

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

3/2006

www.tosyntagma.gr



[ΑΝΑΤΥΠΟ]

www.ant-sakkoulas.gr

Αναθεώρηση του Συντάγματος από μια Βουλή*

ΤΖΟΥΛΙΑΣ ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΓΓΑ
Καθηγήτριας Συνταγματικού Δικαίου

Η αναθεώρηση του Συντάγματος έχει καταστεί τα τελευταία χρόνια στη χώρα μας ένα σχεδόν μόνιμο πολιτικό, αλλά και επιστημονικό θέμα συζήτησης. Η αναθεώρηση του Συντάγματος ή μάλλον ορθότερα η συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος φαίνεται πλέον να θεωρείται ότι αποτελεί πανάκεια για την επίλυση όλων των δεινών αυτού του τόπου. Η Κοινοβουλευτική Επιτροπή για την Αναθεώρηση του Συντάγματος βρίσκεται πάλι επί το έργον. Είναι όμως γνωστό ότι και η παρούσα Βουλή δεν μπορεί με βάση τις ισχύουσες συνταγματικές ρυθμίσεις να ολοκληρώσει το έργο αυτό. Οι μακρές συζητήσεις και κομματικές διαμάχες, αλλά και οι εσωκομματικές αντιπαλότητες θα απασχολήσουν εκ νέου και την επόμενη Βουλή, όπως δε είναι φυσικό με άγνωστο και αβέβαιο το αποτέλεσμα.

Η πολύπλοκη και μακράς διάρκειας διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος που καθιερώνεται κατά βάση σε όλα τα από το 1864 και μέχρι σήμερα ισχύσαντα ελληνικά Συντάγματα, του ισχύοντος συμπεριλαμβανομένου, η οποία απαιτεί μεταξύ άλλων και τη σύμπραξη δύο Βουλών, ανταποκρίνονταν ενδεχομένως σε ανάγκες παλαιότερων εποχών, σήμερα όμως αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα στην ομαλή συνταγματική εξέλιξη. Ο αργός ρυθμός και η δυσκαμψία που χαρακτηρίζουν την ισχύουσα διαδικασία αναθεώρησης αφενός αποτελούν τροχοπέδη στην ομαλή συνταγμα-

* Σημείωση της Συντακτικής Επιτροπής: Το άρθρο της καθηγήτριας της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών κ. Τζούλιας Ηλιοπούλου-Στράγγα με τίτλο «Αναθεώρηση του Συντάγματος από μία Βουλή» δημοσιεύθηκε για πρώτη φορά, με αφιέρωση στη μνήμη του αιμνήστου καθηγητή της Νομικής Σχολής Γιάννη Αναστόπουλου, σε δύο συνέχειες στα φύλλα της 16^{ης} και της 23^{ης} Νοεμβρίου 1997 της εφημερίδας «ΑΠΟΓΕΥΜΑΤΙΝΗ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΚΗΣ». Αν και αναφέρεται στην αναθεώρηση του 2001, κρίθηκε σκόπιμο να αναδημοσιευθεί στο τεύχος που αφορά την επικείμενη αναθεώρηση, μετά την επιστολή του κ. Ιωάννη Βαρβιτσιώτη που δημοσιεύεται στη σελίδα 1054 του παρόντος τεύχους.

τική αντιμετώπιση συγχρόνων προβλημάτων που απασχολούν την ελληνική συνταγματική τάξη και αφετέρου δεν είναι δυνατόν να συντελέσουν στην επίλυση σοβαρών αμφισβητήσεων ως προς την συνταγματικότητα ορισμένων θεσμών και ορισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων. Και δεν είναι λύση να συμμερισθεί κανείς 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 επιτυχεστέρα τροποποίησή τους¹.

