχρι σήμερα, είχαν κατά κανόνα

περιορισμένη έκταση. Αρκετά από αυτά δεν περιλάμβαναν καν διατάξεις που κατοχυρώνουν θεμελιώδη δικαιώματα. Σύμφωνα με μια αντίληψη για το Σύνταγμα και ευρύτερα για τη νομιμοποίηση της πολιτικής εξουσίας, η οποία διέθετε ισχυρά ερείσματα στα πρώιμα στάδια του συνταγματισμού, το κείμενο του Συντάγματος οφείλει να περιορίζεται στην κωδικοποίηση θεμελιωδών κανόνων διαδικαστικού χαρακτήρα που εγγυώνται την εκλογίκευση και την υπαγωγή της πολιτικής εξουσίας σε ένα πλαίσιο διευθέτησης των πολιτικών συγκρούσεων, καθιστώντας εφικτή τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων<sup>76</sup>.

Έτσι, απέναντι στις πολιτικές και κοινωνικές αντιμαχίες το Σύνταγμα προβάλλεται ως «ανοικτό», «ουδέτερο» ή «αντικειμενικό», αφιστάμενο κατευθύνσεων και περιορισμών ως προς το περιεχόμενο των πολιτικών αποφάσεων<sup>77</sup>. Υπό αυτό το πρίσμα το Σύνταγμα προσεγγίζεται ως ένα ελλειπτικό «Instrument of Government», που ρυθμίζει αρμοδιότητες και οργανώνει την κρατική εξουσία χωρίς να υπεισέρχεται στην ουσία των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών συγκρούσεων. Σε αυτή την κατεύθυνση άλλωστε έχει επιχειρηθεί η διάκριση μεταξύ δύο τύπων δημοκρατικής διακυβέρνησης, του διαδικαστικού και του ουσιαστικού<sup>78</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η αντίληψη που επικράτησε σταδιακά, ιδίως από τις αρχές του 20ού αιώνα, ως προς την ύλη του τυπικού Συντάγματος εμφορούνταν από το αίτημα συμπερίληψης στα συνταγματικά κείμενα όχι μόνο διαδικαστικών επιταγών, αλλά και θεμελιωδών αξιών, κατευθύνσεων, σκοπών και ορίων στην άσκηση δημόσιων πολιτικών και μη διαπραγματεύσιμων θέσεων κατά τη διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων. Αυτή η «αξιακή» ή «τελολογική»

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

διάσταση του Συντάγματος ενισχύεται στα ύστερα στάδια του συνταγματισμού και εκβάλλει σε εκτενέστερα συνταγματικά κείμενα<sup>79</sup>.

Ωστόσο επιφυλάξεις προς τον συνταγματικό επεκτατισμό συνεχίζουν να διατυπώνονται μέχρι σήμερα, υποστηρίζοντας τον κατά το δυνατόν ελλειπτικό, γενικό και αφαιρετικό χαρακτήρα των Συνταγμάτων. Άλλωστε τα εκτενέστερα Συντάγματα έχουν συνδεθεί με τον επεκτατισμό των κρατικών λειτουργιών, προς τον οποίο αντιτάσσονται συγκεκριμένες φιλοσοφικές, επιστημονικές και πολιτικές προσεγγίσεις<sup>80</sup>.

Αν όμως ένα Σύνταγμα είναι καλό ή κακό δεν πρέπει να αξιολογείται με κριτήριο την έκτασή του, αλλά με γνώμονα αν ρυθμίζει με τρόπο αποτελεσματικό, εφαρμόσιμο και νομιμοποιημένο εκείνα τα πεδία συγκρότησης και άσκησης της κρατικής εξουσίας και οργάνωσης της κοινωνικής συμβίωσης που χρήζουν ρύθμισης σε μια συγκεκριμένη πολιτεία. Το πρόβλημα του εύρους των προς ρύθμιση πεδίων και της λεπτομερειακότητας των διατάξεων δεν μπορεί να λυθεί παρά με αναγωγή στις πραγματικές συνθήκες. Εξίσου σημαντική είναι η νομιμοποίηση του Συντάγματος, ως κριτήριο για τον χαρακτηρισμό του ως καλού ή κακού. Το συνταγματικό κείμενο δεν (πρέπει να) κατασκευάζεται σε συνθήκες εργαστηρίου. Άλλωστε, παράλληλα με την οργανωτική και την εγγυητική καλείται να επιτελέσει τη νομιμοποιητική και τη συμβολική του λειτουργία<sup>81</sup>.

Η λεπτομερειακότητα των συνταγματικών κειμένων συναρτάται κατά κανόνα με αυστηρότερη οριοθέτηση των κρατικών εξουσιών και περιορισμό επιμέρους φορέων ισχύος, απηχώντας δυσπιστία έναντι του νομοθέτη, του δικαστή, της εκτελεστικής εξουσίας ή μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων.

Η λεκτική οικονομία κάθε Συντάγματος αποκαλύπτει τον βαθμό των δεσμεύσεων, των περιορισμών ή των εγγυήσεων που θεωρεί σκόπιμο να επιβάλει στους ερμηνευτές και εφαρμοστές του ο συνταγματικός σχεδιαστής.

Έχουν δίκιο οι υποστηρικτές της αντίληψης ότι τα εκτενέστερα Συντάγματα είναι πιο περιοριστικά<sup>82</sup>. Αυτό όμως δεν είναι εξ ορισμού κακό. Ο συνταγματικός νομοθέτης επιχειρεί να αντιμετωπίσει συγκεκριμένα προβλήματα. Αν οι ρυθμίσεις που εισάγονται στο Σύνταγμα είναι χρήσιμες και εφαρμόσιμες, τότε το αποτέλεσμα είναι «καλό», αν όχι τότε το Σύνταγμα αξιολογείται ως «κακό». Γιατί ένα πιο αφαιρετικό Σύνταγμα είναι προτιμότερο, όταν συνεπάγεται ευρύτερες ερμηνευτικές επιλογές για τον δικαστή και τον νομοθέτη, προς τους οποίους ο συνταγματικός σχεδιαστής ενίοτε εμφανίζεται δικαιολογημένα πιο δύσπιστος;

Εξάλλου, η επιλογή να περιοριστεί η έκταση του Συντάγματος<sup>83</sup> θα μπορούσε να έχει εξαιρετικά απρόβλεπτες συνέπειες. Κάθε λέξη που περιλαμβάνεται στο Σύνταγμα διαθέτει αυτοτελή κανονιστική υπόσταση και σημασία. Κάθε λέξη που αφαιρείται από το Σύνταγμα, όπως και κάθε λέξη που προστίθεται, αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα για τον ερμηνευτή και τον εφαρμοστή του. Θα μπορούσε η αφαίρεση ορισμένων διατάξεων ή απλών λέξεων να εκληφθεί ως αποδοκιμασία του περιεχομένου τους από τον συνταγματικό νομοθέτη, επιφέροντας ουσιώδεις μεταβολές στην κανονιστική αντίληψη επί των επίμαχων ζητημάτων.

Άρα έχει εντελώς διαφορετικές επιπτώσεις από τη μια πλευρά η μη συμπερίληψη κατά τη συνταγματοπαραγωγική διαδικασία μιας ρύθμισης στο Σύνταγμα και, από την άλλη πλευρά, η εκ των υστέρων απάλειψή της. Εν ονόματι της

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ελάφρυνσης του συνταγματικού κειμένου από τα περιττά, ενδέχεται να προκύψουν ερμηνευτικές συνέπειες εκ διαμέτρου αντίθετες από τις σκοπούμενες, όπου το μέχρι τότε θεωρούμενο ως αυτονόητο θα μετατρεπόταν μετά την κατάργηση της συνταγματικής ρύθμισης σε μείζον διακύβευμα.

Ακόμη και η άσκηση συντακτικής εξουσίας δεν πραγματοποιείται εν κενώ, αλλά φέρει το βάρος της προϋφιστάμενης νομολογίας, πρακτικής και κουλτούρας, εν τέλει ενός θεσμικού και διοικητικού συστήματος που πλέον υπερβαίνει τα όρια του εθνικού κράτους και δεν εξαφανίζεται με την αντικατάσταση του συνταγματικού κειμένου. Συνεπώς αν ένα Σύνταγμα είναι καλό ή κακό δεν είναι ζήτημα έκτασης. Πολλά μακροσκελή Συντάγματα βρίθουν περιττών λεπτομερειών. Ενδέχεται ωστόσο ορισμένες από τις λεπτομέρειες αυτές να αποκτούν σημαντικό κανονιστικό περιεχόμενο αν αναγνωσθούν μέσα στα ιστορικά, πολιτικά, κοινωνικά ή θεσμικά τους συμφραζόμενα.

Από τις προηγούμενες σκέψεις συνάγεται το συμπέρασμα ότι η έκταση και η λεπτομερειακότητα του Συντάγματος αποτελούν μια σημαντική διάσταση του συνταγματικού σχεδιασμού. Οι επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη ως προς το ζήτημα αυτό δεν μπορούν να προκαθοριστούν ή να αποφασιστούν εν κενώ, με βάση έναν γενικό κανόνα συνταγματικού σχεδιασμού, αλλά με γνώμονα το είδος των προς ρύθμιση πεδίων, τα χαρακτηριστικά της συγκεκριμένης πολιτείας και τις άλλες επιλογές του ως προς τη λειτουργία των πολιτικών θεσμών<sup>84</sup>.

## Ερώτημα 12

**Μπορεί η αναθεώρηση του Συντάγματος να λύσει σοβαρές παθογένειες του πολιτικού συστήματος και να αλλάξει την πορεία της χώρας;**

ΥΠΟΣΤΗΡΙΖΕΤΑΙ Η ΑΝΤΙΛΗΨΗ ΟΤΙ το συνταγματικό κείμενο καθαυτό έχει περιορισμένη σημασία για τη λειτουργία της πολιτείας. Κατά την αντίληψη αυτή, ο κύριος παράγοντας για την επιτυχία του Συντάγματος είναι να ανταποκρίνεται στη συνταγματική κουλτούρα που έχει διαμορφωθεί στη συγκεκριμένη πολιτεία και, ιδίως, τα όργανα που είναι αρμόδια για την εφαρμογή του να έχουν την ικανότητα και τη βούληση να ακολουθήσουν τις κατάλληλες πρακτικές ή ερμηνευτικές επιλογές, ώστε να αποβεί το Σύνταγμα λειτουργικό και αποτελεσματικό.

Έτσι, η αντίληψη αυτή υποβαθμίζει τη σημασία του συνταγματικού σχεδιασμού, υπονοώντας ταυτόχρονα ότι ακόμη και το πιο άρτια σχεδιασμένο συνταγματικό κείμενο είναι αναπόφευκτο να θέσει τον εφαρμοστή του μπροστά σε δυσεπίλυτα διλήμματα<sup>85</sup>. Είτε λοιπόν από επιστημονική άγνοια, είτε εξαιτίας συγκεκριμένων αντιλήψεων για τα όρια της ερμηνείας του Συντάγματος και τον ρόλο των εφαρμοστών του, ο συνταγματικός σχεδιασμός ακολουθεί συχνά εσφαλμένες επιλογές. Κατά την άποψή μου, για την παραγωγή ενός επιτυχημένου Συντάγματος αποδεικνύεται κρίσιμη η επεξεργασία των μεθόδων και των τεχνικών του συνταγματικού σχεδιασμού<sup>86</sup>.



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Τι σημαίνει όμως «επιτυχημένο Σύνταγμα»; Κατά πόσον η μετεμφύτευση ενός επιτυχημένου Συντάγματος σε μια άλλη πολιτεία θα συνεπαγόταν ότι θα λειτουργούσε αποτελεσματικά και σε αυτήν; Μήπως τελικά είναι ορθότερη η άποψη εκείνων που υποστηρίζουν την περιορισμένη σημασία του συνταγματικού σχεδιασμού, άρα η επιτυχία του Συντάγματος εξαρτάται από άλλους παράγοντες; Μπορεί να σχεδιαστεί το ιδανικό Σύνταγμα, τι πρέπει να περιλαμβάνει και κάθε πότε θα πρέπει να αναθεωρείται ώστε να προσαρμόζεται στην εξέλιξη της πολιτείας;

Όπως το ζήτημα του καλύτερου πολιτεύματος απασχολεί την πολιτική φιλοσοφία από τις αρχές της εμφάνισής της<sup>87</sup>, έτσι και τα προηγούμενα ερωτήματα συνεχίζουν επίμονα να τίθενται από τη συνταγματική θεωρία, με μια από τις εμβληματικότερες αντιπαραθέσεις αυτή μεταξύ του James Madison και του Thomas Jefferson κατά τη θέσπιση του (παλαιότερου σήμερα σε ισχύ) Συντάγματος των ΗΠΑ, σχετικά με τη συχνότητα μεταβολής του συνταγματικού κειμένου. Ο Madison υποστήριζε την αντοχή του Συντάγματος στον χρόνο, ενώ ο Jefferson την ανάγκη μεταβολής του από γενιά σε γενιά.

Για την πληρέστερη κατανόηση της θεωρητικής διαμάχης γύρω από τη σημασία του συνταγματικού σχεδιασμού είναι αναγκαία μια σύντομη αναφορά στην ευρύτερη συζήτηση για τη λειτουργία των θεσμών. Στη σύγχρονη πολιτική θεωρία και τη θεωρία του κράτους έχουν αναπτυχθεί αντιτιθέμενες αντιλήψεις ως προς τη σημασία των πολιτικών θεσμών<sup>88</sup>.

Σε ποιο βαθμό επηρεάζουν οι θεσμοί τη διαμόρφωση των πολιτικών σχέσεων, ποια είναι η επίδραση της θεσμικής παράδοσης στη λειτουργία της πολιτείας, πώς μεταβάλλονται οι στρατηγικές κατευθύνσεις και οι πολιτικές επιλογές

των δρώντων υποκειμένων ανάλογα με το εκάστοτε ισχύον θεσμικό πλαίσιο<sup>89</sup>; Η λεγόμενη «επιστροφή του κράτους» ή «επιστροφή των θεσμών», την οποία επικαλούνται οι θεωρίες του νεοθεσμισμού στις διάφορες εκδοχές τους, σηματοδοτεί την αναγνώριση του καιρίου ρόλου των θεσμών για την κατανόηση και την εξήγηση της πολιτικής δράσης ή ευρύτερα του συλλογικού πράττειν, απορρίπτοντας τον συμπεριφορισμό και ασκώντας κριτική στις θεωρίες της δημόσιας επιλογής.

Πώς συναρτάται η συζήτηση αυτή με τον συνταγματικό σχεδιασμό; Η ανανέωση του ενδιαφέροντος για τον ρόλο των κρατικών θεσμών, άρα κατεξοχήν για τον τρόπο που οργανώνονται συνταγματικά και λειτουργούν οι πολιτικοί θεσμοί, αναδεικνύει νέες διαστάσεις της ικανότητας (ή μη) των θεσμών είτε να υποδεχθούν τη συμπεριφορά των συνταγματικών παικτών, να την κατευθύνουν και να την περιορίσουν είτε να αφομοιώσουν θεσμικά γεγονότα, να αντιδράσουν αποτελεσματικά απέναντι σε εξωτερικές εξελίξεις και να απορροφήσουν πολιτικές ή κοινωνικές πιέσεις.

Πρόκειται, παράλληλα, για την εκ νέου ανακάλυψη τόσο της σημασίας που έχει η μεταβολή των θεσμών όσο και της αλληλεπίδρασής τους με το συγκεκριμένο πολιτικό και πολιτισμικό περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν. Αυτή η ικανότητα των θεσμών προϋποθέτει ακριβώς τον συνταγματικό σχεδιασμό, δηλαδή τη διαμόρφωση του περιεχομένου του Συντάγματος και τη διατύπωση του συνταγματικού κειμένου κατά τρόπο ώστε να μπορεί να επιτελέσει τις σκοπούμενες λειτουργίες του μέσα σε συγκεκριμένα πολιτειολογικά, κοινωνικά και πολιτικά συμφραζόμενα. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι εξίσου καθοριστική με τη συνταγματική αποτύπωση των

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

θεσμών, δηλαδή τον συνταγματικό σχεδιασμό, είναι η εφαρμογή τους στην πράξη, από την οποία προκύπτει τελικά το πραγματικό τους περιεχόμενο.

Οι θεσμοί δεν μπορούν να διασφαλίσουν την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων. Μπορούν όμως να θέσουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο καθίσταται πιθανή, διευκολύνεται ή πάντως δεν αποτρέπεται η επίτευξη των αποτελεσμάτων αυτών, η οποία εξαρτάται από τις επιλογές και τις πολιτικές που θα υιοθετήσουν τα δρώντα υποκείμενα. Τα Συντάγματα δομούν και οριοθετούν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του κράτους<sup>90</sup>, θέτοντας ταυτόχρονα το αξιακό πλαίσιο για την οργανωμένη κοινωνική συμβίωση και για τη λειτουργία της οικονομίας. Κανένας συνταγματικός σχεδιαστής δεν μπορεί να εμποδίσει τη μη έλλογη βούληση του εκλογικού σώματος, όπως εκδηλώνεται επί παραδείγματι με την άνοδο των λαϊκιστικών κομμάτων. Μπορεί όμως να θεσπίσει όρια στην επιρροή και τον τρόπο λειτουργίας των κομμάτων αυτών, καθώς και θεσμικά αντίβαρα απέναντι στις Κυβερνήσεις που σχηματίζονται.

Άρα η αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να συμβάλει ουσιαδώς στην επίλυση παθογενειών του πολιτικού συστήματος και των κρατικών λειτουργιών, χωρίς βέβαια να αποτελεί πανάκεια. Την άποψη αυτή είχε διατυπώσει το 1975, με εξαιρετική πυκνότητα και ενάργεια, ο Κωνσταντίνος Καραμανλής κατά τη συζήτηση στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή: «Είναι βέβαια αληθές, ότι το Σύνταγμα επηρεάζει την διαμόρφωσιν της πολιτικής ζωής μιας χώρας. Αλλά το Σύνταγμα δεν είναι παρά ο σκελετός της πολιτείας. Η σάρκα και το αίμα της είναι τα κόμματα και ο Τύπος. Από την

συμπεριφοράν δε των τελευταίων αυτών εξαρτάται η προκοπή της πολιτείας. Ούτε είναι δυνατόν να αναπληρώσουμε με νομικούς εξοπλισμούς την έλλειψιν των κοινωνικών και πολιτικών εκείνων συνθηκών που είναι απαραίτητοι για την λειτουργία της δημοκρατίας [...] Υπάρχουν χώραι, αι οποίαι έχουν ιδανικά Συντάγματα και κακοδαιμονούν πολιτικώς, κοινωνικώς και οικονομικώς, διότι δεν έχουν εξασφαλίσει αυτάς τας προϋποθέσεις. Υπάρχουν χώραι, αι οποίαι έχουν ατελή Συντάγματα και ευδοκιμούν, διότι ακριβώς έχουν εξασφαλίσει αυτάς τας ψυχολογικάς, δηλαδή τας πολιτικάς και κοινωνικάς προϋποθέσεις»<sup>91</sup>.

Όπως έχουμε αλλού υποστηρίξει αναλυτικά, οι συνταγματικές προσδοκίες που αναδύθηκαν ενόψει της διεθνούς οικονομικής κρίσης και των διαδοχικών κρίσεων που ακολούθησαν αποτυπώνουν διαφορετικές προσλήψεις του Συντάγματος, αλλά και διαφορετικές απαιτήσεις από τις λειτουργίες του. Ένα Σύνταγμα δεν μπορεί ούτε να προκαλέσει, ούτε να επιλύσει μια οικονομική κρίση<sup>92</sup>. Ωστόσο, η κρίση φέρνει στην επιφάνεια συνταγματικές δυσλειτουργίες και δείγματα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής που επηρεάζουν την έκβαση των εξελίξεων, αναδεικνύοντας ταυτόχρονα τις προσδοκίες από τα Συντάγματα σε περιόδους οικονομικών ή πολιτικών κρίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο τόσο οι πολίτες όσο και οι κυβερνήσεις στρέφονται συχνά προς τα Συντάγματα με διαφόρους τρόπους, προσβλέποντας στη συνδρομή τους.

Συνεπώς η αναθεώρηση του Συντάγματος ενδέχεται να αποβεί χρήσιμη για την αντιμετώπιση παθογενειών στο κράτος και την οικονομία, αρκεί οι νέες διατάξεις να αξιοποιηθούν αποτελεσματικά από την πολιτική τάξη, τη δημόσια διοίκηση, τη δικαστική εξουσία και τους πολίτες. Η αποτυ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

χία των πολιτικών θεσμών στην Ελλάδα δεν οφείλεται μόνο στην κακή εφαρμογή τους από τους πολιτικούς και θεσμικούς παίκτες, αλλά εξίσου σε σχεδιαστικά σφάλματα, δομικές αντινομίες και ελλειμματική συνταγματική μηχανική<sup>93</sup>.

## Ερώτημα 13

### **Είναι υπαρκτός ο κίνδυνος του συνταγματικού και του αναθεωρητικού λαϊκισμού;**

Ο ΟΡΟΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΛΑΪΚΙΣΜΟΣ χρησιμοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία κυρίως για να περιγράψει και να αναλύσει τους τρόπους με τους οποίους Κυβερνήσεις λαϊκιστών προβαίνουν σε συνταγματικές και ευρύτερα σε θεσμικές αλλαγές που αλλοιώνουν θεμελιώδη χαρακτηριστικά της πλουραλιστικής δημοκρατίας και του κράτους δικαίου<sup>94</sup>. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τρόπος που αναθεώρησε το Σύνταγμα η Κυβέρνηση Όρμπαν στην Ουγγαρία, συρρικνώνοντας τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας. Όμως δεν είναι αυτή η κυριότερη όψη του συνταγματικού λαϊκισμού που εκδιπλώνεται μπροστά στα μάτια μας, αλλά μία ειδικότερη έκφρασή του που θα αποκαλέσω «αναθεωρητικό λαϊκισμό».

Βασικό χαρακτηριστικό του λαϊκισμού είναι η πόλωση των πολιτικών ανταγωνισμών, η κατασκευή κοινωνικών εχθρών, η δαιμονοποίηση του αντιπάλου, ιδίως όμως η υπεραπλούστευση των πολιτικών και οικονομικών διακυβευμάτων. Ο λαϊκισμός δημιουργεί ταυτόχρονα «ένα είδος νοητικού χάρτη διαμέσου του οποίου τα άτομα αναλύουν και κατανοούν την πολιτική πραγματικότητα»<sup>95</sup>. Μέσα σε έναν κυκεώνα ψευδο-ειδήσεων, ψευδο-γεγονότων και απατηλών ερμηνειών, οι λαϊκιστές καλλιεργούν έναν τρόπο σκέψης

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

που υποσκάπτει τη δημοκρατία και την κριτική σκέψη του πολίτη.

Το μανιχαϊστικό πρίσμα υπό το οποίο προσεγγίζονται τα κοινωνικά διακυβεύματα, η ρηχή ηθικοποίηση της πολιτικής και η υποτίμηση του δημοκρατικού κράτους δικαίου αποτελούν τις κύριες συντεταγμένες του λαϊκιστικού λόγου. Η αδιαμεσολάβητη σχέση που επιδιώκουν οι λαϊκιστές ανάμεσα στον ηγέτη και τον λαό δεν εδράζεται σε γνήσιες αμεσοδημοκρατικές αντιλήψεις, αλλά στην επιδίωξή τους να αποδεσμευτούν από θεσμικά αντίβαρα και από τη λογοδοσία σε αντιπροσωπευτικά σώματα.

Όσο οι πολίτες αισθάνονται αποξενωμένοι από τα κέντρα άσκησης της εξουσίας, τόσο οι λαϊκιστές θα βρίσκουν κατάλληλο έδαφος για τον διχαστικό τους λόγο. Η οργή και ο φόβος μπροστά στις διαδοχικές κρίσεις της τελευταίας δεκαετίας δεν προκλήθηκαν εξαιτίας των λαϊκιστών, αλλά έλαβαν συγκεκριμένες μορφές δράσης μέσω των ψευδοερμηνειών για τα αίτιά τους.

Οι λαϊκιστές υποσκάπτουν την πολιτική αυτοσυνειδησία και επιτείνουν τη σύγχυση γύρω από τον «πόλεμο των ταυτοτήτων». Η διάκριση μεταξύ Αριστεράς και Δεξιάς φαίνεται να τέμνεται και να αναπροσδιορίζεται από τη λαϊκιστική υπόσκαψη των αξιών της ανεκτικότητας, του ορθολογισμού, του κριτικού λόγου και της πολιτικής ευπρέπειας. Η απάντηση στους λαϊκιστές δεν μπορεί να είναι άλλη από περισσότερη δημοκρατία, άμβλυνση των ανισοτήτων και επανεκτίμηση του ρόλου των συναισθημάτων στην πολιτική από τους υπερασπιστές της πολιτικής και κοινωνικής δημοκρατίας.

Σε αυτόν τον καμβά ενσωματώνεται η πρακτική που αποκάλεσα «αναθεωρητικό λαϊκισμό». Πρόκειται για την ευ-

κολία με την οποία καθένας διατυπώνει προτάσεις για την αλλαγή του Συντάγματος, υπεραπλουστεύοντας εξαιρετικά σύνθετα προβλήματα συνταγματικής θεωρίας και πράξης χωρίς σοβαρή θεμελίωση. Μάλιστα αυτές τις απόψεις συχνά τις μεταβάλλει μέσα σε μία νύχτα, επανερχόμενος με νεότερες. Το δυστύχημα είναι ότι από αυτή τη λογική ενίοτε παρασύρονται, ηθελημένα ή αθέλητα, και συνταγματολόγοι ή συνταγματολογούντες που παρεμβαίνουν συστηματικά στον δημόσιο διάλογο.

Η αβασάνιστη «αναθεωρητικολογία» και η υπεραπλούστευση ως προς τα αναθεωρητικά διακυβεύματα αποτελούν έκφανση του λαϊκιστικού φαινομένου, η οποία συναρμόζεται και με μία απλοϊκή αντίληψη σχετικά με τον τρόπο εμπλοκής της κοινωνίας πολιτών στον συνταγματικό διάλογο. Στο σημείο αυτό είναι κρίσιμη μια διάκριση: είναι διαφορετικό να επιδιώκεται η ουσιαστική διαβούλευση με την κοινωνία για τους θεμελιώδεις κανόνες της πολιτείας και άλλο να οργανώνονται προσχηματικές συμμετοχικές διαδικασίες με τις οποίες δεν διασφαλίζεται ότι γίνονται κατανοητά τα διακυβεύματα από όλους τους ενδιαφερόμενους, ούτε προβλέπονται οι αναγκαίες διαμεσολαβήσεις ώστε να μεταφραστούν οι θέσεις της κοινωνίας πολιτών σε ώριμο συνταγματικό λόγο.

Ο συνταγματικός σχεδιασμός δεν είναι μια εύκολη άσκηση. Προϋποθέτει την ορθολογική θεσμική διασύνδεση επιμέρους σκοπών που θέτει ο συνταγματικός νομοθέτης για την εξυπηρέτηση της λειτουργίας του πολιτεύματος, με συγκεκριμένα μέσα και νομικά εργαλεία, τα οποία κατευθύνουν τους φορείς εξουσίας προς ηθελημένες θεσμικές συμπεριφορές. Τόσο η επιλογή των σκοπών όσο και η διασύνδεσή τους με



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τα κατά περίπτωση πρόσφορα μέσα προϋποθέτουν την αξιολόγηση μιας σειράς συνταγματικών και εξωσυνταγματικών μεταβλητών, ώστε να θεμελιωθεί πώς η αλληλεπίδρασή τους θα οδηγήσει στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Ο αναθεωρητικός λαϊκισμός αντιπαρέχεται αβασάνιστα τις απαιτήσεις του ορθολογικού συνταγματικού σχεδιασμού, με αποτέλεσμα να διακινδυνεύεται η πλήρης αποσυναρμογή του Συντάγματος, των λειτουργιών και της ανθεκτικότητάς του.

Ενδεικτικά παραδείγματα αποτελούν κάποιες προτάσεις που διατυπώθηκαν το 2018 από την πλευρά τόσο της τότε Κυβέρνησης όσο και της αξιωματικής αντιπολίτευσης, οι οποίες πολλαπλασιάζουν τους κινδύνους του αναθεωρητικού λαϊκισμού. Από τη μία πλευρά είχε υποστηριχθεί η λειτουργία της αναθεώρησης ως μηχανισμού μπλοκαρίσματος των συνταγματικών αλλαγών, όπως του άρθρου 16 που κατοχυρώνει το «δημόσιο μονοπώλιο» της ανώτατης εκπαίδευσης. Πώς θα επιτυγχάνονταν αυτός ο στόχος; Το σκεπτικό ήταν ότι η αναθεώρηση ενός έστω περιορισμένου αριθμού διατάξεων συνεπάγεται την ανανέωση της πενταετούς απαγόρευσης να ξεκινήσει μία νέα αναθεωρητική πρωτοβουλία, άρα πρακτικά θα έπρεπε να διανυθεί άλλη μια δεκαετία χωρίς τη δυνατότητα να υπάρξει συζήτηση και απόφαση για τη συνταγματική αλλαγή των επίμαχων ρυθμίσεων.

Αυτό ακριβώς είναι και το τεράστιο μειονέκτημα των προτάσεων υπέρ μίας περιορισμένης έκτασης, «σημειακής» αναθεώρησης πέντε ή έξι ρυθμίσεων, για τις οποίες ενδέχεται να διαπιστώνεται συναίνεση. Οι υποστηρικτές της πέφτουν στην παγίδα της παγίωσης άλλων συνταγματικών ρυθμίσεων, οι οποίες θα ήταν αναγκαίο να αλλάξουν. Από την

άλλη πλευρά είχε υποστηριχθεί η άποψη να υπερψηφιστούν από την προτείνουσα, πρώτη Βουλή όλες οι διατάξεις για τις οποίες είχε διαπιστωθεί η ανάγκη να αναθεωρηθούν και από τα δύο μεγαλύτερα κόμματα, δίνοντας έτσι λευκή επιταγή στην επόμενη Βουλή, η οποία θα ήταν η αναθεωρητική. Η αντίληψη αυτή καταστρατηγεί στην πράξη το αίτημα για συναινετική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Η δημοκρατία είναι υποχρεωμένη να επιδεικνύει διαρκώς την ετοιμότητά της να υπερασπιστεί τις αρχές και τους θεσμούς της. Η δημοκρατία δεν είναι ένα αδιαπραγμάτευτο, κερκημένο πολίτευμα. Η προστασία της απαιτεί γνώση, συμμετοχή και μηχανισμούς άμυνας απέναντι στους εχθρούς της. Εχθροί της δεν είναι μόνον όσοι την επιβουλεύονται αποκάλυπτα ή εκτρέπονται σε εγκληματικές ενέργειες, αλλά και όσοι υπόσχονται στους πολίτες εύκολες, μαγικές λύσεις για σύνθετα προβλήματα. Οι λαϊκιστές, ακόμη και όταν δεν προκρίνουν αυταρχικές πολιτικές, αποτελούν έναν συγκεκριμένο εχθρό των δημοκρατικών θεσμών. Ο αναθεωρητικός λαϊκισμός θέτει σε κίνδυνο την κανονιστική ισχύ αλλά και τη νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος. Στον διάλογο για τη συνταγματική αναθεώρηση πρέπει να έχουμε επίγνωση ότι ο συνταγματικός και ο αναθεωρητικός λαϊκισμός παραμένει μία σοβαρή απειλή.

Ο συνταγματικός λαϊκισμός δίνει έμφαση στην αρχή της πλειοψηφίας υποτιμώντας τα θεσμικά αντίβαρα προς αυτήν. Την άλλη όψη του αποτελεί ο συνταγματικός ελιτισμός, που ταυτίζει την πολιτική με το ιδιοτελές συμφέρον και θεωρεί ότι η άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας θέτει σε κίνδυνο τον συνταγματισμό<sup>96</sup>. Έτσι όμως υποτιμάει εκείνη τη διάσταση του λαϊκισμού που συναρτάται με την κινητοποίηση απο-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κλεισμένων τμημάτων της κοινωνίας για τον μετασχηματισμό της, ως μια δύναμη χειραφέτησης<sup>97</sup>. Ο συνταγματικός νομοθέτης οφείλει να απορρίψει τόσο την «αντιφιλελεύθερη όψη» του λαϊκισμού, όσο και την «αντιδημοκρατική όψη» του ελιτισμού, επιδιώκοντας την εξισορρόπηση και τη συναρμογή της πλειοψηφικής αρχής με τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου και τα αντιπλειοψηφικά αντίβαρα.

## Ερώτημα 14

### **Ποιο είναι το συνηθέστερο και σοβαρότερο σφάλμα των σχεδιαστών της συνταγματικής αναθεώρησης;**

Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΕΝ είναι θεωρία, αλλά δραστηριότητα<sup>98</sup>. Οι διαφορετικές αντιλήψεις για τη δημοκρατία και την οργάνωση της πολιτείας είναι πιθανό να καθοδηγούνται από το ποια θεωρούν οι υποστηρικτές τους καλύτερα μέσα για την πραγματοποίηση ιδιοτελών πολιτικών τους σκοπών<sup>99</sup>. Άλλωστε, «κανενός κράτους η πολιτική δεν μπορεί να διεξαχθεί ως σεμινάριο φιλοσοφίας»<sup>100</sup>. Δεν είναι προδιαγεγραμμένο ότι η λαϊκή βούληση θα είναι έλλογη βούληση<sup>101</sup>, όπως και οι επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη ενδέχεται να υποκρύπτουν πολιτική ιδιοτέλεια ή να συνιστούν αποτέλεσμα ανορθολογικών συλλογισμών.

Η πολιτική περιλαμβάνει συγκρούσεις συμφερόντων και αντιλήψεων· και η συνταγματική διαρρύθμιση των όρων διεξαγωγής της πολιτικής αντιμαχίας απηχεί σε έναν βαθμό αυτές τις συγκρούσεις. Υπάρχουν περιπτώσεις ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής που δεν οφείλονται σε κακή εκτίμηση της σχέσης σκοπών-μέσων ή στην υποβάθμιση των εξωδικαικών παραμέτρων που την επηρεάζουν, αλλά σε πολιτικές σκοπιμότητες στο πλαίσιο της ευρύτερης διάρθρωσης των εξουσιών και των ισορροπιών μεταξύ των συνταγματικών υποκειμένων. Έτσι οι πολιτικοί θεσμοί μεταμφιέζονται

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σε κάτι διαφορετικό από αυτό που φαινόταν να είναι στην πραγματικότητα, ενώ ταυτόχρονα η λειτουργία τους επηρεάζεται από απρόβλεπτες πολιτικές μεταβλητές.

Η κατανόηση του ρόλου, της λειτουργίας, των αλληλεπιδράσεων και της εξέλιξης κάθε πολιτικού θεσμού προϋποθέτει την προσέγγισή του υπό το πρίσμα μιας συγκεκριμένης συνταγματικής τάξης και ενός δεδομένου πολιτικού συστήματος. Η αγνόηση αυτής της προϋπόθεσης αποτελεί ένα από τα συχνότερα σφάλματα στο συγκριτικό συνταγματικό δίκαιο και στη μετεμφύτευση πολιτικών θεσμών από μια συνταγματική τάξη σε μια άλλη.

Το ευρύτερο πλαίσιο για την προσέγγιση των πολιτικών θεσμών συγκροτεί η μορφή του πολιτεύματος, με βάση την κλασική διάκριση ανάμεσα σε προεδρικά, κοινοβουλευτικά και ημιπροεδρικά συστήματα, όχι υπό μια αμιγώς νομικίστικη κατηγοριοποίηση, αλλά με γνώμονα την πραγματική διάρθρωση της πολιτικής εξουσίας<sup>102</sup>. Ένα δεύτερο κρίσιμο στοιχείο αποτελεί η οργάνωση του κομματικού συστήματος ως πολυκομματικού ή δικομματικού, πολωμένου ή συγκλίνοντος<sup>103</sup>. Οι μεταμορφώσεις του κομματικού συστήματος έχουν μείζονες επιπτώσεις στη λειτουργία των πολιτικών θεσμών.

Κρίσιμες είναι εξάλλου οι μεταβολές του εκλογικού συστήματος, με τις παραλλαγές αναλογικών και πλειοψηφικών συστημάτων, τον τρόπο κατάτμησης των εκλογικών περιφερειών ή την υιοθέτηση περιορισμών στην κοινοβουλευτική εκπροσώπηση<sup>104</sup>. Οι αλλαγές του εκλογικού συστήματος μπορεί να μεταβάλλουν όχι απλώς την ουσία των ενισχυμένων πλειοψηφιών που προβλέπει σε ορισμένες διαδικασίες ένα Σύνταγμα και τη θεσμική συμπεριφορά των συνταγματικών παικτών, αλλά ακόμη και τη φυσιογνωμία των κρατικών οργάνων.

Σημαντικές αποδεικνύονται οι διεργασίες στο επίπεδο της πολιτικής κουλτούρας, καθώς και η μετάβαση από ένα συγκρουσιακό σε ένα συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας ή αντιστρόφως, με γνώμονα τον βαθμό συγκέντρωσης ισχύος στην εκτελεστική εξουσία, τον βαθμό σύγκυσης μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, τη δομή του κομματικού συστήματος και τον τύπο του εκλογικού συστήματος, τον βαθμό αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών, τον βαθμό αυστηρότητας του Συντάγματος και μια σειρά άλλων κριτηρίων που επιχειρούν να αποτυπώσουν την πραγματική εικόνα των δημοκρατικών θεσμών<sup>105</sup>.

Η προσθήκη ή η απομάκρυνση ενός παίκτη αρνησικυρίας από το πολιτικό σύστημα<sup>106</sup>, ύστερα από συνταγματική αναθεώρηση, μπορεί επίσης να προκαλέσει αλυσιδωτές αντιδράσεις στη συνταγματική μηχανική μιας σειράς διαδικασιών, σχέσεων ή αρμοδιοτήτων, παρότι οι εκάστοτε επίμαχοι πολιτικοί θεσμοί μπορεί να φαίνεται εκ πρώτης όψεως ότι παραμένουν αναλλοίωτοι. Η σύμπραξη ή η σύγκρουση των συνταγματικών υποκειμένων δεν εξαρτάται μόνο από τη θεσμική οργάνωση κάθε επιμέρους αρμοδιότητας, διαδικασίας ή σχέσης μεταξύ κρατικών οργάνων, αλλά από ένα ευρύτερο πλέγμα μεταβλητών.

Η προσθήκη μιας αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα θα μπορούσε να μεταβάλει τη θεσμική συμπεριφορά της κυβερνώσας πλειοψηφίας, της αντιπολίτευσης ή αμφοτέρων ακόμη και σε πεδία με τα οποία η νέα αρμοδιότητα δεν φαίνεται να παρουσιάζει ορατή συσχέτιση. Η κατοχύρωση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, εφόσον εφαρμοστεί στην πράξη, ενδέχεται

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

να μην επηρεάσει μόνο τη νομοθετική διαδικασία, αλλά και τη συνταγματική μηχανική άλλων πολιτικών θεσμών.

Έτσι αναδεικνύεται η σημασία της ανάλυσης της συνταγματικής μηχανικής αναζητώντας τις μεταβλητές που άπτονται του πολιτεύματος, του εκλογικού και του κομματικού συστήματος, της πολιτικής κουλτούρας, των μοντέλων δημοκρατίας και της διάρθρωσης των παικτών αρνησικυρίας. Ουσιώδεις αλλαγές στα προηγούμενα ενδέχεται να συνεπάγονται μείζονες ή ελάσσονες διαφοροποιήσεις στη συνταγματική μηχανική και στη λειτουργία κάθε επιμέρους πολιτικού θεσμού. Ακόμη και μεταβολές σε πολύ μικρότερη κλίμακα από ό,τι η μετάβαση από την κοινοβουλευτική στην προεδρική μορφή πολιτεύματος, όπως είναι φερ' ειπείν η τροποποίηση του εκλογικού νόμου ή η εκπροσώπηση στο Κοινοβούλιο οκτώ αντί πέντε πολιτικών κομμάτων, ενδέχεται να οδηγήσουν σε μετάλλαξη πολιτικών θεσμών των οποίων η συνταγματική διαρρύθμιση παραμένει αμετάβλητη.

Όλα αυτά δεν υπονοούν ότι ο σχεδιασμός και η αξιολόγηση της συνταγματικής μηχανικής αποτελούν ένα ηράκλειο έργο. Εξηγούν όμως γιατί ο μη προνοητικός συνταγματικός νομοθέτης υποπίπτει τόσο συχνά σε κατασκευαστικά σφάλματα. Ελαττωματική συνταγματική μηχανική σημαίνει πρωτίστως ανορθολογική διασύνδεση σκοπών και μέσων, άρα δομικές αντινομίες των πολιτικών θεσμών. Μπορεί επίσης να συνίσταται σε αγνόηση ή υποτίμηση των εξωσυνταγματικών μεταβλητών που επηρεάζουν τη συνταγματική μηχανική, όπως της δομής του κομματικού συστήματος και της πολιτικής κουλτούρας, με χαρακτηριστικά παραδείγματα τη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης και τη διαδικασία στελέχωσης των ανεξάρτητων αρχών.

Η ηθελημένη ή αστόχαστη απόφαση του συνταγματικού νομοθέτη στο Σύνταγμα των εξουσιών να επιτρέψει στα δρώντα υποκείμενα να προχωρήσουν σε σταθμίσεις κατά την εφαρμογή της συνταγματικής διαρρύθμισης του πολιτικού παιχνιδιού, αποτελεί μια τρίτη κατηγορία κατασκευαστικών σφαλμάτων της συνταγματικής μηχανικής, όπως συμβαίνει φερ' ειπείν με τη ρύθμιση για την υποβολή πρότασης δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησης ή μέλους της. Ελλείψει στον έλεγχο εφαρμογής κανόνων, όπως αυτοί που αφορούν την εσωτερική λειτουργία της Βουλής, συνιστούν ένα άλλο δείγμα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής, όπως και περιπτώσεις όπου διαπιστώνονται ερμηνευτικές αμφισημίες, συνταγματικά κενά ή απροσδιόριστοι σκοποί.

Όταν η εφαρμογή μιας συνταγματικής ρύθμισης προκαλεί πολιτική ένταση, όπως συνέβη το 1985 με την αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, ή όταν επισημαίνεται η συστηματική της καταστρατήγηση, όπως διαπιστώθηκε επανειλημμένα με την προκήρυξη πρόωρων βουλευτικών εκλογών κατ' επίκληση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας με προσχηματικό τρόπο, τότε συντρέχουν ισχυρές ενδείξεις ελαττωματικής μηχανικής και κρίνεται σκόπιμη η παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Μια άλλη κατηγορία ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής αποτελεί η εμπρόθετη ή αστόχαστη διαρρύθμιση ενός θεσμού ή μιας διαδικασίας με βάση έναν σκοπό ο οποίος αποδεικνύεται ότι έρχεται σε αντίθεση με άλλους, υπέρτερης βαρύτητας συνταγματικούς σκοπούς που υπηρετεί η ίδια συνταγματική ρύθμιση. Σε αυτή την κατηγορία εντάσσεται η διαδικασία επιλογής της δικαστικής ηγεσίας, που εν ονόματι της δημοκρατικής νομιμοποίησης της δικαστικής



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

εξουσίας συρρικνώνει τη δικαστική ανεξαρτησία, αξιοπιστία και αποτελεσματικότητα. Η προηγούμενη τυπολογία της ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής είναι χρήσιμη για τον εντοπισμό σφαλμάτων και τον εξορθολογισμό της, με την παράλληλη αξιοποίηση κριτηρίων συνταγματικής νομοθέτησης.

Οι μεταμφιέσεις των πολιτικών θεσμών, ως αποτέλεσμα των ποικίλων μεταβλητών που επηρεάζουν τη συνταγματική μηχανική, ανεβάζουν τον πήχη των απαιτήσεων από τον συνταγματικό και τον κοινό νομοθέτη, αλλά και από τον εφαρμοστή του Συντάγματος. Όπως ιδανικό Σύνταγμα δεν υπάρχει, έτσι και η επιτυχία της συνταγματικής μηχανικής συναρτάται με μια σειρά αστάθμητων παραγόντων<sup>107</sup>.

Η πολυπλοκότητα των πολιτικών και κοινωνικών φαινομένων δεν επιτρέπει την αυστηρή πρόβλεψη και τη μηχανιστική καθοδήγηση της συμπεριφοράς των δρώντων υποκειμένων. Η πραγματικότητα των σχέσεων εξουσίας υπερβαίνει τη φαντασία κάθε αναθεωρητικού νομοθέτη, χωρίς αυτό να σημαίνει πάντως ότι η θεωρία της συνταγματικής μηχανικής δεν προσφέρει δείκτες πορείας και κατευθύνσεις στο έργο του. Απαιτούνται συνεπώς συχνές διορθωτικές θεσμικές παρεμβάσεις και προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου, ακολουθώντας επαυξητικά βήματα, προκειμένου οι πολιτικοί θεσμοί να δοκιμάζονται στην πράξη και να αντιμετωπίζονται κατασκευαστικά σφάλματα.

## Ερώτημα 15

### **Υπάρχει «δεξιά» και «αριστερή» αναθεώρηση του Συντάγματος;**

Η ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΜΕΤΑΞΥ ΔΕΞΙΑΣ ΚΑΙ Αριστεράς θεωρείται από πολλούς τα τελευταία χρόνια παρωχημένη ενόψει της σύγκλισης των θεσμών και των κυβερνητικών επιλογών των πολιτικών κομμάτων, η οποία έγινε ακόμη εμφανέστερη μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης του 2008. Η άποψη αυτή δεν είναι ορθή.

Κατ' αρχάς, η θεμελιώδης διαφορά ανάμεσα στη Δεξιά και την Αριστερά διατηρεί τη σημασία της. Πρόκειται για την αντίληψη από την οποία εμφορείται η Αριστερά ότι οι οικονομικές ανισότητες αποτελούν ένα πρόβλημα δικαιοσύνης, η αντιμετώπιση του οποίου επιτάσσει την ενεργοποίηση των μηχανισμών αναδιανομής του κοινωνικού κράτους. Αντίθετα η φιλελεύθερη Δεξιά δίνει έμφαση στη θεσμική ισότητα των ευκαιριών και στην ατομική ευθύνη, προτάσσοντας την απρόσκοπτη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς στο πλαίσιο ενός συστήματος ίσων βασικών ελευθεριών.

Ωστόσο, πέρα από τα ζητήματα των οικονομικών λειτουργιών του κράτους, του εύρους και της μορφής των αναδιανεμητικών πολιτικών, της φορολογικής πολιτικής και της σχέσης μεταξύ ατομικής και κοινωνικής ευθύνης, οι θέσεις Δεξιάς και Αριστεράς αποκλίνουν επίσης σε μια σειρά άλ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

λων σημαντικών πεδίων της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης, τα οποία αποτελούν τμήμα της ύλης που ρυθμίζουν ή θα μπορούσαν ενδεχομένως να ρυθμίσουν τα Συντάγματα.

Αυτό συνεπάγεται ότι η διαφοροποίηση μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς στη συνταγματική πολιτική είναι ευδιάκριτη και αποτυπώνεται στις προτάσεις που υποβάλλουν κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η διαφοροποίηση αυτή δεν εκδηλώνεται πάντως με τον ίδιο τρόπο που καταγράφεται όταν πρόκειται για τρέχουσες πολιτικές αποφάσεις ή νομοθετικές παρεμβάσεις, αφού οι συνταγματικές διατάξεις έχουν την ιδιαιτερότητα να ρυθμίζουν τους θεμελιώδεις κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας της πολιτείας, με μεγαλύτερη αντοχή στον χρόνο και με βάση ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συναινέσεις.

Τα κυριότερα σημεία στα οποία διαπιστώνονται παραδοσιακά διαφορές μεταξύ δεξιάς και αριστερής συνταγματικής πολιτικής είναι τα εξής: Πρώτον, η Δεξιά στο δίπολο ασφάλεια-ελευθερία δίνει έμφαση στην ασφάλεια, θέτοντας περιορισμούς στις ατομικές ελευθερίες, ενώ η Αριστερά στο δίπολο ελευθερία-ισότητα διεκδικεί ευρύτερους κοινωνικούς περιορισμούς της ελευθερίας υπέρ της ισότητας. Υπό την ίδια λογική, η Αριστερά αναδεικνύει τη σημασία της κατοχύρωσης κοινωνικών δικαιωμάτων στα συνταγματικά κείμενα, ενώ η Δεξιά θεωρεί ότι πρόκειται για διατάξεις που μειώνουν την κανονιστική πυκνότητα και την αξιοπιστία των Συνταγμάτων επειδή τελούν υπό την επιφύλαξη του εφικτού.

Σε παρεμφερή κατεύθυνση, η Δεξιά είναι κατά κανόνα θετικά διακείμενη ως προς τη συμπερίληψη του «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα», δηλαδή της συνταγματικής επιβολής των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ή συνταγματικών ορί-

ων ως προς το δημόσιο έλλειμμα, ενώ η Αριστερά απορρίπτει τέτοιες προτάσεις θεωρώντας αναγκαία μεγαλύτερη ευελιξία στη δημοσιονομική πολιτική, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες.

Διαφορές μεταξύ δεξιών και αριστερών προτάσεων αναθεώρησης υπάρχουν επίσης στα ζητήματα που αφορούν την οργάνωση του κράτους. Η Αριστερά διεκδικεί τη θέσπιση και την εμβάθυνση της λειτουργίας θεσμών άμεσης δημοκρατίας και τη συμμετοχή των πολιτών σε κρατικές λειτουργίες, επί παραδείγματι μέσω της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επιπλέον, τάσσεται υπέρ των αναλογικών εκλογικών συστημάτων και της συνταγματικής τους κατοχύρωσης. Από την άλλη πλευρά, η Αριστερά εμφανίζεται δύσπιστη ως προς την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας και επιφυλακτική ως προς τη διεύρυνση του ρόλου της δικαστικής εξουσίας, επί παραδείγματι μέσω της δημιουργίας Συνταγματικών Δικαστηρίων με αυξημένες αρμοδιότητες κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.

Ένα πεδίο μόνιμης αντιπαράθεσης μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς στο πλαίσιο του διαλόγου για τη συνταγματική αναθεώρηση αποτελεί η σχέση Εκκλησίας και Κράτους, καθώς και η θέση της θρησκείας στο Σύνταγμα. Η Αριστερά τάσσεται υπέρ της πλήρους εκκοσμίκευσης του συνταγματικού κειμένου, αποσαφηνίζοντας τους διακριτούς ρόλους Κράτους-Εκκλησίας και υιοθετώντας τη θρησκευτική ουδετερότητα του Κράτους. Στις προτάσεις αυτές αντιτάσσονται τα δεξιά κόμματα, τα οποία υπερασπίζονται διατάξεις όπως το άρθρο 3 του Συντάγματος που ορίζει ως επικρατούσα θρησκεία την Ορθόδοξη Χριστιανική, το άρθρο 16 παρ. 2 Συντ. που αναγορεύει σε σκοπό της εκπαίδευσης την ανάπτυξη θρησκευτικής συνείδη-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σης, καθώς και τις ρυθμίσεις που καθιερώνουν τον θρησκευτικό όρκο.

Διαφωνίες σημειώνονται παραδοσιακά και στο ζήτημα της απαγόρευσης της λειτουργίας πολιτικών κομμάτων, ήδη από το 1975. Ενώ η δεξιά αντίληψη τάσσεται υπέρ μιας συνταγματικής πρόβλεψης για τη δικαστική απαγόρευση των κομμάτων που λειτουργούν ως «εχθροί της δημοκρατίας», η Αριστερά αντιτάσσεται, λαμβάνοντας υπόψη ασφαλώς και τη μακρά ιστορία απαγορεύσεων και διώξεων κατά του ΚΚΕ. Πρόκειται για αποκλίνουσες απόψεις ως προς την υιοθέτηση ενός μοντέλου μαχόμενης δημοκρατίας ή της προτίμησης της ανεκτικής δημοκρατίας, η οποία αντιμετωπίζει τους εχθρούς της με άλλα μέσα.

