

**Η Αναθεώρηση του Συντάγματος στο πλαίσιο μιας Βουλής
Μια ακόμη χαμένη ευκαιρία της τρέχουσας αναθεώρησης***

Της ΤΖΟΥΛΙΑΣ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ
Αναπλ. Καθηγήτριας Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Διάγραμμα

- I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις
- II. Η συγκριτική προσέγγιση
- III. Τα συνταγματικώς επιτρεπτά όρια της αναθεώρησης των διατάξεων του άρθρου 110 του ισχύοντος Συντάγματος, που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος
- IV. Η συνταγματικοπολιτική αναγκαιότητα της απλούστευσης της διαδικασίας αναθεώρησης
- V. Η «Πρόταση»
- VI. Αντί επιλόγου

I. Εισαγωγικές Παρατηρήσεις

Στο τελευταίο του βιβλίο με τον τίτλο «Σχεδιάγραμμα για μια ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση» ο αείμνηστος συνάδελφος Βαγγέλης Βολουδάκης είχε προτάξει στην «Εισαγωγή» το άρθρο 28 της γαλλικής Διακήρυξης των δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη της 24ης Ιουνίου 1793, το οποίο ορίζει ότι «Ένας λαός έχει πάντοτε το δικαίωμα να αναθεωρεί, να μεταρρυθμίζει και να αλλάζει το Σύνταγμά του. Μια γενιά δεν μπορεί να υποτάσσει στους νόμους της τις μέλλοντες γενιές». Είχε δε παρατηρήσει στη συνέχεια ότι η θεμελιώδης αυτή αρχή δεν φαίνεται να είναι αυτονόητη στη Χώρα μας και ότι οι συντάκτες των Συνταγμάτων και οι κοινωνικές δυνάμεις, που ωφελούνται από την εκάστοτε υφιστάμενη συνταγματική οργάνωση του

* Παρέμβαση στην Επιστημονική Δημερίδα στη μνήμη Βαγγέλη Βολουδάκη (Έβδομο συνέδριο της Ένωσης Ελλήνων Συνταματολόγων, 17-18 Φεβρουαρίου 2000).

Κράτους και τη διαρρύθμιση των συνταγματικών θεσμών, θεωρούν ότι τα συνταγματικά κείμενα είναι προσωπική τους ιδιοκτησία και αντιδρούν συστηματικά σε κάθε προσπάθεια εκσυγχρονισμού τους¹.

Ανεξάρτητα με το αν και μέχρι ποιο βαθμό συμερίζεται κανείς την τελευταία αυτή παρατήρηση, δεν μπορεί πάντως να αρνηθεί ότι και το ελληνικό Σύνταγμα θωρακίζει πράγματι την «αιωνιότητά» του, προβλέποντας αφενός διατάξεις που δεν είναι αναθεωρήσιμες και αφετέρου μία πολύπλοκη και χρονοβόρα διαδικασία αναθεώρησης. Και αν μεν οι επιλογές αυτές του συντακτικού νομοθέτη, οι οποίες δεσμεύουν πράγματι υπέρμετρα τις μέλλουσες γενιές, μπορούσαν παλαιότερα να αμφισβητηθούν από πλευράς συνταγματικοπολιτικής σκοπιμότητας, σήμερα μπορούν να αμφισβητηθούν και από πλευράς πρακτικής χρησιμότητας, ιδιαίτερα ενόψει της πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Η πρώτη φάση της τρέχουσας αναθεώρησης ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 1998. Δεν πρόκειται εν τούτοις να αναφερθώ στις εκτεταμένες, κατά την άποψή μου, τροποποιήσεις ουσιαστικών ρυθμίσεων του Συντάγματος που ήταν αναγκαίο να γίνουν² και είτε δεν προτάθηκαν καν για αναθεώρηση είτε δεν υπερψηφίσθηκαν από τη Βουλή κατά την πρώτη φάση της αναθεώρησης ούτε και με απόλυτη πλειοψηφία, ώστε να δοθεί η ευκαιρία στην επόμενη (αναθεωρητική) Βουλή να επανεξετάσει τη θέση της και η δυνατότητα να τις υπερψηφίσει με την απαιτούμενη πλέον πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών (όπως λ.χ. η πρόταση για αναθεώρηση διατάξεων του άρθρου 16 που καθιερώνουν το κρατικό μονοπώλιο σχετικά με την παροχή της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης). Ούτε θα ασχοληθώ με το ζήτημα της έκτασης των εξουσιών της αναθεωρητικής Βουλής στην δεύτερη φάση της αναθεώρησης, για την οποία υπάρχει διαμάχη στη θεωρία. Πράγματι, κατά την κρατούσα μάλλον άποψη, η αναθεωρητική Βουλή κατά το δεύτερο στάδιο της αναθεώρησης δεν δεσμεύεται από το περιεχόμενο των προτάσεων της προηγούμενης Βουλής, αλλά μόνον ως προς την έκταση της αναθεωρητικής πρότασης³.

1. Ε. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, «Σχεδιάγραμμα για μια ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 23.

2. Και ο Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, «Βαδίζοντας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή», ΤοΣ 1998, σελ. 453 επ. (454), μιλάει για «αποτομία των δύο μεγάλων κομμάτων να θίξουν μερικά από τα πιο κραυγαλέα κακώς κείμενα».

3. Βλ. όμως την αντίθετη άποψη του Π. ΠΑΡΑΡΑ, «Οι περιορισμένες εξουσίες της αναθεωρητικής Βουλής», ΤοΣ 1993, σελ. 311-328. Βλ. σχετικά με το ζήτημα αυτό Κ. ΜΠΛΑΚΟΓΙΑΝΝΗ, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος: Αποτέλεσμα σταθερού προσανατολισμού

Αντικείμενο της εισήγησής μου είναι η ίδια η διαδικασία της αναθεώρησης και η δυνατότητα τροποποίησής της, ζητήματα που δεν απασχόλησαν σχεδόν καθόλου ούτε τις πολιτικές δυνάμεις ούτε όμως και τη θεωρία⁴ κατά την τρέχουσα διαδικασία αναθεώρησης. Εφόσον το ζήτημα αυτό δεν περιλήφθηκε καν στις προτάσεις αναθεώρησης που ψήφισε η Βουλή στο πρώτο στάδιο της αναθεώρησης, δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να συζητηθεί ούτε στη δεύτερη φάση της αναθεώρησης. Εν τούτοις, η ισχύουσα σήμερα διαδικασία αναθεώρησης αποτελεί, κατά την άποψή μου, ένα σημαντικό μειονέκτημα του ισχύοντος Συντάγματος με σοβαρές πολιτικές επιπτώσεις στην ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος.

Είναι γνωστό ότι τα ελληνικά Συντάγματα, από το 1864 (όταν για πρώτη φορά θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος) μέχρι σήμερα, εκτός από ουσιαστικούς περιορισμούς, που όλα θέτουν στο περιεχόμενο της αναθεώρησης (αποκλείοντας συγκεκριμένα από αυτήν διατάξεις που θεωρούνται θεμελιώδεις), και από χρονικούς περιορισμούς, που προβλέπουν ορισμένα από αυτά (απαγορεύοντας την αναθεώρηση πριν περάσει ορισμένο χρονικό διάστημα από τη ψήφιση ή την προηγούμενη αναθεώρηση), παγίως υιοθετούν μία πολύπλοκη και μακράς διάρκειας διαδικασία αναθεώρησης η οποία απαιτεί για την ολοκλήρωσή της τη μεσολάβηση εκλογών⁵.

Μοναδική εξαίρεση αποτέλεσε το Σύνταγμα του 1927, που προέβλεπε όμως τη θέσπιση δύο αντιπροσωπευτικών σωμάτων, της Βουλής και της Γερουσίας που συνέπρατταν στην αναθεώρηση, η οποία και συντελείτο στο πλαίσιο μιας και μόνο βουλευτικής περιόδου. Όπως ειδικότερα προέβλεπε το άρθρο 25 Συντ. 1927, η πρόταση αναθεώρησης ήταν δυνατό να υποβληθεί είτε στη Βουλή είτε στη Γερουσία και εφόσον γινόταν κατ' απόλυτη πλειοψηφία αποδεκτή

δύο διαδοχικών Βουλών», ΤοΣ 1995, σελ. 3-30.

4. Ακόμη και ο Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, ό.π., στην ολοκληρωμένη πρόταση που κάνει για τη συνταγματική αναθεώρηση, δεν κάνει αναφορά στην αναθεώρηση του άρθρου 110 Συντ. Ο δε Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η συναινετική αναθεώρηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 19 επ., προβαίνοντας σε μια γενική θεώρηση της Πρότασης αναθεώρησης του ΠΑΣΟΚ αναλύει κυρίως τη «βασική εγγύησή» του άρθρου 110, δηλαδή την εγγύηση της αυξημένης πλειοψηφίας.

5. Η θεωρία διακρίνει τα στάδια της αναθεωρητικής διαδικασίας είτε σε δύο είτε σε τρία, αν συνυπολογισθεί σε αυτά η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία. Βλ. αναλυτικά τις θέσεις της θεωρίας σε Κ. ΜΑΥΡΙΑ, «Η δυνατότητα αναθεώρησης των παρ. 2-6 του άρθρου 110 του Συντάγματος, προς τον σκοπό απλούστευσης της διαδικασίας και σύντμησης του χρόνου αναθεώρησης», Δίκαιο και Πολιτική, 1987, σελ. 211-224 (213, υποσ. 1 και 2).

και από τα δύο εκλεκτορικά σώματα, έπρεπε μετά την πάροδο τριών μηνών να γίνει αποδεκτή από κοινού από τα δύο νομοθετικά σώματα, τα οποία συνέρχονταν σε Εθνική Συνέλευση, με πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της. Η Εθνική Συνέλευση μπορούσε να υποβάλει την απόφασή της για την αναθεώρηση σε δημοψήφισμα, όποτε οι αναθεωρούμενες διατάξεις ετίθεντο σε εφαρμογή εάν εγκρίνονταν από τον λαό.

