

ΞΕΝΟΦΩΝ ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ

ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ
ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Τίτλος βιβλίου: Λεξιλόγιο της Συνταγματικής Αναθεώρησης;

Συγγραφέας: Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

© 2026 Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

© 2026 Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα
Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

ISBN: 978-618-5999-07-0

ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ

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

Ξενοφών Ι. Κοντιάδης

**ΛΕΞΙΛΟΓΙΟ
ΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗΣ
ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ**

ΗΛΕΤΡΟΝΙΚΗ ΕΚΔΟΣΗ



ΚΕΝΤΡΟ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ
ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ
ΔΙΚΑΙΟΥ

ΓΙΑΝΝΑ ΘΕΜΙΣΤΟΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΗΤΡΗ ΤΣΑΤΣΟΥ



ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	11
Αναθεώρηση του Συντάγματος.....	13
Αναθεώρηση του 1986.....	14
Αναθεώρηση του 2001	16
Αναθεώρηση του 2008.....	17
Αναθεώρηση του 2019.....	18
Αναθεωρήσιμες διατάξεις	19
Αναλογικό εκλογικό σύστημα.....	21
Ανεξάρτητες αρχές.....	24
Αντίβαρα	27
Απαγόρευση πολιτικών κομμάτων	29
Αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας.....	34
Ασυμβίβαστο των ιδιοτήτων βουλευτή και υπουργού ..	37
Άτυπη συνταγματική μεταβολή	40
Βουλή	43
Γερουσία.....	46
«Δεξιά» και «αριστερή» αναθεώρηση.....	49
Δημοψήφισμα	53
Διαδικασία αναθεώρησης.....	57
Διάλυση της Βουλής.....	61
Διάρχια Προέδρου της Δημοκρατίας και πρωθυπουργού	65
Δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης	66

Διορισμός της Κυβέρνησης.....	68
Εγγυήσεις για το εκλογικό σύστημα.....	73
Εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας	75
Εκλογικές περιφέρειες.....	78
Έκταση του Συντάγματος	79
Εξεταστικές επιτροπές της Βουλής.....	82
Επαναστατικά Συντάγματα.....	84
Επιτυχημένο Σύνταγμα	85
Ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων.....	87
Θρησκευτική ελευθερία	90
Ιδανικό εκλογικό σύστημα	93
Ιδιότητα του πρωθυπουργού.....	94
Ιδιωτικά πανεπιστήμια.....	95
Ιστορία του ελληνικού συνταγματισμού.....	100
Κλιματική κρίση	101
Κοινοβουλευτική μειοψηφία	105
Κοινωνικά δικαιώματα	109
Λευκά ψηφοδέλτια	113
Παντοκρατορία του πρωθυπουργού	114
Ποινική δίωξη κατά υπουργών	118
Πολιτεύματα	120
Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	123
Πολυεπίπεδος συνταγματισμός.....	125
Πριμοδότηση συνασπισμών κομμάτων.....	126
Προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης.....	127
Συγκρουσιακή και συναινετική δημοκρατία.....	131

Συμμετοχική αναθεώρηση	133
Συναίνεση.....	136
Σύνταγμα.....	139
Συνταγματικό Δικαστήριο	141
Συνταγματικός λαϊκισμός.....	146
Σχεδιασμός του Συντάγματος	148
Σχέσεις Κράτους-Εκκλησίας	151
Τεχνητή νοημοσύνη.....	154
Τροποποίηση της διαδικασίας αναθεώρησης	158
Υπηρεσιακές εκλογικές κυβερνήσεις	160
Χρονικός περιορισμός της αναθεώρησης.....	160
Χρυσός δημοσιονομικός κανόνας	161
Ψήφος αλλοδαπών	164
Υποσημειώσεις	165



Πρόλογος

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

Από θεσμική άποψη, σε ένα κράτος με επίγνωση της ευθύνης για την αντιμετώπιση της δημογραφικής, οικονομικής, θεσμικής και αξιακής έκπτωσης, η οποία είχε ξεκινήσει ήδη πριν από την οικονομική κρίση, το πρώτο βήμα θα ήταν να συμφωνηθεί ένας χάρτης νομοθετικών μεταρρυθμίσεων, όπου εκτός των άλλων θα δοκιμαζόταν η δυνατότητα να επιτευχθούν ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συμφωνίες στο πλαίσιο ενός συνεκτικού εθνικού σχεδίου. Η συνταγματική αναθεώρηση θα μπορούσε να εξελίσσεται παράλληλα με τις νομοθετικές πρωτοβουλίες ή να αποτελέσει επιστέγασμα αυτής της μεταρρυθ-

μιστικής διαδικασίας. Ένας τέτοιος πολιτικός-θεσμικός σχεδιασμός, καθώς και η διαμόρφωση των αντίστοιχων προϋποθέσεων σε επίπεδο πολιτικής κουλτούρας, δεν υφίστανται τα τελευταία είκοσι τουλάχιστον χρόνια.

Η συνταγματική νομοθέτηση είναι μία εξαιρετικά σοβαρή υπόθεση. Για να καταλήξει σε επιτυχή έκβαση απαιτείται η σύμπραξη της πολιτικής τάξης με την κοινωνία πολιτών και την επιστημονική κοινότητα. Προϋπόθεση μιας συνταγματικής μεταρρύθμισης σε αυτή την κατεύθυνση είναι να αρθούν οι πολιτικοί δρώντες, στο πλαίσιο της αναθεώρησης, υπεράνω των κομματικών συγκρούσεων. Είναι εφικτό να το πετύχουν;

Το «Λεξιλόγιο της συνταγματικής αναθεώρησης» βασίζεται σε επιστημονικές μελέτες που έχω δημοσιεύσει τα προηγούμενα χρόνια, ιδίως στο βιβλίο μου «Τι πρέπει να αλλάξει στο Σύνταγμα» (e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr 2025). Και αυτή η έκδοση αποσκοπεί να συμβάλει στη συζήτηση για την αναθεώρηση του Συντάγματος, αποσαφηνίζοντας τις λέξεις-κλειδιά που απασχολούν τόσο τον αναθεωρητικό νομοθέτη όσο και τον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο.

Αθήνα, Ιούλιος 2026
Ξενοφών Κοντιάδης

Αναθεώρηση του Συντάγματος

Αναθεώρηση του Συντάγματος είναι η μεταβολή του συνταγματικού κειμένου με την τροποποίηση, προσθήκη, κατάργηση ή αυθεντική ερμηνεία διατάξεων, σύμφωνα με τις ουσιαστικές και διαδικαστικές δεσμεύσεις που τίθενται σε ειδικές συνταγματικές ρυθμίσεις. Στο Σύνταγμά μας αυτές οι ειδικές ρυθμίσεις περιλαμβάνονται στο άρθρο 110. Τα ουσιαστικά και διαδικαστικά όρια που τίθενται στο Σύνταγμα ως προς την αναθεώρησή του συναρτώνται με την υπεροχή του έναντι των κοινών νόμων και αποσκοπούν στον αποκλεισμό της δυνατότητας της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας να τροποποιεί κατά βούληση το θεμελιώδες πλαίσιο οργάνωσης της πολιτείας¹.

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

θώς και μια σειρά διατάξεων που απαριθμούνται κατά τρόπο συγκεκριμένο. Πρόκειται για τα άρθρα 2 παρ. 1 Συντ. (σεβασμός της αξίας του ανθρώπου), 4 παρ. 1, 4 και 7 Συντ. (αρχή της ισότητας), 5 παρ. 1 και 3 Συντ. (ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας και προσωπική ελευθερία), 13 παρ. 1 Συντ. (θρησκευτική ελευθερία) και 26 Συντ. (διάκριση των εξουσιών).

Αναθεώρηση του 1986

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

Στον ρόλο του Προέδρου της Δημοκρατίας επικε-

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

Η κατάργηση των σημαντικότερων αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, οι οποίες είναι αξιοσημείωτο ότι δεν είχαν ασκηθεί ποτέ στην πράξη, μετέτρεψε τον Πρόεδρο σε έναν ανίσχυρο θεσμικό παίκτη και τον πρωθυπουργό στον ισχυρότερο πόλο εξουσίας, με περιορισμένα θεσμικά αντίβαρα. Επιπλέον, η συζήτηση για τις προεδρικές υπερεξουσίες συνέβαλε στην ανενέργεια αρκετών από τις εναπομείνουσες αρμοδιότητες του Προέδρου.

Από την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος, που ολοκληρώθηκε το 1986, το σημαντικότερο δίδαγμα είναι ότι αποτελεί μια εξαιρετικά δύσκολη πρακτική άσκηση η αφαίρεση αρμοδιοτήτων από όργανα του κράτους τα οποία έχουν τη δυνατότητα να λειτουργήσουν ως παίκτες αρνησικυρίας, δηλαδή ως θεσμικοί ή πολιτικοί δρώντες που μπορούν να συνδιαμορφώνουν την αιζέντα των δημοσίων πολιτικών ή να συναποφασίζουν για αυτές². Τέτοιες αναθεωρητικές επιλογές ενδέχεται να έχουν ως συνέπεια την πρόκληση ανισορροπιών στο πολιτικό σύστημα και

τη συγκέντρωση υπερεξουσιών, χωρίς επαρκείς ελέγχους ή αντισταθμίσματα, σε κάποιο άλλο κρατικό όργανο, όπως εν προκειμένω στον πρωθυπουργό.

Αναθεώρηση του 2001

Η δεύτερη αναθεώρηση του Συντάγματος ολοκληρώθηκε το 2001 και σωστά χαρακτηρίστηκε ως σχεδόν ολική, αφού επέφερε σε όλα τα κεφάλαια του συνταγματικού κειμένου συνολικά 75 τροποποιήσεις και προσθήκες, πολλές από αυτές εποικοδομητικές, όμως αρκετές άλλες άστοχες. Ήταν επίσης συναινετική, αφού σε αντίθεση με την αναθεώρηση του 1986 στις περισσότερες τροποποιήσεις σημειώθηκε συμφωνία τουλάχιστον των δύο μεγάλων κομμάτων³. Ως συναινετική μπορεί να χαρακτηριστεί ωστόσο και από μια άλλη σκοπιά, ότι δηλαδή εισήγαγε θεσμούς συναινετικής δημοκρατίας, υποχρεώνοντας τα πολιτικά κόμματα να συνεργάζονται σε συγκεκριμένα σημαντικά ζητήματα, μέσω της πρόβλεψης αυξημένων πλειοψηφιών για τη λήψη απόφασης.

Το σημαντικότερο δίδαγμα αυτής της δεύτερης συνταγματικής αναθεώρησης είναι, κατά τη γνώμη μου, ότι δεν αρκεί η κατοχύρωση αυξημένων πλειοψηφιών για να υποχρεωθούν να συμπράξουν οι πολιτικές δυνάμεις σε κρίσιμα θεσμικά πεδία. Εφόσον απουσιάζει μια συναινετική πολιτική κουλτούρα, όπως στην ελληνική περίπτωση, είναι αναγκαίοι πιο σύνθετοι θεσμικοί μηχανισμοί και αυστηρότερες δικλίδες ασφαλείας. Για τους

μηχανισμούς αυτούς θα γίνει λόγος αναλυτικότερα πιο κάτω, στο δεύτερο μέρος του βιβλίου. Η αναθεώρηση του 2001 επιβεβαίωσε, επίσης, ότι ενίοτε η τροποποίηση του Συντάγματος δεν είναι επαρκής όρος ώστε να υποχρεωθούν οι θεσμικοί δρώντες να ακολουθήσουν τις επιταγές του, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την κανονιστική του δύναμη⁴.

Αναθεώρηση του 2008

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

Το δίδαγμα της αναθεώρησης αυτής είναι ότι όταν δεν πληρούνται οι πολιτικές προϋποθέσεις για την επίτευξη των αναγκαίων κοινοβουλευτικών συναיνήσεων, η αναθεωρητική πρωτοβουλία είναι καταδικασμένη να αποτύχει. Επιπλέον, μπλοκάρει για πέντε τουλάχιστον χρόνια τη δυνατότητα να πραγματοποιηθεί μια νέα αναθεώρηση του Συντάγματος, αφού στο άρθρο 110 παρ. 6 Συντ. προβλέπεται ότι «δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης». Η αναθεώρηση του 2008 αποτελεί

παράδειγμα προς αποφυγή, αφού αγνόησε τη σημασία της κοιμματικής σύγκρουσης ως μεταβλητής της αναθεωρητικής μηχανικής⁵.

Αναθεώρηση του 2019

Η τέταρτη και τελευταία συνταγματική αναθεώρηση ξεκίνησε τυπικά το 2018 επί Κυβέρνησης ΣΥΡΙΖΑ και ολοκληρώθηκε το 2019 επί Κυβέρνησης Νέας Δημοκρατίας. Ήταν η πρώτη φορά που η πρώτη και η δεύτερη φάση της αναθεώρησης διεξάχθηκαν με κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες από διαφορετικά κόμματα. Η αναθεώρηση περιορίστηκε σε λίγες συνταγματικές διατάξεις στις οποίες είχαν επισημανθεί προβλήματα ανορθολογικότητας και ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής⁶, όπως η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών και η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Στην πράξη οι αλλαγές του Συντάγματος σηματοδότησαν την επιστροφή από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό⁷.