Οι προηγούμενες αναφορές σε πεδία στα οποία διαπιστώνονται πάγιες διαφωνίες μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς ως προς την αναθεώρηση του Συντάγματος ήταν ενδεικτικές. Ο αξιακός κόσμος των δεξιών και των αριστερών κομμάτων παρουσιάζει σημαντικές αποκλίσεις, οι οποίες αντανακλούν και στις προτάσεις τους για τη συνταγματική αναθεώρηση. Παρ' όλα αυτά, στην πράξη έχει αποδειχθεί ότι σε κρίσιμες περιόδους συνταγματικής νομοθέτησης οι σχεδιαστές του Συντάγματος στάθηκαν υπεράνω των κομματικών τους προαντιλήψεων.

Έτσι, στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή που θέσπισε το Σύνταγμα του 1975 η ισχυρή δεξιά πλειοψηφία υιοθέτησε, λαμβάνοντας υπόψη και τη ριζοσπαστικοποίηση της ελληνικής κοινωνίας κατά την πρώτη Μεταπολίτευση, συνταγματικές επιλογές αρκετά προωθημένες για την εποχή, όπως η κατοχύρωση ενός πλήρους καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων και η μη συμπερίληψη στο Σύνταγμα μηχανισμών απα-

γόρευσης πολιτικών κομμάτων. Επίσης, στη σχεδόν ολική αναθεώρηση του 2001, η Κεντροδεξιά και η Κεντροαριστερά συνέκλιναν σε ευρύτατα πεδία, αποδεικνύοντας ότι στη συνταγματική πολιτική μπορούν να διαμορφωθούν σημαντικές συναινέσεις, ανεξάρτητα από τις διαφορές στην τρέχουσα πολιτική.

Πράγματι, παρ' όλο που οι διαφορές μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος είναι πολλές και ευδιάκριτες, είναι αναγκαίο να προσεγγίζονται υπό το πρίσμα της διάκρισης ανάμεσα στην τρέχουσα πολιτική και την «πολιτική της πολιτικής», η οποία μετασχηματίζει τους ίδιους τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού<sup>108</sup>. Η παραγωγή των Συνταγμάτων και ο συνταγματικός σχεδιασμός με άσκηση είτε συντακτικής εξουσίας είτε της αναθεωρητικής λειτουργίας αποτελούν ακριβώς έκφανση της πολιτικής της πολιτικής.

Η πολιτική της πολιτικής, ως «υπερπολιτική», δεν διαμορφώνεται ωστόσο πέραν της τρέχουσας πολιτικής, αλλά αναπόφευκτα διασταυρώνεται και επηρεάζεται από αυτήν. Η πολιτική που ακολουθεί κανόνες και η πολιτική που τους αλλάζει συγχέονται, αναμειγνύονται και διασταυρώνονται, γράφει ο Γερμανός κοινωνιολόγος Ulrich Beck<sup>109</sup>. Όμως η ειδοποιός διαφορά μεταξύ των δύο αυτών τύπων πολιτικής –και αυτό ακριβώς είναι το κρίσιμο σημείο όσον αφορά τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος– συνίσταται στην αναγκαιότητα επιδίωξης συναίνεσης ως προς τη διαμόρφωση της «πολιτικής της πολιτικής», ενώ η τρέχουσα πολιτική κατά κανόνα επιτελείται επί τη βάση της σύγκρουσης και της επικράτησης με τη χρήση της αρχής της πλειοψηφίας. Εξάλλου, η πολιτική της πολιτικής πρέπει να είναι ανοιχτή στην κοι-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ωνία, λαμβανομένου υπόψη ότι η επίτευξη συναίνεσης στο επίπεδο των εκπροσωπούμενων στο Κοινοβούλιο πολιτικών κομμάτων θα μπορούσε να αποδειχθεί συγκυριακή, επιφανειακή και εύθραυστη.

Με αφητηρία τη διάκριση μεταξύ των δύο τύπων πολιτικής μπορεί να γίνει λόγος για δύο διαφορετικές όψεις του αιτήματος της συναίνεσης. Από τη μια πλευρά πρόκειται για τη θεώρηση της συναίνεσης ως αναγκαίας προϋπόθεσης και θεμελιώδους αρχής της πολιτειακής συγκρότησης. Ο προσδιορισμός των διαδικαστικών κανόνων και των ηθικοπολιτικών αξιών με βάση τις οποίες οριοθετείται η πολιτική οργάνωση της κοινωνικής συμβίωσης είναι στη σύγχρονη δημοκρατία άρρηκτα συνυφασμένος με την αναζήτηση της συναίνεσης.

Υπό αυτό το πρίσμα συναίνεση σημαίνει πρωτίστως συμφωνία γύρω από τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού, συναποδοχή ορισμένων θεμελιωδών ρυθμιστικών αρχών<sup>110</sup>. Η συναίνεση συνιστά έναν πρωταρχικό συμβιβασμό ως προς τους ακρογωνιαίους λίθους του πολιτικού συστήματος και τους όρους διεξαγωγής της τρέχουσας πολιτικής αντιπαράθεσης. Η συναίνεση στο επίπεδο της «πολιτικής της πολιτικής» αποτελεί αναγκαίο όρο για τη διεξαγωγή της πολιτικής με την έννοια που αυτή λαμβάνει στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, δηλαδή της διαδικασίας παραγωγής, άρθρωσης και πραγμάτωσης της λαϊκής κυριαρχίας<sup>111</sup>.

Ωστόσο το αίτημα της συναίνεσης διατυπώνεται και με τη μορφή ενός ιδεολογήματος, που αποσκοπεί να εξωραΐσει τη συγκεντρωτική και αδιαφανή άσκηση της εξουσίας και να λειτουργήσει ως μέσο αποϊδεολογικοποίησης των πολιτικών συγκρούσεων<sup>112</sup>. Υπό αυτή την έννοια η συναίνεση επιδιώκεται κυρίως μέσω της προγραμματικής αναγωγής των

πολιτικών διακυβευμάτων στην τεχνικο-διαχειριστική υφή τους ή μέσω της σύγκλισης και ομογενοποίησης μεταξύ των αντίθετων πολιτικών αντιλήψεων, η οποία επιχειρείται να εμφανιστεί ως αυταξία.

Η υποβάθμιση των πολιτικών αντιπαραθέσεων επιχειρείται με την πρόταση των κριτηρίων του διαχειριστικού εξορθολογισμού, της αποτελεσματικότητας ή της οικονομικά πιο συμφέρουσας επιλογής, αποϊδεολογικοποιώντας την πολιτική και προβάλλοντας τη συναινετική αντιμετώπιση των πολιτικών προβλημάτων με γνώμονα δήθεν αδιαμφισβήτητες, τεχνοκρατικές λύσεις. Το ιδεολόγημα της συναίνεσης κατά την άσκηση της τρέχουσας πολιτικής συμβάλλει στην αποξένωση της κοινωνίας από τη συμμετοχή στην πολιτική, υποθάλποντας τον κίνδυνο να καταρρεύσει η θεμελιώδης συναίνεση γύρω από τους βασικούς κανόνες του παιχνιδιού<sup>113</sup>.

Αν η πολιτική της πολιτικής στη σύγχρονη δημοκρατία έχει ως θεμέλιο την αναζήτηση συναίνεσεων, η έννοια της πολιτικής εμπεριέχει τα στοιχεία της σύγκρουσης και της διεκδίκησης της ιδιότητας του ορθού και του δέοντος από περισσότερες εναλλακτικές εκδοχές. Με την αποϊδεολογικοποίηση και την πρόταση της συναίνεσης στο επίπεδο της πολιτικής καθίσταται κατ' ουσίαν κενό περιεχομένου το αίτημα της επίτευξης συναίνεσης στο επίπεδο των κανόνων που ρυθμίζουν τους όρους διεξαγωγής της πολιτικής.

Ταυτόχρονα υποθάλπεται η αντίληψη ότι ακόμη και τα ζητήματα που εμπίπτουν στην πολιτική της πολιτικής, δηλαδή στην αναθεώρηση του Συντάγματος, θα μπορούσαν να προσεγγιστούν κατά τρόπο αμιγώς τεχνικό και αποϊδεολογικοποιημένο. Συνταγματική αναθεώρηση δεν σημαίνει όμως ακύρωση της πολιτικής, ως ένδειξη «πολιτικής ωριμότητας»



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

απέναντι σε δήθεν «αναχρονιστικές» συγκρούσεις, αλλά αναζήτηση επάλληλων συναινέσεων στα θεμελιώδη ζητήματα θεσμικής συγκρότησης της οργανωμένης κοινωνίας. Άρα η συνταγματική αναθεώρηση αποτελεί μια διαδικασία κατά την οποία οι διαφορές μεταξύ δεξιών και αριστερών αντιλήψεων είναι ευδιάκριτες και πρέπει να αναδεικνύονται, αλλά ταυτόχρονα πρέπει να επιλύονται με κατά το δυνατόν ευρύτερες συναινέσεις.

ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ

ΔΙΟΡΘΩΣΕΙΣ ΣΧΕΔΙΑΣΤΙΚΩΝ ΣΦΑΛΜΑΤΩΝ,  
ΝΕΟΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ  
ΚΑΙ ΕΜΠΛΟΥΤΙΣΜΟΣ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ

## Ερώτημα 16

### Θέλουμε στο Σύνταγμα ένα μοντέλο συγκρουσιακής ή συναινετικής δημοκρατίας;

ΜΕ ΒΑΣΗ ΤΟΝ ΤΡΟΠΟ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑΣ της δημοκρατίας έχει αναδειχθεί η διάκριση μεταξύ του συγκρουσιακού ή πλειοψηφικού μοντέλου και του συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας. Η διάκριση αυτή θεμελιώνεται με γνώμονα μια σειρά σύνθετων κριτηρίων, όπως ο βαθμός συγκέντρωσης της ισχύος στην εκτελεστική εξουσία, άρα και η δυνατότητα ή η συχνότητα ανάδειξης Κυβερνήσεων συνεργασίας, ο βαθμός «σύγχυσης» μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και αντίστοιχα ο βαθμός εξάρτησης της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο, η δομή του κομματικού συστήματος και ο αριθμός των πολιτικών κομμάτων που διαδραματίζουν αξιόλογο ρόλο στην πολιτική ζωή, ο τύπος του εκλογικού συστήματος, ο βαθμός αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών, η επιλογή μεταξύ μονοκαμεραλισμού και δικαμεραλισμού (δηλαδή μεταξύ ενός ή δύο νομοθετικών σωμάτων), ο βαθμός αυστηρότητας του Συντάγματος, η θεσμική αναγνώριση, η συχνότητα και η σημασία των δημοψηφισμάτων κ.ά.<sup>114</sup>.

Ασφαλώς η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών δεν συνεπάγεται την αυστηρή κατάταξη των δημοκρατικών πολιτευμάτων σε κάποιο από τα δύο μοντέλα, αλλά τη διαβάθμιση

των συναινετικών και των συγκρουσιακών στοιχείων του πολιτικού συστήματος κάθε χώρας, δηλαδή του τρόπου που εφαρμόζονται και λειτουργούν στην πράξη οι συνταγματικοί θεσμοί κατά την άσκηση της πολιτικής εξουσίας<sup>115</sup>.

Η κρίσιμη συνιστώσα για τον χαρακτηρισμό ενός πολιτικού συστήματος ως συγκρουσιακού ή ως συναινετικού είναι οι δυνατότητες που προσφέρονται ή οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται για συνεργασία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Πρωτίστως, η συγκρουσιακή δημοκρατία διασφαλίζει στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία και στην –κατά κανόνα μονοκομματική– Κυβέρνηση ευρύτητα περιθώρια αυτόνομης διαμόρφωσης των πολιτικών επιλογών. Αντίθετα, στο πλαίσιο πολιτικών συστημάτων με αυξημένο βαθμό συναινετικών στοιχείων τα περιθώρια αυτά συρρικνώνονται<sup>116</sup>.

Η συναινετική δημοκρατία ενισχύει τη σύμπραξη κυβερνώσας πλειοψηφίας και κοινοβουλευτικής μειοψηφίας και τη διάχυση της ισχύος χάρη κυρίως στην ουσιαστική διάκριση των εξουσιών, στην ύπαρξη πολυάριθμων πολιτικών κομμάτων που μετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην άσκηση της εξουσίας και στη διασπορά αρμοδιοτήτων σε δύο Βουλές και σε αποκεντρωμένες, ομόσπονδες ή ανεξάρτητες αρχές, καθώς και γενικότερα χάρη στη λειτουργία θεσμικών αντίβαρων. Χαρακτηριστικό των συναινετικών δημοκρατιών αποτελεί, επίσης, η δυνατότητα άσκησης βέτο (αρνησικυρίας) από τη μειοψηφία κατά τη λήψη επιμέρους αποφάσεων. Η διάκριση μεταξύ συγκρουσιακής και συναινετικής δημοκρατίας είναι σημαντική τόσο για την κατανόηση της λειτουργίας του πολιτεύματος όσο και για τον σχεδιασμό των συνταγματικών θεσμών.

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα διαθέτει όλα τα χαρακτηριστικά της πλειοψηφικής, συγκρουσιακής δημοκρατίας. Ενίοτε

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

και με την εκδήλωση λαϊκιστικών φαινομένων, η πολιτική αντιπαράθεση λάμβανε κατά κανόνα έντονες συγκρουσιακές διαστάσεις. Ακόμη και τη δεκαετία της οξείας οικονομικής κρίσης (2009-2019), οι συμπράξεις κομμάτων και ο σχηματισμός Κυβερνήσεων συνασπισμού συνδυάστηκαν από έντονη πολιτική πόλωση μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης, ενώ αντίθετα σε άλλα κράτη που έπληξε η κρίση σημειώθηκαν πεδία συναίνεσης για την αντιμετώπισή της.

Στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επιχειρήθηκε η ενίσχυση των συναινετικών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος, με ρυθμίσεις όπως η πρόβλεψη αυξημένων πλειοψηφιών για τη λήψη αποφάσεων σε ορισμένα κρίσιμα ζητήματα. Πρόκειται πρωτίστως για την αφαίρεση από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία της δυνατότητας να μεταβάλλει το εκλογικό σύστημα κατά το δοκούν, με γνώμονα το στενό κομματικό συμφέρον ενόψει μιας προσεχούς εκλογικής αναμέτρησης, εκτός αν η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία υπερψηφιστεί από αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών (54 παρ. 1 και 51 παρ. 4 Συντ.). Επίσης, οι προοπτικές που διανοίχθηκαν το 2001 μετά την αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων σχετικά με την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση συντείνουν στη διαπίστωση ότι επιδιώχθηκε η διασπορά ισχύος και αρμοδιοτήτων, η οποία αποτελεί κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μιας δημοκρατίας ως συναινετικής.

Πέρα από τις αυξημένες πλειοψηφίες και τη διάχυση ισχύος που προβλέφθηκαν στο αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, στην ίδια κατεύθυνση εντάσσεται η ρύθμιση που αφορά τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής, το οποίο συμβάλλει στη διαμόρφωση συ-

γκλινουσών θέσεων των πολιτικών κομμάτων στα κρίσιμα θέματα της εξωτερικής πολιτικής και, περαιτέρω, αξιοποιήθηκε ως διακομματικό όργανο κατά την επεξεργασία των κυβερνητικών αποφάσεων.

Ιδιαίτερα σημαντική για τη μετάβαση σε ένα συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας εμφανίζεται, τέλος, η συνταγματοποίηση των ανεξάρτητων αρχών. Κατ' αρχάς, επειδή κατά το άρθρο 101Α Συντ. η επιλογή των μελών τους προβλέφθηκε το 2001 με επιδίωξη ομοφωνίας ή, πάντως, με αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων. Πέραν τούτου, επειδή με την κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών τυποποιήθηκε με αυξημένες εγγυήσεις συνταγματικής περιωπής η «ουδετεροποίηση» εξαιρετικά σημαντικών λειτουργιών της κρατικής εξουσίας, ως κρίσιμο στοιχείο μετάβασης από τη συγκρουσιακή στη συναινετική δημοκρατία.

Οστόσο μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης του 2009 και την οξεία πολιτική πόλωση που τη συνόδευσε, αμφισβητήθηκε αν οι θεσμοί συναινετικής δημοκρατίας που είχε εισαγάγει η αναθεώρηση του 2001 ήταν δυνατόν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Αυτή η διαπίστωση αναδείχθηκε θεσμικά με την αδυναμία συναίνεσης για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας τον Δεκέμβριο του 2014, που οδήγησε στην πρόωρη διάλυση της Βουλής, καθώς και με το δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου 2015.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2019 επιβεβαιώθηκε και σε επίπεδο συνταγματικών ρυθμίσεων η επιστροφή από το συναινετικό στο συγκρουσιακό μοντέλο δημοκρατίας. Επιλογή της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής ήταν να αφαιρεθούν ταυτόχρονα με τη συγκρουσιακή πρόωρη διάλυση της Βουλής και τα συναινετικά χαρακτηριστικά της προεδρικής

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

εκλογής, ώστε να μπορεί να εκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας χωρίς προηγούμενη διάλυση της Βουλής, ακόμα και με σχετική πλειοψηφία. Αυτό συνιστά μια επιλογή μετάβασης στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό<sup>17</sup>.

Μία δεύτερη τροποποίηση που απομείωσε τα συναινετικά χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος αφορά την επιλογή των προσώπων που στελεχώνουν τις ανεξάρτητες αρχές. Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 διατήρησε ως συλλογικό όργανο επιλογής τη Διάσκεψη των Προέδρων, μειώνοντας την απαιτούμενη πλειοψηφία στα 3/5 των μελών της. Κατ' αυτό τον τρόπο περιορίστηκε ένα σημαντικό στοιχείο συναινετικής λήψης αποφάσεων.

Μία τρίτη κρίσιμη τροποποίηση αφορά το άρθρο 68 παρ. 2 Συντ., με το οποίο ρυθμίζεται η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Η αναγνώριση ενός νέου δικαιώματος της μειοψηφίας αποδεικνύεται στην πράξη ότι ενισχύει τα συγκρουσιακά στοιχεία του πολιτικού συστήματος, αφού παρέχει στην εκάστοτε αντιπολίτευση τη δυνατότητα να προκαλεί τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών με απόφαση 120 βουλευτών, χωρίς να μεταβληθεί η πάγια πρακτική της υποβολής διακριτών πορισμάτων από τις κοινοβουλευτικές ομάδες που μετέχουν στις εξεταστικές επιτροπές.

Με την αναθεώρηση του άρθρου 86 περί ποινικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης ορθώς καταργήθηκε το 2019 η σύντομη αποσβεστική προθεσμία που προβλεπόταν για τη δίωξη των αδικημάτων που τέλεσαν υπουργοί. Όμως το γεγονός ότι δεν συνοδεύεται από την απεμπλοκή της Βουλής από την άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών, φαίνεται να επιτείνει την πολιτική αντιπαράθεση με αφορ-

μή τη διερεύνηση για ποινικές ευθύνες και την άσκηση ποινικής δίωξης κατά πολιτικών προσώπων.

Σε χώρες όπως η Ελλάδα, όπου η πολιτική αντιμαχία διεξάγεται υπό συνθήκες πολιτικής πόλωσης και συγκρουσιακής πολιτικής κουλτούρας, αποκτά ακόμη μεγαλύτερη σημασία η αποτύπωση των συνταγματικών κανόνων του παιχνιδιού έτσι ώστε να μην μεταφέρεται η πολιτική αντιπαράθεση και στο πεδίο εφαρμογής του περιεχομένου τους. Σκόπιμο είναι να επιδιωχθεί μέσω της συνταγματικής αναθεώρησης μια νέα στροφή προς τη συναινετική δημοκρατία. Μπροστά στους εξωτερικούς και εσωτερικούς κινδύνους που απειλούν τη χώρα και με γνώμονα την εμπειρία των διαδοχικών κρίσεων που την έπληξαν, με αφετηρία την οικονομική κρίση, αλλά και λαμβάνοντας υπόψη την τάση κατακερματισμού του κομματικού συστήματος, το Σύνταγμα είναι σκόπιμο να περιλαμβάνει θεσμούς και μηχανισμούς που διευκολύνουν τη συνεργασία και τη σύμπραξη των πολιτικών δυνάμεων, αποτρέποντας την κυβερνητική αστάθεια και την πολιτική ένταση για λόγους ψηφοθηρίας ή εντυπωσιασμού σε μείζονα ζητήματα που απασχολούν την πολιτεία.

Αυτό δεν σημαίνει ουδετεροποίηση ή αποπολιτικοποίηση του κοινοβουλευτισμού, αλλά καλλιέργεια μέσω νέων θεσμών μιας αντίληψης ότι πολιτική δεν σημαίνει μόνο «τυφλή» σύγκρουση. Σημαίνει επίσης συνεργασία σε συγκεκριμένα πεδία, ιδίως όταν το απαιτούν οι περιστάσεις. Επί παραδείγματι, η διαχείριση της οικονομικής κρίσης χωρίς οξείες αντιπαραθέσεις σε χώρες όπως η Πορτογαλία και η Ιρλανδία διευκόλυνε την ταχύτερη έξοδό τους από τα Μνημόνια που τους είχαν επιβληθεί μπροστά στον



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κίνδυνο της χρεοκοπίας. Αντίθετα, στην Ελλάδα η πολιτική σύγκρουση της περιόδου 2010-2015 δυσχέρανε την αντιμετώπιση της κρίσης.

## Ερώτημα 17

### **Χρειάζονται θεσμικά αντίβαρα και εγγυήσεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης απέναντι στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες;**

Η ΘΕΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΘΥΠΟΥΡΓΟΥ ΣΤΟ κοινοβουλευτικό σύστημα είναι δεσπόζουσα. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 και τη συρρίκνωση των προεδρικών αρμοδιοτήτων η θέση του ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο. Ο πρωθυπουργός έχει την ουσιαστική αρμοδιότητα να διορίζει και να παύει τα μέλη της Κυβέρνησης. Επίσης, η παροχή νέας ψήφου εμπιστοσύνης συναρτάται με τον διορισμό και τον επαναδιορισμό του. Συνεπώς κατά κύριο λόγο αποδέκτης της εμπιστοσύνης της Βουλής είναι ο πρωθυπουργός, ο οποίος άλλωστε, με γνώμονα τη διαδικασία διορισμού του, κατά κανόνα είναι το πρόσωπο που απολαμβάνει νομιμοποίηση απευθείας από το εκλογικό σώμα. Ο πρωθυπουργός είναι αρμόδιος να συντονίζει και να κατευθύνει τις ενέργειες της Κυβέρνησης και να διασφαλίζει την ενότητά της<sup>118</sup>.

Τον κυρίαρχο λειτουργικό ρόλο του πρωθυπουργού έχει περιγράψει με σαφήνεια η νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου<sup>119</sup>, επισημαίνοντας ότι δεν είναι μόνο επικεφαλής της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου, αλλά αποτελεί «ιδιαίτερο άμεσο κρατικό όργανο, που διαθέτει άμεση λαϊκή νομιμοποίηση» και ταυτόχρονα «έχει την ιδιαίτερη και αποκλειστική αρμοδιότητα, η οποία συγκεκρι-

μενοποιεί τη δεσπόζουσα θέση του, της εξασφάλισης της κυβερνητικής ενότητας και της κατεύθυνσης του κυβερνητικού έργου και του διοικητικού μηχανισμού, χαράσσοντας και καθορίζοντας τη γενική πολιτική της χώρας, όλα δε τα μεγάλα ζητήματα, εσωτερικά και εξωτερικά που χειρίζονται οι υπουργοί, πριν λάβουν οποιαδήποτε διαμόρφωση, τίθενται πάντοτε υπό την κρίση του».

Λαμβάνοντας υπόψη τη νομιμοποίηση και τις αρμοδιότητές του, ο πρωθυπουργός συγκεντρώνει μεγάλο μέρος αυτής της ισχύος, το εύρος της οποίας εξαρτάται ωστόσο από το αν πρόκειται για μονοκομματική Κυβέρνηση απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, για Κυβέρνηση συνασπισμού ή για Κυβέρνηση μειοψηφίας<sup>120</sup>. Υπό όλες αυτές τις εκδοχές, πάντως, το σύστημα οργάνωσης της Κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα και την πολιτειακή πρακτική χαρακτηρίζεται ως πρωθυπουργοκεντρικό και όχι ως συλλογικό. Αυτό σημαίνει ότι ο πρωθυπουργός έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει τις επιλογές του κατά τη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων και όχι απλώς να συντονίζει τις εργασίες ενός συλλογικού οργάνου με όρους ισοτιμίας προς τους υπουργούς. Η δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού αποτελεί άλλωστε εγγενές χαρακτηριστικό του εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος<sup>121</sup>.

Κατά την πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης (1974-1996) το παγιωμένο δικομματικό σύστημα λειτούργησε με άξονα την ηγεμονία χαρισματικών πολιτικών ηγετών, τόσο στο επίπεδο των πολιτικών κομμάτων όσο και στο επίπεδο του Υπουργικού Συμβουλίου. Η κυριαρχία του Κωνσταντίνου Καραμανλή και του Ανδρέα Παπανδρέου στην πολιτική ζωή δεν διαμόρφωσε μόνο την οργάνωση και τη λειτουργία των

κομμάτων που αυτοί ίδρυσαν και τα οποία εναλλάχθηκαν στην πολιτική εξουσία κατά το μεγαλύτερο διάστημα της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, αλλά οριοθέτησε συνολικά τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος. Παρόμοια και κατά την «οκταετία του εκσυγχρονισμού» που ακολούθησε, ο Κωνσταντίνος Σημίτης αξιοποίησε συχνά τις υπηρεσίες υποστήριξης του Γραφείου Πρωθυπουργού ως ένα άτυπο Υπουργικό Συμβούλιο. Την περίοδο μετά τον Μάρτιο του 2004, ο Κώστας Καραμανλής εμφανίστηκε επίσης ως αδιαμφισβήτητος ηγέτης στην Κυβέρνηση, στο κόμμα και στην κοινοβουλευτική ομάδα της Νέας Δημοκρατίας.

Η οικονομική κρίση που ακολούθησε προκάλεσε πρωτόγνωρες μεταβολές στο πολιτικό και το κομματικό σύστημα την περίοδο 2010-2019, με αφετηρία την αμφισβήτηση του πρωθυπουργού Γιώργου Παπανδρέου από την κοινοβουλευτική ομάδα του ΠΑΣΟΚ το 2011 και τον σχηματισμό διαδοχικών Κυβερνήσεων συνεργασίας με πρωθυπουργούς τους Λουκά Παπαδήμο, Αντώνη Σαμαρά και Αλέξη Τσίπρα οι οποίες λειτούργησαν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό καθεμιά, με συναποφάσεις των αρχηγών των συνεργαζόμενων κομμάτων. Ωστόσο, μετά τις εκλογές του 2019 το πρωθυπουργοκεντρικό μοντέλο όχι μόνο επανήλθε, αλλά ενισχύθηκε και τυποποιήθηκε με τον νόμο 4622/2019 περί επιτελικού κράτους, συγκεντρώνοντας στα χέρια του πρωθυπουργού μια «πανοπτική» εξουσία κατά τη λήψη αποφάσεων και ελέγχου σε ευρύτατα πεδία δημόσιων πολιτικών.

Η πολιτική πρακτική της απεριόριστης κυριαρχίας του πρωθυπουργού στην Κυβέρνηση, ο οποίος ταυτόχρονα είναι επικεφαλής της κοινοβουλευτικής ομάδας και του πολιτικού κόμματος, διαμόρφωσε συγκεκριμένους τόπους και

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σημεία αναφοράς για τη λειτουργία των οργάνων αυτών. Οι προσπάθειες συλλογικότερης λειτουργίας της Κυβέρνησης, η δυναμική παρέμβαση της κοινοβουλευτικής ομάδας στην ουσιαστική χάραξη της κυβερνητικής ή της αντιπολιτευτικής πολιτικής ή ακόμη και η διατύπωση κριτικών θέσεων, πολιτικών τάσεων ή ενδοκομματικών αμφισβητήσεων αντιμετωπίστηκαν συνήθως ως φαινόμενα παθολογίας και όχι ως επακόλουθα της δημοκρατικής λειτουργίας πλουραλιστικά δομημένων πολιτικών μορφωμάτων.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 η συγκέντρωση της εξουσίας στον πρωθυπουργό εγγράφηκε πλέον και τυπικά στους πολιτειακούς θεσμούς<sup>122</sup>. Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του πολιτεύματος, που εκφράζεται στο συνταγματικό επίπεδο με τη νομική αυτοτέλεια και τη λειτουργική υπεροχή του πρωθυπουργού στο πλαίσιο της Κυβέρνησης, σε συνδυασμό με τις στρατηγικές ελέγχου του εκλογικού αποτελέσματος μέσω εκλογικών νόμων ενισχυμένης αναλογικής<sup>123</sup>, συγκροτούν πλέον ανοιχτά εκείνο το θεσμικό περίγραμμα που συντέινε στην αρχηγική φυσιογνωμία του κομματικού συστήματος, στην υπολειτουργία συλλογικών οργάνων όπως η Κυβέρνηση και οι κοινοβουλευτικές ομάδες και στον περιορισμό του ρόλου των κομμάτων σε μηχανισμούς διανομής προνομίων<sup>124</sup>.

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2019, με την οποία συρρικνώθηκαν τα θεσμικά αντίβαρα απέναντι στην εκάστοτε κυβερνώσα πλειοψηφία, κατέστησε τη θέση της Κυβέρνησης και ιδίως του πρωθυπουργού ακόμη ισχυρότερη στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Η δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού δεν αποτελεί πάντως μόνο ελληνικό χαρακτηριστικό, αλλά

ακολουθεί την τάση «προεδροποίησης» των κοινοβουλευτικών συστημάτων<sup>125</sup>.

Το κρισιμότερο ζήτημα που απασχολεί σήμερα την επισημονική συζήτηση στο πλαίσιο του Συντάγματος των εξουσιών και θα πρέπει να απασχολήσει κατά προτεραιότητα τον μελλοντικό συνταγματικό νομοθέτη είναι η διασφάλιση της λειτουργίας αποτελεσματικών αντίβαρων απέναντι στην κυβερνώσα πλειοψηφία και ιδίως απέναντι στη δεσπίζουσα θέση του πρωθυπουργού. Ανεξάρτητα από τη θεσμική επιλογή ή την πολιτική κουλτούρα ενός μοντέλου συναινετικής ή συγκρουσιακής δημοκρατίας, οι θεσμικές ανασχές και τα αντισταθμίσματα προς την παντοδυναμία των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, άρα και προς τη δεσπίζουσα θέση του πρωθυπουργού, αποτελούν προϋπόθεση για τη σταθερότητα του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου.

Ως νομικά δεσμευτικοί περιορισμοί της πολιτικής εξουσίας, τα θεσμικά αντίβαρα δεν αποτελούν απλώς μια ανταγωνιστική πολιτική βούληση προς την Κυβέρνηση, αλλά συναρτώνται με την αρχή του κράτους δικαίου, δηλαδή τη δέσμευση της πολιτικής εξουσίας από το δίκαιο και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Τα θεσμικά αντίβαρα θεμελιώνονται, εξάλλου, στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών που επιτάσσει την κατανομή της κρατικής εξουσίας σε διαφορετικά κρατικά όργανα, θέτοντας τις δομικές προϋποθέσεις για τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ τους<sup>126</sup>.

Ποια μπορούν να είναι τα θεσμικά αντίβαρα απέναντι στον πρωθυπουργό; Η απάντηση είναι ότι όλα τα άμεσα όργανα του κράτους έχουν τη δυνατότητα να διαδραματίσουν ρόλο αντίβαρου, αρκεί να τους δοθούν οι κατάλληλες θεσμικές αρμοδιότητες. Τέτοια αντίβαρα μπορούν να καταστούν

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, οι κοινοβουλευτικές ομάδες τόσο της πλειοψηφίας όσο και της μειοψηφίας, τα δικαστήρια, οι ανεξάρτητες αρχές και το εκλογικό σώμα. Σε όλα αυτά τα κρατικά όργανα πρέπει να απονεμηθούν νέες αρμοδιότητες και δυνατότητες παρέμβασης, χωρίς ωστόσο να διακυβευθεί η ικανότητα διακυβέρνησης της χώρας λόγω αλληπάλληλων και χρονοβόρων επιλογών αρνησικυρίας στις κυβερνητικές αποφάσεις. Εκδοχές τέτοιων αντίβαρων θα αναλυθούν σε ερωτήσεις και απαντήσεις του παρόντος, δεύτερου μέρους του βιβλίου, εξετάζοντας τις αρμοδιότητες κάθε οργάνου αυτοτελώς, αλλά και σε σχέση με εκείνες των άλλων κρατικών οργάνων.

Όπως έχει αναπτυχθεί αναλυτικά από τη συνταγματική επιστήμη<sup>127</sup>, τα αντίβαρα απέναντι στην κυβερνητική και ιδίως την πρωθυπουργική εξουσία μπορεί να είναι ήπια ή δραστικά, αναλόγως αν λειτουργούν παραινετικά, αν αποσκοπούν στη συναίνεση των θεσμικών παικτών ή αν οδηγούν ενδεχομένως στη μεταβολή πολιτικής. Επίσης μπορεί να παρεμβαίνουν προληπτικά ή κατασταλτικά και τυπικά ή άτυπα. Λειτουργούν επίσης είτε οριζόντια, σε επίπεδο κεντρικού κράτους, είτε κάθετα, δηλαδή σε σχέση με τη δράση κράτους και κοινωνίας, κεντρικού κράτους και αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ή κράτους και υπερεθνικών κέντρων εξουσίας.

Η διάρθρωση των σχέσεων των άμεσων κρατικών οργάνων μεταξύ τους, με τα άλλα κρατικά όργανα, με υπερεθνικά αντίβαρα και με την κοινωνία έχει διαρρυθμιστεί σε επίπεδο πρωταρχικών αποφάσεων και αποτυπώνεται ήδη σε μη αναθεωρήσιμες συνταγματικές διατάξεις, όπως οι θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, καθώς και στις δι-

εθνείς και ενωσιακές δεσμεύσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε διεθνείς οργανισμούς. Ωστόσο παραμένουν ανοιχτά αρκετά πεδία παρέμβασης του συνταγματικού νομοθέτη στο πλαίσιο της αναθεώρησης, προκειμένου να αμβλυνθεί η πρωθυπουργική παντοκρατορία.

Η σημαντικότερη τομή ως προς την κατοχύρωση θεσμικών αντίβαρων απέναντι στην παντοκρατορία του πρωθυπουργού δεν αφορά, ωστόσο, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων των άλλων άμεσων κρατικών οργάνων, αλλά τη μετάβαση από το συγκεντρωτικό κράτος, που υπό τον μανδύα του «επιτελικού κράτους» στην πραγματικότητα παρεμβαίνει κεντρικά σε όλα τα επίπεδα άσκησης δημόσιων πολιτικών, στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, δηλαδή στην εκ νέου οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων και στη διασφάλιση των συστημικών σχέσεων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων του κράτους, όπου ως κράτος νοούνται και οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο λεγόμενο «κέντρο διακυβέρνησης», το οποίο έχει οργανωθεί ως πανοπτικός μηχανισμός υποστήριξης του πρωθυπουργού, δεν ασκεί στην πράξη μια επιτελική λειτουργία, αλλά συνεπάγεται την οικειοποίηση από τον πρωθυπουργό αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε να ασκούνται από άλλα κρατικά όργανα ή σε άλλα επίπεδα της πολιτείας, ιδίως στο επίπεδο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι, συνεπώς, επιβεβλημένο να αναθεωρηθούν τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος προκειμένου, πρώτον, να αποκατασταθεί η ενότητα του διοικητικού συστήματος κατοχυρώνοντας σαφώς την τοπική αυτοδιοίκηση ως αναπόσπαστο επίπεδο του κράτους και, δεύτερον, να προβλεφθούν



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

πρόσφορα κριτήρια για την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>128</sup>.

Στην κατεύθυνση αυτή πρέπει ιδίως να αναγνωριστεί στο Σύνταγμα η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως αυτοτελούς συνιστώσας του κράτους, να θεσπιστεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μηχανισμός ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων του κράτους, να προβλεφθεί ρητά η αρχή της εγγύτητας, δηλαδή η άσκηση των διαφόρων δημόσιων πολιτικών να ανατίθεται στις αρχές που είναι πλησιέστερες στους πολίτες, να κατοχυρωθεί η κανονιστική αυτονομία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την προσαρμογή των ρυθμίσεων στις τοπικές συνθήκες και να θεσμοθετηθεί η δυνατότητα δημιουργίας ενός αυτόνομου φορολογικού μηχανισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>129</sup>. Η μετάβαση από το πλέον συγκεντρωτικό κράτος της Ευρώπης στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να αποτελέσει το ισχυρότερο αντιστάθμισμα στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες.

## Ερώτημα 18

### **Πρέπει να αλλάξει ο τρόπος εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας;**

ΜΕΤΑ ΤΗ ΜΕΤΑΒΟΛΗ ΤΟΥ ΡΟΛΟΥ του Προέδρου της Δημοκρατίας στην αναθεώρηση του 1986 το κομματικό παιχνίδι με την προεδρική εκλογή έχει πλέον περιορισμένη σημασία, μια που αυτός στερείται ουσιωδών αρμοδιοτήτων. Αντίθετα, σύμφωνα με τις προϊσχύουσες συνταγματικές διατάξεις το αίτημα της συναίνεσης στο πρόσωπο του Προέδρου εμφανιζόταν δικαιολογημένο ενόψει των υπερεξουσιών που διέθετε. Παρ' όλα αυτά, οι ρυθμιστικές του αρμοδιότητες και η προοπτική διεύρυνσης των εξουσιών του επιτάσσουν την επανεξέταση του τρόπου εκλογής του.

Μετά την αναθεώρηση του 1986 η διαδικασία εκλογής Προέδρου υπό την απειλή της πρόωρης διάλυσης της Βουλής όχι μόνο δεν δικαιολογούνταν επαρκώς από το θεσμικό καθεστώς και τις αρμοδιότητές του, αλλά λειτουργούσε ως μηχανισμός που δεν εξυπηρετούσε την επιδίωξη πραγματικής και γνήσιας συναίνεσης, εξωθώντας μάλλον προς την πολιτική σύγκρουση. Υπό αυτό το πρίσμα, η διαδικασία της προεδρικής εκλογής άπτεται μεν του θεσμικού ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά συναρμόζεται πρωτίστως με τη συνολική λειτουργία του πολιτεύματος.

Μετά την αναθεώρηση του 2019 ο Πρόεδρος της Δημοκρα-

τίας εκλέγεται από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία, που αν δεν επιτευχθεί ύστερα από τρεις ψηφοφορίες μετατρέπεται σε απόλυτη και τελικά σε σχετική πλειοψηφία. Σύμφωνα με την κριτική που ασκήθηκε, έτσι αποδυναμώνεται η συμβολική ισχύς του θεσμού, ενισχύοντας την προοπτική της μονοκομματικής στήριξης του Προέδρου της Δημοκρατίας και επιτείνοντας τον πλειοψηφικό και πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος. Η κριτική αυτή δεν είναι άστοχη. Ωστόσο η ισχύουσα διαδικασία εμφανίζεται ως λιγότερο συγκρουσιακή ή δυσλειτουργική σε σύγκριση προς την προϊσχύουσα διαδικασία εκλογής.

Η συνταγματική πρόβλεψη της διάλυσης της Βουλής σε περίπτωση μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το άρθρο 32 παρ. 4 Συντ. πριν από την αναθεώρηση του 2019 εγκυμονούσε πολλούς κινδύνους εργαλειακής χρήσης της επίμαχης διαδικασίας, με γνώμονα κομματικές σκοπιμότητες και εκλογικές στρατηγικές. Η συνταγματική διαρρύθμιση της εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας αποσκοπούσε και συνεχίζει να αποσκοπεί *prima facie* στην επίτευξη της ευρύτερης δυνατής κοινοβουλευτικής συναίνεσης στο πρόσωπό του, ιδίως ενόψει του χαρακτηρισμού του ως ρυθμιστή του πολιτεύματος. Το αυξημένο κύρος του Προέδρου της Δημοκρατίας, ως προϋπόθεση για την πραγμάτωση της ρυθμιστικής του λειτουργίας, συναρτάται και με τη διαδικασία εκλογής του. Οι αυξημένες πλειοψηφίες που απαιτούνται σε πρώτη φάση για την ανάδειξή του αποσκοπούν στην εκλογή προσώπων με υπερκομματική αναγνώριση<sup>130</sup>.

Όμως η απειλή πρόωρης διάλυσης της Βουλής σε περίπτωση που δεν επιτυγχάνονταν κοινοβουλευτική συναίνεση μπορούσε να τελεσφορήσει μόνο σε δύο περιπτώσεις:

Είτε αν τα κόμματα και οι βουλευτές της αντιπολίτευσης δεν έκριναν προς το συμφέρον τους τη διεξαγωγή πρόωγων εκλογών στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία, είτε αν η κυβερνώσα πλειοψηφία διέθετε τον απαιτούμενο αριθμό ψήφων για την προεδρική εκλογή, γεγονός που ασφαλώς εξαρτάται και από το εκλογικό σύστημα που ίσχυε στις προηγούμενες εκλογές. Και στις δυο αυτές περιπτώσεις, η ratio της ευρείας συναίνεσης δεν μπορούσε να εξυπηρετηθεί· και η επίτευξη του υπερκομματικού χαρακτήρα του Προέδρου της Δημοκρατίας εμφανιζόταν ως αποτέλεσμα μάλλον της πολιτικής συγκυρίας, των κομματικών συσχετισμών και της εκλογικής στρατηγικής των πολιτικών κομμάτων, παρά ως γνήσια συμφωνία στο πλαίσιο της φυσιογνωμίας του προεδρικού θεσμού<sup>131</sup>.

Ωστόσο και η πρόταση που υποβλήθηκε από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία του ΣΥΡΙΖΑ το 2018 για την αναθεώρηση του άρθρου 32 παρ. 4 του Συντάγματος οδηγούσε ενδεχομένως σε μια συγκρουσιακή διαδικασία, αφού προέβλεπε ότι σε περίπτωση αποτυχίας της εκλογής Προέδρου με την αυξημένη πλειοψηφία των 3/5 οι ψηφοφορίες θα επαναλαμβάνονταν ανά μήνα και, αν δεν συγκεντρώνονταν η απαιτούμενη πλειοψηφία μέχρι τη συμπλήρωση εξαμήνου από την έναρξη της διαδικασίας εκλογής, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας θα εκλεγόταν με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία από το εκλογικό σώμα, με υποψηφίους τους πλειοψηφήσαντες στην έβδομη και τελευταία ψηφοφορία. Ωστόσο η άμεση εκλογή ασφαλώς δεν θα προωθούσε τη συναίνεση, αλλά την πόλωση και τη σύγκρουση.

Σημειωτέον ότι η πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ συνοδευόταν, ορθώς, από πρόταση αναθεώρησης του άρθρου 30 παρ. 1 Συντ.,

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

που προβλέπει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή, όμως η πρόταση αυτή έλαβε τελικά στην ψηφοφορία που πραγματοποιήθηκε στην προτεινόμενη Βουλή, στις 14.2.2019, μόλις 148 ψήφους και έτσι η άμεση προεδρική εκλογή απορρίφθηκε ήδη στην πρώτη φάση της αναθεώρησης. Εξάλλου, η άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια τη δημιουργία ενός ισχυρού αντίπαλου πόλου προς την εκάστοτε Κυβέρνηση, με άδηλες συνέπειες τόσο για τη λειτουργία του πολιτικού συστήματος όσο και για την επιτέλεση του ενοποιητικού του ρόλου.

Η πρόταση για υιοθέτηση της άμεσης εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν συναρμόζεται ούτε με τις συγκεκριμένες αρμοδιότητές του στο πλαίσιο ενός εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος, ούτε με τη στρατηγική κατεύθυνση της μετάβασης σε ένα πολιτικό σύστημα με λιγότερα συγκρουσιακά στοιχεία και με ενίσχυση των συναινετικών του χαρακτηριστικών, ούτε όμως και με την επιδίωξη να εκλέγονται πρόσωπα με ενωτική φυσιογνωμία που θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην εκτόνωση ακραίων κομματικών συγκρούσεων σε δύσκολες πολιτικές ή θεσμικές περιστάσεις. Επιπλέον, η άμεση προεδρική εκλογή ενδέχεται να προκαλέσει μια λανθάνουσα διολίσθηση προς το ημιπροεδρικό σύστημα διακυβέρνησης<sup>132</sup>. Τα προηγούμενα ισχύουν ιδίως αν η άμεση εκλογή συνοδευθεί από την ουσιώδη ενδυνάμωση των προεδρικών αρμοδιοτήτων.

Μια εναλλακτική πρόταση είναι να ανατεθεί η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας σε ένα μεικτό εκλεκτορικό σώμα, συγκροτούμενο από τους βουλευτές και ισάριθμους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης<sup>133</sup>. Μια διαφορετι-

κή πρόταση είναι να προβλέπεται για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας η επίτευξη αυξημένης πλειοψηφίας των 2/3 του όλου αριθμού των βουλευτών και, αν αυτή δεν επιτευχθεί, αυξημένης πλειοψηφίας των 3/5, σε επαναλαμβανόμενες αν χρειαστεί ψηφοφορίες, ώστε να αποφευχθεί η πρόκληση πρόωρων εκλογών για συγκυριακούς λόγους κομματικής σκοπιμότητας και, επιπλέον, να διασφαλιστεί η συναινετική εκλογή ενός υπερκομματικού Προέδρου της Δημοκρατίας.

Αυτός ο τρόπος προεδρικής εκλογής παρουσιάζει ένα προφανές μειονέκτημα: Το ενδεχόμενο μιας ατελέσφορης, ατέρμονης και αδιέξοδης επανάληψης ψηφοφοριών χωρίς να επιτυγχάνεται η απαιτούμενη πλειοψηφία. Μια τέτοια εξέλιξη δεν θα πρέπει να θεωρείται πιθανή σε μια πολιτεία με ώριμο πολιτικό και συνταγματικό πολιτισμό. Δεν θα ήταν πάντως απίθανο η ελληνική πολιτική τάξη να οδηγηθεί σε τέτοιου τύπου θεσμικά αδιέξοδα και πολιτειακές εκπτώσεις, όπως αποδεικνύει η επαναλαμβανόμενη αδυναμία συναίνεσης για την εκλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Αυτό θα επέσυρε ίσως κάποιον πολιτικό κόστος για τους κομματικούς σχηματισμούς που θα αναλάμβαναν την ευθύνη μιας αδιέξοδης διαδικασίας. Ο δικομματισμός της πριν από την κρίση εποχής, αλλά και ο πολωμένος και ασύμμετρος πολυκομματισμός που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικό σύστημα μετά τον μετασχηματισμό του κομματικού συστήματος το 2012, σε συνάρτηση με τη συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, δεν συγκροτούν το κατάλληλο πολιτικό-κομματικό περιβάλλον για την υιοθέτηση μιας τέτοιας εναλλακτικής ρύθμισης<sup>134</sup>.

Έχει ωριμάσει επαρκώς η πολιτική τάξη και το πολιτικό μας σύστημα ώστε να μπορούν να επιτευχθούν ευρύτερες

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

συναινέσεις κατά την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας χωρίς την απειλή, ή σε κάποιες πολιτικές συγκυρίες την ευκαιρία, των πρόωρων εκλογών; Για να επιλεγεί η βέλτιστη διαδικασία προεδρικής εκλογής προϋπόθεση είναι να απαντηθεί το ερώτημα αυτό. Αν δεχθούμε ότι η πολιτική τάξη είναι ικανή να αρθεί στο ύψος των περιστάσεων που επιτάσσεται για την προεδρική εκλογή, τότε η λύση των επαναλαμβανόμενων ψηφοφοριών μέχρι την επίτευξη πλειοψηφίας τουλάχιστον των 3/5 του συνόλου των βουλευτών αποτελεί την ορθότερη επιλογή.

Τέλος, αναγκαίο είναι να ρυθμιστεί στην αναθεώρηση ρητά ένα ζήτημα που προκάλεσε πολιτική σύγκρουση το 1985 και ταλάνισε επί μακρόν τη συνταγματική επιστήμη, δηλαδή η αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας, αποσαφηνίζοντας με ερμηνευτική δήλωση ότι κατά την αναπλήρωσή του από τον Πρόεδρο της Βουλής ο τελευταίος δεν στερείται τη βουλευτική ιδιότητα, αλλά δεδομένου ότι λειτουργεί καθ' υποκατάσταση οργάνου δικαιούται να μετάσχει στη διαδικασία της προεδρικής εκλογής<sup>135</sup>.

## Ερώτημα 19

### **Είναι σκόπιμο να ενισχυθούν οι αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας;**

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΟΥ 1975 ΠΡΙΝ από την αναθεώρηση του 1986 απένειμε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ευρείες αρμοδιότητες με ρυθμιστικό περιεχόμενο, υπό την έννοια ότι η άσκησή τους δεν υπαγορευόταν από την προηγούμενη απόφαση άλλων άμεσων οργάνων του κράτους, αλλά κατέλειπε στον ίδιο σημαντικό πεδίο εναλλακτικών επιλογών. Με την αναθεώρηση του 1986 οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας συρρικνώθηκαν, μεταβάλλοντας συνολικά τον θεσμικό του ρόλο. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι στερείται πλήρως πεδίων ανεξάρτητης παρέμβασης στη λειτουργία του πολιτεύματος ούτε ότι διαθέτει απλώς τη δυνατότητα να ενεργεί κατά τρόπο δεσμευμένο ή καθοριζόμενο από τις αποφάσεις άλλων οργάνων.

Οι σημαντικότερες από τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου συνίστανται, πρώτον, στη συμμετοχή του στην προσπάθεια σχηματισμού βιώσιμης Κυβέρνησης με τη σύγκληση των αρχηγών των κομμάτων μετά την αποτυχία της διαδικασίας των διερευνητικών εντολών και, σε περίπτωση αποτυχίας αυτής της προσπάθειας, στον σχηματισμό οικουμενικής ή υπηρεσιακής Κυβέρνησης για τη διενέργεια εκλογών σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 3 Συντ. και, δεύτε-



ρον, στη δυνατότητα που προβλέπεται στο άρθρο 41 παρ. 1 Συντ. να διαλύσει τη Βουλή λόγω έλλειψης κυβερνητικής σταθερότητας, αν έχει προηγηθεί καταψήφιση ή παραίτηση δύο Κυβερνήσεων<sup>136</sup>.

Επίμαχο ζήτημα είναι αν με τον όρο «ρυθμιστής του πολιτεύματος» νοείται κάτι πέρα από τις συγκεκριμένες ρυθμιστικές αρμοδιότητες. Η αναγόρευση του Προέδρου της Δημοκρατίας σε ρυθμιστή του πολιτεύματος δεν θα ήταν ορθό να παραμείνει θεσμικά αναξιοποίητη, ούτε όμως και να θεωρηθεί γενική αρμοδιότητα παρέμβασης στη λειτουργία του πολιτεύματος. Το κύρος του Προέδρου της Δημοκρατίας του επιτρέπει, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις θεσμικών ή πολιτικών κρίσεων, να συμπράττει στην επίτευξη συναινετικών λύσεων και στην αναζήτηση θεσμικών διεξόδων. Αυτό δεν αποτελεί μια επιπλέον συνταγματική αρμοδιότητα, αλλά μια πολιτική δυνατότητα που απορρέει από το αυξημένο κύρος που του αναγνωρίζει το Σύνταγμα. Πρόκειται για τη θεσμική λειτουργία του Προέδρου της Δημοκρατίας που, ανάλογα με τη διακύμανση της πολιτικής συγκυρίας και τους συσχετισμούς των πολιτικών δυνάμεων, εκφράζεται με την αξιοποίηση του αυξημένου κύρους του και με τη δυνατότητα ρυθμιστικής παρέμβασης προκειμένου να διευκολυνθεί η αυτορρύθμιση του κομματικού συστήματος και η λειτουργία το πολιτεύματος<sup>137</sup>.