Η στο Σύνταγμα προβλεπόμενη *διαδικασία αναθεώρησης* είναι ένα ζήτημα, το οποίο μέχρι σήμερα δεν έχει τεθεί παρά μεμονωμένα σε αμφισβήτηση και ως εκ τούτου δεν έχει γίνει αντικείμενο ευρείας πολιτικής ή επιστημονικής συζήτησης.

Στο *πολιτικό πεδίο*² εξαίρεση αποτελεί η πρόταση του ΠΑΣΟΚ της 7.3.1985, η οποία προέβλεπε την περάτωση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας και μόνης Βουλής και καταργούσε τον χρονικό περιορισμό της παρόδου πενταετίας από την προηγούμενη αναθεώρηση³. Άθικτες άφηνε πάντως η Πρόταση του ΠΑΣΟΚ τόσο τις αυξημένες πλειοψηφίες που απαιτούνται για την αναθεώρηση του Συντάγματος όσο και τον κατάλογο των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων. Εν τούτοις η πρόταση αυτή αναθεώρησης του άρθρου 110 Συντ. 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. Υποστηρίχθηκε συγκεκριμένα ότι δεν υπάρχει κανένα συνταγματικό κώλυμα για την αναθεώρηση των παρ. 2, 3, 4 και 6 Σ. του άρθρου 110 Συντ. και προτάθηκε να καθιερωθεί η *ολοκλήρωση της διαδικασίας αναθεώρησης στο πλαίσιο μιας μόνον Βουλής*, με πρόβλεψη *πιο αυξημένων πλειοψηφιών* από αυτές που προβλέπονται σήμερα για τις δύο ψηφοφορίες, δηλαδή τόσο για την *απόφαση της ανάγκης αναθεώρησης* του Συ-

1. Α. ΠΑΝΤΕΛΗΣ, Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986, "Νέα Σύνορα" - Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα, 1994, σελ. 236.

2. Βλ. τις κατά καιρούς προτάσεις αναθεώρησης των διαφόρων κομμάτων στο Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Η αναθεώρηση του Συντάγματος, Εκδόσεις «Αντ. Ν. Σάκκουλα», Αθήνα-Κομοτηνή, 1995.

3. Βλ. αναλυτικά για την Πρόταση αυτή του ΠΑΣΟΚ : Α. ΡΑΪΚΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, Τομ. Α, Τευχ. Β, 1990, σελ. 242, υποσ. 61.

ντάγματος και τις υπό αναθεώρηση διατάξεις όσο και για την ψηφοφορία που αφορά το περιεχόμενο των υπό αναθεώρηση διατάξεων. Προτάθηκε επίσης να μεσολαβεί μεταξύ των δύο αυτών ψηφοφοριών ένα εύλογο χρονικό διάστημα⁴.

Πέραν από τις δύο αυτές προεκτεθείσες προτάσεις αναθεώρησης του άρθρου 110 παρ. 2, 3, 4 και 6 Συντ. ούτε τα κόμματα ούτε και η επιστήμη⁵ ασχολήθηκαν με την ενδεχόμενη ανάγκη τροποποίησης της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος. Η θεωρία περιορίζεται κατά κανόνα στην περιγραφή της διαδικασίας αναθεώρησης και στα ερμηνευτικά προβλήματα που παρουσιάζουν οι διατάξεις των παρ. 2-5 του άρθρου 110 Συντ.⁶, καθώς επίσης και στην εξέταση των ουσιαστικών ορίων αναθεώρησης του Συντάγματος⁷.

Ούτε στο πλαίσιο της τρέχουσας συζήτησης για την αναθεώρηση τέθηκε, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, το ζήτημα της αναθεώρησης των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τη διαδικασία αναθεώρησης⁸.

Παρόλον ότι είναι αυτονόητο ότι το Σύνταγμα δεν είναι απλός νόμος και ότι η διαδικασία τροποποίησής του απαιτεί μεγαλύτερη περίσκεψη και αυξημένες πλειοψηφίες, εν τούτοις δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι η σύγχρονη δικαιοκρατική δημοκρατία απαιτεί μεγαλύτερη ε-

4. Βλ. Τζ. ΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ-ΣΤΡΑΙΓΑ, Παρατηρήσεις στην "Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την Αναθεώρηση του Συντάγματος", Αθήνα, 4.2.1995, σελ. 9.