Το σημαντικότερο δίδαγμα αυτής της αναθεώρησης είναι ότι η διόρθωση ενός σχεδιαστικού σφάλματος του προγενέστερου συνταγματικού νομοθέτη μπορεί να οδηγήσει ενίοτε σε ακόμη σοβαρότερα σχεδιαστικά σφάλματα, με συνέπεια να επηρεάζεται ενδεχομένως συνολικά η αρχιτεκτονική του πολιτεύματος. Ορισμένες συνταγματικές τροποποιήσεις του 2019 συνέβαλαν σε αυτό που εύστοχα

αποκλήθηκε «ηγεμονικός πρωθυπουργισμός», όπως οι μεταβολές στην ανάδειξη του Προέδρου της Δημοκρατίας και των μελών των ανεξάρτητων αρχών»⁸.

Αναθεωρήσιμες διατάξεις

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

Η βάση και η μορφή του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας κατά το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ. δεν αναφέρονται μόνο στο άρθρο 1 του Συντάγματος, που προβλέπει ότι «το πολίτευμα

της Ελλάδας είναι Προεδρευομένη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία», αλλά σε όλες τις συνταγματικές διατάξεις που συγκαθορίζουν το πολίτευμα και εγγυώνται, μεταξύ άλλων, την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, την αντιπροσωπευτική και την κοινοβουλευτική αρχή, το αιρετό του αρχηγού του κράτους, την αρχή της έννομης προστασίας, την ελευθερία ίδρυσης πολιτικών κομμάτων, το τεκμήριο αρμοδιότητας κατά του Προέδρου της Δημοκρατίας και τη δικαιοκρατική αρχή.

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

Όσον αφορά εκείνα τα ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά δικαιώματα που συναρτώνται άρρηκτα με τις θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, δεν είναι ανεκτή η ουσιαδής συρρίκνωση του περιεχομένου τους.

Ως προς το ζήτημα της δυνατότητας να διευρυνθούν οι περιορισμοί της κυριαρχίας του κράτους και να μεταβιβαστούν αρμοδιότητες των κρατικών οργάνων σε διεθνείς ή υπερεθνικούς οργανισμούς, ο αναθεωρητικός νομοθέτης μπορεί να υιοθετήσει τέτοιες τροποποιήσεις

υπό την προϋπόθεση να μην οδηγούν στην κατάλυση της κυριαρχίας ως στοιχείου της έννοιας του κράτους.

Αναλογικό εκλογικό σύστημα

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

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

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

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

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

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

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

Όταν το εκλογικό σύστημα προκαλεί ακραίες αλλοιώσεις του εκλογικού αποτελέσματος σε επιμέρους εκλογικές περιφέρειες, συμβάλλει παράλληλα στην απομάκρυνση των ψηφοφόρων από την εκλογική διαδικασία, δηλαδή στην ενίσχυση της αποχής, η οποία ήδη έχει παγιωθεί

σε υψηλά ποσοστά. Πρόκειται για αποχή που δεν είναι μόνο αποτέλεσμα αδιαφορίας και αποστασιοποίησης των ψηφοφόρων, αλλά απογοήτευσης και συνολικής αποδοκιμασίας του πολιτικού συστήματος. Παράλληλα, η επιμονή στο μοντέλο του σταυρού προτίμησης οδηγεί στην αναπαραγωγή πελατειακών δικτύων, σε σταθερές ροές μαύρου πολιτικού χρήματος και σε πολύπλευρες εξαρτήσεις της πολιτικής τάξης από εξωθεσμικά κέντρα ισχύος.

Ανεξάρτητες αρχές

Σύμφωνα με το άρθρο 101Α του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν από την αναθεώρηση του 2019, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών πραγματοποιούνταν με επιδίωξη ομοφωνίας ή πάντως με την αυξημένη πλειοψηφία των 4/5 των μελών της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής. Κύριο έργο των ανεξάρτητων αρχών είναι να ελαττώσουν τα πεδία έντασης μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων, να περιβάλουν με τεχνοκρατικές εγγυήσεις συγκεκριμένες κρατικές λειτουργίες και να απαλείψουν πηγές εξωθεσμικών παρεμβάσεων σε ευαίσθητους τομείς κρατικής παρέμβασης⁹. Για τον σκοπό αυτό θεωρήθηκε αυτονόητη η υιοθέτηση μιας συνταγματικής μηχανικής για την επιλογή των μελών τους που να θεμελιώνεται στη σύμπραξη πλειοψηφίας και μειοψηφίας, χωρίς πάντως να προβλεφθεί ασφαλιστική δικλείδα ή παράθυρο εξόδου από τον κανόνα αυτόν.

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 τη Διάσκεψη των Προέδρων ως ιδιότυπο κοινοβουλευτικό όργανο αποδείχθηκε εκ του αποτελέσματος προβληματική. Υποβολή υποψηφιοτήτων δεν προβλέπεται, ούτε ακρόαση των υποψηφίων, απουσιάζουν κανόνες ελέγχου της απαρτίας, δημοσιότητας, διαφάνειας και εν γένει ορθολογικής οργάνωσης της διαδικασίας¹⁰.

Ένας θεσμός που θεμελιώνεται στο αίτημα της διαφάνειας και του εξορθολογισμού της κρατικής δράσης συγκροτήθηκε λοιπόν με τον πλέον αδιαφανή και ανορθολογικό τρόπο, ύστερα από απόφαση ενός οργάνου με ρευστή σύνθεση, χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση υποψηφιοτήτων και ιδίως χωρίς επιμερισμό της πολιτικής ευθύνης¹¹. Η Διάσκεψη των Προέδρων όχι μόνο δεν αντανακλά τον συσχετισμό των κοινοβουλευτικών δυνάμεων, αλλά αποδείχθηκε ότι αυτό που προβαλλόταν ως το βασικό της πλεονέκτημα, δηλαδή η δυνατότητα «μιας πιο ήπιας και προσωπικής συζήτησης που επιτρέπει και την προσωπική συμμετοχή των αρχηγών των κομμάτων με έναν τρόπο ο οποίος είναι περισσότερο συναινετικός»¹², εξαρτάται από την πολιτική συγκυρία, την ένταση της κομματικής αντιμαχίας και τις μεθοδεύσεις της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας ως προς τη σύνθεση του ίδιου του οργάνου αυτού.

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

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2019 διατήρησε ως όργανο επιλογής τη Διάσκεψη των Προέδρων, μειώνοντας μόνο την απαιτούμενη πλειοψηφία στα 3/5 των μελών της. Κατ' αυτό τον τρόπο συρρικνώθηκε ουσιαστικά ένα σημαντικό στοιχείο συναινετικής λήψης αποφάσεων, που αφορά τη στελέχωση κρατικών οργάνων με αποστολή, μεταξύ άλλων, την αποφόρτιση της πολιτικής σύγκρουσης σε επίμαχα πεδία¹³. Έτσι τα αντίβαρα αποδυναμώθηκαν και υιοθετήθηκε μία αναθεωρητική πρόταση που συναρτάται με την αποσυνταγματοποίηση του συναινετικού κοινοβουλευτισμού.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις σκόπιμο είναι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών να μην επιλέγονται από τη Διάσκεψη των Προέδρων αλλά από την Ολομέλεια της Βουλής με πλειοψηφία τουλάχιστον των 3/5 των μελών

της και, επιπλέον, να συμπράττουν τουλάχιστον τρεις κοινοβουλευτικές ομάδες όταν το σύνολο των κοινοβουλευτικών ομάδων είναι πέντε και άνω ή δύο κοινοβουλευτικές ομάδες όταν το σύνολό τους είναι μέχρι τέσσερις. Η ψηφοφορία θα πρέπει να είναι μυστική, όπως ισχύει σε όλες τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες που αφορούν πρόσωπα εκτός από την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας.

Αντίβαρα

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

Ως νομικά δεσμευτικοί περιορισμοί της πολιτικής εξουσίας, τα θεσμικά αντίβαρα δεν αποτελούν απλώς μια ανταγωνιστική πολιτική βούληση προς την Κυβέρνηση, αλλά συναρτώνται με την αρχή του κράτους δικαίου,

δηλαδή τη δέσμευση της πολιτικής εξουσίας από το δίκαιο και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών. Τα θεσμικά αντίβαρα θεμελιώνονται, εξάλλου, στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών που επιτάσσει την κατανομή της κρατικής εξουσίας σε διαφορετικά κρατικά όργανα, θέτοντας τις δομικές προϋποθέσεις για τον αμοιβαίο έλεγχο μεταξύ τους¹⁴.

Ποια μπορούν να είναι τα θεσμικά αντίβαρα απέναντι στον πρωθυπουργό; Η απάντηση είναι ότι όλα τα άμεσα όργανα του κράτους έχουν τη δυνατότητα να διαδραματίσουν ρόλο αντίβαρου, αρκεί να τους δοθούν οι κατάλληλες θεσμικές αρμοδιότητες. Τέτοια αντίβαρα μπορούν να καταστούν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, οι κοινοβουλευτικές ομάδες τόσο της πλειοψηφίας όσο και της μειοψηφίας, τα δικαστήρια, οι ανεξάρτητες αρχές και το εκλογικό σώμα. Σε όλα αυτά τα κρατικά όργανα πρέπει να απονεμηθούν νέες αρμοδιότητες και δυνατότητες παρέμβασης, χωρίς ωστόσο να διακυβευθεί η ικανότητα διακυβέρνησης της χώρας λόγω αλληπάλληλων και χρονοβόρων επιλογών αρνησικυρίας στις κυβερνητικές αποφάσεις. Η αξιολόγηση κάθε θεσμικού αντιβάρου προϋποθέτει ότι θα εξετάζονται οι αρμοδιότητες κάθε οργάνου αυτοτελώς, αλλά και σε σχέση με εκείνες των άλλων κρατικών οργάνων.

Όπως έχει αναπτυχθεί αναλυτικά από τη συνταγματική επιστήμη¹⁵, τα αντίβαρα απέναντι στην κυβερνητική και ιδίως την πρωθυπουργική εξουσία μπορεί να είναι ήπια ή δραστικά, αναλόγως αν λειτουργούν παραινετικά, αν αποσκοπούν στη συναίνεση των θεσμικών παικτών ή αν οδηγούν ενδεχομένως στη μεταβολή πολιτικής. Επίσης

μπορεί να παρεμβαίνουν προληπτικά ή κατασταλτικά και τυπικά ή άτυπα. Λειτουργούν επίσης είτε οριζόντια, σε επίπεδο κεντρικού κράτους, είτε κάθετα, δηλαδή σε σχέση με τη διάδραση κράτους και κοινωνίας, κεντρικού κράτους και αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, ή κράτους και υπερεθνικών κέντρων εξουσίας.

Η διάρθρωση των σχέσεων των άμεσων κρατικών οργάνων μεταξύ τους, με τα άλλα κρατικά όργανα, με υπερεθνικά αντίβαρα και με την κοινωνία έχει διαρρυθμιστεί σε επίπεδο πρωταρχικών αποφάσεων και αποτυπώνεται ήδη σε μη αναθεωρήσιμες συνταγματικές διατάξεις, όπως οι θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος, καθώς και στις διεθνείς και ενωσιακές δεσμεύσεις που απορρέουν από τη συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και σε διεθνείς οργανισμούς. Ωστόσο παραμένουν ανοικτά αρκετά πεδία παρέμβασης του συνταγματικού νομοθέτη στο πλαίσιο της αναθεώρησης, προκειμένου να αμβλυνθεί η πρωθυπουργική παντοκρατορία.

Απαγόρευση πολιτικών κομμάτων

Ο συνταγματικός νομοθέτης του 1975 μετά από θυελλώδεις συζητήσεις αποφάσισε ότι δεν είναι σκόπιμο να προβλεφθεί η απαγόρευση πολιτικών κομμάτων των οποίων ο λόγος ή και οι πράξεις αποσκοπούν στην ανατροπή του δημοκρατικού πολιτεύματος. Οι μνήμες των διώξεων κατά της Αριστεράς ήταν τότε ακόμη νωπές. Το ΚΚΕ είχε μόλις νομιμοποιηθεί. Η δυνατότητα απαγόρευ-

σης πολιτικών κομμάτων φάνταζε, στο πλαίσιο αυτό, ως διακινδύνευση της δημοκρατίας και όχι ως όπλο κατά των αντιπάλων της.

Το κρίσιμο ερώτημα που απασχόλησε τον νομικό και τον πολιτικό κόσμο έκτοτε ήταν πώς μπορεί η δημοκρατία να αντιμετωπίσει τους εχθρούς της, ιδίως εκείνους που χρησιμοποιούν τις ελευθερίες και τις εγγυήσεις που η ίδια απλόχερα προσφέρει, όπως η ελευθερία ίδρυσης και η χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, η ελευθερία διάδοσης των ιδεών, τα προνόμια που απολαμβάνουν οι ενεργοί πολίτες, καθώς και μια σειρά άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων.

