

ΤΟ ΜΕΤΕΩΡΟ ΒΗΜΑ ΑΠΟ ΤΟΝ ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΟ ΣΤΟΝ ΣΥΓΚΡΟΥΣΙΑΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΣΜΟ. ΣΥΓΚΡΙΝΟΝΤΑΣ ΤΙΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΕΙΣ ΤΟΥ 2001 ΚΑΙ ΤΟΥ 2019

Ξενοφών Κοντιάδης

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στο Πάντειο Πανεπιστήμιο,
Πρόεδρος του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Υπό συνθήκες οικονομικής άνθισης, κοινωνικής συνοχής και πολιτικής σύγκλισης το Σύνταγμα του 1975/1986 αναθεωρήθηκε το 2001 σχεδόν ολικά και με ευρεία συναίνεση, εισάγοντας σημαντικά στοιχεία συναινετικού κοινοβουλευτισμού. Την οικονομική άνθιση, συνοδευόμενη από πρωτόγνωρη ευημερία, διαδέχθηκε μια δεκαετία οικονομικής κατάρρευσης, κοινωνικού διχασμού και ακραίας πολιτικής σύγκρουσης. Έτσι, η χαμηλή εμπιστοσύνη στους θεσμούς, που καταγράφηκε ήδη από τη δεκαετία του 2000, μετατρέπεται σε ισχυρές τάσεις αμφισβήτησης του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο πραγματοποιήθηκε η σημειακή αναθεώρηση του 2019, επιχειρώντας να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα επιμέρους ρυθμίσεων μέσω της επιστροφής στο μοντέλο του συγκρουσιακού κοινοβουλευτισμού.

ABSTRACT

In 2001 the 1975/1986 Constitution underwent extensive revisions with a broad consensus, under conditions of economic prosperity, social cohesion and political convergence. Important elements of consensus democracy were introduced. The economic boom and unprecedented prosperity was followed by a decade marked by economic collapse, social division and extreme political conflict. It was then that low trust in the institutions, already recorded since the 2000s, started to transform into strong distrust toward the political system. It is in this context, that the seminal constitutional revision of 2019 was carried out, in an attempt to enhance the effectiveness of specific constitutional provisions through the return to the model of majoritarian democracy.

I. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΣΤΙΓΜΗ ΤΟΥ 2001: ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗ ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΩΝΙΑ ΤΟΥ ΡΙΣΚΟΥ

Αρχές του 2001. Η χώρα ζει στην ευμάρεια, γιορτάζει την είσοδό της στην ΟΝΕ και προετοιμάζεται πυρετωδώς για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004. Ένα τέταρτο του αιώνα έχει διαρρεύσει από την ψήφιση και τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας. Η εφαρμογή του έχει πλέον αποδείξει ότι παρά τις εντάσεις, τις διαφωνίες και τις ανεπάρκειες που κατά καιρούς ανέκυψαν, το Σύνταγμα του 1975 αποτέλεσε σταθερή βάση για τη θεμελίωση ενός σύγχρονου δημοκρατικού πολιτεύματος. Όμως, το αίτημα για μία ευρεία συνταγματική αναθεώρηση έχει πλέον ωριμάσει, τόσο θεσμικά και πολιτικά όσο και επιστημονικά, ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990.

Επιχειρώντας μια συνοπτική θεσμική αποτίμηση της μεταπολιτευτικής περιόδου, δεν χωρεί αμφιβολία ότι μετά από μια εξηκονταετία (1915-1975) διαρκών κρίσεων της φιλελεύθερης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας, η συνταγματική τάξη που εγκαθιδρύθηκε το 1975 συνέβαλε τόσο στην αποτροπή των συνηθισμένων κατά το παρελθόν εξωσυνταγματικών, παρασυνταγματικών και αντισυνταγματικών πρακτικών κατά τη λήψη των πολιτικών αποφάσεων όσο και στην προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Πρωτίστως, σε καμία περίπτωση δεν τέθηκε υπό αμφισβήτηση το ίδιο το πλαίσιο άσκησης και περιορισμού της πολιτικής εξουσίας, όπως κωδικοποιήθηκε στο συνταγματικό κείμενο.

Το 2001 έχουν, επίσης, συμπληρωθεί πέντε χρόνια από την επικράτηση του πολιτικού συνθήματος για «εκσυγχρονισμό» του κράτους, της οικονομίας και των θεσμών. Ο διάλογος για την αναθεώρηση του Συντάγματος εντάσσεται οργανικά σε αυτό το εκσυγχρονιστικό αίτημα. Η συνταγματική και θεσμική πραγματικότητα εντός της οποίας εργάζεται ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 2001 επιτρέπει το άνοιγμα μιας μεγάλης βεντάλιας από διάσπαρτες, μεγάλης ή μικρότερης σημασίας, τροποποιήσεις και προσθήκες.

Με εξαίρεση τη θεματικά περιορισμένη αναθεώρηση του 1986, που είχε ως αντικείμενο τη συρρίκνωση των «υπερεξουσιών» του Προέδρου της Δημοκρατίας και την αναδιάρθρωση της σχέσης του με τη Βουλή και την Κυβέρνηση, το Σύνταγμα του 1975 είχε διατηρηθεί αμετάβλητο. Αξιοσημείωτο είναι, άλλωστε, ότι η αναθεώρηση του 1986 υπήρξε η πρώτη στην ελληνική συνταγματική ιστορία κατά την οποία εφαρμόστηκαν κατά γράμμα οι περί αναθεωρήσεως συνταγματικές διατάξεις. Η εναρμόνιση τυπικού και πραγματικού Συντάγματος το 1986 δεν αμφισβητήθηκε από καμία πολιτική δύναμη κατά το διάστημα που μεσολάβησε έκτοτε. Ούτε, εξάλλου, αποτέλεσε το Σύνταγμα, κατά την περίοδο μέχρι το 2001, μείζον ζήτημα πάνω στο οποίο επικεντρώθηκε το πρόγραμμα οποιουδήποτε πολιτικού κόμματος, όπως είχε συμβεί σε άλλα ευρωπαϊκά κράτη.

Υπό μία έννοια μπορεί να υποστηριχθεί ότι το Σύνταγμα είχε παύσει το 2001 να αποτελεί διακύβευμα με αυξημένη συμβολική-ιδεολογική φόρτιση και, απομυθοποιούμενο, λειτουργήσει όχι πλέον ως αντικείμενο διεκδίκησης, όσον αφορά το περιεχόμενο ή την τήρησή του, αλλά ως πλαίσιο ομαλής αντιπαράθεσης των πολιτικών και κοινωνικών δυνάμεων¹. Αυτή η συνθήκη επέτρεψε την ολοκλήρωση της ευρείας, συναινετικής και εκσυγχρονιστικής αναθεώρησης του 2001.

Η αναθεώρηση του 2001 αποτελεί την ολοκλήρωση μιας μακράς συνταγματικοπολιτικής συζήτησης. Η δεκαετία του 1990 εμφανίζεται διάσπαρτη από προτάσεις για μια ευρεία συνταγματική αναθεώρηση, οι οποίες τον Μάρτιο-Απρίλιο του 1995 αποβάλλουν τον χαρακτήρα των αποσπασματικών ή ευκαιριακών ελιγμών των πολιτικών κομμάτων και λαμβάνουν τη μορφή

¹ Ξ. Κοντιάδης, *Η Αναθεώρηση του Συντάγματος*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2000, σελ. 18.