Όπως είναι γνωστό, ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 υιοθέτησε, κατά βάση κατά το πρότυπο των προηγούμενων ελληνικών Συνταγμάτων, την καθιέρωση διατάξεων, οι οποίες είναι μη αναθεωρήσιμες (άρθρο 110 παρ. 1) και προέβλεπε αυστηρές διαδικαστικές προϋποθέσεις που οδηγούν σε μια χρονοβόρα διαδικασία αναθεώρησης, η οποία μεταξύ άλλων απαιτεί και τη σύμπραξη δύο Βουλών, επιπλέον δε απαγορεύει την αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την προηγούμενη αναθεώρηση (άρθρο 110 παρ. 2-4, 6). Ειδικότερα, η ανάγκη της αναθεώρησης του Συντάγματος διαπιστώνεται με απόφαση της Βουλής που λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της σε δύο ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους ένα τουλάχιστον μήνα. Με την απόφαση αυτή καθορίζονται ειδικά οι διατάξεις που πρέπει να αναθεωρηθούν. Στη συνέχεια η επόμενη Βουλή, κατά την πρώτη σύνοδό της, αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της σχετικά με το περιεχόμενο των αναθεωρούμενων διατάξεων. Το Σύνταγμα εισάγει επίσης την καινοτομία της «εναλλαγής των πλειοψηφιών», προβλέποντας συγκεκριμένα ότι αν στην πρώτη Βουλή η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος έλαβε την πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, όχι όμως και την πλειοψηφία των τριών πέμπτων, η επόμενη Βουλή κατά την πρώτη σύνοδό της μπορεί να αποφασίσει σχετικά με τις αναθεωρητέες διατάξεις με την πλειοψηφία όμως των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της.

Οπωσδήποτε, με τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις το ισχύον Σύνταγμα έκανε ένα βήμα προς την κατεύθυνση μιας κάποιας απλούστευσης της τροποποίησής του σε σχέση με το Σύνταγμα του 1952, το οποίο αφενός μεν απαγόρευε ρητά την αναθεώρηση ολοκλήρου του Συντάγματος καθώς επίσης και όλων των θεμελιωδών διατάξεών του συνολικά, μη απαριθμώντας το ίδιο ποιές διατάξεις χαρακτηρίζει ως θεμελιώδεις, αφετέρου δε απαιτούσε για την απόφαση περί αναθεώρησης αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών και δεν προέβλεπε μάλιστα τη δυνατότητα να συνεχισθεί η αναθεώρηση από την επόμενη Βουλή, σε περίπτωση που στην πρώτη Βουλή η πρόταση για αναθεώρηση του Συντάγματος έλαβε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών (όχι όμως και την πλειοψηφία των δύο τρί-

των). Σε κάθε περίπτωση, το βήμα αυτό σε συνδυασμό και με τη νέα προϋπόθεση που εισήγαγε, συγκεκριμένα την πάροδο ορισμένου χρόνου από την προηγούμενη αναθεώρηση, δεν είναι ικανό να ανταποκριθεί στις σύγχρονες ραγδαίες εξελίξεις που συντελούνται σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο και που απαιτούν τη δυνατότητα αναθεώρησης και θεμελιωδών αποφάσεων των Κρατών, όπως αυτές έχουν κατοχυρωθεί στα Συντάγματά τους.

Εν τούτοις, η προβλεπόμενη στο άρθρο 110 Συντ. διαδικασία αναθεώρησης είναι ένα ζήτημα, το οποίο μέχρι σήμερα δεν έχει τεθεί παρά μεμονωμένα υπό αμφισβήτηση και ως εκ τούτου δεν έχει γίνει αντικείμενο ευρείας πολιτικής ή επιστημονικής συζήτησης. Ίσως σ' αυτό να συνετέλεσε και το γεγονός ότι σε ορισμένα από τα θέματα που θα απαιτούσαν την ύπαρξη μιας ταχύτερης διαδικασίας αναθεώρησης, όπως λ.χ. τα διάφορα βήματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση, υπήρχε μέχρι σήμερα ευρεία πολιτική συναίνεση, ώστε, κακώς βέβαια κατά την άποψή μου, δεν τέθηκε το ζήτημα της συμφωνίας τους με το Σύνταγμα.

Πάντως, στο πολιτικό πεδίο⁶ εξαίρεση αποτελεί η πρόταση του ΠΑΣΟΚ της 7.3.1985, η οποία προέβλεπε την αντικατάσταση των διατάξεων των παρ. 2 και 3 και την κατάργηση των διατάξεων των παρ. 4 και 6 του άρθρου 110⁷. Προτεινόταν, ειδικότερα, η περάτωση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας και μόνης Βουλής και καταργείτο ο χρονικός περιορισμός της παρόδου πενταετίας από την προηγούμενη αναθεώρηση. Άθικτες άφηνε πάντως η πρόταση του ΠΑΣΟΚ τόσο τις αυξημένες πλειοψηφίες που απαιτούνται για την αναθεώρηση του Συντάγματος όσο και τον κατάλογο των μη α-

6. Βλ. τις κατά καιρούς προτάσεις αναθεώρησης των διαφόρων κομμάτων στον Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αθήνα- Κομοτηνή, 1995.

7. Οι προτεινόμενες νέες διατάξεις των παρ. 2 και 3 όριζαν τα ακόλουθα: «2. Δι' αναθεώρησιν του Συντάγματος απαιτείται πρότασις 50 τουλάχιστον Βουλευτών, εις την οποίαν καθορίζονται ειδικώς οι προς αναθεώρησιν προτεινόμεναι διατάξεις. Η πρότασις αναθεωρήσεως εισάγεται προς συζήτησιν και ψηφίζεται εις την Ολομέλειαν της Βουλής, κατά τα δια του Κανονισμού αυτής ειδικώτερον οριζόμενα.- 3. Η πρότασις αναθεωρήσεως εισάγεται προς συζήτησιν και ψηφίζεται κατ' αρχήν, κατ' άρθρον και εις το σύνολον δια πλειοψηφίας των 3/5 του όλου αριθμού των Βουλευτών και εις δύο συνεδριάσεις, αι οποίαι αφίστανται μεταξύ των κατά ένα τουλάχιστον μήνα. Υποβολή τροπολογιών και προσθηκών είναι δυνατή μόνον προ της ενάρξεως της πρώτης συζητήσεως». Βλ. αναλυτικά για την Πρόταση αυτή του ΠΑΣΟΚ τις κριτικές παρατηρήσεις του Κ. ΜΑΥΡΙΑ, «*Η δυνατότητα αναθεώρησης των παρ. 2-6 του άρθρου 110 του Συντάγματος ...*», ό.π. (υποσ. 5). Βλ. επίσης Α. ΡΑΪΚΟΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Τομ. Α', Τευχ. Β', 1990, σελ. 242, υποσ. 61.

ναθεωρητέων διατάξεων. Εν τούτοις η πρόταση αυτή αναθεώρησης του άρθρου 110 Σ. δεν συζητήθηκε από τη Βουλή εξαιτίας της απόσυρσής της από το κόμμα που την υπέβαλε.

Σε επιστημονικό επίπεδο μεμονωμένα και μόνο αμφισβητήθηκε η συνταγματική σκοπιμότητα μιας τόσο δυσλειτουργούσας διαδικασίας αναθεώρησης. Συγκεκριμένα είχα υποστηρίξει ήδη το 1995 (στις Παρατηρήσεις μου στην «Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση του Συντάγματος» [4.2.1995]) ότι δεν υπάρχει κανένα συνταγματικό κώλυμα για την αναθεώρηση των παρ. 2, 3, 4 και 6 Σ. και είχα προτείνει να καθιερωθεί η ολοκλήρωση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας μόνον Βουλής, με πρόβλεψη πύο αυξημένων πλειοψηφιών από αυτές που προβλέπονται σήμερα για τις δύο ψηφοφορίες, δηλαδή τόσο για την απόφαση της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος και τις υπό αναθεώρηση διατάξεις όσο και για την ψηφοφορία που αφορά το περιεχόμενο των υπό αναθεώρηση διατάξεων. Είχα επίσης προτείνει να μεσολαβεί μεταξύ των δύο αυτών ψηφοφοριών ένα εύλογο χρονικό διάστημα⁸. Η άποψη αυτή δεν συζητήθηκε περαιτέρω, υιοθετήθηκε όμως μεμονωμένα από βουλευτές σε προσωπική εν τούτοις βάση⁹.

Εκτός από τις δύο αυτές προεκτεθείσες προτάσεις αναθεώρησης του άρθρου 110 παρ. 2, 3, 4 και 6 Σ. προς την κατεύθυνση της ολοκλήρωσης της αναθεώρησης του Συντάγματος στο πλαίσιο μίας Βουλής, η ενδεχόμενη αναγκαιότητα τροποποίησης της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος δεν φαίνεται να απασχόλησε ούτε τα κόμματα ούτε και τη θεωρία¹⁰.

8. Βλ. Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, «Παρατηρήσεις στην «Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση του Συντάγματος», Αθήνα, 4.2.1995, σελ. 9. Βλ. και ΤΗΣ ΙΔΙΑΣ, «Αναθεώρηση του Συντάγματος από μία Βουλή», στην εφημερίδα «Απογευματινή της Κυριακής», Κυριακή 16 Νοεμβρίου 1997, σελ. 70 και Κυριακή 23 Νοεμβρίου 1997, σελ. 76, το οποίο και αποδίδει *Παρέμβασή μου στη Σύνοδο της Κοινοβουλευτικής Ομάδας και της Κεντρικής Επιτροπής της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση του Συντάγματος* (12.11.1997).

9. Α.χ. από τον Ι. ΒΑΡΒΙΤΣΙΩΤΗ στο βιβλίο του *Η Ελλάδα μπροστά στο 2000*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998, σελ. 297 επ. και 306 επ.