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

Το δεύτερο είναι το ρεπουμπλικανικό μοντέλο της μαχόμενης δημοκρατίας, στο οποίο προβλέπεται στο Σύσταγμα ή στην κοινή νομοθεσία η απαγόρευση πολιτικών

κομμάτων μετά από απόφαση ανωτάτων δικαστηρίων και ο εξοβελισμός τους από το κομματικό σύστημα. Το μοντέλο αυτό έχει άμεσα αποτελέσματα, αφού μπορεί να επιτύχει την εξαφάνιση από την πολιτική σκηνή συγκριμένων κομμάτων τα οποία φαίνεται να λειτουργούν υπονομευτικά για την πλουραλιστική δημοκρατία και τα δικαιώματα. Ωστόσο το πρόβλημα δεν λύνεται σε βάθος χρόνου, αφού τα ακροδεξιά, αντισυστημικά μορφώματα επανεμφανίζονται με άλλη ονομασία, ενδεχομένως με άλλα πρόσωπα και διαφορετικό προγραμματικό λόγο, άρα συχνά ακόμη πιο επικίνδυνα από πριν, αφού συγκαλύπτουν τον ρατσιστικό ή νεοφασιστικό πυρήνα τους.

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

Στην Ελλάδα κατοχυρώθηκε με το Σύνταγμα του 1975 το φιλελεύθερο μοντέλο, υπό την πίεση τότε σύσσωμης της αντιπολίτευσης. Στο άρθρο 29 του Συντάγματος δεν προβλέπεται η δυνατότητα απαγόρευσης της λειτουργίας ή διάλυσης πολιτικών κομμάτων, ενώ στο άρθρο 51 παρ. 3 Συντ. η στέρηση πολιτικών δικαιωμάτων προϋποθέτει

αμετάκλητη δικαστική απόφαση. Ωστόσο από το 2013, μετά την εμπειρία της εγκληματικής δράσης της Χρυσής Αυγής υπό τον μανδύα ενός πολιτικού κόμματος το οποίο έφτασε το 2015 να είναι τρίτο σε κοινοβουλευτική δύναμη, επιχειρήθηκε πλέον η μετατόπιση από το φιλελεύθερο προς το ρεπουμπλικανικό μοντέλο, δηλαδή προς τη μαχόμενη δημοκρατία, με βάση μία εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος.

Αφειρητά αυτής της μετατόπισης αποτέλεσε ο νόμος 4304/2014, που προέβλεπε την αναστολή καταβολής της κρατικής χρηματοδότησης σε περίπτωση που ασκηθεί ποινική δίωξη και επιβληθεί προσωρινή κράτηση σε βάρος του αρχηγού ή του προέδρου της κοινοβουλευτικής ομάδας ή εκείνου που ασκεί την πραγματική διεύθυνση του πολιτικού κόμματος ή περισσότερων από το 1/5 των βουλευτών ή ευρωβουλευτών ή των μελών του οργάνου διοίκησης για τα εγκλήματα της συγκρότησης και της ένταξης σε εγκληματική οργάνωση ή της τέλεσης τρομοκρατικών πράξεων και οι πράξεις τελούνται στο πλαίσιο της δράσης του κόμματος ή στο όνομά του. Ως προς τη συνταγματικότητα της ρύθμισης αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε στις αποφάσεις 83/2014 της Επιτροπής Αναστολών και 518/2015 της Ολομέλειας ότι δεν αντίκειται στο Σύνταγμα.

Τη στροφή προς το ρεπουμπλικανικό μοντέλο της μαχόμενης δημοκρατίας συμπλήρωσε το άρθρο 92 του νόμου 4804/2021, στο οποίο προβλέπεται ο αποκλεισμός από τις εκλογές, μέσω της στέρησης του δικαιώματος κατάρτισης συνδυασμών, σε κόμματα των οποίων

η ηγεσία έχει καταδικαστεί για μια σειρά αδικημάτων. Επιπλέον, με τον ίδιο νόμο απαγορεύθηκε η ιδιωτική χρηματοδότηση των κομμάτων αυτών και αποκλείστηκαν από τη ραδιοτηλεοπτική προβολή κατά την προεκλογική περίοδο. Σημειωτέον ότι τόσο οι ρυθμίσεις του 2013 όσο και του νόμου του 2021 ψηφίστηκαν με ευρύτατη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Ειδικότερα, η κρίσιμη διάταξη του ν. 4804/2021 περί εκλογικού αποκλεισμού κομμάτων υπερψηφίστηκε από τη Νέα Δημοκρατία, τον ΣΥΡΙΖΑ, το ΚΙΝΑΛ και την Ελληνική Λύση. Με βάση αυτές τις ρυθμίσεις, όπως τροποποιήθηκαν το 2023, το Α' Τμήμα του Αρείου Πάγου απέκλεισε από τις βουλευτικές εκλογές του Μαΐου 2023 το κόμμα «Έλληνες» και από τις ευρωεκλογές του 2024 το κόμμα «Σπαρτιάτες»¹⁶.

Το κρίσιμο ερώτημα είναι μέχρι ποιο σημείο μπορεί η δημοκρατία να διευρύνει τις απαγορεύσεις των πολιτικών δικαιωμάτων, ώστε να προλάβει ενδεχόμενες απόπειρες καταστρατήγησης του νόμου από τους εχθρούς της. Μήπως έτσι κινδυνεύει όχι μόνο να θέσει υπό αμφισβήτηση τον φιλελεύθερο χαρακτήρα της, αλλά και να διαμορφώσει μια πρακτική που μπορεί να εφαρμοστεί εις βάρος άλλων πολιτικών φορέων, σε άλλες συγκυρίες¹⁷;

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

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

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

Αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας

Το Σύνταγμα του 1975 πριν από την αναθεώρηση του 1986 απένειμε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ευρείες αρμοδιότητες με ρυθμιστικό περιεχόμενο, υπό την έννοια ότι η άσκησή τους δεν υπαγορευόταν από την προηγούμενη απόφαση άλλων άμεσων οργάνων του κράτους,

αλλά κατέλειπε στον ίδιο σημαντικό πεδίο εναλλακτικών επιλογών. Με την αναθεώρηση του 1986 οι ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας συρρικνώθηκαν, μεταβάλλοντας συνολικά τον θεσμικό του ρόλο. Αυτό δεν σημαίνει όμως ότι στερείται πλήρως πεδίων ανεξάρτητης παρέμβασης στη λειτουργία του πολιτεύματος ούτε ότι διαθέτει απλώς τη δυνατότητα να ενεργεί κατά τρόπο δεσμευμένο ή καθοριζόμενο από τις αποφάσεις άλλων οργάνων.

Οι σημαντικότερες από τις ρυθμιστικές αρμοδιότητες του Προέδρου συνίστανται, πρώτον, στη συμμετοχή του στην προσπάθεια σχηματισμού βιώσιμης Κυβέρνησης με τη σύγκληση των αρχηγών των κομμάτων μετά την αποτυχία της διαδικασίας των διερευνητικών εντολών και, σε περίπτωση αποτυχίας αυτής της προσπάθειας, στον σχηματισμό οικουμενικής ή υπηρεσιακής Κυβέρνησης για τη διενέργεια εκλογών σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 3 Συντ.· και, δεύτερον, στη δυνατότητα που προβλέπεται στο άρθρο 41 παρ. 1 Συντ. να διαλύσει τη Βουλή λόγω έλλειψης κυβερνητικής σταθερότητας, αν έχει προηγηθεί καταψήφιση ή παραίτηση δύο Κυβερνήσεων¹⁸.

Αρκούν όμως οι προηγούμενες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας για να τον καταστήσουν θεσμικό αντιστάθμισμα απέναντι στον κυρίαρχικό ρόλο του πρωθυπουργού; Κατά τον Αριστοβούλο Μάνεση η συνταγματική επιστήμη οφείλει να επικρίνει «την επιτήδεια έμμεση μεταφορά των εξουσιών του Προέδρου της Δημοκρατίας στον πρωθυπουργό και τον εντεύθεν κίνδυνο να καταστεί αυτός, με τη σειρά του, εξουσιαστής του

πολιτεύματος»¹⁹. Βέβαια η δημοκρατική νομιμοποίηση του πρωθυπουργού είναι σαφώς ευρύτερη από αυτήν του Προέδρου της Δημοκρατίας. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι θα ήταν άστοχος ο εμπλουτισμός των αρμοδιοτήτων του, τουλάχιστον σε τρία πεδία:

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

Άλλες αρμοδιότητες που έχει προταθεί να ανατεθούν στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας είναι, πρώτον, να αποκτήσει ουσιαστικό ρόλο στη διαδικασία προκήρυξης δημοψηφίσματος, ελέγχοντας αν πληρούνται οι συνταγματικές προϋποθέσεις για τη διεξαγωγή του, δεύτερον να αναγνωριστεί ρητά η αρμοδιότητά του να αρνείται την έκδοση πράξεων νομοθετικού περιεχομένου αν κρίνει ότι δεν συντρέχουν έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης²⁰ και, τρίτον, να προβλεφθεί στο Σύνταγμα η αρμοδιότητά του να συγκαλεί τους πολιτικούς αρχηγούς υπό την προεδρία του για να διαβουλευθούν όταν ανακύπτουν κρίσιμα θεσμικά και πολιτικά ζητήμα-

τα. Επιπλέον, σκόπιμο είναι να αποκτήσει μεγαλύτερη ευελιξία και ουσιαστικότερο ρόλο κατά τη διαδικασία ανάδειξης της Κυβέρνησης, η οποία σήμερα ρυθμίζεται με ασφυκτικές προθεσμίες και ανελαστικά βήματα.

Έχει προταθεί επίσης η συμμετοχή του Προέδρου της Δημοκρατίας στη διαδικασία επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων και των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Κατά την άποψη αυτή η αρμοδιότητα θα αφορούσε την τελική επιλογή από την πλευρά του εκείνων των προσώπων που θα είχαν προτείνει αφενός τα μέλη των ανωτάτων δικαστηρίων ή το Υπουργικό Συμβούλιο ως προς τους Προέδρους και Αντιπροέδρους των ανωτάτων δικαστηρίων²¹ και, αφετέρου, η Βουλή ως προς τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών. Είναι αμφίβολο, ωστόσο, αν η πρόταση αυτή θα αποδεικνυόταν επωφελής για τον θεσμό του Προέδρου της Δημοκρατίας, αφού η ανάμιξη του στην επιλογή προσώπων, ιδίως τυχόν διαφωνία του με τον ορισμό προσώπων προτεινόμενων από τη Βουλή ή τα ανώτατα δικαστήρια, θα ενέπλεκε τον Πρόεδρο σε μια αντιπαράθεση ανάρμοστη προς την υπερκομματική φυσιογνωμία του και την εξισορροπητική του λειτουργία.

Ασυμβίβαστο των ιδιοτήτων βουλευτή και υπουργού

Στα όλο και πιο πολυπρόσωπα κυβερνητικά σχήματα των τελευταίων τριών δεκαετιών υπολογίζεται ότι, κατά μέσο όρο, ο ένας στους τρεις βουλευτές της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας διορίζεται υπουργός, ενώ οι υπόλοιποι βου-

λευτές της αδημονούν πότε θα έρθει η ώρα του ανασχηματισμού με την προσδοκία να υπουργοποιηθούν. Εκτός των άλλων, η υπουργοποίησή τους θεωρείται εύλογα ότι αποτελεί ισχυρό πλεονέκτημα για την επανεκλογή τους, ιδίως στις περιπτώσεις που άλλοι βουλευτές της πλειοψηφίας, οι οποίοι εκλέγονται στην ίδια εκλογική περιφέρεια, δεν έχουν διοριστεί υπουργοί.

Οι επιπτώσεις αυτής της πολιτικής πραγματικότητας είναι δυσμενείς τόσο για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, αφού η υπουργοποίηση ενός σημαντικού μέρους των (κατά τεκμήριο ικανότερων) βουλευτών αποδυναμώνει το νομοθετικό και, ιδίως, το ελεγκτικό έργο της Βουλής, όσο και για τη λειτουργία της Κυβέρνησης, δεδομένου ότι οι υπουργοί όντας βουλευτές είναι κατά την άσκηση των κυβερνητικών καθηκόντων τους πιο «ευάλωτοι» σε πελατειακά δίκτυα ή κέντρα οικονομικής και επικοινωνιακής ισχύος ενόψει της επόμενης εκλογικής αναμέτρησης. Με αυτό το σκεπτικό έχει προταθεί το ασυμβίβαστο μεταξύ του βουλευτικού και του υπουργικού αξιώματος²².