συστηματικής επεξεργασίας συγκεκριμένων θέσεων συνταγματικής πολιτικής. Η Βουλή που εκλέχθηκε στις εκλογές της 9ης Απριλίου 2000 ήταν αρμόδια να προβεί στην αναθεώρηση ενός μεγάλου αριθμού διατάξεων, που κάλυπταν όλα τα κεφάλαια του Συντάγματος, με αφετηρία τις συγκεκριμένες προτάσεις που είχαν υποστηριχθεί στην προηγούμενη Βουλή. Είναι, επίσης, κρίσιμο το ότι ο συσχετισμός των κοινοβουλευτικών δυνάμεων στην αναθεωρητική Βουλή παρέμεινε ο ίδιος με αυτόν της προτείνουσας Βουλής.

Αντίθετα προς τις προηγούμενες διαδικασίες συνταγματικής παραγωγής, αλλά και τις δύο που ακολούθησαν το 2008 και το 2019, η αναθεώρηση του 2001 δεν είχε ως επίκεντρο ένα αποκλειστικό, μείζον διακύβευμα. Τα πολιτειολογικά συμφραζόμενα της αναθεώρησης του 2001 διαχέονται στο ευρύτερο αίτημα εκσυγχρονισμού των θεσμών, στο πλαίσιο της μετάβασης από τη βιομηχανική στη μεταβιομηχανική κοινωνία και από τη συμβατική αντιπροσωπευτική δημοκρατία στην ψηφιακή δημοκρατία της εποχής του διαδικτύου, της παγκοσμιοποίησης και της «διακινδύνευσης»².

Η απάλειψη επιμέρους αναχρονισμών του συνταγματικού κειμένου του 1975 και η ενσωμάτωση των νέων προκλήσεων της κοινωνίας του ρίσκου υπήρξε το γενικό πλαίσιο για τη θεμελίωση του αναθεωρητικού εγχειρήματος³. Οι διαδοχικές κρίσεις που ακολούθησαν, με αφετηρία την κρίση ασφάλειας μετά το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001 και κατάληξη την πανδημία Covid-19, με ενδιάμεσο σταθμό την οικονομική κρίση, φαίνεται ότι επαλήθευσαν εκείνο το πλαίσιο εξήγησης της συνταγματικής αναθεώρησης του 2001.

II. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΤΥΠΩΣΗ ΤΗΣ ΜΕΤΑΒΑΣΗΣ ΠΡΟΣ ΤΗ ΣΥΝΑΙΝΕΤΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Βασικό χαρακτηριστικό της αναθεώρησης του 2001 αποτέλεσε, κατ' αρχάς, μια νέα αντίληψη ως προς τη λεκτική οικονομία του συνταγματικού κειμένου. Ο μαξιμαλισμός που επέδειξε ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν οφειλόταν σε έναν άστοχο νομοτεχνικό χειρισμό χωρίς πρακτική χρησιμότητα, αλλά υπήρξε στρατηγική επιλογή που αποσκοπούσε στη μέγιστη δυνατή οριοθέτηση των κρατικών εξουσιών και στον περιορισμό των πάσης φύσεως φορέων ισχύος. Δεν είναι τυχαία η επιμονή «στην ακαταμάχητη υπεροχή της γραμματικής ερμηνείας»⁴. Εκφράζει ακριβώς την προσπάθεια δέσμευσης των κρατικών εξουσιών από το συνταγματικό κείμενο, στον μέγιστο δυνατό βαθμό. Έτσι, απηχεί τη λανθάνουσα συνταγματική στρατηγική του αναθεωρητικού νομοθέτη να περιορίσει κατά το δυνατόν περισσότερο τα περιθώρια της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας κατά την ερμηνευτική προσέγγιση του Συντάγματος.

Από αυτή τη σκοπιά, ο συγκεκριμένος τύπος λεκτικού μαξιμαλισμού δεν προσομοιάζει προς εκείνη την εκδοχή του συνταγματικού επεκτατισμού που οφείλεται αποκλειστικά στη διεύρυνση των κρατικών λειτουργιών και αποτυπώνεται κυρίως με τη συνταγματοποίηση διατάξεων προγραμματικού ή διακηρυκτικού χαρακτήρα, επιφέροντας τον κίνδυνο μείωσης της κανονιστικής πυκνότητας και σημασίας του συνταγματικού κειμένου. Αντιθέτως, η εν λόγω εκδοχή λεκτικού μαξιμαλισμού άπτεται της εξαιρετικά λεπτομερειακής ρύθμισης συγκεκριμένων τμημάτων της συνταγματικής ύλης, που δεν έχει ως αποτέλεσμα την αποδυνάμωση αλλά την ενίσχυση του κανονιστικού χαρακτήρα του Συντάγματος και κατατείνει στην αυξημένη δέσμευση των κρατικών

² U. Beck, *Risikogesellschaft*, 1986, passim· U. Beck/A. Giddens/S. Lash (Hrsg.), *Reflexive Modernisierung. Eine Debatte*, 1995.

³ Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σελ. 37 επ.

⁴ Ευ. Βενιζέλος, *Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο*, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2002, σελ. 86.

οργάνων από το περιεχόμενό του. Ο συνταγματικός επεκτατισμός, ιδίως στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων, συνοδεύεται εν προκειμένω από την επιτακτικότητα του Συντάγματος ως προς την υποχρέωση όλων των κρατικών εξουσιών να εφαρμόσουν το περιεχόμενό του. Αυτή η επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη ως προς τη μορφή, το περιεχόμενο και ευρύτερα τη «λογική» του Συντάγματος, που δεν αποτέλεσε μόνο ελληνική ιδιαιτερότητα, αποκλήθηκε «νέος συνταγματισμός»⁵.

Ο λεκτικός μαξιμαλισμός και μια σειρά παρεμβάσεων του αναθεωρητικού νομοθέτη που αποσκοπούσαν είτε στη συρρίκνωση της ευχέρειας δράσης των κρατικών εξουσιών είτε στην «ελεγχόμενη θεμελίωση» των αποφάσεών τους, είχαν ως λανθάνοντα στρατηγικό στόχο την επαναθεμελίωση της πρωταρχικής, εγγυητικής λειτουργίας του Συντάγματος και την «επιστροφή» του στο επίκεντρο της πολιτικής. Ταυτόχρονα, επιχειρήθηκε η αναδιαμόρφωση δομικών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος.

Ωστόσο, και σε αυτή την όψη της λανθάνουσας συνταγματικής στρατηγικής αποτυπώνεται η ίδια αφετηριακή αντίληψη που εκφράστηκε με την επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να ενισχύσει τις συνταγματικές δεσμεύσεις τόσο των κρατικών οργάνων όσο και ευρύτερα των επιμέρους φορέων εξουσίας, είτε δημόσιων είτε ιδιωτικών. Πρόκειται σε αυτή την περίπτωση κατεξοχήν για μια επιλογή που απορρέει από τη δυσπιστία έναντι της πολιτικής τάξης. Ειδικότερα, αποτελεί έκφανση μιας ευρύτερης τάσης, την οποία ενίσχυσε η αναθεώρηση του 2001, για μετάβαση από το συγκρουσιακό προς το συναινετικό μοντέλο δημοκρατίας⁶, κατά την οποία η πολιτική τάξη είτε εξαναγκάζεται πρακτικά σε συνεργασία για τη λήψη ορισμένων αποφάσεων μείζονος σημασίας, είτε στερείται κατ' ουσίαν της δυνατότητας να ασκήσει πολιτική εξουσία σε κρίσιμα πεδία μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων σε όργανα τεχνοκρατικής υφής.