10. Βλ. ενδεικτικά Α. ΜΑΝΕΣΗ, *Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986*, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1989, σελ. 135-142, ο οποίος ναι μεν θεωρεί ότι η αναθεώρηση του 1986 υπήρξε «διαζόντως περιορισμένη», «περιστασιακή», «πενιχρή σε κοινωνικοπολιτικά επιτεύγματα» κ.λ., πλην όμως σχολιάζοντας κριτικά τις τροποποιήσεις που δεν πραγματοποιήθηκαν δεν κάνει καμία αναφορά στις ρυθμίσεις του άρθρου 110 Συντ.

II. Η συγκριτική προσέγγιση

Πριν ανιχνευθούν τα ενδεχόμενα όρια που θέτει το ελληνικό Σύνταγμα σε μια τροποποίηση διατάξεων του και ειδικότερα αυτών που διέπουν την διαδικασία αναθεώρησής του, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι εκτός από την Ελλάδα μόνο άλλα τέσσερα Κράτη-Μέλη προσπαθούν να διασφαλίσουν την αιωνιότητα ορισμένων συνταγματικών ρυθμίσεων, θέτοντας ρητώς ουσιαστικούς περιορισμούς σε μια ενδεχόμενη αναθεώρηση. Και ενώ το γαλλικό Σύνταγμα (άρθρο 89 *in fine*) και το ιταλικό (άρθρο 139) περιορίζονται να ορίσουν ως μη αναθεωρήσιμη την «ρεπουμπλικανική» μορφή του πολιτεύματος (αρχή του αιρετού αρχηγού του Κράτους) και ο *Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης* απαγορεύει την αναθεώρηση ορισμένων μόνο διατάξεων και αρχών –την αναθεώρηση, συγκεκριμένα, η οποία θα έθιγε την διάρθρωση της Ομοσπονδίας σε Κρατίδια, τη θεμελιώδη σύμπραξη των Κρατιδίων στη νομοθεσία καθώς επίσης τις θεμελιώδεις αρχές που διατυπώνονται στα άρθρα 1 (προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας) και 20 (αρχή του δημοκρατικού και κοινωνικού ομοσπονδιακού Κράτους, αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, αρχή του Κράτους δικαίου, δικαίωμα σε αντίσταση)–, το *πορτογαλικό Σύνταγμα* περιέχει, αντιθέτως, ένα ευρύτατο κατάλογο μη υποκειμένων σε αναθεώρηση ρυθμίσεων ή θεσμών (άρθρο 288). Ενδιαφέρον είναι να υπογραμμισθεί ότι κανένα Σύνταγμα δεν συγκαταλέγει στις απαριθμούμενες μη αναθεωρήσιμες διατάξεις του τις διατάξεις που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης.

Επί πλέον, εν όψει και της προϊούσας πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, κρίνεται σκόπιμη η σύντομη παρουσίαση της διαδικασίας αναθεώρησης που προβλέπεται στα λοιπά Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία διαθέτουν Σύνταγμα γραπτό και αυστηρό, και πύο συγκεκριμένα από την οπτική γωνία του κατά πόσον είναι απαραίτητη για την αναθεώρηση η σύμπραξη δύο διαδοχικών Βουλών.

Είναι αξιοσημείωτο ότι από μια συγκριτική έρευνα στα Συντάγματα των Κρατών-Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκύπτει ότι η Ελλάδα, μαζί με το Βέλγιο (άρθρο 195 Συντ.), τη Δανία (άρθρο 88 Συντ., όπου απαιτείται μάλιστα και δημοψήφισμα), το Λουξεμβούργο (άρθρο 114 Συντ.), την Ολλανδία (άρθρα 137-139 Συντ.) και την Σουηδία (Κεφάλαιο VIII, άρθρ. 15) ανήκει στην μειοψηφία των Κρατών-Μελών που απαιτεί σε κάθε περίπτωση τη μεσολάβηση εκλογών για την αναθεώρηση συνταγματικών διατάξεων.

Στην Ισπανία απαιτείται η μεσολάβηση εκλογών μόνον εφόσον πρόκειται για συνολική αναθεώρηση του Συντάγματος ή για αναθεώρηση ορισμένων τμημάτων που απαριθμούνται ρητά (είναι αυτά που αναφέρονται στο άρθρο

168 Συντ.), ενώ στη Φινλανδία παρόλον ότι η μεσολάβηση εκλογών αποτελεί τον κανόνα, εν τούτοις προβλέπεται ως εξαίρεση η δυνατότητα αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας Βουλής, εφόσον το κείμενο θεωρηθεί επείγον από τη Βουλή με απόφαση που συγκεντρώνει τουλάχιστον τα πέντε έβδομα των δοθισών ψήφων και υπερψηφισθεί από τα δύο τρίτα των ψηφισάντων (άρθρο 73 Συντ. 2000).

Σε παραπάνω από τα τα μισά Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Αυστρία, Γαλλία, Γερμανία, Ιρλανδία, Ιταλία, Πορτογαλία, κατά κανόνα μάλιστα και στην Ισπανία και κατ' εξαίρεση δε και στην Φινλανδία), δεν προβλέπεται για την ολοκλήρωση της αναθεώρησης του Συντάγματος η διενέργεια βουλευτικών εκλογών και η σύμπραξη δεύτερης Βουλής, αλλά η αναθεώρηση πραγματοποιείται στο πλαίσιο μιας και μόνης βουλευτικής περιόδου.

- Εκείνο που προβλέπεται συνήθως από τα Συντάγματα των Κρατών αυτών είναι μόνον αυξημένες πλειοψηφίες:

-Γερμανία [πλειοψηφία των δύο τρίτων εκάστου των αντιπροσωπευτικών σωμάτων, βλ. άρθρ. 79 §§ 1 και 2] και

-Πορτογαλία [πλειοψηφία των δύο τρίτων των βουλευτών, βλ. άρθρ. 286]).

Σε ορισμένα δε από αυτά προβλέπεται επιπλέον και η δυνατότητα ή η υποχρωτική προκήρυξη δημοψηφίσματος:

-Αυστρία [υποχρωτικά, όταν πρόκειται για ολική αναθεώρηση ή και για μερική, εφόσον στην τελευταία περίπτωση ζητηθεί από το ένα τρίτο των μελών του Εθνικού Συμβουλίου ή του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, βλ. άρθρ. 44 § 3 Συντ.],

-Γαλλία [έγκριση με δημοψήφισμα της ψηφισθείσας «αυτολεξεί» από τα δύο αντιπροσωπευτικά σώματα αναθεώρησης, εκτός αν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας αποφασίσει να υποβάλει το σχέδιο αναθεώρησης σε ψηφοφορία σε κοινή συνεδρίαση των δύο σωμάτων του Κοινοβουλίου, οπότε απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων των δοθισών ψήφων και δεν τίθεται σε δημοψήφισμα, βλ. άρθρ. 89 §§ 2 και 3],

-Ιρλανδία [υποχρωτικό το δημοψήφισμα, αλλά μετά την ψήφιση της αναθεώρησης με απλή πλειοψηφία των δύο αντιπροσωπευτικών σωμάτων, άρθρ. 46-47],

-Ισπανία [εφόσον ζητηθεί από το ένα δέκατο τουλάχιστον των μελών ενός από τα δύο αντιπροσωπευτικά σώματα, βλ. άρθρ. 167 § 3],

-Ιταλία [εφόσον ζητηθεί εντός τριών μηνών –από τη δημοσίευση– από το ένα πέμπτο των μελών ενός από τα δύο αντιπροσωπευτικά σώματα ή από 500.000 εκλογείς ή από 5 Συμβούλια Περιφερειών, βλ. άρθρο 138 –εκτός αν ο αναθεωρητικός νόμος έχει ψηφισθεί στη δεύτερη συζήτηση από κάθε Βουλή

με πλειοψηφία δύο τρίτων των μελών της οπότε δεν διενεργείται δημοψήφισμα]).

Την πιο απλουστευμένη διαδικασία αναθεώρησης προβλέπει το Σύνταγμα της Αυστρίας (στην περίπτωση όμως μερικής και όχι ολικής αναθεώρησης, για την οποία το Σύνταγμα απαιτεί την παρουσία του ημίσεος των μελών του Εθνικού Συμβουλίου –ενός δηλαδή από τα αντιπροσωπευτικά σώματα– και πλειοψηφία των δύο τρίτων των ψηφισάντων καθώς επίσης και τον ρητό χαρακτηρισμό της σχετικής διάταξης ως συνταγματικής, βλ. άρθρο 44 § 1 Συντ.).

III. Τα συνταγματικώς επιτρεπτά όρια της αναθεώρησης των διατάξεων του άρθρου 110 του ισχύοντος Συντάγματος, που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος

Η συζήτηση σχετικά με το κατά πόσον είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η αναθεώρηση και αυτών των ιδίων των διατάξεων του Συντάγματος, οι οποίες ρυθμίζουν την αναθεώρηση του Συντάγματος, είναι ένα θέμα που απασχολεί τη θεωρία όχι μόνο στη χώρα μας, αλλά και σε άλλες έννομες τάξεις με αυστηρό Σύνταγμα¹¹. Συνήθως η συζήτηση επικεντρώνεται στην ερμηνεία κυρίως των διατάξεων που θέτουν ουσιαστικά όρια στην αναθεώρηση, απαγορεύοντας ρητώς την τροποποίηση ορισμένων συνταγματικών ρυθμίσεων, και στη δυνατότητα τροποποίησης και κυρίως κατάργησης των διατάξεων που ρυθμίζουν την αναθεώρηση στο σύνολό τους. Πέραν αυτού από την εποχή της ίδρυσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τη θεωρία απασχολεί και το ζήτημα της σχέσης των περί αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος με αυτές που αφορούν το συνταγματικό θεμέλιο για την συμμετοχή στην ευρωπαϊκή ενοποίηση¹².