Από την άλλη πλευρά ωστόσο, ορθά υποστηρίζεται ότι ο αποτελεσματικός διαχωρισμός της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας προϋποθέτει την καθιέρωση διακριτών εκλογικών διαδικασιών για την ανάδειξή τους, όπως προβλέπεται στα προεδρικά και ημιπροεδρικά συστήματα όπου οι βουλευτές και ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα σε διαφορετικές διαδικασίες. Αντίθετα, στα κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως κατοχυρώνεται και στο Σύνταγμά μας

ως μη αναθεωρήσιμη αρχή του πολιτεύματος, η διάκριση μεταξύ πλειοψηφίας και μειοψηφίας δεν επηρεάζεται ουσιωδώς από την υπουργοποίηση των βουλευτών²³.

Παρ' όλα αυτά, η σύμπτωση του αξιώματος του βουλευτή και του υπουργού στο ίδιο πρόσωπο προκαλεί πράγματι δυσλειτουργίες στο κοινοβουλευτικό σύστημα. Μήπως, όμως, ο αποκλεισμός των βουλευτών από την Κυβέρνηση θα ισχυροποιούσε ακόμη περισσότερο τον πρωθυπουργό, αφού θα του επέτρεπε να διορίζει (δοτούς) υπουργούς πρόσωπα της απόλυτης επιλογής του χωρίς την προηγούμενη λαϊκή νομιμοποίηση των εκλεγμένων βουλευτών²⁴; Μια απάντηση στο επιχείρημα αυτό είναι ότι ο πρωθυπουργός θα μπορούσε να επιλέγει ως υπουργούς εκλεγμένους βουλευτές, που μετά τον διορισμό τους ως μελών της Κυβέρνησης θα εξέπιπταν από τη βουλευτική τους ιδιότητα²⁵.

Κρίσιμα ερωτήματα σε αυτό το μοντέλο είναι αν θα ανακτούσαν τη βουλευτική ιδιότητα μετά την παύση ή την παραίτησή τους από το υπουργικό αξίωμα. Η απάντηση είναι μάλλον αρνητική, αφού σε αυτή την περίπτωση σημαντικά πλεονεκτήματα της θέσπισης του ασυμβίβαστου θα αποδυναμώνονταν. Επίσης, οι βουλευτές που κατέλαβαν την έδρα των υπουργοποιηθέντων θα έχαναν αμέσως τη βουλευτική τους ιδιότητα, άρα η θέση τους θα ήταν επισφαλής, με αρνητικές συνέπειες για την κοινοβουλευτική τους δράση. Ένα δεύτερο ερώτημα είναι αν οι υπουργοί θα είχαν τη δυνατότητα να είναι υποψήφιοι στις επόμενες εκλογές. Η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι καταφατική, αφού διαφορετικά θα τελείωνε η

πολιτική τους διαδρομή μετά την αποχώρησή τους από το υπουργικό αξίωμα.

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

Άτυπη συνταγματική μεταβολή

Σύμφωνα με μια άποψη, το συνταγματικό κείμενο καθαυτό έχει μικρή σημασία²⁶. κρίσιμο είναι πώς διαπλάθεται μέσω της πρακτικής και της εφαρμογής του, θεωρώντας μάλιστα ότι η άτυπη συνταγματική μεταβολή μέσω της εξελισσόμενης, δυναμικής ερμηνείας του παρουσιάζει σημαντικά πλεονεκτήματα έναντι της αναθεώρησης του Συντάγματος.

Όσοσο η αντίληψη αυτή υποτιμάει τη σχετική αυτοτέλεια της συνταγματικής διαρρύθμισης των θεσμών έναντι της διαπλαστικής δύναμης των εφαρμοστών τους. Η άτυπη συνταγματική μεταβολή και η δυναμική ερμηνεία του Συντάγματος δεν είναι απεριορίστες ούτε ανεξέλεγκτες.

Εξάλλου, το αίτημα της ασφάλειας δικαίου επιτάσσει, κατεξοχήν ως προς το Σύνταγμα των εξουσιών που ρυθμίζει την οργάνωση της πολιτείας, την κατοχύρωση με τρόπο κατά το δυνατόν πλήρη και σαφή των σχέσεων μεταξύ των κρατικών οργάνων, την απονομή αρμοδιοτήτων και την πρόβλεψη διαδικασιών. Ο υπέρμετρος θεσμικός σχετικισμός και ο νομικός βολонταρισμός προσκρούουν, επίσης, σε μια σειρά άλλων λειτουργιών που καλείται να επιτελέσει το Σύνταγμα.

Η σχετική επιχειρηματολογία είναι σκόπιμο να εξεταστεί προσεκτικά, αφού άπτεται όχι μόνο της σημασίας αλλά και των στόχων του συνταγματικού σχεδιασμού. Αντλώντας παραδείγματα από το Σύνταγμα των ΗΠΑ, ο Αμερικανός συνταγματολόγος David Strauss υποστήριξε²⁷ ότι στην πραγματικότητα το περιεχόμενο του Συντάγματος, με άλλες λέξεις αυτό που θα μπορούσε να αποκληθεί «συνταγματική τάξη», διαμορφώνεται και εξελίσσεται κατά βάση εκτός του συνταγματικού κειμένου και ανεξάρτητα από την τυπική αναθεώρησή του.

Οι τυπικές συνταγματικές μεταβολές, δηλαδή η αναθεώρηση του Συντάγματος, δεν είναι κατά την άποψη αυτή ούτε αναγκαίος ούτε επαρκής όρος για να αλλάξει το περιεχόμενό του. Αντίθετα μάλιστα, συνταγματικές αλλαγές συντελούνται ενίοτε ακόμη και σε πείσμα της απόρριψης συγκεκριμένων αναθεωρητικών προτάσεων που επιχειρήσαν να τις κατοχυρώσουν ρητά. Η τροποποίηση του συνταγματικού κειμένου κατ' ουσίαν απλώς επιβεβαιώνει ή επικυρώνει ήδη συντελεσθείσες νομοθετικές επιλογές ή νομολογιακές αποφάνσεις, ενώ όσες τρο-

ποποιήσεις δεν έχουν τη συναίνεση της κοινωνίας είναι πιθανό να καταστούν ανενεργές²⁸. Επιπλέον, στις ώριμες δημοκρατίες η νομοθετική και η δικαστική εξουσία, τόσο καθεμιά αυτοτελώς όσο και, πρωτίστως, μέσω του διαρκούς διαλόγου μεταξύ νομοθέτη και δικαστή, έχουν τη δυνατότητα να επιφέρουν τις αναγκαίες μεταβολές στη συνταγματική τάξη ακόμη και χωρίς (ή, μάλιστα, καλύτερα από) την παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη.

Από την επιχειρηματολογία της προηγούμενης αντίληψης αναδεικνύεται η περιορισμένη σημασία που αποδίδει στον συνταγματικό σχεδιασμό και στη συνταγματική αναθεώρηση, οδηγώντας στα ακραία όριά της την αμερικανική σχολή σκέψης για το «ζωντανό Σύνταγμα» και αξιοποιώντας ταυτόχρονα τη θεωρία των «συνταγματικών στιγμών» (constitutional moments) του Αμερικανού συνταγματολόγου Bruce Ackerman²⁹.

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

Πέρα, όμως, από τη σταθεροποιητική λειτουργία της συνταγματικής αναθεώρησης και τη συνακόλουθη

ασφάλεια δικαίου που επιτυγχάνει, υπάρχουν ορισμένα επιπλέον επιχειρήματα για την υπεροχή της έναντι της άτυπης συνταγματικής μεταβολής³⁰. Είναι εσφαλμένη η θέση ότι η συνταγματική τάξη θα ήταν η ίδια χωρίς τις συνταγματικές αναθεωρήσεις που έχουν πραγματοποιηθεί ή ακόμη και χωρίς τις αναθεωρητικές προτάσεις που υποβλήθηκαν αλλά, αδιάφορο για ποιους λόγους, δεν ευοδώθηκαν.

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

Βουλή

Η αυτονομία της Βουλής, δηλαδή η ρύθμιση της οργάνωσης και της λειτουργίας της χωρίς να παρεμβαίνει

κανένα άλλο κρατικό όργανο, αποτελεί έκφανση και απόρροια της αρχής της διάκρισης των εξουσιών. Στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος η αυτονομία της Βουλής εξυπηρετεί τη συλλογική άσκηση από τους βουλευτές της εντολής που λαμβάνουν από τον λαό, λαμβάνοντας δύο αλληλένδετες όψεις: Αφενός τη διοικητική αυτονομία της Βουλής, που σημαίνει τη θέσπιση των κανόνων οργάνωσής της, και αφετέρου τη λειτουργική ή πολιτική αυτονομία της, που αφορά τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Αντίθετα, αυτονομία δεν σημαίνει ότι η Βουλή είναι αδέσμευτη, αφού το πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της ορίζεται στο Σύνταγμα, ούτε ότι τα εσωτερικά θέματα (*interna corporis*) του Κοινοβουλίου είναι εξ ορισμού ανέλεγκτα από τη δικαστική εξουσία³¹.

Ωστόσο ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των *interna corporis* της Βουλής έχει οδηγήσει σε κατά σύστημα παραβιάσεις των σχετικών κανόνων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, άρα σκόπιμο είναι να επανεξεταστεί η έκταση του ελέγχου αυτού³².

Μια από τις σοβαρές παθογένειες της κοινοβουλευτικής πρακτικής αποτελεί η παρεϊσφρηση διατάξεων άσχετων προς το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων, παρότι το Σύνταγμα ρητά την απαγορεύει. Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου ή προσθήκη ή τροπολογία που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του δεν εισάγεται για συζήτηση. Η διάταξη αυτή καταστρατηγείται συστηματικά χωρίς να ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η έλλειψη

συνοχής των νομοθετημάτων και η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, χωρίς προηγούμενη ουσιαστική επεξεργασία και έλεγχο, αποτελούν πάγιες παθογένειες που επιτάθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Ο συνδυασμός αφενός της πρακτικής των άσχετων διατάξεων, της ταχείας ή επείγουσας νομοθέτησης χωρίς να συντρέχει ουσιώδης λόγος και της καταχρηστικής κατάθεσης υπουργικών ή βουλευτικών τροπολογιών και, αφετέρου, της πελατειακής εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συμφερόντων προς άγραν ψήφων συγκροτεί ένα μείγμα που όχι απλώς υποβαθμίζει τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και την ποιότητα της νομοθεσίας, αλλά προσβάλλει την αρχή του κράτους δικαίου.

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

Για τον εξορθολογισμό και την ενίσχυση της διαφάνειας του νομοθετικού έργου είναι επίσης σκόπιμο να οριστούν ρητά εκείνα τα θέματα με τα οποία ασχολείται η Ολομέλεια³³. Επιπλέον, θα πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα ορισμένες ελάχιστες προθεσμίες για τη δεύτερη ανάγνωση των συζητούμενων νομοθετημάτων στις Επιτροπές, να επανέρχεται το νομοθέτημα στη Βουλή προς ώριμη

επιβεβαίωση όταν έχει ακολουθηθεί η κατεπείγουσα διαδικασία, καθώς και να εμπλέκεται η Βουλή στην προ-κοινοβουλευτική διαδικασία³⁴. Αναγκαία είναι, εξάλλου, η αναδιαμόρφωση της Διάσκεψης των Προέδρων, ώστε να παύσει να έχει πολυπρόσωπη και κυμαινόμενη σύνθεση· μόνο έτσι θα λειτουργήσει πράγματι ως διακομματικό προεδρείο της Βουλής³⁵.

Γερουσία

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

Η λογική των δύο Βουλών είναι να εισάγεται ένα θεσμικό αντίβαρο απέναντι στη Βουλή η οποία αναδεικνύεται από το σύνολο του εκλογικού σώματος, άρα απέναντι

στην κυβερνώσα πλειοψηφία. Μειονέκτημα του συστήματος αυτού είναι ιδίως ότι, προσθέτοντας έναν επιπλέον παίκτη αρνησικυρίας στο πολιτικό σύστημα, ενδέχεται να προκληθούν δυσχέρειες και καθυστερήσεις στη λήψη αποφάσεων.

Παρότι η Βουλή διαθέτει κατά το Σύνταγμα πολλές και σημαντικές αρμοδιότητες, ωστόσο στην πράξη ο θεσμικός της ρόλος εμφανίζεται ως δευτερεύων σε σύγκριση προς τη θεσμική θέση της Κυβέρνησης. Η αποδυνάμωση του ρόλου της Βουλής στο πλαίσιο του σύγχρονου, εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος αποτελεί ένα φαινόμενο με διεθνή διάσταση³⁶. Τόσο ο κοινοβουλευτικός έλεγχος όσο και το νομοθετικό έργο της Βουλής ασκούνται με βάση τους παγιωμένους συσχετισμούς των κοινοβουλευτικών δυνάμεων. Η νομοθετική λειτουργία των εθνικών Κοινοβουλίων υποβαθμίστηκε επίσης προς όφελος της κυβερνητικής νομοθεσίας, αλλά ιδίως λόγω της μεταβίβασης σημαντικών νομοθετικών αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Παρ' όλα αυτά, έχει υποστηριχθεί ότι είναι σκόπιμη η θεσμοθέτηση ενός δεύτερου νομοθετικού σώματος, στο οποίο θα εκλέγονται 50 έως 100 γερουσιαστές με ενιαίο τρόπο στην επικράτεια, αλλά σε διαφορετική χρονική στιγμή από τις γενικές βουλευτικές εκλογές, επί παραδείγματι ανά πενταετία μαζί με τις αυτοδιοικητικές εκλογές³⁷, και με διαφορετικό εκλογικό σύστημα από το εκάστοτε ισχύον στις γενικές βουλευτικές εκλογές, κατά το πρότυπο της Γερουσίας της Ιταλίας. Μέλη του θα μπορούσαν να είναι επίσης, σύμφωνα με την πρόταση

αυτή, *ex officio* οι πρώην πρωθυπουργοί και Πρόεδροι της Δημοκρατίας³⁸. Αρμοδιότητες του δεύτερου αντιπροσωπευτικού σώματος θα ήταν ο έλεγχος ποιότητας της νομοθεσίας και η σύμπραξη σε μια σειρά κρίσιμα ζητήματα, όπως η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, η επιλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών, η προκήρυξη δημοψηφίσματος και η έκφραση γνώμης για την αναπομπή των νόμων. Επιπλέον, θα συνέπραττε στον έλεγχο της κακοδιοίκησης του κράτους³⁹.