Η κρίσιμη συνιστώσα για τον χαρακτηρισμό ενός πολιτικού συστήματος ως συγκρουσιακού ή συναινετικού είναι εν τέλει 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 ευρύτατα περιθώρια αυτόνομης διαμόρφωσης των πολιτικών επιλογών· αντιθέτως, στο πλαίσιο πολιτικών συστημάτων με αυξημένο βαθμό συναινετικών στοιχείων, τα περιθώρια αυτά συρρικνώνονται⁷. Η συναινετική δημοκρατία ενισχύει τη σύμπραξη κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης και τη διάχυση της ισχύος χάρη κυρίως στην ουσιαστική διάκριση των λειτουργιών, στην ύπαρξη ευάριθμων πολιτικών κομμάτων που μετέχουν άμεσα ή έμμεσα στην άσκηση της εξουσίας και στη διασπορά αρμοδιοτήτων σε δύο βουλές ή σε αποκεντρωμένες/ομόσπονδες ή ανεξάρτητες αρχές, καθώς και, γενικότερα, χάρη στη λειτουργία θεσμικών αντιβάρων. Χαρακτηριστικό των συναινετικών δημοκρατιών αποτελεί, επίσης, η δυνατότητα άσκησης βέτο από τη μειοψηφία κατά τη λήψη επιμέρους αποφάσεων⁸.

Ειδικότερα, οι συνταγματικές τροποποιήσεις που αναδεικνύουν την ενίσχυση των συναινετικών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος εντοπίζονται κατ' αρχάς στην πρόβλεψη αυξη-

⁵ Ξ. Κοντιάδης, ό.π., σελ. 33 επ.

⁶ Για τη διάκριση μεταξύ του συγκρουσιακού ή πλειοψηφικού μοντέλου δημοκρατίας (ή σύμφωνα με έναν άλλο όρο “Westminsterdemocracy”) και του συναινετικού μοντέλου βλ. το κλασικό έργο A. Lijphart, *Democracies*, 1984, καθώς επίσης A. Lijphart/M. Crepaz, *Corporatism and Consensus Democracy in Eighteen Countries: Conceptual and Empirical Linkages*, *British Journal of Political Science* 21/1991, σελ. 235 επ.

⁷ A. Lijphart, ό.π., σελ. 49 επ.

⁸ *Ibidem*, καθώς και τις βελτιωτικές παρατηρήσεις για τα δύο αυτά μοντέλα δημοκρατίας στο A. Lijphart, *Constitutional Choices for new Democracies*, *Journal of Democracy* 2/1991, σελ. 72 επ. Επίσης M. Schmidt, *Demokratietheorie*, 1993, σελ. 143 επ.

μένων πλειοψηφιών για τη λήψη αποφάσεων σε ορισμένα κρίσιμα ζητήματα. Πρόκειται πρωτίστως για την αναθεώρηση του άρθρου 54 παρ. 1 Σ., με την οποία αφαιρείται από την εκάστοτε κοινοβουλευτική πλειοψηφία η δυνατότητα να μεταβάλει το εκλογικό σύστημα κατά το δοκούν, με γνώμονα το στενό κομματικό συμφέρον ενόψει μιας προσεχούς εκλογικής αναμέτρησης, εκτός εάν η σχετική νομοθετική πρωτοβουλία υπερψηφιστεί από αυξημένη πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Επίσης, στην ίδια κατεύθυνση, με τη νέα διατύπωση του άρθρου 51 παρ. 4 Σ., προβλέφθηκε ότι για την ψήφιση νόμου σχετικά με την άσκηση του εκλογικού δικαιώματος από τους εκλογείς που βρίσκονται έξω από την επικράτεια απαιτείται πλειοψηφία των δύο τρίτων του όλου αριθμού των βουλευτών.

Ενισχυτική του συναινετικού χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος μπορεί να θεωρηθεί, εξάλλου, η διεύρυνση των δυνατοτήτων κοινοβουλευτικού ελέγχου, αλλά και η εκλογίκευση της νομοθετικής διαδικασίας, στο μέτρο που επιχειρούν να μειώσουν τον βαθμό που συγχέονται η εκτελεστική και η νομοθετική εξουσία. Επίσης, οι προοπτικές που διανοίχθηκαν μετά την αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων σχετικά με την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση συντείνουν στη διαπίστωση ότι επιδιώκεται η «διασπορά» ισχύος και αρμοδιοτήτων, η οποία αποτελεί κριτήριο για τον χαρακτηρισμό του πολιτικού συστήματος ως συναινετικού.

Τη βούληση του αναθεωρητικού νομοθέτη να εισαγάγει στοιχεία συναινετικής δημοκρατίας αποδεικνύει, εξάλλου, το εγχείρημα τροποποίησης της διαδικασίας εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, δεδομένου ότι τόσο η κοινοβουλευτική πλειοψηφία όσο και η μειοψηφία αποδέχθηκαν να απεμπλακεί από την ενδεχόμενη «συγκρουσιακή» μεσολάβηση γενικών βουλευτικών εκλογών. Η πρόταση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας για αναζήτηση αυξημένης πλειοψηφίας (3/5) κατά τη διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, χωρίς να υφίσταται πλέον ενδεχόμενο διάλυσης της Βουλής, κινήθηκε ακριβώς στην κατεύθυνση του συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας.

Πέρα από τις αυξημένες πλειοψηφίες και τη «διάχυση» ισχύος που προβλέφθηκαν στο αναθεωρημένο Σύνταγμα, στην ίδια κατεύθυνση εντάσσεται και η ρύθμιση που αφορά τη συγκρότηση και λειτουργία του Εθνικού Συμβουλίου Εξωτερικής Πολιτικής, το οποίο συμβάλλει στη διάμρφωση συγκλινουσών 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 νέο άρθρο 101Α Σ. η επιλογή των μελών τους προβλέφθηκε με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων. Πέραν τούτου, όμως, επειδή με την κατοχύρωση των ανεξάρτητων αρχών τυποποιείται με αυξημένες εγγυήσεις συνταγματικής περιωπής η «ουδετεροποίηση» εξαιρετικά σημαντικών λειτουργιών της κρατικής εξουσίας. Συνεπώς, ανεξάρτητα από τη γενικότερη αξιολόγηση αυτής της θεσμικής τομής για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, αποτελεί αναμφισβήτητο κρίσιμο στοιχείο μετάβασης από τη συγκρουσιακή στη συναινετική δημοκρατία.

III. ΔΟΚΙΜΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΝΘΕΚΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΡΕΙΣ ΚΡΙΣΕΙΣ ΜΕΤΑ

Η αναθεώρηση του 2001 δοκιμάστηκε, αξιολογήθηκε και, σε σημαντικό βαθμό, δικαιώθηκε από τις τρεις μεγάλες κρίσεις που εκδηλώθηκαν κατά τα είκοσι χρόνια που μεσολάβησαν έκτοτε: την κρίση ασφάλειας μετά το τρομοκρατικό χτύπημα της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, την οικονομική κρίση του 2009 και την υγειονομική κρίση από το 2020.