Αρκούν όμως οι προηγούμενες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας για να τον καταστήσουν θεσμικό αντιστάθμισμα απέναντι στον κυριαρχικό ρόλο του πρωθυπουργού; Κατά τον Αριστόβουλο Μάνεση η συνταγματική επιστήμη οφείλει να επικρίνει «την επιτήδεια έμμεση μεταφορά των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας στον πρωθυπουρ-

γό και τον εντεύθεν κίνδυνο να καταστεί αυτός, με τη σειρά του, εξουσιαστής του πολιτεύματος»<sup>138</sup>. Βέβαια η δημοκρατική νομιμοποίηση του πρωθυπουργού είναι σαφώς ευρύτερη από αυτήν του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι θα ήταν άστοχος ο εμπλουτισμός των αρμοδιοτήτων του, τουλάχιστον σε τρία πεδία:

Κατ' αρχάς, στην περίπτωση που η Κυβέρνηση προτείνει κατά το άρθρο 41 παρ. 2 Συντ. τη διάλυση της Βουλής για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας, να προβλεφθεί η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να υπεισέρχεται σε ουσιαστικό έλεγχο αν το επίμαχο εθνικό θέμα πράγματι επιτάσσει την ανανέωση της λαϊκής εντολής, ώστε να αποφευχθεί η πάγια πρακτική της πρόωρης διάλυσης της Βουλής με προσχηματική επίκληση εθνικών θεμάτων, που υποκρύπτει την πρόθεση της Κυβέρνησης να προκαλέσει εκλογές τις οποίες η ίδια θα διενεργήσει.

Επίσης, σκόπιμη είναι η επαναφορά της αρμοδιότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας να απευθύνει διαγγέλματα σε εξαιρετικές περιστάσεις, κατά το άρθρο 44 παρ. 3 Συντ., ύστερα από απλή ενημέρωση της Κυβέρνησης και όχι κατόπιν σύμφωνης γνώμης του πρωθυπουργού. Επιπλέον, ιδιαίτερη σημασία παρουσιάζει η εμπλοκή του Προέδρου της Δημοκρατίας πέρα από τον τυπικό έλεγχο της διαδικασίας ψήφισης των νόμων και στον ουσιαστικό έλεγχο συνταγματικότητας, αφενός αποσαφηνίζοντας την εριζόμενη αυτή προεδρική αρμοδιότητα και αφετέρου προβλέποντας τη δυνατότητα όχι μόνο αναπομπής του νόμου κατά το άρθρο 42 παρ. 1 Συντ., αλλά υπό συγκεκριμένους όρους και παραπομπής του ζητήματος στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο ή σε ένα Συνταγματικό

Δικαστήριο<sup>139</sup>. Οι προηγούμενες αρμοδιότητες, χωρίς να αλλοιώνουν τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος ή να επαναφέρουν τις προεδρικές υπερεξουσίες που ίσχυαν πριν από την αναθεώρηση του 1986, θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην άμβλυνση της πρωθυπουργικής μονοκρατορίας.

Άλλες αρμοδιότητες που έχει προταθεί να ανατεθούν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας είναι, πρώτον, να αποκτήσει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία προκήρυξης δημοψηφίσματος, ελέγχοντας αν πληρούνται οι συνταγματικές προϋποθέσεις για τη διεξαγωγή του<sup>140</sup>, δεύτερον να αναγνωριστεί ρητά η αρμοδιότητά του να αρνείται την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αν κρίνει ότι δεν συντρέχουν έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης<sup>141</sup> και, τρίτον, να προβλεφθεί στο Σύνταγμα η αρμοδιότητά του να συγκαλεί τους πολιτικούς αρχηγούς υπό την προεδρία του για να διαβουλευθούν όταν ανακύπτουν κρίσιμα θεσμικά και πολιτικά ζητήματα. Επιπλέον, σκόπιμο είναι να αποκτήσει μεγαλύτερη ευελιξία και ουσιαστικότερο ρόλο κατά τη διαδικασία ανάδειξης της Κυβέρνησης, η οποία σήμερα ρυθμίζεται με ασφυκτικές προθεσμίες και ανελαστικά βήματα<sup>142</sup>.

Έχει προταθεί επίσης η συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων<sup>143</sup> και των μελών των ανεξάρτητων αρχών<sup>144</sup>. Κατά την άποψη αυτή, η αρμοδιότητα θα αφορούσε την τελική επιλογή από την πλευρά του εκείνων των προσώπων που θα είχαν προτείνει αφενός τα μέλη των ανωτάτων δικαστηρίων ή το Υπουργικό Συμβούλιο ως προς τους Προέδρους και Αντιπροέδρους των ανωτάτων δικαστηρίων<sup>145</sup> και, αφετέρου, η Βουλή ως προς τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών. Είναι αμφίβολο, ωστόσο, αν η πρόταση αυτή θα

αποδεικνυόταν επωφελής για τον θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας, αφού η ανάμιξη του στην επιλογή προσώπων, ιδίως τυχόν διαφωνία του με τον ορισμό προσώπων προτεινόμενων από τη Βουλή ή τα ανώτατα δικαστήρια, θα ενέπλεκε τον Πρόεδρο σε μια αντιπαράθεση ανάρμοστη προς την υπερκομματική φυσιογνωμία του και την εξισορροπητική του λειτουργία.

Είναι διατεθειμένος ο εκάστοτε πρωθυπουργός και η κοινοβουλευτική πλειοψηφία που τον στηρίζει να απεμπολήσουν το υπάρχον «μονοπώλιο» της πολιτικής εξουσίας, ενισχύοντας τη θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας; Η απάντηση είναι καταφατική, υπό την προϋπόθεση ότι ο πρωθυπουργός θα λάβει υπόψη ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν αφορά μόνο το εγγύς μέλλον, κατά το οποίο θα βρίσκεται στο συγκεκριμένο αξίωμα, αλλά τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού σε βάθος χρόνου.

Ανασταλτικό παράγοντα για την άσκηση των προεδρικών αρμοδιοτήτων, ιδίως εκείνων που θέτουν βέτο σε κυβερνητικές επιλογές, θα μπορούσε ενδεχομένως να αποτελέσει η προσδοκία του Προέδρου της Δημοκρατίας να επανεκλεγεί, η οποία θα είχε συνέπεια να ασκεί τις αρμοδιότητές του με τρόπο ώστε να μην «δυσανεστήσει» την κυβερνητική πλειοψηφία. Η θεσμική απάντηση στο πρόβλημα αυτό είναι να προβλεφθεί η εκλογή του για μία και μόνη θητεία, αυξάνοντας τη διάρκειά της από πενταετή σε εξαετή.

## Ερώτημα 20

### Πώς πρέπει να αναδεικνύεται ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση;

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΔΕΙΞΗΣ ΤΟΥ πρωθυπουργού έχει αποσολήσει σοβαρά τον επιστημονικό διάλογο και η τροποποίησή της έχει προταθεί επανειλημμένα σε προηγούμενα αναθεωρητικά εγχειρήματα. Τέσσερα είναι τα κυριότερα ζητήματα που τίθενται: Πρώτον, πόσες διερευνητικές εντολές είναι αναγκαίες, πόσος χρόνος απαιτείται για την ολοκλήρωση της διαδικασίας και ποιος πρέπει να είναι ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας. Δεύτερον, με ποιο τρόπο πρέπει να παρέχεται και να αίρεται η εμπιστοσύνη της Βουλής προς την Κυβέρνηση. Τρίτον, αν ο πρωθυπουργός πρέπει υποχρεωτικά να έχει την ιδιότητα του βουλευτή. Τέταρτον, πότε και πώς πρέπει να σχηματίζεται υπηρεσιακή Κυβέρνηση.

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου πρέπει να εκφράζεται προς το πρόσωπο του πρωθυπουργού ήδη κατά το στάδιο του διορισμού του. Στα μονιστικά και εκλογικευμένα κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως το ελληνικό, ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι αυστηρά οριοθετημένος, αποκλείοντας την ουσιαστική εμπλοκή του στην επιλογή του πρωθυπουργού<sup>146</sup>. Αντίθετα, στο γνήσιο ή αυθεντικό κοινοβουλευτικό σύστημα, το οποίο εφαρμόστηκε στα πρώιμα στάδια εμφάνισής του, η Κυβέρ-

νηση εξαρτάται ταυτόχρονα από την εμπιστοσύνη της Βουλής και του αρχηγού του κράτους. Πρόκειται για το λεγόμενο «ορλεανικό σύστημα» ή «ορλεανισμό», από την ιστορική περίοδο της θητείας του Δούκα της Ορλεάνης ως αρχηγού του γαλλικού κράτους (1830-1848), που επανήλθε στη σύγχρονη επιστημονική συζήτηση μετά το 1958 με αφορμή την καθιέρωση του ημιπροεδρικού συστήματος στη Γαλλία της Πέμπτης Δημοκρατίας<sup>147</sup>.

Η εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση κατά το στάδιο του διορισμού του πρωθυπουργού προκύπτει είτε έμμεσα, με γνώμονα την κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων, είτε άμεσα με την εκλογή του από το Κοινοβούλιο. Στην πρώτη περίπτωση η δεδηλωμένη εμπιστοσύνη συνήθως επιβεβαιώνεται μετά τον διορισμό της νέας Κυβέρνησης με την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς αυτήν (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία). Αντιθέτως, όταν υιοθετείται η εκδοχή της εικαζόμενης εμπιστοσύνης της Βουλής αυτή η επιβεβαίωση δεν προβλέπεται, θεωρούμενη περιττή (Αγγλία, Νορβηγία). Και στις δυο εκδοχές η κοινοβουλευτική πλειοψηφία έχει τη δυνατότητα να άρει την εμπιστοσύνη της, οδηγώντας έτσι στην απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της<sup>148</sup>. Η άρση της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την Κυβέρνηση σε ορισμένες συνταγματικές τάξεις (Γερμανία, Βέλγιο) πρέπει να συνοδεύεται από την εκλογή νέου Πρωθυπουργού (εποικοδομητική πρόταση δυσπιστίας), ενισχύοντας την κυβερνητική σταθερότητα.

Στο εκλογικευμένο ή οριοθετημένο κοινοβουλευτικό σύστημα, ως έκφανση του μονιστικού κοινοβουλευτικού συστήματος, εντάσσονται τα κοινοβουλευτικά συστήματα που χαρακτηρίζονται από εξαντλητική συνταγματική τυποποίηση των

διαδικασιών διορισμού, παύσης και ελέγχου της Κυβέρνησης, αποσκοπώντας ταυτόχρονα στην κυβερνητική σταθερότητα. Η αναλυτική διαρρύθμιση της σχέσης της Κυβέρνησης με τη Βουλή και τον αρχηγό του κράτους κατατείνει ιδίως στην αυστηρή οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων τους και στην αποτροπή κυβερνητικής αστάθειας και συνταγματικών κρίσεων. Τα κυριότερα πεδία συνταγματικής ρύθμισης στο εκλογικευμένο κοινοβουλευτικό σύστημα αποτελούν η διαδικασία διορισμού της Κυβέρνησης, η διαδικασία παροχής ψήφου εμπιστοσύνης και οι προϋποθέσεις υποβολής και ευόδωσης της πρότασης δυσπιστίας<sup>149</sup>. Το κοινοβουλευτικό σύστημα στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται ως εκλογικευμένο, δεδομένου ότι τόσο ο σχηματισμός Κυβέρνησης όσο και η διάλυση της Βουλής ρυθμίζονται στο Σύνταγμα κατά τρόπο λεπτομερειακό και αυστηρό.

Σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος, στην περίπτωση που ένα κόμμα διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει πρωθυπουργό τον αρχηγό του. Με πρόταση του πρωθυπουργού διορίζει και παύει τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης και τους υφυπουργούς. Πρόκειται για την εκδοχή της μονοκομματικής Κυβέρνησης, που διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών και αντιδιαστέλλεται από τις Κυβερνήσεις συνασπισμού.

Στο άρθρο 37 παρ. 2 εδ. β' και παρ. 3 του Συντάγματος ρυθμίζεται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών για τη διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού Κυβέρνησης σε περίπτωση που κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Πρόκειται για την εκδοχή στην οποία επιδιώκεται ο σχηματισμός Κυβέρνησης συνασπισμού ή Κυβέρνησης μειοψηφίας. Και στην περίπτωση αυτή

η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι δέσμια, αφού υποχρεούται να παράσχει την εντολή στον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει τη σχετική πλειοψηφία των εδρών, προκειμένου αυτός να πραγματοποιήσει πολιτικές διαβουλεύσεις με τα άλλα κόμματα και να διαπιστωθεί αν μπορεί να σχηματιστεί βιώσιμη Κυβέρνηση που να απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής. Στην περίπτωση αυτή προϋπόθεση για τη χορήγηση της εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης δεν αποτελεί η διαπίστωση της στήριξης της Κυβέρνησης από την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά αρκεί η «δεδηλωμένη» στήριξη της σχετικής πλειοψηφίας σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 6 του Συντάγματος, δηλαδή τουλάχιστον 120 ψήφοι.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, στα οποία ανήκει και το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης, η ανάδειξη του πρωθυπουργού, ο οποίος προτείνει τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης, αποτελεί μια εξαιρετικά σημαντική θεσμική και πολιτική στιγμή, αφού μέσω αυτής διασφαλίζεται η νομιμοποίηση των κυβερνήσεων<sup>150</sup>. Όταν το 1986 τροποποιήθηκε η διαδικασία ανάδειξης του πρωθυπουργού, η Γενική Εισηγήτρια της μειοψηφίας Άννα Ψαρούδα-Μπενάκη είχε διατυπώσει τη διαφωνία της λέγοντας ότι «καθιερώνεται εδώ μια συνταγματική δικονομία για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η οποία τον καθιστά περίπου, για να το πω κάπως παραστατικά, μια τηλεκατευθυνόμενη μαριονέτα. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει καμία επιλογή, καμία διακριτική ευχέρεια. Ανοίγει το άρθρο και πατάει κουμπιά!»<sup>151</sup>. Κριτική άσκηση, επίσης, στον αριθμό των διερευνητικών εντολών: «Το να δοθεί διερευνητική εντολή και στο τρίτο κόμμα, πέρα από λόγους prestige θα έλεγα, δεν εξυπηρετεί καμία άλλη πρακτική χρη-



σιμότητα»<sup>152</sup>. Πράγματι, αφού μετά την αποτυχία των διερευνητικών εντολών ακολουθεί η σύσκεψη των πολιτικών αρχηγών, τους οποίους καλεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα τριήμερα των διερευνητικών εντολών μετατρέπονται σε ένα επικοινωνιακό παίγνιο<sup>153</sup>.

Με βάση τις προηγούμενες παρατηρήσεις και την εμπειρία από την εφαρμογή της σχετικής διαδικασίας επί τέσσερις δεκαετίες, σκόπιμο είναι κατ' αρχάς να μειωθούν οι διερευνητικές εντολές από τρεις σε δύο, αυξάνοντας όμως ταυτόχρονα τη διάρκεια καθεμίας από τρεις σε έξι μέρες, εφόσον ο εντολοδόχος τους ζητήσει τις επιπλέον τρεις ημέρες από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και δεν προκύπτει σαφώς από τις πολιτικές εξελίξεις ότι η έκβαση των διαπραγματεύσεων θα είναι αλυσιτελής. Επίσης, σκόπιμο είναι να δοθεί περισσότερο χρόνος στη φάση των διαβουλεύσεων μεταξύ των πολιτικών κομμάτων με τη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας, προκειμένου να εξαντληθούν οι πιθανότητες σχηματισμού Κυβέρνησης συνασπισμού. Η διαδικασία σχηματισμού Κυβέρνησης επαφίεται ιδίως στην αυτορρυθμιστική ικανότητα του κοιμματικού συστήματος, που ενίοτε δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσα σε ασφυκτικό χρονικό πλαίσιο.

Σύμφωνα με την ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εμφανίζεται να διαθέτει περιορισμένα χρονικά περιθώρια πριν από τον διορισμό εκλογικής Κυβέρνησης για τη διενέργεια νέων εκλογών. Αν περιληφθεί στο Σύνταγμα η ρητή πρόβλεψη ότι ο χρόνος αυτών των διαβουλεύσεων μπορεί να διαρκέσει μέχρι είκοσι ημέρες, κατά την κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας, θα οριοθετηθεί η αρμοδιότητά του υποδεικνύοντας ταυτόχρονα ότι οι πρωτοβουλίες που θα αναλάβει δεν είναι τυπικές-διεκπεραιωτικές αλλά θεσμικά

ουσιαστικές και πολιτικά δημιουργικές. Αυτός ο χρόνος θα επιτρέψει, επίσης, τη σύγκληση της νέας Βουλής και τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με παρόντες τους βουλευτές, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει την τελική έκβαση. Έτσι, χωρίς να ακολουθείται το παράδειγμα κρατών όπου για τον σχηματισμό Κυβέρνησης συνεργασίας μπορεί να απαιτηθούν μήνες (Γερμανία) ή και πάνω από έτος (Βέλγιο), διασφαλίζεται επαρκής χρόνος ώστε να καταρτιστούν οι προγραμματικές συμφωνίες των κυβερνήσεων συνασπισμού και να αποτραπούν οι νέες εκλογές<sup>154</sup>.

Ένα διαφορετικό μοντέλο ανάδειξης του πρωθυπουργού αποτελεί η εκλογή του από τη Βουλή, μετά από πρόταση του Προέδρου της Δημοκρατίας, όπως προβλέπεται στη Γερμανία, την Ισπανία και τη Φινλανδία, ενισχύοντας έτσι τη νομιμοποίησή του. Συνήθως σε αυτή την περίπτωση η εκλογή του πρωθυπουργού συνδυάζεται με τη λεγόμενη εποικοδομητική ψήφο δυσπιστίας, που σημαίνει ότι η πρόταση δυσπιστίας συνοδεύεται υποχρεωτικά από την υπόδειξη συγκεκριμένου υποψήφιου πρωθυπουργού, ο οποίος πρέπει να εκλεγεί από την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών.

Ωστόσο, κατ' αυτό τον τρόπο είναι προφανές ότι η ευδοκίμηση της πρότασης δυσπιστίας καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη, εκλογικεύοντας σε ακραίο βαθμό το κοινοβουλευτικό σύστημα. Όπως έχει επιβεβαιωθεί από την κοινοβουλευτική πρακτική κατά τη διάρκεια της Μεταπολίτευσης, ποτέ δεν ευδοκίμησε μέχρι σήμερα πρόταση δυσπιστίας κατά της Κυβέρνησης. Άρα η περαιτέρω αυστηροποίηση της διαδικασίας κρίνεται περιττή. Η εποικοδομητική ψήφος ενδέχεται μάλιστα να προκαλέσει πολιτική κρίση όταν το Κοινοβούλιο αποσύρει μεν την εμπιστοσύνη του προς την Κυβέρνηση, χωρίς

όμως να μπορεί να επιτευχθεί η παροχή ψήφου εμπιστοσύνης σε άλλον υποψήφιο πρωθυπουργό.

Ως προς την ιδιότητα του πρωθυπουργού, η πρόταση που υποστηρίχθηκε να είναι υποχρεωτικά βουλευτής<sup>155</sup> έχει μια λογική που θεμελιώνεται στο αίτημα της πολιτικής του νομιμοποίησης, ωστόσο αφενός περιορίζει τη δυνατότητα σχηματισμού Κυβερνήσεων συνασπισμού, αφού συνεπάγεται ότι θα πρέπει οπωσδήποτε ο πρωθυπουργός να είναι βουλευτής ενός από τα συνεργαζόμενα κόμματα, αφετέρου δεν είναι αναγκαία στο κοινοβουλευτικό σύστημα, στο οποίο ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση εξαρτώνται και αντλούν τη νομιμοποίησή τους από τη Βουλή.

Τέλος, ως προς τις υπηρεσιακές εκλογικές Κυβερνήσεις έχει υποστηριχθεί ότι δεν είναι αναγκαίες, αλλά προκαλούν δυσλειτουργία στη διακυβέρνηση κατά το διάστημα της θητείας τους. Όμως η εναλλακτική λύση θα ήταν να διατηρηθεί επί μακρόν μια Κυβέρνηση που πλέον δεν διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ενδεχομένως μάλιστα έχει αποδοκιμαστεί από το εκλογικό σώμα. Ορθότερο είναι, συνεπώς, να διατηρηθεί ο θεσμός της υπηρεσιακής Κυβέρνησης, υιοθετώντας ωστόσο την πρόταση να μην διορίζεται πρωθυπουργός ένας από τους προέδρους των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας αλλά ο Πρόεδρος του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε υπόνοια σε σχέση με τους λόγους προτίμησης του Προέδρου που θα επιλεγεί<sup>156</sup>.

## Ερώτημα 21

### Πώς θα αποφευχθεί η εργαλειοποίηση του εκλογικού συστήματος;

Η ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ ΤΗΣ ΕΝΑΛΛΑΓΗΣ εκλογικών συστημάτων με γνώμονα το στενό κομματικό συμφέρον της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, σε ένα περιβάλλον πολωμένου ή συγκλίνοντος δικομματισμού, υπήρξε το 2001 ο δικαιολογητικός λόγος για την κατοχύρωση αυστηρών προϋποθέσεων μεταβολής του εκλογικού νόμου στο άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος<sup>157</sup>. Μαθαίνοντας από την ιστορία, ο συνταγματικός νομοθέτης έθεσε ως χρόνο έναρξης ισχύος του νέου νόμου τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός αν υπερψηφιστεί με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των βουλευτών. Έτσι επιδιώχθηκε να παύσουν οι δημοσκοπήσεις για την προεκλογική τροποποίηση του εκλογικού συστήματος να αποτελούν το βασικό κριτήριο, αποτρέποντας και τον αιφνιδιασμό της αντιπολίτευσης.

Η συνταγματική μηχανική της αντιπλειοψηφικής θεσμοθέτησης του εκλογικού συστήματος είναι απλή: Κατ' αρχάς γίνεται δεκτό ότι δεν υπάρχει ιδανικό εκλογικό σύστημα, ανεξαρτήτως πολιτικών και κομματικών συνθηκών<sup>158</sup>, άρα είναι αναγκαία η προσαρμογή του σε μεταβαλλόμενα δεδομένα. Εφόσον την αναγκαιότητα αλλαγής εκλογικού συστήματος αναγνωρίζουν ευρύτερες κοινοβουλευτικές πλειοψη-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

φίες, συμφωνώντας και στο περιεχόμενο του νέου νόμου, τότε αυτός μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ από την ερχόμενη εκλογική αναμέτρηση. Αν τέτοιες αυξημένες συναινέσεις δεν επιτευχθούν, η τροποποίηση του εκλογικού νόμου δεν μπλοκάρεται, όμως για να μην χρησιμοποιηθεί με ιδιοτελή κίνητρα από την κυβερνώσα πλειοψηφία παραπέμπεται η εφαρμογή του σε μεταγενέστερο χρόνο. Πρόκειται συνεπώς για ένα παιχνίδι εξουσίας με καθαρούς όρους, που όμως κρύβει αρκετές παγίδες, υποδεικνύοντας πάλι ότι η συνταγματική μηχανική συναρτάται με απρόβλεπτες εξωδικαικές μεταβλητές.

Η πολιτική σκηνή στην Ελλάδα, μετά την αποσυμπίρωση του εκλογικού σώματος και την αποδόμηση του προϋπάρχοντος κομματικού συστήματος στις δίδυμες εκλογές του 2012<sup>159</sup>, προσέφερε μια καλή ευκαιρία δοκιμασίας της νέας εκλογικής συνταγματικής μηχανικής. Είναι προφανές ότι η νέα δομή του κομματικού συστήματος δεν δικαιολογούσε τη ρύθμιση του εκλογικού νόμου που προβλέπει πριμοδότηση 50 εδρών για το πρώτο κόμμα. Η φαντασία του εκλογικού νομοθέτη εμφανίζεται γόνιμη, καθώς η ποικιλία των μορφών που λαμβάνουν τα εκλογικά συστήματα –αναλογικά, πλειοψηφικά ή μικτά– μοιάζει ανεξάντλητη.

Μεταξύ των ευρωπαϊκών κρατών, εκτός από την Ελλάδα μόνο στην Ιταλία το εκλογικό σύστημα υιοθετεί την ευθεία πριμοδότηση του πρώτου κόμματος αποσκοπώντας στην κυβερνητική σταθερότητα ή πάντως στη διευκόλυνση του σχηματισμού Κυβέρνησης. Όμως με την περίφημη απόφαση 1/2014 το Ιταλικό Συνταγματικό Δικαστήριο έκρινε τον εκλογικό νόμο αντισυνταγματικό. Εύλογο θα ήταν ο αριθμός των επιπλέον εδρών που λαμβάνει το πρώτο κόμμα να συναρτάται με την

εκλογική του δύναμη. Το δίλημμα ωστόσο των κομματικών ανταγωνιστών είναι απλό και η αντίδρασή τους προβλέψιμη: Όταν ένα κόμμα θεωρεί ότι το ισχύον εκλογικό σύστημα το ευνοεί, είναι αναμενόμενο ότι δεν θα συμπράξει στην αλλαγή του. Αυτό φαίνεται να επιβεβαιώνεται και στην ελληνική περίπτωση, αφού παρά την πάγια πολιτική εξαγγελία υπέρ της απλής αναλογικής ο ΣΥΡΙΖΑ δεν εμφανίστηκε το 2014 πρόθυμος να συμφωνήσει στην κατάργηση της πριμοδότησης των 50 εδρών πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών.

Αυτό σημαίνει ότι η συνταγματική μηχανική της εκλογικής μεταβολής είναι ελαττωματική; Μήπως συντρέχει κίνδυνος να παγιωθεί ένα εκλογικό σύστημα αναχρονιστικό, ύστερα από τον μετασχηματισμό του κομματικού συστήματος; Θα ήταν ενδεχομένως προτιμότερο να έχει η πλειοψηφία τη δυνατότητα να μεταβάλλει κατά το δοκούν τον εκλογικό νόμο; Παραμένει βαρύνουσα η ιστορική εμπειρία των τριπλών εκλογών της περιόδου 1989-90, όταν παρά τα υψηλότερα ποσοστά του πρώτου κόμματος η προηγούμενη Κυβέρνηση είχε σπεύσει να θεσμοθετήσει ένα αναλογικό εκλογικό σύστημα που εμπόδιζε τον σχηματισμό αυτοδύναμης Κυβέρνησης; Ποια είναι τα όρια του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας του εκλογικού συστήματος και πώς επηρεάζει η κρίση περί αντισυνταγματικότητας τη συνέχεια του κράτους; Είναι προτιμότερη η θέσπιση ουσιαστικών ή διαδικαστικών συνταγματικών περιορισμών του εκλογικού νομοθέτη ενόψει των δικονομικών ζητημάτων που αφορούν τον δικαστικό έλεγχο της εκλογικής νομοθεσίας και των δυσανάλογων προβλημάτων που ενδέχεται να προκαλέσει στη λειτουργία του κράτους η εκ των υστέρων κήρυξή της ως αντισυνταγματικής<sup>160</sup>;

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Ο εκλογικός νόμος επιδρά στην πολιτική αντιμαχία και στην εξέλιξη του κοιμματικού συστήματος περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη θεσμική παρέμβαση, επηρεάζοντας άμεσα τον τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματος<sup>161</sup>. Η συνταγματική μηχανική που υιοθέτησε το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος αφαίρεσε αυτό το θεσμικό «υπερόπλο» από τα χέρια της πλειοψηφίας και επέβαλε τη συνεργασία της με τη μειοψηφία. Όμως έθεσε μια σημαντική εξαίρεση σε αυτή τη συνεργασία, δηλαδή τη δέσμευση ότι ένας νόμος που ψηφίστηκε μόνο από την πλειοψηφία θα ισχύσει από τις μεθεπόμενες εκλογές. Έτσι επιχειρήθηκε να αποφευχθεί ο ανασχεδιασμός του εκλογικού νόμου με ιδιοτελείς σκοπούς, αποτρέποντας ταυτόχρονα την παγίωση στο διηνεκές ενός απρόσφορου πλέον εκλογικού συστήματος λόγω μη συνεργασίας πλειοψηφίας-μειοψηφίας. Με αυτό το σκεπτικό, η εκλογική συνταγματική μηχανική εμφανιζόταν εκ πρώτης όψεως ορθολογική.

Η δυνατότητα καταστρατήγησης της ισχύουσας συνταγματικής ρύθμισης με τη διεξαγωγή «διπλών», διαδοχικών εκλογών, προκειμένου στις δεύτερες εκλογές να ισχύσει το νέο εκλογικό σύστημα που ψήφισε η τελευταία κυβερνητική πλειοψηφία, αξιοποιήθηκε στις διαδοχικές εκλογές του Μαΐου και του Ιουνίου του 2023. Κατά συνέπεια, για να αποτραπεί αυτή η δυνατότητα της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας ο αναθεωρητικός νομοθέτης είναι σκόπιμο να προβλέψει ότι εφόσον το νέο εκλογικό σύστημα δεν έχει υπερψηφιστεί από πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των βουλευτών, τότε θα τίθεται σε ισχύ μετά την πάροδο τουλάχιστον 18 μηνών από τη διενέργεια των επόμενων εκλογών.

## Ερώτημα 22

### **Πρέπει να κατοχυρωθεί στο Σύνταγμα το αναλογικό εκλογικό σύστημα;**

ΕΚΛΟΓΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΕΝ ΕΥΡΕΙΑ εννοία είναι το σύνολο των ρυθμίσεων που διέπουν την εκλογική διαδικασία για την ανάδειξη της Βουλής. Εκλογικό σύστημα με τη στενή έννοια του όρου είναι η μέθοδος μετατροπής των ψήφων σε βουλευτικές έδρες, με βάση συγκεκριμένους μαθηματικούς υπολογισμούς. Στα πλειοψηφικά συστήματα τις διαθέσιμες έδρες λαμβάνει ο συνδυασμός που συγκέντρωσε την απόλυτη ή τη σχετική πλειοψηφία των ψήφων. Στα αναλογικά συστήματα οι έδρες κατανέμονται σε περισσότερους συνδυασμούς ανάλογα με τον αριθμό ψήφων που συγκέντρωσαν. Καθένα από τα δύο αυτά βασικά συστήματα μπορεί να διαμορφωθεί σε πληθώρα παραλλαγών, ιδίως με βάση τον αριθμό, τις κατηγορίες (μονοεδρικές-πολυεδρικές) και τα επίπεδα (μείζονες-ελάσσονες) των εκλογικών περιφερειών, τον αριθμό των εκλεγόμενων βουλευτών σε καθεμία και τις απαιτούμενες πλειοψηφίες για την κατανομή των ψήφων.

Ο διάλογος για τη ρύθμιση του εκλογικού συστήματος κινείται παραδοσιακά πάνω στο δίπολο «πολιτική αντιπροσώπευση-κυβερνησιμότητα». Το επιχείρημα της κυβερνησιμότητας οδηγεί στην πρόβλεψη της ευνοϊκής μεταχείρισης του πρώτου κόμματος, προκειμένου να καταστεί εφικτός ο



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σχηματισμός αυτοδύναμης μονοκομματικής Κυβέρνησης αν συγκεντρώσει ποσοστό που υπερβαίνει το 36-37% των ψήφων. Στον αντίποδα, οι υποστηρικτές ενός αμιγώς αναλογικού συστήματος, δηλαδή ενός συστήματος που δεν προβλέπει την πριμοδότηση του πρώτου κόμματος, θεωρούν ότι η κυβερνησιμότητα μπορεί να επιτευχθεί μέσω του σχηματισμού Κυβερνήσεων συνεργασίας, άρα δεν ταυτίζεται με τις μονοκομματικές Κυβερνήσεις.

Ωστόσο ο διάλογος που διεξάγεται με τους παραπάνω όρους είναι αποσπασματικός, παραπλανητικός και άγονος. Κατ' αρχάς δεν είναι μόνο η κυβερνησιμότητα και η πολιτική αντιπροσώπευση τα ζητούμενα που καλείται να συναρμόσει το εκλογικό σύστημα. Ζητούμενα είναι, επίσης, η γεωγραφική αντιπροσώπευση, η διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών και η αντιμετώπιση της διευρυνόμενης πολιτικής τους αποστασιοποίησης, η δυνατότητα ανανέωσης της πολιτικής τάξης, η αντιμετώπιση φαινομένων διαπλοκής και μαύρου πολιτικού χρήματος, η αναβάθμιση της πολιτικής κουλτούρας και άλλα.

Πολυσύνθετες είναι, εξάλλου, οι παράμετροι που καλείται να λάβει υπόψη ο σχεδιαστής του εκλογικού συστήματος. Το εκλογικό σύστημα δεν λειτουργεί εν κενώ, ούτε είναι ορθό να αγνοούνται τα συγκεκριμένα πολιτικά, κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα. Σε ένα κατακερματισμένο κομματικό σύστημα, όπως αυτό που γνώρισε η χώρα το 2012, αποδείχθηκε ότι ήταν ακατάλληλο το εκλογικό σύστημα που προέβλεπε μόνους 50 εδρών για το πρώτο κόμμα ανεξαρτήτως εκλογικού ποσοστού.

Το εκλογικό σύστημα αλληλεπιδρά με το κομματικό σύστημα και επηρεάζει καθοριστικά τη λειτουργία του πολιτι-

κού συστήματος. Οι βασικές επιλογές του εκλογικού συστήματος ασκούν άμεση επίδραση στην εκλογική συμπεριφορά και στην πολιτική κουλτούρα. Αν το εκλογικό σύστημα δεν ανταποκρίνεται στην πολιτική και κομματική πραγματικότητα, τότε μπορεί να οδηγήσει σε διαστρέβλωση της αρχής της αντιπροσωπευτικότητας και σε κυβερνητικές τερατογενέσεις. Ταυτόχρονα μπορεί να απωθήσει τους πολίτες ως προς την άσκηση του δικαιώματος ψήφου, να επιτείνει τη συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα και να αναπαράξει φαινόμενα διαφθοράς.

Επίσης η αποσπασματική ή αυτοτελής προσέγγιση είτε του εκλογικού συστήματος, είτε της χρηματοδότησης της πολιτικής, είτε της εσωτερικής λειτουργίας των πολιτικών κομμάτων οδηγεί σε λανθασμένα συμπεράσματα και ατελέσφορες ή ενίοτε αλληλοαναιρούμενες προτάσεις. Πώς θα σχεδιαστεί μια νέα πρόταση για το εκλογικό σύστημα αν δεν αξιολογηθούν ταυτόχρονα οι αλληλεπιδράσεις του με την εσωτερική λειτουργία των κομμάτων και με το πολιτικό χρήμα; Αντιστρόφως, ο έλεγχος των ροών του πολιτικού χρήματος δεν είναι ανεξάρτητος ούτε από τον τρόπο ανάδειξης των βουλευτών ούτε από το εσωκομματικό περιβάλλον.

Αλλά ούτε η ενδοκομματική δημοκρατία αποτελεί αυτοσκοπό, αφού εντάσσεται σε μια ευρύτερη προβληματική που αφορά τόσο την πολιτική αντιπροσώπευση όσο και τις σχέσεις διαπλοκής μεταξύ πολιτικής εξουσίας, ιδιωτικών κέντρων οικονομικής ισχύος και ΜΜΕ. Άρα τα τρία αυτά κεντρικά προβλήματα οργάνωσης και λειτουργίας της πολιτείας πρέπει να προσεγγίζονται ως ενιαίο σύνολο. Αποσπασματικές προτάσεις υπέρ της απλής αναλογικής ή υπέρ του αυστηρότερου ελέγχου της χρηματοδότησης κομμάτων και υποψηφίων βουλευτών ή, τέλος,

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

διακηρυκτικά ευκολόγια για την εδραίωση της δημοκρατίας στο εσωτερικό των κομμάτων έχουν ως αποτέλεσμα τη μετάθεση πολιτικών παθογενειών από το ένα επίπεδο σε ένα άλλο.

Όταν το εκλογικό σύστημα προκαλεί ακραίες αλλοιώσεις του εκλογικού αποτελέσματος σε επιμέρους εκλογικές περιφέρειες, συμβάλλει παράλληλα στην απομάκρυνση των ψηφοφόρων από την εκλογική διαδικασία, δηλαδή στην ενίσχυση της αποχής, η οποία ήδη έχει παγιωθεί σε υψηλά ποσοστά. Πρόκειται για αποχή που δεν είναι μόνο αποτέλεσμα αδιαφορίας και αποστασιοποίησης των ψηφοφόρων, αλλά απογοήτευσης και συνολικής αποδοκιμασίας του πολιτικού συστήματος. Παράλληλα, η επιμονή στο μοντέλο του σταυρού προτίμησης οδηγεί στην αναπαραγωγή πελατειακών δικτύων, σε σταθερές ροές μαύρου πολιτικού χρήματος και σε πολύπλευρες εξαρτήσεις της πολιτικής τάξης από εξωθεσμικά κέντρα ισχύος.

Όλα αυτά έχουν αναδειχθεί επαρκώς στη θεωρητική συζήτηση, όπως και ο αντίλογος που υποστηρίζει εύλογα ότι το μοντέλο των δεσμευμένων συνδυασμών προσκρούει στο έλλειμμα εσωκομματικής δημοκρατίας και στον αρχηγοκεντρισμό των πολιτικών κομμάτων. Διαπιστώνεται συνεπώς ότι ο διάλογος για το εκλογικό σύστημα δεν οδηγεί σε ορθές απαντήσεις αν δεν επανεξεταστούν και τα αλληλένδετα προαπαιτούμενά του, δηλαδή το πολιτικό χρήμα και η ενδοκομματική δημοκρατία.

Τόσο ο έλεγχος του πολιτικού χρήματος όσο και η πολιτική αντιπροσώπευση συναρτώνται με το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών. Από την άλλη πλευρά, η επιλογή του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών εξαρτάται από το αν εφαρμόζονται κανόνες εσωκομματικής δημοκρατίας, που με τη σειρά τους επηρεάζονται από τον τρόπο χρηματοδότησης της πολι-

τικής. Αυτό σημαίνει ότι είναι προτιμότερες εκλογικές περιφέρειες μεσαίου μεγέθους, χωρίς σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους όσον αφορά το εκλογικό μέτρο για προφανείς λόγους ισότητας, χωρίς πάντως να καταργηθούν οι σημερινές μονοεδρικές ή ολιγοεδρικές όταν αυτό επιβάλλεται για γεωγραφικούς και ιστορικούς λόγους. Οι τεράστιες περιφέρειες είναι απρόσφορες τόσο από την άποψη της αντιπροσώπευσης, όσο και με γνώμονα τη διαχείριση του πολιτικού χρήματος.

Αναλογικότερο εκλογικό σύστημα και ενίσχυση της τοπικής αντιπροσώπευσης είναι σε δυσαρμονία με την πρόταση των μονοεδρικών εκλογικών περιφερειών. Οι μονοεδρικές περιφέρειες ενδέχεται να οδηγήσουν σε μη εκλογή υποψηφίων με πολύ υψηλή δημοφιλία και, πάντως, στην υποαντιπροσώπευση των μικρότερων κομμάτων στις μονοεδρικές, οι οποίες αποτελούν το εγγύτερο προς τον ψηφοφόρο πεδίο έκφρασης της πολιτικής του βούλησης. Ωστόσο το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών δεν θα ήταν ορθό να παγιωθεί στο συνταγματικό κείμενο.

Κατά τη συνταγματική αξιολόγηση των εκλογικών συστημάτων έχει ιδιαίτερη σημασία η αρχή της ισοτιμίας της ψήφου, η οποία πάντως είναι επιτρεπτό και εύλογο να σχετικοποιείται, σε συνάρτηση με τα κριτήρια αφενός της αντιπροσωπευτικότητας, δηλαδή της ευρύτερης δυνατής εκπροσώπησης των πολιτικών δυνάμεων που επιλέγονται από το εκλογικό σώμα, και αφετέρου της επιδίωξης κυβερνητικής σταθερότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι σύμφωνα με την κοινοβουλευτική αρχή η Κυβέρνηση πρέπει να διαθέτει την εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου.

Στο πλαίσιο αυτό ως αντισυνταγματικές θα πρέπει να χαρακτηριστούν, με βάση την ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση, ακραίες παραλλαγές του πλειοψηφικού συστήματος, που

διασφαλίζουν στο πρώτο σε εκλογική δύναμη κόμμα τη συντριπτική πλειοψηφία των εδρών, αποκλείοντας πρακτικά την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των υπόλοιπων κομμάτων. Ένα τέτοιο εκλογικό σύστημα θα ήταν αντίθετο προς την ισοτιμία της ψήφου, τη δημοκρατική, την αντιπροσωπευτική και την κοινοβουλευτική αρχή. Επίσης, αντισυνταγματικό θα ήταν ένα εκλογικό σύστημα που θα περιόριζε υπέρμετρα την κοινοβουλευτική εκπροσώπηση των μικρότερων κομμάτων.

Η στέρηση από συνασπισμούς κομμάτων της ενίσχυσής τους με έναν αριθμό εδρών αν αναδειχθούν πρώτοι σε εκλογική δύναμη, όπως προβλέπεται στον ισχύοντα εκλογικό νόμο, αποτελεί αντισυνταγματική ρύθμιση αφού εισάγει αδικαιολόγητη διακριτική μεταχείριση εις βάρος τους<sup>162</sup>. Από τη θεωρία έχει διατυπωθεί επίσης κριτική στην ανοχή που επιδεικνύει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο απέναντι σε εκλογικά συστήματα που συνεπάγονται ισχυρές στρεβλώσεις υπέρ του πρώτου κόμματος στη κατανομή των εδρών<sup>163</sup>. Και τα δύο προηγούμενα ζητήματα πρέπει να επιλυθούν από τον αναθεωρητικό νομοθέτη με ρητές διατάξεις.

Ιδανικό εκλογικό σύστημα, ανεξαρτήτως πολιτικών και κομματικών συνθηκών, δεν υπάρχει. Κατά συνέπεια είναι αναγκαία η προσαρμογή του στα μεταβαλλόμενα δεδομένα, αποφεύγοντας την παγίωσή του στο Σύνταγμα. Σήμερα μπορεί ο κοινός νομοθέτης να σχεδιάσει το εκλογικό σύστημα χωρίς να δεσμεύεται από λεπτομερείς περιορισμούς. Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε, αποτελεί εσφαλμένη επιλογή να προσεγγίζεται το εκλογικό σύστημα αποσπασματικά, αφού αλληλεπιδρά με το κομματικό σύστημα, τους όρους χρηματοδότησης της πολιτικής και την εσωτερική λειτουργία των πολιτικών κομμάτων. Συνεπώς, τα ευρύτατα περιθώρια που διαθέτει ο νομο-

θέτης είναι αναγκαία, θέτοντας ωστόσο κάποια συγκεκριμένα όρια. Ποια θα μπορούσαν να είναι τα όρια αυτά;

Δεν είναι αποτελεσματικό να σχεδιάζεται το εκλογικό σύστημα σε συνθήκες εργαστηρίου. Ιδίως σε περιόδους αναμόρφωσης και κατακερματισμού του κοιμματικού συστήματος η στροφή προς ένα αναλογικότερο εκλογικό σύστημα αποτελεί δικλείδα ασφαλείας για τη συνολική λειτουργία του πολιτικού συστήματος. Οι σκέψεις αυτές δεν οδηγούν όμως στο συμπέρασμα ότι η εκάστοτε πλειοψηφία πρέπει να διατηρήσει τη δυνατότητα να ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα κατά βούληση. Ορισμένα επίμαχα ζητήματα είναι σκόπιμο να επιλυθούν με παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη. Κατ' αρχάς, είναι αναγκαίο να ρυθμιστεί στο Σύνταγμα ρητά το ανώτατο εκλογικό κατώφλι για την είσοδο των κομμάτων στη Βουλή. Το ανώτατο κατώφλι μπορεί να οριστεί στο 3%. Υψηλότερο από αυτό θα πρέπει να είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτο.

Όρια είναι σκόπιμο να τεθούν και ως προς την προμοδότηση του πρώτου κόμματος. Το 1975, κατά τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, ο Δημήτρης Τσάτσος ως Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας είχε προτείνει να προβλεφθεί στο Σύνταγμα ότι «κατά την κατανομή των βουλευτικών εδρών δεν επιτρέπεται η ποσοστιαία διαφορά μεταξύ των ψήφων και των εδρών του πλειοψηφίσαντος κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων να υπερβαίνει το 10%, των ποσοστών υπολογιζομένων επί του συνολικού αριθμού των ψήφων και των εδρών της Βουλής αντιστοίχως». Άρα, αν λάβει το πρώτο κόμμα 30% σε ψήφους είναι επιτρεπτό να λαμβάνει μέχρι 40% των βουλευτικών εδρών<sup>164</sup>. Μια τέτοια πρόταση επιτρέπει στον νομοθέτη να ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβολές του κοιμματικού συστήματος, διασφαλίζοντας

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

όμως ότι η επιδίωξη της κυβερνησιμότητας δεν θα περιορίζει υπέρμετρα τη δημοκρατική και την αντιπροσωπευτική αρχή.

Επίσης, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα ότι όσα ισχύουν για τα κόμματα πρέπει να ισχύουν και για τους συνασπισμούς κομμάτων ως προς την προνομία τους αν αναδειχθούν πρώτοι σε εκλογική δύναμη. Είναι νοητό να αναδειχθεί, επί παραδείγματι, ένας συνασπισμός κομμάτων πρώτος με 40% των ψήφων και το δεύτερο κόμμα να λάβει 35%, αλλά το μπόνους εδρών να χορηγηθεί στο δεύτερο κόμμα σύμφωνα με το ισχύον εκλογικό σύστημα; Πέρα από αυτό, με ποια λογική πρέπει να αποθαρρύνεται η συγκρότηση συνασπισμών κομμάτων, και μάλιστα σε ένα κατακερματισμένο κομματικό σύστημα όπως το σημερινό, αποτρέποντας έτσι σοβαρές προεκλογικές προγραμματικές συμφωνίες και επιβραβεύοντας τις ευκαιριακές μετεκλογικές συμμαχίες με βάση τον πρόχειρο διαμοιρασμό υπουργείων;

Εξάλλου, είναι αναγκαίο να κατοχυρωθεί συνταγματικά η λειτουργία των λευκών ψηφοδελτίων, ως ισότιμης εκλογικής προτίμησης και εκδήλωσης της πολιτικής βούλησης, ζήτημα που έχει προκαλέσει στο παρελθόν θεωρητικές και νομολογιακές διαμάχες αφού επηρεάζει τον υπολογισμό του εκλογικού μέτρου για την κατανομή των βουλευτικών εδρών. Ειδικότερα, από τις θεμελιώδεις αρχές της ελευθέρης και ανόθευτης εκδήλωσης της λαϊκής θέλησης συνάγεται η δυνατότητα του ψηφοφόρου να αποδοκιμάσει το σύνολο της πολιτικής τάξης, επιλέγοντας τη λευκή ψήφο. Η λευκή ψήφος εκφράζει μία απορριπτική στάση, που ενόψει της υποχρεωτικότητας της ψηφοφορίας δεν θα μπορούσε να εκφραστεί μέσω της αποχής ή, πάντως, μέσω της αποχής δεν θα διαφυλασσόταν η μυστικότητα της στάσης αυτής.

Εξού και η υποχρέωση να χορηγούνται στον ψηφοφόρο λευκά ψηφοδέλτια, αλλά και να καταμετρώνται χωριστά.

Η λευκή ψήφος εκφράζει μία αρνητική-αποδοκιμαστική εκλογική βούληση. Συνεπώς, ως αρνητική βούληση, δεν είναι συνταγματικά ανεκτό να συνυπολογίζεται η λευκή ψήφος για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου μαζί με τα ψηφοδέλτια που εκφράζουν θετική βούληση υπέρ συνδυασμών και υποψηφίων. Ο συνυπολογισμός των λευκών ψήφων για την εξαγωγή του εκλογικού μέτρου αυξάνει τον διαιρετέο και άρα το πηλίκο που αποτυπώνει το εκλογικό μέτρο. Κατά συνέπεια μπορεί να οδηγήσει σε ενίσχυση των μεγαλύτερων σε αριθμό ψήφων κομμάτων και σε αποδυνάμωση των μικρότερων, αποδομώντας περαιτέρω τον αναλογικό χαρακτήρα του εκλογικού συστήματος.

Σκόπιμο είναι επίσης να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προβλέψει τους όρους με τους οποίους θα μπορούν να μετέχουν στις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αλλοδαποί μόνιμοι κάτοικοι. Η συνταγματική αυτή ρύθμιση, που ορθότερο νομοτεχνικά είναι να ενσωματωθεί στο άρθρο 102 του Συντάγματος, θεωρείται αναγκαία μετά την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>165</sup> που έκρινε αντίθετες προς το Σύνταγμα τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις.

Τέλος, ως προς την ψήφο των εκτός επικρατείας πολιτών, που κατά τρόπο ατυχή ο αναθεωρητικός νομοθέτης θέσπισε το 2019 στο άρθρο 54 παρ. 4 του Συντάγματος, ενώ ήδη το ζήτημα ρυθμιζόταν στο άρθρο 51 παρ. 4, σκόπιμο είναι να καταργηθούν οι πρόσθετες προϋποθέσεις με τις οποίες επιβλήθηκαν αδικαιολόγητες διακρίσεις μεταξύ των πολιτών.



## Ερώτημα 23

**Είναι σκόπιμο να προβλεφθεί η δυνατότητα απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων ή αποκλεισμού τους από τη συμμετοχή στις εκλογές;**

Ο ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ ΤΟΥ 1975 μετά από θυελλώδεις συζητήσεις αποφάσισε ότι δεν είναι σκόπιμο να προβλεφθεί η απαγόρευση πολιτικών κομμάτων των οποίων ο λόγος ή και οι πράξεις αποσκοπούν στην ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Οι μνήμες των διώξεων κατά της Αριστεράς ήταν τότε ακόμη νωπές. Το ΚΚΕ είχε μόλις νομιμοποιηθεί. Η δυνατότητα απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων φάνταζε, στο πλαίσιο αυτό, ως διακινδύνευση της δημοκρατίας και όχι ως όπλο κατά των αντιπάλων της.

Το κρίσιμο ερώτημα που απασχόλησε τον νομικό και τον πολιτικό κόσμο έκτοτε, ήταν πώς μπορεί η δημοκρατία να αντιμετωπίσει τους εχθρούς της, ιδίως εκείνους που χρησιμοποιούν τις ελευθερίες και τις εγγυήσεις που η ίδια απλόχερα προσφέρει, όπως η ελευθερία ίδρυσης και η χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, η ελευθερία διάδοσης των ιδεών, τα προνόμια που απολαμβάνουν οι ενεργοί πολίτες, καθώς και μια σειρά άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων. Το ερώτημα αυτό έγινε αμείλικτο όταν το 2009 η παρ' ολίγον χρεοκοπία και η κρίση του πολιτικού συστήματος προκάλεσαν την ανάδυση περιθωριακών ακροδεξιών μορφωμάτων, που υπό ομαλές συνθήκες θα ήταν αδιανόητο να αποκτήσουν ρόλο στην πολιτική ζωή.

Σε αυτό ακριβώς το ερώτημα έδωσε απάντηση η δικαιοσύνη, με την ιστορικής σημασίας απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 2020. Μετά από μια ακροαματική διαδικασία που διήρκησε πεντέμισι χρόνια, το Τριμελές Εφετείο Κακουρηγημάτων έκρινε ότι η Χρυσή Αυγή είναι μια εγκληματική οργάνωση που περιενδύθηκε τον μανδύα πολιτικού κόμματος, καταδικάζοντας τα ηγετικά της στελέχη για τη διεύθυνσή της. Οι δολοφονίες και οι άλλες εγκληματικές ενέργειες που διέπραξαν μέλη της Χρυσής Αυγής δεν ήταν μεμονωμένα περιστατικά εν αγνοία των ηγετικών στελεχών της, αλλά είχαν πολιτικά κίνητρα και κεντρικό σχεδιασμό.