Κύριο επιχείρημα υπέρ της συνταγματικής ρύθμισης του δεύτερου αντιπροσωπευτικού σώματος είναι η διασφάλιση της σταθερότητας και της συνέχειας στη δημοκρατία, μετριάζοντας τις συνέπειες από «βίαιες μεταστροφές» του εκλογικού σώματος, χωρίς ωστόσο να εξαρτάται η Κυβέρνηση από την εμπιστοσύνη και αυτού του δεύτερου σώματος⁴⁰. Για τον σκοπό αυτό καταλληλότερη εμφανίζεται η πρόταση για σταδιακή ανανέωση των μελών του, όπως συμβαίνει στη Γερουσία των ΗΠΑ. Επίσης, κατά το πρότυπο του Συντάγματος του 1927, ένα ποσοστό των μελών του θα μπορούσε να εκλέγεται από επαγγελματικές και άλλες οργανώσεις⁴¹.

Με βάση τη συγκριτική συνταγματική ανάλυση⁴² και τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας⁴³ αναδεικνύεται ότι ένα δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα είναι συμβατό κυρίως με τον ομοσπονδιακό τρόπο συγκρότησης του κράτους και με το προεδρικό σύστημα, άρα δεν φαίνεται να αρμόζει στο ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο, μάλιστα, της συγκρουσιακής πολιτικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει την ελληνική δημοκρατία, τα

δύο σώματα είτε θα προκαλούσαν αδιέξοδα στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, αν η Γερουσία διέθετε ισχυρές εξουσίες αρνησικυρίας, είτε δεν θα εξυπηρετούσαν τελικά ουσιώδη ελεγκτική λειτουργία, αν η Γερουσία διέθετε μόνο αναβλητικό βέτο⁴⁴. Σκοπιμότερο είναι, συνεπώς, να μην προβλεφθεί στο Σύνταγμά μας ένα δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα.

«Δεξιά» και «αριστερή» αναθεώρηση

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

Αυτό συνεπάγεται ότι η διαφοροποίηση μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς στη συνταγματική πολιτική είναι ευδιάκριτη και αποτυπώνεται στις προτάσεις που υποβάλλουν κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος. Η διαφοροποίηση αυτή δεν εκδηλώνεται πάντως με τον ίδιο τρόπο που καταγράφεται όταν πρόκειται για τρέχουσες πολιτικές αποφάσεις ή νομοθετικές παρεμβάσεις, αφού οι συνταγματικές διατάξεις έχουν την ιδιαιτερότητα να ρυθμίζουν

τους θεμελιώδεις κανόνες οργάνωσης και λειτουργίας της πολιτείας, με μεγαλύτερη αντοχή στον χρόνο και με βάση ευρύτερες πολιτικές και κοινωνικές συναινέσεις.

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

Σε παρεμφερή κατεύθυνση, η Δεξιά είναι κατά κανόνα θετικά διακείμενη ως προς τη συμπερίληψη του «χρυσού δημοσιονομικού κανόνα», δηλαδή της συνταγματικής επιβολής των ισοσκελισμένων προϋπολογισμών ή συνταγματικών ορίων ως προς το δημόσιο έλλειμμα, ενώ η Αριστερά απορρίπτει τέτοιες προτάσεις θεωρώντας αναγκαία μεγαλύτερη ευελιξία στη δημοσιονομική πολιτική, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες.

Διαφορές μεταξύ δεξιών και αριστερών προτάσεων αναθεώρησης υπάρχουν επίσης στα ζητήματα που αφορούν την οργάνωση του κράτους. Η Αριστερά διεκδικεί τη θέσπιση και την εμβάθυνση της λειτουργίας θεσμών άμεσης δημοκρατίας και τη συμμετοχή των πολιτών σε

κρατικές λειτουργίες, όπως μέσω της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επιπλέον, τάσσεται υπέρ των αναλογικών εκλογικών συστημάτων και της συνταγματικής τους κατοχύρωσης. Από την άλλη πλευρά, η Αριστερά εμφανίζεται δύσπιστη ως προς την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας και επιφυλακτική ως προς τη διεύρυνση του ρόλου της δικαστικής εξουσίας, επί παραδείγματι μέσω της δημιουργίας Συνταγματικών Δικαστηρίων με αυξημένες αρμοδιότητες κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων.

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

Διαφωνίες σημειώνονται παραδοσιακά και στο ζήτημα της απαγόρευσης της λειτουργίας πολιτικών κομμάτων, ήδη από το 1975. Ενώ η δεξιά αντίληψη τάσσεται υπέρ μιας συνταγματικής πρόβλεψης για τη δικαστική απα-

γόρευση των κομμάτων που λειτουργούν ως «εχθροί της δημοκρατίας», η Αριστερά αντιτάσσεται, λαμβάνοντας υπόψη ασφαλώς και τη μακρά ιστορία απαγορεύσεων και διώξεων κατά του ΚΚΕ. Πρόκειται για αποκλίνουσες απόψεις ως προς την υιοθέτηση ενός μοντέλου μαχόμενης δημοκρατίας ή την προτίμηση της ανεκτικής δημοκρατίας, η οποία αντιμετωπίζει τους εχθρούς της με άλλα μέσα.

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

Έτσι, στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή που θέσπισε το Σύνταγμα του 1975 η ισχυρή δεξιά πλειοψηφία υιοθέτησε, λαμβάνοντας υπόψη και τη ριζοσπαστικοποίηση της ελληνικής κοινωνίας κατά την πρώτη Μεταπολίτευση, συνταγματικές επιλογές αρκετά προωθημένες για την εποχή, όπως η κατοχύρωση ενός πλήρους καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων και η μη συμπερίληψη στο Σύνταγμα μηχανισμών απαγόρευσης πολιτικών κομμάτων. Επίσης, στη σχεδόν ολική αναθεώρηση του 2001, η Κεντροδεξιά και η Κεντροαριστερά συνέκλιναν σε ευρύτατα πεδία, αποδεικνύοντας ότι στη συνταγματική πολιτική

μπορούν να διαμορφωθούν σημαντικές συναινέσεις, ανεξάρτητα από τις διαφορές στην τρέχουσα πολιτική.

Πράγματι, παρ' όλο που οι διαφορές μεταξύ Δεξιάς και Αριστεράς κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος είναι πολλές και ευδιάκριτες, είναι αναγκαίο να προσεγγίζονται υπό το πρίσμα της διάκρισης ανάμεσα στην τρέχουσα πολιτική και την «πολιτική της πολιτικής», η οποία μετασχηματίζει τους ίδιους τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού⁴⁵. Η παραγωγή των Συνταγμάτων και ο συνταγματικός σχεδιασμός με άσκηση είτε συντακτικής εξουσίας είτε της αναθεωρητικής λειτουργίας, αποτελούν ακριβώς έκφραση της πολιτικής της πολιτικής.

Δημοψήφισμα

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

Ακόμη και σε χώρες όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, όπου τηρήθηκαν πιστά οι δημοκρατικές εγγυήσεις διεξαγωγής του και οργανώθηκε μια εντατική δημόσια διαβούλευση επί δύο χρόνια, το δημοψήφισμα για το Brexit αποδεί-

χθηκε ότι υπέκρυπτε άλλα διακυβεύματα από αυτά που τέθηκαν και οι παράγοντες οι οποίοι έκριναν την έκβαση του είχαν περιορισμένη συνάφεια με το κρίσιμο ερώτημα. Ο συναισθηματικός λόγος περί εθνικής κυριαρχίας που διατύπωσαν οι υποστηρικτές του Brexit και ο φόβος των μεταναστευτικών ροών, σε συνάρτηση με τη δυσθυμία απέναντι στην πολιτική τάξη, αποτέλεσαν τα στοιχεία που επηρέασαν την ψήφο, κυρίως των χαμηλών και μεσαίων εισοδηματικών στρωμάτων. Πέρα από μία ήττα για την Ευρώπη, το δημοψήφισμα για το Brexit αποτέλεσε μία αποτυχία του πολιτικού συστήματος.

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

Η προσφυγή στη λαϊκή βούληση εμφανίζεται εκ πρώτης όψεως ως εκπλήρωση του αιτήματος για ευρύτερη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων πάνω σε θέματα μείζονος σημασίας. Όμως στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες η προσφυγή σε δημοψήφισμα πρέπει να προσεγγίζεται ως εξαίρεση. Διαφορετικά

μπορεί να καταστεί μηχανισμός αποφυγής της πολιτικής ευθύνης από τους κυβερνώντες, οι οποίοι επικαλούνται τη λαϊκή βούληση για να θεμελιώσουν τις επιλογές τους χωρίς να εξετάζονται σε βάθος τα κρίσιμα διλήμματα. Αυτή η πρακτική, την οποία ακολουθούν συστηματικά τα τελευταία χρόνια οι λαϊκιστικές κυβερνήσεις τόσο στην Ευρώπη όσο και στη Λατινική Αμερική, οδηγεί σε διάχυση της ευθύνης και σε υποβάθμιση των θεσμών του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Στη χώρα μας δεν διαθέτουμε εμπειρία δημοψηφισμάτων, αυτό που αποκαλείται «δημοψηφισματική κουλτούρα». Σχεδόν όλα τα δημοψηφίσματα που πραγματοποιήθηκαν στη διαδρομή του ελληνικού κράτους αφορούσαν κατ' ουσίαν τη μορφή του πολιτεύματος ως βασιλευόμενη ή προεδρευόμενη δημοκρατία. Ως προς το δημοψήφισμα του Ιουλίου του 2015, αυτό χαρακτηρίστηκε ως στερούμενο βασικών δημοκρατικών εγγυήσεων, με γνώμονα ιδίως το αμφίσημο ερώτημα και τον ελάχιστο χρόνο διαβούλευσης.

Τα ερωτήματα που τίθενται σε δημοψήφισμα πρέπει, κατά το δυνατόν, να μην επιτρέπουν αμφισημίες, δηλαδή να μην καταλείπουν στην ευχέρεια καθενός την κατανόησή τους. Αντίθετα, πρέπει να γίνονται κατανοητά με τον ίδιο τρόπο από όλους τους ψηφοφόρους ως προς το νόημα και τις συνέπειές τους⁴⁶. Επίσης, μετά τη διενέργεια του δημοψηφίσματος πρέπει να είναι κατανοητές οι επιπτώσεις του με τον ίδιο τρόπο από όλα τα κρατικά όργανα που καλούνται να λάβουν αποφάσεις με γνώμονα το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος. Στην περίπτωση του δημοψηφί-

σματος του 2015, του μοναδικού που έχει διεξαχθεί υπό το Σύνταγμα του 1975, το ερώτημα ήταν ερμηνεύσιμο με διαφορετικό τρόπο τόσο από το εκλογικό σώμα όσο και από τους θεσμικούς δρώντες στην Ελλάδα και την Ευρώπη.

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

Σε χώρες με δημοψηφισματική κουλτούρα, στις οποίες δεν ανήκει η Ελλάδα, έχουν αναπτυχθεί θεσμοί και διαδικασίες αυξημένου κύρους που συμπράττουν στη διατύπωση των ερωτημάτων⁴⁷. Το εγχείρημα δημοψηφισματικής εκμαιεύσης της λαϊκής συναίνεσης μέσω αμφίσημων απαντήσεων σε διλήμματα σύνθετα, με σοβαρές διεθνοπολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις, δεν συμβάλλει στην πολιτική σταθερότητα, στην ενδυνάμωση της δημοκρατικής συμμετοχής και στην αξιοπιστία των θεσμών. Οφείλει, συνεπώς, ο συνταγματικός νομοθέτης να επανεξετάσει τους όρους και τη διαδικασία διεξαγωγής δημοψηφισμάτων.