Τόσο η κρίση ασφάλειας του 2001 όσο και η οικονομική του 2008-2009 και η υγειονομική κρίση του 2020 αποτελούν κλασικές περιπτώσεις δοκιμασίας της ανθεκτικότητας του Συντάγματος. Η αξιοποίηση της θεωρίας περί ανθεκτικότητας στο πεδίο του Συνταγματικού Δικαίου προτάθηκε με αφορμή την οικονομική κρίση⁹. Ως ανθεκτικότητα ορίζεται η ικανότητα ενός συστήματος και των μερών που το απαρτίζουν να προβλέπουν, να προσαρμόζονται ή να ανακάμπτουν από τις επιπτώσεις εν δυνάμει επικίνδυνων γεγονότων, κατά τρόπο άμεσο και αποτελεσματικό, διασφαλίζοντας τη διατήρηση, την αποκατάσταση ή τη βελτίωση των δομών και των ουσιαστικών λειτουργιών τους¹⁰. Η ικανότητα προσαρμογής σε μεταβαλλόμενες συνθήκες, εκπληρώνοντας ταυτόχρονα τους θεμελιώδεις σκοπούς ενός συστήματος ή οργανισμού, συνιστά το κυριότερο γνώρισμα της ανθεκτικότητας¹¹.

Και οι τρεις προηγούμενες κρίσεις έπληξαν απροσδόκητα την ομαλή λειτουργία κοινωνικών σχηματισμών, εννόμων τάξεων και θεσμών, καθιστώντας αναγκαία τη διαχείριση καινοφανών δεδομένων. Η τρομοκρατία, η οικονομική κατάρρευση και η πανδημία αποτέλεσαν στις πληττόμενες χώρες ένα απρόβλεπτο γεγονός, που δεν θα ήταν υπερβολή να χαρακτηριστεί ως καταστροφή. Υπό αυτό το πρίσμα προσέφεραν το κατάλληλο έδαφος για την κριτική προσέγγιση του τρόπου που ανταποκρίθηκαν ή αντέδρασαν οι συνταγματικοί θεσμοί, όπως διαμορφώθηκαν μετά την αναθεώρηση του 2001, με γνώμονα το κριτήριο της ανθεκτικότητας¹². Σε ποιο βαθμό επέδειξαν ανθεκτικότητα οι συνταγματικοί θεσμοί απέναντι στις τρεις διαδοχικές κρίσεις; Πώς επηρεάζει ο βαθμός ανθεκτικότητας των Συνταγμάτων την ευρύτερη λειτουργία των εννόμων τάξεων και των κοινωνικών σχηματισμών;

Όταν τίθεται αντιμέτωπο με σοβαρές κρίσεις, ένα ανθεκτικό Σύνταγμα έχει την ικανότητα να υποδέχεται τα απρόβλεπτα γεγονότα και να προσαρμόζεται στις νέες συνθήκες χωρίς να συρρικνώνεται η κανονιστικότητά του. Έτσι, διασφαλίζεται ότι οι δημοκρατικοί θεσμοί και το κοινωνικό κράτος δικαίου θα επιδείξουν επίσης ανθεκτικότητα. Η παραγωγή κανόνων δικαίου ή η εφαρμογή των ισχυόντων υπό το φως των νέων δεδομένων εγείρουν ζητήματα συμβατότητας προς τις συνταγματικές επιταγές, σε σχέση τόσο με τη διαδικασία θέσπισης όσο και με το περιεχόμενό τους. Το εγχείρημα διαχείρισης των τριών κρίσεων μέσω ενός πλέγματος ρυθμίσεων περιοριστικών για μια πλειάδα συνταγματικών δικαιωμάτων και ελευθεριών προκάλεσε σφοδρές αντιπαραθέσεις. Παράλληλα, ανέδειξε σε αρκετές χώρες πόσο ακατάλληλοι ή ανεπαρκείς είναι πλέον οι παραδοσιακοί συνταγματικοί μηχανισμοί για τη διαχείριση καταστροφών και εξαιρετικών συνθηκών.

Η ανθεκτικότητα είναι συνυφασμένη με την καταστροφή¹³. Όμως, από την άλλη πλευρά, πολλά από τα πληττόμενα κράτη αποδείχθηκαν αδύναμα να διαχειριστούν αυτοδύναμα τις επιπτώσεις των τριών κρίσεων της πρώτης εικοσαετίας του αιώνα. Αυτή ακριβώς η αδυναμία αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό των καταστροφών¹⁴. Η αναθεώρηση του 2001 ενίσχυσε την ανθεκτικότητα του Συντάγματος με μια σειρά νέων ρυθμίσεων, όπως η ρητή κατοχύρωση της αρχής της

⁹ X. Contiades/A. Fotiadou, *On Resilience of Constitutions. What makes Constitutions resistant to external shocks?*, *International Constitutional Law Journal*, 1/2015, σελ. 3 επ.

¹⁰ C. Field et al. (eds.), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, 2012, σελ. 33.

¹¹ A. Zolli/A.M. Healy, *Resilience: Why things bounce back*, 2012, σελ. 8.

¹² Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, Σάκκουλας, 2016, σελ. 91 επ.

¹³ Chr. Zebrowski, *The nature of resilience*, *Resilience*, 1/2013, σελ. 159· N. Kapucu/C. V. Hawkins/F. I. Rivera (eds.), *Disaster Resiliency: Interdisciplinary Perspectives*, 2012.

¹⁴ J. Chen, *Modern disaster theory: Evaluating disaster law as a portfolio of legal rules*, *Emory International Law Review*, 25/2011, σελ. 1121 επ.

αναλογικότητας, της αρχής του κοινωνικού κράτους δικαίου και άλλων (μετα)κανόνων ερμηνείας, η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων, η συνταγματοποίηση ανεξάρτητων αρχών, ο επεκτατισμός και η επιτακτικότητα επιμέρους ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων και οι προβλέψεις για τον εξορθολογισμό και την επιτάχυνση της νομοθετικής διαδικασίας¹⁵.

Η συνταγματική ανθεκτικότητα εμφανίζεται κατ' αρχάς να ενδυναμώνει την ανθεκτικότητα της έννομης τάξης. Ωστόσο, πρόκειται εδώ για μια ετεροβαρή σχέση, αφού η ανθεκτικότητα της έννομης τάξης δεν εξαρτάται από τη συνταγματική ανθεκτικότητα. Από την άλλη πλευρά, η συνταγματική ανθεκτικότητα συνεπάγεται ότι το Σύνταγμα επιβιώνει της καταστροφής και γίνονται σεβαστές οι αρχές της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου. Εκ πρώτης όψεως, η ανθεκτικότητα του Συντάγματος εμφανίζεται να εξυπηρετείται, όπως σε κάθε άλλο σύστημα ή οργανισμό, μέσω της προσαρμοστικότητας, η οποία συναρτάται και με την ευελιξία των νομικών ρυθμίσεων. Ωστόσο, σε αντίθεση με άλλα πεδία, η προσαρμοστικότητα και η ευελιξία του Συντάγματος δεν αποτελούν αυτονόητες και άμεσα διαθέσιμες επιλογές. Για να επιτευχθούν απαιτούνται ποικίλες διεργασίες και μηχανισμοί, που συχνά διαφέρουν σε κάθε έννομη τάξη¹⁶.