5. 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 "ιδιαζόντως 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.

6. Βλ. αντί πολλών Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Δίκαιο και Πολιτική 10, Εκδόσεις «Παρατηρητής», Θεσσαλονίκη, 1984, σελ. 204 επ., με κριτική παρουσίαση της σχετικής βιβλιογραφίας.

7. Βλ. αντί πολλών Δ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, τομ. Α', 1985, σελ. 125-131.

8. Έτσι ο μεν Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Η συναινετική αναθεώρηση, Εκδόσεις «Αντ. Ν. Σάκκουλα», Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 19 επ., προβαίνοντας σε μια Γενική Θεώρηση της Πρότασης αναθεώρησης του ΠΑΣΟΚ αναφέρεται κυρίως στην εγγύηση της αυξημένης πλειοψηφίας, ο δε Β. ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, Σχεδίασμα για μία ευρεία και ριζική συνταγματική αναθεώρηση, Εκδόσεις «Αντ. Ν. Σάκκουλα», Αθήνα-Κομοτηνή 1996, κάνει μεν μια ολοκληρωμένη πρόταση συνταγματικής αναθεώρησης, στην οποία όμως δεν γίνεται αναφορά στο άρθρο 110 Σ.

λαστικότητα στην αναθεώρηση ακόμη και θεμελιωδών αποφάσεων, όπως αυτές της συντακτικής εξουσίας.

Η ισχύουσα σήμερα διαδικασία, κατά το μέτρο που απαιτεί την σύμπραξη δύο Βουλών, οδηγεί σε μια *υπέρμετρη δυσχέρανση της αναθεώρησης*. Αυτό έχει, μεταξύ άλλων, ως *αποτέλεσμα να επαφίεται στην δικαστική εξουσία και την επιστήμη* η επίλυση συνταγματικών αμφισβητήσεων, όπως άλλωστε και η για πρώτη φορά συνταγματική αξιολόγηση και αντιμετώπιση νέων, σύγχρονων σοβαρών προβλημάτων και θεσμών. Είναι επιβλημένο γνωστές ή προβλέψιμες συνταγματικές αμφισβητήσεις να επιλύονται από τον ίδιο το συντακτικό ή αναθεωρητικό νομοθέτη, ο οποίος έχει τη *μεγίστη δυνατή δημοκρατική νομιμοποίηση*, και να μη “μετακυλίνουνται” στο δικαστή, πολύ δε ολιγότερο στους συνταγματολόγους.

Σχετικά με ενδεχόμενες αμφιβολίες για το κατά πόσον είναι συνταγματικώς επιτρεπτή η αναθεώρηση και αυτών των ιδίων των διατάξεων του άρθρου 110 του ισχύοντος Συντάγματος, που ρυθμίζουν την αναθεώρηση του Συντάγματος, δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί πειστικά, και δεν αμφισβητήθηκε παρά όλως μεμονωμένα στη θεωρία, ότι το άρθρο 110 Συντ. επιτρέπει οπωσδήποτε την αναθεώρηση τουλάχιστον εκείνων των συνταγματικών διατάξεων που αναφέρονται στη *διαδικασία αναθεώρησης*, δηλαδή των διατάξεων του άρθρου 110 παρ. 2, 3, 4 και 6 Συντ.