Άρα θα πρέπει κατά την αναθεωρητική διαδικασία να αποσαφηνίσει ρητά στο Σύνταγμα, πρώτον, ότι δεν είναι επιτρεπτή η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για εθνικό θέμα, εφόσον αυτό έχει δημοσιονομικό χαρακτήρα, δεύτερον, ότι ο ελάχιστος χρόνος διαβούλευσης για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος είναι ένας μήνας από τη δημοσίευση του σχετικού προεδρικού διατάγματος και, τρίτον, ότι για την ακριβή διατύπωση του ερωτήματος προηγείται της κοινοβουλευτικής συζήτησης επεξεργασία του από ανεξάρτητη εκλογική επιτροπή. Τέλος, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα ο έλεγχος συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο⁴⁸.

Διαδικασία αναθεώρησης

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

Φορέας της αναθεωρητικής λειτουργίας είναι η Βουλή,

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

Ο Πρόεδρος της Βουλής ανακοινώνει την πρόταση στη Βουλή και τη διανέμει στους βουλευτές. Στη συνέχεια συγκροτεί Επιτροπή Αναθεώρησης από 38 έως 50 βουλευτές κατ' αναλογία της δύναμης των κοινοβουλευτικών ομάδων. Η Βουλή ορίζει προθεσμία για την υποβολή της έκθεσης της Επιτροπής. Η Επιτροπή εκλέγει το Προεδρείο της και συνεδριάζει δημόσια, εκτός αν λάβει αντίθετη απόφαση με τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της Βουλής. Στην Επιτροπή μπορούν να κληθούν εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι φορέων ή δημόσιοι λειτουργοί προκειμένου να εκφράσουν τη γνώμη τους.

Ακολουθεί η εγγραφή των προτάσεων σε ειδική ημερήσια διάταξη και συζήτηση στην Ολομέλεια, η οποία αποφασίζει ως προς την ανάγκη αναθεώρησης καθορίζοντας ειδικά τις αναθεωρητέες διατάξεις, με δύο ονομαστικές ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον ένα μήνα. Η δεύτερη ψηφοφορία αφορά τις διατάξεις που εγκρίθηκαν στην πρώτη ψηφοφορία. Η Βουλή δεν απαιτείται να διαλυθεί προκειμένου να συνεχιστεί αμέσως η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος, αλλά η δεύτερη φάση της διαδι-

κασίας ξεκινάει όταν λήξει η θητεία της ή διαλυθεί πρόωρα για τους λόγους που προβλέπει το Σύνταγμα.

Στην αρχή της πρώτης συνόδου της επόμενης Βουλής ο Πρόεδρός της συνιστά Επιτροπή Αναθεώρησης για την επεξεργασία του περιεχομένου των αναθεωρητέων διατάξεων, ακολουθώντας παρόμοια διαδικασία με αυτή στην προηγούμενη Βουλή, με τη διαφορά ότι η τελική απόφαση της αναθεωρητικής Βουλής λαμβάνεται σε μία μόνο ονομαστική ψηφοφορία. Σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 4 Συντ., αν η πρόταση αναθεώρησης στην προτεινόμενη Βουλή λάβει πλειοψηφία των τριών πέμπτων του συνόλου των βουλευτών (180/300), τότε η αναθεωρητική Βουλή μπορεί να αποφασίσει σχετικά με τη διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών (151/300). Αντιστρέφοντας τις απαιτούμενες πλειοψηφίες, αν στην προτεινόμενη Βουλή επιτευχθεί απόλυτη πλειοψηφία, τότε στην αναθεωρητική Βουλή απαιτείται πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών. Η αναθεώρηση του Συντάγματος δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως μέσα σε δέκα ημέρες από την ψήφισή της και τίθεται σε ισχύ με ειδικό ψήφισμα της Βουλής.

Η Βουλή είναι συνεπώς αρμόδια τόσο για τον προσδιορισμό των αναθεωρητέων διατάξεων και της κατεύθυνσης αναθεώρησής τους, κατά την πρώτη φάση, όσο και για τη διατύπωσή τους κατά την τελική φάση της διαδικασίας. Άλλο κρατικό όργανο δεν διαθέτει αρμοδιότητα να παρέμβει στη διαδικασία αναθεώρησης. Τέθηκε το ζήτημα αν η αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να πραγματοποιη-

ποιηθεί με δημοψήφισμα ή με τη σύμπραξη του εκλογικού σώματος μέσω δημοψηφίσματος. Η απάντηση είναι αρνητική. Η διεξαγωγή συνταγματικού δημοψηφίσματος δεν εμπίπτει στα δημοψηφίσματα που προβλέπονται στο άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, η δε αναθεωρητική διαδικασία είναι κατοχυρωμένη στο άρθρο 110 Συντ. ως αποκλειστική, δηλαδή δεν προβλέπεται εναλλακτική διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος.

Ο συνταγματικός νομοθέτης εμφανίζεται να εξομοιώνει τις δύο Βουλές ως προς τη βαρύτητα του ρόλου τους στην αναθεωρητική διαδικασία, αφού θεωρεί εξίσου επαρκή όρο την επίτευξη αυξημένης πλειοψηφίας των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών στην προτείνουσα Βουλή προκειμένου να διασφαλιστεί η απαιτούμενη συναίνεση ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης. Έτσι όμως ανακύπτει ένα κρίσιμο ζήτημα θεσμικής ανασφάλειας στην προτείνουσα Βουλή, από το ενδεχόμενο να ψηφίσει με αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων μια πρόταση αναθεώρησης, ενόσω οι κατευθύνσεις της δεν δεσμεύουν στην πράξη την αναθεωρητική Βουλή, της οποίας η σύνθεση είναι απρόβλεπτη.

Με αφορμή αυτή τη θεσμική ανασφάλεια τέθηκε το ερώτημα αν δεσμεύεται η αναθεωρητική Βουλή από τις κατευθύνσεις που πρότείνει η προηγούμενη Βουλή. Είναι συνταγματικά επιτρεπτό η κοινοβουλευτική πλειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή να ακολουθήσει διαφορετικές επιλογές σε σχέση με τις κατευθύνσεις που υπερψήφισε με πλειοψηφία των τριών πέμπτων η προτείνουσα Βουλή, με αποτέλεσμα να αναθεωρηθεί το Σύνταγμα με απόφαση

της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών σε διαφορετική κατεύθυνση από την προταθείσα;

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

Διάλυση της Βουλής

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

Η διάλυση της Βουλής με πρόταση της Κυβέρνησης έχει αιτιώδη χαρακτήρα, θεμελιώνεται δηλαδή με επίκλη-

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

Ως εθνικά θέματα κρίσιμης σημασίας, που για την αντιμετώπισή τους είναι αναγκαία η προσφυγή σε εκλογές, έχουν χαρακτηριστεί στο παρελθόν ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, όπως το Κυπριακό και η αναγνώριση της Πρώην Γιουγκοσλαβικής Δημοκρατίας της Μακεδονίας, αλλά επίσης οικονομικά, κοινωνικά και θεσμικά ζητήματα, κατά τρόπο συνήθως εντελώς προσχηματικό. Πρόκειται συνεπώς για τη συστηματική καταστρατήγηση του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος, εξυπηρετώντας σκοπούς δι-αφορετικούς από εκείνους για τους οποίους θεσπίστηκε, δηλαδή τη διενέργεια πρόωγων εκλογών από την ίδια αυτή Κυβέρνηση και όχι από οικουμενική ή υπηρεσιακή Κυβέρνηση, επιλέγοντας τον χρόνο διενέργειας των εκλογών με γνώμονα την εκλογική στρατηγική του πλειοψηφούντος κόμματος ή των κομμάτων που στηρίζουν την Κυβέρνηση και τον αφηνδιασμό των αντιπάλων της.

Η αναρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας και του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου να υπεισέλθουν

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

Πιο συγκεκριμένα, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η δικαιοδοσία του κατά την αξιολόγηση των ενστάσεων κατά του κύρους των εκλογών περιορίζεται στον παρεμπόπτοντα έλεγχο του προεδρικού διατάγματος με το οποίο διαλύεται η Βουλή, «μόνο ως προς τα στοιχεία της εξωτερικής νομιμότητάς του, στα οποία δεν εμπίπτει η αναγραφή σε αυτό του λόγου διάλυσης της Βουλής»⁴⁹. Στοιχεία της εξωτερικής νομιμότητας του διατάγματος αποτελούν η πρόβλεψη για διάλυση της Βουλής, η πρόταση από Κυβέρνηση που διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ο ορισμός της ημερομηνίας διεξαγωγής των εκλογών μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διάλυση της Βουλής και της ημερομηνίας σύγκλησης της νέας Βουλής, καθώς και η αναφορά του εξαιρετικής σημασίας εθνικού θέματος.

Προκειμένου να αποτραπεί η επαναλαμβανόμενη προσχηματική επίκληση εθνικού θέματος για την πρόωγη διάλυση της Βουλής θα μπορούσε να προβλεφθεί στο Σύνταγμα ότι απαιτείται έγκριση της Βουλής με πλειοψη-

φία των 3/5 των μελών της. Μια εναλλακτική λύση είναι να προβλεφθεί ότι μετά τη διάλυση της Βουλής διορίζεται υπηρεσιακή εκλογική Κυβέρνηση, ώστε να αποτρέπεται η χρήση της διάταξης από την εκάστοτε Κυβέρνηση με σκοπό να συνεχίσει να κυβερνά μέχρι τη διεξαγωγή των εκλογών και τον διορισμό της επόμενης Κυβέρνησης. Επιπλέον, πρέπει να αποσαφηνιστεί η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να υπεισέρχεται σε ουσιαστικό έλεγχο αν υφίσταται όντως κρίσιμο εθνικό θέμα. Μια άλλη πρόταση είναι να καταργηθεί η επίμαχη εκδοχή διάλυσης της Βουλής κατ' επίκληση εθνικού θέματος.

Σημαντικό είναι, επίσης, το ζήτημα της αυτοδιάλυσης της Βουλής. Η Βουλή δεν έχει σήμερα αρμοδιότητα να αυτοδιαλυθεί, δηλαδή να αποφασίσει η ίδια τη διάλυσή της, ακόμη και αν αυτή ήταν η βούλησή της με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών της. Η πρόωρη διάλυση της Βουλής θεμελιώνεται είτε στην αδυναμία σχηματισμού Κυβέρνησης και την κυβερνητική αστάθεια, άρα σε γεγονότα που άπτονται της σχέσης εξάρτησης της Κυβέρνησης από τη Βουλή, είτε στην επιλογή της προσφυγής στη λαϊκή βούληση για την αντιμετώπιση εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας την οποία κρίνει επιβεβλημένη η Κυβέρνηση. Ωστόσο έμμεσα, μη παρέχοντας ψήφο εμπιστοσύνης σε διαδοχικές Κυβερνήσεις, η Βουλή αποφασίζει τελικά η ίδια την αυτοδιάλυσή της. Υπό αυτό το πρίσμα, με γνώμονα την οικονομία των διαδικασιών και την αποφυγή διαβουλευσεων που έχουν αμιγώς επικοινωνιακό χαρακτήρα, ορθότερο θα ήταν να προβλεφθεί συνταγ-

ματικά η αρμοδιότητα αυτοδιάλυσης της Βουλής, έστω με αυξημένη πλειοψηφία των μελών της.

Άστοχη είναι, τέλος, η πρόταση σε περίπτωση πρόωρης διάλυσης της Βουλής η επόμενη Βουλή να εκλέγεται για θητεία ίση προς την υπολειπόμενη θητεία της Βουλής που διαλύθηκε⁵⁰, η οποία εμπνέεται από τη σχετική ρύθμιση του σουηδικού Συντάγματος και αποσκοπεί να αποτρέψει την πρόωρη προσφυγή στις κάλπες. Μια τέτοια διάταξη θα μπορούσε να αξιοποιηθεί από την απερχόμενη κοινοβουλευτική πλειοψηφία, σε περίπτωση που διέβλεπε με βάση τις δημοσκοπήσεις ότι επίκειται η εκλογική της ήττα, προκειμένου να μειώσει τη διάρκεια της επόμενης βουλευτικής περιόδου. Σε συνάρτηση με τις ρυθμίσεις για τον χρόνο ισχύος του επόμενου εκλογικού νόμου, οι συνέπειες από την υιοθέτηση αυτής της πρότασης είναι απρόβλεπτες και ευεπίφορες στην καταστρατήγησή τους, άρα συνιστούν δείγμα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής.

Διαρχία Προέδρου της Δημοκρατίας και πρωθυπουργού

Η διαρχία του Προέδρου της Δημοκρατίας και του πρωθυπουργού, δηλαδή η δυνατότητα του Προέδρου να λειτουργεί ως παίκτης αρνησικυρίας έναντι της Κυβέρνησης, προβλεπόταν στο Σύνταγμα του 1975 μέχρι την αναθεώρηση του 1986, χωρίς ωστόσο να συνοδεύεται από άμεση προεδρική εκλογή. Στο Σύνταγμα του 1975 αρκετά στοιχεία

ημιπροεδρικής μορφής του πολιτεύματος ήταν ευκρινή, όμως απουσίαζε η άμεση εκλογή του Προέδρου, που θα ισχυροποιούσε τη νομιμοποίησή του και θα καθιστούσε ευχερέστερη την άσκηση των εξουσιών του απέναντι στον πρωθυπουργό και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία.

Δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης

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

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

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

Έχει επιχειρηθεί στην επιστήμη η διάκριση μεταξύ αφενός της δυνατότητας ελέγχου της τήρησης των ουσιαστικών ορίων της αναθεωρητικής λειτουργίας και, αφετέρου, της δυνατότητας ελέγχου των διαδικαστικών ορίων⁵¹. Η κρατούσα άποψη δέχεται, τόσο υπό τα προϊσχύσαντα Συντάγματα όσο και υπό το ισχύον, ότι τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο, ενώ επιφυλάξεις διατυπώνονται ως προς τον έλεγχο της διαδικασίας αναθεώρησης.

Τη διχογνωμία ως προς τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης έλυσε η απόφαση 11/2003 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου⁵², κρίνοντας ότι ως συντεταγμένη λειτουργία η αναθεώρηση του Συντάγματος υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Στην απόφαση αυτή έγινε δεκτό ότι η συνταγματική αναθεώρηση ελέγχεται ως προς την υπέρβαση του εύρους της εντολής της προτείνουσας Βουλής. Υπό αυτό το πρίσμα ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει τόσο την ουσιαστική⁵³ όσο και την τυπική αντισυνταγματικότητα της αναθεώρησης.

Διορισμός της Κυβέρνησης

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

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου πρέπει να εκφράζεται προς το πρόσωπο του πρωθυπουργού ήδη κατά το στάδιο του διορισμού του. Στα μονιστικά και εκλογικευμένα κοινοβουλευτικά συστήματα, όπως το ελληνικό, ο ρόλος του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι αυστηρά οριοθετημένος, αποκλείοντας την ουσιαστική εμπλοκή του στην επιλογή του πρωθυπουργού⁵⁴. Αντίθετα, στο γνήσιο ή αυθεντικό κοινοβουλευτικό σύστημα, το οποίο εφαρμόστηκε στα πρώιμα στάδια εμφάνισής του, η Κυβέρνηση εξαρτάται ταυτόχρονα από την εμπιστοσύνη της Βουλής και του αρχηγού του κράτους. Πρόκειται για το λεγόμενο «ορλεανικό σύστημα» ή «ορλεανισμό», από την ιστορική περίοδο της θητείας του Δούκα της Ορλεάνης ως αρχη-

γού του γαλλικού κράτους (1836-1848), που επανήλθε στη σύγχρονη επιστημονική συζήτηση μετά το 1958 με αφορμή την καθιέρωση του ημιπροεδρικού συστήματος στη Γαλλία της Πέμπτης Δημοκρατίας⁵⁵.

Η εμπιστοσύνη του Κοινοβουλίου προς την Κυβέρνηση κατά το στάδιο του διορισμού του πρωθυπουργού προκύπτει είτε έμμεσα, με γνώμονα την κοινοβουλευτική δύναμη των κομμάτων, είτε άμεσα με την εκλογή του από το Κοινοβούλιο. Στην πρώτη περίπτωση η δεδηλωμένη εμπιστοσύνη συνήθως επιβεβαιώνεται μετά τον διορισμό της νέας Κυβέρνησης με την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς αυτήν (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία). Αντιθέτως, όταν υιοθετείται η εκδοχή της εικαζόμενης εμπιστοσύνης της Βουλής αυτή η επιβεβαίωση δεν προβλέπεται, θεωρούμενη περιττή (Αγγλία, Νορβηγία). Και στις δύο εκδοχές η κοινοβουλευτική πλειοψηφία έχει τη δυνατότητα να άρει την εμπιστοσύνη της, οδηγώντας έτσι στην απαλλαγή της Κυβέρνησης από τα καθήκοντά της⁵⁶. Η άρση της εμπιστοσύνης της Βουλής προς την Κυβέρνηση σε ορισμένες συνταγματικές τάξεις (Γερμανία, Βέλγιο) πρέπει να συνοδεύεται από την εκλογή νέου Πρωθυπουργού (εποικοδομητική πρόταση δυσπιστίας), ενισχύοντας την κυβερνητική σταθερότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος, στην περίπτωση που ένα κόμμα διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτικών εδρών ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποχρεούται να διορίσει πρωθυπουργό τον αρχηγό του. Με πρόταση του πρωθυπουργού διορίζει και παύει τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης και τους

υφυπουργούς. Πρόκειται για την εκδοχή της μονοκομματικής Κυβέρνησης, που διαθέτει στη Βουλή την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών και αντιδιαστέλλεται από τις Κυβερνήσεις συνασπισμού.

Στο άρθρο 37 παρ. 2 εδ. β' και παρ. 3 του Συντάγματος ρυθμίζεται η διαδικασία των διερευνητικών εντολών για τη διακρίβωση της δυνατότητας σχηματισμού Κυβέρνησης σε περίπτωση που κανένα κόμμα δεν διαθέτει την απόλυτη πλειοψηφία των εδρών. Πρόκειται για την εκδοχή στην οποία επιδιώκεται ο σχηματισμός Κυβέρνησης συνασπισμού ή Κυβέρνησης μειοψηφίας. Και στην περίπτωση αυτή η αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι δέσμια, αφού υποχρεούται να παράσχει την εντολή στον αρχηγό του κόμματος που διαθέτει τη σχετική πλειοψηφία των εδρών, προκειμένου αυτός να πραγματοποιήσει πολιτικές διαβουλεύσεις με τα άλλα κόμματα και να διαπιστωθεί αν μπορεί να σχηματιστεί βιώσιμη Κυβέρνηση που να απολαύει της εμπιστοσύνης της Βουλής. Στην περίπτωση αυτή προϋπόθεση για τη χορήγηση της εντολής σχηματισμού Κυβέρνησης δεν αποτελεί η διαπίστωση της στήριξης της Κυβέρνησης από την απόλυτη κοινοβουλευτική πλειοψηφία αλλά αρκεί η «δεδηλωμένη» στήριξη της σχετικής πλειοψηφίας σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 6 του Συντάγματος, δηλαδή τουλάχιστον 120 ψήφοι.

Στα κοινοβουλευτικά συστήματα, στα οποία ανήκει και το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης, η ανάδειξη του πρωθυπουργού, ο οποίος προτείνει τα υπόλοιπα μέλη της Κυβέρνησης, αποτελεί μια εξαιρετικά σημα-

ντική θεσμική και πολιτική στιγμή, αφού μέσω αυτής διασφαλίζεται η νομιμοποίηση των κυβερνώντων⁵⁷. Όταν το 1986 τροποποιήθηκε η διαδικασία ανάδειξης του πρωθυπουργού, η Γενική Εισηγήτρια της μειοψηφίας Άννα Ψαρούδα-Μπενάκη είχε διατυπώσει τη διαφωνία της λέγοντας ότι «καθιερώνεται εδώ μια συνταγματική δικονομία για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, η οποία τον καθιστά περίπου, για να το πω κάπως παραστατικά, μια τηλεκατευθυνόμενη μαριονέτα. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δεν έχει καμία επιλογή, καμία διακριτική ευχέρεια. Ανοίγει το άρθρο και πατάει κουμπιά!»⁵⁸. Κριτική άσκησε, επίσης, στον αριθμό των διερευνητικών εντολών: «Το να δοθεί διερευνητική εντολή και στο τρίτο κόμμα, πέρα από λόγους prestige θα έλεγα, δεν εξυπηρετεί καμία άλλη πρακτική χρησιμότητα»⁵⁹. Πράγματι, όπως έχει επισημανθεί, αφού μετά την αποτυχία των διερευνητικών εντολών ακολουθεί η σύσκεψη των πολιτικών αρχηγών, τους οποίους καλεί ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τα τριήμερα των διερευνητικών εντολών μετατρέπονται σε ένα επικοινωνιακό παίγνιο⁶⁰.

Με βάση τις προηγούμενες παρατηρήσεις και την εμπειρία από την εφαρμογή της σχετικής διαδικασίας επί τέσσερις δεκαετίες, σκόπιμο είναι κατ' αρχάς να μειωθούν οι διερευνητικές εντολές από τρεις σε δύο, αυξάνοντας όμως ταυτόχρονα τη διάρκεια καθεμίας από τρεις σε έξι ημέρες, εφόσον ο εντολοδόχος τους ζητήσει τις επιπλέον τρεις ημέρες από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και δεν προκύπτει σαφώς από τις πολιτικές εξελίξεις ότι η έκβαση των διαπραγματεύσεων θα είναι αλυσιτελής. Επίσης,

σκόπιμο είναι να δοθεί περισσότερος χρόνος στη φάση των διαβουλεύσεων μεταξύ των πολιτικών κομμάτων με τη σύμπραξη του Προέδρου της Δημοκρατίας, προκειμένου να εξαντληθούν οι πιθανότητες σχηματισμού Κυβέρνησης συνασπισμού. Η διαδικασία σχηματισμού Κυβέρνησης επαφίεται ιδίως στην αυτορρυθμιστική ικανότητα του κοιμματικού συστήματος, που ενίοτε δεν μπορεί να επιτευχθεί μέσα σε ασφυκτικό χρονικό πλαίσιο.

Σύμφωνα με την ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εμφανίζεται να διαθέτει περιορισμένα χρονικά περιθώρια πριν από τον διορισμό εκλογικής Κυβέρνησης για τη διενέργεια νέων εκλογών. Αν περιληφθεί στο Σύνταγμα η ρητή πρόβλεψη ότι ο χρόνος αυτών των διαβουλεύσεων μπορεί να διαρκέσει μέχρι είκοσι ημέρες, κατά την κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας, θα οριοθετηθεί η αρμοδιότητά του υποδεικνύοντας ταυτόχρονα ότι οι πρωτοβουλίες που θα αναλάβει δεν είναι τυπικές-διεκπεραιωτικές αλλά θεσμικά ουσιαστικές και πολιτικά δημιουργικές. Αυτός ο χρόνος θα επιτρέψει, επίσης, τη σύγκληση της νέας Βουλής και τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με παρόντες τους βουλευτές, γεγονός που μπορεί να επηρεάσει την τελική έκβαση. Έτσι, χωρίς να ακολουθείται το παράδειγμα κρατών όπου για τον σχηματισμό Κυβέρνησης συνεργασίας μπορεί να απαιτηθούν μήνες (Γερμανία) ή και πάνω από χρόνος (Βέλγιο), διασφαλίζεται επαρκής χρόνος ώστε να καταρτιστούν οι προγραμματικές συμφωνίες των κυβερνήσεων συνασπισμού και να αποτραπούν οι νέες εκλογές⁶¹.

Εγγυήσεις για το εκλογικό σύστημα

Η ιστορική εμπειρία της εναλλαγής εκλογικών συστημάτων με γνώμονα το στενό κομματικό συμφέρον της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας, σε ένα περιβάλλον πολωμένου ή συγκλίνοντος δικομματισμού, υπήρξε το 2001 ο δικαιολογητικός λόγος για την κατοχύρωση αυστηρών προϋποθέσεων μεταβολής του εκλογικού νόμου στο άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος⁶². Μαθαίνοντας από την ιστορία, ο συνταγματικός νομοθέτης έθεσε ως χρόνο έναρξης ισχύος του νέου νόμου τις μεθεπόμενες εκλογές, εκτός αν υπερψηφιστεί με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των βουλευτών. Έτσι επιδιώχθηκε να παύσουν οι δημοσκοπήσεις για την προεκλογική τροποποίηση του εκλογικού συστήματος να αποτελούν το βασικό κριτήριο, αποτρέποντας και τον αιφνιδιασμό της αντιπολίτευσης.

Η συνταγματική μηχανική της αντιπλειοψηφικής θεσμοθέτησης του εκλογικού συστήματος είναι απλή: Κατ' αρχάς γίνεται δεκτό ότι δεν υπάρχει ιδανικό εκλογικό σύστημα, ανεξαρτήτως πολιτικών και κομματικών συνθηκών⁶³, άρα είναι αναγκαία η προσαρμογή του σε μεταβαλλόμενα δεδομένα. Εφόσον την αναγκαιότητα αλλαγής εκλογικού συστήματος αναγνωρίζουν ευρύτερες κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες, συμφωνώντας και στο περιεχόμενο του νέου νόμου, τότε αυτός μπορεί να τεθεί άμεσα σε ισχύ από την ερχόμενη εκλογική αναμέτρηση. Αν τέτοιες αυξημένες συναινέσεις δεν επιτευχθούν, η τροποποίηση του εκλογικού νόμου δεν μπλοκάρεται,

όμως για να μην χρησιμοποιηθεί με ιδιοτελή κίνητρα από την κυβερνώσα πλειοψηφία παραπέμπεται η εφαρμογή του σε μεταγενέστερο χρόνο. Πρόκειται συνεπώς για ένα παιχνίδι εξουσίας με καθαρούς όρους, που όμως κρύβει αρκετές παγίδες, υποδεικνύοντας πάλι ότι η συνταγματική μηχανική συναρτάται με απρόβλεπτες εξωδικαικές μεταβλητές.