Η ελληνική θεωρία ασχολήθηκε με τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης

11. Βλ. όλως ενδεικτικά, από τη γαλλική θεωρία B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Armand Colin, Paris, 1998, σελ. 46 και από τη γερμανική θεωρία BRUNOTTO BRYDE, «Artikel 79 (Änderung des Grundgesetzes)», σε von MÜNCH/KUNIG, *Grundgesetz-Kommentar*, Τόμος 3, 3η έκδοση, 1996, αριθμ. 51 επ. με περαιτέρω παραπομπές.

12. Βλ. ενδεικτικά για τις θέσεις της ισπανικής θεωρίας A. LÓPEZ CASTILLO/J. POLAKIEWICZ, «Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien - Zur Maastricht Erklärung des Spanischen Verfassungsgerichts», *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1993, σελ. 277 επ. καθώς επίσης και την Διακήρυξη του ισπανικού Συνταγματικού Δικαστηρίου της 1.7.1992 σε *Europäische Grundrechte Zeitschrift*, 1993, σελ. 285 επ.

ήδη υπό το κράτος των προηγούμενων Συνταγμάτων που προέβλεπαν διατάξεις ανάλογες με αυτήν του άρθρου 110 παρ. 1 του ισχύοντος Συντάγματος¹³, ασχολείται δε και σήμερα με την ερμηνεία της τελευταίας συνταγματικής διάταξης και ιδίως με τον προσδιορισμό των σ' αυτήν ως μη αναθεωρήσιμων συγκαταλεγμένων διατάξεων «που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας»¹⁴. Πέραν αυτού συζητείται, εάν η διαδικασία αναθεώρησης στο άρθρο 110 παρ. 2-6 μπορεί να εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται ως αποκλειστική ή θα πρέπει να θεωρηθεί ως συντρέχουσα με αυτήν που στην πράξη επέρχεται μετά την θέσπιση των διατάξεων του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 Συντ. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις, επιτρέποντας την αναγνώριση αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και συναφείς περιορισμούς στην εθνική κυριαρχία, συντελούν αναμφισβήτητα σε μια κατ' ουσίαν αναθεώρηση, σε κάθε δε περίπτωση αλλοιώνουν διατάξεις του Συντάγματος και μάλιστα ορισμένες από αυτές που ρητώς κατατάσσονται στις μη αναθεωρήσιμες, όπως λ.χ. αυτή της διακρίσεως των εξουσιών. Ενώ ένα μέρος της θεωρίας αποκλείει την ύπαρξη οποιασδήποτε συντρέχουσας διαδικασίας αναθεώρησης¹⁵, έχει υποστηριχθεί ότι οι διατάξεις

13. Βλ. υπό το Σύνταγμα του 1952 αντί πολλών Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η αναθεώρησης του Συντάγματος*, Θεσσαλονίκη-Αθήναι, 1966, αναδημοσιευμένο σε Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 118 επ. (124 επ.) και τις εκεί παραπομπές.

14. Βλ. γενικότερα τη μονογραφία του Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη 1984, και από την πρόσφατη βιβλιογραφία αντί πολλών Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «*Άρθρο 1*», σε Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ / Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Ερμηνεία του Συντάγματος*, Τόμος Α', αριθμ. 196 επ. σελ. 135 επ. και αριθμ. 209 επ. σελ. 140 επ. Βλ. επίσης Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο Ι*, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 292 επ., με περαιτέρω παραπομπές.

15. Βλ. ήδη Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, «*Τα όρια της κοινοτικής αρμοδιότητας και η συνταγματική θεώρησή τους*», ΤοΣ, 1984 σελ. 472 επ. (492-493), Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, Θεσσαλονίκη 1984, σελ. 237 επ. (ο οποίος, έχει ως σημείο εκκίνησης μία αυστηρά προσδιορισμένη έννοια της αναθεώρησης, η οποία ενεργείται στο πλαίσιο του ισχύοντος Συντάγματος και κατά τον τρόπο που αυτό προβλέπει, παραδέχεται όμως «ως προφανές», ότι η ανάθεση αρμοδιοτήτων ή (και) οι περιορισμοί στην άσκηση της εθνικής κυριαρχίας μπορεί να αλλοιώσουν πολλές συνταγματικές διατάξεις, θεωρεί δε ότι οι αλλοιώσεις αυτές γίνονται με τρόπο ίσως πιο έντονο, αλλά πάντως παρόμοιο με τις αλλοιώσεις που επιφέρει η εσωτερική (εθνική) νομοθετική, διοικητική και δικαστηριακή πρακτική) και πρόσφατα Ο ΙΔΙΟΣ, *Το Σχέδιο της Αναθεώρησης του Συντάγματος - Η γενική εισήγηση της πλειοψηφίας προς την Ζ' Αναθεωρητική Βουλή*, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000, σελ. 40 *in finem*.

του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 του ισχύοντος Συντάγματος αποτελούν ειδικές οιονεί αναθεωρητικές ρήτρες σε σχέση με την ευρωπαϊκή ενοποίηση και ότι στις δύο αυτές διατάξεις θα αναζητηθούν τα όρια ενδεχομένων μέσω της προϊούσας ευρωπαϊκής ενοποίησης επερχομένων εμμέσων τροποποιήσεων ή αλλοιώσεων του ελληνικού Συντάγματος¹⁶.

Την ελληνική θεωρία απασχόλησε όμως ειδικά και το συνταγματικώς επιτρεπτό της αναθεώρησης των συνταγματικών διατάξεων που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης. Και αυτό ήδη υπό το κράτος των προηγούμενων Συνταγμάτων που προέβλεπαν διατάξεις ανάλογες με αυτήν του άρθρου 110 παρ. 2-6 του ισχύοντος Συντάγματος. Είναι δε γεγονός ότι και υπό την ισχύ των προηγούμενων Συνταγμάτων, τα οποία, με εξαίρεση αυτό του 1927, προέβλεπαν πολύπλοκη διαδικασία αναθεώρησης, η ελληνική θεωρία με επίκληση του χαρακτήρα του ελληνικού Συντάγματος ως αυστηρού, οδηγήθηκε στην αναγνώριση ορισμένων περιορισμών ως προς τη δυνατότητα αναθεώρησης των σχετικών με την διαδικασία αναθεώρησης συνταγματικών διατάξεων¹⁷.

Υπό το Σύνταγμα λ.χ. του 1952, το οποίο στο άρθρο 108 προέβλεπε ότι «Ουδέποτε αναθεωρούνται αι διατάξεις του παρόντος Συντάγματος, αι καθορίζουσαι την μορφήν του Πολιτεύματος ως Βασιλευομένης Δημοκρατίας ως και αι θεμελιώδεις διατάξεις αυτού», όριζε δε στη συνέχεια ρητώς ότι «Επιτρέπεται αναθεώρησης των μη θεμελιωδών διατάξεων αυτού ...», η θεωρία ερμηνεύοντας τις παραπάνω διατάξεις είχε δεχθεί ότι, μεταξύ άλλων, δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση οι διατάξεις που καθορίζουν το δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, προσδιορίζοντας δε ειδικότερα τις σχετικές διατάξεις είχε συμπεριλάβει σε αυτές «τις περί αναθεωρήσεως διατάξεις του άρθρου 108, δια των οποίων αναγνωρίζεται ότι η αναθεώρησης ανήκει εις μόνον τον Λαόν, ως ανώτατον όργανον του Κράτους, επιτελείται δε υπό της Λαϊκής αντιπροσωπείας, αφού πάντως μεσολαβήση η εκδήλωσις νέας λαϊκής θελήσεως, ενώ εξ άλλου αποκλείεται η σύμπραξις του Βασιλέως»¹⁸. Είχε όμως ε-

16. Βλ. αναλυτικά Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ, *Ελληνικό Συνταγματικό δίκαιο και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 37 επ, όπου και παραπομπές σε παρεμφερείς θέσεις της ελληνικής θεωρίας καθώς επίσης και κριτική παρουσίαση των αντιθέτων θέσεων.

17. Για μια συνοπτική εικόνα της θεωρίας υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα βλ. Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Η δυνατότητα αναθεώρησης ...*, όπ. π. (υποσ. 5), σελ. 216, υποσ. 7.

18. Βλ. και για τα επόμενα Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η αναθεώρησης του Συντάγματος*, Θεσσαλονίκη-Αθήναι, 1966, αναδημοσιευμένο σε Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Συνταγματική θεωρία και πράξη*, Θεσσαλονίκη, 1980, σελ. 118-181, σελ. 127 επ. και ιδίως υποσ. 20.

πεζηγηματικά υποστηριχθεί ότι «Προς την αρχήν της λαϊκής κυριαρχίας συνάπτεται, και συνεπώς είναι θεμελιώδης, η διάταξις η αναγνωρίζουσα τον Λαόν ως αποκλειστικώς αρμόδιον δια την αναθεώρησιν του Συντάγματος, και όχι αι διατάξεις αι καθορίζουσαι ειδικώτερον όργανον και την εν γένει διαδικασίαν, τας προθεσμίας κλπ. της αναθεωρήσεως. Κατά συνέπειαν, αι διατάξεις του άρθρου 108 είναι δυνατόν να τροποποιηθούν, αρκεί να καθίσταται αρμόδια δια την αναθεώρησιν λαϊκή αντιπροσωπεία οιασδήποτε μορφής (απλή ή διπλή Βουλή κ.τ.τ.) πριν δε να συντελήται εκάστοτε η αναθεώρησις να δύναται ο Λαός να εκφράζη την περί αυτής θέλησίν του». Τέλος είχε υποστηριχθεί ότι ουδόλως αποκλείεται η έκφραση αυτή του Λαού να περιβληθεί και γνησίαν νομικήν μορφήν συνταγματικού δημοψηφίσματος.