Η μεμονωμένα στη θεωρία υποστηριχθείσα άποψη, σύμφωνα με την οποία θα ανααιρούσε αυτόν καθεαυτόν τον αυστηρό χαρακτήρα του Συντάγματος και θα συνιστούσε καταστρατήγηση του Συντάγματος ακόμη και η τυχόν αναθεώρηση των διαδικαστικών ορίων που θέτουν οι παράγραφοι 2-6 του άρθρου 110 Σ. – με εξαίρεση επιμέρους ρυθμίσεων του διαδικαστικού αυτού πλέγματος, οι οποίες 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”⁹ – δεν μπορεί να βρει κανένα έρει-

9. Έτσι ο Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ι, Εκδόσεις «Παρατηρητής», Θεσσαλονίκη, 1991, σελ. 64, ο οποίος όμως, στο παρελθόν, φαίνεται ότι δεν απέκλειε τη δυνατότητα αναθεώρησης και αυτών των μη αναθεωρήσιμων κατά το άρθρο 110 παρ.1 διατάξεων. Βλ. συγκεκριμένα για την τελευταία αυτή άποψη Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Δίκαιο και Πολιτική 10, Εκδόσεις «Παρατηρητής», Θεσσαλονίκη, 1984, σελ. 228, όπου υποστηρίζει ότι “...το άρθρ. 110 ... θέτει (στην παρ.1) κάποια ουσιαστικά όρια, που, σίγουρα, δεν φράζουν την ιστορία, την καλούν όμως να καταβά-

σμα στο Σύνταγμα. Ό,τι ήθελε να καθιερώσει ως μη αναθεωρήσιμο ο συντακτικός νομοθέτης το απарίθμησε ρητώς και περιοριστικώς στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 110 Συντ. Σ' αυτές τις μη αναθεωρήσιμες διατάξεις δεν συμπεριέλαβε και τις διατάξεις που ρυθμίζουν την διαδικασία αναθεώρησης. Δεδομένου δε ότι οι μη αναθεωρήσιμες διατάξεις προβλέπονται ως εξαίρεση, η εξαίρεση αυτή θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Ούτε είναι άλλωστε δυνατόν να εφευρεθεί το οποιοσδήποτε 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.

Συμπερασματικά, η απαγόρευση της αναθεώρησης των διατάξεων του Συντάγματος που ρυθμίζουν την αναθεώρησή του περιορίζεται κατά τη γραμματική ήδη, αλλά και την ορθή τελεολογική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του άρθρου 110 Συντ. μόνο στις *ουσιαστικές ρυθμίσεις* που απαριθμούνται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού και επ' ουδενί λόγω εκτείνεται και στις ρυθμίσεις των λοιπών παραγράφων που αναφέρονται στη *διαδικασία* αναθεώρησης.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι από μια πρόχειρη συγκριτική έρευνα στα Συντάγματα των Κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης προκύπτει ότι παραπάνω από τα μισά από αυτά (Γερμανία, Αυστρία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Πορτογαλία, κατά κανόνα δε και η Ισπανία), δεν προβλέπουν για την αναθεώρηση την παρεμβολή του εκλογικού σώματος ώστε να προκύψει νέα Βουλή, αλλά η αναθεώρηση πραγματοποιείται στο πλαίσιο μιας και μόνης βουλευτικής περιόδου. Εκείνο μόνον που προβλέπεται συνήθως από τα Συντάγματα των Κρατών αυτών είναι αυξημένες πλειοψηφίες (Γερμανία), σε ορισμένα δε απ' αυτά προβλέπεται επιπλέον και η δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος (Αυστρία, Γαλλία, Ιταλία, Ιρλανδία, Ισπανία). Η τελευταία αυτή λύση αποτελεί αναμφιβόλως μια καθαρή λύση και ενδυναμώνει τη Δημοκρατία.

λει το νομικό, ιδεολογικό και πολιτικό κόστος (άσχετο αν αρνητικό ή θετικό) που συνεπάγεται η υπέρβαση των ορίων αυτών ...".