Το Σύνταγμα δεν καλείται σε περιόδους κρίσεων να επιτύχει κάτι διαφορετικό από αυτό που είναι ταγμένο να επιτελεί υπό συνθήκες ομαλότητας, δηλαδή να (συν)διαμορφώνει την πραγματικότητα με την κανονιστική του δύναμη. Αυτό προϋποθέτει την ανοικτότητα του Συντάγματος ή ακόμη και την ευαλωτότητά του απέναντι στις πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις, ως «ζωντανού κειμένου»¹⁷. Έτσι, η ευαλωτότητα (όρος που αντλείται από τη θεωρία της ανθεκτικότητας) μετατρέπεται σε δύναμη του Συντάγματος, καθώς ενισχύει την ικανότητά του να αντιμετωπίζει δυσχερείς καταστάσεις και να διαμορφώνει την πραγματικότητα.

Η συνταγματική ανθεκτικότητα ενδέχεται να οδηγήσει όχι απλώς στην ανάκτηση της κανονιστικής δύναμης του Συντάγματος, αλλά στην ενδυνάμωσή της μετά από ισχυρά πλήγματα. Αυτό είναι εφικτό αν ενεργοποιηθούν οι μηχανισμοί που καθιστούν το Σύνταγμα εύπλαστο και προσαρμοστικό, κυρίως αξιοποιώντας τη δημοκρατική προκείμενη ως αντίπαλο δέος του συνταγματισμού, καθώς και τη διαλογική σχέση μεταξύ νομοθέτη και δικαστή ως μέθοδο προστασίας των δικαιωμάτων¹⁸. Η μετατόπιση αυτή είναι σημαντική, επειδή η διαχείριση κινδύνων σε περιόδους που οι διακινδυνεύσεις καθίστανται μέρος της κανονικότητας ενδέχεται να οδηγήσει τόσο στην υποβάθμιση των συνταγματικών λειτουργιών όσο και στη νομιμοποίηση αυτής της υποβάθμισης από τη θεωρία.

Μηχανισμούς που επιτρέπουν στην έννομη τάξη να προσαρμόζεται στις έκτακτες ανάγκες των κρίσεων χωρίς να απαιτείται συνταγματική μεταβολή, παραβίαση ή παράκαμψη του Συντάγματος αποτελούν οι συνταγματικές ρυθμίσεις που προβλέπουν την επείγουσα νομοθέτηση και την ευέλικτη λειτουργία της κυβέρνησης. Εξίσου κρίσιμο είναι να προσφέρεται η δυνατότητα ερμηνείας των θεμελιωδών δικαιωμάτων έτσι ώστε να καθίσταται εφικτός ο περιορισμός τους κατά τρόπο ανάλογο προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς, χωρίς δηλαδή να διακυβεύεται η παραβίασή τους, ιδίως όμως επιτρέποντας στα επίμαχα δικαιώματα να ανακτήσουν το αρχικό προστατευτικό τους περιεχόμενο όταν παρέλθει η κρίση¹⁹. Όλοι οι προηγούμενοι μηχανισμοί ενσωματώθηκαν ή ενισχύθηκαν στο συνταγματικό κείμενο με την αναθεώρηση του 2001.

Το προστατευτικό πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων περιορίζεται λόγω των έκτακτων συν-

¹⁵ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, ό.π., σελ. 93 επ.

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ J. Balkin, *Το ζωντανό Σύνταγμα*, Παπαζήσης, 2018, σελ. 17 επ.

¹⁸ X. Contiades/A. Fotiadou, *Social Rights in the Age of Proportionality: Global Economic Crisis and Constitutional Litigation*, *International Journal of Constitutional Law*, 2012, σελ. 666 επ.

¹⁹ Ξ. Κοντιάδης/Φωτιάδου, ό.π., σελ. 134 επ.

θηκών που προκαλούν οι κρίσεις μέσω της επίκλησης του «υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος». Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος είναι πάντως επισφαλής, επιτρέποντας ενίοτε ερμηνευτικές αυθαιρεσίες²⁰ κατά τον έλεγχο συνταγματικότητας των περιορισμών των δικαιωμάτων. Η πολυπλοκότητα των διακυβευμάτων και η μεταβλητότητα των συνθηκών δεν συνιστούν μια καινοφανή κατάσταση για τον εφαρμοστή των δικαιωμάτων, τα οποία στην πράξη υπόκεινται σε διαρκείς σταθμίσεις μεταξύ τους και με άλλους συνταγματικά θεμιτούς σκοπούς ανεξάρτητα από τα πλήγματα που προκάλεσαν οι τρεις διαδοχικές κρίσεις.

Μετά την 11η Σεπτεμβρίου 2001 επιβλήθηκαν σοβαροί περιορισμοί στις ατομικές ελευθερίες, ιδίως στην ιδιωτικότητα και στα δικαιώματα των κατηγορουμένων, θεμελιώνοντας την προτεραιοποίηση της δημόσιας ασφάλειας. Αντίστοιχα, στο πλαίσιο της οικονομικής κρίσης του 2008-2009 περιορίστηκαν ουσιαστικά κοινωνικά και οικονομικά δικαιώματα. Τέλος, η 11η Μαρτίου 2020, ημέρα κήρυξης της πανδημίας, αποτέλεσε το ορόσημο για την επιβολή ενός νέου βιοπολιτικού παραδείγματος, περιορίζοντας σειρά ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων²¹. Η ανθεκτικότητα του ισχύοντος Συντάγματος απέναντι σε αυτές τις τρεις διαδοχικές κρίσεις οφείλει πολλά στην αναθεώρηση του 2001. Το γεγονός ότι το Σύνταγμα δεν υποτάχθηκε τελικά μπροστά στις κρίσεις, ούτε εκδηλώθηκαν μείζονες συνταγματικές κρίσεις, οφείλεται και στην αναθεώρηση του συνταγματικού κειμένου το 2001. Ο «νέος συνταγματισμός» αποδείχθηκε, τρεις κρίσεις μετά, πιο αναγκαίος από ό,τι μπορούσαμε να φανταστούμε πριν από είκοσι χρόνια.

IV. Η ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ 2019: ΕΠΙΣΦΡΑΓΙΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ ΣΤΗ ΣΥΓΚΡΟΥΣΙΑΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Ο συγκλίνων δικομματισμός κλείνει οριστικά τον κύκλο του το 2009. Η οικονομική κρίση και τα Μνημόνια συνοδεύονται από τον κατακερματισμό του κομματικού συστήματος και την πώλωση, τις πλατείες και τις κρεμάλες, την απροσδόκητη ισχυροποίηση της Ακροδεξιάς, την άνοδο του λαϊκισμού, την τραυματική υποβάθμιση του κοινοβουλευτικού λόγου, τις βαρύτατες ένθεν και ένθεν πολιτικές κατηγορίες. Όπως έχει επισημανθεί, με την ψήφιση του πρώτου Μνημονίου στις 5 Μαΐου 2010 επισφραγίζεται η έναρξη μιας μακράς περιόδου πολιτικής και κοινωνικής ανασφάλειας, μαζικής καθοδικής κοινωνικής κινητικότητας και παλινδρόμησης των κοινών πεποιθήσεων σε καταγωγικές δοξασίες²².