Είναι γνωστό, ότι ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 ενέμεινε στο διαδικαστικό σχήμα των τριών σταδίων (ή δύο, αν δεν συνυπολογισθεί χωριστά αυτό της λαϊκής ετυμηγορίας), για την αναθεώρηση –απόφαση Βουλής και προσδιορισμός από αυτήν των αναθεωρητέων διατάξεων, βουλευτικές εκλογές και απόφαση νέας (αναθεωρητικής) Βουλής ως προς το περιεχόμενο των αναθεωρούμενων διατάξεων. Το σχήμα αυτό προβλεπόταν σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα από το 1864, με εξαίρεση αυτό του 1927, το οποίο προέβλεπε την αναθεώρηση σε ένα ή (δυνητικά) σε δύο στάδια –αναθεώρηση από μία Βουλή και κυρωτικό δημοψήφισμα¹⁹. Εκτός δε από την πρόβλεψη σταδίων ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 ενέμεινε και σε ορισμένα στοιχεία της αναθεωρητικής διαδικασίας που καθιερώνονταν, με διάφορες παραλλαγές, σε όλα τα ελληνικά Συντάγματα, όπως η πρόβλεψη περισσότερων της μιας ψηφοφοριών που να αφίστανται χρονικά μεταξύ τους, η απαίτηση αυξημένων πλειοψηφιών, όπως και ο καθιερούμενος από ορισμένα από αυτά χρονικός περιορισμός υπό την μορφή της μεσολάβησης ορισμένου χρόνου μεταξύ των αναθεωρήσεων. Η στο Σύνταγμα του 1864/1911 προβλεπόμενη διάλυση της Βουλής μετά τη λήψη απόφασης για αναθεώρηση είχε ήδη εγκαταλειφθεί απ' όλα τα επόμενα Συντάγματα.

Τίθεται συνεπώς το ερώτημα κατά πόσον και σε ποιά έκταση είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η αναθεώρηση και αυτών των ιδίων των διατάξεων του ισχύοντος Συντάγματος, που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης, δηλαδή των διατάξεων του άρθρου 110 παρ. 2, 3, 4 και 6 Συντ.

19. Βλ. μια ιστορική αναδρομή στις περί αναθεώρησης διατάξεις των ελληνικών Συνταγμάτων σε Κ. ΖΩΗ / Γ. ΛΑΣΘΙΩΤΑΚΗ / Π. ΓΙΑΝΝΟΠΟΥΛΟΥ, *Η ιστορική εξέλιξη των διατάξεων του Συντάγματος (1822-1986)*, Αθήνα - Κομοτηνή, 1998, σελ. 351-356.

Στη θεωρία δεν αμφισβητήθηκε κατά κανόνα ότι το άρθρο 110 Συντ. δεν αποκλείει, τουλάχιστον κατ' αρχήν, τη δυνατότητα αναθεώρησης των συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται στη διαδικασία αναθεώρησης.

Η απαγόρευση οποιασδήποτε τροποποίησης των διαδικαστικών προϋποθέσεων που τίθενται στο άρθρο 110 παρ. 2-6 υποστηρίζεται μεμονωμένα, με το επιχείρημα συγκεκριμένα ότι «δεν είναι ευχερώς νοητό πώς μπορεί ορισμένα στοιχεία της αναθεωρητικής διαδικασίας να είναι, κατ' επιλογή, δεκτικά αναθεώρησης, ενώ, άλλα, όχι»²⁰.

Έχει επίσης υποστηριχθεί ότι τυχόν αναθεώρηση ακόμη και των διαδικαστικών ορίων που θέτουν οι παράγραφοι 2-6 του άρθρου 110 «θα αναιρούσε αυτόν καθεαυτόν τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος και θα συνιστούσε καταστρατήγηση του Συντάγματος», με ταυτόχρονη εν τούτοις αποδοχή ότι «επιμέρους ρυθμίσεις του διαδικαστικού αυτού πλέγματος θα μπορούσαν να τροποποιηθούν ή να αντικατασταθούν, εφόσον όμως διατηρούνται πάντως αλώβητα τα δομικά χαρακτηριστικά της αναθεωρητικής διαδικασίας: δηλαδή, η αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής, που αποφασίζει με αυξημένη πλειοψηφία, η παρεμβολή του εκλογικού σώματος και η ύπαρξη προθεσμίας ώριμου χρόνου μεταξύ δύο αναθεωρήσεων»²¹. Ενδιαφέρον είναι πάντως να σημειωθεί ότι ο ίδιος συγγραφέας φαίνεται από την άλλη μεριά να μην αποκλείει τη δυνατότητα αναθεώρησης και αυτών των μη αναθεωρήσιμων κατά το άρθρο 110 παρ. 1 διατάξεων, δεδομένου ότι σε προηγούμενο έργο του δέχεται ότι «...το άρθρ. 110 ... θέτει (στην παρ. 1) κάποια ουσιαστικά όρια, που, σίγουρα, δεν φράζουν την ιστορία, την καλούν όμως να καταβάλει το νομικό, ιδεολογικό και πολιτικό κόστος (άσχετο αν αρνητικό ή θετικό) που συνεπάγεται η υπέρβαση των ορίων αυτών ...»²².

Τη δυνατότητα αναθεώρησης των διαδικαστικών προϋποθέσεων της αναθεώρησης δέχεται και ένα άλλο μέρος της θεωρίας, αλλά «μόνον εφόσον δεν θίγεται, και πάντως δεν αλλοιώνεται ουσιωδώς, ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος». Όπως δε υποστηρίζει ειδικότερα, «δεν υπόκειται σε αναθεώρηση, η προβλεπόμενη ειδική και αυστηρή αναθεωρητική διαδικασία, η οποία συντελείται σε τρία στάδια και απαιτεί λήψη σχετικής απόφασης από δύο

20. Έτσι ο Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, όπ.π. (υποσ. 14), σελ. 299.

21. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου*, Ι, Εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη, 1991, σελ. 64.

22. Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975*, όπ. π. (υποσ. 14), σελ. 228.

Βουλές με την αναγκαστική παρεμβολή βουλευτικών εκλογών προς ανάδειξη αναθεωρητικής Βουλής, επιφορτισμένης με την ειδική εντολή αναθεώρησης του Συντάγματος»²³.

Οι ανωτέρω απόψεις κατά το μέρος που αποκλείουν την *κατ' αρχήν* δυνατότητα αναθεώρησης του άρθρου 110 παρ. 2-6 ή απαιτούν οπωσδήποτε τη σύμπραξη δύο Βουλών ακόμη και αν θεωρηθεί ότι αντικατοπτρίζουν επιλογές του ιστορικού συντακτικού νομοθέτη και της παλαιότερης θεωρίας, δεν μπορούν κατά τη γνώμη μου να βρουν κανένα έρεισμα στο ίδιο το Σύνταγμα.

Κατ' αρχάς θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα δύο από τα τρία κατά τα ανωτέρω «δομικά χαρακτηριστικά της αναθεωρητικής διαδικασίας», και συγκεκριμένα η *λήψη σχετικής απόφασης από δύο Βουλές με την αναγκαστική παρεμβολή βουλευτικών εκλογών* και η *ύπαρξη προθεσμίας μεταξύ δύο αναθεωρήσεων*, δεν μπορούν να χαρακτηρισθούν ως σταθερά στοιχεία της αναθεωρητικής διαδικασίας στην ελληνική συνταγματική πρακτική, δεδομένου ότι δεν συναντώνται σε όλα τα προηγούμενα ελληνικά Συντάγματα. Πέραν αυτού η από άλλο τμήμα της θεωρίας απαιτούμενη *παρεμβολή του εκλογικού σώματος* δεν απαιτεί οπωσδήποτε τη *σύμπραξη δύο διαδοχικών Βουλών*, αλλά η συμμετοχή του εκλογικού σώματος μπορεί να γίνει και με τη μορφή κυρωτικού δημοψηφίσματος. Η δε (πενταετής) *προθεσμία που απαιτείται να μεσολαβεί* πριν γίνει νέα αναθεώρηση ορθά έχει κατακριθεί από μέρος της θεωρίας, η οποία θεωρεί ως ορθότερη τη μη θέση οποιασδήποτε προθεσμίας, κατά το πρότυπο του Συντ. 1952 και των περισσότερων συγχρόνων Συνταγμάτων²⁴. Ως προς τέλος το τρίτο «δομικό στοιχείο της αναθεωρητικής διαδικασίας», την *αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής*, που αποφασίζει με αυξημένη πλειοψηφία, τουλάχιστον κατά το μέτρο που αναφέρεται και στην *πρωτοβουλία αναθεώρησης* δεν επιβεβαιώνεται στην πράξη. Η πρακτική απέδειξε ότι οι περισσότερες προτάσεις αναθεώρησης έγιναν κατ' ουσίαν με πρωτοβουλία της Κυβέρνησης²⁵.

Ανεξάρτητα όμως από τις παρατηρήσεις αυτές, ως μόνο συνταγματικό θεμέλιο για τη θεμελίωση περιορισμών στην αναθεώρηση του Συντάγματος και συνεπώς και στις διατάξεις που αφορούν τη διαδικασία αναθεώρησης δεν μπορεί παρά να χρησιμεύσει η παράγραφος του άρθρου 110 παρ. 1, στο οποίο και

23. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας*, Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 304.

24. Έτσι ο Κ. ΜΑΥΡΙΑΣ, *όπ. π.* (υποσ. 5), σελ. 217.

25. Βλ. αναλυτικά Ε. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗ, *Οι προτάσεις αναθεώρησης των ελληνικών Συνταγμάτων (1864-1967)*, Αθήνα-Κομοτηνή 1982, σελ. 55-57.