Με βάση τις παραπάνω σκέψεις *προτείνω*, συνεπώς, την ολοκλήρωση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος στο πλαίσιο μιας μόνον Βουλής, με πρόβλεψη αφενός δύο διαδοχικών ψηφοφοριών που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον ένα μήνα για κάθε μια από τις δύο αποφάσεις αναθεώρησης (καθορισμός αναθεωρητέων διατάξεων και περιεχόμενο αναθεώρησης) και αφετέρου πιο αυξημένων πλειοψηφιών από αυτές που προβλέπονται 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. Προτείνω επίσης να μεσολαβεί μεταξύ των δύο αυτών αποφάσεων ένα εύλογο χρονικό διάστημα.

Σχετικά με τις αυξημένες πλειοψηφίες που θα πρέπει να προταθούν, αναφέρω ενδεικτικά την πλειοψηφία των 3/5 ενδεχομένως δε και των 2/3 του όλου αριθμού των μελών της Βουλής για τη μία από τις δύο ή και για τις δύο αποφάσεις. Ως προς δε το μεταξύ των δύο αποφάσεων απαιτούμενο χρονικό διάστημα είναι δυνατόν να προβλεφθεί είτε το ένα έτος είτε η διενέργεια των ψηφοφοριών για την πρώτη απόφαση (αναθεωρητέες διατάξεις) κατά την πρώτη τακτική σύνοδο της Βουλής και αυτών για την δεύτερη απόφαση (περιεχόμενο της αναθεώρησης) κατά την τελευταία σύνοδο της, πριν από τη λήξη της βουλευτικής περιόδου.

Μια ορθολογικότερη οργάνωση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος στο πλαίσιο μιας και μόνον Βουλής θα έχει κατ' αρχάς ως συνέπεια να πάψει 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 μην μετατοπίζεται η ευθύνη για την αναθεώρηση στην επόμενη νέα Βουλή. Πέραν αυτού, θα υπάρξει μεγαλύτερη ασφάλεια 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 την επιστήμη, ερμηνείες οι οποίες είναι δυνατόν να επιδράσουν αρνητικά στην ομαλή λειτουργία του πολιτεύματος. Είναι δε γνωστό ότι οι διάφορες κατά καιρούς υποστηριχθείσες και αμφισβητηθείσες ερμηνείες διατάξεων του ισχύοντος Συντάγματος ταιριάζουν συχνά την ομαλή πολιτική ζωή της χώρας μας, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια (λ.χ. "ψήφος Αλευρά", "αντιρρησίες συνειδήσεως", αντικατάσταση του "ασθενούντος" Πρωθυπουργού, εγκατάσταση τμημάτων αλλοδαπών Ανώτατων Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων στη χώρα μας κ.ά).

Αθήνα, 6.11.1997

Β' ΑΛΛΗΛΟΓΡΑΦΙΑ

Προς
Την Συντακτική Επιτροπή του Περιοδικού
«Το Σύνταγμα»

Παρακαλώ να δημοσιεύσετε την επιστολή μου αυτή στο προς κυκλοφορίαν τεύχος του περιοδικού.

Οι σκέψεις που διατυπώνονται στο άρθρο μου «Δυνατότητες και όρια τροποποίησεως της διαδικασίας αναθεωρήσεως του συντάγματος», το οποίο δημοσιεύθηκε στο περιοδικό σας (Το Σύνταγμα 1/2006 σελ. 65-70), βασίζονται εν πολλοίς στις μακρές συζητήσεις που είχα με την έγκριτη καθηγήτρια του Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του Πανεπιστημίου Αθηνών κυρία *Τζούλια Ηλιοπούλου-Στράγγα*, καθώς επίσης σε δημοσιευμένα κατά καιρούς κείμενά της στον περιοδικό και ημερήσιο τύπο. (Βλ. σχετικά *Τζούλια Ηλιοπούλου-Στράγγα* εφημερίδα *Απογευματινή της Κυριακής* φύλλα 16^{ης} και 23^{ης} Νοεμβρίου 1997 και στο περιοδικό «Το Σύνταγμα» 6/2000).

Οι σχετικές παραπομπές εξ αβλεψίας και μόνο δεν έγιναν στις οικείες θέσεις.

I. Μ. Βαρβιτσιώτης