Ο διχασμός κορυφώνεται με το δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου 2015, ως επιστέγασμα της οικονομικής, πολιτικής και θεσμικής κρίσης²³. Χειραγωγήθηκε το εκλογικό σώμα από τις πολιτικές ελίτ; Παραβιάστηκαν κρίσιμες συνταγματικές διατάξεις; Κλονίστηκε η πολιτική αξιοπιστία της κυβέρνησης; Όποιες και αν είναι οι απαντήσεις στα προηγούμενα ερωτήματα, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι υπό αυτούς τους όρους οι θεσμοί συναινετικής δημοκρατίας που είχε εισαγάγει η αναθεώρηση του 2001 ήταν πλέον αδύνατον να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Αυτή η διαπίστωση θα μπορούσε να διατυπωθεί ήδη μετά την αδυναμία συναίνεσης για την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας τον Δεκέμβριο του 2014, που οδήγησε στην πρόωπη διάλυση της Βουλής.

²⁰ Ευ. Βενιζέλος, *Το γενικό συμφέρον και οι περιορισμοί των συνταγματικών δικαιωμάτων*, Παρατηρητής, 1990, σελ. 237.

²¹ Ξ. Κοντιάδης, *Πανδημία, βιοπολιτική και δικαιώματα*, Καστανιώτης, 2020, σελ. 81 επ.

²² Π. Παναγιωτόπουλος, «Από την προστατευόμενη στην ανασφαλή δημοκρατία», σε: Ν. Αυγερίδης/Ε. Γαζή/Κ. Κορνέτης (επιμ.), *Μεταπολίτευση*, Θεμέλιο, 2015, σελ. 335 επ.

²³ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Το αντισυνταγματικό δημοψήφισμα της 5ης Ιουλίου ως επιστέγασμα της κρίσης*, Εφημ. Δ.Δ., τχ. 5/2015, σελ. 552-558.

Η αναθεωρητική διαδικασία ξεκίνησε τυπικά στις 2 Νοεμβρίου 2018, με την υποβολή αναθεωρητικών προτάσεων από 50 μέλη της κοινοβουλευτικής ομάδας του ΣΥΡΙΖΑ και των υπολοίπων κομμάτων τις επόμενες εβδομάδες. Ακολούθησε η συγκρότηση της Επιτροπής Αναθεώρησης, που ολοκλήρωσε τις εργασίες της στις 30 Ιανουαρίου 2019. Ωστόσο, ήταν πλέον προφανές ότι η χώρα βρισκόταν σε μία παρατεταμένη προεκλογική περίοδο και η αναθεώρηση του Συντάγματος επιχειρήθηκε να αξιοποιηθεί ως επικοινωνιακό όπλο στον κομματικό ανταγωνισμό. Πράγματι, τον Μάιο του 2019 πραγματοποιήθηκαν οι αυτοδιοικητικές εκλογές και οι ευρωεκλογές, ενώ στις 7 Ιουλίου οι βουλευτικές εκλογές. Στη Θ' Αναθεωρητική Βουλή, οι κοινοβουλευτικοί συσχετισμοί είχαν ανατραπεί. Παρ' όλα αυτά επιτεύχθηκαν οι απαιτούμενες πλειοψηφίες σε μια σειρά προτεινόμενων αλλαγών του συνταγματικού κειμένου. Το Ψήφισμα της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής δημοσιεύθηκε στις 25 Νοεμβρίου 2019, επιφέροντας μικρής έκτασης αλλά ουσιώδους σημασίας μεταβολές.

Η πρώτη κρίσιμη μεταβολή που επιβεβαιώνει σε επίπεδο συνταγματικών ρυθμίσεων την επιστροφή από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό αφορά τη διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας. Είχε επισημανθεί σε ανύποπτο χρόνο, ήδη κατά τις συζητήσεις που προηγήθηκαν της αναθεώρησης του 2001, η ελαττωματική συνταγματική μηχανική του άρθρου 32 Σ.²⁴ Το αυξημένο κύρος του Προέδρου της Δημοκρατίας, ως προϋπόθεση για την πραγμάτωση της ρυθμιστικής του λειτουργίας, συναρτάται άμεσα και με τη διαδικασία εκλογής του. Οι αυξημένες πλειοψηφίες που απαιτούνταν για την ανάδειξή του δεν θα ήταν άτοπο να θεωρηθεί ότι αποσκοπούσαν στην εκλογή προσώπων με υπερκομματική αναγνώριση. Η απειλή πρόωρης διάλυσης της Βουλής σε περίπτωση που δεν επιτυγχάνονταν κοινοβουλευτική συναίνεση μπορούσε, όμως, να τελεσφορήσει μόνο σε δύο περιπτώσεις: είτε εφόσον τα κόμματα και οι βουλευτές της αντιπολίτευσης δεν έκριναν προς το συμφέρον τους τη διεξαγωγή της εκλογικής αναμέτρησης στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία, είτε εφόσον η κυβερνώσα πλειοψηφία διέθετε τον απαιτούμενο αριθμό ψήφων για την προεδρική εκλογή, γεγονός που ασφαλώς εξαρτόταν και από το εκλογικό σύστημα. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η ratio της ευρείας συναίνεσης δεν φαινόταν να εξυπηρετείται. Έτσι, 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 φυσιολογίας του προεδρικού θεσμού²⁵.

Υπό αυτό το πρίσμα, η διαδικασία της προεδρικής εκλογής άπτεται μεν του status του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά συναρμολογείται πρωτίστως με τη συνολική λειτουργία του πολιτεύματος. Σύμφωνα με το άρθρο 32 του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του 2019, η διαδικασία εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας μπορούσε να προκαλέσει τη διάλυση της Βουλής μέσα σε δέκα ημέρες από την τρίτη ψηφοφορία, εφόσον δεν επιτυχανόταν πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών. Η πρόβλεψη αυτή υποτίθεται ότι αποσκοπούσε να λειτουργήσει ως κίνητρο, ώστε να ευδοκιμήσουν οι διεργασίες μεταξύ των πολιτικών κομμάτων για την επίτευξη συναίνεσης στο πρόσωπο του Προέδρου της Δημοκρατίας, μπροστά στη συνταγματική «απειλή» της διάλυσης της Βουλής²⁶.

Ωστόσο, στην πράξη το κίνητρο αυτό μπορούσε να λειτουργήσει αντίστροφα και να χρησιμοποιηθεί από την εκάστοτε αντιπολίτευση για κομματικούς σκοπούς ως μέσο πρόωρης προκήρυξης εκλογών, με γνώμονα τις δημοσκοπήσεις της κρίσιμης περιόδου και όχι την ουσιαστική

²⁴ Βλ. Ξ. Κοντιάδης, *Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας μεταξύ συνταγματικής μηχανικής και συνταγματικής δεοντολογίας*, Περ. Δικαιώματα του Ανθρώπου, τχ. 44/2009, σελ. 1087-1118 επ.

²⁵ Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, Παπαζήσης, 2015, σελ. 91 επ.

²⁶ Ibidem, σ. 96 επ.

συμφωνία στο πρόσωπο του προτεινόμενου Προέδρου της Δημοκρατίας. Επρόκειτο, λοιπόν, σε τελική ανάλυση για μια συγκρουσιακή διαδικασία, που δεν αποκλείεται να καταλήξει σε εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας με σχετική πλειοψηφία. Επιπλέον, μια προεδρική εκλογή με αυτά τα χαρακτηριστικά μπορεί να δικαιολογούνται ενδεχομένως υπό το Σύνταγμα του 1975 και με γνώμονα τις αυξημένες προεδρικές αρμοδιότητες, όμως δεν θεωρείται εύλογη μετά την αναθεώρηση του 1986²⁷. Ο λόγος για τον οποίο δεν είχε τροποποιηθεί η επίμαχη διάταξη ήταν ότι δεν επιτεύχθηκε συμφωνία ως προς τη νέα διαδικασία εκλογής, ώστε να διασφαλίζεται η συναίνεση με ορθολογικά μέσα. Ωστόσο, η επιλογή της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής ήταν να αφαιρεθούν ταυτόχρονα με τη συγκρουσιακή πρόωγη διάλυση της Βουλής και τα συναινετικά χαρακτηριστικά της προεδρικής 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.