απαριθμούνται οι μη υποκείμενες σε οποιαδήποτε αναθεώρηση διατάξεις. Ό,τι ήθελε να καθιερώσει ως μη αναθεωρήσιμο ο συντακτικός νομοθέτης το απαρίθμησε ρητά και περιοριστικά στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 110 Συντ. Σ' αυτές τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις δεν συμπεριέλαβε ρητώς και τις διατάξεις που ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης. Δεδομένου δε ότι οι μη αναθεωρήσιμες διατάξεις προβλέπονται ως εξαίρεση, η εξαίρεση αυτή θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

Συνεπώς, μόνον κατά το μέρος που η αναθεώρηση των σχετικών με τη διαδικασία αναθεώρησης διατάξεων θα οδηγούσε κατ' αποτέλεσμα σε αναθεώρηση διατάξεων, οι οποίες σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 είναι μη αναθεωρήσιμες –στη συγκεκριμένη δε περίπτωση εκείνων που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του Πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας ή της καθιερούμενης στο άρθρο 26 αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών– θα ήταν συνταγματικώς απαγορευμένη. Πέραν συνεπώς αυτού του περιορισμού, ο οποίος βέβαια θα πρέπει να προσδιορισθεί και συγκεκριμενοποιηθεί δεν θεωρώ ότι υπάρχει κάποιος (άλλος) συγκεκριμένος σκληρός πυρήνας της αναθεωρητικής διαδικασίας, ο οποίος είναι συνταγματικά επιβεβλημένο να προστατευθεί και δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτό να «θιγεί».

Ούτε είναι άλλωστε δυνατόν να εφευρεθεί το οποιοδήποτε συνταγματικό έρεισμα, ώστε να περιορισθεί ακόμη περισσότερο, από όσο προβλέπεται στο άρθρο 110 παρ. 1 Συντ., η διαπλαστική εξουσία του μελλοντικού αναθεωρητικού νομοθέτη. Θα ήταν συνταγματικώς ανεπίτρεπτο να χαρακτηρίζεται ως καταστρατήγηση η αναθεώρηση αναθεωρήσιμων διατάξεων του Συντάγματος και να επιχειρείται κατ' αυτόν τον τρόπο μια «απολίθωση» ορισμένων συνταγματικών επιλογών του ιστορικού συντακτικού νομοθέτη, ο οποίος μάλιστα μέχρι το Σύνταγμα του 1975 νομοθέτησε υπό το καθεστώς άλλων μορφών πολιτεύματος και όχι υπό το ισχύον καθεστώς Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.

Τέλος, η απλή και μόνη επίκληση του αυστηρού χαρακτήρα του Συντάγματος ως γενικού και αφηρημένου ορίου στη δυνατότητα αναθεώρησής του δεν ευσταθεί ως επιχείρημα. Το επιχείρημα αυτό αποτελεί «λήψη του ζητουμένου». Η κατηγοριοποίηση των Συνταγμάτων σε αυστηρά και ήπια στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στον τρόπο αναθεώρησής τους, ο οποίος και χρησιμοποιείται ως κριτήριο που περιγράφει το επιλεγέν σύστημα αναθεώρησης. Δεν μπορεί όμως ο χαρακτηρισμός αυτός ούτε να θεμελιώσει πολλώ δε μάλλον ούτε να δικαιολογήσει την διαιώνιση ενός Συντάγματος. Πιο συγκεκριμένα, ο χαρακτηρισμός ενός Συντάγματος ως αυστηρού δεν είναι δυνατόν ως τοιούτος να νομιμοποιήσει περιορισμούς στην τροποποίηση

και αναθεώρησή του. Όπως ορθώς παρατηρήθηκε, σε άλλο όμως πλαίσιο, από την παλαιότερη θεωρία, «Τα τυχόν “μετανομικά” όρια της αναθεωρητικής του Συντάγματος εξουσίας, καθώς και της πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας δεν ενδιαφέρουν το συνταγματικόν δίκαιον. Τα όρια της αναθεωρήσεως τίθενται από το εκάστοτε ισχύον (θετόν) δίκαιον και ισχύουν επειδή και εν όσω τούτο ισχύει»²⁶.

Ιδιαίτερα με βάση την τελευταία αυτή παρατήρηση αδυνατώ να συμμερισθώ την άποψη της θεωρίας που συγκαταλέγει τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος (άρθρο 110 Σ.) στις «θεσμικές εγγυήσεις» της δικαιοκρατικής μορφής του πολιτεύματος στο ισχύον Σύνταγμα²⁷. Χωρίς να είναι δυνατόν να εμβαθύνω στο πλαίσιο του άρθρου αυτού στα εννοιολογικά στοιχεία του Κράτους δικαίου, μια «πολιτεία “δικοκρατούμενη”, που αναγνωρίζει την προτεραιότητα του Δικαίου», δεν οφείλει απαραίτητως να αναγνωρίζει και τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος. Με άλλα λόγια ο αυστηρός χαρακτήρας του Συντάγματος δεν είναι συστατικό στοιχείο της έννοιας του Κράτους δικαίου. Ούτε άλλωστε έχει αμφισβητηθεί ότι η αρχή του Κράτους δικαίου ισχύει και σε εννόμες τάξεις, οι οποίες δεν διαθέτουν ιδιαίτερα αυστηρό Σύνταγμα, όπως λ.χ. η Αυστρία, ή δεν έχουν γραπτό Σύνταγμα, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο.

Με βάση τις προηγηθείσες σκέψεις δεν μένει παρά να εξετασθεί, εάν η ολοκλήρωση της αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας και μόνον Βουλής προσβάλλει τις σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 μη αναθεωρήσιμες διατάξεις που καθορίζουν τη βάση και μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας ή/και την επίσης μη αναθεωρήσιμη αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών.

Το ότι ο περιορισμός της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μίας Βουλής δεν σχετίζεται εννοιολογικά ήδη και πολλώ μάλλον δεν οδηγεί σε απαγορευμένη από το Σύνταγμα αναθεώρηση της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών δεν χρειάζεται ιδιαίτερη θεμελίωση. Ζήτημα θα μπορούσε να τεθεί για το κατά πόσον ο περιορισμός αυτός και ο ενδεχόμενος συναφής αποκλεισμός της μεσολάβησης του εκλογικού σώματος (εφόσον δεν προβλεφθεί κυρωτικό δημοψήφισμα) οδηγεί έμμεσα σε αναθεώρηση της βάσης και μορφής του Πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας.

26. Α. ΜΑΝΕΣΗΣ, *Η αναθεώρησης του Συντάγματος*, όπ. π. (υποσ. 18) σελ. 126 επ., υποσ. 16.

27. Έτσι ο Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, *Κράτος δικαίου* ..., όπ. π. (υποσ. 23), σελ. 293.

Κατ' αρχάς θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι η πραγματοποίηση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας Βουλής ή και ο αποκλεισμός της άμεσης σύμπραξης του εκλογικού σώματος στην αναθεώρηση δεν άπτονται και πολλώ μάλλον δεν θίγουν τα δύο θεμελιώδη στοιχεία της «μορφής του πολιτεύματος», το κοινοβουλευτικό (για τη σχέση εκτελεστικής εξουσίας και αντιπροσωπευτικού σώματος) και το ρεπουμπλικανικό (για τον αρχηγό του κράτους), τα οποία δεν υπόκεινται σε αναθεώρηση. Θα πρέπει κατά συνέπεια κανείς να εξετάσει, αν απαραίτητο σταθερό στοιχείο της «βάσης του πολιτεύματος» υπό την έννοια του άρθρου 110 παρ. 1 Συντ. είναι η πραγματοποίηση της αναθεώρησης από δύο διαδοχικές Βουλές ή ακόμη η συμμετοχή του εκλογικού σώματος στη διαδικασία αναθεώρησης, έτσι ώστε η κατάργησή τους θα έθιγε τον σκληρό πυρήνα μη αναθεωρήσιμων διατάξεων. Διότι εάν τα δύο αυτά στοιχεία δεν ανήκουν στον σκληρό πυρήνα των βάσεων του πολιτεύματος, τότε σύμφωνα με την, ορθή και κατά τη γνώμη μου, άποψη που εκφράστηκε στη θεωρία, οι διατάξεις που εξειδικεύουν τους μη αναθεωρήσιμους κανόνες υπόκεινται κατά κανόνα σε αναθεώρηση²⁸.

Δεν θεωρώ ότι και τα δύο προαναφερθέντα στοιχεία ανήκουν στα σταθερά στοιχεία της (Προεδρευόμενης) Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, όπως άλλωστε καταδεικνύει και η μη αμφισβήτηση της δυνατότητας συνύπαρξης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας με την ολοκλήρωση της αναθεώρησης από μία Βουλή και τη μη οποιαδήποτε (περαιτέρω) συμμετοχή του εκλογικού σώματος, η οποία καθιερώνεται σε άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Εκείνο που θα μπορούσε να οδηγήσει σε αμφισβήτηση είναι το κατά πόσον η ενδεχόμενη πρόβλεψη κυρωτικού δημοψηφίσματος, αντί των σήμερα προβλεπομένων βουλευτικών εκλογών, ως εισάγουσα στοιχεία άμεσης δημοκρατίας, έρχεται σε αντίθεση με το στο ελληνικό Σύνταγμα καθιερούμενο αντιπροσωπευτικό σύστημα, το οποίο και περιορίζει. Κατ' αρχάς θα πρέπει να παρατηρηθεί ότι κατά τον συντακτικό νομοθέτη ήδη η ανάδειξη της αναθεωρητικής Βουλής από το εκλογικό σώμα αποτελεί, όπως ορθά παρατηρήθηκε, αναγνώριση της ανεπάρκειας του αντιπροσωπευτικού συστήματος για την ολοκλήρωση της αναθεώρησης²⁹ και, κατά τη γνώμη μου, επί πλέον έμμεσα εκ-

28. Βλ. αναλυτικά Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Άρθρο 1», όπ. π. (υποσ. 14) αριθμ. 199 επ. σελ. 136 επ., ο οποίος και αναλύει διεξοδικά την έννοια της μη αναθεωρήσιμης «βάσης του πολιτεύματος».

29. Βλ. Κ. ΜΠΑΚΟΓΙΑΝΝΗ, όπ. π. (υποσ. 3), σελ. 29.