Η εθνικοσοσιαλιστική ιδεολογία της Χρυσής Αυγής ήταν άρρηκτα συνδεδεμένη με την εγκληματική δράση των εκπαιδευμένων στην ωμή βία ταγμάτων εφόδου, που επιχειρούσαν στοχευμένες επιθέσεις κατά μεταναστών, συνδικαλιστών και εν γένει όσων θεωρούσαν ιδεολογικούς-πολιτικούς αντιπάλους. Η ανετοιμότητα ή η αδράνεια του πολιτικού, του μιντιακού και του δικαστικού συστήματος μπροστά στον ναζιστικό λόγο και τις εγκληματικές ενέργειες ενός μορφώματος που βρέθηκε ξαφνικά το 2012 να συγκεντρώνει στις βουλευτικές εκλογές 7% των ψήφων και εξέλεξε 21 βουλευτές, αποθράσυναν την εγκληματική οργάνωση. Η δολοφονία του Παύλου Φύσσα τον Σεπτέμβριο του 2013 ήταν ο καταλύτης για την αφύπνιση των δικαιοκρατικών μηχανισμών αυτοπροστασίας της δημοκρατίας απέναντι στους εχθρούς της.

Η Χρυσή Αυγή δέχθηκε στο Εφετείο ένα συντριπτικό χτύπημα. Είχε προηγηθεί η αποδοκιμασία της από το εκλογικό σώμα το 2019, όπου πάντως έφτασε πολύ κοντά στην κοινοβουλευτική εκπροσώπηση. Ωστόσο η μάχη με τους αντιπάλους της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν έχει τε-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

λειώσει. Ακόμη και αν η δίκη σε δεύτερο βαθμό δεν μεταβάλει την απόφαση του Τριμελούς Εφετείου Κακουργημάτων, ακόμη και αν επήλθε η πολιτική της εξαφάνιση, η δράση και ο λόγος της εγκληματικής οργάνωσης άφησαν αναπάντητα ερωτήματα και βαθιά τραύματα στο σώμα της ελληνικής πολιτείας.

Στην επιστημονική βιβλιογραφία της συνταγματικής και πολιτικής θεωρίας γίνεται αναφορά σε τρία εναλλακτικά μοντέλα με τα οποία οι σύγχρονες δημοκρατίες επιλέγουν να αντιμετωπίσουν τους αντιπάλους τους, δηλαδή κατά κανόνα τα ακροδεξιά, αντισυστημικά, νεοφασιστικά κόμματα ή μορφώματα. Το πρώτο είναι το φιλελεύθερο μοντέλο, στο οποίο δεν προβλέπεται θεσμικά η απαγόρευση κομμάτων, αλλά προκρίνεται η αντιμετώπιση των νεοφασιστικών κομμάτων με πολιτικούς όρους. Το μοντέλο αυτό έχει μακροπρόθεσμη στόχευση, αποσκοπώντας στην εξουδετέρωση των εχθρών της δημοκρατίας με διάφορες δημόσιες πολιτικές, μεταξύ των οποίων η πολιτειακή εκπαίδευση, που για να έχουν αποτέλεσμα απαιτείται χρόνος.

Το δεύτερο είναι το ρεπουμπλικανικό μοντέλο της μακόμενης δημοκρατίας, στο οποίο προβλέπεται στο Σύνταγμα ή στην κοινή νομοθεσία η απαγόρευση πολιτικών κομμάτων μετά από απόφαση ανωτάτων δικαστηρίων και ο εξοβελισμός τους από το κομματικό σύστημα. Το μοντέλο αυτό έχει άμεσα αποτελέσματα, αφού μπορεί να επιτύχει την εξαφάνιση από την πολιτική σκηνή συγκεκριμένων κομμάτων τα οποία φαίνεται να λειτουργούν υπονομευτικά για την πλουραλιστική δημοκρατία και τα δικαιώματα. Ωστόσο το πρόβλημα δεν λύνεται σε βάθος χρόνου, αφού τα ακροδεξιά, αντισυστημικά μορφώματα επανεμφανίζονται με άλλη ονομασία, ενδεχομένως με άλλα πρόσωπα και διαφορετικό προγραμματικό λόγο,

άρα συχνά ακόμη πιο επικίνδυνα από πριν, αφού συγκαλύπτουν τον ρατσιστικό ή νεοφασιστικό πυρήνα τους.

Υπάρχει επίσης ένα τρίτο μοντέλο, που θεμελιώνεται στο αποκαλούμενο στρατηγικό εκλογικό σύστημα. Πρόκειται για εκλογικές τεχνικές με τις οποίες επιχειρείται να εξοβελιστούν από το Κοινοβούλιο τέτοια κόμματα, όπως το κατώφλι εισόδου άνω του 5%, η πρόβλεψη για μονοεδρικές ή διεδρικές περιφέρειες ή το λεγόμενο σύστημα της εναλλακτικής ψήφου (instant-runoff voting). Όμως οι δυσμενείς επιπτώσεις αυτών των στρατηγικών εκλογικών παρεμβάσεων είναι σοβαρές, όπως ότι ταυτόχρονα αποκλείονται και άλλα κόμματα, που είναι χρήσιμα για την πλουραλιστική εκπροσώπηση στο Κοινοβούλιο.

Στην Ελλάδα κατοχυρώθηκε με το Σύνταγμα του 1975 το φιλελεύθερο μοντέλο, υπό την πίεση τότε σύσσωμης της αντιπολίτευσης. Στο άρθρο 29 του Συντάγματος δεν προβλέπεται η δυνατότητα απαγόρευσης της λειτουργίας ή διάλυσης πολιτικών κομμάτων, ενώ στο άρθρο 51 παρ. 3 Συντ. η στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων προϋποθέτει αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Ωστόσο από το 2013, μετά την εμπειρία της εγκληματικής δράσης της Χρυσής Αυγής υπό τον μανδύα ενός πολιτικού κόμματος το οποίο έφτασε το 2015 να είναι τρίτο σε κοινοβουλευτική δύναμη, επιχειρήθηκε πλέον η μετατόπιση από το φιλελεύθερο προς το ρεπουμπλικανικό μοντέλο, δηλαδή προς τη μαχόμενη δημοκρατία, με βάση μία εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος.

Αφετηρία αυτής της μετατόπισης αποτέλεσε ο νόμος 4304/2014, που προέβλεπε την αναστολή καταβολής της κρατικής χρηματοδότησης σε περίπτωση που ασκηθεί ποινική δίωξη και επιβληθεί προσωρινή κράτηση σε βάρος του αρχηγού

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ή του προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας ή εκείνου που ασκεί την πραγματική διεύθυνση του πολιτικού κόμματος ή περισσότερων από το 1/5 των βουλευτών ή ευρωβουλευτών ή των μελών του οργάνου διοίκησης για τα εγκλήματα της συγκρότησης και της ένταξης σε εγκληματική οργάνωση ή της τέλεσης τρομοκρατικών πράξεων και οι πράξεις τελούνται στο πλαίσιο της δράσης του κόμματος ή στο όνομά του. Ως προς τη συνταγματικότητα της ρύθμισης αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε στις αποφάσεις 83/2014 της Επιτροπής Αναστολών και 518/2015 της Ολομέλειας ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα.

Τη στροφή προς το ρεπουμπλικανικό μοντέλο της μαχόμενης δημοκρατίας συμπλήρωσε το άρθρο 92 του νόμου 4804/2021, στο οποίο προβλέπεται ο αποκλεισμός από τις εκλογές, μέσω της στέρησης του δικαιώματος κατάρτισης συνδυασμών, σε κόμματα των οποίων η ηγεσία έχει καταδικαστεί για μια σειρά αδικημάτων. Επιπλέον, με τον ίδιο νόμο απαγορεύθηκε η ιδιωτική χρηματοδότηση των κομμάτων αυτών και αποκλείστηκαν από τη ραδιοτηλεοπτική προβολή κατά την προεκλογική περίοδο. Σημειωτέον ότι τόσο οι ρυθμίσεις του 2013 όσο και του νόμου του 2021 ψηφίστηκαν με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ειδικότερα, η κρίσιμη διάταξη του ν. 4804/2021 περί εκλογικού αποκλεισμού κομμάτων υπερψηφίστηκε από τη Νέα Δημοκρατία, τον ΣΥΡΙΖΑ, το ΚΙΝΑΛ και την Ελληνική Λύση. Με βάση αυτές τις ρυθμίσεις, όπως τροποποιήθηκαν το 2023, το Α1 Τμήμα του Αρείου Πάγου απέκλεισε από τις βουλευτικές εκλογές του Μαΐου 2023 το κόμμα «Έλληνες» και από τις ευρωεκλογές του 2024 το κόμμα «Σπαρτιάτες»<sup>166</sup>.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι μέχρι ποιο σημείο μπορεί η δημοκρατία να διευρύνει τις απαγορεύσεις των πολιτικών δι-

καιωμάτων, ώστε να προλάβει ενδεχόμενες απόπειρες καταστράτηγησης του νόμου από τους εχθρούς της. Μήπως έτσι κινδυνεύει όχι μόνο να θέσει υπό αμφισβήτηση τον φιλελεύθερο χαρακτήρα της, αλλά και να διαμορφώσει μια πρακτική που μπορεί να εφαρμοστεί εις βάρος άλλων πολιτικών φορέων, σε άλλες συγκυρίες<sup>167</sup>;

Από το 2013 πραγματοποιήθηκε επίσης στροφή μεγάλο τμήματος της συνταγματικής θεωρίας υπέρ της άποψης ότι, παρότι δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή η απαγόρευση ίδρυσης ή η διάλυση κόμματος, ωστόσο είναι ανεκτός σύμφωνα με το Σύνταγμα ο περιορισμός της συμμετοχής στις εκλογές πολιτικών κομμάτων σε περίπτωση που μέλη της ηγεσίας τους έχουν καταδικαστεί με οριστικές αποφάσεις για συγκεκριμένα εγκλήματα. Μάλιστα, ακόμη και εκπρόσωποι της φιλελεύθερης αντίληψης για τη λειτουργία των πολιτικών κομμάτων έχουν δεχθεί ότι η δικαστική κρίση πως μία εγκληματική οργάνωση λειτουργεί υπό τον μανδύα πολιτικού κόμματος συνεπάγεται τη στέρηση της νομικής προσωπικότητας του εν λόγω μορφώματος.

Ερωτηματικά προκαλεί το γεγονός ότι δεν προστέθηκε κατά την αναθεώρηση του 2019 μία διάταξη στο Σύνταγμα που θα διευκόλυνε την υποδοχή αυτών των νομοθετικών ρυθμίσεων, προβλέποντας επί παραδείγματι ότι «Με νόμο ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις και η διαδικασία για την απαγόρευση συμμετοχής πολιτικού κόμματος στις εκλογές». Μόνο με βάση μια τέτοια συνταγματική ρύθμιση θα λύνονταν οι σοβαρές αμφισβητήσεις ως προς το αν είναι ανεκτός ο εκλογικός αποκλεισμός πολιτικών κομμάτων.

Αποτελεί μια εξαιρετικά απαιτητική άσκηση συνταγματικού δικαίου η ρύθμιση των προϋποθέσεων και της διαδικα-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σίας για τον αποκλεισμό πολιτικών κομμάτων από τη συμμετοχή στις εκλογές, δεδομένου ότι αποτελεί εξ ορισμού την καρδιά της λειτουργίας και τον τελικό σκοπό κάθε κόμματος. Κατά την άποψή μου, είναι δικαιοκρατικά επισφαλής, τεχνικά δυσχερής και πολιτικά αλυσιτελής η ανάθεση στη δικαστική εξουσία να αξιολογήσει επί της ουσίας αν ένα κόμμα υπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του πολιτεύματος. Είναι σκόπιμη η ανάθεση στον Άρειο Πάγο να κρίνει αν ένα κόμμα υπηρετεί την «ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος», προκειμένου να αποφασίσει αν θα συμμετάσχει στις εκλογές ή θα αποκλειστεί;

Η εναλλακτική πρόταση που είχε υποστηριχθεί από τον ΣΥΡΙΖΑ, ως αξιωματική αντιπολίτευση το 2023, ήταν να αξιολογείται αν η δράση των εν λόγω πολιτικών κομμάτων εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, με γνώμονα αν «υποκινεί, προκαλεί, διεγείρει ή προτρέπει σε πράξεις ή ενέργειες που μπορούν να προκαλέσουν διακρίσεις, μίσος ή βία κατά προσώπου ή ομάδας προσώπων που προσδιορίζονται με βάση τη φυλή, το χρώμα, τη θρησκεία, τις γενεαλογικές καταβολές, την εθνική ή εθνοτική καταγωγή, τον σεξουαλικό προσανατολισμό, την ταυτότητα φύλου, χαρακτηριστικά φύλου ή την αναπηρία». Και αυτή η πρόταση ανοίγει όμως μια επικίνδυνη πόρτα για την ιδεολογικοποίηση των προϋποθέσεων συμμετοχής των κομμάτων στις εκλογές. Πώς θα αξιολογήσει ένα δικαστήριο, σε ελάχιστο χρόνο, αν ένα κόμμα εκφράζει τέτοιο λόγο; Από το καταστατικό του; Από τον πολιτικό λόγο της ηγεσίας του; Από τη δημόσια παρουσία των στελεχών του; Και οι δύο αυτές λύσεις είναι κατά τη γνώμη μου απρόσφορες<sup>168</sup>.

Κατά την προεκλογική περίοδο η δικαστική διαμάχη σχετι-

κά με την ανακήρυξη των συνδυασμών ενός κόμματος με κριτήρια ιδεολογικοπολιτικά κατ' ουσίαν θα αποτελούσε μια μεγάλη, δωρεάν καμπάνια υπέρ του κόμματος αυτού. Ο περιορισμός της συμμετοχής στις εκλογές ενός πολιτικού κόμματος απαιτείται να θεσμοθετηθεί με εξαιρετικά προσεκτικά βήματα, με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας και με προϋποθέσεις των οποίων η πλήρωση θα προκύπτει από δεδομένα αδιαμφισβήτητα, δηλαδή από οριστικές δικαστικές αποφάσεις.

Κρίσιμο είναι επίσης να μην διαθέτει το δικαστήριο τη διακριτική ευχέρεια να αξιολογεί ποια κόμματα υπηρετούν την «ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος» ή ποια είναι η υποκρυπτόμενη πραγματική ηγεσία τους, και ταυτόχρονα να αποϊδεολογικοποιηθεί η σχετική απόφαση, ώστε η θεμελίωσή της να εδράζεται αποκλειστικά σε προγενέστερες αποφάσεις της ποινικής δικαιοσύνης.

Όλα αυτά προϋποθέτουν μια συνταγματική πρόβλεψη που θα οριοθετεί τη δικαστική κρίση, αποτρέποντας διαδικασίες δικαστικής διαμάχης, χωρίς ιδεολογικές αναφορές, χωρίς υπέρμετρη διεύρυνση του καταλόγου των αδικημάτων για τα οποία η καταδίκη επισύρει αποκλεισμό των συνδυασμών του κόμματος, χωρίς διερωτήσεις για το νόημα ρυθμίσεων όπως η επιταγή στο άρθρο 29 του Συντάγματος το κόμμα «να υπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος».

Σε μία μαχόμενη δημοκρατία δεν είναι ανεκτή η κοινοβουλευτική παρουσία κομματικών σχηματισμών στους οποίους έχουν ηγετικό ρόλο ή μετέχουν ως υποψήφιοι πρόσωπα που έχουν καταδικαστεί για συγκεκριμένα αδικήματα, όπως η συμμετοχή σε εγκληματικές οργανώσεις. Αλλά δεν είναι σκόπιμη ούτε η συνταγματική πρόβλεψη της απαγόρευσης πολι-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τικών κομμάτων, που έχει ξεπεραστεί ως πρακτική ακόμη και στις χώρες όπου καθιερώθηκε μετά την πτώση φασιστικών καθεστώτων. Η συνταγματική δημοκρατία δεν μπορεί να μείνει αδιάφορη απέναντι σε εγκληματικές οργανώσεις όπως η Χρυσή Αυγή, που ενδύθηκαν τον μανδύα πολιτικού κόμματος για να αναπτύξουν την εγκληματική τους δράση. Η επιλογή της δυνατότητας εκλογικού αποκλεισμού τους υπό σαφείς, αυστηρές προϋποθέσεις αποτελεί την ορθότερη λύση. Πέρα από αυτό όμως, περαιτέρω περιορισμοί στο Σύνταγμα και τη νομοθεσία δεν είναι σκόπιμοι.

Προφανώς η σημαντικότερη άμυνα απέναντι στους εχθρούς του Συντάγματος και της δημοκρατίας δεν πρέπει να αποτελέσει η απαγόρευση της συμμετοχής τους στις εκλογές, αλλά η πολιτική και κοινωνική τους απομόνωση, η πολιτειακή παιδεία και η απαξίωση του νεοφασιστικού, μισαλλόδοξου και ρατσιστικού λόγου. Η συνταγματική πρόβλεψη του εκλογικού αποκλεισμού θα συμβάλει, άλλωστε, στην αποτροπή ενός νομοθετικού βολонταρισμού που δεν κινήθηκε πάντα στην ορθή κατεύθυνση.

## Ερώτημα 24

### Τι πρέπει να αλλάξει στον θεσμό του δημοψηφίσματος;

ΑΠΟΤΕΛΟΥΝ ΤΑ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΑ κορυφαία στιγμή της δημοκρατίας ή επικίνδυνη αλλοίωση των αντιπροσωπευτικών θεσμών; Στη θεωρία τα δημοψηφίσματα χαρακτηρίζονται ως η σημαντικότερη μορφή άμεσης δημοκρατίας, που λειτουργεί συμπληρωματικά προς τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς. Ωστόσο οι κίνδυνοι που εγκυμονούν δεν συναρτώνται μόνο με τις παραβιάσεις των θεμελιωδών αρχών διεξαγωγής τους, όπως συνέβη με το ελληνικό δημοψήφισμα του Ιουλίου του 2015.

Ακόμη και σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου τηρήθηκαν πιστά οι δημοκρατικές εγγυήσεις διεξαγωγής του και οργανώθηκε μια εντατική δημόσια διαβούλευση επί δύο χρόνια, το δημοψήφισμα για το Brexit αποδείχθηκε ότι υπέκρυπτε άλλα διακυβεύματα από αυτά που τέθηκαν και οι παράγοντες οι οποίοι έκριναν την έκβασή του είχαν περιορισμένη συνάφεια με το κρίσιμο ερώτημα. Ο συναισθηματικός λόγος περί εθνικής κυριαρχίας που διατύπωσαν οι υποστηρικτές του Brexit και ο φόβος των μεταναστευτικών ροών, σε συνάρτηση με τη δυσθυμία απέναντι στην πολιτική τάξη, αποτέλεσαν τα στοιχεία που επηρέασαν την ψήφο, κυρίως των χαμηλών και μεσαίων εισοδηματικών στρωμάτων. Πέρα από μία ήττα για την Ευρώ-

πη, το δημοψήφισμα για το Brexit αποτέλεσε μία αποτυχία του πολιτικού συστήματος.

Δεν είναι τυχαίο ότι τον θεσμό του δημοψηφίσματος χρησιμοποίησαν συστηματικά και χειραγωγικά πρωτίστως αυταρχικά καθεστώτα και ηγέτες, μεταξύ των οποίων το ναζιστικό καθεστώς τη δεκαετία του 1930. Αλλά και στη χώρα-πρότυπο της άμεσης δημοκρατίας, την Ελβετία, ορισμένα δημοψηφίσματα έχουν οδηγήσει σε παραβιάσεις διεθνώς κατοχυρωμένων ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως η θρησκευτική ελευθερία. Ένα άλλο παράδειγμα αποτελούν τα αντιμεταναστευτικά δημοψηφίσματα που προκήρυξε το 2016 η αντιφιλελεύθερη Κυβέρνηση της Ουγγαρίας, τα οποία συνέβαλαν στην αποδόμηση της ενωμένης Ευρώπης.

Η προσφυγή στη λαϊκή βούληση εμφανίζεται εκ πρώτης όψεως ως εκπλήρωση του αιτήματος για ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων πάνω σε θέματα μείζονος σημασίας. Όμως στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες η προσφυγή σε δημοψήφισμα πρέπει να προσεγγίζεται ως εξαίρεση. Διαφορετικά μπορεί να καταστεί μηχανισμός αποφυγής της πολιτικής ευθύνης από τους κυβερνώντες, οι οποίοι επικαλούνται τη λαϊκή βούληση για να θεμελιώσουν τις επιλογές τους χωρίς να εξετάζονται σε βάθος τα κρίσιμα διλήμματα. Αυτή η πρακτική, την οποία ακολουθούν συστηματικά τα τελευταία χρόνια οι λαϊκιστικές κυβερνήσεις τόσο στην Ευρώπη όσο και στη Λατινική Αμερική, οδηγεί σε διάχυση της ευθύνης και σε υποβάθμιση των θεσμών του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Στη χώρα μας δεν διαθέτουμε εμπειρία δημοψηφισμάτων, αυτό που αποκαλείται «δημοψηφισματική κουλτούρα». Σχεδόν όλα τα δημοψηφίσματα που πραγματοποιήθηκαν στη

διαδρομή του ελληνικού κράτους αφορούσαν κατ' ουσίαν τη μορφή του πολιτεύματος ως βασιλευόμενης ή προεδρευόμενης δημοκρατίας. Ως προς το δημοψήφισμα του Ιουλίου του 2015, αυτό ορθά χαρακτηρίστηκε ως στερούμενο βασικών δημοκρατικών εγγυήσεων, με γνώμονα ιδίως το αμφίσημο ερώτημα και τον ελάχιστο χρόνο διαβούλευσης.

Είναι όμως αβέβαιο κατά πόσο η βούληση του λαού θα μπορούσε να αποτυπωθεί έγκυρα σε ένα δημοψήφισμα υπό τις συνθήκες εκείνης της περιόδου, ακόμη και αν είχαν τηρηθεί οι προβλεπόμενες διαδικαστικές εγγυήσεις, τη στιγμή που η συναισθηματική φόρτιση και η συσσωρευμένη οργή από τις επιπτώσεις των περιοριστικών οικονομικών πολιτικών αποτελούσαν καθοριστικό παράγοντα για την ψήφο. Οφείλουμε λοιπόν να αντισταθούμε στη σαγήνη του δημοψηφισματικού λαϊκισμού και να επανεξετάσουμε προσεκτικά τους όρους, τα όρια και τις επιπτώσεις της διεξαγωγής τους.

Η απόφαση για την προκήρυξη δημοψηφίσματος που αφορά κρίσιμα εθνικά θέματα είναι αρμοδιότητα της Βουλής, μετά από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου. Η απόφαση λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει δέσμια αρμοδιότητα να δημοσιεύσει το διάταγμα προκήρυξης του δημοψηφίσματος, αφού ελέγξει την εξωτερική τυπική συνταγματικότητα. Το προεδρικό διάταγμα προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο και δεν προσβάλλεται δικαστικά, ως κυβερνητική πράξη<sup>169</sup>.

Το Σύνταγμα δεν αναφέρεται ρητά ούτε στη σαφήνεια του ερωτήματος ούτε στα χρονικά όρια για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος. Όμως ο εκτελεστικός νόμος 4023/2011 αποσαφηνίζει τα ζητήματα αυτά αναδεικνύοντας, μέσω της νομοθε-

τικής ερμηνείας, τις ειδικότερες συνταγματικές δεσμεύσεις. Πιο συγκεκριμένα, στον νόμο προβλέπεται ότι «το ερώτημα ή τα ερωτήματα και οι απαντήσεις τους διατυπώνονται κατά τρόπο σαφή και σύντομο» (άρθρο 3 παρ. 2), «η ψηφοφορία διεξάγεται εντός τριάντα ημερών από τη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος» (άρθρο 12 παρ. 1), ενώ ρυθμίζονται αναλυτικά η διαδικασία και οι εμπλεκόμενοι φορείς για τη δημόσια προβολή και τον σχετικό δημόσιο διάλογο (άρθρα 9 έως 11). Η προθεσμία των 30 ημερών που θέτει ο νόμος δεν εμποδίζει την Κυβέρνηση, για μείζονος σημασίας θέματα, να προκαλέσει δημόσια διαβούλευση ήδη πριν από την προκήρυξη του δημοψηφίσματος<sup>170</sup>.

Τίθεται το ζήτημα αν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για εθνικό θέμα, εφόσον αυτό έχει δημοσιονομικό χαρακτήρα, ή αν η απαγόρευση που προβλέπεται στο άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β' Συντ. αφορά και τα δημοψηφίσματα που προκηρύσσονται για κρίσιμο εθνικό θέμα. Το πρόβλημα δεν είναι αν ένα δημοσιονομικό ζήτημα μπορεί να συνιστά εθνικό θέμα. Πράγματι, στο παρελθόν έχει διαλυθεί πρόωρα η Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 41 παρ. 2 Συντ., για να αντιμετωπιστεί «εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» το οποίο αφορούσε την οικονομική πολιτική· άρα ένα δημοσιονομικό θέμα δεν αποκλείεται να εντάσσεται στην κατηγορία των εθνικών θεμάτων εξαιρετικής σημασίας<sup>171</sup>.

Όμως, ως προς τα δημοψηφίσματα για κρίσιμα εθνικά θέματα ερωτάται αν τα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος ζητήματα, ακόμη και αν συνιστούν εθνικό θέμα κατά το άρθρο 41 παρ. 2 Συντ., απαγορεύεται να τεθούν σε δημοψήφισμα για τον ίδιο ακριβώς λόγο που απαγορεύεται ρητά στο άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β' Συντ. Το ζήτημα αυτό ανέκυψε με αφορμή το δημοψήφισμα του 2015, του οποίου το ερώτημα είχε κατ' ουσίαν δημοσιο-

νομικό περιεχόμενο. Η καταφατική απάντηση τεκμηριώνεται με το επιχείρημα ότι όταν τίθεται στο εκλογικό σώμα ένα ερώτημα, έστω με μείζονες εθνικές συνέπειες, που αφορά τη φορολογική επιβάρυνση των πολιτών, η έκβαση εμφανίζεται προδικασμένη, όπως ακριβώς και στην περίπτωση των δημοψηφισμάτων για ψηφισμένα νομοσχέδια. Συνεπώς η ratio της συνταγματικής απαγόρευσης να διενεργούνται δημοψηφίσματα για ψηφισμένα νομοσχέδια με αντικείμενο θέματα δημοσιονομικού ενδιαφέροντος είναι ταυτόσημη και στα δημοψηφίσματα που αφορούν εθνικά θέματα.

Τα ερωτήματα που τίθενται σε δημοψήφισμα πρέπει, κατά το δυνατόν, να μην επιτρέπουν αμφισημίες, δηλαδή να μην καταλείπουν στην ευχέρεια καθενός την κατανόησή τους. Αντίθετα, πρέπει να γίνονται κατανοητά με τον ίδιο τρόπο από όλους τους ψηφοφόρους ως προς το νόημα και τις συνέπειές τους<sup>172</sup>. Επίσης, μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος πρέπει να είναι κατανοητές οι επιπτώσεις του με τον ίδιο τρόπο από όλα τα κρατικά όργανα που καλούνται να λάβουν αποφάσεις με γνώμονα το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος. Στην περίπτωση του δημοψηφίσματος του 2015, του μοναδικού που έχει διεξαχθεί υπό το Σύνταγμα του 1975, το ερώτημα ήταν ερμηνεύσιμο με διαφορετικό τρόπο τόσο από το εκλογικό σώμα όσο και από τους θεσμικούς δρώντες στην Ελλάδα και την Ευρώπη.

Ένα ενδιαφέρον παράδειγμα για τη σημασία της διατύπωσης του ερωτήματος αποτελεί η αναδιατύπωσή του στο βρετανικό δημοψήφισμα της 23ης Ιουνίου 2016 για την παραμονή ή την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αρχική πρόταση της Κυβέρνησης ήταν «Πρέπει το Ηνωμένο Βασίλειο να παραμείνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης;». Ωστόσο η ανεξάρτητη εκλογική Επιτροπή, λαμβάνοντας

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

υπόψη ειδικές έρευνες κοινής γνώμης, έκρινε ότι αν και οι ψηφοφόροι κατανοούσαν το ερώτημα η επιλογή των λέξεων δεν ήταν ισορροπημένη, υποκρύπτοντας προκατάληψη υπέρ του «Ναι». Έτσι, ύστερα από δημόσια διαβούλευση, η Επιτροπή πρότεινε νέες διατυπώσεις του ερωτήματος, όπως «Πρέπει το Ηνωμένο Βασίλειο να παραμείνει μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή πρέπει να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση;»<sup>173</sup>. Είναι συνεπώς προφανής η σημασία που πρέπει να αποδίδεται στις αποχρώσεις.

Το γεγονός ότι στο Σύνταγμα δεν προβλέπεται ρητά ο χρόνος διαβούλευσης και ότι ο νόμος θέτει μόνο το μέγιστο όριο των τριάντα ημερών δεν σημαίνει ότι κρίνεται ανεκτό το χρονικό διάστημα μιας εβδομάδας, που δεν αντιστοιχεί ούτε σε πέντε πλήρεις ημέρες διαβούλευσης. Αυτό το χρονικό διάστημα δεν καταλείπει περιθώρια για ανάλυση του ερωτήματος από τις ειδικές επιτροπές για την πληροφόρηση των πολιτών, ούτε για διεξαγωγή της εκστρατείας ενημέρωσης και ανταλλαγής απόψεων. Αποτελεί επίσης παράλειψη να μην προβλέπεται η δυνατότητα επεξεργασίας του ερωτήματος από ανεξάρτητη επιτροπή πριν από τη συζήτηση στο Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή, όπως συμβαίνει στις περισσότερες ευρωπαϊκές δημοκρατίες.

Όντας πρωτόγνωρη εμπειρία για την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος, το δημοψήφισμα του 2015 εκλήφθηκε ως μηχανισμός ενίσχυσης της θέσης των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς, περιορίζοντας έτσι τα ποσοστά αποχής που με γνώμονα τη διεθνή εμπειρία υπό άλλες συνθήκες θα ήταν υψηλότερα. Η έλλειψη μιας ανεξάρτητης εκλογικής επιτροπής, που θα συνέβαλε στη διατύπωση του ερωτήματος και στη

διευθέτηση των διαδικαστικών ζητημάτων, θεωρήθηκε δευτερεύον πρόβλημα τεχνικού χαρακτήρα.

Σε χώρες με δημοψηφισματική κουλτούρα, στις οποίες δεν ανήκει η Ελλάδα, έχουν αναπτυχθεί θεσμοί και διαδικασίες αυξημένου κύρους που συμβάλλουν στη διατύπωση των ερωτημάτων<sup>174</sup>. Το εγχείρημα δημοψηφισματικής εκμαίευσης της λαϊκής συναίνεσης μέσω αμφίσημων απαντήσεων σε διλήμματα σύνθετα, με σοβαρές διεθνοπολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις, δεν εξυπηρετεί την πολιτική σταθερότητα, την ενδυνάμωση της δημοκρατικής συμμετοχής και την αξιοπιστία των θεσμών. Οφείλει, συνεπώς, ο συνταγματικός νομοθέτης να επανεξετάσει τους όρους και τη διαδικασία διεξαγωγής δημοψηφισμάτων.

Άρα θα πρέπει κατά την αναθεωρητική διαδικασία να αποσαφηνιστεί ρητά στο Σύνταγμα, πρώτον, ότι δεν είναι επιτρεπτή η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για εθνικό θέμα εφόσον αυτό έχει δημοσιονομικό χαρακτήρα, δεύτερον, ότι ο ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος είναι ένας μήνας από τη δημοσίευση του σχετικού προεδρικού διατάγματος και, τρίτον, ότι για την ακριβή διατύπωση του ερωτήματος προηγείται της κοινοβουλευτικής συζήτησης επεξεργασία του από ανεξάρτητη εκλογική επιτροπή. Τέλος, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα ο έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο<sup>175</sup>.



## Ερώτημα 25

### **Είναι σκόπιμο να θεσπιστεί η Γερουσία ως δεύτερο νομοθετικό σώμα;**

ΣΤΟ ΙΣΧΥΟΝ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΕΧΕΙ υιοθετηθεί το σύστημα της «μονήρους Βουλής», δηλαδή του ενός, ενιαίου κοινοβουλευτικού σώματος, παρότι στα περισσότερα ευρωπαϊκά κράτη ακολουθείται το σύστημα των δύο Βουλών (δικαμεραλισμός). Στο πρώτο κοινοβουλευτικό σώμα αντιπροσωπεύεται ο λαός, νοούμενος ως ενιαίο σώμα (Κάτω Βουλή), ενώ στο δεύτερο (Άνω Βουλή ή Γερουσία) αντιπροσωπεύονται κατά κανόνα επιμέρους περιοχές της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης όπως τα ομόσπονδα κράτη, ή επαγγελματικά συμφέροντα, ή ακόμη και θεσμοί που αποτελούν κατάλοιπα της μετάβασης από τη μοναρχία στη δημοκρατία, όπως η Βουλή των Λόρδων στη Μεγάλη Βρετανία. Δικαμεραλισμός προβλεπόταν και στο ελληνικό Σύνταγμα του 1927, με τη θέσπιση της Γερουσίας ως δεύτερου κοινοβουλευτικού σώματος.

Η λογική των δύο Βουλών είναι να εισάγεται ένα θεσμικό αντίβαρο απέναντι στη Βουλή η οποία αναδεικνύεται από το σύνολο του εκλογικού σώματος, άρα απέναντι στην κυβερνώσα πλειοψηφία. Μειονέκτημα του συστήματος αυτού είναι ιδίως ότι, προσθέτοντας έναν επιπλέον παίκτη αρνησικυρίας στο πολιτικό σύστημα, ενδέχεται να προκληθούν δυσχέρειες και καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων.

Παρότι η Βουλή διαθέτει κατά το Σύνταγμα πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες, ωστόσο στην πράξη ο θεσμικός της ρόλος εμφανίζεται ως δευτερεύων σε σύγκριση προς τη θεσμική θέση της Κυβέρνησης. Η αποδυνάμωση του ρόλου της Βουλής στο πλαίσιο του σύγχρονου, εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος αποτελεί ένα φαινόμενο με διεθνή διάσταση<sup>176</sup>. Τόσο ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όσο και το νομοθετικό έργο της Βουλής ασκούνται με βάση τους παγιωμένους συσχετισμούς των κοινοβουλευτικών δυνάμεων. Η νομοθετική λειτουργία των εθνικών Κοινοβουλίων υποβαθμίστηκε επίσης προς όφελος της κυβερνητικής νομοθεσίας, αλλά ιδίως λόγω της μεταβίβασης σημαντικών νομοθετικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Παρ' όλα αυτά, έχει υποστηριχθεί ότι είναι σκόπιμη η θεσμοθέτηση ενός δεύτερου νομοθετικού σώματος, στο οποίο θα εκλέγονται 50 έως 100 γερουσιαστές με ενιαίο τρόπο στην επικράτεια, αλλά σε διαφορετική χρονική στιγμή από τις γενικές βουλευτικές εκλογές, επί παραδείγματι ανά πενταετία μαζί με τις αυτοδιοικητικές εκλογές<sup>177</sup>, και με διαφορετικό εκλογικό σύστημα από το εκάστοτε ισχύον στις γενικές βουλευτικές εκλογές, κατά το πρότυπο της Γερουσίας της Ιταλίας. Μέλη του θα μπορούσαν να είναι επίσης, σύμφωνα με την πρόταση αυτή, *ex officio* οι πρώην πρωθυπουργοί και Πρόεδροι της Δημοκρατίας<sup>178</sup>. Αρμοδιότητες του δεύτερου αντιπροσωπευτικού σώματος θα ήταν ο έλεγχος ποιότητας της νομοθεσίας και η σύμπραξη σε μια σειρά κρίσιμα ζητήματα, όπως η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, η προκήρυξη δημοψηφίσματος και η έκφραση γνώμης για την αναπομπή των νό-

μων. Επιπλέον, θα συνέπραττε στον έλεγχο της κακοδιοίκησης του κράτους<sup>179</sup>.

Κύριο επιχείρημα υπέρ της συνταγματικής ρύθμισης του δεύτερου αντιπροσωπευτικού σώματος είναι η διασφάλιση της σταθερότητας και της συνέχειας στη δημοκρατία, μετριάζοντας τις συνέπειες από «βίαιες μεταστροφές» του εκλογικού σώματος, χωρίς ωστόσο να εξαρτάται η Κυβέρνηση από την εμπιστοσύνη και αυτού του δεύτερου σώματος<sup>180</sup>. Για τον σκοπό αυτό καταλληλότερη εμφανίζεται η πρόταση για σταδιακή ανανέωση των μελών του, όπως συμβαίνει στη Γερουσία των ΗΠΑ. Επίσης, κατά το πρότυπο του Συντάγματος του 1927, ένα ποσοστό των μελών του θα μπορούσε να εκλέγεται από επαγγελματικές και άλλες οργανώσεις<sup>181</sup>.

Θα μπορούσε πράγματι να βελτιώσει την ποιότητα της νομοθέτησης η σύσταση δεύτερης Βουλής ή θα προκαλούσε καθυστερήσεις στην ψήφιση σημαντικών νομοσχεδίων; Θα αποτελούσε ένα χρήσιμο θεσμικό αντίβαρο απέναντι στην «τυραννία» της κυβερνητικής πλειοψηφίας στη Βουλή ή με την άσκηση αρνησικυρίας θα λειτουργούσε ως τροχοπέδη στο κυβερνητικό έργο<sup>182</sup>; Πόσο αναγκαία είναι η Γερουσία σε ένα κράτος που δεν έχει ούτε ομοσπονδιακό τρόπο συγκρότησης ούτε ισχυρή περιφερειακή αποσυγκέντρωση, όπως οι ΗΠΑ, η Γερμανία, η Ιταλία ή η Ισπανία; Τι θα συνέβαινε αν προέκυπταν δύο σώματα με συναρμοδιότητα στη νομοθέτηση, αλλά με αμοιβαία εκθρικές πλειοψηφίες; Αν η μόνη εξουσία της Γερουσίας ήταν η εξουσία καθυστέρησης, δηλαδή το αναβλητικό βέτο, τότε το όφελος από το δεύτερο αυτό αντιπροσωπευτικό σώμα θα ήταν μικρό.

Με βάση τη συγκριτική συνταγματική ανάλυση<sup>183</sup> και τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας<sup>184</sup> αναδεικνύεται ότι ένα

δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα είναι συμβατό κυρίως με τον ομοσπονδιακό τρόπο συγκρότησης του κράτους και με το προεδρικό σύστημα, άρα δεν φαίνεται να αρμόζει στο ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο, μάλιστα, της συγκρουσιακής πολιτικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει την ελληνική δημοκρατία, τα δύο σώματα είτε θα προκαλούσαν αδιέξοδα στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, αν η Γερουσία διέθετε ισχυρές εξουσίες αρνησικυρίας, είτε δεν θα εξυπηρετούσαν τελικά ουσιώδη ελεγκτική λειτουργία, αν η Γερουσία διέθετε μόνο αναβλητικό βέτο<sup>185</sup>. Σκοπιμότερο είναι, συνεπώς, να μην προβλεφθεί στο Σύνταγμά μας ένα δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα.

## Ερώτημα 26

### Πρέπει να ενισχυθεί η θέση της μειοψηφίας στο Κοινοβούλιο;

Η ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ Βουλής, ως προνομιακού χώρου διαφάνειας της κρατικής δράσης και επίσημου βήματος δημοσίου διαλόγου για τα μείζονα ζητήματα που απασχολούν την πολιτεία, προϋποθέτει την ύπαρξη κοινοβουλευτικής μειοψηφίας η οποία διαθέτει εγγυημένα δικαιώματα προκειμένου να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αντιπολίτευση, δηλαδή να αντιπαρατεθεί στην Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που την στηρίζει ασκώντας κριτική προς αυτές, ελέγχοντας τις επιλογές τους και προτείνοντας εναλλακτικές δημόσιες πολιτικές ή ακόμη και αμφισβητώντας ευρύτερα τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της πολιτείας<sup>186</sup>. Άρα η Βουλή, μέσω των παρεμβάσεων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, πέρα από την αναγκαία συμβολή της στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας επιτελεί έναν σημαντικό θεσμικό ρόλο για τη δημοκρατική λογοδοσία και νομιμότητα<sup>187</sup>.

Στο ισχύον Σύνταγμα είναι ορατή η αφομοίωση από τον συσταγματικό νομοθέτη ιστορικών συγκρούσεων, όπως αυτών μεταξύ του βασιλιά και του πρωθυπουργού ή της (επαπειλούμενης μέχρι το 1986) έντασης μεταξύ Προέδρου της Δημοκρατίας και πρωθυπουργού<sup>188</sup>. Αντίθετα, η οριοθέτηση της σχέσης

μεταξύ κυβερνώσας πλειοψηφίας και κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, που στα σύγχρονα κοινοβουλευτικά πολιτεύματα υποκαθιστά σε σημαντικό βαθμό την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, εμφανίζεται ατελώς διαρρυθμισμένη, προσφέροντας αρκετές αφορμές πολιτικής έντασης τόσο στα πεδία σύμπραξης πλειοψηφίας-μειοψηφίας όσο και στα πεδία διεξαγωγής της κοινοβουλευτικής σύγκρουσης.

Ιδιαίτερη σημασία για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος έχει η θέση της μειοψηφίας στο Κοινοβούλιο και οι δυνατότητες που της αναγνωρίζουν το Σύνταγμα και ο Κανονισμός της Βουλής να ασκήσει ιδίως τον ελεγκτικό της ρόλο, ως αντίβαρο προς την κυβερνώσα πλειοψηφία. Δημοκρατία δεν σημαίνει μόνο κατοχύρωση της αρχής της πλειοψηφίας, αλλά και διασφάλιση των δικαιωμάτων της μειοψηφίας, του πλουραλισμού ως προς την έκφραση διαφορετικών αντιλήψεων ή συμφερόντων και άρα της δυνατότητας της μειοψηφίας να καταστεί πλειοψηφία.

Ως στοιχείο της δημοκρατίας, η μεταβλητότητα πλειοψηφίας και μειοψηφίας προϋποθέτει την κατοχύρωση της νομικής θέσης της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας και την αναγνώριση του ρόλου της στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου και του κοινοβουλευτικού ελέγχου<sup>189</sup>. Χωρίς επαρκείς εγγυήσεις σχετικά με τη διάδραση μεταξύ κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας η συνταγματική δημοκρατία μπορεί να μετατραπεί σταδιακά σε αυταρχικό καθεστώς<sup>190</sup>. Στις εδραιωμένες δημοκρατίες η σχέση πλειοψηφίας και μειοψηφίας θεμελιώνεται στις αρχές του πλουραλισμού, της συνεργασίας και της αποτελεσματικής λήψης αποφάσεων.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Για τη θέση της μειοψηφίας στο κοινοβουλευτικό σύστημα είναι κατ' αρχάς αναγκαίο να διαθέτουν οι βουλευτές της πλειοψηφίας και της αντιπολίτευσης τα ίδια δικαιώματα, ιδίως το δικαίωμα ομιλίας και ψήφου, τα δικαιώματα να καταθέτουν προτάσεις νόμου, να υποβάλλουν ερωτήσεις προς την Κυβέρνηση, να συμμετέχουν στο έργο των Επιτροπών, να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα και να διαθέτουν τις κοινοβουλευτικές ασυλίες. Η ισότητα ως προς τα δικαιώματα αυτά δεν αποκλείει προβλέψεις για πρόσθετα δικαιώματα που διαθέτουν ορισμένοι βουλευτές, οι οποίοι αναλαμβάνουν θέσεις όπως του προέδρου κοινοβουλευτικής ομάδας ή του προέδρου κοινοβουλευτικής επιτροπής. Η υπαγωγή των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων στην κυβερνώσα πλειοψηφία και στην αντιπολιτευόμενη μειοψηφία συνάγεται κατά κανόνα από τη στάση τους κατά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση ή κατά την ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού<sup>191</sup>.

Περαιτέρω, για τη θέση της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας είναι σημαντικό πόσοι βουλευτές και κοινοβουλευτικές ομάδες μπορούν να μετέχουν στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, ποιοι κανόνες προβλέπονται για την απαρτία, πόσος χρόνος αφιερώνεται στη δημόσια διαβούλευση των νομοσχεδίων, πώς μπορεί η κοινωνία πολιτών να μετέχει στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις με ακροάσεις εξωκοινοβουλευτικών προσώπων που προτείνονται από τη μειοψηφία, πώς ασκούν το έργο τους οι κοινοβουλευτικές Επιτροπές και πώς ορίζονται τα μέλη τους, αν συμμετέχει η μειοψηφία στην κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης των κοινοβουλευτικών εργασιών και πώς κατανέμεται ο χρόνος ομιλίας. Επίσης, η θέση της μειοψηφίας ενισχύεται όταν προβλέπονται αυξημένες πλειοψηφίες για τη

λήψη απόφασης σε ορισμένα θέματα ή για την ψήφιση νομοσχεδίων που ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα<sup>192</sup>.

Ιδιαίτερη βαρύτητα για τη θέση της μειοψηφίας έχει η κατοχύρωση των δικαιωμάτων της στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Κυβέρνησης και, ειδικότερα, η δυνατότητα και οι όροι άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, η δυνατότητα υποβολής πρότασης δυσπιστίας, η αναζήτηση ποινικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης και η δυνατότητα άσκησης ουσιώδους επιρροής στο έργο των εξεταστικών επιτροπών. Έχει επίσης σημασία πώς επιλύονται οι διαφορές ως προς τα δικαιώματα της μειοψηφίας και η συμμετοχή της στα αρμόδια κοινοβουλευτικά όργανα.

Προφανώς σε σχέση με όλα τα προηγούμενα δικαιώματα και τις εγγυήσεις της μειοψηφίας δεν αρκεί η θεσμική τους κατοχύρωση, αλλά απαιτείται η τήρηση και η εφαρμογή τους στην κοινοβουλευτική πρακτική. Ιδίως σε ένα συγκρουσιακό μοντέλο δημοκρατίας, όπως χαρακτηρίζεται και η ελληνική δημοκρατία, η κατοχύρωση της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων, της λογοδοσίας της Κυβέρνησης και των δικαιωμάτων της μειοψηφίας αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η επιρροή της μειοψηφίας εξαρτάται, πάντως, από τον δικομματικό ή πολυκομματικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και από τον αριθμό και το μέγεθος των αντιπολιτευόμενων κοινοβουλευτικών ομάδων.

Με γνώμονα την οργάνωση και τη λειτουργία του ελληνικού Κοινοβουλίου διαπιστώνεται ότι στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής διασφαλίζεται ο ρόλος της μειοψηφίας, τόσο ως προς τη θέση των βουλευτών και τη συμμετοχή τους στους κοινοβουλευτικούς σχηματισμούς, όσο και ως προς τη δυνατότητα συμμετοχής στο νομοθετικό έργο και



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ωστόσο η θέση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας είναι προνομιακή, όχι μόνο με κριτήριο τη θεσμική της διαμόρφωση, αλλά και εξαιτίας της συστηματικής κατάχρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων που διαθέτει έναντι της μειοψηφίας<sup>193</sup>.

Σκόπιμη είναι συνεπώς η ενδυνάμωση της δυνατότητας της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας να συνεισφέρει στο κοινοβουλευτικό έργο, με γνώμονα τη συνάρθρωση της αρχής της πλειοψηφίας με την πολιτική ισότητα. Παραδείγματα ενίσχυσης της μειοψηφίας είναι η απονομή της προεδρίας των μισών κοινοβουλευτικών και εξεταστικών επιτροπών στη μειοψηφία, η πρόταξη των ερωτήσεων των βουλευτών της αντιπολίτευσης, η αύξηση του αριθμού των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων ανά σύνοδο και η θέσπιση ενός συστήματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της κυβερνητικής πολιτικής, με την αξιοποίηση δημόσιων φορέων και εμπειρογνομώνων, ύστερα από πρωτοβουλία της μειοψηφίας<sup>194</sup>.

## Ερώτημα 27

### Τι πρέπει να αλλάξει στη λειτουργία της Βουλής;

Η ΑΥΤΟΝΟΜΙΑ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ, δηλαδή η ρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας της χωρίς να παρεμβαίνει κανένα άλλο κρατικό όργανο, αποτελεί έκφανση και απόρροια της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος η αυτονομία της Βουλής εξυπηρετεί τη συλλογική άσκηση από τους βουλευτές της εντολής που λαμβάνουν από τον λαό, λαμβάνοντας δύο αλληλένδετες όψεις: Αφενός τη διοικητική αυτονομία της Βουλής, που σημαίνει τη θέσπιση των κανόνων οργάνωσής της, και αφετέρου τη λειτουργική ή πολιτική αυτονομία της, που αφορά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Αντίθετα, αυτονομία δεν σημαίνει ότι η Βουλή είναι αδέσμευτη, αφού το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της ορίζεται στο Σύνταγμα, ούτε ότι τα εσωτερικά θέματα (*interna corporis*) του Κοινοβουλίου είναι εξ ορισμού ανέλεγκτα από τη δικαστική εξουσία<sup>195</sup>.

Η αυτονομία της Βουλής διακρίνεται σε εσωτερική, που σημαίνει ότι κανένα άλλο κρατικό όργανο δεν επιτρέπεται να συμπράττει κατά τη ρύθμιση της οργάνωσης και λειτουργίας της, και σε εξωτερική, που απαγορεύει την παρέμβαση άλλων οργάνων στα *interna corporis* της Βουλής. Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη<sup>196</sup>, τα *interna corporis* είναι δικαστικά ανέ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

λεγκτα, εκτός αν υπάρχει ρητή ρύθμιση στο Σύνταγμα που προβλέπει τον δικαστικό έλεγχο, όπως στο άρθρο 65 παρ. 6 εδ. β' Συντ. κατά το οποίο οι πράξεις του Προέδρου της Βουλής που αφορούν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ακολουθώντας αυτή την άποψη, τα ελληνικά δικαστήρια δεν προβαίνουν σε έλεγχο των *interna corporis*. Ωστόσο ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των *interna corporis* της Βουλής έχει οδηγήσει σε κατά σύστημα παραβιάσεις των σχετικών κανόνων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, άρα σκόπιμο είναι να επανεξεταστεί η έκταση του ελέγχου αυτού<sup>197</sup>.

Μια από τις σοβαρές παθογένειες της κοινοβουλευτικής πρακτικής αποτελεί η παρείσφρηση διατάξεων άσχετων προς το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων, παρότι το Σύνταγμα ρητά την απαγορεύει. Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου ή προσθήκη ή τροπολογία που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του δεν εισάγεται για συζήτηση. Η διάταξη αυτή καταστρατηγείται συστηματικά χωρίς να ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η έλλειψη συνοχής των νομοθετημάτων και η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, χωρίς προηγούμενη ουσιαστική επεξεργασία και έλεγχο, αποτελούν πάγιες παθογένειες που επιτάθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Ο συνδυασμός αφενός της πρακτικής των άσχετων διατάξεων, της ταχείας ή επείγουσας νομοθέτησης χωρίς να συντρέχει ουσιώδης λόγος και της καταχρηστικής κατάθεσης υπουργικών ή βουλευτικών τροπολογιών και, αφετέρου, της

πελατειακής εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συμφερόντων προς άγραν ψήφων συγκροτούν ένα μείγμα που όχι απλώς υποβαθμίζει τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και την ποιότητα της νομοθεσίας, αλλά προσβάλλει την αρχή του κράτους δικαίου.

Πολυάριθμα είναι τα παραδείγματα κρατών που ύστερα από σοβαρές οικονομικές κρίσεις αντιλήφθηκαν τη σημασία της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τις κρατικές λειτουργίες, τις οικονομικές σχέσεις και την επιχειρηματική δραστηριότητα. Στη χώρα μας έχουν επανειλημμένα επισημανθεί τα φαινόμενα της πολυνομίας, της κακονομίας και των περιττών διοικητικών επιβαρύνσεων, που εμποδίζουν το επιχειρείν, ταλαιπωρούν τους πολίτες και καθιστούν τον διοικητικό μηχανισμό αναποτελεσματικό, πολυδάπανο και αδιαφανή.