Μία δεύτερη τροποποίηση που απομειώνει τα συναινετικά χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος αφορά την επιλογή των προσώπων που στελεκώνουν τις ανεξάρτητες αρχές. Σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του 2019, προβλέφθηκε η επιλογή των μελών τους με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των τεσσάρων πέμπτων των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Κύριο έργο των ανεξάρτητων αρχών είναι να ελαττώσουν τα πεδία έντασης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων και να απαλείψουν πηγές πολιτικής σύγκρουσης σε ευαίσθητους τομείς κρατικής παρέμβασης. 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 υπάρχει ασφαλιστική δικλείδα ή παράθυρο εξόδου από τον κανόνα αυτόν.

Είναι γνωστές οι νομοθετικές και νομολογιακές περιπέτειες της διαδικασίας επιλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, ως αποτέλεσμα της ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής που υιοθετήθηκε²⁸. Παρότι η επιλογή ανατέθηκε από τον συνταγματικό νομοθέτη σε ένα όργανο που συνεδριάζει με κλειστές θύρες, σε μια παρασκηνιακή κατ' ουσίαν διαδικασία, προκειμένου ενδεχομένως να αποφευχθούν τεχνητές εντάσεις επικοινωνιακής κομματικής σκοπιμότητας, η άσκηση της επίμαχης αρμοδιότητας από το ιδιότυπο αυτό 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 διαδικασίας²⁹. Ένας θεσμός που θεμελιώνεται στο αίτημα της διαφάνειας και του εξορθολογισμού της κρατικής δράσης συγκροτείται, 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 ευθύνης³⁰. Η Διάσκεψη των Προέδρων όχι μόνο δεν αντανakλά 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»³¹, εξαρτάται από την πολιτική συγκυρία και την ένταση της κομματικής αντιμαχίας.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Κ. Παπανικολάου, *Η εξουσία των ανεξάρτητων αρχών*, Sakkoulas-Online, 2018, σελ. 69 επ.

²⁹ Β. Τζέμος, *Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγόρου του Πολίτη*, Εφημ. Δ.Δ., 1/2014, σελ. 121 επ. (129).

³⁰ Ε. Κυριακάκης, *Το ορισμένο της θητείας των μελών ανεξάρτητων αρχών και το πεπερασμένο της αυτοδίκαιης παράτασής της*, Εφημ. Δ.Δ., 4/2013, σελ. 516 επ.

³¹ Ευ. Βενιζέλος, *Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001*, ΔτΑ 22/2004, σελ. 361 επ. (367).

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 τους προϋπέθετε συνεπώς τρεις 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 θα ήταν η διασφάλιση πλήρους δημοσιότητας και διαφάνειας της διαδικασίας· και τρίτον, σκόπιμη ήταν η (απο)κλιμάκωση των απαιτούμενων πλειοψηφιών, ξεκινώντας από την ευρύτατη πλειοψηφία και καταλήγοντας σταδιακά σε απόλυτη πλειοψηφία, ώστε να αποφευχθούν τα αδιέξοδα των τελευταίων ετών. Εναλλακτικά, θα μπορούσε να εξεταστεί η εμπλοκή του Προέδρου της Δημοκρατίας στη διαδικασία επιλογής, είτε ως αποκλειστική αρμοδιότητα είτε σε συνεργασία με τη Βουλή. Με αφετηρία την εμπειρία από την εφαρμογή της ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής της ανάδειξης των μελών ανεξάρτητων αρχών ήταν αναγκαίο να επαναξιολογηθούν όλες οι πρωτοβουλίες για την εισαγωγή συναινετικών στοιχείων στο πολιτικό σύστημα, ώστε να μην οδηγούν σε μείζονες ή ελάσσονες συνταγματικές κρίσεις³².

Όμως, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 διατήρησε ως όργανο επιλογής τη Διάσκεψη των Προέδρων, μεταβάλλοντας μόνο την απαιτούμενη πλειοψηφία στα τρία πέμπτα των μελών της. Κατ' αυτό τον τρόπο συρρικνώθηκε ουσιαστικά ένα σημαντικό στοιχείο συναινετικής λήψης αποφάσεων, που αφορά τη στελέχωση κρατικών οργάνων με αποστολή, μεταξύ άλλων, την αποφόρτιση της πολιτικής σύγκρουσης σε επίμαχα πεδία. Έτσι, τα αντίβαρα αποδυναμώθηκαν και υιοθετήθηκε μία επιπλέον αναθεωρητική πρόταση που συναρτάται με την αποσυνταγματοποίηση του συναινετικού κοινοβουλευτισμού.

Μία τρίτη κρίσιμη τροποποίηση αφορά το άρθρο 68 παρ. 2 του Συντάγματος, με το οποίο ρυθμίζεται η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Η συνταγματική μηχανική της σύστασης εξεταστικών επιτροπών, είχε επίσης αποδειχθεί στην πράξη ελαττωματική για δύο κυρίως λόγους³³. Κατ' αρχάς, η διατύπωση της συνταγματικής ρύθμισης είχε προκαλέσει σοβαρή ερμηνευτική διχογνωμία ως προς το ζήτημα εάν η σύστασή τους αποτελεί ένα ισχυρό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου στα χέρια της αντιπολίτευσης ή εξαρτάται από τη βούληση της πλειοψηφίας. Τι σήμαινε ακριβώς 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 βουλευτών³⁴; Και μόνον η αμφισημία σε ένα τόσο κρίσιμο πεδίο της συνταγ-

³² Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σ. 177 επ.

³³ Ibidem.

³⁴ Βλ. τις αντιτιθέμενες γνωμοδοτήσεις αφενός των Γ. Κασιμάτη και Κ. Μαυριά και αφετέρου των Φ. Βεγληρή, Δ. Κόρσου, Αρ. Μάνεση, Γ. Παπαδημητρίου, Δ. Τσάτσου, *Γνωμοδοτήσεις για την έννοια του άρθρου 68 παρ. 2 εδ. α του*

ματικής ύλης αποτελεί 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*»³⁵.

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. Στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε 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 άγνοια πολιτική εργαλειοποίηση³⁶. Για να μην εκφυλιστεί πλήρως ο θεσμός, ο συνταγματικός νομοθέτης έπρεπε να προσαρμόσει τη μηχανική του στον βασικό του σκοπό, που είναι η εξέταση κρίσιμων ζητημάτων δημόσιου ενδιαφέροντος. Τέτοια δεν είναι μόνον 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 δύο πέμπτων του συνόλου των βουλευτών και με οριοθέτηση της περιοδικότητας άσκησης του δικαιώματος³⁷.

Ωστόσο, εν προκειμένω η ενίσχυση των δικαιωμάτων 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. Ταυτόχρονα, δεν μεταβάλλεται η πάγια πρακτική της υποβολής διακριτών πορισμάτων από τις κοινοβουλευτικές ομάδες που μετέχουν στις εξεταστικές 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.