δήλωση της άμεσης δημοκρατίας. Όσο δε και αν η αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας συνιστά μία θεμελιώδη αρχή μεταξύ αυτών που συνιστούν τη «βάση του πολιτεύματος», μη δυνάμενη να αντικατασταθεί από άλλη μορφή δημοκρατίας³⁰, εν τούτοις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η σε περιορισμένη έκταση διεύρυνση των θεσμών άμεσης δημοκρατίας, η θεσμοθέτηση λ.χ. κυρωτικού δημοψηφίσματος για την αναθεώρηση, θέτει σε κίνδυνο το στο ελληνικό Σύνταγμα καθιερούμενο αντιπροσωπευτικό σύστημα, αίροντας ουσιαστικά τα βασικά του στοιχεία.

Συμπερασματικά, η απαγόρευση της αναθεώρησης των διατάξεων του Συντάγματος που ρυθμίζουν την αναθεώρησή του περιορίζεται κατά την γραμματική ήδη, αλλά και την ορθή τεολογική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του άρθρου 110 Συντ., μόνο στις *ουσιαστικές ρυθμίσεις* που απαριθμούνται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού και δεν εκτείνεται και στις ρυθμίσεις των λοιπών παραγράφων που αναφέρονται στη διαδικασία αναθεώρησης, εκτός αν η αναθεώρηση των τελευταίων θίγει μη αναθεωρήσιμες διατάξεις, ειδικότερα δε διατάξεις που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος ως Προεδρευόμενης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας. Τέτοια περίπτωση δεν συντρέχει όμως σε περίπτωση καθιέρωσης της ολοκλήρωσης της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μίας Βουλής ούτε σε περίπτωση θεσμοθέτησης κυρωτικού της αναθεώρησης δημοψηφίσματος.

IV. Η συνταγματικοπολιτική αναγκαιότητα της απλούστευσης της διαδικασίας αναθεώρησης

Με βάση την παραπάνω διαπίστωση ότι είναι κατ' αρχήν συνταγματικώς επιτρεπτή η αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες ρυθμίζουν τη διαδικασία αναθεώρησης και συνεπώς η καθιέρωση μίας πιο ευέλικτης διαδικασίας αναθεώρησης, ειδικότερα δε και η ολοκλήρωση της αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας και μόνον Βουλής, μένει να εξετασθεί αν η τροποποίηση αυτή είναι πολιτικά σκόπιμη ή και αναγκαία.

Κατ' αρχάς θα πρέπει να επισημανθεί ότι η δυνατότητα τροποποίησης του Συντάγματος με διαδικασία λιγότερο πολύπλοκη, οπωσδήποτε όμως δυσκολότερη από αυτήν της τροποποίησης των κοινών νόμων, δεν θέτει άνευ άλλου τινός σε αμφισβήτηση τον αυστηρό του χαρακτήρα, αν βέβαια αυτός εξακο-

30. Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ, «Άρθρο 1», όπ. π. (υποσ. 14) αριθμ. 201, σελ. 137.

λουθεί και μπορεί να αποτελεί τον υπέρτατο σκοπό στη σύγχρονη δημοκρατία.

Πέραν αυτού η ισχύουσα σύνδεση της τύχης της αναθεώρησης με τη μεσολάβηση γενικών βουλευτικών εκλογών είναι δυνατόν να δυσχεραίνει την έκταση και το περιεχόμενο της αναθεώρησης, γιατί αναπόφευκτα το πολιτικό κόστος, το οποίο ενδεχομένως συνεπάγονται ορισμένες τολμηρές αλλά αναγκαίες τροποποιήσεις του Συντάγματος, συνδέεται με το επικείμενο εκλογικό αποτέλεσμα. Είναι διαφορετικό μία Βουλή ν' αποφασίζει και να ολοκληρώνει η ίδια τη διαδικασία αναθεώρησης, όπως αυτή την έχει οραματισθεί και χωρίς να υπολογίζει ενδεχόμενο «ενδιάμεσο» πολιτικό κόστος, αφού το αναθεωρητικό έργο της θα κριθεί στο σύνολό του, παρά να εξαγγέλει τροποποιήσεις του Συντάγματος που είναι αμφίβολο αν και κατά ποίο τρόπο θα υλοποιηθούν από την επόμενη Βουλή, συνδέοντας έτσι ηθελημένα ή μη την αναθεώρηση με το εκλογικό παιχνίδι.

Εάν μάλιστα γίνει δεκτή η μάλλον κρατούσα στη θεωρία άποψη, σύμφωνα με την οποία η αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται από το περιεχόμενο των προτάσεων της Βουλής που αποφάνθηκε πρώτη υπέρ της αναθεώρησης, αλλά μόνον ως προς την έκταση της αναθεωρητικής πρότασης, η αναθεώρηση μπορεί εύκολα να αποτελέσει μέρος του εκλογικού παιχνιδιού, αφού ούτως ή άλλως η αναθεωρητική Βουλή δεν είναι δυνατόν να δεσμευθεί ούτε καν πολιτικά από το περιεχόμενο των προτάσεων της πρώτης Βουλής.

Επιπλέον στην περίπτωση που γίνει δεκτή η ανωτέρω κρατούσα άποψη ως προς την έκταση της δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής, τότε γίνεται ακόμη πιο σοβαρός ο κίνδυνος που συνεπάγεται η ισχύουσα ρύθμιση της «εναλλαγής των πλειοψηφιών». Πράγματι, ενδέχεται στην πράξη να πραγματοποιηθεί η αναθεώρηση από την συνήθη πλειοψηφία της (δεύτερης αναθεωρητικής) Βουλής. Αυτό μπορεί βέβαια να συμβεί, οσάκις στην πρώτη φάση της αναθεώρησης διαμορφωθεί μεγάλη πλειοψηφία ως προς μόνη την ανάγκη αναθεώρησης και όχι και ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης.

Η καθιέρωση μιας πιο ευέλικτης διαδικασίας αναθεώρησης αποτελεί, κατά την άποψή μου, σήμερα, περισσότερο από ποτέ, μια συνταγματικοπολιτική αναγκαιότητα.

Η εμμονή σε μια πολύπλοκη και μακράς διάρκειας διαδικασία αναθεώρησης, η οποία ενδεχομένως ανταποκρινόταν σε ανάγκες παλαιότερων εποχών, αποτελεί πλέον ένα ανασταλτικό παράγοντα στην ομαλή συνταγματική εξέλιξη, ιδιαίτερα δε υπό το πρίσμα της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Τα ελληνικά Συντάγματα με την εμμονή τους στη θωράκιση των συνταγματικών επιλογών δημιουργούν την εντύπωση ότι προτιμούν την άτυπη κα-

ταστρατήγησή τους, που συμβαίνει πράγματι σε πολλές περιπτώσεις, από την πλιό ευέλικτη τυπική τροποποίησή τους, που θα τους προσέδιδε στην πράξη μεγαλύτερη ουσιαστική ισχύ και κύρος.

Δεν είναι δε τυχαίο το γεγονός ότι ενώ μια σειρά Κρατών-Μελών προβαίνουν σε αναθεώρηση του Συντάγματός τους πριν προχωρήσουν σε νέα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης (ενδεικτικά αναφέρω τις συνταγματικές αναθεωρήσεις που έγιναν στη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ιρλανδία πριν από την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, αλλά και αμέσως μετά την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ στο Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, καθώς επίσης στη Γαλλία, την Αυστρία και την Ιρλανδία πριν από την επικύρωση της Συνθήκης του Άμστερνταμ), η Ελλάδα αντιμετώπισε όλα τα μέχρι σήμερα νέα θέματα προς την ευρωπαϊκή ενοποίηση με συνταγματική «αδράνεια». Η δε ελληνική θεωρία, προκειμένου να δικαιολογήσει ή να άρει ενδεχόμενες συγκρούσεις με το ελληνικό Σύνταγμα που συνεπάγονται ορισμένες από τις νέες ρυθμίσεις που εισήχθησαν με τις προαναφερθείσες Συνθήκες, αναγκάζεται είτε να ανατρέχει στην έννοια της σιωπηρής αναγνώρισης της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και έναντι του Συντάγματος³¹ είτε να καταφεύγει στην επίκληση της συναίνεσης που υπήρχε σχετικά στο πολιτικό επίπεδο για να δικαιολογήσει την μη πραγματοποίηση μιας νομικά αναγκαίας αναθεώρησης³².

Αλλ' ανεξάρτητα από αυτές τις περιπτώσεις, στις οποίες καταστρατηγείται στην ουσία η ίδια η διαδικασία αναθεώρησης, η μέχρι σήμερα πρακτική στη χώρα μας έδειξε ότι ο αργός ρυθμός και η δυσκαμψία που χαρακτηρίζουν την ισχύουσα διαδικασία αναθεώρησης αποτελούν τροχοπέδη στην ομαλή συνταγματική αντιμετώπιση σύγχρονων προβλημάτων και πέρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Έτσι λ.χ. *επαφίεται συχνά στη δικαστική εξουσία και τη θεωρία η επίλυση συνταγματικών αμφισβητήσεων όπως άλλωστε και η για πρώτη*

31. Έτσι ο Ν. ΣΚΑΝΔΑΜΗΣ, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο - Θεσμοί και έννομες τάξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1997, σελ. 344, ο οποίος θεωρεί ότι αντίθετος με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ διατάξεις του Συντάγματος ατόνησαν απέναντι στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, επειδή η Ελλάδα, μη προβαίνοντας σε προηγούμενη τυπική αναθεώρηση του Συντάγματός της, συμπεριφέρθη ως αν αποδέχτηκε εμμέσως την υπεροχή του κοινοτικού κανόνα και επί των αντιθέτων συνταγματικών διατάξεων, μετά όμως από προηγούμενο έλεγχο και αποδοχή του, δια της υπογραφής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσον αφορά τα κριτήρια του άρθρου 28 παρ. 3 Συντ.

32. Έτσι κατ' αποτέλεσμα ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, *Η Συνθήκη του Μάαστριχτ και ο ευρωπαϊκός συνταγματικός χώρος*, Αθήνα-Κομοτηνή, 1994, σελ. 23-24.