Σήμερα ακόμη και ο πιο έμπειρος νομικός αδυνατεί να εντοπίσει τι ισχύει μέσα στον δαιδαλώδη νομοθετικό λαβύρινθο, αν δεν καταφύγει σε ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, των οποίων ένα τυχαίο λάθος συνεπάγεται την αδυναμία υλοποίησης βασικών διαδικασιών κάθε ευνομούμενης πολιτείας. Αναγκαία είναι η αποκάθαρση, απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, με την κατάργηση άχρηστων, επικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων, την κωδικοποίηση των υπόλοιπων ρυθμίσεων και την εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας. Ενόψει αυτών, σκόπιμη είναι η συνοπτική κατοχύρωση στο συνταγματικό κείμενο της υποχρέωσης να τηρούνται οι βασικές αρχές της καλής νομοθέτησης, που σήμερα προβλέπεται μόνο στην κοινή νομοθεσία.

Αν δεν προβλεφθεί ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

από τη Βουλή των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν τη νομοθετική διαδικασία, η ποιότητα της νομοθεσίας δεν πρόκειται να βελτιωθεί. Συγκεκριμένα, απαιτείται να κατοχυρωθεί ρητά στα άρθρα 74 παρ. 5 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος η υποχρέωση των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και ως προς τα *interna corporis*.

Μια δεύτερη δέσμη προτάσεων για την αναβάθμιση της λειτουργίας της Βουλής αφορά τη διαδικασία συζήτησης και λήψης απόφασης. Κατ' αρχάς, σκόπιμο είναι να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο των κενών κοινοβουλευτικώνεδράνων, που απαξιώνει το αντιπροσωπευτικό σώμα. Είναι σκόπιμο να θεσπιστεί μια διάταξη στο άρθρο 67 του Συντάγματος για τη ρύθμιση της απαρτίας, ώστε η Ολομέλεια, το Τμήμα και οι επιτροπές να μην μπορούν να συνεδριάσουν χωρίς την παρουσία του 1/4 των μελών τους<sup>198</sup>. Επίσης, θα πρέπει να διευρυνθούν και να θεσπιστούν ρητά στο Σύνταγμα τα θέματα και οι διαδικασίες όπου απαιτείται ονομαστική ψηφοφορία<sup>199</sup>.

Για τον εξορθολογισμό και την ενίσχυση της διαφάνειας του νομοθετικού έργου είναι επίσης σκόπιμο να οριστούν ρητά εκείνα τα θέματα με τα οποία ασχολείται η Ολομέλεια<sup>200</sup>. Επιπλέον, θα πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα ορισμένες ελάχιστες προθεσμίες για τη δεύτερη ανάγνωση των συζητούμενων νομοθετημάτων στις Επιτροπές, να επανέρχεται το νομοθέτημα στη Βουλή προς ώριμη επιβεβαίωση όταν έχει ακολουθηθεί η κατεπείγουσα διαδικασία, καθώς και να εμπλέκεται η Βουλή στην προκοινοβουλευτική διαδικασία<sup>201</sup>. Αναγκαία είναι, εξάλλου, η αναδιαμόρφωση της Διάσκεψης των Προέδρων, ώστε να παύσει να έχει πολυπρόσωπη και κυμαινόμενη σύνθεση· μόνο έτσι θα λειτουργήσει πράγματι ως διακομματικό προεδρείο της Βουλής<sup>202</sup>.

Μια ουσιώδης νομοτεχνική διόρθωση απαιτείται στο άρθρο 74 του Συντάγματος, που αφορά τον χρόνο κατάθεσης των τροπολογιών. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή ανακοινώνονται στην πρώτη συνεδρίαση μετά την κατάθεσή τους και διανέμονται μαζί με τις συνοδευτικές εκθέσεις τους στους βουλευτές. Οι τροπολογίες υπουργών συνοδεύονται από συνοπτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, ενώ οι βουλευτικές τροπολογίες μόνο από αιτιολογική έκθεση και πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων. Τροπολογίες βουλευτών και υπουργών κατατίθενται μέχρι την παραμονή της ημέρας που θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν συγκατατίθεται η Κυβέρνηση να συζητηθούν (άρθρο 74 παρ. 3 Συντ.). Η ρύθμιση αυτή αντιφάσκει με τα άρθρα 74 παρ. 5 Συντ. και 87 ΚτΒ, που προβλέπουν την κατάθεση τροπολογιών μέχρι τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης. Στην πράξη ισχύουν και εφαρμόζονται οι προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 74 παρ. 3 του Συντάγματος. Συνεπώς απαιτείται να εναρμονιστεί το άρθρο 74 παρ. 3 Συντ. με την ορθή διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 Συντ., η οποία είχε τροποποιηθεί το 2001.

## Ερώτημα 28

### **Πρέπει να αναθεωρηθούν οι συνταγματικές προϋποθέσεις για την πρόωρη διάλυση της Βουλής;**

ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΙΣΧΥΟΝ Σύνταγμα, πρόωρη διάλυση της Βουλής μπορεί να επέλθει σε τρεις περιπτώσεις: Πρώτον, με απόφαση του Προέδρου της Δημοκρατίας, «αν έχουν παραιτηθεί ή και καταψηφιστεί από αυτή δύο Κυβερνήσεις και η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κυβερνητική σταθερότητα» (άρθρο 41 παρ. 1 Συντ.). Δεύτερον, με πρόταση της Κυβέρνησης που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης «για ανανέωση της λαϊκής εντολής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας» (άρθρο 41 παρ. 2 Συντ.). Τρίτον, όταν είναι αδύνατος ο σχηματισμός Κυβέρνησης που να μπορεί να λάβει την εμπιστοσύνη της Βουλής (άρθρο 37 παρ. 3 Συντ.). Σε καθεμία από τις τρεις αυτές εκδοχές πρόωρης διάλυσης της Βουλής το βάρος της ευθύνης για τη διάλυση φέρει κατά κύριο λόγο διαφορετικό κρατικό όργανο: Στην πρώτη περίπτωση ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, στη δεύτερη η Κυβέρνηση και στην τρίτη η Βουλή. Αντίστοιχα, υπάρχουν διαφοροποιήσεις σε κάθε εκδοχή ως προς το είδος της Κυβέρνησης που θα ασκεί την κυβερνητική εξουσία κατά τη μεταβατική περίοδο από τη διάλυση της Βουλής μέχρι τον σχηματισμό νέας Κυβέρνησης<sup>203</sup>.

Η πρόωρη διάλυση της Βουλής με απόφαση της Κυβέρνησης αποτελεί τη συνηθέστερη εκδοχή τερματισμού της βου-

λευτικής περιόδου. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει ουσιαστική αρμοδιότητα να κρίνει αν οι λόγοι που επικαλείται η Κυβέρνηση για τη διάλυση της Βουλής προκειμένου να αντιμετωπιστεί εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας θεμελιώνουν πράγματι την πρόωρη προσφυγή στις κάλπες. Προϋπόθεση για να ασκήσει την αρμοδιότητά της αυτή η Κυβέρνηση είναι να διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, διαφορετικά στο Σύνταγμα προβλέπονται άλλες διαδικασίες για τον σχηματισμό νέας Κυβέρνησης ή την πρόωρη διάλυση της Βουλής.

Η διάλυση της Βουλής με πρόταση της Κυβέρνησης έχει αιτιώδη χαρακτήρα, θεμελιώνεται δηλαδή με επίκληση της ανάγκης να αντιμετωπιστεί εξαιρετικής σημασίας εθνικό θέμα. Τι συνιστά τέτοιο εθνικό θέμα αποτελεί ένα ερώτημα με θεωρητικό ενδιαφέρον αλλά χωρίς πρακτική σημασία, αφού όπως γίνεται σήμερα δεκτό στη θεωρία και στην πράξη ούτε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας έχει αρμοδιότητα να προβεί σε σχετική αξιολόγηση, ούτε το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο να ελέγξει την ουσιαστική συνταγματικότητα του προεδρικού διατάγματος που προβλέπει την πρόωρη διάλυση της Βουλής. Πρόκειται για αόριστη νομική έννοια, για την εξειδίκευση της οποίας κατά περίπτωση μόνη αρμόδια είναι η Κυβέρνηση.

Ως εθνικά θέματα κρίσιμης σημασίας, που για την αντιμετώπισή τους είναι αναγκαία η προσφυγή σε εκλογές, έχουν χαρακτηριστεί στο παρελθόν ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, όπως το Κυπριακό και η αναγνώριση της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, αλλά επίσης οικονομικά, κοινωνικά και θεσμικά ζητήματα, κατά τρόπο συνήθως εντελώς προσχηματικό. Πρόκειται συνεπώς για τη συστηματική καταστρατήγηση του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος, εξυπηρετώντας σκοπούς διαφορετικούς από



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

εκείνους για τους οποίους θεσπίστηκε, δηλαδή τη διενέργεια πρόωρων εκλογών από την ίδια αυτή Κυβέρνηση και όχι από οικουμενική ή υπηρεσιακή Κυβέρνηση, επιλέγοντας τον χρόνο διενέργειας των εκλογών με γνώμονα την εκλογική στρατηγική του πλειοψηφούντος κόμματος ή των κομμάτων που στηρίζουν την Κυβέρνηση και τον αιφνιδιασμό των αντιπάλων της.

Η αναρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου να υπεισέλθουν σε ουσιαστικό έλεγχο έχει μετατρέψει την επίκληση εθνικού θέματος σε πάγια αντισυνταγματική πρακτική, τόσο απροκάλυπτα ώστε να προκαλείται πρόωρη διάλυση της Βουλής ακόμη και δύο μήνες πριν από τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, όπως συνέβη το 2004, το 2019 και το 2023. Η αντισυνταγματική αυτή πρακτική μπορεί να διακοπεί μόνο με συνταγματική αναθεώρηση, αφού διαδοχικές Κυβερνήσεις χρησιμοποιούν την επίκληση εθνικού θέματος κατά τρόπο εργαλειακό χωρίς να ελέγχονται.

Πιο συγκεκριμένα, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η δικαιοδοσία του κατά την αξιολόγηση των ενστάσεων κατά του κύρους των εκλογών περιορίζεται στον παρεμπόπτοντα έλεγχο του προεδρικού διατάγματος με το οποίο διαλύεται η Βουλή, «μόνο ως προς τα στοιχεία της εξωτερικής νομιμότητάς του, στα οποία δεν εμπίπτει η αναγραφή σε αυτό του λόγου διάλυσης της Βουλής»<sup>204</sup>. Στοιχεία της εξωτερικής νομιμότητας του διατάγματος αποτελούν η πρόβλεψη για διάλυση της Βουλής, η πρόταση από Κυβέρνηση που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο ορισμός της ημερομηνίας διεξαγωγής των εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διάλυση της Βουλής και της ημερομηνίας σύγκλησης της νέας Βουλής, καθώς και η

αναφορά του εξαιρετικής σημασίας εθνικού θέματος.

Στο άρθρο 41 παρ. 4 του Συντάγματος προβλέπεται πάντως, ως δικλείδα ασφαλείας κατά της καταχρηστικής διάλυσης της Βουλής κατ' επίκληση εθνικού θέματος, ότι δεν μπορεί να διαλυθεί η Βουλή που εκλέχθηκε μετά από διάλυση της προηγούμενης «πριν περάσει ένα έτος αφότου άρχισε τις εργασίες της». Τέτοιος χρονικός περιορισμός δεν ισχύει για τις άλλες εκδοχές πρόωρης διάλυσης της Βουλής, δηλαδή λόγω κυβερνητικής αστάθειας ή λόγω αδυναμίας σχηματισμού Κυβέρνησης.

Προκειμένου να αποτραπεί η επαναλαμβανόμενη προσηματική επίκληση εθνικού θέματος για την πρόωρη διάλυση της Βουλής θα μπορούσε να προβλεφθεί στο Σύνταγμα ότι απαιτείται έγκριση της Βουλής με πλειοψηφία των 3/5 των μελών της. Μια εναλλακτική λύση είναι να προβλεφθεί ότι μετά τη διάλυση της Βουλής διορίζεται υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση, ώστε να αποτρέπεται η χρήση της διάταξης από την εκάστοτε Κυβέρνηση με σκοπό να συνεχίσει να κυβερνά μέχρι τη διεξαγωγή των εκλογών και τον διορισμό της επόμενης Κυβέρνησης. Επιπλέον, πρέπει να αποσαφηνιστεί η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να υπεισέρχεται σε ουσιαστικό έλεγχο αν υφίσταται όντως κρίσιμο εθνικό θέμα<sup>205</sup>. Μια άλλη πρόταση είναι να καταργηθεί η επίμαχη εκδοχή διάλυσης της Βουλής κατ' επίκληση εθνικού θέματος.

Σημαντικό είναι, επίσης, το ζήτημα της αυτοδιάλυσης της Βουλής. Η Βουλή δεν έχει σήμερα αρμοδιότητα να αυτοδιαλυθεί, δηλαδή να αποφασίσει η ίδια τη διάλυσή της, ακόμη και αν αυτή ήταν η βούλησή της με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της. Η πρόωρη διάλυση της Βουλής θεμελιώνεται είτε

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

στην αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης και την κυβερνητική αστάθεια, άρα σε γεγονότα που άπτονται της σχέσης εξάρτησης της Κυβέρνησης από τη Βουλή, είτε στην επιλογή της προσφυγής στη λαϊκή βούληση για την αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας την οποία κρίνει επιβεβλημένη η Κυβέρνηση. Ωστόσο έμμεσα, μη παρέχοντας ψήφο εμπιστοσύνης σε διαδοχικές Κυβερνήσεις, η Βουλή αποφασίζει τελικά η ίδια την αυτοδιάλυσή της. Υπό αυτό το πρίσμα, με γνώμονα την οικονομία των διαδικασιών και την αποφυγή διαβουλεύσεων που έχουν αμιγώς επικοινωνιακό χαρακτήρα, ορθότερο θα ήταν να προβλεφθεί συνταγματικά η αρμοδιότητα αυτοδιάλυσης της Βουλής, έστω με αυξημένη πλειοψηφία των μελών της.

Άστοχη είναι, τέλος, η πρόταση σε περίπτωση πρόωρης διάλυσης της Βουλής η επόμενη Βουλή να εκλέγεται για θητεία ίση προς την υπολειπόμενη θητεία της Βουλής που διαλύθηκε<sup>206</sup>, η οποία εμπνέεται από τη σχετική ρύθμιση του σουηδικού Συντάγματος και αποσκοπεί να αποτρέψει την πρόωρη προσφυγή στις κάλπες. Μια τέτοια διάταξη θα μπορούσε να αξιοποιηθεί από την απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, σε περίπτωση που διέβλεπε με βάση τις δημοσκοπήσεις ότι επίκειται η εκλογική της ήττα, προκειμένου να μειώσει τη διάρκεια της επόμενης βουλευτικής περιόδου. Σε συνάρτηση με τις ρυθμίσεις για τον χρόνο ισχύος του επόμενου εκλογικού νόμου<sup>207</sup>, οι συνέπειες από την υιοθέτηση αυτής της πρότασης είναι απρόβλεπτες και ευεπίφορες στην καταστρατήγησή τους, άρα συνιστούν δείγμα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής.

## Ερώτημα 29

### Πώς πρέπει να λειτουργούν οι εξεταστικές επιτροπές της Βουλής;

ΣΤΟ ΑΡΘΡΟ 68 ΠΑΡ. 2 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ προβλέπεται η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Η συνταγματική διάταξη αναθεωρήθηκε το 2019, επειδή η συνταγματική μηχανική της σύστασης εξεταστικών επιτροπών είχε αποδειχθεί στην πράξη ελαττωματική για δύο κυρίως λόγους<sup>208</sup>: Κατ' αρχάς η διατύπωση της συνταγματικής ρύθμισης είχε προκαλέσει σοβαρή ερμηνευτική διχογνωμία ως προς το ζήτημα αν η σύστασή τους αποτελεί ένα ισχυρό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου στα χέρια της αντιπολίτευσης ή εξαρτάται από τη βούληση της πλειοψηφίας. Τι σήμαινε ότι η απόφαση «λαμβάνεται με πλειοψηφία των δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών»;

Αρκούσαν τα δύο πέμπτα για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής ακόμη και αν υπερτερούσαν οι αντίθετες ψήφοι, κατοχυρώνοντας ένα δικαίωμα της μειοψηφίας, ή απαιτούνταν οι θετικές ψήφοι να είναι περισσότερες από τις αρνητικές και πάντως τουλάχιστον ίσες με τα δύο πέμπτα του συνόλου των βουλευτών<sup>209</sup>; Και μόνον η αμφισημία σε ένα τόσο κρίσιμο πεδίο της συνταγματικής ύλης αποτελούσε δείγμα ελαττωματικής μηχανικής, αφού όταν υποβάλλεται πρόταση εξέτασης ενός θέματος μείζονος δημοσίου ενδιαφέροντος,

με ευρείες ερευνητικές εξουσίες, είναι επικίνδυνο η αντιπαράθεση ως προς τη σκοπιμότητα σύστασης της επιτροπής να μεταφέρεται στο επίπεδο της ερμηνείας των εφαρμοστέων συνταγματικών κανόνων, μετατρέποντας μια πολιτική διαφωνία σε εν σπέρματι συνταγματική κρίση. Αν και ορθότερη εμφανίζεται η άποψη ότι ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 είχε απονείμει τη σχετική απόφαση στην πλειοψηφία, ωστόσο το ζήτημα δεν θεωρήθηκε λυμένο, ούτε ήταν ορθό να επιλύεται με το επιχείρημα της πλειοψηφίας που απευθύνεται στην αντιπολίτευση λέγοντας πρακτικά ότι «νομικά έχετε λάθος επειδή πολιτικά είσθε μειοψηφία»<sup>210</sup>.

Δεύτερον, η επίμαχη συνταγματική διάταξη παρέμεινε ανεργή για μια δεκαετία, μέχρι τον Οκτώβριο του 1985, όταν υποβλήθηκε η πρώτη πρόταση σύστασης εξεταστικής επιτροπής. Από τις 47 συνολικά προτάσεις που υποβλήθηκαν μέχρι το 2018 εγκρίθηκαν 17, από τις οποίες περίπου τα 3/4 προέρχονταν από την πλειοψηφία, σχεδόν όλες οι απορριφθείσες προτάσεις προέρχονταν από την αντιπολίτευση, ενώ μετά το 1993 καμία πρόταση προερχόμενη αποκλειστικά από την αντιπολίτευση δεν έγινε δεκτή<sup>211</sup>. Επιπλέον αποδείχθηκε ανέφικτο να καταλήξουν οι εξεταστικές επιτροπές σε ομόφωνο πόρισμα, καθώς ακόμη και οι θέσεις της μειοψηφίας εμφανίζονται κατακερματισμένες.

Για να μην εκφυλιστεί πλήρως ο θεσμός, ο συνταγματικός νομοθέτης έπρεπε να προσαρμόσει τη λειτουργία του στον βασικό του σκοπό, που είναι η εξέταση κρίσιμων ζητημάτων δημόσιου ενδιαφέροντος. Τέτοια δεν είναι μόνο όσα χαρακτηρίζει έτσι η πλειοψηφία, αλλά εξίσου όσα αξιολογεί ως τέτοια η αντιπολίτευση. Προκειμένου να αποφευχθούν φαινόμενα καταχρηστικής άσκησης, θεωρήθηκε συνεπώς

εύλογο να επιτευχθεί ο εξορθολογισμός με τη δυνατότητα σύστασης εξεταστικών επιτροπών και από τη μειοψηφία, με την υποστήριξη των 2/5 του συνόλου των βουλευτών και με οριοθέτηση της περιοδικότητας άσκησης του δικαιώματος<sup>212</sup>.

Ο εξορθολογισμός της συνταγματικής μηχανικής των εξεταστικών επιτροπών προϋπέθετε πράγματι αναθεώρηση του Συντάγματος. Το μείζον ήταν να αποσαφηνιστεί αν πρόκειται για δικαίωμα της πλειοψηφίας ή της μειοψηφίας. Όμως η αναθεώρηση ήταν ατελής, επειδή δεν προέβλεπε τα δικαιώματα της μειοψηφίας κατά τη λειτουργία της εξεταστικής επιτροπής. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε το 2019 η δυνατότητα σύστασης εξεταστικής επιτροπής και από τη μειοψηφία για περιορισμένο αριθμό προτάσεων, δύο ανά βουλευτική περίοδο, χωρίς πάντως να προβλέπεται ένας ορισμένος αριθμός και για την πλειοψηφία. Η μετατροπή της λειτουργίας των εξεταστικών επιτροπών σε μια μορφή ανεπίκαιρου κοινοβουλευτικού ελέγχου, δεδομένου ότι αξιοποιήθηκαν κατά κανόνα από την πλειοψηφία για να στραφεί κατά των πεπραγμένων της απελθούσας Κυβέρνησης, συνεπάγεται την απαξίωση των ετεροχρονισμένων και κομματικά ετεροπροσδιοριζόμενων πορισμάτων τους και την άγονη πολιτική εργαλειοποίηση<sup>213</sup>.

Η ενίσχυση των δικαιωμάτων της μειοψηφίας ενισχύει τα συγκρουσιακά στοιχεία του πολιτικού συστήματος, αφού παρέχει στην εκάστοτε αντιπολίτευση τη δυνατότητα να προκαλεί τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών με απόφαση 120 βουλευτών. Το ουσιώδες είναι ωστόσο ότι δεν μεταβάλλεται η πάγια πρακτική της υποβολής διακριτών πορισμάτων από τις κοινοβουλευτικές ομάδες που μετέχουν στις εξετα-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

στικές επιτροπές, με την πλειοψηφία να έχει και πάλι τον τελευταίο λόγο. Έτσι οι εξεταστικές επιτροπές μετατρέπονται σε μηχανισμό όξυνσης της κομματικής αντιπαράθεσης, όπως αποδείχθηκε ήδη κατά την εφαρμογή της ρύθμισης μετά την αναθεώρηση του 2019<sup>214</sup>, χωρίς να επιτυγχάνεται η ουσιαστική διερεύνηση σοβαρών ζητημάτων.

Η ορθότερη λύση θα ήταν, συνεπώς, το πόρισμα των εργασιών των εξεταστικών επιτροπών να είναι ενιαίο και να συντάσσεται από πενταμελές ανεξάρτητο συμβούλιο, τα μέλη του οποίου θα ορίζονται από την εξεταστική επιτροπή με απόφαση των 3/5 των μελών της<sup>215</sup>. Ακόμη σημαντικότερο είναι να προβλεφθούν ρητά στο Σύνταγμα τα δικαιώματα της μειοψηφίας κατά τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών ως προς τη συλλογή πληροφοριών, την κλήτευση μαρτύρων και την παραγγελία αποδεικτικών μέσων, που σήμερα εξακολουθούν να αποτελούν απόφαση της πλειοψηφίας. Όπως αναδείχθηκε, με θλιβερό τρόπο, στην εξεταστική επιτροπή για το δυστύχημα των Τεμπών, η άρνηση της πλειοψηφίας να παραγγείλει συγκεκριμένα αποδεικτικά μέσα και να καλέσει ορισμένους μάρτυρες μετέτρεψε το έργο της επιτροπής σε διαδικασία συγκάλυψης ευθυνών<sup>216</sup>.

## Ερώτημα 30

### **Πρέπει να κατοχυρωθεί το ασυμβίβαστο των ιδιοτήτων του βουλευτή και του υπουργού;**

ΣΤΑ ΟΛΟ ΚΑΙ ΠΙΟ ΠΟΛΥΠΡΟΣΩΠΑ κυβερνητικά σχήματα των τελευταίων τριών δεκαετιών υπολογίζεται ότι, κατά μέσο όρο, ο ένας στους τρεις βουλευτές της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας διορίζεται υπουργός, ενώ οι υπόλοιποι βουλευτές της αδημονούν τότε θα έρθει η ώρα του ανασχηματισμού με την προσδοκία να υπουργοποιηθούν. Εκτός των άλλων, η υπουργοποίησή τους θεωρείται εύλογα ότι αποτελεί ισχυρό πλεονέκτημα για την επανεκλογή τους, ιδίως στις περιπτώσεις που άλλοι βουλευτές της πλειοψηφίας, οι οποίοι εκλέγονται στην ίδια εκλογική περιφέρεια, δεν έχουν διοριστεί υπουργοί.

Οι επιπτώσεις αυτής της πολιτικής πραγματικότητας είναι δυσμενείς τόσο για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, αφού η υπουργοποίηση ενός σημαντικού μέρους των (κατά τεκμήριο ικανότερων) βουλευτών αποδυναμώνει το νομοθετικό και, ιδίως, το ελεγκτικό έργο της Βουλής, όσο και για τη λειτουργία της Κυβέρνησης, δεδομένου ότι οι υπουργοί όντας βουλευτές είναι κατά την άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων τους πιο «ευάλωτοι» σε πελαταιακά δίκτυα ή κέντρα οικονομικής και επικοινωνιακής ισχύος ενόψει της επόμενης εκλογικής αναμέτρησης. Με αυτό το



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σκεπτικό έχει προταθεί το ασυμβίβαστο μεταξύ του βουλευτικού και του υπουργικού αξιώματος<sup>217</sup>.

Από την άλλη πλευρά ωστόσο, ορθά υποστηρίζεται ότι ο αποτελεσματικός διαχωρισμός της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας προϋποθέτει την καθιέρωση διακριτών εκλογικών διαδικασιών για την ανάδειξή τους, όπως προβλέπεται στα προεδρικά και ημιπροεδρικά συστήματα όπου οι βουλευτές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα σε διαφορετικές διαδικασίες. Αντίθετα, στο κοινοβουλευτικό σύστημα, όπως κατοχυρώνεται και στο Σύνταγμά μας ως μη αναθεωρήσιμη αρχή του πολιτεύματος, η διάκριση μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας δεν επηρεάζεται ουσιωδώς από την υπουργοποίηση των βουλευτών<sup>218</sup>.

Παρ' όλα αυτά, η σύμπτωση του αξιώματος του βουλευτή και του υπουργού στο ίδιο πρόσωπο προκαλεί πράγματι δυσλειτουργίες στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Μήπως, όμως, ο αποκλεισμός των βουλευτών από την Κυβέρνηση θα ισχυροποιούσε ακόμη περισσότερο τον πρωθυπουργό, αφού θα του επέτρεπε να διορίζει (δοτούς) υπουργούς πρόσωπα της απόλυτης επιλογής του χωρίς την προηγούμενη λαϊκή νομιμοποίηση των εκλεγμένων βουλευτών<sup>219</sup>; Μια απάντηση στο επιχείρημα αυτό είναι ότι ο πρωθυπουργός θα μπορούσε να επιλέγει ως υπουργούς εκλεγμένους βουλευτές, που μετά τον διορισμό τους ως μελών της Κυβέρνησης θα εξέπιπταν από τη βουλευτική τους ιδιότητα<sup>220</sup>.

Κρίσιμα ερωτήματα σε αυτό το μοντέλο είναι αν θα ανακτούσαν τη βουλευτική ιδιότητα μετά την παύση ή την παραίτησή τους από το υπουργικό αξίωμα. Η απάντηση είναι αρνητική, αφού σε αυτή την περίπτωση σημαντικά πλεονε-

κτήματα της θέσπισης του ασυμβίβαστου θα αποδυναμώνονταν. Επίσης, οι βουλευτές που κατέλαβαν την έδρα των υπουργοποιηθέντων θα έχαναν αμέσως τη βουλευτική τους ιδιότητα, άρα η θέση τους θα ήταν επισφαλής, με αρνητικές συνέπειες για την κοινοβουλευτική τους δράση. Ένα δεύτερο ερώτημα είναι αν οι υπουργοί θα είχαν τη δυνατότητα να είναι υποψήφιοι στις επόμενες εκλογές. Η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι καταφατική, αφού διαφορετικά θα τελείωνε η πολιτική τους διαδρομή μετά την αποχώρησή τους από το υπουργικό αξίωμα.

Μια τρίτη πρόταση που έχει συζητηθεί είναι να θεσπιστεί το ασυμβίβαστο με τη βουλευτική ιδιότητα μόνο για τους υφυπουργούς<sup>221</sup>. Είναι γεγονός ότι αυτό θα μείωνε ουσιαδώς τον αριθμό των βουλευτών που λόγω της συμμετοχής τους στην Κυβέρνηση (ή με την προσδοκία του διορισμού τους) υπολειπονταν ως προς τα κοινοβουλευτικά τους καθήκοντα. Σταθμίζοντας τις προηγούμενες εναλλακτικές προτάσεις, με βάση τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα καθεμίας, ορθότερο εμφανίζεται να μην θεσπιστεί το ασυμβίβαστο βουλευτή-υπουργού, ούτε όμως και να υιοθετηθεί η αντίστροφη πρόταση να μπορούν να υπουργοποιηθούν μόνο βουλευτές.

Η κατ' εξαίρεση συμμετοχή στην Κυβέρνηση εξωκοινοβουλευτικών προσώπων ως υπουργών, καθώς και το ασυμβίβαστο του αξιώματος του υφυπουργού με τη βουλευτική ιδιότητα μπορεί να αποτελέσει μια ενδιάμεση λύση χρήσιμη για το κυβερνητικό έργο. Το ασυμβίβαστο της ιδιότητας του υφυπουργού με τη βουλευτική ιδιότητα θα αποφόρτιζε τις πιέσεις προς τον πρωθυπουργό για την υφυπουργοποίηση βουλευτών και θα συνέβαλε στο κυβερνητικό έργο, με

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τον διορισμό τεχνοκρατών υπό την πολιτική εποπτεία των υπουργών-βουλευτών, αποτρέποντας την αποψίλωση του Κοινοβουλίου.

Η λύση αυτή θα μπορούσε να συνοδευθεί από τη ρητή συνταγματική πρόβλεψη ότι ο συνολικός αριθμός των υπουργών δεν μπορεί να υπερβαίνει τους 16, ώστε να καταστεί εφικτή η συλλογική λειτουργία του Υπουργικού Συμβουλίου. Αφού οι πρωθυπουργοί και η πολιτική τάξη έχει αποδειχθεί πλέον ότι δεν μπορούν να αυτοπεριοριστούν, αλλά συνεχίζουν να διορίζουν συνήθως περισσότερους από εξήντα υπουργούς και υφυπουργούς, η εκλογίκευση του κυβερνητικού σχήματος πρέπει να ανατεθεί στον αναθεωρητικό νομοθέτη.

## Ερώτημα 31

### **Πρέπει να αλλάξει η διαδικασία της ποινικής δίωξης κατά υπουργών;**

Η ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΤΩΝ ΜΕΛΩΝ της Κυβέρνησης και των υφυπουργών είναι ατομική. Συνδέεται με συγκεκριμένες πράξεις ή παραλείψεις καθενός και απονέμεται με βάση την ειδική διαδικασία του άρθρου 86 του Συντάγματος. Στον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο έχει υποστηριχθεί με ισχυρά επιχειρήματα η κατάργηση της ειδικής διαδικασίας, τουλάχιστον ως προς την άσκηση δίωξης από τη Βουλή, ώστε να μην παρεισφρέουν στις σχετικές αποφάσεις πολιτικά κριτήρια.

Την αποκλειστική αρμοδιότητα για την άσκηση ποινικής δίωξης έχει σήμερα η Βουλή. Κατά των μελών της Κυβέρνησης και των υφυπουργών δίωξη, ανάκριση, προανάκριση ή προκαταρκτική εξέταση για τα αδικήματα αυτά δεν επιτρέπεται χωρίς προηγούμενη απόφαση της Βουλής. Ειδικότερα, αν στο πλαίσιο άλλης ποινικής διαδικασίας προκύψουν στοιχεία που σχετίζονται με τα εν λόγω πρόσωπα και αδικήματα, αυτά διαβιβάζονται «αμελλητί» στη Βουλή από εκείνον που διενεργεί την ανάκριση, προανάκριση, προκαταρκτική ή διοικητική εξέταση.

Η Βουλή μπορεί να ανακαλεί την απόφασή της ή να αναστέλλει τη δίωξη, την προδικασία ή την κύρια διαδικασία

οποτεδήποτε, με απόφαση που λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών. Όλες οι ψηφοφορίες είναι μυστικές και σε αυτές δεν συμμετέχει ο καθ' ου η πρόταση αν είναι βουλευτής. Νέα πρόταση δίωξης κατά του ίδιου προσώπου για τα ίδια αδικήματα και με βάση τα ίδια πραγματικά περιστατικά δεν είναι επιτρεπτή αν απορριφθεί η πρόταση για συγκρότηση επιτροπής ή το πόρισμά της.

Οι συμμετοχοί, δηλαδή τρίτα πρόσωπα που κατηγορούνται ότι συμμετείχαν στις αξιόποινες πράξεις των μελών της Κυβέρνησης, συμπαραπέμπονται υποχρεωτικά στο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 86 του Συντάγματος αν παραπεμφθεί σε αυτό το μέλος της Κυβέρνησης ή ο υφυπουργός, διαφορετικά υπάγονται στα τακτικά ποινικά δικαστήρια. Τα πρόσωπα αυτά πρέπει να μνημονεύονται ρητά στην απόφαση της Βουλής για άσκηση δίωξης. Η ρύθμιση αυτή αντιβαίνει προς το δικαίωμα για δίκαιη δίκη που κατοχυρώνεται στην ΕΣΔΑ<sup>222</sup>. Επίσης, αντίθετη προς το Σύνταγμα είναι η ρύθμιση του οργανικού νόμου 3126/2003 που προβλέπει τη δυνατότητα ανάκλησης της δίωξης για συμμετοχο με απόφαση της Βουλής<sup>223</sup>. Συνεπώς απαιτείται και για την αποσαφήνιση των ζητημάτων αυτών συνταγματική αναθεώρηση.

Με την αναθεώρηση του 2019 καταργήθηκε η αποσβεστική προθεσμία για την ποινική δίωξη των υπουργών. Όμως το γεγονός ότι δεν συνοδεύθηκε από την απεμπλοκή της Βουλής από την άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών φαίνεται να επιτείνει την πολιτική αντιπαράθεση με αφορμή τη διερεύνηση για ποινικές ευθύνες και την άσκηση ποινικής δίωξης κατά πολιτικών προσώπων. Έτσι, η κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας δίνει τη δυνατότητα στην εκάστοτε πλειοψηφία να διώξει τους πολιτικούς της αντιπάλους σε

βάθος χρόνου, λειτουργώντας ως μηχανισμός πολιτικής σύγκρουσης. Αυτή η μη σκοπούμενη επίπτωση θα αποφεύγονταν αν η αρμοδιότητα άσκησης δίωξης είχε αφαιρεθεί συνολικά από τη Βουλή.

Άρα ορθότερη εμφανίζεται η απεμπλοκή της κίνησης ποινικής δίωξης των υπουργών από τη Βουλή. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν θα πρέπει οι διατελέσαντες υπουργοί να διώκονται σύμφωνα με τις κοινές διατάξεις του ποινικού δικαίου, όπως συμβαίνει σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη (Γερμανία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισπανία) ή να προβλεφθεί στο Σύνταγμα η αρμοδιότητα ενός ειδικού δικαστικού οργάνου.

Όπως έχει εύστοχα επισημανθεί, ο έλεγχος αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της αντικειμενικής και της υποκειμενικής υπόστασης διάπραξης ποινικών αδικημάτων από υπουργούς δεν αποτελεί πολιτικό ζήτημα, αλλά αμιγώς νομικό<sup>224</sup>. Ωστόσο, επειδή η άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργού ενδέχεται να έχει σοβαρές πολιτικές συνέπειες, ορθότερο είναι ο αναθεωρητικός νομοθέτης να αναθέτει την αρμοδιότητα σε ένα ειδικό δικαστικό συμβούλιο αποτελούμενο από πέντε ανώτατους δικαστές, που θα ορίζονται μετά από κλήρωση μεταξύ των μελών του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι θα σταματήσουν να υπάρχουν σκιές πολιτικής συγκάλυψης ποινικών αδικημάτων.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η αναθεωρητική αυτή πρόταση έχει υποστηριχθεί ήδη από τη δεκαετία του 1990, συζητήθηκε στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων του 2001 και του 2019, αλλά τελικά δεν υιοθετήθηκε. Η υπόθεση του σιδηροδρομικού δυστυχήματος των Τεμπών επανέφερε στο προσκήνιο τη συζήτηση αυτή, επιβεβαιώνοντας ότι η απεμπλοκή της ποινικής δίωξης υπουργών από την έγκριση της Βουλής εί-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ναι αναγκαία τόσο για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης, όσο και για την ορθότερη απονομή δικαιοσύνης σε περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων με τη διάπραξη των οποίων υπάρχουν στοιχεία ότι σχετίζονται μέλη της Κυβέρνησης.

## Ερώτημα 32

### Πώς πρέπει να επιλέγονται τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών;

ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 101Α του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του 2019, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών πραγματοποιούνταν με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Κύριο έργο των ανεξάρτητων αρχών είναι να ελαττώσουν τα πεδία έντασης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, να περιβάλουν με τεχνοκρατικές εγγυήσεις συγκεκριμένες κρατικές λειτουργίες και να απαλείψουν πηγές εξωθεσμικών παρεμβάσεων σε ευαίσθητους τομείς κρατικής παρέμβασης<sup>225</sup>. Για τον σκοπό αυτό θεωρήθηκε αυτονόητη η υιοθέτηση μιας συνταγματικής μηχανικής για την επιλογή των μελών τους που να θεμελιώνεται στη σύμπραξη πλειοψηφίας και μειοψηφίας, χωρίς πάντως να προβλεφθεί ασφαλιστική δικλείδα ή παράθυρο εξόδου από τον κανόνα αυτό.

Είναι γνωστές οι νομοθετικές και νομολογιακές περιπέτειες της διαδικασίας επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, ως αποτέλεσμα της ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής που υιοθετήθηκε<sup>226</sup>. Παρότι η επιλογή ανατέθηκε από τον συνταγματικό νομοθέτη σε ένα όργανο που συνεδριάζει με κλειστές θύρες, σε μια παρασκηνιακή



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κατ' ουσίαν διαδικασία, προκειμένου ενδεχομένως να αποφευχθούν τεχνητές εντάσεις επικοινωνιακής κομματικής σκοπιμότητας, η άσκηση της επίμαχης αρμοδιότητας από τη Διάσκεψη των Προέδρων ως ιδιότυπο κοινοβουλευτικό όργανο αποδείχθηκε εκ του αποτελέσματος προβληματική. Υποβολή υποψηφιοτήτων δεν προβλέπεται, ούτε ακρόαση των υποψηφίων, απουσιάζουν κανόνες ελέγχου της απαρτίας, δημοσιότητας, διαφάνειας και εν γένει ορθολογικής οργάνωσης της διαδικασίας<sup>227</sup>.

Ένας θεσμός που θεμελιώνεται στο αίτημα της διαφάνειας και του εξορθολογισμού της κρατικής δράσης συγκροτήθηκε λοιπόν με τον πλέον αδιαφανή και ανορθολογικό τρόπο, ύστερα από απόφαση ενός οργάνου με ρευστή σύνθεση, χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση υποψηφιοτήτων και ιδίως χωρίς επιμερισμό της πολιτικής ευθύνης<sup>228</sup>. Η Διάσκεψη των Προέδρων όχι μόνο δεν αντανακλά τον συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, αλλά αποδείχθηκε ότι αυτό που προβαλλόταν ως το βασικό της πλεονέκτημα, δηλαδή η δυνατότητα «μιας πιο ήπιας και προσωπικής συζήτησης που επιτρέπει και την προσωπική συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων με έναν τρόπο ο οποίος είναι περισσότερο συναινετικός»<sup>229</sup>, εξαρτάται από την πολιτική συγκυρία, την ένταση της κομματικής αντιμαχίας και τις μεθοδεύσεις της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ως προς τη σύνθεση του ίδιου του οργάνου αυτού.

Η ελαττωματική συνταγματική μηχανική της προβλεπόμενης διαδικασίας οδήγησε σε δυσχέρειες κατά τη στελέχωση των ανεξάρτητων αρχών και σε υποβάθμιση του κύρους και της λειτουργίας τους. Αγνοώντας τις πολιτικές μεταβλητές της συνταγματικής μηχανικής που συναρτώνται

με την κομματική αντιμαχία σε ένα συγκρουσιακό πολιτικό σύστημα, ο συνταγματικός νομοθέτης του 2001 υπερτίμησε την ευελιξία των άτυπων διαπραγματεύσεων, υποτιμώντας ταυτόχρονα τη σημασία της δημοσιότητας και του επιμερισμού του βάρους της πολιτικής ευθύνης σε εκείνους που επιλέγουν για λόγους κομματικής ιδιοτέλειας να μπλοκάρουν την επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, είτε ως πλειοψηφία που προτείνει πρόσωπα στερούμενα τις επιθυμητές ιδιότητες της γνώσης και της αμεροληψίας, είτε ως μειοψηφία που μεταφέρει την πολιτική σύγκρουση σε όλα αδιακρίτως τα θεσμικά και πολιτικά διακυβεύματα.

Ο ανασχεδιασμός της διαδικασίας επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών προϋποθέτει συνεπώς δύο παραδοχές: Πρώτον, σκοπιμότερη θα ήταν η ανάθεση της επίμαχης αρμοδιότητας σε ένα όργανο όπου εκφράζεται με σαφήνεια ο συσχετισμός των κοινοβουλευτικών ομάδων, κατά προτίμηση στην Ολομέλεια της Βουλής, ώστε να ενισχυθεί η νομιμοποιητική βάση των ανεξάρτητων αρχών. Δεύτερον, αναγκαία είναι η διασφάλιση πλήρους δημοσιότητας και διαφάνειας της διαδικασίας, μέσω της ακρόασης των υποψηφίων και του κοινοβουλευτικού διαλόγου. Εναλλακτικά, έχει προταθεί να εξεταστεί η εμπλοκή του Προέδρου της Δημοκρατίας στη διαδικασία επιλογής, είτε ως αποκλειστική αρμοδιότητα είτε σε συνεργασία με τη Βουλή.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 διατήρησε ως όργανο επιλογής τη Διάσκεψη των Προέδρων, μειώνοντας μόνο την απαιτούμενη πλειοψηφία στα 3/5 των μελών της. Κατ' αυτό τον τρόπο συρρικνώθηκε ουσιαδώς ένα σημαντικό στοιχείο συναινετικής λήψης αποφάσεων, που αφορά τη στελέχωση κρατικών οργάνων με αποστολή, μεταξύ άλλων, την

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

αποφόρτιση της πολιτικής σύγκρουσης σε επίμαχα πεδία<sup>230</sup>. Έτσι τα αντίβαρα αποδυναμώθηκαν και υιοθετήθηκε μία αναθεωρητική πρόταση που συναρτάται με την αποσυνταγματοποίηση του συναινετικού κοινοβουλευτισμού.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις σκόπιμο είναι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών να μην επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων αλλά από την Ολομέλεια της Βουλής με πλειοψηφία τουλάχιστον των 3/5 των μελών της και, επιπλέον, να συμπράττουν τουλάχιστον τρεις κοινοβουλευτικές ομάδες όταν το σύνολο των κοινοβουλευτικών ομάδων είναι πέντε και άνω ή δύο κοινοβουλευτικές ομάδες όταν το σύνολό τους είναι μέχρι τέσσερις. Η ψηφοφορία θα πρέπει να είναι μυστική, όπως ισχύει σε όλες τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες που αφορούν πρόσωπα εκτός από την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας.

### Ερώτημα 33

#### **Πώς πρέπει να επιλέγεται η ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων;**

Η ΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΤΗΣ ηγεσίας της δικαιοσύνης από την Κυβέρνηση σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος αποτελεί δείγμα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής. Ο σκοπός κάθε παρέμβασης στο πεδίο οργάνωσης του δικαστικού συστήματος συμπυκνώνεται στη συνάρθρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας με τη βελτίωση των όρων απονομής της δικαιοσύνης<sup>231</sup>. Αυξημένη σημασία έχει να διασφαλίζεται η αξιοπιστία του δικαστικού συστήματος, που αφορά τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας, ιδίως σε σχέση με υπόνοιες συναλλαγής των δικαστών με την εκάστοτε Κυβέρνηση<sup>232</sup>. Το ισχύον σύστημα επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων όχι μόνο δεν αμβλύνει τέτοιες αιτιάσεις, αλλά είναι οργανωμένο έτσι ώστε να μην αποκλείεται να οδηγήσει σε μη σκοπούμενες, δυσμενείς συνέπειες.

Κατ' αρχάς η ανάθεση της επιλογής στο Υπουργικό Συμβούλιο εγκυμονεί τον κίνδυνο μιας απόφασης όχι με αξιολογικά αλλά με κομματικά κριτήρια. Με τα λόγια του Δημήτρη Τσάτσου, «μόνιμο πεδίο διαβρωτικής επιρροής των κυβερνητικών κομμάτων στα ανώτατα δικαστήρια είναι η προσδοκία της κατάληψης των κορυφαίων αυτών θέσε-

ων»<sup>233</sup>. Αντί να εξυπηρετήσει τον σκοπό της αποκατάστασης «σημείου επαφής μεταξύ της δικαστικής λειτουργίας και της λαϊκής κυριαρχίας»<sup>234</sup>, η διαδικασία επιλογής της δικαστικής ηγεσίας συνεχίζει να προκαλεί υπόνοιες κομματικοποίησης της δικαιοσύνης. Όπως είχε επισημάνει ο πρώην Πρόεδρος του Αρείου Πάγου Στέφανος Μαθθίας, η ελληνική δικαιοσύνη «είναι και δεν είναι ανεξάρτητη, είναι και δεν είναι αξιόπιστη», επειδή ακριβώς «λειτουργεί υπό τη σκιά της Διοίκησης, δηλαδή του κόμματος που βρίσκεται κάθε φορά στην εξουσία»<sup>235</sup>.

Η ανάθεση της κρίσιμης επιλογής στο Υπουργικό Συμβούλιο υπονομεύει τον σκοπό της συνάρθρωσης ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας μέσω της αξιοκρατίας, ενώ ταυτόχρονα διαβρώνει την αξιοπιστία της δικαιοσύνης. Ακόμη περισσότερο, νομοθετικοί πειραματισμοί όπως η πρόβλεψη της ακρόασης των υποψηφίων ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής<sup>236</sup> εντείνουν τις υπόνοιες ότι η επιλογή μπορεί να γίνει με κομματικά κριτήρια «εφόσον η συζήτηση περιστραφεί γύρω από τις ηθικοπολιτικές και συνταγματικές αντιλήψεις του δικαστή σε σχέση με επίμαχα ζητήματα»<sup>237</sup>. Πρόκειται συνεπώς για επίταση του ελαττώματος και όχι για την άμβλυνσή του. Μόνο με την αναθεώρηση της επίμαχης συνταγματικής διάταξης είναι εφικτή η επίλυση της εσωτερικής αντίφασης του συστήματος επιλογής της δικαστικής ηγεσίας. Σημειωτέον ότι η ρύθμιση του άρθρου 90 παρ. 5 Συντ. έχει δεχθεί κριτική και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (EU Justice Scoreboard).

Ποιες είναι οι εναλλακτικές λύσεις; Μια πρόταση είναι να πραγματοποιείται μυστική ψηφοφορία στην Ολομέλεια κάθε ανώτατου δικαστηρίου για την εκλογή του Προέδρου

του μεταξύ των υπηρετούντων Αντιπροέδρων και για την επιλογή των Αντιπροέδρων μεταξύ των είκοσι αρχαιότερων Συμβούλων ή Αρεοπαγιτών. Μια παραλλαγή της πρότασης αυτής είναι να επιλέγεται ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι των ανωτάτων δικαστηρίων από το Υπουργικό Συμβούλιο ή από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μεταξύ εκείνων που προτείνουν οι Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων με την προηγούμενη διαδικασία.

Ήδη από τον Αύγουστο του 2024 (ν. 5123/2024) έχει προβλεφθεί η γνωμοδότηση της Ολομέλειας κάθε ανώτατου δικαστηρίου, ύστερα από μυστική ψηφοφορία, για την προαγωγή στις θέσεις Προέδρων ή Αντιπροέδρων και του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς και του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου ύστερα από γνωμοδότηση της Ολομέλειας της Εισαγγελίας του Αρείου Πάγου. Η παραλλαγή αυτή παρουσιάζει ωστόσο μειονεκτήματα παρεμφερή προς εκείνα της ισχύουσας διάταξης του Συντάγματος, τα οποία αναφέρθηκαν πιο πάνω, αφού η τελική κρίση παραμένει αρμοδιότητα της Κυβέρνησης.

Ο αντίλογος υποστηρίζει ότι η επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης από τα ίδια τα ανώτατα δικαστήρια εγκυμονεί τον κίνδυνο να διαμορφωθούν «συνδικαλιστικού τύπου» κριτήρια και «ομαδοποιήσεις» κατά τη σχετική διαδικασία. Το επιχείρημα δεν είναι αμελητέο. Μια τρίτη εναλλακτική πρόταση είναι την τελική επιλογή να πραγματοποιεί η Ολομέλεια της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 ή των 3/5 των βουλευτών<sup>238</sup>. Η πρόταση αυτή είναι σοβαρή και τεκμηριωμένη, ενέχει όμως τους κινδύνους της έκθεσης των υποψηφίων στην κρίση των πολιτικών κομμάτων.

Ορθότερη λύση είναι, κατά τη γνώμη μου, η πλήρης απε-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

μπλοκή της διαδικασίας επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης από τη νομοθετική και την εκτελεστική εξουσία. Σε μια μυστική ψηφοφορία οι Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων, που έχουν πλήρη γνώση των προσόντων και της προσωπικότητας των υποψηφίων, θα κρίνουν με γνώμονα το συμφέρον του θεσμού. Ακόμη, όμως, και αν δεν επιλέξουν με αξιοκρατικά κριτήρια, δεν θα πλανάται πάνω από τη δικαιοσύνη η υπόνοια της πολιτικής εξάρτησης της ηγεσίας της. Και αυτό είναι τελικά το σημαντικότερο.

## Ερώτημα 34

### Είναι σκόπιμη η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου;

ΕΝΑ ΑΠΟ ΤΑ ΠΙΟ ΕΠΙΜΑΧΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ του συνταγματικού σχεδιασμού αποτελεί διαχρονικά η σκοπιμότητα ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου. Η μεταρρύθμιση αυτή υποστηρίχθηκε από τη Νέα Δημοκρατία στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων του 2001 και του 2008, καθώς και στην πρόταση που υπέβαλε το 2014, όχι όμως και στην πρότασή της του 2018, στο πλαίσιο της αναθεώρησης που ολοκληρώθηκε το 2019. Το ζήτημα έχει, επίσης, απασχολήσει εκτενώς τη συνταγματική επιστήμη τις τρεις τελευταίες δεκαετίες.

Η πρώτη φορά που υποβλήθηκε σχετική πρόταση ήταν στην Επιτροπή Αναθεώρησης της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής το 1946, χωρίς να γίνει δεκτή. Περιλαμβανόταν εξάλλου στην πρόταση αναθεώρησης του 1963 (Βαθεία Τομή) με εισήγηση του Κωνσταντίνου Τσάτσου, όμως το αναθεωρητικό έργο διακόπηκε λόγω της πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Σημειωτέον ότι η πρόταση του 1963 συνάντησε την αντίδραση της Αριστεράς, η οποία προέβαλλε τον Θεμελιώδη Νόμο της Βόννης ως παράδειγμα προς αποφυγή και χαρακτήρισε το Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας ως «νεοναζιστικό» λόγω της απαγόρευσης που είχε επιβάλει στο Κομμουνιστικό Κόμμα της Γερμανίας<sup>239</sup>. Την πρόβλεψη



ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου περιλάμβανε επίσης το εικονικό «Σύνταγμα» της δικτατορίας το 1973, γεγονός που προκάλεσε αρνητική προδιάθεση για τον θεσμό στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, δυο χρόνια αργότερα.