Αξιοσημείωτη είναι, τέλος, η αναθεώρηση του άρθρου 86 περί ευθύνης υπουργών. Η κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας είναι ορθή, 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 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

Συντάγματος, ΤοΣ 1988, σελ. 35 επ.

³⁵ Κατά τη διατύπωση των Αρ. Μάνεση/Α. Μανιτάκη, *Ο θεσμός της αναπλήρωσης του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το ισχύον Σύνταγμα*, ΝοΒ 1991, σελ. 1 επ.

³⁶ Γ. Γεραπετρίτης, «Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό», σε: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστο (επιμ.), *Η πρόκληση της Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Σάκκουλας, 2013, σελ. 31 επ.

³⁷ Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σ. 181.

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

V. ΕΠΙΛΕΓΟΜΕΝΑ: ΜΠΡΟΣΤΑ ΣΤΗΝ ΑΠΟΜΥΘΟΠΟΙΗΣΗ ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ;

Υπό συνθήκες οικονομικής άνθισης, κοινωνικής συνοχής και πολιτικής σύγκλισης, το Σύνταγμα του 1975/1986 αναθεωρήθηκε το 2001 σχεδόν ολικά και με ευρεία συναίνεση, εισάγοντας σημαντικά στοιχεία συναινετικού κοινοβουλευτισμού. Την οικονομική άνθιση, συνοδευόμενη από πρωτόγνωρη ευημερία που αποτυπώθηκε στην 26η θέση της χώρας παγκοσμίως με βάση τον Δείκτη Ανθρώπινης Ανάπτυξης (με δείκτες εισοδήματος, οικονομικών και εκπαιδευτικών επιδόσεων, υγείας και προσδόκιμου ζωής), διαδέχθηκε μια δεκαετία οικονομικής κατάρρευσης, κοινωνικού διχασμού και ακραίας πολιτικής σύγκρουσης. Έτσι, η χαμηλή εμπιστοσύνη στους θεσμούς, που καταγράφηκε ήδη από τη δεκαετία του 2000, μετατρέπεται σε ισχυρές τάσεις αμφισβήτησης του πολιτικού συστήματος. Σε αυτό το πλαίσιο πραγματοποιήθηκε η σημειακή αναθεώρηση του 2019, επιχειρώντας να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα επιμέρους ρυθμίσεων μέσω της επιστροφής στο μοντέλο του συγκρουσιακού κοινοβουλευτισμού.

Τα Συντάγματα περιβάλλονται από μια μαγική αχλή, καθώς περιλαμβάνουν μακρόπνοους κανόνες ή και κανόνες αιωνιότητας με αυξημένη τυπική ισχύ και ιδιαίτερη συμβολική σημασία. Μόλις τις τελευταίες δεκαετίες διαπιστώνεται μια στροφή υπέρ της πρακτικής διάστασης των Συνταγμάτων, προσεγγίζοντάς τα ως ένα καθημερινό εργαλείο οργάνωσης και οριοθέτησης των κρατικών λειτουργιών³⁸. Η συνταγματική μεταβολή πραγματοποιείται μέσα από τη διάδραση των αναθεωρητικών ρητρών με τα θεσμικά και πολιτικά τους συμφραζόμενα.

Υπό αυτό το πρίσμα, η συνταγματική μεταβολή ενδέχεται να έχει ως επίκεντρο αποφάσεις της πολιτικής τάξης κατ' εφαρμογήν της αναθεωρητικής ρήτρας, ή η τελευταία λέξη να ανήκει στο εκλογικό σώμα, ή στην περίπτωση κάποιων Συνταγμάτων να αρκεί η τροποποίηση της κοινής νομοθεσίας, ή να προκύπτει ως άτυπη συνταγματική μεταβολή από τον δικαστή ή τον νομοθέτη, ή να επιτυγχάνεται μέσω της συνταγματικής πρακτικής, δηλαδή του τρόπου που ενεργούν οι φορείς εξουσίας³⁹.

Συγκρίνοντας τις δύο αναθεωρήσεις, εκείνη του 2001 και την πρόσφατη του 2019, διαπιστώνεται ότι πέρα από τις ποικίλες διαφορές τους, ιδίως ως προς το εύρος, τη συγκρουσιακή ή συναινετική διαδικασία αναθεώρησης και την κατοχύρωση ή κατάργηση στοιχείων συναινετικού κοινοβουλευτισμού αντίστοιχα, παρουσιάζουν και ένα κοινό χαρακτηριστικό: ακολουθούν αμφότερες και επιβεβαιώνουν την τάση απομυθοποίησης του Συντάγματος, συμβάλλοντας σε αυτή την κατεύθυνση⁴⁰.

Μέχρι το 2001, το Σύνταγμα ήταν περιβεβλημένα με μια μυθική αχλή και υψηλό κύρος, και τούτο όχι μόνο χάρη στην αυξημένη τυπική τους ισχύ. Ωστόσο, τις τελευταίες δεκαετίες η απομυθοποίηση του Συντάγματος συνοδεύθηκε από την τάση επικέντρωσης στην αποτελεσματικότητά του⁴¹. Όπως έχουμε υποστηρίξει με άλλη ευκαιρία, αυτή η «απομυθοποίηση» θα μπορούσε

³⁸ Βλ. Ξ. Κοντιάδης, ό.π., σ. 28 επ. Επίσης J. Widner/X. Contiades, "Constitution-Writing Processes", σε: M. Tushnet et al. (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, Routledge, 2012, σελ. 57 επ.

³⁹ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος*, ό.π., σ. 101. Για τους μηχανισμούς της συνταγματικής μεταβολής βλ. X. Contiades/Α. Fotiadou, "Models of Constitutional Change", σε: X. Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change*, Routledge, 2013, σελ. 417-468.

⁴⁰ Αναλυτικότερα Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 25 επ. Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, ό.π., σελ. 67 επ., 118 επ.

⁴¹ X. Contiades/Α. Fotiadou, ό.π., σελ. 459 επ.

ενδεχομένως να χαρακτηριστεί και ως «αλλαγή παραδείγματος», που γειώνει το Σύνταγμα στην πραγματικότητα και επιχειρεί να ενισχύσει την κανονιστικότητά του διά της λεπτομερειακότητας⁴², απαιτώντας ταυτόχρονα από τους πολιτικούς δρώντες να συνεργάζονται και να συναινούν σε πεδία κρίσιμα για την πολιτεία. Όταν η συνεργασία καθίσταται ανέφικτη, υπό συνθήκες ακραίας πολιτικής πόλωσης, ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός επιστρέφει και στο επίπεδο του Συντάγματος.

Αν η «απομυθοποίηση» του Συντάγματος αποβεί μακροπρόθεσμα επωφελής για τη συμβολική και την κανονιστική του λειτουργία παραμένει ένα κρίσιμο ερώτημα, που οφείλει να εξετάσει περαιτέρω η επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου. Άλλωστε, ο συνταγματικός σχεδιασμός δεν αποτελεί μια πολιτική διαδικασία με επικοινωνιακή στόχευση, αλλά ταυτόχρονα μία απαιτητική επιστημονική άσκηση⁴³. □

⁴² Ξ. Κοντιάδης, *Ο νέος συνταγματισμός*, ό.π., σελ. 95 επ.· Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 203 επ.

⁴³ Ξ. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*;, Παπαζήσης, 2018, σελ. 33 επ.