φορά συνταγματική αξιολόγηση και αντιμετώπιση νέων, σύγχρονων σοβαρών προβλημάτων και θεσμών, τα οποία απαιτούν ίσως ένα νέο συνταγματικό πλαίσιο. Με βάση τις σκέψεις αυτές αδυνατώ να συμμερισθώ την άποψη που υποστηρίχθηκε στη θεωρία, σύμφωνα με την οποία ίσως το κέρδος για το πολίτευμα από τη μακροχρόνια ισχύ των συνταγματικών κανόνων, έστω και όχι απολύτως επιτυχημένων, να είναι πολύ μεγαλύτερο από την επιτυχέστερη τροποποίησή τους³³.

Η σύγχρονη δικαιοκρατική δημοκρατία αλλά και η προϊούσα ευρωπαϊκή ενοποίηση απαιτούν μεγαλύτερη ελαστικότητα στην αναθεώρηση ακόμη και θεμελιωδών αποφάσεων, όπως αυτές της συντακτικής εξουσίας. Αυτό ισχύει, ακόμη και αν ληφθεί υπόψη, το αυτονόητο για την ελληνική συνταγματική τάξη, ότι το Σύνταγμα δεν είναι απλός νόμος και ότι η διαδικασία τροποποίησής του απαιτεί μεγαλύτερη περίσκεψη και αυξημένες πλειοψηφίες. Σε κάθε όμως περίπτωση, μια τόσο χρονοβόρα και δύσκαμπτη διαδικασία αναθεώρησης, όπως αυτή του άρθρου 110 §§ 2-5 Συντ., δύσκολα μπορεί να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των καιρών.

Συμπερασματικά, θεωρώ ότι η ισχύουσα σήμερα διαδικασία κατά το μέτρο που απαιτεί την σύμπραξη δύο διαδοχικών Βουλών οδηγεί σε μια *υπέριμερη δυσχέραση της αναθεώρησης*.

Κατά την άποψή μου, είναι επιβεβλημένο γνωστές ή προβλέψιμες συνταγματικές αμφισβητήσεις να επιλύονται από τον ίδιο τον συντακτικό ή αναθεωρητικό νομοθέτη, ο οποίος έχει τη μεγίστη δυνατή δημοκρατική νομιμοποίηση, και να μη «μετακυλίνουν» στον δικαστή, πολύ δε ολιγότερο στους συνταγματολόγους. Είναι προτιμότερο να αναλαμβάνει βραχυπρόθεσμα το σχετικό πολιτικό κόστος ο ίδιος ο δημοκρατικά νομιμοποιημένος αναθεωρητικός νομοθέτης, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζει μακροπρόθεσμα μια ομαλότερη λειτουργία του πολιτεύματος.

V. Η «Πρόταση»

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις προτείνω την ολοκλήρωση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας μόνον Βουλής, με πρόβλεψη αφενός δύο διαδοχικών ψηφοφοριών μεταξύ των οποίων να μεσολαβεί ένα εύλογο χρονικό διάστημα και αφετέρου πιο αυξημένων πλειοψηφιών από αυτές που προ-

33. Α. ΠΑΝΤΕΛΗΣ, *Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986, «Νέα Σύνορα»* - Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα, 1994, σελ. 236.

βλέπονται σήμερα, δηλαδή τόσο για την απόφαση της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος και τις υπό αναθεώρηση διατάξεις όσο και για το περιεχόμενο των υπό αναθεώρηση διατάξεων.

Σχετικά με τις αυξημένες πλειοψηφίες ενδεικτικά προτείνω την πλειοψηφία των τριών πέμπτων ενδεχομένως δε και των δύο τρίτων του όλου αριθμού των μελών της Βουλής για τη μία ή και για τις δύο αποφάσεις. Ως προς δε το μεταξύ των δύο αποφάσεων απαιτούμενο να μεσολάβησει εύλογο χρονικό διάστημα είναι δυνατόν να προβλεφθεί η μεσολάβηση τουλάχιστον τριών μηνών.

Πέραν αυτού θα ήτο δυνατόν, παράλληλα με τις αυξημένες πλειοψηφίες, να προβλεφθεί η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία, όχι όμως υπό τη μορφή βουλευτικών εκλογών, αλλά υπό τη μορφή κυρωτικού δημοψηφίσματος, είτε δυνητικού, κατά το πρότυπο του Συντάγματος 1927, είτε υποχρεωτικού. Έτσι λ.χ. κατά τρόπο ανάλογο με τον προβλεπόμενο στο ιταλικό Σύνταγμα (άρθρο 138)³⁴, θα ήταν δυνατόν να προβλεφθεί δημοψήφισμα, εφόσον εντός μηνός από την ψήφιση της αναθεώρησης ζητηθεί τούτο είτε από ένα αριθμό βουλευτών, λ.χ. το ένα έκτο του συνόλου, δηλαδή πενήντα βουλευτές, είτε από ένα αριθμό εκλογέων, λ.χ. 100.000 εκλογείς. Η δε προσφυγή στο δημοψήφισμα θα ήταν δυνατόν να προβλεφθεί ως μη υποχρεωτική, εφόσον η αναθεώρηση υπερψηφίστηκε και κατά τις δύο ψηφοφορίες τουλάχιστον από τα δύο τρίτα του συνόλου των βουλευτών.

Η τελευταία αυτή λύση της προσφυγής σε δημοψήφισμα αποτελεί, κατά την άποψή μου, μία λύση που εμπλουτίζει το πολιτεύμα μας, κατά τρόπο συνταγματικά ανεκτό, με στοιχεία άμεσης δημοκρατίας, σε μία εποχή μάλιστα που ομολογείται απ' όλους η αποστροφή των «απλών» πολιτών προς τους πολιτικούς και τη συμμετοχή στα κοινά.

34. Το άρθρο 138 του ιταλικού Συντάγματος προβλέπει συγκεκριμένα ότι «Οι νόμοι αναθεώρησης του Συντάγματος και οι άλλοι συνταγματικοί νόμοι ψηφίζονται από κάθε Βουλή σε δύο διαδοχικές συνεδριάσεις, που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον τρεις μήνες, και με απόλυτη πλειοψηφία των μελών κάθε Βουλής, κατά τη δεύτερη ψηφοφορία. Οι ίδιοι νόμοι υποβάλλονται σε λαϊκό δημοψήφισμα όταν, μέσα σε τρεις μήνες, από τη δημοσίευσή τους, το ζητήσει το ένα πέμπτο των μελών της μιας από τις Βουλές ή 500.000 εκλογείς ή 5 Συμβούλια Περιφερειών. Ο νόμος που υποβλήθηκε σε δημοψήφισμα δεν εκδίδεται, εάν δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων. Δεν διενεργείται δημοψήφισμα, εάν ο νόμος έχει ψηφισθεί στη δεύτερη συζήτηση από κάθε Βουλή με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών της».

VI. Αντί επιλόγου

Συμπερασματικά, μια ορθολογικότερη οργάνωση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος στο πλαίσιο μιας και μόνον Βουλής θα έχει κατ' αρχάς ως συνέπεια να παύσει η αναθεώρηση να αποτελεί ένα περιστασιακό όπλο στο πολιτικό παιχνίδι των κομμάτων, τα οποία θα έχουν πλέον την υποχρέωση να πραγματώνουν τις νέες συνταγματικές τους επιλογές σε σύντομο χρονικό διάστημα και να μη μετατοπίζεται η ευθύνη για την αναθεώρηση στην επόμενη, νέα Βουλή.

Πέραν αυτού θα υπάρξει μεγαλύτερη ασφάλεια και του συνταγματικού δικαίου και, κυρίως, θα αποφευχθεί η «παραποίηση» και καταστρατήγηση του Συντάγματος με αμφίβολες ερμηνείες από τα δικαστήρια, την ίδια την πολιτική εξουσία και τη θεωρία, ερμηνείες οι οποίες είναι δυνατόν να επιδράσουν αρνητικά στην ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος.

Το κυριότερο, όμως επιχείρημα υπέρ της απλούστευσης της διαδικασίας αναθεώρησης είναι η εξελισσόμενη Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι πράγματι αμφίβολο αν, τα επόμενα στάδια της ευρωπαϊκής ενοποίησης, τα οποία και θα είναι πίο δραστικά και αμφισβητούμενα σε σχέση με τη συμφωνία τους με το ελληνικό Σύνταγμα, θα μπορούν πλέον να καλυφθούν από τις διατάξεις του άρθρου 28 παρ. 2 και 3, ακόμη και αν αυτές θεωρηθούν, όπως υποστηρίζω, ως οιονεί ειδικές αναθεωρητικές ρήτρες. Τα επερχόμενα στάδια θα πρέπει να αντιμετωπισθούν μέσα σ' ένα νέο συνταγματικό πλαίσιο που θα διαθέτει ευέλικτες διαδικασίες αναθεώρησης του ισχύοντος Συντάγματος. Σε κάθε δε περίπτωση δεν θα πρέπει να λησμονείται ότι και η ερμηνευτική «προσαρμογή» ενός αυστηρού Συντάγματος σε θεμελιακές εξελίξεις έχει και αυτή τα όριά της.

Κλείνοντας τις προεκτεθείσες σκέψεις γύρω από την αναθεώρηση στο πλαίσιο μιας και μόνον Βουλής, εκείνο το οποίο μένει να διαπιστωθεί είναι ότι η Ελλάδα στις αρχές του εικοστού πρώτου αιώνα φαίνεται να παραμένει σε σχήματα και αρχές του παρελθόντος και να μη λαμβάνει υπόψη τις όποιες δυσκολίες συνεπάγεται για την ομαλή συνταγματικοπολιτική ζωή της χώρας η αδυναμία ταχείας αντίδρασης και προσαρμογής του Συντάγματος σε τρέχοντα ή και καλπάζοντα σημαντικά ζητήματα, όπως αυτό της ευρωπαϊκής ενοποίησης, με αποτέλεσμα να χάνει μία ακόμη ευκαιρία να προσαρμόσει τη συνταγματική της τάξη στις σύγχρονες, νέες απαιτήσεις.