Η πρόταση που υποστήριξε το 1998 ο Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας στην προτείνουσα Βουλή Ιωάννης Βαρβιτσιώτης ήταν να αντικατασταθεί το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 100 του Συντάγματος από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο το οποίο θα προβαίνει σε έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων σε πρώτο και τελευταίο βαθμό<sup>240</sup>. Ο έλεγχος συνταγματικότητας από όλα τα δικαστήρια διατηρείται κατά την πρόταση αυτή, όμως αν κριθεί αντισυνταγματική μια διάταξη νόμου τότε η διαδικασία αναστέλλεται και η κρίση για την αντισυνταγματικότητα παραπέμπεται στο Συνταγματικό Δικαστήριο, αποτρέποντας έτσι την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και ενισχύοντας την ασφάλεια δικαίου, αφού η διάταξη που θα κριθεί αντισυνταγματική καθίσταται ανίσχυρη κατά τρόπο δεσμευτικό για όλα τα δικαστήρια<sup>241</sup>.

Τελικά ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001, λαμβάνοντας υπόψη και τις αντιρρήσεις ιδίως από την πλευρά του Συμβουλίου της Επικρατείας<sup>242</sup>, αποφάσισε να διατηρήσει μεν το σύστημα του διάχυτου, παρεμπόπτοντα και συγκεκριμένου ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, προβλέποντας ωστόσο ότι τα Τμήματα των ανωτάτων δικαστηρίων, όταν άγονται σε κρίση για την αντισυνταγματικότητα διάταξης τυπικού νόμου, υποχρεούνται να παραπέμπουν το ζήτημα στην Ολομέλεια, εκτός αν αυτό έχει ήδη κριθεί με προηγούμενη απόφασή της.

Δεδομένου ότι λόγω αντικειμένου το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελεί τον προνομιακό ελεγκτή της συνταγ-

ματικότητας στα ευρύτατα πεδία του δημοσίου δικαίου που ρυθμίζονται από τον νομοθέτη<sup>243</sup>, η Ολομέλειά του λειτουργεί πλέον ως οιοονεί Συνταγματικό Δικαστήριο, με επικουρικό ρόλο των Ολομελειών των άλλων δύο ανωτάτων δικαστηρίων. Αποτελεί, όμως, η συγκέντρωση του ελέγχου συνταγματικότητας στις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων επαρκές «υποκατάστατο» έναντι του συστήματος του συγκεντρωτικού ελέγχου από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο έχει υιοθετήσει η συντριπτική πλειονότητα των κρατών της Ευρώπης και οι περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες;

Ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι ότι σήμερα για την αμετάκλητη κρίση επί της αντισυνταγματικότητας των νόμων απαιτούνται μακροχρόνιες δικαστικές αντιδικίες σε όλους σχεδόν τους βαθμούς της οικείας δικαιοδοσίας, ενίοτε και σε δικαστήρια διαφορετικών δικαιοδοσιών. Ωστόσο αν υιοθετηθεί το σύστημα της παραπομπής από το αρμόδιο δικαστήριο στις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων και από αυτές στο Συνταγματικό Δικαστήριο<sup>244</sup> δεν επιτυγχάνεται η ταχεία επίλυση του ζητήματος, αλλά μάλλον η επιβράδυνση σε σύγκριση με την επίσπευση του δικαιοδοτικού έργου χάρη στον θεσμό της πιλοτικής δίκης.

Πώς θα αποτραπούν οι σημερινές καθυστερήσεις, που εύλογα πλήττουν το κύρος της δικαιοσύνης, αλλά και τα πρακτικά προβλήματα που προκαλεί η απρόβλεπτη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού από την αναδρομική ισχύ που μπορεί να έχει η κρίση της αντισυνταγματικότητας πολλά χρόνια μετά τη θέση του νόμου σε ισχύ; Δεν είναι βέβαιο ότι η θεσμοθέτηση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτελεί

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τη βέλτιστη λύση, εκτός αν κάθε συνταγματική διαφορά παραπέμπεται άμεσα σε αυτό από το αρμόδιο δικαστήριο, όταν κρίνει ότι υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα υπέρ της αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικού νόμου.

Ένα δεύτερο δίλημμα αποτελεί το εύρος του ελέγχου συνταγματικότητας που θα ανατεθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Θα περιλαμβάνει και ζητήματα τυπικής αντισυνταγματικότητας, όταν στο Σύνταγμα προβλέπεται ότι η παράβαση επιμέρους διατάξεων επισύρει την ακυρότητα, όπως η ψήφιση διατάξεων άσχετων με το κύριο αντικείμενο των νόμων; Θα επιλύει και διαφορές που χαρακτηρίζονται ως «κυβερνητικές πράξεις» και δεν ελέγχονται σήμερα από το Συμβούλιο της Επικρατείας; Είναι επιθυμητή η προσθήκη ενός νέου θεσμικού παίκτη στο συνταγματικό οικοδόμημα, που με τις κρίσεις του αυτές θα συμμετέχει ευθέως στο πολιτικό γίγνεσθαι; Επίσης, είναι σκόπιμη η αποδυνάμωση των ανωτάτων δικαστηρίων στη νέα αρχιτεκτονική του δικαστικού συστήματος που θα προέκυπτε, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο έχει επωμισθεί το μεγαλύτερο βάρος του ελέγχου συνταγματικότητας<sup>245</sup>;

Είναι ενδιαφέρουσα η παρατήρηση ότι η ίδρυση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου που θα λειτουργεί συγκεντρωτικά και αποτελεσματικά, διαμορφώνοντας ενιαία συνταγματική νομολογία η οποία θα δεσμεύει όλα τα κατώτερα δικαστήρια, συνεπάγεται ότι ο πολιτικός χαρακτήρας που θα προσλάβει ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων θα είναι «ασύγκριτα μεγαλύτερος από οποιαδήποτε εμπειρία έχουμε σήμερα με το Συμβούλιο της Επικρατείας»<sup>246</sup>. Το Συνταγματικό Δικαστήριο θα είχε, κατά την άποψη αυτή, πολύ ευρύτερα περιθώρια να αναπτύξει δικαστικό ακτιβισμό, διαταράσ-

σοντας την ισορροπία μεταξύ νομοθετικής και δικαστικής εξουσίας<sup>247</sup>.

Συνοψίζοντας το πρόβλημα, ο Δημήτρης Τσάτσος έγραψε πως «τελικά το ναι ή όχι στον θεσμό του Συνταγματικού Δικαστηρίου σημαίνει επιλογή ανάμεσα σε μια εύλογα καθισχαστική οριστικότητα και σε μια συναρπαστική εκκρεμότητα και εξελιξιμότητα»<sup>248</sup>. Γιατί, όμως, αποκλείεται εκ προοιμίου ότι ένα Συνταγματικό Δικαστήριο μπορεί να συναρμόσει την οριστικότητα, νοούμενη ως οριστική επίλυση του ζητήματος της συνταγματικότητας μέσω της ακύρωσης *erga omnes* της αντισυνταγματικής διάταξης, με την εξελιξιμότητα που επιτρέπουν οι μεταστροφές της νομολογίας, οι οποίες σημειώνονται και στα συγκεντρωτικά συστήματα ελέγχου της συνταγματικότητας;

Ένα ερώτημα που προβάλλεται επίμονα στη συζήτηση για την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι ο τρόπος ορισμού των μελών του. Πώς θα διασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους από την πολιτική εξουσία; Ασφαλώς το ερώτημα είναι άστοχο σε μια συνταγματική τάξη όπως η ελληνική, στην οποία την ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων ορίζει η εκάστοτε Κυβέρνηση, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αξιοπιστία της δικαιοσύνης<sup>249</sup>.

Σφοδροί πολέμιοι της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου έχουν προτείνει, αντ' αυτού, τη δημιουργία ενός Ανώτατου Δικαστηρίου, στο οποίο θα συγκεντρώνονταν πρακτικά οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου, καταργώντας τα υφιστάμενα ανώτατα δικαστήρια. Επίσης, προτείνουν τη μεταφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο των κυριότερων αρμοδιοτήτων του υφιστάμενου Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και τον προληπτικό έλεγχο

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

της ουσιαστικής και τυπικής συνταγματικότητας των νόμων<sup>250</sup>. Σε αυτό το «υπερ-δικαστήριο», κατά την προηγούμενη πρόταση, τα 2/3 των μελών θα ήταν ισόβιοι δικαστές και το 1/3 νομικοί «εγνωσμένης πείρας», τους οποίους θα επέλεγε το ίδιο σύμφωνα με την κοινή νομοθεσία. Δηλαδή, σύμφωνα με την πρόταση αυτή, ο νομοθέτης θα μπορούσε να μεταβάλλει χωρίς συνταγματικούς περιορισμούς τον τρόπο ορισμού των δικαστών του πανίσχυρου Ανώτατου Δικαστηρίου!

Όπως έχει επισημανθεί από μια πιο συνεπή αντίκρουση της πρότασης για ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, «η έμφαση των σχετικών συζητήσεων και το επίκεντρο της θεωρητικής και πολιτικής αντιπαράθεσης φαίνεται να περιορίζονται αποκλειστικά στον τρόπο συγκρότησης του οργάνου αυτού και ιδιαίτερα στη σκοπιμότητα της άμεσης ή έμμεσης συμβολής των πολιτικών σχηματισμών στη νομιμοποίηση του [...] Εξίσου ύποπτη ωστόσο είναι και η εξαιρετική ευκολία με την οποία το κέντρο βάρους του ζητήματος διολισθαίνει στο ερώτημα της σύνθεσης του οργάνου»<sup>251</sup>. Σκόπιμο είναι λοιπόν να απεμπλακεί η συζήτηση για τη σκοπιμότητα δημιουργίας Συνταγματικού Δικαστηρίου από το πρόβλημα του διορισμού των μελών του, το οποίο μπορεί να επιλυθεί με εγγυήσεις ανεξαρτησίας ισχυρότερες από αυτές που ισχύουν σήμερα για την ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων. Σημαντικό είναι, επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο να έχει σταθερή σύνθεση και όχι μεταβαλλόμενη όπως το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο σήμερα, γεγονός που συνιστά σοβαρό μειονέκτημα για τη λειτουργία του<sup>252</sup>.

Τα επιχειρήματα υπέρ της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι ισχυρά και υποστηρίζονται μάλλον από το μεγαλύτερο μέρος της συνταγματικής θεωρίας. Κατ' αρχάς,

μεγάλο μέρος των ρυθμίσεων του Συντάγματος είναι σήμερα δικαστικά ανέλεγκτες. Πρόκειται για διατάξεις που περιλαμβάνονται ιδίως στο οργανωτικό του μέρος και παραβιάζονται αποκάλυπτα και κατά σύστημα, με επίπτωση την ανενέργειά τους, την προσβολή ατομικών δικαιωμάτων χωρίς δυνατότητα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και, τελικά, την αποδυνάμωση της κανονιστικής δύναμης του Συντάγματος<sup>253</sup>. Επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα απέτρεπε την αναπαραγωγή και τη διαιώνιση δικαστικών διαφορών που οφείλονται στη μη συμμόρφωση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας στις δικαστικές αποφάσεις που κρίνουν νόμους ως αντισυνταγματικούς. Με τις αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου οι αντισυνταγματικές διατάξεις θα εξαφανίζονταν και θα αίρονταν αμέσως οι συνέπειες από την εφαρμογή τους<sup>254</sup>.

Έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι υπό το πρίσμα της επίδρασης του ενωσιακού δικαίου στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτελεί μια «σοβαρώς αμφισβητούμενη επιλογή»<sup>255</sup>. Επίσης έχει υποστηριχθεί ότι ως προς την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει καλύψει τη σχετική δικαιοδοτική λειτουργία, καθιστώντας το Συνταγματικό Δικαστήριο περιττό. Οι απόψεις αυτές υποτιμούν, αν μη τι άλλο, ότι η προσφυγή στο ΕΔΔΑ συνεπάγεται τεράστιες καθυστερήσεις στην τελική έκβαση των διαφορών και ότι οι συνέπειες των αποφάσεων του δεν καλύπτουν το αίτημα για ασφάλεια δικαίου και για προστασία των δικαιωμάτων ισοδύναμα με τις αποφάσεις ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου. Επίσης, ούτε η επίδραση του ενωσιακού δικαίου ούτε η δυ-

νατότητα προσφυγής στο ΕΔΔΑ απαντούν στο πρόβλημα των δικαστικά ανέλεγκτων συνταγματικών διατάξεων.

Μετά από μια δεκαπενταετία διαδοχικών κρίσεων, οι οποίες δοκίμασαν την ανθεκτικότητα του Συντάγματός μας και έθεσαν τη νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων μπροστά σε πρωτόγνωρες προκλήσεις<sup>256</sup>, η συζήτηση για τη σκοπιμότητα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου πρέπει να διεξαχθεί υπό μια οπτική διαφορετική από ό,τι όταν τέθηκε για πρώτη φορά επίσημα στον αναθεωρητικό διάλογο, κατά τη δεκαετία του 1990.

Η κατάχρηση της κατεπείγουσας νομοθέτησης, η κατά κόρον συμπερίληψη διατάξεων άσχετων προς το κυρίως θέμα νομοσχεδίων, οι εκατοντάδες βουλευτικές τροπολογίες, οι αδικαιολόγητες πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, οι δεκάδες σελίδες ρυθμίσεων ενταγμένων σε ένα μόνο άρθρο αποτελούν δείγματα των τερατωδίων που διέπραξε ο νομοθέτης. Η αναρμοδιότητα των δικαστηρίων να υπεισέλθουν σε έλεγχο συνταγματικότητας με βάση τις οργανωτικές διατάξεις του Συντάγματος συνιστά ένα ακόμη έλλειμμα. Σε πλήθος περιπτώσεων ο νομοθέτης και η διοίκηση αγνόησαν τις δικαστικές αποφάσεις, διαβρώνοντας την αξιοπιστία των δικαιοκρατικών θεσμών. Η μη συμμόρφωση στις δικαστικές αποφάσεις από τον νομοθέτη και τη διοίκηση συνιστά περιφρόνηση του ανώτατου δικαστή.

Η αποτίμηση αυτής της περιόδου αδιάλειπτης αμφισβήτησης της «κανονικότητας» επιβεβαιώνει ότι, παρά τη συγκέντρωση του ελέγχου συνταγματικότητας στις Ολομέλειες των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, σοβαρά ζητήματα συνέχισαν να ανακυκλώνονται, θέτοντας «υπό καθεστώς ομηρείας» κοινωνικές ομάδες που προσέβλεπαν στην οριστική επί-

λυσή τους. Διαπιστώθηκε επίσης ότι ο διάλογος του εθνικού δικαστή με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θα ήταν γονιμότερος αν ίσχυε ένα συγκεντρωτικό σύστημα, χάρη στο οποίο η εθνική συνταγματική νομολογία θα ήταν συνεκτικότερη. Τέλος, η ασταθής σύνθεση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και η ατελής δικαιοδοσία του δεν συμβάλλουν στην επίλυση κρίσιμων συνταγματικών διαφορών<sup>257</sup>.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, του οποίου τα έντεκα μέλη θα επιλέγονται από τους δικαστές των τριών ανωτάτων δικαστηρίων με μυστική ψηφοφορία για μία μη ανανεώσιμη εξαετή θητεία. Το Συνταγματικό Δικαστήριο θα κρίνει τη συμβατότητα των τυπικών νόμων με το Σύνταγμα, το υπερεθνικό και το διεθνές δίκαιο μετά από παραπεμπτική απόφαση οποιουδήποτε δικαστηρίου. Στο Συνταγματικό Δικαστήριο θα περιέλθουν επίσης οι αρμοδιότητες του ειδικού δικαστηρίου για μισθολογικές διαφορές (Μισθοδικείο), το οποίο αποδείχθηκε ένας αποτυχημένος θεσμός και θα πρέπει να καταργηθεί ανεξαρτήτως αν ιδρυθεί Συνταγματικό Δικαστήριο<sup>258</sup>. Επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα μπορεί να κρίνει προληπτικά τη συνταγματικότητα διατάξεων νομοσχεδίων μετά από αίτημα του 1/5 των βουλευτών. Εξαιρετικά σημαντικός είναι ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος, επί παραδείγματι, της νομοθεσίας που ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα. Η νέα αρχιτεκτονική του δικαστικού συστήματος θα επιτρέψει στα τρία ανώτατα δικαστήρια να λειτουργήσουν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα, απαλλαγμένα από το βάρος της τελικής κρίσης για ζητήματα συνταγματικότητας των νόμων.



## Ερώτημα 35

**Πρέπει να αναθεωρηθούν οι ρυθμίσεις για τις σχέσεις Κράτους-Εκκλησίας ώστε να κατοχυρωθεί η θρησκευτική ουδετερότητα της πολιτείας;**

ΤΟ ΖΗΤΗΜΑ ΤΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ Κράτους-Εκκλησίας έχει προκαλέσει διαχρονικά οξύτατες αντιπαραθέσεις, τόσο μεταξύ των εκάστοτε Κυβερνήσεων και της Εκκλησίας της Ελλάδας όσο και μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Επίσης απασχόλησε όλες τις αναθεωρητικές πρωτοβουλίες μέχρι σήμερα, εκτός από τη μονοθεματική αναθεώρηση του 1986. Η πρόταση για την αναθεώρηση του άρθρου 3 του Συντάγματος, καθώς και μιας σειράς άλλων συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν εκφάνσεις της θρησκευτικής ελευθερίας, όπως η θρησκευτική εκπαίδευση και ο θρησκευτικός όρκος, αποτελεί ένα από τα πλέον επίμαχα ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης.

Τρεις είναι οι αντιτιθέμενες απόψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 3 του Συντάγματος, στο οποίο ρυθμίζονται όχι μόνο οι σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας, αλλά καθορίζεται επίσης το καθεστώς του Οικουμενικού Πατριαρχείου και η σχέση του με την Εκκλησία της Ελλάδας. Η πρώτη άποψη υποστηρίζει ότι δεν πρέπει να αναθεωρηθεί το άρθρο 3 και οι άλλες συνταγματικές διατάξεις που συναρτώνται με τον χριστιανισμό και την Ορθοδοξία επειδή, πρώτον, ο κάποτε στενός σύνδεσμος Κράτους και Ορθόδοξης Εκκλησίας έχει

ήδη χαλαρώσει και, δεύτερον, ο κοινός νομοθέτης δεν εμποδίζεται από το Σύνταγμα να μεταβάλει τις σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας με γνώμονα τις κοινωνικές εξελίξεις<sup>259</sup>.

Η εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι το άρθρο 3 του Συντάγματος πρέπει να καταργηθεί εξ ολοκλήρου, ιδίως επειδή η αναφορά του στην ορθόδοξη πίστη ως «επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα» συνεχίζει να ερμηνεύεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας όχι ως μια απλή οντολογική διαπίστωση, ότι δηλαδή η πλειονότητα των Ελλήνων είναι ορθόδοξοι Χριστιανοί, αλλά ως θεμέλιο για την απόρριψη της θρησκευτικής ουδετερότητας του κράτους<sup>260</sup>. Η πιο πρόσφατη σχετική απόφαση του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου θεμελίωσε στην αναφορά της «επικρατούσας θρησκείας» τον υποχρεωτικό ομολογιακό χαρακτήρα του μαθήματος των θρησκευτικών υπέρ της ορθόδοξης πίστης των μαθητών, μνημονεύοντας επίσης το προοίμιο του Συντάγματος<sup>261</sup>.

Την τρίτη άποψη διατυπώνει με υποδειγματικό τρόπο ο Ιωάννης Σαρμάς στη μονογραφία του «Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας. Πώς μπορεί να αναθεωρηθεί συναινετικά το άρθρο 3 του Συντάγματος», η οποία δημοσιεύθηκε αφού είχε ολοκληρωθεί η αναθεώρηση του 2019 αποσκοπώντας να συμβάλει στον τρόπο σκέψης του μελλοντικού αναθεωρητικού νομοθέτη. Η άποψη αυτή επιχειρεί, κατ' αρχάς, να αναδείξει τη γενεαλογία των διατάξεων του άρθρου 3 και τα κρίσιμα πεδία που ρυθμίζει, αποσαφηνίζοντας ορισμένες συγχύσεις και παρεξηγήσεις ως προς τον ρόλο του Κράτους και της Εκκλησίας: «Στην πραγματικότητα, αυτό περί του οποίου πρόκειται εδώ δεν είναι ζήτημα χωρισμού, αλλά διακριτών ρόλων»<sup>262</sup>.

Ζητούμενο και προϋπόθεση για να επιτύχει μια συνταγμα-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

τική αναθεώρηση είναι να επιτευχθεί επάλληλη συναίνεση σε συγκεκριμένα θεμελιώδη ζητήματα οργάνωσης της κοινωνικής συμβίωσης και όχι ένας απλός συμβιβασμός<sup>263</sup>. Με αυτή την αφετηρία ο Ι. Σαρμάς επιχειρεί με οξυδέρκεια να συνθέσει τις δυο προηγούμενες αντιτιθέμενες απόψεις, προκειμένου να επιτευχθεί μια αμοιβαία αποδεκτή τροποποίηση του άρθρου 3 Συντ. Έτσι, διατηρεί μεν την αναφορά στην επικρατούσα θρησκεία, προσθέτει όμως μια κρίσιμη ερμηνευτική δήλωση κατά την οποία οι υποχρεώσεις θρησκευτικής ουδετερότητας του Κράτους δεν θίγονται από την αναφορά αυτή<sup>264</sup>. Επίσης, διατηρεί τη διάταξη που ρυθμίζει τη σχέση της Ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδας με το Πατριαρχείο, προσθέτοντας δυο πολύτιμες λέξεις («του συνόλου») προκειμένου να επιλυθούν μακροχρόνιες ερμηνευτικές διαφωνίες ως προς τη σχέση τους, ενώ καταργεί ως περιττές τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου αυτού<sup>265</sup>. Η επιχειρηματολογία αυτής της τρίτης άποψης, που διατυπώθηκε με πληρότητα και σαφήνεια από τον Ι. Σαρμά, είναι πειστική και καθοδηγεί τον αναθεωρητικό νομοθέτη προς την επίλυση ενός ζητήματος που παγίως διατάρασσε το συναινετικό κλίμα το οποίο χρειάζεται για να ευοδωθεί ένα αναθεωρητικό εγχείρημα.

Πέρα όμως από το άρθρο 3 του Συντάγματος απαιτείται η αναθεώρηση μιας σειράς άλλων συνταγματικών ρυθμίσεων που άπτονται του θρησκευάματος, με γνώμονα το αίτημα για «εκκοσμίκευση» του Συντάγματος. Όπως επεσήμαναν στις προτάσεις που είχαν υποβάλει το 1975, κατά την περίοδο της κοινοβουλευτικής συζήτησης για τη θέσπιση του Συντάγματος, επιφανείς προσωπικότητες μεταξύ των οποίων ο Αριστόβουλος Μάνεσης, ο Φαίδων Βεγλερής και ο Γεώργιος Κουμάντος, «...Το Σύνταγμα πρέπει να προβλέπει

τον χωρισμό Κράτους και Εκκλησίας, να διακηρύξει ρητά την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης ή και της ελλείψεως θρησκευτικών πεποιθήσεων, να απαγορεύσει τον εξαναγκασμό σε ενέργειες που αντιβαίνουν στη θρησκευτική ή μη συνείδηση του κάθε πολίτη ή τη συμμετοχή του σε λατρεία που δεν επιδοκιμάζει. Ακόμα θα πρέπει να κατοχυρωθεί η ελευθερία κάθε λατρείας, εφ' όσον δεν θίγει την δημόσια τάξη ή τα χρηστά ήθη, με το αυτονόητο δικαίωμα ίδρυσης ναών και θρησκευτικών ιδρυμάτων από οποιοδήποτε δόγμα. Τέλος, η απαγόρευση του προσηλυτισμού δεν έχει θέση στο Σύνταγμα. Παράλληλα, θα ήταν σκόπιμο να ορισθεί ότι οι αργίες θα καθορίζονται σύμφωνα με το εορτολόγιο και το πασχάλιο της Ελληνικής Ορθόδοξης Εκκλησίας και ότι επίσημες τελετές, όταν θα κρίνεται ότι πρέπει να έχουν θρησκευτικό χαρακτήρα, θα γίνονται με τη σύμπραξη ορθόδοξων κληρικών. Θα ήταν ακόμα δυνατό, για να υπάρξει ομαλή μετάβαση από το ένα σύστημα στο άλλο, νόμος να προβλέψει την οικονομική ενίσχυση της Ελληνικής Ορθόδοξης Εκκλησίας από το Κράτος, ειδικότερα για την μισθοδοσία του εφημεριακού κλήρου...»<sup>266</sup>.

Με βάση αυτό το σκεπτικό μια σειρά συνταγματικών ρυθμίσεων που άπτονται της σχέσης Κράτους και Εκκλησίας κρίνεται επιβεβλημένο να αναθεωρηθούν ως αναχρονιστικές ή συνεπαγόμενες πρακτικές αντίθετες προς θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές και αξίες. Πρόκειται, κατ' αρχάς, για την κατάργηση της απαγόρευσης του προσηλυτισμού στο άρθρο 13 παρ. 2 Συντ., που δεν συνάδει με την υπέρτερη συνταγματική αξία της ελεύθερης διάδοσης των ιδεών, ενώ στην πράξη λειτουργεί μόνο υπέρ της Ορθόδοξης Εκκλησίας. Επίσης απαιτείται η απόληψη του προσδιορισμού

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

«γνωστής» θρησκείας στα άρθρα 13 παρ. 2 και 3 Συντ. και 14 παρ. 3 Συντ., που συρρικνώνει αδικαιολόγητα την προστασία της συνείδησης. Περαιτέρω, σκόπιμη είναι η διαγραφή της «ανάπτυξης της θρησκευτικής συνείδησης» ως αποστολής της εκπαίδευσης κατά το άρθρο 16 παρ. 2 Συντ., που τελεί σε αντίφαση προς την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης. Τέλος, πρέπει να τροποποιηθούν το άρθρο 33 παρ. 2 Συντ. που προβλέπει αποκλειστικά χριστιανικό θρησκευτικό όρκο για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, καθώς και το άρθρο 59 Συντ., όπου δεν προβλέπεται ρητά πολιτικός τύπος όρκου<sup>267</sup>.

Σκόπιμη είναι, εξάλλου, η αναθεώρηση του προοιμίου του Συντάγματος, προκειμένου να εισαχθεί ένα σύγχρονο, ολοκληρωμένο προοίμιο, χωρίς πάντως να απαλειφθεί η ιστορική και πολιτισμική σύνδεση της Ορθοδοξίας με την ταυτότητα της ελληνικής κοινωνίας<sup>268</sup>. Άλλωστε η κανονιστική εμβέλεια του προοιμίου, το οποίο χρησιμοποίησε επικουρικά η επίμαχη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για να αποκρούσει τη θρησκευτική ουδετερότητα της εκπαίδευσης, θα αποδυναμωθεί εφόσον κατοχυρωθεί η θρησκευτική ουδετερότητα του κράτους σε ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 3 του Συντάγματος.

## Ερώτημα 36

**Πρέπει να τροποποιηθεί το άρθρο 16 του Συντάγματος ώστε να επιτραπεί η ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων;**

Η ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΤΟΥ ΚΡΑΤΙΚΟΥ μονοπωλίου για την ίδρυση πανεπιστημίων με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) έχει απασχολήσει τον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο επί σχεδόν τριάντα χρόνια, δηλαδή ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Ωστόσο παρά τις σχετικές προτάσεις τις οποίες υπέβαλε η Νέα Δημοκρατία σε όλα τα αναθεωρητικά διαβήματα που επιχειρήθηκαν έκτοτε, το άρθρο 16 του Συντάγματος δεν αναθεωρήθηκε. Πάγια είναι και η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως ενδεικτικά η πρόσφατη απόφαση 922/2023 (σκ. 7), η οποία αφού παραθέτει το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 16 καταλήγει<sup>269</sup> ότι σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται στην Ελλάδα αποκλειστικώς από ανώτατα ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, απαγορεύεται δε απολύτως η σύσταση σχολών ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες, ασχέτως του προορισμού ή του χαρακτήρα των σχολών αυτών».

Παρακάμπτοντας τη σαφή συνταγματική δέσμευση η Κυβέρνηση προχώρησε το 2024 σε νομοθετική πρόβλεψη της λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων με βάση μία σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος. Οι εφαρμοστι-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κές κανονιστικές πράξεις του νόμου 5094/2024 προσβλήθηκαν με αιτήσεις ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας τον περασμένο Νοέμβριο και αναμένεται η δικαστική απόφαση ως προς τη συνταγματικότητα του νόμου. Ειδικότερα, με τον νόμο εισάγεται ο θεσμός των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, τα οποία δεν είναι ν.π.δ.δ., πραγματοποιώντας έτσι το άνοιγμα της ανώτατης εκπαίδευσης σε ιδιωτικά πανεπιστήμια με αναγνώριση της ακαδημαϊκής ισοτιμίας των πτυχίων τους προς τα δημόσια πανεπιστήμια.

Για να εναρμονιστούν αυτές οι ρυθμίσεις με το Σύνταγμα πρέπει να αναθεωρηθεί το άρθρο 16, στο οποίο προβλέπεται ρητά ότι «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» (παρ. 5 εδ. α'), ότι «οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί» (παρ. 6 εδ. α') και ότι «η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται» (παρ. 8 εδ. β'). Οι ρυθμίσεις αυτές δεν αφήνουν καμία αμφιβολία ή περιθώριο παρερμηνείας της συνταγματικής ρύθμισης. Το γράμμα τους είναι σαφές, ρητό και κατηγορηματικό. Με βάση τις διατάξεις αυτές του Συντάγματος δεν επιτρέπεται η συμπληρωματική ή παράλληλη πρόβλεψη μορφωμάτων που, ενώ δεν αποτελούν ν.π.δ.δ., παρέχουν υπηρεσίες ανώτατης εκπαίδευσης.

Η ρητή απαγόρευση του άρθρου 16 του Συντάγματος δεν μπορεί να παρακαμφθεί με βάση τη σύμφωνη με το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος, επειδή το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) δέχεται ότι μια τέτοια μέθοδος «δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία *contra legem* του εθνικού δικαίου» (υπόθεση C-573/17). Άλλωστε η Ελλάδα ούτε έχει καταδικα-

στεί ποτέ από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου εξαιτίας της απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων, είτε αυτοτελώς είτε μέσω παραρτημάτων, ούτε έχει παραπεμφθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο ΔΕΕ. Συνεπώς για τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων, κερδοσκοπικών ή μη, απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση.

Είναι σκόπιμη η αναθεώρηση του άρθρου 16 ώστε να επιτραπεί η λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων; Σε σημαντικό βαθμό η συζήτηση που διεξάγεται σήμερα για την αναθεώρηση του άρθρου 16 και την ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων είναι μη ρεαλιστική και συνεχίζει να αγνοεί στοιχειώδη νομικά και πραγματολογικά δεδομένα. Κατ' αρχάς είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστεί ότι η εκπαίδευση πρέπει να αποτελεί δημόσιο αγαθό και, κατ' επέκταση, δραστηριότητα δημόσιας υπηρεσίας. Η εξυπηρέτηση ενός συγκεκριμένου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, όπως η εκπαίδευση, δεν συνεπάγεται όμως τον αποκλεισμό φορέων του ιδιωτικού τομέα από τη δυνατότητα δραστηριοποίησης υπέρ του σκοπού αυτού. Θεμιτή είναι συνεπώς η κρατική παραχώρηση της δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιωτικούς φορείς υπό τον άμεσο έλεγχο του κράτους.

Πράγματι, το άρθρο 16 δεν επιτρέπει τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων με πλήρη ακαδημαϊκή ισοτιμία προς τα δημόσια. Όμως, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, την ισχύουσα νομοθεσία και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Ελλάδα είναι υποχρεωμένη να αναγνωρίζει τα επαγγελματικά δικαιώματα που διασφαλίζονται μέσω πτυχίων χορηγούμενων από ελληνικά παραρτήματα ευρωπαϊκών πανεπιστημίων. Άρα, παρά τη συνταγματική απαγόρευση, αποτελεί πλέον πραγματικότητα η λειτουργία στη χώρα μας εκπαι-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

δευτικών ιδρυμάτων που χορηγούν τίτλους με επαγγελματική ισοτιμία προς τους τίτλους των δημόσιων πανεπιστημίων. Στην πράξη η σημασία της διάκρισης μεταξύ επαγγελματικής και ακαδημαϊκής αναγνώρισης είναι περιορισμένη, αφού μπορεί να αφορά μόνο εκείνους που επιθυμούν να ακολουθήσουν σταδιοδρομία πανεπιστημιακού στην Ελλάδα.

Η ελληνική πολιτεία δεν έχει θεσμοθετήσει το κατάλληλο νομικό πλαίσιο για τη λειτουργία των παραρτημάτων ευρωπαϊκών πανεπιστημίων ή των άλλων ιδιωτικών κολλεγίων. Ο νόμος 5094/2024 δεν προβλέπει επαρκείς ακαδημαϊκές εγγυήσεις. Συνεπώς οι ήδη υφιστάμενοι ιδιωτικοί εκπαιδευτικοί φορείς λειτουργούν χωρίς να ελέγχονται αποτελεσματικά από το Υπουργείο Παιδείας ή άλλη δημόσια αρχή στην Ελλάδα. Ο έλεγχος των παραρτημάτων ευρωπαϊκών πανεπιστημίων και των λοιπών ιδιωτικών κολλεγίων, που λειτουργούν κυρίως υπό τη μορφή ΙΕΚ, δεν συναρτάται ευθέως με την αναθεώρηση του άρθρου 16. Το Σύνταγμα οριοθετεί και κατευθύνει τις εκπαιδευτικές πολιτικές για τις οποίες τα κράτη μέλη διατηρούν την αρμοδιότητα έναντι της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο ρυθμίζει ζητήματα σχετικά με τα επαγγελματικά δικαιώματα.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν θα ήταν ορθό να αγνοήσει την πραγματικότητα που έχει διαμορφωθεί. Κατά την επεξεργασία της συνταγματικής πολιτικής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι νέες συνθήκες στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Επιπλέον, όπως έχει επισημανθεί, χρειάζεται «να περιοριστεί η οικονομική αιμορραγία της χώρας για φοιτητικό συνάλλαγμα στο εξωτερικό»<sup>270</sup>. Συνεπώς είναι σκόπιμη η συνταγματική αναγνώριση της δυνατότητας ίδρυσης ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με αυξημένες

εγγυήσεις εποπτείας και αξιολόγησης ως προς το επίπεδο της διδασκαλίας, της έρευνας και της συνολικής λειτουργίας τους. Μόνο έτσι μπορεί να τεθεί υπό έλεγχο η ασύδοτη λειτουργία μορφωμάτων-παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων, που παρείχαν ήδη πριν από τον αντισυνταγματικό νόμο 5094/2024 επαγγελματικά δικαιώματα ισότιμα με αυτά των δημόσιων πανεπιστημίων χωρίς ακαδημαϊκές εγγυήσεις και θεσμούς εποπτείας.

Η ρύθμιση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη στο άρθρο 16 ειδικών εγγυήσεων λειτουργίας των ιδιωτικών πανεπιστημίων θα έχει ως αποτέλεσμα να ασκηθούν ισχυρές πιέσεις στα παραρτήματα ξένων πανεπιστημίων ή άλλων ιδιωτικών κολλεγίων, υποχρεώνοντάς τα είτε να διακόψουν τη λειτουργία τους είτε να βελτιώσουν το επίπεδο των παρεχόμενων σπουδών. Από συνταγματική σκοπιά κρίσιμο κριτήριο για τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων είναι ιδίως με ποια μορφή μπορεί να διασφαλιστεί η συμβατότητά τους με την ακαδημαϊκή ελευθερία, την πανεπιστημιακή αυτοδιοίκηση, την ενότητα έρευνας και διδασκαλίας, τη διαφάνεια των αξιολογήσεων του επιστημονικού προσωπικού και την ακαδημαϊκή εποπτεία. Το πρόβλημα των ιδιωτικών πανεπιστημίων κατ' ουσίαν δεν είναι άλλο από τη διασφάλιση των συγκεκριμένων εγγυήσεων στο Σύνταγμα και στον εκτελεστικό του νόμο.

Η προτεινόμενη διάκριση μεταξύ μη κερδοσκοπικού και κερδοσκοπικού χαρακτήρα των ιδιωτικών πανεπιστημίων είναι στην πράξη σαθρή. Ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας μπορεί κάλλιστα να υποκρύπτει συγκεκριμένα οικονομικά ή άλλα συμφέροντα. Πέραν τούτου, ο μη κερδοσκοπικός χαρακτήρας δεν αποτελεί ασφαλές ή αναγκαίο κριτήριο για την

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

εφαρμογή των επιβεβλημένων εγγυήσεων της ακαδημαϊκής ελευθερίας και της πανεπιστημιακής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο είναι εξαιρετικά αμφίβολο αν ένα κερδοσκοπικό ίδρυμα ανώτατης εκπαίδευσης μπορεί να τηρήσει τις εγγυήσεις αυτές, αφού είναι συχνά ασύμβατες με την επιδίωξη της κερδοφορίας. Αυτό συνεπάγεται ότι τελικά οι αυστηρές συνταγματικές εγγυήσεις θα αποτρέψουν την ίδρυση κερδοσκοπικών πανεπιστημίων.

Η πολύπλευρη κρίση ταυτότητας και αξιοπιστίας του δημόσιου πανεπιστημίου είναι ανεξάρτητη από το ζήτημα της λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων. Παρ' όλα αυτά, η ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, όπου πιθανολογείται ότι θα εγκατασταθούν, πρόκειται να οδηγήσει σε παύση λειτουργίας Σχολών σε πανεπιστήμια της περιφέρειας, ζημιώνοντας έτσι τη δημόσια ανώτατη εκπαίδευση και το διδακτικό-ερευνητικό προσωπικό που υπηρετεί σε αυτήν. Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται πραγματική μεταρρύθμιση της νομοθεσίας για το δημόσιο πανεπιστήμιο και όχι προσχηματική, καθώς και περαιτέρω ενίσχυση της χρηματοδότησής του, ουσιαστική αξιολόγηση όλων των λειτουργιών του και ο απεγκλωβισμός του από τον ασφυκτικό κρατικό έλεγχο. Προτεραιότητα της πολιτείας πρέπει να είναι η υψηλού επιπέδου δημόσια ανώτατη εκπαίδευση και η αυστηρή εποπτεία των πάσης φύσεως ιδιωτικών μορφωμάτων που χορηγούν ισότιμα επαγγελματικά δικαιώματα.

## Ερώτημα 37

**Πρέπει να προβλεφθούν στο Σύνταγμα ρυθμίσεις για την ψηφιακή μετάβαση και την τεχνητή νοημοσύνη;**

ΣΤΑ ΠΕΝΗΝΤΑ ΧΡΟΝΙΑ ΖΩΗΣ ΤΟΥ Συντάγματός μας οι τεχνολογικές εξελίξεις ήταν ραγδαίες. Από την εγγύηση της «φωνογραφίας», που κατοχυρώθηκε το 1975 στο άρθρο 15 παρ. 2 Συντ. και διατηρήθηκε μέχρι σήμερα ως κατάλοιπο μια άλλης εποχής<sup>271</sup>, ο αναθεωρητικός νομοθέτης τέθηκε 25 χρόνια αργότερα, το 2001, μπροστά στις μεγάλες προκλήσεις της βιοϊατρικής, της γενετικής και της πληροφορικής, κρίνοντας σκόπιμο να διασφαλίσει με νέα δικαιώματα τη συνταγματική τους υποδοχή και διαρρύθμιση. Όσα χρόνια απείχε, ωστόσο, το αναθεωρητικό διάβημα του 2001 από το συντακτικό έργο του 1975, άλλα τόσα μας χωρίζουν σήμερα από εκείνη την ευρύτατη αναθεώρηση. Από τότε η τεχνολογία έχει κάνει νέα άλματα και το σημαντικότερο από αυτά είναι η τεχνητή νοημοσύνη.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει να προσαρμόζει το συνταγματικό κείμενο στις κοινωνικές, τεχνολογικές, ακόμη και στις κλιματικές εξελίξεις<sup>272</sup>. Ωστόσο οφείλει προηγουμένως να αξιολογεί αν και πώς οι συνταγματικές επιταγές είναι ικανές να οριοθετήσουν με τρόπο λυσιτελή ένα συγκεκριμένο ρυθμιστικό πεδίο και τότε η παρέμβασή του κινδυνεύει να καταστεί κενό γράμμα, απομειώνοντας έτσι την

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κανονιστικότητα και την αξιοπιστία του Συντάγματος, είτε επειδή αυτό το ρυθμιστικό πεδίο έχει εκφύγει πλέον από το πλαίσιο του εθνικού κράτους, άρα και του εθνικού συνταγματισμού<sup>273</sup>, είτε επειδή οι εφαρμογές ορισμένων από τις τεχνολογικές αυτές εξελίξεις αποδεικνύεται ότι είναι ανεπίδεκτες ρύθμισης. Ανήκει όμως σε αυτή την τελευταία κατηγορία η τεχνητή νοημοσύνη; Μήπως καλύπτεται ήδη από ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις; Μια παρεμφερής συζήτηση απασχόλησε τον επιστημονικό και τον πολιτικό διάλογο κατά την αναθεώρηση του 2001 με αφορμή τα λεγόμενα «νέα δικαιώματα».

Η σκοπιμότητα κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων αμφισβητήθηκε με βασικό επιχειρήμα ότι έβρισκαν ήδη έρεισμα σε γενικότερες διατάξεις του Συντάγματος του 1975· και, συνεπώς, η διαπιστούμενη μεταβολή των πραγματολογικών όρων της απόλαυσής τους ενόψει της αλματώδους τεχνολογικής εξέλιξης, ιδίως στους τομείς της πληροφορικής και της γενετικής, θα μπορούσε να δικαιολογήσει μάλλον τη διαρκή παρακολούθηση και την αντιμετώπισή της στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας, της διοικητικής πρακτικής και της νομολογίας, παρά τη θέσπιση νέων συνταγματικών διατάξεων<sup>274</sup>. Σύμφωνα με την ίδια αντίληψη, οι επιφυλάξεις ως προς τον βαθμό νεωτερισμού των διατάξεων που κατοχυρώνουν νέα δικαιώματα, άρα και ως προς την αναγκαιότητα ρητής καταγραφής τους στο συνταγματικό κείμενο, συνδυάζονται με τη θέση ότι η συνταγματική κάλυψη των νέων πραγματολογικών δεδομένων από γενικότερες διατάξεις θα αποτελούσε ένδειξη ωριμότητας του νομικού πολιτισμού<sup>275</sup>.

Η προηγούμενη κριτική θεώρηση της κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων στο Σύνταγμα, με μια ακραία γραμμική προβο-

λή των συνεπειών της, θα οδηγούσε σε αμφισβήτηση της εν γένει χρησιμότητας των επιμέρους ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, αφού με το ίδιο ακριβώς σκεπτικό η κατοχύρωση ενός γενικού ατομικού δικαιώματος και κανενός ειδικότερου θα συνεπαγόταν οι επιμέρους εξειδικεύσεις του δικαιώματος αυτού να συνάγονται κατ' ανάγκη από την κοινή νομοθεσία και τη νομολογία<sup>276</sup>. Υπό το πρίσμα αυτό γίνεται δεκτό ότι όταν ένα θεμελιώδες δικαίωμα δεν έχει θεσπιστεί ρητά ή αποτελεί έκφραση ενός ευρύτερου, ήδη καταγεγραμμένου στο συνταγματικό κείμενο δικαιώματος, τότε υποχρεούνται οι δικαιοδοτικοί μηχανισμοί να το «ανακαλύψουν»<sup>277</sup>.

Με γνώμονα τις προηγούμενες παρατηρήσεις αναδεικνύεται η σκοπιμότητα της κατοχύρωσης νέων δικαιωμάτων<sup>278</sup>. Επειδή ακριβώς το Σύνταγμα δεν είναι προϊόν της τυπικής λογικής αλλά της ιστορίας<sup>279</sup> και η ερμηνεία του δεν αποτελεί μια αξιολογικά ουδέτερη, εργαστηριακής υφής διαδικασία, που οδηγεί μέσω αδιαμφισβήτητων μεθοδολογικών εργαλείων σε κοινώς αποδεκτά συμπεράσματα, για τον λόγο αυτό θεωρείται επιβεβλημένη η συνταγματοποίηση ειδικότερων διατάξεων, που καλύπτουν νέα ρυθμιστικά πεδία της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης. Η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων δεν εμφανίζεται να αποσκοπεί πρωτίστως στη διεύρυνση της κανονιστικής εμβέλειας του Συντάγματος, αλλά λειτουργεί στο πεδίο της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς του, μέσω της παροχής επιπλέον εγγυήσεων ασφάλειας δικαίου στην οργάνωση των σχέσεων του πολίτη με την εξουσία<sup>280</sup>.

Η θέσπιση νέων δικαιωμάτων συμβάλλει κυρίως στον εμπλουτισμό των νομοθετικών και νομολογιακών κατασκευών σε πεδία ρυθμιστέας ύλης που προέκυψαν από τις

νέες διακινδυνεύσεις στην εποχή της βιοτεχνολογίας και της πληροφορικής. Λαμβανομένου υπόψη ότι η νομολογία καταγράφει «καθιερωμένες χρήσεις της τεχνικής γλώσσας ενός συγκεκριμένου νομικού συστήματος κατά την ερμηνεία των διατάξεων ενός επίσης συγκεκριμένου Συντάγματος»<sup>281</sup>, η ρητή καταγραφή στο συνταγματικό κείμενο νέων δικαιωμάτων αποδεικνύεται καθοριστική για τη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα του Συντάγματος. Συνεπώς οι ενστάσεις σχετικά με τον ενδεχόμενο κίνδυνο τα νέα δικαιώματα να περιορίσουν την ερμηνευτική εμβέλεια των παλαιότερων συνταγματικών διατάξεων<sup>282</sup> δεν ευσταθούν, δεδομένου ότι νέα και παλαιότερα δικαιώματα λειτουργούν συμπληρωματικά με γνώμονα όχι τη δημιουργία αυτοτελών πεδίων προστασίας αλλά την εμφατική επισήμανση και ανάδειξη νέων εκφάνσεων των παλαιότερων δικαιωμάτων<sup>283</sup>, χωρίς να περιορίζουν πάντως την ερμηνεία.

Η συνταγματοποίηση των νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν διαθέτει μόνο συμβολική-διακηρυκτική αξία, αλλά και πρακτική σημασία, δεδομένου ότι ενδυναμώνει την αμυντική τους ισχύ έναντι νομοθετικών ή νομολογιακών οπισθοδρομήσεων, αποσαφηνίζει και σταθεροποιεί το νόημά τους και εγγυάται την επιτακτικότερη εφαρμογή τους<sup>284</sup>. Η συνταγματική κάλυψη νέων διακινδυνεύσεων της ελευθερίας και της συμμετοχής κρίνεται πάντως σκόπιμο, από την πλευρά της συνταγματικής πολιτικής, να επιχειρείται με αυτοσυγκράτηση, με γνώμονα την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου σε πεδία όπου πράγματι διαπιστώνεται η ανάδυση νέων κινδύνων<sup>285</sup>.

Το κριτήριο αυτό ακολούθησε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001, καθώς η παρέμβασή του περιορίστηκε κατ' ουσίαν σε τρεις δέσμες διατάξεων, οι οποίες επιχειρούν να

καλύψουν ύλη που συνδέεται με την εξέλιξη της τεχνολογίας αφενός στο πεδίο της βιοϊατρικής και της γενετικής και, αφετέρου, στο πεδίο της πληροφορικής. Πρόκειται για εξειδικεύσεις παλαιότερων δικαιωμάτων, και πιο συγκεκριμένα, πρώτον για το δικαίωμα προστασίας του προσώπου από βιοϊατρικές επεμβάσεις και το δικαίωμα προστασίας της γενετικής ταυτότητας (άρθρο 5 παρ. 5 Συντ.), που εξειδικεύουν τόσο την αρχή της αξίας του ανθρώπου και το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας (άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 Συντ.) όσο και το δικαίωμα για προστασία της υγείας (άρθρο 21 παρ. 3 Συντ.).· δεύτερον, τα δικαιώματα για πληροφόρηση και για συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας (άρθρο 5Α Συντ.), που εξειδικεύουν κυρίως το δικαίωμα στην ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και την ελευθερία της έκφρασης· τρίτον, το δικαίωμα για προστασία από την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων (άρθρο 9Α Συντ.), ως αποτύπωση του πληροφοριακού αυτοκαθορισμού, που εξειδικεύει κυρίως το δικαίωμα ιδιωτικού βίου (άρθρο 9 Συντ.), το απόρρητο των επικοινωνιών (άρθρο 19 Συντ.) και την προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.). Η σημασία αυτών των νέων δικαιωμάτων αναδείχθηκε πρωτίστως κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19.

Ισχύουν οι προηγούμενες σκέψεις εξίσου για τις εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης ή για τη διάδοση των κοινωνικών δικτύων, που επιδρούν ιδίως στη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στην ελευθερία της έκφρασης και στην ιδιωτικότητα<sup>286</sup>; Παρότι η τεχνητή νοημοσύνη, δηλαδή η ανάπτυξη συστημάτων πληροφορικής ικανών να εκτελούν καθήκοντα που συνήθως απαιτούν ανθρώπινη νοημοσύνη, όπως η οπτική αντίληψη, η



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

αναγνώριση ομιλίας και η λήψη αποφάσεων, μπορεί να προσφέρει τεράστια οφέλη σε τομείς όπως η υγειονομική προστασία, οι μεταφορές, η εκπαίδευση, η δημόσια διοίκηση, η χωροταξία και η δικαιοσύνη, ωστόσο ταυτόχρονα προκαλεί νέους κινδύνους για τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Άρα αν οι εφαρμογές της δεν οριοθετηθούν θεσμικά ενδέχεται «να σημάνουν το πραγματικό τέλος του Συντάγματος και του δικαίου που γνωρίζουμε σήμερα»<sup>287</sup>.

Είναι εφικτό να τιθασευθεί νομικά η τεράστια ισχύς που προσφέρει η τεχνητή νοημοσύνη τόσο στο κράτος όσο και σε ιδιωτικά μονοπώλια ή ολιγοπώλια που ρυθμίζουν την πρόσβαση και τη χρήση σε ψηφιακά τεχνολογικά μέσα; Πώς μπορεί να αποτραπεί η χειραγώγηση του πολίτη ως αποδέκτη πληροφοριών, άρα και η ελεύθερη έκφραση της βούλησής του, όταν χρησιμοποιούνται από κυβερνήσεις ή ιδιωτικά κέντρα επικοινωνιακής ισχύος τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης σε συνάρτηση με τα εργαλεία της τεχνητής νοημοσύνης; Ποια είναι τα όρια του ψηφιακού συνταγματισμού, δηλαδή των θεωριών που επιχειρούν να προσαρμόσουν τον παραδοσιακό συνταγματισμό στην ψηφιακή εποχή<sup>288</sup>; Πώς μπορούν οι συνταγματικές αρχές και δεσμεύσεις που θεσπίστηκαν πρωτίστως για τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας να εφαρμοστούν για την αξιολόγηση της διακυβέρνησης των ψηφιακών μέσων<sup>289</sup>;

Στα εθνικά Συντάγματα υπάρχουν ήδη ρυθμίσεις που αποσκοπούν να διασφαλίσουν ότι οι εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης θα οριοθετηθούν, ώστε «ο αλγόριθμος να είναι ηθικός, να είναι δίκαιος, να είναι διαφανής, να δικάζει και να διοικεί»<sup>290</sup>. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έδειξε τον δρόμο το 2023, κρίνοντας αντισυνταγμα-

τική τη νομοθεσία δύο γερμανικών ομόσπονδων κρατιδίων που προέβλεπε τη δυνατότητα της αστυνομίας να προβαίνει σε αυτοματοποιημένη αλγοριθμική ανάλυση δεδομένων ως μέσο για την πρόληψη της εγκληματικής δραστηριότητας, επιτρέποντάς της να επεξεργάζεται τεράστιο όγκο πληροφοριών και να δημιουργεί έτσι ένα πλήρες προφίλ ατόμων και ομάδων. Η νομοθεσία αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική επειδή παραβιάζει τόσο το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων όσο και τον πληροφοριακό αυτοκαθορισμό του προσώπου<sup>291</sup>.

Παρότι μετά την προσθήκη των νέων δικαιωμάτων στην αναθεώρηση του 2001 το συνταγματικό οπλοστάσιο ενισχύθηκε σημαντικά ενόψει της μετάβασης σε μια κοινωνία που φαίνεται να εξελίσσεται σε «κοινωνία της τεχνητής νοημοσύνης»<sup>292</sup>, ωστόσο οι εκρηκτικές εξελίξεις στον τομέα αυτό καθιστούν χρήσιμο τον περαιτέρω εμπλουτισμό και την αναδιατύπωση των επίμαχων συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τον αυτοκαθορισμό του προσώπου και τη συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας. Έχοντας επίγνωση ότι πρόκειται για ρυθμιστικά πεδία που υπερβαίνουν τις δυνατότητες του εθνικού συνταγματικού νομοθέτη, κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα η προστασία από τις εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης, ώστε να συγκεκριμενοποιηθεί η υποδοχή της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας και να ενισχυθεί ο ρόλος του δικαστή στο πλαίσιο του ψηφιακού συνταγματισμού.

## Ερώτημα 38

### **Πρέπει να διευρυνθεί ή να συρρικνωθεί ο κατάλογος των κοινωνικών δικαιωμάτων;**

Ο ΣΥΝΤΑΚΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΘΕΤΗΣ ΤΟΥ 1975 περιέλαβε στο Σύνταγμα έναν κατάλογο κοινωνικών δικαιωμάτων εκτενή και πρωτοποριακό για την εποχή του. Το Σύνταγμα του 1975 απέρριψε την ατομοκεντρική αντίληψη την οποία αποτύπωνε το Σύνταγμα του 1952 υπέρ μιας ανθρωποκεντρικής και κοινωνικής αντίληψης του δικαίου και του κράτους. Χωρίς να θέτει υπό αμφισβήτηση την οικονομία της αγοράς, κατοχύρωσε μια σειρά διατάξεων που δεσμεύουν κοινωνικά την άσκηση της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και προσδιορίζουν τους κύριους άξονες με βάση τους οποίους το κράτος χαράσσει και εφαρμόζει την κοινωνική πολιτική. Οι διατάξεις αυτές μπορούν να διακριθούν σε τρεις κατηγορίες: Πρώτον, εκείνες που κατοχυρώνουν με γενικό ή ειδικό τρόπο την κοινωνική δέσμευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, δεύτερον εκείνες που περιλαμβάνουν μία σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και, τρίτον, εκείνες που τυποποιούν την κρατική παρέμβαση στη σφαίρα της οικονομίας και προβλέπουν τον σχεδιασμό της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής.

Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 οι διατάξεις αυτές εμπλουτίστηκαν με τη ρητή κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου και της αρχής της αειφορί-

ας, την ενδυνάμωση των εγγυήσεων κοινωνικής προστασίας για τα άτομα με αναπηρία, καθώς και με την καταγραφή της υποχρέωσης του κράτους να ασκεί δημογραφική πολιτική. Σημαντική υπήρξε επίσης η ρητή πρόβλεψη της υποχρέωσης του κράτους να λαμβάνει θετικά μέτρα αποκατάστασης της ισότητας. Επιπλέον, με την αναθεώρηση του 2019 προστέθηκε στο Σύνταγμα ρητή αναφορά στην υποχρέωση του κράτους να μεριμνά για τη διασφάλιση συνθηκών αξιοπρεπούς διαβίωσης όλων των πολιτών μέσω ενός συστήματος ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος.

Τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν αξιώσεις για κάλυψη από το κράτος, ή πάντως μέσω της κρατικής παρέμβασης, συγκεκριμένων κατηγοριών βιοτικών αγαθών, που θεμελιώνονται στο αίτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης<sup>293</sup>. Ειδικότερα, το δικαίωμα για εργασία έχει εύστοχα χαρακτηριστεί ως αρχέτυπο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι επιμέρους εκφάνσεις που λαμβάνει το κοινωνικό δικαίωμα της εργασίας συνίστανται στο δικαίωμα για δίκαιους όρους εργασίας, το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, το συνδικαλιστικό δικαίωμα και το δικαίωμα για συλλογικές διαπραγματεύσεις. Η δεύτερη κατηγορία κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύνταγμα καλύπτει την κοινωνική ασφάλεια. Σε αυτή περιλαμβάνονται το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, το δικαίωμα για προστασία της υγείας, το δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια και το δικαίωμα για απόκτηση κατοικίας. Την τρίτη κατηγορία κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούν τα δικαιώματα για κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της προσωπικότητας. Στην κατηγορία αυτή υπάγονται το δικαίωμα στην εκπαίδευση, το δικαίωμα στην επιστήμη, την έρευνα, την τέχνη, τον πολιτισμό και τον

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

αθλητισμό και το δικαίωμα των οικογενειών για προστασία και ενίσχυση.

Με την κατοχύρωση της αρχής του κοινωνικού κράτους και ενός εκτενούς καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων το Σύνταγμα εμπλουτίστηκε με τις αξίες της κοινωνικής δικαιοσύνης, της ίσης αξιοπρέπειας και της κοινωνικής αλληλεγγύης, αποσκοπώντας σε έναν λιγότερο άνισο κόσμο. Επιτεύχθηκε η εξάλειψη της φτώχειας στην Ελλάδα; Λειτουργεί ένα σύστημα υγείας προσβάσιμο για όλους, παρέχοντας ποιοτικές υπηρεσίες υγείας; Είναι οι συνθήκες και οι όροι απασχόλησης σύμφωνοι με το συνταγματικά δέον; Η απάντηση είναι ότι ανάμεσα στις επιταγές του Συντάγματος και την πραγματικότητα υπάρχουν αποκλίσεις, σε κάποια πεδία περιορισμένες ενώ σε άλλα πιο έντονες, ωστόσο η κατοχύρωση των κοινωνικών δικαιωμάτων συμβάλλει σημαντικά στον διαρκή αγώνα που είναι αναγκαίος για την πραγμάτωσή τους.

Η αοριστία και ο ανοιχτός χαρακτήρας των κοινωνικών δικαιωμάτων απορρέει από την ιστορική και πολιτισμική σχετικότητα της έννοιας των κοινωνικών αγαθών. Η ελαστικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα του εγγενώς ανοιχτού και διαπραγματεύσιμου χαρακτήρα τους. Αν και το αίτημα για κοινωνική δικαιοσύνη και για διασφάλιση ενός αξιοπρεπούς επιπέδου διαβίωσης δεν εμφανίζεται να αμφισβητείται ως αναγκαίο στοιχείο της σύγχρονης δημοκρατίας, παρ' όλα αυτά η μετασχηματιστική διάσταση των κοινωνικών δικαιωμάτων επιτείνει τη διασύνδεσή τους με συγκεκριμένες ιδεολογικοπολιτικές θέσεις<sup>294</sup>.

Κρίνεται συνεπώς αναγκαία η περαιτέρω διεύρυνση του καταλόγου των κοινωνικών δικαιωμάτων ή η αποσαφήνιση

του κανονιστικού τους περιεχομένου, όπως υποστήριξε η τότε κοινοβουλευτική πλειοψηφία του ΣΥΡΙΖΑ στην αναθεωρητική της πρόταση το 2018; Κατ' αρχάς είναι αξιοσημείωτο ότι τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται για να θεμελιώσουν τον νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ταυτόσημα με τα επιχειρήματα που επικαλούνται όσοι υποστηρίζουν την ένταξή τους στα συνταγματικά κείμενα, ενώ η επιχειρηματολογία εναντίον της νομικής δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι βασισμένη στις θέσεις που προβάλλουν οι αντιτιθέμενοι στη συνταγματοποίησή τους. Πίσω από την αντίθεση προς τη νομική δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων κατ' ουσίαν υποβόσκει το αίτημα εξοβελισμού τους από το συνταγματικό κείμενο, με βάση το επιχειρήμα ότι η καταγραφή στο Σύνταγμα διατάξεων χωρίς νομική βαρύτητα μειώνει το κανονιστικό του περιεχόμενο.

Αντίστοιχα, η επιχειρηματολογία υπέρ της δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων ή οι σχετικές με τη νομιμοποιητική τους λειτουργία απόψεις συνυφαίνονται με τη βούληση να καταστούν ή να συνεχίσουν να αποτελούν τμήμα του Συντάγματος. Είναι χαρακτηριστικό, μάλιστα, ότι σε ορισμένες περιπτώσεις η άρνηση της νομικής δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων καθίσταται η ίδια επιχείρημα εναντίον της κατοχύρωσής τους στα συνταγματικά κείμενα, ενώ σε άλλες περιπτώσεις το γεγονός της θεμελίωσής τους σε μια σειρά Συνταγμάτων γίνεται αφεαυτού επιχείρημα υπέρ της δεσμευτικότητάς τους<sup>295</sup>.

Από τη συνοπτική καταγραφή των επιχειρημάτων και των αντεπιχειρημάτων σχετικά με τον νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων και, κατά προέ-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

κταση, σχετικά με τη σκοπιμότητα συνταγματοποίησής τους, διαμορφώνεται το ακόλουθο πλαίσιο: Τα επιχειρήματα υπέρ της συνταγματοποίησης των κοινωνικών δικαιωμάτων και του δεσμευτικού τους χαρακτήρα προτάσσουν την επίτευξη της ουσιαστικής ελευθερίας ως μείζονος σημασίας έναντι οποιασδήποτε αλλοίωσης που αυτή η «πραγματική ελευθερία» θα μπορούσε να επιφέρει στο νομικό οικοδόμημα των ατομικών ελευθεριών. Επίσης τονίζουν την αναγκαιότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων ενόψει των νέων λειτουργιών και μορφών νομιμοποίησης του σύγχρονου κράτους, προκειμένου να μην περιοριστεί το Σύνταγμα σε οργανωτικό και νομιμοποιητικό θεμέλιο μόνο ενός τμήματος της κρατικής δράσης. Απηχούν, τέλος, μια αντίληψη για τον ρόλο του δικαστή διαφορετική από την παραδεγεγμένη στο πλαίσιο του αυστηρού κράτους δικαίου<sup>296</sup>.

Από την άλλη πλευρά, η επιχειρηματολογία κατά της κατοχύρωσης νομικά δεσμευτικών κοινωνικών δικαιωμάτων επικαλείται κυρίως τους κινδύνους που εμπεριέχει μια τέτοια αναγνώριση για τη λειτουργία των δικαιοκρατικών θεσμών και προβάλλει τον ισχυρισμό ότι τα κοινωνικά δικαιώματα θίγουν την υπερέχουσα κανονιστική λειτουργία του Συντάγματος. Ο ανοιχτός και μετασχηματιστικός τους χαρακτήρας, η εγγενής τάση σύγκρουσής τους με τα ατομικά δικαιώματα και η σχετικοποίηση της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών που συνεπάγονται, προβάλλονται ως απειλή για την ελευθερία και ως στοιχεία διακινδύνευσης της κοινωνικής ειρήνης. Ενώ λοιπόν για τους υπέρμαχους της αναγνώρισης νομικά δεσμευτικών κοινωνικών δικαιωμάτων η ανάδειξη των αλλοιώσεων στις οποίες υπόκεινται ουσιώδη γνωρίσματα του δικαιοκράτους φαινομένου κατά τη μετάβαση από το

φιλελεύθερο κράτος στο κράτος πρόνοιας αντιμετωπίζεται κατά τρόπο θετικό ή πάντως αξιολογικά ουδέτερο, αντίθετα για τους πολέμιους αυτής της αναγνώρισης οι επίμαχες «αλλοιώσεις» του δικαίου φορτίζονται με αρνητική αξιολόγηση, λαμβάνοντας τα χαρακτηριστικά της κρίσης του δικαίου<sup>297</sup>.

Ένα ειδικότερο ζήτημα αφορά τη συνταγματική ρύθμιση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, με βάση την οποία κατοχυρώνεται ένα σύστημα τύπου Bismarck, συνδέοντας την ασφάλιση με την παροχή μισθωτής εργασίας και με το καθεστώς των εργαζομένων. Αυτό σημαίνει ότι σήμερα δεν είναι ανεκτή η μετάβαση σε ένα μοντέλο καθολικότητας της κοινωνικής προστασίας, το οποίο θα βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην αρχή της αλληλεγγύης. Τα τελευταία χρόνια σημειώνεται σύγκλιση ανάμεσα στα δύο αυτά συστήματα σε όλο τον κόσμο, ωστόσο η αποδέσμευση του κοινού νομοθέτη ώστε να μπορεί να επιλέξει ακόμα και ένα αμιγές σύστημα τύπου Beveridge ενέχει τον κίνδυνο διολίσθησης της κοινωνικής ασφάλισης προς ελλειμματικές παροχές, ανεξάρτητες από το επίπεδο διαβίωσης των εργαζομένων πριν από την επέλευση των ασφαλιστικών κινδύνων. Υπό αυτό το πρίσμα σκοπιμότερο είναι να μην αναθεωρηθεί το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος<sup>298</sup>.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις, η απάντηση στο ερώτημα σχετικά με την αναθεώρηση της προστασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ότι ο κατάλογος των κοινωνικών δικαιωμάτων αξιολογείται ως πλήρης και έχει αξιοποιηθεί σε σημαντικό βαθμό από τη νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η μαξιμαλιστική προσθήκη επιπλέον κοινωνικών δικαιωμάτων δεν πρόκειται να εισφέρει ουσιωδώς στο κανονιστικό τους περιεχόμενο.



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Αντίθετα, σε μια περίοδο υποχώρησης των θεσμών κοινωνικής προστασίας και στροφής προς την εμπορευματοποίηση κοινωνικών αγαθών, μπορεί να θεωρηθεί ως αντίφαση μεταξύ συνταγματικού δέοντος και κοινωνικής πραγματικότητας, η οποία θα υπονόμει την αξιοπιστία του Συντάγματος.

Από τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα τόσο ο νομοθέτης όσο και ο δικαστής μπορούν να αντλήσουν νέο περιεχόμενο, χτίζοντας πάνω στους ήδη υφιστάμενους θεσμούς κοινωνικής προστασίας και στην παγιωμένη νομολογία για τη σταθεροποίηση και τη διαφύλαξή τους. Από την άλλη πλευρά, τυχόν συρρίκνωση του καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως έχει προταθεί στη συζήτηση για τη συνταγματική αναθεώρηση<sup>299</sup>, θα υπονοούσε ότι τα συγκεκριμένα πεδία που ρυθμίζονται από τα καταργούμενα δικαιώματα στερούνται πλέον συνταγματικής κάλυψης, καταλείποντας στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη τη θεσμική τους αποψίλωση και επιτρέποντας την εμπορευματοποίηση κοινωνικών αγαθών. Ζητούμενο είναι, συνεπώς, η άντληση νέων κοιτασμάτων κανονιστικότητας από τα κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα, χωρίς τη διεύρυνση ούτε τη συρρίκνωση της σχετικής συνταγματικής ύλης.

## Ερώτημα 39

### **Είναι σκόπιμη η κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα;**

ΤΗΝ ΠΙΟ ΣΚΟΤΕΙΝΗ ΣΤΙΓΜΗ ΤΗΣ οικονομικής κρίσης, τον Μάρτιο του 2011, στο έκτακτο Συμβούλιο των μελών της Ευρωζώνης σε επίπεδο αρχηγών κρατών αποφασίστηκε ότι τα κράτη δεσμεύονται να μεταφέρουν στην εθνική νομοθεσία τους δημοσιονομικούς κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, διατηρώντας την ευχέρεια επιλογής του συγκεκριμένου εθνικού μέσου που θα χρησιμοποιήσουν, αρκεί να έχει «επαρκώς ισχυρό δεσμευτικό και μόνιμο χαρακτήρα». Αυτή η δέσμευση θα μπορούσε να λάβει τη μορφή ενός «φρένου χρέους», ενός κανόνα που αφορά το πρωτογενές ισοζύγιο ή ενός κανόνα περί δαπανών, αλλά σε κάθε περίπτωση θα έπρεπε να εξασφαλίζει δημοσιονομική πειθαρχία σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (απόφαση της 11.3.2011).

Επιπλέον αποφασίστηκε ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα έχει τη δυνατότητα να εκφράσει τη γνώμη της προς τα εθνικά Κοινοβούλια για τον δημοσιονομικό αυτό κανόνα πριν από τη θέσπισή του. Επρόκειτο, δηλαδή, για σαφή υποχρέωση υιοθέτησης του λεγόμενου «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα» και μάλιστα με παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο έργο των αναθεωρητικών Βουλών των κρατών μελών, εφό-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

σον ο κανόνας αυτός κατοχυρωνόταν στα Συντάγματά τους όπως υποδείκνυε η απόφαση.

Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα, ως προϋπόθεση για τη σταθερότητα του ενιαίου νομίσματος, προβλέπεται στο άρθρο 126 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο οποίο κατοχυρώνονται επίσης οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την άσκηση ελέγχου στη δημοσιονομική κατάσταση των κρατών μελών και οι σχετικές διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος σε περίπτωση απόκλισης των δημοσιονομικών μεγεθών.

Ήδη η Γερμανία, η οποία ανέλαβε την πρωτοβουλία για τις προηγούμενες ενωσιακές ρυθμίσεις και αποφάσεις, είχε θεσπίσει τη συνταγματική ρήτρα δημοσιονομικής πειθαρχίας στην αναθεώρηση του Συντάγματός της το 2009, με έναρξη ισχύος από το 2016. Η νέα ρήτρα αυστηροποίησε την προηγούμενη συνταγματική ρύθμιση, η οποία απαγόρευε ετήσιο κρατικό δανεισμό μεγαλύτερο από το ύψος των δαπανών του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού που αφορούσε δημόσιες επενδύσεις. Αυτό τον «χρυσό δημοσιονομικό κανόνα» σε διάφορες μορφές είχαν ήδη ενσωματώσει ή περιέλαβαν αργότερα στα Συντάγματά τους και άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Ελβετία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πολωνία.

Η συνταγματοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας συνεπάγεται περιορισμούς της δημοσιονομικής πολιτικής οι οποίοι δεν θα επέτρεπαν στην Κυβέρνηση και τη νομοθετική εξουσία να αντιμετωπίσουν εκείνους τους οικονομικούς κύκλους που επιτάσσουν την αύξηση των κρατικών δαπανών προκειμένου να ενισχυθεί η ζήτηση, να επιτευ-

χθεί ώθηση στην ανάπτυξη και παράλληλα να διασφαλιστεί η κοινωνική συνοχή. Η δέσμευση για «τυφλή» τήρηση των δημοσιονομικών δεικτών ανεξάρτητα από τις διακυμάνσεις της οικονομίας, στερώντας από την Κυβέρνηση εργαλεία αντιμετώπισης απρόβλεπτων εξελίξεων, δεν συνιστά μόνο επιβολή και παγίωση μιας συγκεκριμένης αντίληψης για την οικονομική πολιτική, αλλά παρουσιάζει επίσης ζητήματα συμβατότητας με τη δημοκρατική αρχή, αφού περιορίζει υπέρμετρα τις επιλογές του νομοθέτη και της νομιμοποιημένης Κυβέρνησης<sup>300</sup>.

Τίθεται εξάλλου ζήτημα ως προς την αρχή της ισότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πιο αδύναμες οικονομίες της Ευρωζώνης υποχρεώνονται σε υπερβάλλουσες θυσίες λόγω της γενικευμένης, ισοπεδωτικής εφαρμογής του δημοσιονομικού κανόνα παρότι δεν υπάρχει ακόμη κοινή δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της<sup>301</sup>. Εκτός από αυτό, ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας θα αποτελούσε έναν επιπλέον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, θέτοντας πρακτικά εκποδών τον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των μειώσεων παροχών και συρρικνώνοντας το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο μάλιστα ενός ήδη οριακού δικαστικού ελέγχου<sup>302</sup>.

Υπάρχει ασφαλώς και ο αντίλογος, που υποστηρίζει ότι η συνταγματική κατοχύρωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι αναγκαία για να αποτραπούν οι πελατειακού τύπου παροχές ιδίως τα έτη πριν από τη διεξαγωγή γενικών εκλογών, να μην επαναληφθούν πρακτικές ασύνετου κρατικού δανεισμού και να μην μετατρέπονται τα κοινωνικά δικαιώματα είτε σε δικαιολογητικό λόγο για αλόγιστες παροχές από τον

νομοθέτη είτε σε νομικό θεμέλιο για δικαστικές αποφάσεις που αγνοούν τις οικονομικές επιπτώσεις του διατακτικού τους<sup>303</sup>. Η απάντηση στα επιχειρήματα αυτά είναι ότι ήδη προβλέπεται στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο και έχει ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις ένα πλέγμα κανόνων και μηχανισμών ελέγχου που συνθέτουν τη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση<sup>304</sup>, χωρίς να απαιτείται σε αυτούς τους περιορισμούς της εθνικής δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής να προστεθεί και ένας συνταγματικός δημοσιονομικός κανόνας.

Οι αλλοιώσεις που έχει υποστεί η εθνική συνταγματική τάξη από τον εναγκαλισμό της με την ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση είναι σημαντικές. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ έχει επικυρωθεί με νόμο από το 2012 και συνεπώς απολαμβάνει υπερνομοθετικής ισχύος σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Από αυτή την άποψη, η συνταγματική κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα φαίνεται εκ πρώτης όψεως περιττή. Ωστόσο, με τη ρητή κατοχύρωσή του στο Σύνταγμα θα επέφερε απρόβλεπτες άτυπες μεταβολές στο περιεχόμενο πολλών συνταγματικών διατάξεων, καθώς και στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων<sup>305</sup>.

Από το άρθρο 79 του ισχύοντος Συντάγματος συνάγεται ότι οι επιβαρύνσεις των δημόσιων δαπανών επιτάσσουν την εξέταση των δημοσιονομικών τους επιπτώσεων, προκειμένου οι πολιτικές επιλογές που συνεπάγονται δημοσιονομική επιβάρυνση να εντάσσονται σε έναν ορθολογικό σχεδιασμό<sup>306</sup>. Η διασφάλιση της βιωσιμότητας των δημόσιων οικονομικών επιτυγχάνεται με την κατάρτιση του κρατικού

προϋπολογισμού και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της εκτέλεσής του από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Αντί για την κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα στο Σύνταγμα, σκόπιμη είναι συνεπώς η διεύρυνση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ώστε να μην περιορίζεται σε ένα οικονομικό και λογιστικό έργο, αλλά να διενεργεί ελέγχους σε τομείς υψηλής δημοσιονομικής διακινδύνευσης<sup>307</sup>. Έτσι θα ενισχυθεί η δημοσιονομική πειθαρχία χωρίς να αλλοιωθούν θεμελιώδεις διαστάσεις του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου.

## Ερώτημα 40

### **Πρέπει να προβλεφθεί μια συνταγματική ρήτρα για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης;**

ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΕΣ ΜΕΛΕΤΕΣ που έχουν εκπονηθεί από την Τράπεζα της Ελλάδας και το IOBE<sup>308</sup> σκιαγραφούν ένα ζοφερό τοπίο ως προς τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, παρ' όλο που οι προβλέψεις προηγούνται των κλιματικών καταστροφών που υπέστη η χώρα από το καλοκαίρι του 2023. Εκτιμάται αύξηση της μέσης θερμοκρασίας μεταξύ 3° και 4,5° C, μείωση των βροχοπτώσεων κατά 20% σε επίπεδο επικράτειας και αύξηση ακραίων καιρικών φαινομένων, όπως καύσωνες, πλημμύρες και ξηρασία.

Η κλιματική αλλαγή στην Ελλάδα έχει ήδη φυσικές επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα. Η απώλεια βιοποικιλότητας συνεπάγεται υποβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχουν τα οικοσυστήματα. Στα δασικά οικοσυστήματα τρία φαινόμενα μεταβολών αποδίδονται στην αλλαγή του κλίματος: Η ξήρανση της ελάτης, η εισβολή κωνοφόρων σε δάση φυλλοβόλων και η ξήρανση της δασικής πεύκης. Στις ελληνικές θάλασσες παρατηρείται ήδη αύξηση ξενικών ειδών, η οποία μπορεί να είναι αποτέλεσμα μιας συνέργειας διαφορετικών αιτιών, στις οποίες συγκαταλέγεται η υπερθέρμανση του πλανήτη που δημιουργεί τις κατάλληλες συνθήκες για την εισαγωγή και την εξάπλωση των ειδών αυτών.

Οι προβλέψεις ανόδου της στάθμης της θάλασσας κυμαίνονται από 0,2 έως και 2 μέτρα μέχρι το 2100. Οι επιπτώσεις της ανόδου της στάθμης της θάλασσας στις παράκτιες περιοχές αναμένεται να είναι ιδιαίτερα σημαντικές τις επόμενες δεκαετίες στην Ελλάδα. Η ελληνική ακτογραμμή αντιμετωπίζει ήδη σοβαρότατα προβλήματα διάβρωσης. Με την άνοδο της στάθμης της θάλασσας θα περιοριστούν οι υδροβιότοποι και θα επηρεαστούν οι μεταναστεύσεις ψαριών από και προς τις περιοχές αναπαραγωγής και διατροφής. Με τη γενικότερη μεταβολή της θερμοκρασίας της θάλασσας ενδέχεται να προκληθούν αλλαγές στην κυκλοφορία των υδάτων, με ό,τι αυτό μπορεί να συνεπάγεται για την οικολογική, παραγωγική δυνατότητα των υδατοσυλλογών.

Ως προς τα αποθέματα νερού, προβλέπεται γενική μείωση της τροφοδοσίας και της ανανέωσης των υδροφόρων οριζόντων λόγω της μείωσης των βροχοπτώσεων και της αύξησης της εξατμισοδιαπνοής, αύξηση της συγκέντρωσης ρυπαντικού φορτίου στα παράκτια υδατικά σώματα και στη θάλασσα, ρύπανση ή αποξήρανση των παράκτιων υγροτόπων, επιδείνωση του φαινομένου της ερημοποίησης λόγω υδατικού ελλείμματος και εδαφικών μεταβολών, μειωμένη παραγωγικότητα λόγω της έλλειψης υδατικών πόρων στον γεωργικό τομέα, τον τομέα παραγωγής ενέργειας από υδροηλεκτρικές εγκαταστάσεις, τον βιομηχανικό τομέα, τη δασοκομία και τις ιχθυοκαλλιέργειες, αύξηση του κόστους απορρύπανσης και επεξεργασίας αποβλήτων, μείωση της ασφάλειας, επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και απώλεια ευημερίας λόγω περιορισμών στη χρήση του νερού.

Η αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης απαιτεί ευρύτατες παρεμβάσεις σε όλο το εύρος των δημόσιων πολιτικών



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

και των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Πρόκειται για αλλαγές στην οικονομία, την παραγωγή, τη διανομή και την κατανάλωση, τους θεσμούς και τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις κρατικές λειτουργίες. Ωστόσο υπάρχει ένα ζήτημα που είναι αδιαπραγμάτευτο για την αποτροπή της υπερθέρμανσης του πλανήτη: Η απεμπλοκή από τα ορυκτά καύσιμα και η αξιοποίηση νέων πηγών ενέργειας. Το πρόβλημα της ενέργειας, που συναρτάται επίσης με την ακρίβεια σε βασικά αγαθά, είναι κρίσιμο για την πράσινη μετάβαση<sup>309</sup>.

Η Συμφωνία των Παρισίων υπήρξε σταθμός για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, την επιτάχυνση και τη συστηματοποίηση των δράσεων που απαιτούνται για την επίτευξη συγκεκριμένων, χρονικά προσδιορισμένων στόχων. Με βάση ένα οικουμενικό σχέδιο τέθηκε ο στόχος να περιοριστεί η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη έως 2° C σε σχέση με τα προβιομηχανικά επίπεδα και να ενταθούν οι προσπάθειες για περιορισμό της στον 1,5° C. Ήδη όμως σήμερα (Ιανουάριος 2025) η μέση θερμοκρασία του πλανήτη έχει αυξηθεί άνω του 1,5° C.

Η Συμφωνία των Παρισίων συνάφθηκε με βάση τη Σύμβαση Πλαίσιο για την Κλιματική Αλλαγή του Ρίο (UNFCCC) και αντικατέστησε το Πρωτόκολλο του Κιότο. Η Συμφωνία εγκρίθηκε ομόφωνα από τα κράτη μέλη της UNFCCC και την Ευρωπαϊκή Ένωση τον Δεκέμβριο του 2015. Η Ελλάδα κύρωσε τη Συμφωνία με τον νόμο 4426/2016. Με την έγκριση της Συμφωνίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την έκδοση απόφασης από το Συμβούλιο για επικύρωση της Συμφωνίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση τον Οκτώβριο του 2016 επιτεύχθηκαν οι όροι για να τεθεί σε ισχύ. Σήμερα τη Συμφωνία

έχουν επικυρώσει 195 κράτη, που ευθύνονται για το 98% των ανθρωπογενών εκπομπών.

Για την επίτευξη του στόχου να περιοριστεί η αύξηση της μέσης θερμοκρασίας του πλανήτη τα συμβαλλόμενα κράτη καλούνται με βάση τη Συμφωνία να κορυφώσουν το συντομότερο τις εκπομπές τους και στη συνέχεια να τις μειώσουν (μετριασμός), προκειμένου μετά το 2050 να επιτευχθεί ισορροπία μεταξύ των ανθρωπογενών εκπομπών και των απορροφήσεων από καταβόθρες αερίων του θερμοκηπίου, δηλαδή κλιματική ουδετερότητα. Ο τρόπος και ο χρόνος της μείωσης επιλέγονται από τα ίδια τα κράτη, που μπορούν να χρησιμοποιούν ρυθμιστικές πολιτικές, να επενδύουν σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας ή να χρησιμοποιούν μηχανισμούς της αγοράς όπως η εμπορία δικαιωμάτων εκπομπών. Κάθε χώρα καθορίζει τη συμβολή της για την επίτευξη του παγκόσμιου στόχου, που αποκαλείται «εθνικά καθορισμένη συνεισφορά».

Η Συμφωνία των Παρισίων ήταν προϊόν επίπονων, πολυετών διαπραγματεύσεων και εξισορρόπησης αντιτιθέμενων συμφερόντων και αντιλήψεων για τη διεθνή περιβαλλοντική συνεργασία. Από νομική άποψη, τα κράτη δεσμεύονται μόνο να υποβάλλουν στον ΟΗΕ τα εθνικά σχέδια δράσης, με τα οποία επέλεξαν να πετύχουν τους κοινούς στόχους<sup>310</sup>. Η Συμφωνία επιτεύχθηκε επειδή έγινε σαφές σε όλους με βάση αδιάφυστα επιστημονικά τεκμήρια, την κοινή λογική και την εικόνα των ακραίων καιρικών φαινομένων σε όλο τον κόσμο τα τελευταία χρόνια, ότι χωρίς παγκόσμια συνεργασία η ανθρωπότητα οδεύει ταχύτατα προς την καταστροφή.

Στο άρθρο 24 του Συντάγματος η περιβαλλοντική προστασία ανάγεται σε κρατικό σκοπό. Άρα όλες οι κρατικές αρμοδιότητες προσανατολίζονται στην προστασία του πε-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ριβάλλοντος, αναγνωρίζοντας την προστασία των περιβαλλοντικών στοιχείων αυτοτελώς, πέρα από την περιουσιακή τους διάσταση ή ως προϋπόθεση της ανθρώπινης υγείας<sup>311</sup>, προκειμένου να διασφαλιστεί, όπως έκρινε το Συμβούλιο της Επικρατείας, η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη των επόμενων γενεών.

Ταυτόχρονα, εκτός από έναν κρατικό σκοπό που επιβάλλει στα κρατικά όργανα «την υποχρέωση να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα»<sup>312</sup>, στο άρθρο 24 του Συντάγματος προβλέπεται ρητά ένα δικαστικά αγωγήσιμο δικαίωμα κάθε προσώπου για την ενεργοποίηση της κρατικής υποχρέωσης να προστατεύσει το περιβάλλον.

Στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται το απόλυτο περιβαλλοντικό κεκτημένο, δηλαδή απαγορεύεται να αναιρεθούν μέτρα που λήφθηκαν στο παρελθόν για την προστασία του περιβάλλοντος. Συνεπώς οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν περιβαλλοντικά ζητήματα πρέπει να διατηρούν άθικτο το συνολικό προστατευτικό αποτέλεσμα των δεσμεύσεων που ήδη ισχύουν ή να το επαυξάνουν<sup>313</sup>. Εξάλλου, στο Σύνταγμα προβλέπεται με ειδική αναφορά η απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, η σύνταξη δασολογίου και η υποχρεωτική κήρυξη ως αναδασωτέων των εκτάσεων που έχουν καταστραφεί.

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αειφορίας έχει αξιοποιηθεί συστηματικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας

ας σε επιμέρους πεδία περιβαλλοντικής προστασίας, όπως η βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων, η ήπια οικιστική ανάπτυξη συγκεκριμένων περιοχών στο πλαίσιο της αρχής του βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος και η βιώσιμη διαχείριση του οδικού δικτύου. Επίσης έχουν τεθεί όρια στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, με γνώμονα τη βιωσιμότητα των πόλεων, αναγνωρίζοντας την απαγόρευση να επιδεινώνονται οι ανθρώπινες συνθήκες διαβίωσης. Παρά τις αναλυτικές συνταγματικές προβλέψεις και την ενίοτε ακτιβιστική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το κράτος έχει διαχρονικά ευνοήσει, υποθάψει ή ανεχθεί αυθαιρεσίες που προκάλεσαν την υποβάθμιση του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος.

Όμως τα προηγούμενα φαίνεται ότι δεν αρκούν. Τον δρόμο υποδεικνύει η πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others κατά Ελβετίας», που έκρινε ότι η παράλειψη του κράτους να συμμορφώνεται με τη θετική υποχρέωση εφαρμογής επαρκών μέτρων για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής παραβιάζει το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ<sup>314</sup>. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επισημαίνει, βέβαια, ότι εξαιτίας της πολυπλοκότητας των ζητημάτων που άπτονται της κλιματικής αλλαγής η δικαστική κρίση δεν μπορεί να είναι λεπτομερής ή ρυθμιστική σχετικά με τα μέτρα που απαιτείται να εφαρμοστούν, θέτοντας ωστόσο υπό την εποπτεία της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης τις συγκεκριμένες παρεμβάσεις που θα πρέπει να υιοθετήσουν οι αρχές της Ελβετίας (σκ. 657). Είναι εξαιρετικά σημαντικό ότι στην απόφαση τεκμηριώνεται η ιδιαιτερότητα της κλιματικής κρίσης σε σχέση με τα παραδοσιακά προβλήματα της περιβαλλοντικής

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

προστασίας, τα οποία προκαλούνται από μια συγκεκριμένη πηγή διακινδύνευσης, ενώ η κλιματική αλλαγή θέτει σύνθετα ζητήματα αιτιότητας σε παγκόσμια κλίμακα<sup>315</sup>.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις, οι διεθνείς δεσμεύσεις των κρατών και η διεθνής διπλωματία για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης είναι σκόπιμο να συμπληρωθούν από μια συνταγματική ρήτρα που θα θέτει ως επιτακτικό συνταγματικό σκοπό τη λήψη μέτρων από το κράτος<sup>316</sup>. Μέσω αυτής της ρήτρας μπορεί να κατοχυρωθεί η κλιματική δίκη, ως καθοριστική εξέλιξη για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης και, με τα λόγια του πρώην Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Παναγιώτη Πικραμένου, ως «έκφραση αυτής της απεγνωσμένης έκκλησης του πλανήτη για επιβίωση»<sup>317</sup>. Σε αυτή την κατεύθυνση, το ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας έκρινε (απόφαση 24.3.2021 για την κλιματική αλλαγή) ότι προσφεύγοντες από το Νεπάλ και το Μπαγκλαντές έχουν έννομο συμφέρον να προσβάλλουν τον γερμανικό νόμο για το κλίμα και κατέληξε ότι η νομοθεσία αυτή είναι αντισυνταγματική επειδή δεν δεσμεύει το κράτος να λάβει άμεσα μέτρα για τη χρονική περίοδο μέχρι το 2030<sup>318</sup>.

## Επιλεγόμενα

### **Τι μπορούμε να προσδοκούμε σήμερα από το Σύνταγμα και την αναθεώρησή του;**

ΣΤΙΣ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ 21ου ΑΙΩΝΑ ο κόσμος είναι διαφορετικός από την εποχή της εμφάνισης και της εξάπλωσης του συνταγματισμού, όταν οι ιδέες του Διαφωτισμού καλλιεργούσαν την πίστη στη λογική κατανόηση του κόσμου, στη διαμόρφωση της Ιστορίας με γνώμονα συγκεκριμένους στόχους και στον έλεγχο του μέλλοντος με βάση τη διαρκή ανάπτυξη της επιστήμης, της τεχνολογίας και των θεσμών. Η σταθερότητα και η προβλεψιμότητα στις σύγχρονες κοινωνίες υποχωρούν, δίνοντας τη θέση τους σε έναν πρωτεϊκό κόσμο<sup>319</sup>. Στην πορεία μετάβασης των κοινωνιών από την παραδοσιακή και, εν συνεχεία, την πρώιμη φάση της νεωτερικότητας προς την ύστερη νεωτερικότητα<sup>320</sup>, οι συλλογικές βεβαιότητες αποδυναμώνονται, όπως και η ικανότητα των Συνταγμάτων να υποτάσσουν στο ρυθμιστικό τους πεδίο τις ραγδαία μεταβαλλόμενες συνθήκες της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης.

Το έργο του σχεδιαστή του Συντάγματος είναι σήμερα απαιτητικότερο από ό,τι στο παρελθόν και επηρεάζεται από ποικίλες μεταβλητές. Στις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες το Σύνταγμα αποτελεί πρωτίστως ένα εργαλείο για την καθημερινή άσκηση της κρατικής εξουσίας. Το Σύνταγμα ρυθμίζει τις αρμοδιότητες των επιμέρους φορέων εξουσίας, επιχει-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ρώντας να διασφαλίσει θεσμικές ισορροπίες και αντίβαρα. Οι ανταγωνισμοί μεταξύ διαφορετικών θεσμικών και πολιτικών παικτών επιλύονται μέσα στο πλαίσιο που έχει θέσει το Σύνταγμα. Η άρθρωση των εξουσιών και των ανταγωνισμών δεν είναι ωστόσο πάντοτε υποτάξιμη σε συνταγματικά προδιαγεγραμμένα μοντέλα.

Η υποβόσκουσα ένταση μεταξύ διαφορετικών φορέων εξουσίας εκδηλώνεται με απρόβλεπτους και απροσδόκητους τρόπους. Η σύγκρουση μεταξύ συνταγματισμού και δημοκρατίας, ο διαρκής διάλογος μεταξύ νομοθέτη και δικαστή, η συμπληρωματικότητα ή η αντίθεση μεταξύ τυπικής και άτυπης συνταγματικής μεταβολής, οι μεταμορφώσεις της αρχής της διάκρισης των εξουσιών, οι όψεις που λαμβάνει ο ανταγωνισμός μεταξύ Κυβέρνησης και αντιπολίτευσης, η υπερβολική συγκέντρωση εξουσίας σε ορισμένους θεσμικούς παίκτες αποτελούν πεδία στα οποία τα όρια που τίθενται από το Σύνταγμα αποτελούν αναγκαίο αλλά όχι επαρκή δείκτη για την κατανόηση της κατάτμησης της κυριαρχίας, άρα και για την παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη στην άσκησή της.

Δεν παύει να ισχύει, πάντως, η υπόμνηση του John Stuart Mill ότι «οι πολιτικοί θεσμοί αποτελούν έργο ανθρώπων, οφείλουν την καταγωγή και την ύπαρξή τους στην ανθρώπινη βούληση. Οι άνθρωποι δεν ξύπνησαν ένα καλοκαιρινό πρωινό και τους βρήκαν εκεί [...] Όπως όλα τα πράγματα, συνεπώς, που έχουν φτιαχθεί από ανθρώπους, μπορεί να έχουν φτιαχθεί καλά ή άσχημα· μπορεί να είναι προϊόν σκέψης και ικανότητας ή των αντίθετων από αυτές»<sup>321</sup>.

Η απομάγευση του Συντάγματος στις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες και η αναστοχαστικότητα του συ-

νταγματικού σχεδιασμού «προσγειώνουν» τον συνταγματικό νομοθέτη στη χρήση τεχνικών θέσπισης των κανόνων του Συντάγματος που προσομοιάζουν προς τις τεχνικές της νομοθετικής θεωρίας ή, πάντως, οφείλουν να τις αξιοποιούν<sup>322</sup>. Έχει αποδειχθεί εμπειρικά ότι η συχνότητα τυπικής μεταβολής των σύγχρονων Συνταγμάτων είναι πολύ μεγαλύτερη από ό,τι πριν από μερικές δεκαετίες, και ότι η έκταση και η λεπτομερειακότητά τους επίσης αυξάνονται σημαντικά.

Το ζητούμενο σήμερα δεν είναι πρωτίστως η πανηγυρική της συνταγματικής νομοθέτησης, η εξαγγελία μιας σειράς θεμελιωδών αρχών και η διευθέτηση της οργάνωσης του κράτους βάσει τυποποιημένων μοντέλων πολιτικών συστημάτων, αλλά η επίτευξη της ορθολογικότητας, της ανθεκτικότητας, της αποτελεσματικότητας και της προσαρμοστικότητας των πολιτικών θεσμών.

Ποιος είναι ο σκοπός κάθε συνταγματικής διάταξης και κατά πόσον επιτυγχάνεται με τις συγκεκριμένες επιλογές του συνταγματικού σχεδιαστή; Πώς συναρθρώνεται κάθε θεσμός ή ρύθμιση στην ενότητα της συνταγματικής τάξης και πώς αλληλεπιδρά με άλλους θεσμούς και ρυθμίσεις; Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την αποτελεσματική εφαρμογή κάθε συνταγματικής επιταγής, ποιες δημόσιες πολιτικές απαιτούνται για να καταστεί λυσιτελής, πώς συναρμόζεται με την υφιστάμενη νομοθεσία, διοικητική δομή ή νομολογία; Πώς εφαρμόστηκε στην πράξη και πώς αποτιμάται η εφαρμογή της; Τι προσθέτει στη συνταγματική τάξη κάθε προσθήκη ή τροποποίηση του συνταγματικού κειμένου και τι θα συνεπαγόταν για τον νομοθέτη ή τον δικαστή η απάλειψή της από το Σύνταγμα;

Πώς επιτυγχάνεται συναίνεση επί του περιεχομένου κάθε συνταγματικού θεσμού χωρίς να χάνονται μέσα σε ατέρμο-



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

νες διαδικασίες διαβούλευσης η λεκτική οικονομία, η αποτελεσματικότητα και η ορθολογικότητά του; Πόσο συμβατή είναι κάθε νέα συνταγματική ρύθμιση προς τις διεθνείς και υπερεθνικές δεσμεύσεις του κράτους, καθώς και προς τη νομολογία των διεθνών και υπερεθνικών δικαστηρίων, ιδίως του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης; Σε τελική ανάλυση, πόσο αναγκαία είναι κάθε μεταβολή του συνταγματικού κειμένου και πόσο πειστική κρίνεται σε κάθε περίπτωση η σχετική επιχειρηματολογία;

Η αναστοχαστικότητα του συνταγματικού σχεδιασμού συνεπάγεται μια διαδικασία διαρκούς επανεξέτασης και επαναξιολόγησης ποικίλων μεταβλητών που άπτονται της λειτουργίας των θεσμών σε ένα συγκεκριμένο νομικό, πολιτικό και κοινωνικό περιβάλλον, το οποίο υπόκειται σε απρόβλεπτες μεταβολές και μεταμορφώσεις. Εδώ ακριβώς ανακύπτει το αίτημα της ισορροπίας ανάμεσα στον συμμετοχικό και τον τεχνοκρατικό συνταγματικό σχεδιασμό<sup>323</sup>.

Η θέσπιση του Συντάγματος στις πλουραλιστικές δημοκρατίες πρέπει να χαρακτηρίζεται από τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τη διαβούλευση και την επίτευξη επάλληλων συναινέσεων. Η συναρμογή του αιτήματος για συμμετοχή και διαβούλευση κατά τη θέσπιση του Συντάγματος με την αναγκαιότητα του «τεχνοκρατικού» συνταγματικού σχεδιασμού αποτελεί ένα σημαντικό στοίχημα για τις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες.

## ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

### ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

<sup>1</sup> Ξ. Κοντιάδης, Η περιπετειώδης ιστορία των επαναστατικών Συνταγμάτων του 1821, 2021.

<sup>2</sup> Για μια συνοπτική ανάλυση της εξέλιξης του συνταγματισμού στην Ελλάδα βλ. Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2025, σ. 27 επ.

<sup>3</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, 2018, σ. 111 επ.

<sup>4</sup> Γ. Κασσιμάτης, Μορφές ερμηνείας ιεραρχικής εναρμόνισης του δικαίου, ΤοΣ 1/2006, σ. 5 επ. (25).

<sup>5</sup> Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, πρωτογενούς και παράγωγου, υπερισχύουν ακόμη και των διατάξεων συνταγματικής περιωπής.

<sup>6</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πεδία έντασης του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Δικαιοπολιτική προσέγγιση ενόψει της εν εξελίξει συνταγματικής αναθεώρησης, ΤοΣ 2006, σ. 1071 επ.

<sup>7</sup> Γ. Τσεμπελής, Παίκτες αρνησικυρίας, 2008, σ. 32 επ.

<sup>8</sup> Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002· Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002.

<sup>9</sup> Α. Καϊδατζής, Πατί δεν πρέπει να ξεκινήσει αναθεώρηση του Συντάγματος, nomarchia.gr, 6.12.2024.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>10</sup> Ξ. Κοντιάδης, Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική, ΤοΣ 2007, σ. 303 επ.
- <sup>11</sup> Βλ. σχετικά στο επόμενο ερώτημα αρ. 3.
- <sup>12</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 33 επ.
- <sup>13</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2/2022, σ. 150 επ.
- <sup>14</sup> Γ. Τασόπουλος, Ο ηγεμονικός πρωθυπουργισμός και τα όριά του, Syntagmawatch.gr 25.10.2024.
- <sup>15</sup> D. Strauss, The Irrelevance of Constitutional Amendments, Harv. L. Rev. 2001, σ. 1457 επ.· Αντίθετοι οι B.P. Denning/J.R. Vile, The Relevance of Constitutional Amendments: A Response to David Strauss, Tulane Law Review, 2002, σ. 247 επ.
- <sup>16</sup> D. Strauss, The Irrelevance of Constitutional Amendments, Harv. L. Rev. 2001, σ. 1459 επ.
- <sup>17</sup> Ibidem, σ. 1486 επ., 1496 επ.
- <sup>18</sup> B. Ackerman, We the People, Vol 2: Transformations, 2000. Επίσης J. Balkin, Το ζωντανό Σύνταγμα, 2018.
- <sup>19</sup> B.P. Denning/J.R. Vile, The Relevance of Constitutional Amendments: A Response to David Strauss, Tulane Law Review, 2002, σ. 256 επ.· A. Vermeule, Constitutional Amendments and the Constitutional Common Law, Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper No 73.
- <sup>20</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα;, 2018, σ. 199 επ.
- <sup>21</sup> Ibidem, σ. 241 επ.
- <sup>22</sup> Βλ. X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), Participatory Constitutional Change, 2017.
- <sup>23</sup> A. Σβώλος, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, 1933, σ. 112· A. Μάνεσης, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, σε: του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 176· Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 251.
- <sup>24</sup> Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 254.
- <sup>25</sup> A. Μάνεσης, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, σε: του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 179.

- <sup>26</sup> Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 256.
- <sup>27</sup> Φ. Σπυρόπουλος, Το δικαίωμα αντίστασης κατά το άρθρο 120 παρ. 4 του Συντάγματος, 1987, σ. 66.
- <sup>28</sup> Κ. Χρυσόγονος, Σκέψεις για τη δικαστική αντιμετώπιση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 1997, σ. 254.
- <sup>29</sup> Α. Μάνεσης, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, σε: του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 180· Κ. Χρυσόγονος, Σκέψεις για τη δικαστική αντιμετώπιση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 1997, σ. 253.
- <sup>30</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, 2018, σ. 140 επ.
- <sup>31</sup> Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 257· Κ. Χρυσόγονος, Σκέψεις για τη δικαστική αντιμετώπιση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 1997, σ. 255.
- <sup>32</sup> ΔτΑ 2009, σ. 555.
- <sup>33</sup> ΠΕ ΣτΕ ΟΛ. 621/2002· ΔτΑ 2004, σ. 271 επ.
- <sup>34</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, 2018, σ. 31 επ., 59 επ.
- <sup>35</sup> Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', 1994, e-book ελεύθερης πρόσβασης, [eroliteia.gr](http://eroliteia.gr) 2022, σ. 257.
- <sup>36</sup> Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική δημοκρατία, 2009, σ. 19 επ.
- <sup>37</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, 2018, σ. 31 επ.
- <sup>38</sup> R. Albert κ.ά., Which Constitutional Provisions Are Most Important?, EJELS 1/2024, σ. 19 επ.
- <sup>39</sup> Βλ. αναλυτικά πιο πάνω, ερώτημα αρ. 3.
- <sup>40</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015.
- <sup>41</sup> Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 118 επ.
- <sup>42</sup> Τζ. Ηλιοπούλου-Στράγγα, Αναθεώρηση του Συντάγματος από μια Βουλή, ΤοΣ 2006, σ. 771.
- <sup>43</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, 2018, σ. 144 επ.
- <sup>44</sup> Κ. Μαυριάς, Η δυνατότητα αναθεώρησης των παρ. 2-6 του άρθρου 110 του Συντάγματος, ΔκΠ 1988, σ. 224.
- <sup>45</sup> Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 105.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>46</sup> Α. Μανιτάκης, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας, 1994, σ. 305 επ.
- <sup>47</sup> Α. Μάνεσης, Η αναθεώρηση του Συντάγματος, σε: του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 128.
- <sup>48</sup> Για μια συγκριτική θεώρηση της αναθεωρητικής λειτουργίας βλ. Χ. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change*, 2013.
- <sup>49</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, 2018, σ. 117 επ.
- <sup>50</sup> Π. Σούρλας, *Δημοκρατία και αυτονομία*, 2017, σ. 17 επ.
- <sup>51</sup> J. Elster, *Arguments for constitutional choice*, στο: J. Elster/R. Slagstad (Eds.), *Constitutionalism and Democracy*, 1988, σ. 303 επ.
- <sup>52</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 300.
- <sup>53</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται στο Σύνταγμα, 2018, σ. 254 επ.
- <sup>54</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 293 επ. και, αναλυτικότερα, Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, 2015, σ. 49 επ.
- <sup>55</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, 2015, σ. 49.
- <sup>56</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 303.
- <sup>57</sup> Z. Elkins/T. Ginsburg/J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, 2009, σ. 2 επ.
- <sup>58</sup> Χ. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, στον τόμο: Χ. Contiades (επιμ.), *Constitutions in the Global Financial Crisis*, 2013, σ. 49 επ.
- <sup>59</sup> Ο όρος «συνταγματική ανθεκτικότητα» εισάγεται στον επιστημονικό διάλογο με τη μελέτη Χ. Contiades/A. Fotiadou, *On Resilience of Constitutions. What makes Constitutions Resistant to External Shocks?*, *ICL Journal* 1/2015, σ. 3 επ.
- <sup>60</sup> Ξ. Κοντιάδης/A. Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων*, e-book ελεύθερης πρόσβασης, *epoliteia.gr* 2022, σ. 15 επ.
- <sup>61</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 161.
- <sup>62</sup> M. Schmidt, *Θεωρίες της δημοκρατίας*, 2004, σ. 353.
- <sup>63</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σ. 420 επ.

- <sup>64</sup> Βλ. στο προηγούμενο ερώτημα αρ. 9.
- <sup>65</sup> Θ. Διαμαντόπουλος, Προεδρικό σύστημα στην Ελλάδα, 2011, σ. 21 επ.
- <sup>66</sup> Ibidem.
- <sup>67</sup> Τ. Βιδάλης, Ο Πολίτης Πρόεδρος, 2015, σ. 37 επ.
- <sup>68</sup> Ibidem, σ. 59.
- <sup>69</sup> Κατά τη διατύπωση του Ευ. Βενιζέλου, Συνέντευξη στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία 14.6.2009. Βλ. επίσης Α. Θεοδωράκης, Το επόμενο βήμα της πολιτικής, 2011, σ. 103 επ.
- <sup>70</sup> J. Linz, Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?, στον τόμο: J. Linz/A. Valenzuela (Eds.), *The Failure of Presidential Democracy*, 1994, σ. 3 επ.
- <sup>71</sup> Έτσι ο Ν. Αλιβιζάτος, Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση, 2013, σ. 95 επ.
- <sup>72</sup> G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, 2007, σ. 157 επ.
- <sup>73</sup> Ibidem, σ. 159.
- <sup>74</sup> T. Poguntke/P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics*, 2005.
- <sup>75</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Πόση σημασία έχει η έκταση του Συντάγματος;, *ΕφημΔΔ* 4/2014, σ. 419 επ.
- <sup>76</sup> B.-O. Bryde, *Verfassungsentwicklung*, 1982, σ. 17 επ.· D. Grimm, *Verfassungsfunktion und Grundgesetzreform*, στον τόμο: του ίδιου, *Die Zukunft der Verfassung*, 1991, σ. 313 επ.
- <sup>77</sup> W. Hennis, *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, 1968, σ. 20 επ.
- <sup>78</sup> G. Fox/G. Nolte, *Intolerant Democracies*, *Harv. Int'l L. J.* 1995, σ. 1 επ.
- <sup>79</sup> A. Hollerbach, *Ideologie und Verfassung*, στο: W. Maihofer (Hrsg.), *Ideologie und Recht*, 1969, σ. 37 επ.
- <sup>80</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα*, 1997, σ. 133 επ.
- <sup>81</sup> Βλ. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD*, 1999, σ. 11 επ.
- <sup>82</sup> G. Tsebelis/D. Nardi, *A Long Constitution is a (Positively) Bad Constitution: Evidence from OECD Countries*, *British Journal of Political Science* 46(2)/2016, σ. 457 επ.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>83</sup> Ibidem.
- <sup>84</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 203 επ.
- <sup>85</sup> Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα;, 2018, σ. 237 επ.
- <sup>86</sup> R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, 2017.
- <sup>87</sup> Π. Σούρλας, *Δημοκρατία και αυτονομία*, 2017, σ. 13 επ.
- <sup>88</sup> J. Robinson/D. Acemoglu, *Why nations fail*, 2013, σ. 19 επ.
- <sup>89</sup> C. Hay/M. Lister/D. Marsh, *Το κράτος*, 2011, σ. 167 επ., C. Hay, *Political Analysis*, 2002, σ. 14 επ.
- <sup>90</sup> G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 301.
- <sup>91</sup> Συνεδρίασις ΞΑ' της 28ης Μαρτίου 1975, Πρακτικά των Συνεδριάσεων της Ολομέλειας της Βουλής, σ. 44.
- <sup>92</sup> X. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, 2013, σ. 58.
- <sup>93</sup> Ξ. Κοντιάδης/A. Φωτιάδου, *Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων*, *epoliteia.gr*, 2022, σ. 238.
- <sup>94</sup> P. Blokker, *Populism and constitutional change*, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, 2020, σ. 294 επ.
- <sup>95</sup> C. Mudde/R. Kaltwasser, *Λαϊκισμός*, 2017.
- <sup>96</sup> Γ. Καραβοκύρης, *Οι συνταγματικές απορίες του λαϊκισμού*, στον ΤΤ Α. Μανιτάκη, 2019, σ. 301 επ.
- <sup>97</sup> E. Laclau, *On Populist Reason*, 2005, σ. 21 επ. · A. Kaidatzis, *Populist constitutionalism*, στον τόμο: Y. Stavrakakis/G. Katsambekis (Eds.), *Research Handbook on Populism*, 2024, σ. 226 επ.
- <sup>98</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 233 επ.
- <sup>99</sup> R. Dworkin, *Is Democracy Possible Here?*, 2006 (Η Αμερικανική Δημοκρατία σε κίνδυνο, 2010, σ. 227).
- <sup>100</sup> Ibidem, σ. 210.
- <sup>101</sup> Γ. Τασόπουλος, *Η λαϊκή κυριαρχία και η πρόκληση της αμεροληψίας*, 2014, σ. 45.

<sup>102</sup> Βλ. J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy* 1/1990, σ. 51 επ. και την κριτική του G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 1997, σ. 136 προς τον M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, *European Journal of Political Research* 2/1980, σ. 165 επ.

<sup>103</sup> M. Duverger, *Political Parties, 1954*· G. Sartori, *Parties and Party Systems*, 1976, σ. 76 επ.

<sup>104</sup> Για τη σχετική επιχειρηματολογία βλ. V. Bogdanor/D. Butler (Eds.), *Democracy and Elections*, 1983.

<sup>105</sup> A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984, σ. 33 επ.

<sup>106</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 9.

<sup>107</sup> Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, 2015, σ. 21 επ.

<sup>108</sup> U. Beck, *Η επινόηση του Πολιτικού*, 1996, σ. 246 επ.

<sup>109</sup> *Ibidem*, σ. 248, όπου σημειώνεται ότι «τότε παίζει κανείς με ανακατεμένα συστήματα κανόνων για την αλλαγή των ίδιων των συστημάτων κανόνων».

<sup>110</sup> Αιμ. Μεταξόπουλος, *Πολιτική και ηθική*, *Επίκεντρα* 70/1992, σ. 23 επ.

<sup>111</sup> Δ. Τσάτσος, *Ελληνική Πολιτεία*, 1998, σ. 227 επ.

<sup>112</sup> Αιμ. Μεταξόπουλος, *Πολιτική και ηθική*, *Επίκεντρα* 70/1992, σ. 29 επ.

<sup>113</sup> *Ibidem*, σ. 30.

## **ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ**

<sup>114</sup> Για τις εννέα βασικές κατηγορίες κριτηρίων και τους δείκτες εφαρμογής τους στην πράξη βλ. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984. του ιδίου, *Democratic Political Systems. Types, Cases, Courses and Consequences*, *Journal of Theoretical Politics* 1/1989, σ. 33 επ.

<sup>115</sup> Εφαρμόζοντας τα κριτήρια αυτά οι A Lijphart/T. Brunneau/N. Diamantouros/R. Gunther, *A Mediterranean Model of Democracy?*



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

The Southern European Democracies in Comparative Perspective, West European Politics 11/1988, σ. 7 επ., κατέταξαν την Ελλάδα στις συγκρουσιακές δημοκρατίες (με «βαθμό» 0,90, όπου το θετικό πρόσημο αποδεικνύει τη συγκρουσιακή δομή του πολιτικού συστήματος, ενώ το αρνητικό τη συναινετική).

<sup>116</sup> A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984, σ. 49 επ.

<sup>117</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2/2022, σ. 150 επ.

<sup>118</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σ. 402 επ.

<sup>119</sup> ΑΕΔ 4/2008.

<sup>120</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σ. 359 επ.

<sup>121</sup> Α. Λοβέρδος, *Κυβέρνηση. Συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη*, 1991, σ. 155 επ.

<sup>122</sup> Αρ. Μάνεσης, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, 1989, σ. 17 επ.

<sup>123</sup> Η. Νικολακόπουλος/Γ. Παπαδημητρίου, *Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία*, 1985, σ. 13 επ.

<sup>124</sup> Δ. Χαραλάμπης, *Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός*, 1996, σ. 284.

<sup>125</sup> T. Roguntke/P. Webb (Eds.), *The Presidentialization of Politics*, 2005.

<sup>126</sup> Γ. Τασόπουλος, *Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2007, σ. 15 επ.

<sup>127</sup> *Ibidem*.

<sup>128</sup> Γ. Σωτηρέλης, *Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, 2002, σ. 53 επ.

<sup>129</sup> Ν. Χλέπας, *Η τοπική αυτοδιοίκηση μετά την αναθεώρηση*, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης, *Το Νέο Σύνταγμα*, 2001, σ. 427 επ.

<sup>130</sup> Σ. Βλαχόπουλος, *Τα δυσδιάκριτα όρια μεταξύ σεβασμού του Συντάγματος και πολιτικής πρακτικής*, σε: Ι. Καμτσίδου/Α. Μανιτάκης

κ.ά., Η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες, 2010, σ. 95· Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 95 επ.

<sup>131</sup> Ξ. Κοντιάδης, Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας μεταξύ συνταγματικής μηχανικής και συνταγματικής δεοντολογίας, ΔΤΑ 2009, σ. 1022.

<sup>132</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 9.

<sup>133</sup> Α. Μάνεσης, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 593 επ.

<sup>134</sup> Ξ. Κοντιάδης, Άρθρο 32, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 812-813.

<sup>135</sup> Σημειωτέον ότι, μεταξύ άλλων νομοτεχνικών σφαλμάτων που προέκυψαν κατά τις διαδοχικές συνταγματικές αναθεωρήσεις, στο άρθρο 34 του Συντάγματος αναφέρεται ότι κατά την αναπλήρωση του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 38 παρ. 2, το οποίο όμως αναθεωρήθηκε το 1986 καταργώντας τη σχετική προεδρική αρμοδιότητα.

<sup>136</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2025, σ. 411 επ.

<sup>137</sup> Ξ. Κοντιάδης, Άρθρο 30, στον τόμο: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2024, σ. 622 επ.

<sup>138</sup> Α. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989, σ. 135.

<sup>139</sup> Για το ζήτημα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου βλ. πιο κάτω, ερώτημα αρ. 34. Ως προς την προτεινόμενη προεδρική αρμοδιότητα πρβλ. Γ. Σωτηρέλη, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2022, σ. 237 επ. Ως γνωστόν, ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας έχει υιοθετηθεί σε αρκετά κράτη, βλ. Ν. Κανελλοπούλου, Ο πολιτικός έλεγχος της συνταγματικότητας του νόμου, 1989.

<sup>140</sup> Βλ. και πιο κάτω, ερώτημα αρ. 24.

<sup>141</sup> Γ. Τασόπουλος, Ο ηγεμονικός πρωθυπουργισμός και τα όριά του, syntagmawatch.gr, 25.10.2024.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>142</sup> Βλ. αναλυτικότερα πιο κάτω, ερώτημα αρ. 20.
- <sup>143</sup> Βλ. ερώτημα αρ. 33.
- <sup>144</sup> Βλ. ερώτημα αρ. 32.
- <sup>145</sup> Κ. Μπακογιάννης, *Η επιλογή και οι πολιτικά καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας*, 2018, σ. 80 επ.
- <sup>146</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου*, 2025, σ. 199 επ.
- <sup>147</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, 2021, σ. 373.
- <sup>148</sup> Π. Παραράς, *Το Σύνταγμα 1975 – Corpus III*, Άρθρα 81-92, 1999, σ. 175 επ.
- <sup>149</sup> *Ibidem*, σ. 169 επ.
- <sup>150</sup> Ι. Καμτσίδου, *Το κοινοβουλευτικό σύστημα*, 2011, σ. 173 επ.
- <sup>151</sup> Πρακτικά Ολομέλειας Στ' Αναθεωρητικής Βουλής, 1986, σ. 431.
- <sup>152</sup> *Ibidem*, σ. 430.
- <sup>153</sup> Α. Παντελής, *Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986*, 1994, σ. 44.
- <sup>154</sup> Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κυβερνήσεις συνασπισμού και προγραμματικές συμφωνίες*, 2023, σ. 22 επ.
- <sup>155</sup> Βλ. σχετική πρόβλεψη στην πρόταση αναθεώρησης του ΣΥΡΙΖΑ τον Νοέμβριο του 2018.
- <sup>156</sup> Βλ. σχετική πρόβλεψη στην πρόταση αναθεώρησης της Νέας Δημοκρατίας τον Νοέμβριο του 2018.
- <sup>157</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, 2002, σ. 343 επ.
- <sup>158</sup> Κ. Χρυσόγονος, *Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα*, 1996, σ. 23.
- <sup>159</sup> Γ. Βούλγαρης/Η. Νικολακόπουλος, *Ο εκλογικός σεισμός του 2012. Εισαγωγή στον τόμο: των ιδίων (επιμ.)*, 2012: *Ο διπλός εκλογικός σεισμός*, 2014, σ. 11.
- <sup>160</sup> Φ. Βεγλερής, *Η ιδιαίτερη φύση του εκλογικού δικαίου*, 1992, σ. 15 επ.
- <sup>161</sup> Ευ. Βενιζέλος, *Το νέο εκλογικό σύστημα και η λειτουργία του πολιτεύματος, στον τόμο: Εκλογικό σύστημα και πολίτευμα*, 1990, σ. 47 επ.
- <sup>162</sup> Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β', 1993, e-book ελεύθερης πρόσβασης, [eroliteia.gr](http://eroliteia.gr) 2022, σ. 198· Κ. Χρυσόγονος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, 2022, σ. 531.

- <sup>163</sup> Χ. Ανθόπουλος, Άρθρο 54, σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 1011· Θ. Ξηρός, Άρθρο 54, σε: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, ηλεκτρ. έκδ., Syntagmawatch.gr 2023, σ. 53 επ.
- <sup>164</sup> Αγόρευση Δ. Τσάτσου, Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος, Ε' Αναθ. Βουλή, 1975, σ. 103.
- <sup>165</sup> ΣτΕ Ολ. 460/2013.
- <sup>166</sup> Γ. Τασόπουλος, Η απόφαση ΑΠ 8/2023 και η πάγια ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. απέναντι στον νεοναζισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2023, σ. 411 επ.
- <sup>167</sup> Σ. Βλαχόπουλος, Πολιτικά κόμματα και εκλογές. Απαγορεύσεις και δημοκρατία, Syntagmawatch.gr 14.9.2023· Γ. Τασόπουλος, Αποκλεισμός κόμματος, Syntagmawatch.gr 3.2.2023.
- <sup>168</sup> Ξ. Κοντιάδης, Αποκλεισμός της συμμετοχής κομμάτων στις εκλογές, ΔτΑ 2023, σ. 339 επ.
- <sup>169</sup> ΣτΕ Ολ. 2787/2015.
- <sup>170</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Το αντισυνταγματικό δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου ως επιστέγασμα της κρίσης, ΕφημΔΔ 5/2015, σ. 552-558.
- <sup>171</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Συνταγματικότητα και πολιτική ορθότητα του δημοψηφίσματος, www.huffingtonpost.gr, 29.6.2015.
- <sup>172</sup> S. Tierney, Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation, 2014, σ. 226 επ.
- <sup>173</sup> Βλ. www.bbc.com/news/uk-politics-34114303, 1.9.2015.
- <sup>174</sup> Χ. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), Participatory Constitutional Change, 2017.
- <sup>175</sup> Επ. Σπηλιωτόπουλος, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος, ΤΤ Φ. Βεγλερή, 1988, σ. 336.
- <sup>176</sup> Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική δημοκρατία, 2009, σ. 19 επ.
- <sup>177</sup> Α. Μακρυδημήτρης, Σημεία για τη συνταγματική αναθεώρηση, Τ.Τ. για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, 2015, σ. 182.
- <sup>178</sup> Ibidem. Επίσης, Μ. Παπαϊωάννου, Δυο σώματα, Βουλή και Γε-

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

ρουσία, Ελευθεροτυπία 13.2.2013.

<sup>179</sup> Α. Μακρυδημήτρης, Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, 2011, σ. 171.

<sup>180</sup> Θ. Διαμαντόπουλος, Θεσμοί, 2016, σ. 74 επ.

<sup>181</sup> Ibidem.

<sup>182</sup> Ν. Αλιβιζάτος, Ποια δημοκρατία για την Ελλάδα μετά την κρίση;, 2013, σ. 121.

<sup>183</sup> G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, 2007, σ. 280 επ.

<sup>184</sup> Γ. Τσεμπελής, Παίκτες αρνησικυρίας, 2008, σ. 79 επ.

<sup>185</sup> G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, 2007, σ. 282.

<sup>186</sup> O. Kirchheimer, The Waning of Opposition in Parliamentary Regimes, Social Research 2/1957, σ. 127 επ.

<sup>187</sup> Γ. Μακροπούλου, Η κοινοβουλευτική μειοψηφία, 2024, σ. 611.

<sup>188</sup> Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2023, σ. 501 επ.

<sup>189</sup> Α. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989, σ. 127.

<sup>190</sup> Συμβούλιο της Ευρώπης (Επιτροπή Βενετίας), Η σχέση μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης σε μια δημοκρατία, Ίδρυμα της Βουλής, 2022, σ. 30.

<sup>191</sup> Ibidem, σ. 43.

<sup>192</sup> Ibidem, σ. 65 επ.

<sup>193</sup> Γ. Μακροπούλου, Η κοινοβουλευτική μειοψηφία, 2024, σ. 609.

<sup>194</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2025, σ. 346 επ.

<sup>195</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα και Βουλή, 2012, σ. 10 επ.

<sup>196</sup> Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', 1994, e-book ελεύθερης πρόσβασης, eroliteia.gr 2022, σ. 423· Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 581.

<sup>197</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα και Βουλή, 2012, σ. 178 επ.

<sup>198</sup> Γ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2022, σ. 269 επ.

- <sup>199</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 29 επ.
- <sup>200</sup> Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002, σ. 311.
- <sup>201</sup> Ν. Παπασπύρου, Νομοθετική διαδικασία και αναθεώρηση του Συντάγματος: ούτε κωλυσισεργία, ούτε διεκπεραίωση, Syntagmawatch.gr 6.11.2024.
- <sup>202</sup> Ibidem.
- <sup>203</sup> Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2025, σ. 348 επ.
- <sup>204</sup> ΑΕΔ 31/1994, 47/2000, 16/2010.
- <sup>205</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 19.
- <sup>206</sup> Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, 2016, σ. 122.
- <sup>207</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 21.
- <sup>208</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 179 επ.
- <sup>209</sup> Βλ. τις αντιτιθέμενες γνωμοδοτήσεις αφενός των Γ. Κασιμάτη και Κ. Μαυριά και, αφετέρου, των Φ. Βεγληρή, Δ. Κόρσου, Α. Μάνεση, Γ. Παπαδημητρίου, Δ. Τσάτσου: Γνωμοδοτήσεις για την έννοια του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος, ΤοΣ 1988, σ. 35 επ.
- <sup>210</sup> Κατά τη διατύπωση των Α. Μάνεση/Α. Μανιτάκη, Ο θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας, 1993, σ. 198.
- <sup>211</sup> Βλ. Β. Γεωργοπούλου, Κοινοβουλευτική αντιπολίτευση, 2019, σ. 57 επ.
- <sup>212</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 181.
- <sup>213</sup> Γ. Γεραπετρίτης, Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 31 επ.
- <sup>214</sup> Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2/2022, σ. 155 επ.
- <sup>215</sup> Γ. Σωτηρέλης/Θ. Ξηρός, Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 (2014-2019), 2020, σ. 27.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>216</sup> Β. Χρήστου, Εξεταστικές επιτροπές: η αναθεώρηση που έμεινε μετέωρη, *nomarchia.gr*, 18.4.2024.
- <sup>217</sup> Ι. Βαρβιτσιώτης, Συνταγματικοί προβληματισμοί, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, 2006, σ. 965 επ.
- <sup>218</sup> Κ. Χρυσόγονος, Σχεδιάσμα εκδημοκρατισμού, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς, Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης, 2012, σ. 79 επ.
- <sup>219</sup> *Ibidem*.
- <sup>220</sup> Ι. Βαρβιτσιώτης, Η Ελλάδα μπροστά στο 2000, 1998, σ. 293.
- <sup>221</sup> Γ. Μαρίνος/Θ. Διαμαντόπουλος/Λ. Εφραίμογλου/Π. Καζάκος/Π. Τήνιος, Συνταγματική αναθεώρηση, 2007, σ. 85 επ.
- <sup>222</sup> ΕΔΔΑ 22.6.2000, Coeme κλπ κατά Βελγίου, ΕΕΕυρΔ 2001, σ. 690. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 679.
- <sup>223</sup> Ευ. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σ. 536. Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 678.
- <sup>224</sup> Σ. Βλακόπουλος, Η ποινική ευθύνη των υπουργών, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπακρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 113 επ.
- <sup>225</sup> Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2023, σ. 460 επ.
- <sup>226</sup> Κ. Παπανικολάου, Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών, 2018, σ. 69 επ.
- <sup>227</sup> Β. Τζέμος, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγούρου του Πολίτη, *ΕφημΔΔ* 2014, σ. 121 επ. (129).
- <sup>228</sup> Ε. Κυριακάκης, Το ορισμένο της θητείας των μελών ανεξάρτητων αρχών και το πεπερασμένο της αυτοδίκαιης παράτασής της, *ΕφημΔΔ* 2013, σ. 516 επ.
- <sup>229</sup> Ευ. Βενιζέλος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, *ΔτΑ* 2003, σ. 361 επ. (367).
- <sup>230</sup> Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2023, σ. 463 επ.
- <sup>231</sup> Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματική πολιτική στο χώρο της δικαιο-

σύνης, στον τόμο: Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, Συμβολές II, 1998, σ. 13 επ.

<sup>232</sup> Β. Σκουρής, Ζητήματα έννομης προστασίας στην αναθεώρηση του Συντάγματος, 2000, σ. 77.

<sup>233</sup> Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', 1992, [epoliteia.gr](http://epoliteia.gr), σ. 568.

<sup>234</sup> ΣτΕ 2/2010, ΘΠΔΔ 3/2010, σ. 283.

<sup>235</sup> Σ. Μαθίας, Ακηδεμόνευτη δικαιοσύνη, ΕλλΔνη 1998, σ. 743.

<sup>236</sup> Ν. 3841/2010.

<sup>237</sup> Γ. Τασόπουλος, Το νέο σύστημα επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης: Θεσμική βελτίωση με απροσδόκητη συνέπεια νέων ρηγμάτων,, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Φ. Σπυρόπουλου (επιμ.), Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου, 2011, σ. 313 επ. (327).

<sup>238</sup> Χ. Ράμμος, Η ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης του τρόπου επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων, [nomarchia.gr](http://nomarchia.gr), 8.11.2024.

<sup>239</sup> Χ. Κουρουνδής, Το Σύνταγμα και η Αριστερά, 2018, σ. 115 επ.

<sup>240</sup> Ι. Βαρβιτσιώτης, Η Ελλάδα μπροστά στο 2000, 1998, σ. 230 επ.

<sup>241</sup> Ibidem, σ. 234. Πρβλ. Γ. Θεοδόσης, Συνταγματικό Δικαστήριο στην Ελλάδα,, στον τόμο: Γ. Θεοδόσης κ.ά., Η δικαιοσύνη και το Σύνταγμα, 1993, σ. 17 επ.

<sup>242</sup> Πρακτικά διοικητικής Ολομέλειας ΣτΕ 6/2000 και 4/2001. Βλ. επίσης τις μελέτες των Κ. Μενουδάκου και Α. Ράντου στον τόμο: Α. Μανιτάκης/Α. Φωτιάδου, Το Συνταγματικό Δικαστήριο, 2008, σ. 1 επ., 13 επ.· και Β. Ανδρουλάκης, Χρειαζόμαστε πραγματικά ένα Συνταγματικό Δικαστήριο,, ΤοΣ 1/2016, σ. 95 επ.

<sup>243</sup> Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002, σ. 362 επ.

<sup>244</sup> Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος, 26.6.2006.

<sup>245</sup> Μ. Πικραμένος, Σκέψεις για τη συνταγματική αναθεώρηση και για το ζήτημα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου, ΤοΣ 1/2016, σ. 79 επ.



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

<sup>246</sup> Γ. Τασόπουλος, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, 2007, σ. 196.

<sup>247</sup> *Ibidem*.

<sup>248</sup> Δ. Τσάτσος, Η αναθεώρηση του Συντάγματος, 2006, σ. 44.

<sup>249</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 33.

<sup>250</sup> Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, 2016, σ. 175 επ.

<sup>251</sup> Α. Τάκης/Χ. Χατζή, Σκέψεις σχετικά με την πρόταση δημιουργίας Συνταγματικού Δικαστηρίου, στον τόμο: Γ. Θεοδόσης κ.ά., Η δικαιοσύνη και το Σύνταγμα, 1993, σ. 54 επ.

<sup>252</sup> Για τη σύνθεση του Συνταγματικού Δικαστηρίου βλ. και τις σκέψεις σε Ευ. Βενιζέλος/Κ. Χρυσόγονος, Το πρόβλημα της συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα, 2006, σ. 37 επ., 121 επ.

<sup>253</sup> Σ. Βλαχόπουλος, Πατί είναι απαραίτητη η ίδρυση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα, ΤοΣ 1/2016, σ. 83 επ., που αναφέρεται σε «νεκρές ζώνες» του Συντάγματος.

<sup>254</sup> *Ibidem*, σ. 89.

<sup>255</sup> Κ. Παννακόπουλος, Η πρόταση ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου υπό το πρίσμα της εξέλιξης των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπακρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 163 επ.

<sup>256</sup> Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων, *epoliteia.gr*, 2022.

<sup>257</sup> Ευ. Βενιζέλος, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και ερμηνεία του Συντάγματος, 2022, σ. 272 επ.

<sup>258</sup> Εκτός από την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, την κατάργηση του Μισθοδικείου και την αλλαγή της διαδικασίας επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων, στο πεδίο της δικαστικής εξουσίας πρέπει επίσης, μεταξύ άλλων, να αναθεωρηθούν οι ρυθμίσεις που αφορούν το όριο ηλικίας για την υποχρεωτική αφυπη-

ρέτηση των δικαστών ώστε να αυξηθεί στο 70ό έτος (άρθ. 88) και τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι οποίες απαιτείται να ενισχυθούν (άρθ. 98).

<sup>259</sup> Ενδεικτικά Φ. Σπυρόπουλος, Σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπακρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 195 επ.

<sup>260</sup> Γ. Σωτηρέλης, Κοσμικό κράτος, θρησκευτική ελευθερία και εκπαίδευση στην προκρούστεια κλίνη της «επικρατούσας θρησκείας», e-book ελεύθερης πρόσβασης [epoliteia.gr](http://epoliteia.gr), 2023, σ. 415 επ.

<sup>261</sup> ΣτΕ Ολ. 660/2018, με οριακή πάντως πλειοψηφία μιας ψήφου.

<sup>262</sup> Ι. Σαρμάς, Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας, 2019, σ. 25.

<sup>263</sup> Βλ. πιο πάνω, ερώτημα αρ. 6 και Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, 2018, σ. 33 επ.

<sup>264</sup> Ι. Σαρμάς, Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας, 2019, σ. 122.

<sup>265</sup> *Ibidem*, σ. 108-116.

<sup>266</sup> Ομάδας Επιστημόνων, Προτάσεις για ένα δημοκρατικό Σύνταγμα, 1975, σ. 53 επ.

<sup>267</sup> Βλ. Μ. Σταθόπουλος, Οι σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας και η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, 2006, σ. 575 επ.

<sup>268</sup> Αχ. Αιμιλιανίδης, Προοίμιο, στον τόμο: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, 2024, σ. 2 επ.

<sup>269</sup> Όπως μεταξύ πολλών άλλων και οι ΣτΕ 1958/2000, 678/2005, 547/2008, 2491/2018, 1072/2021.

<sup>270</sup> Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματική αναθεώρηση και τι πρέπει να αλλάξει, Το Βήμα 26.4.2023.

<sup>271</sup> Πιο αναγκαία πάντως παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη από την απάλειψη της αναφοράς στη φωνογραφία είναι στη διάταξη αυτή η ρητή πρόβλεψη ότι το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης είναι αρμόδιο για την αδειοδότηση των ραδιοτηλεοπτικών παρόχων, καθώς και η αυστηρότερη εγγύηση της πολυφωνίας στα ΜΜΕ.

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- <sup>272</sup> Για τη ρήτρα κατά της κλιματικής κρίσης βλ. πιο κάτω, ερώτημα αρ. 40.
- <sup>273</sup> Ενδεικτικό παράδειγμα οι ανενεργές διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, που επίσης πρέπει να αναθεωρηθούν.
- <sup>274</sup> Κ. Χρυσόγονος, Μια βεβαιωτική αναθεώρηση, 2000, σ. 22.
- <sup>275</sup> Β. Βουτσάκης, Η αρχή του κράτους δικαίου και οι νέες διατάξεις περί ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων, ΝοΒ 2002, σ. 15.
- <sup>276</sup> R. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1986, σ. 341.
- <sup>277</sup> Φ. Βασιλόγιαννης, Συνταγματολογικές χρήσεις του επιχειρήματος της βεβαιότητας και της ασφάλειας δικαίου (διδ. διατρ.), 1996, σ. 247.
- <sup>278</sup> Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, σ. 179 επ.
- <sup>279</sup> Ευ. Βενιζέλος, Παρέμβαση, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 183.
- <sup>280</sup> Τ. Βιδάλης, Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα: ένας απολογισμός, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 76 επ.
- <sup>281</sup> Τ. Βιδάλης, Η αναθεώρηση του Συντάγματος ως αίτημα της ασφάλειας του δικαίου: η κατοχύρωση «νέων» δικαιωμάτων, στον τόμο: Γ. Σωτηρέλης/Α. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999, σ. 403 επ. (420).
- <sup>282</sup> Κ. Χρυσόγονος, Μια βεβαιωτική αναθεώρηση, 2000, σ. 20 επ.
- <sup>283</sup> Τ. Βιδάλης, Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα: ένας απολογισμός, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 76.
- <sup>284</sup> Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002, σ. 181 επ.
- <sup>285</sup> Γ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2022, σ. 276 επ.
- <sup>286</sup> Τ. Βιδάλης, Η επίδραση της τεχνολογίας στη δημοκρατία, ΔτΑ 2024, σ. 159 επ.
- <sup>287</sup> Σ. Βλαχόπουλος, Το «εγωιστικό γονίδιο» του δικαίου, 2023, σ. 89.

- <sup>288</sup> E. Celeste, Digital constitutionalism, *International Review of Law, Computers and Technology* 2019, σ. 79 επ.
- <sup>289</sup> Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Τεχνητή νοημοσύνη: Ο δρόμος προς έναν ψηφιακό συνταγματισμό, 2023, σ. 342· Δ. Κουκιάδης, Η εξέλιξη της έννοιας του συνταγματισμού στην ψηφιακή μετάβαση, *ΕφημΔΔ* 2024, σ. 75 επ.
- <sup>290</sup> Λ. Μήτρου (επιμ.), Μπορεί ο αλγόριθμος... να είναι ηθικός, να είναι δίκαιος, να είναι διαφανής, να δικάζει και να διοικεί;, 2023.
- <sup>291</sup> Σ. Βλαχόπουλος, «Δικαιοκρατικές πολυτέλειες»: Παρακολουθήσεις και αλγόριθμοι, *Το Βήμα* 1.3.2023.
- <sup>292</sup> Λ. Μήτρου, Χρειαζόμαστε ένα ψηφιακό Σύνταγμα;, *Το Βήμα* 25.10.2024.
- <sup>293</sup> Ξ. Κοντιάδης, Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, 2023, σ. 55.
- <sup>294</sup> Ibidem.
- <sup>295</sup> Ξ. Κοντιάδης, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα, 1997, σ. 222 επ.
- <sup>296</sup> Ibidem.
- <sup>297</sup> Ξ. Κοντιάδης, Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, 2023, σ. 91 επ.
- <sup>298</sup> Σχετικά με την αναθεώρηση του άρθρου 22 παρ. 5, ανοικτή παραμένει επίσης η διάσταση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς το κατά πόσον καλύπτονται υπό τον όρο «εργαζόμενοι» και οι δημόσιοι υπάλληλοι. Το πρόβλημα θα μπορούσε να επιλυθεί με μία ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 22, που θα προέβλεπε ρητά ότι και οι δημόσιοι υπάλληλοι υπάγονται στο προστατευτικό πεδίο της διάταξης.
- <sup>299</sup> Ενδεικτικά, Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, 2016.
- <sup>300</sup> Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα χρεογράφων, *constitutionalism.gr*

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 123 επ.

<sup>301</sup> Π. Παυλόπουλος, Τα ανυπέρβλητα προβλήματα συνταγματικής κατοχύρωσης του δημοσιονομικού κανόνα, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς (επιμ.), Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης, 2012, σ. 71 επ.

<sup>302</sup> Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 137 επ.

<sup>303</sup> Π. Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία, 2007, σ. 97 επ.

<sup>304</sup> Α. Βλαχογιάννης, Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2018, σ. 23 επ.

<sup>305</sup> *Ibidem*, σ. 127 επ., 133 επ.

<sup>306</sup> Ε. Κουλουμπίνη, Άρθρο 79, στον τόμο: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, 2017, σ. 1252 επ.

<sup>307</sup> *Ibidem*, σ. 1253.

<sup>308</sup> Βλ. Επιτροπή Μελέτης Επιπτώσεων Κλιματικής Αλλαγής της Τράπεζας της Ελλάδας, καθώς και τη μελέτη του ΙΟΒΕ «Προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή» (Φεβρουάριος 2023).

<sup>309</sup> Π. Κόκκαλης/Ξ. Κοντιάδης, Ο κόσμος καίγεται, 2024, σ. 42 επ.

<sup>310</sup> Ε. Δούση, Κλιματική αλλαγή, 2017, σ. 71.

<sup>311</sup> Κ. Γώγος, Το οικολογικό κράτος, σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), Γενικές αρχές δημοσίου δικαίου, 2014, σ. 245· Π. Παυλόπουλος, Από την κλιματική αλλαγή στην κλιματική κρίση, ΔτΑ 2024, σ. 585 επ.

<sup>312</sup> Ολ. ΣτΕ 3478/2000.

<sup>313</sup> Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2023, σ. 827.

<sup>314</sup> Ν. Σημαντήρας, Το συνταγματικό δίκαιο ενώπιον των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής, στον ΤΤ για τον Π. Παυλόπουλο, 2024, σ. 717 επ.

- <sup>315</sup> Α. Ηλιάδου, Η κλιματική κρίση ενώπιον του ΕΔΔΑ, ΤΤ για τον Π. Παυλόπουλο, 2024, σ. 383 επ.· Γ. Καραβοκύρης, Οι συνταγματικοί σκοποί, e-book ελεύθερης πρόσβασης, [eroliteia.gr](http://eroliteia.gr), 2024, σ. 320 επ.
- <sup>316</sup> Την κατοχύρωση σχετικής διάταξης εισηγήθηκε η Δημοκρατική Συμπαράταξη το 2018 στην πρότασή της για τη συνταγματική αναθεώρηση.
- <sup>317</sup> Π. Πικραμένος, Η κλιματική δίκη: Μια καθοριστική εξέλιξη για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, στον τόμο: Το βιώσιμο κράτος, ΤΤ για την Κ. Σακελλαροπούλου, 2022, σ. 407.
- <sup>318</sup> Σ. Βλαχόπουλος, Το «εγωιστικό γονίδιο» του δικαίου, 2023, σ. 40.
- <sup>319</sup> U. Beck, Η κοινωνία της διακινδύνευσης, 2016, σ. 222 επ., Α. Γκίντενς, Ο κόσμος των ραγδαίων αλλαγών, 2001, σ. 33 επ.
- <sup>320</sup> A. Giddens, Οι συνέπειες της νεωτερικότητας, 2014, σ. 33 επ.· Ν. Μουζέλης, Για έναν εναλλακτικό τρίτο δρόμο, 2001, σ. 17 επ.
- <sup>321</sup> J.S. Mill, Considerations on Representative Government, 1861, σ. 9.
- <sup>322</sup> Η. Xanthaki, Thornton's Legislative Drafting, 2013, σ. 145 επ.
- <sup>323</sup> Χ. Contiades/A. Fotiadou, The People as Amenders of the Constitution, στον τόμο: Χ. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), Participatory Constitutional Change, 2017, σ. 9 επ.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΣΗΜΕΙΩΣΗ

Πολλές σκέψεις και προτάσεις που περιλαμβάνονται στο βιβλίο τις έχω επεξεργαστεί εκτενώς κατά την τελευταία εικοσιπενταετία σε επιστημονικές δημοσιεύσεις μου, οι οποίες αφορούν τη θεωρία και την πράξη της συνταγματικής αναθεώρησης. Τις δημοσιεύσεις αυτές, μονογραφίες, άρθρα σε επιστημονικά περιοδικά και συλλογικούς τόμους, παραθέτω εδώ για τον αναγνώστη που ενδιαφέρεται να εμβαθύνει στα επίμαχα ζητήματα. Διακρίνονται σε τρεις βασικές κατηγορίες: όσες αναφέρονται στη θεωρία της αναθεωρητικής λειτουργίας, εκείνες που διερευνούν πρακτικά προβλήματα και προτάσεις αναθεώρησης του Συντάγματος και όσες καλύπτουν οριζόντια την ύλη του συνταγματικού δικαίου και της συνταγματικής ιστορίας.

### **I. Θεωρία της αναθεωρητικής λειτουργίας**

Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η συνταγματική ανθεκτικότητα στη δοκιμασία των κρίσεων. Κρίση ασφάλειας, οικονομική κρίση, πανδημία και Σύνταγμα, e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr, 2022

X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, Routledge 2020

X. Contiades/A. Fotiadou, *Comparative Constitutional Change: A New*

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

Academic Field, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Handbook of Comparative Constitutional Change*, Routledge 2020, σ. 1-21

R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *The Law and Legitimacy of Imposed Constitutions*, Routledge 2019

X. Contiades/A. Fotiadou, *Constitutional Resilience and Unamendability. Amendment Powers as Mechanisms of Constitutional Resilience*, *European Journal of Law Reform* τχ. 21(3)/2019, σ. 243-258

Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα,, Παπαζήση 2018

Ξ. Κοντιάδης, Αρχές συνταγματικού σχεδιασμού. Σκέψεις με αφορμή τον διάλογο για την αναθεώρηση, *ΕφημερΔΔ* τχ. 3/2017, σ. 266-279

R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Hart Publishing 2017

X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Participatory Constitutional Change. The People as Amenders of the Constitution*, Routledge 2017

X. Contiades/A. Fotiadou, *The Emergence of Comparative Constitutional Amendment as a New Discipline. Towards a Paradigm Shift*, στον τόμο: R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Hart Publishing 2017, σ. 369-388

X. Contiades/A. Fotiadou, *Amendment-Metrics: The Good, the Bad and the Frequently Amended Constitution*, στον τόμο: R. Albert/X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *The Foundations and Traditions of Constitutional Amendment*, Hart Publishing 2017, σ. 219-240

X. Contiades/A. Fotiadou, *The People as Amenders of the Constitution*, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Participatory Constitutional Change*, Routledge 2017, σ. 9-27

X. Contiades/A. Fotiadou, *Participatory Constitutional Change* στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Participatory Constitutional*



## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

Change. The People as Amenders of the Constitution, Routledge 2017, σ. 1-6

Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης, Σάκκουλα 2016

X. Contiades/A. Fotiadou, The Determinants of Constitutional Amendability: Amendment Models or Amendment Culture?, European Constitutional Law Review τχ. 12(1)/2016, σ. 192-211

Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος. Πώς αντέδρασαν τα Συντάγματα στην κρίση;, ΕφημΔΔ τχ. 4/2015, σ. 394-416

X. Contiades/A. Fotiadou, On Resilience of Constitutions. What Makes Constitutions Resistant to External Shocks?, Vienna Journal on International Constitutional Law τχ. 1/2015, σ. 3-26

Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Πόση σημασία έχει η έκταση του Συντάγματος; Μια συζήτηση με τον Γιώργο Τσεμπελή, ΕφημΔΔ τχ. 4/2014, σ. 419-431

X. Contiades/A. Fotiadou, Of amending formulas and constitution-making. Questions emerging from the Arab Spring, Oslo World Congress of the IACL, June 2014

X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, Routledge 2013

X. Contiades, The Global Financial Crisis and the Constitution, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis, Ashgate 2013, σ. 1-5

X. Contiades, Constitutional change engineering, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA, Routledge 2013, σ. 1-5

X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate 2013

X. Contiades/A. Fotiadou, *Models of constitutional change*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, Routledge 2013, σ. 417-468

X. Contiades/A. Fotiadou, *How Constitutions Reacted to the Financial Crisis*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate 2013, σ. 9-59

X. Contiades/J. Widner, *Constitution-writing processes*, στον τόμο: M. Tushnet/Th. Fleiner/Ch. Saunders (Eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge 2013, σ. 57-69

Ξ. Κοντιάδης, *Οικονομική κρίση, κυριαρχία και συνταγματική μεταβολή. Συγκριτικές παρατηρήσεις και υποθέσεις εργασίας*, *ΕφημΔΔ τχ. 2/2012*, σ. 224-235

Ξ. Κοντιάδης, *Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική. Παρατηρήσεις για την πολιτική και τη συνταγματική μηχανική της αναθεωρητικής διαδικασίας*, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Χ. Ανθόπουλου (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήση 2008, σ. 67-95

X. Contiades, *Verso il Costituzionalismo del Rischio* (Πρόλογος M. Carducci), Pensa Editore 2005

Ξ. Κοντιάδης, *Συνταγματική αναθεώρηση και κοινωνία πολιτών*, *Κοινωνία Πολιτών τχ. 6/2001*, σ. 77-80

Ξ. Κοντιάδης, *Η αρχή της συναίνεσης ως θεμέλιο της αναθεωρητικής λειτουργίας*, στον τόμο: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), *Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών*, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000, σ. 35-44

Ξ. Κοντιάδης, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος*, I. Μεθοδολογικά

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

θεμέλια. Συμβολή στη συνταγματική θεωρία της πλουραλιστικής δημοκρατίας, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000

Ξ. Κοντιάδης, Δεσμεύσεις και αυτοπεριορισμός της δεύτερης αναθεωρητικής Βουλής, ΤοΣ τχ. 6/1999, σ. 1055-1070

### **II. Η συνταγματική αναθεώρηση στην πράξη**

Ξ. Κοντιάδης, Αποκλεισμός της συμμετοχής κομμάτων στις εκλογές. Συνταγματικά και πολιτικά διλήμματα, ΔΤΑ 2023, σ. 339-344

Ξ. Κοντιάδης, Η ανεξαρτησία των δικαστικών λειτουργιών της στρατιωτικής δικαιοσύνης μετά την αναθεώρηση του 2019, syntagmawatch.gr, 28.2.2022.

Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, syntagmawatch.gr, 23.4.2021

Ξ. Κοντιάδης, Πανδημία, βιοπολιτική και δικαιώματα. Ο κόσμος μετά τον Covid-19, Καστανιώτη 2020

X. Contiades/A. Fotiadou, The Resilient Constitution: Lessons from the Financial Crisis, στον τόμο: A. Herwig/M. Simoncini (Eds.), Law and the Management of Disasters. The Challenge of Resilience, Routledge 2017, σ. 189-207

Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα. Γιατί απέτυχαν οι πολιτικοί θεσμοί;, Παπαζήση 2015

Ξ. Κοντιάδης, Κρίση του πολιτικού συστήματος και διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης, στον τόμο: Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση στο Σταυροδρόμι Κρίσιμων Εξελίξεων: Πολιτικές, Στρατηγικές Επιλογές και Προοπτικές, Νομική Βιβλιοθήκη 2015, σ. 199-217

Ξ. Κοντιάδης, Ελαττωματική συνταγματική μηχανική και προτάσεις ανασχεδιασμού του ελληνικού Συντάγματος, στον τόμο: Οικονομικές διαστάσεις της συνταγματικής αναθεώρησης σε συνθήκες κρίσης, Βουλή των Ελλήνων 2015, σ. 135-143

X. Contiades/I. Tassopoulos, *The Impact of the Financial Crisis on the Greek Constitution*, στον τόμο: X. Contiades (Ed.), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Ashgate 2013, σ. 195-218

Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς (επιμ.), *Δημοκρατία, Σύνταγμα και Ευρώπη στην εποχή της κρίσης*, Σαββάλας 2012

X. Contiades/A. Fotiadou, *Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation*, *International Journal of Constitutional Law* τχ. 10(3)/2012, σ. 660-686

Ξ. Κοντιάδης, *Η αναθεωρητική λειτουργία σήμερα και η αναθεώρηση της διαδικασίας αναθεώρησης*, *ΕφαρμΔΔ* τχ. 1/2011, σ. 1-7

Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το Μέλλον του Ελληνικού Κοινοβουλίου. Συνταγματικές και Πολιτικές Διαστάσεις*, Ι. Σιδέρη 2011

Ξ. Κοντιάδης, *Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας μεταξύ συνταγματικής μηχανικής και συνταγματικής δεοντολογίας*, *ΔΤΑ* 2009, σ. 1087-1118

Ξ. Κοντιάδης, *Πεδία έντασης του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Δικαιοπολιτική προσέγγιση ενόψει της εν εξελίξει συνταγματικής αναθεώρησης*, στον *Τιμητικό Τόμο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους – 125 χρόνια*, *Αντ. Ν. Σάκκουλα* 2008, σ. 451-467

Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), *Κρίση του ελληνικού πολιτικού συστήματος*, Παπαζήση 2008

Ξ. Κοντιάδης/ Χ. Ανθόπουλος, *Εκδημοκρατισμός των κομμάτων και προκριματικές εκλογές*, *ΤοΣ* τχ. 2/2008, σ. 303-330

Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τ. Α' και Β'*, *Αντ. Ν. Σάκκουλα* 2006

Ξ. Κοντιάδης, *Αποτίμηση της αναθεώρησης του 2001 και προτάσεις*

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

για τη νέα αναθεωρητική πρωτοβουλία. Μια συνταγματική στρατηγική για τη σύγχρονη ελληνική πολιτεία, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2006, σ. 11-101

Ξ. Κοντιάδης, Ζητήματα αναθεώρησης του άρθρου 16 του Συντάγματος, ΕφημΔΔ τχ. 4/2006, σ. 416-422

D. Tsatsos/Ev. Venizelos/X. Contiades (Eds.), Political Parties in the 21st Century, Επιμέλεια: Ant. Sakkoulas – Berliner Wissenschaftsverlag - Bruylant 2004

Δ. Τσάτσος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων, Παπαζήση 2003

Ξ. Κοντιάδης, Η σχέση πολιτικών κομμάτων και ανεξάρτητων αρχών μεταξύ έντασης και συμπληρωματικότητας: Εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης ή αποπολιτικοποίηση της δημοκρατίας, στον τόμο: Δ. Τσάτσου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το Μέλλον των Πολιτικών Κομμάτων, Παπαζήση 2003, σ. 121-149

Ξ. Κοντιάδης, Οι αθέατες επιπτώσεις της συνταγματικής αναθεώρησης στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος, στον τόμο: Χ. Βερναρδάκη (επιμ.), Η κοινή γνώμη στην Ελλάδα, Α. Λιβάνη 2002, σ. 67-98

Ξ. Κοντιάδης, Ασυμβίβαστο δραστηριότητας στο πεδίο των μέσων μαζικής ενημέρωσης και των δημοσίων συμβάσεων. Σκέψεις με αφορμή τις Ε.Α. ΣτΕ 183-186/2001, ΔτΑ τχ. 14/2002, σελ. 497-506

Ξ. Κοντιάδης, Οι συνταγματικές δεσμεύσεις της ασφαλιστικής μεταρρύθμισης σύμφωνα με το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος, ΕΔΚΑ τχ. 3/2002, σελ. 161-179

Ξ. Κοντιάδης, Η οριοθέτηση της σχέσης πολιτικής εξουσίας και μέσων μαζικής ενημέρωσης. Πλουραλισμός και διαφάνεια στο επικοινωνιακό σύστημα κατά τα άρθρα 14 και 15 του νέου Συντάγματος

τος, στον τόμο: Δ. Τσάτσου/Ευ. Βενιζέλου/Ξ. Κοντιάδη (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 265-321

Ξ. Κοντιάδης, Η αρχή του κοινωνικού κράτους στην πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος. Διλήμματα του αναθεωρητικού νομοθέτη, ΕΔΚΑ τχ. 1/2001, σ. 1-14

Ξ. Κοντιάδης, Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία του περιβάλλοντος. Κριτική αποτίμηση του εγχειρήματος οριοθέτησης του δικαστικού ακτιβισμού μέσω του άρθρου 24 Συντ., ΔτΑ τχ. 10/2001, σ. 427-456

Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001

Ξ. Κοντιάδης, Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού ως ιδιότυπη πρόταση δυσπιστίας ή ως μέσο πρόληψης κρίσεων; Σκέψεις για την αναθεώρηση του άρθρου 38 παρ. 2 Συντ., στον τόμο: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000, σ. 189-207

Ξ. Κοντιάδης, Η αντικατάσταση του Πρωθυπουργού. Η ερμηνευτική δοκιμασία του άρθρου 38 παρ. 2 του Συντάγματος 1975/1986 ως έναυσμα για την αναθεώρησή του, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2000

Ξ. Κοντιάδης, Κράτος πρόνοιας και κοινωνικά δικαιώματα. Συμβολή στην ερμηνεία των μορφών συνταγματοποίησης της κοινωνικής προστασίας (Πρόλογος Δημήτρη Θ. Τσάτσου), Αντ. Ν. Σάκκουλα 1997

Ξ. Κοντιάδης, Η θεσμική λειτουργία των κοινοβουλευτικών ομάδων. Μια πολιτειολογική θεώρηση, Αντ. Ν. Σάκκουλα 1996

### **III. Γενικά έργα και συνταγματική ιστορία**

Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη 2025

## ΤΙ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΑΛΛΑΞΕΙ ΣΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ;

- Ξ. Κοντιάδης, Τα συνταγματικά γεγονότα της πρώτης Μεταπολίτευσης, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, τχ. 12/2024, σ. 484-488
- Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο, Νομική Βιβλιοθήκη 2024
- Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο, ηλεκτρονική έκδοση, syntagmawatch.gr, 2023
- Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Παπαζήση 2023
- Ξ. Κοντιάδης, Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, Παπαζήση 2023
- Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό. Συγκρίνοντας τις αναθεωρήσεις του 2001 και του 2019, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ, τχ. 2/2022, σ. 150-163
- Ι. Σαρμάς/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Σάκκουλας 2021
- Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα – Κατ' άρθρο ερμηνεία, Σάκκουλας 2017
- Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική δημοκρατία, Ι. Σιδέρη 2009
- Χ. Ανθόπουλος/Γ. Κατρούγκαλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, Σύνταγμα και Ερμηνεία, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2008
- Ξ. Κοντιάδης, Δημοκρατία, Κοινωνικό Κράτος και Σύνταγμα στην ύστερη νεωτερικότητα (Πρόλογος Κωνσταντίνου Τσουκαλά), Παπαζήση 2006
- Ξ. Κοντιάδης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 και τα θεμελιώδη δικαιώματα: Προς ένα νέο κύμα συνταγματισμού;, στον τόμο: Μ. Τσαπόγα/Δ. Χριστόπουλου (επιμ.), Τα δικαιώματα στην Ελλάδα 1953-2003, Ελληνική Ένωση για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Καστανιώτη 2004, σ. 61-74

## ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

Ξ. Κοντιάδης, Νομική ερμηνευτική και δημόσια διαβούλευση στο συνταγματικό δίκαιο, στον τόμο: Σύνταγμα – Ελληνική Πολιτεία – Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, Αφιέρωμα στον Δημήτρη Θ. Τσάτσο, Αντ. Ν. Σάκκουλα 2004, σ. 265-292

Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002

Οφείλω επίσης να αναφέρω την ερευνητική ομάδα «Constitution Making and Constitutional Change» της Διεθνούς Ένωσης Συνταγματικού Δικαίου (IACL), την οποία συντονίζω τα τελευταία δώδεκα χρόνια και από την οποία αντλούνται εναύσματα και ενδιαφέρων διάλογος για τη μελέτη της συνταγματικής αλλαγής.