Ο εκλογικός νόμος επιδρά στην πολιτική αντιμαχία και στην εξέλιξη του κομματικού συστήματος περισσότερο από οποιαδήποτε άλλη θεσμική παρέμβαση, επηρεάζοντας άμεσα τον τρόπο λειτουργίας του πολιτεύματος⁶⁴. Η συνταγματική μηχανική που υιοθέτησε το αναθεωρημένο άρθρο 54 παρ. 1 του Συντάγματος αφαίρεσε αυτό το θεσμικό «υπερόπλο» από τα χέρια της πλειοψηφίας και επέβαλε τη συνεργασία της με τη μειοψηφία. Όμως έθεσε μια σημαντική εξαίρεση σε αυτή τη συνεργασία, δηλαδή τη δέσμευση ότι ένας νόμος που ψηφίστηκε μόνο από την πλειοψηφία θα ισχύσει από τις μεθεπόμενες εκλογές. Έτσι επιχειρήθηκε να αποφευχθεί ο ανασχεδιασμός του εκλογικού νόμου με ιδιοτελείς σκοπούς, αποτρέποντας ταυτόχρονα την παγίωση στο διηνεκές ενός απρόσφορου πλέον εκλογικού συστήματος λόγω μη συνεργασίας πλειοψηφίας-μειοψηφίας. Με αυτό το σκεπτικό, η εκλογική συνταγματική μηχανική εμφανιζόταν εκ πρώτης όψεως ορθολογική.

Η δυνατότητα καταστρατήγησης της ισχύουσας συνταγματικής ρύθμισης με τη διεξαγωγή «διπλών», διαδοχικών εκλογών, προκειμένου στις δεύτερες εκλογές να ισχύσει το νέο εκλογικό σύστημα που ψήφισε η τελευταία κυβερνητι-

κή πλειοψηφία, αξιοποιήθηκε στις διαδοχικές εκλογές του Μαΐου και του Ιουνίου του 2023. Κατά συνέπεια, για να αποτραπεί αυτή η δυνατότητα της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας ο αναθεωρητικός νομοθέτης είναι σκόπιμο να προβλέψει ότι εφόσον το νέο εκλογικό σύστημα δεν έχει υπερψηφιστεί από πλειοψηφία των 2/3 του συνόλου των βουλευτών, τότε θα τίθεται σε ισχύ μετά την πάροδο τουλάχιστον 18 μηνών από τη διενέργεια των επόμενων εκλογών.

Εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας

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

Μετά την αναθεώρηση του 2019 ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή με αυξημένη πλειοψηφία, που αν δεν επιτευχθεί ύστερα από τρεις ψηφοφορίες μετατρέπεται σε απόλυτη και τελικά σε σχετική πλειοψηφία. Σύμφωνα με την κριτική που ασκήθηκε, έτσι αποδυναμώνεται η συμβολική ισχύς του θεσμού,

ενισχύοντας την προοπτική της μονοκομματικής στήριξης του Προέδρου της Δημοκρατίας και επιτείνοντας τον πλειοψηφικό και πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος. Η κριτική αυτή δεν είναι άστοχη. Ωστόσο η ισχύουσα διαδικασία εμφανίζεται ως λιγότερο συγκρουσιακή ή δυσλειτουργική σε σύγκριση προς την προϊσχύουσα διαδικασία εκλογής.

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

Μια εναλλακτική πρόταση είναι να ανατεθεί η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας σε ένα μεικτό εκλεκτορικό σώμα, συγκροτούμενο από τους βουλευτές και ισάριθμους εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης⁶⁵. Μια διαφορετική πρόταση είναι να προβλέπεται για την εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας η επίτευξη αυξημένης

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

Αυτός ο τρόπος προεδρικής εκλογής παρουσιάζει ένα προφανές μειονέκτημα: Το ενδεχόμενο μιας ατελέσφορης, ατέρμονης και αδιέξοδης επανάληψης ψηφοφοριών χωρίς να επιτυγχάνεται η απαιτούμενη πλειοψηφία. Μια τέτοια εξέλιξη δεν θα πρέπει να θεωρείται πιθανή σε μια πολιτεία με ώριμο πολιτικό και συνταγματικό πολιτισμό. Δεν θα ήταν πάντως απίθανο η ελληνική πολιτική τάξη να οδηγηθεί σε τέτοιου τύπου θεσμικά αδιέξοδα και πολιτειακές εκπτώσεις, όπως αποδεικνύει η επαναλαμβανόμενη αδυναμία συναίνεσης για την εκλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών. Αυτό θα επέσυρε ίσως κάποιο πολιτικό κόστος για τους κομματικούς σχηματισμούς που θα αναλάμβαναν την ευθύνη μιας αδιέξοδης διαδικασίας. Ο δικομματισμός της πριν από την κρίση εποχής, αλλά και ο πολωμένος και ασύμμετρος πολυκομματισμός που χαρακτηρίζει το ελληνικό πολιτικό σύστημα μετά τον μετασχηματισμό του κομματικού συστήματος το 2012, σε συνάρτηση με τη συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, δεν συγκροτούν το κατάλληλο πολιτικό-κομματικό περιβάλλον για την υιοθέτηση μιας τέτοιας εναλλακτικής ρύθμισης⁶⁶.

Έχει ωριμάσει επαρκώς η πολιτική τάξη και το πολιτικό

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

Εκλογικές περιφέρειες

Τόσο ο έλεγχος του πολιτικού χρήματος όσο και η πολιτική αντιπροσώπευση συναρτώνται με το μέγεθος των εκλογικών περιφερειών. Από την άλλη πλευρά, η επιλογή του συστήματος των δεσμευμένων συνδυασμών εξαρτάται από το αν εφαρμόζονται κανόνες εσωκομματικής δημοκρατίας, που με τη σειρά τους επηρεάζονται από τον τρόπο χρηματοδότησης της πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι είναι προτιμότερες εκλογικές περιφέρειες μεσαίου μεγέθους, χωρίς σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ τους όσον αφορά το εκλογικό μέτρο για προφανείς λόγους ισότητας, χωρίς πάντως να καταργηθούν οι σημερινές μονοεδρικές ή ολιγοεδρικές όταν αυτό επιβάλλεται για γεωγραφικούς και ιστορικούς λόγους. Οι τεράστιες περιφέρειες είναι απρόσφορες τόσο από την άποψη της αντιπροσώπευσης όσο

και με γνώμονα τη διαχείριση του πολιτικού χρήματος.

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

Έκταση του Συντάγματος

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

Έχουν σημασία η έκταση και η λεπτομερειακότητα του Συντάγματος για τον συνταγματικό σχεδιαστή; Μήπως αποτελεί αυτονόητο στόχο του σχεδιαστή του Συντάγματος η συνοπτικότητα και η ελλειπτικότητα του

συνταγματικού κειμένου, όπως ισχυρίζεται ένα τμήμα της συνταγματικής θεωρίας; Πώς επιδρά η έκταση του Συντάγματος στην αποτελεσματικότητα, την ορθολογικότητα, την ανθεκτικότητα και την αντοχή του στον χρόνο⁶⁷;

Αν ένα Σύνταγμα είναι καλό ή κακό δεν πρέπει να αξιολογείται με κριτήριο την έκτασή του, αλλά με γνώμονα αν ρυθμίζει με τρόπο αποτελεσματικό, εφαρμόσιμο και νομιμοποιημένο εκείνα τα πεδία συγκρότησης και άσκησης της κρατικής εξουσίας και οργάνωσης της κοινωνικής συμβίωσης που χρήζουν ρύθμισης σε μια συγκεκριμένη πολιτεία. Το πρόβλημα του εύρους των προς ρύθμιση πεδίων και της λεπτομερειακότητας των διατάξεων δεν μπορεί να λυθεί παρά με αναγωγή στις πραγματικές συνθήκες. Εξίσου σημαντική είναι η νομιμοποίηση του Συντάγματος, ως κριτήριο για τον χαρακτηρισμό του ως καλού ή κακού. Το συνταγματικό κείμενο δεν (πρέπει να) κατασκευάζεται σε συνθήκες εργαστηρίου. Άλλωστε, παράλληλα με την οργανωτική και την εγγυητική καλείται να επιτελέσει τη νομιμοποιητική και συμβολική του λειτουργία⁶⁸.

Η λεπτομερειακότητα των συνταγματικών κειμένων συναρτάται κατά κανόνα με αυστηρότερη οριοθέτηση των κρατικών εξουσιών και περιορισμό επιμέρους φορέων ισχύος, απηχώντας δυσπιστία έναντι του νομοθέτη, του δικαστή, της εκτελεστικής εξουσίας ή μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Η λεκτική οικονομία κάθε Συντάγματος αποκαλύπτει τον βαθμό των δεσμεύσεων, των περιορισμών ή των εγγυήσεων που θεωρεί σκόπιμο να επιβάλει στους ερμηνευτές και εφαρμοστές του ο συνταγματικός σχεδιαστής.

Εξάλλου, η επιλογή να περιοριστεί η έκταση του Συντάγματος⁶⁹ θα μπορούσε να έχει εξαιρετικά απρόβλεπτες συνέπειες. Κάθε λέξη που περιλαμβάνεται στο Σύνταγμα διαθέτει αυτοτελή κανονιστική υπόσταση και σημασία. Κάθε λέξη που αφαιρείται από το Σύνταγμα, όπως και κάθε λέξη που προστίθεται, αποκτά ιδιαίτερη βαρύτητα για τον ερμηνευτή και τον εφαρμοστή του. Θα μπορούσε η αφαίρεση ορισμένων διατάξεων ή απλών λέξεων να εκληφθεί ως αποδοκιμασία του περιεχομένου τους από τον συνταγματικό νομοθέτη, επιφέροντας ουσιώδεις μεταβολές στην κανονιστική αντίληψη επί των επίμαχων ζητημάτων.

Αυτό σημαίνει ότι έχει εντελώς διαφορετικές επιπτώσεις από τη μια πλευρά η μη συμπερίληψη κατά τη συνταγματοπαραγωγική διαδικασία μιας ρύθμισης στο Σύνταγμα και, από την άλλη πλευρά, η εκ των υστέρων απάλειψή της. Εν ονόματι της ελάφρυνσης του συνταγματικού κειμένου από τα περιττά, ενδέχεται να προκύψουν ερμηνευτικές συνέπειες εκ διαμέτρου αντίθετες από τις σκοπούμενες, όπου το μέχρι τότε θεωρούμενο ως αυτονόητο θα μετατρεπόταν μετά την κατάργηση της συνταγματικής ρύθμισης σε μείζον διακύβευμα.

Άρα η έκταση και η λεπτομερειακότητα του Συντάγματος αποτελούν μια σημαντική διάσταση του συνταγματικού σχεδιασμού. Οι επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη ως προς το ζήτημα αυτό δεν μπορούν να προκαθοριστούν ή να αποφασιστούν εν κενώ, με βάση έναν γενικό κανόνα συνταγματικού σχεδιασμού, αλλά με γνώμονα το είδος των προς ρύθμιση πεδίων, τα χαρακτη-

ριστικά της συγκεκριμένης πολιτείας και τις άλλες επιλογές του ως προς τη λειτουργία των πολιτικών θεσμών⁷⁰.

Εξεταστικές επιτροπές της Βουλής

Στο άρθρο 68 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπεται η σύσταση εξεταστικών επιτροπών. Η συνταγματική διάταξη αναθεωρήθηκε το 2019, επειδή η συνταγματική μηχανική της σύστασης εξεταστικών επιτροπών είχε αποδειχθεί στην πράξη ελαττωματική, για δύο κυρίως λόγους⁷¹: Κατ' αρχάς η διατύπωση της συνταγματικής ρύθμισης είχε προκαλέσει σοβαρή ερμηνευτική διχογνωμία ως προς το ζήτημα αν η σύστασή τους αποτελεί ένα ισχυρό μέσο κοινοβουλευτικού ελέγχου στα χέρια της αντιπολίτευσης ή εξαρτάται από τη βούληση της πλειοψηφίας.

Δεύτερον, η επίμαχη συνταγματική διάταξη παρέμεινε ανενεργή για μια δεκαετία, μέχρι τον Οκτώβριο του 1985, όταν υποβλήθηκε η πρώτη πρόταση σύστασης εξεταστικής επιτροπής.

Ο εξορθολογισμός της συνταγματικής μηχανικής των εξεταστικών επιτροπών προϋπέθετε πράγματι αναθεώρηση του Συντάγματος. Το μείζον ήταν να αποσαφηνιστεί αν πρόκειται για δικαίωμα της πλειοψηφίας ή της μειοψηφίας. Όμως η αναθεώρηση ήταν ατελής, επειδή δεν προέβλεπε τα δικαιώματα της μειοψηφίας κατά τη λειτουργία της εξεταστικής επιτροπής. Συγκεκριμένα, στο πλαίσιο αυτό προβλέφθηκε το 2019 η δυνατότητα σύστασης εξεταστικής επιτροπής και από τη μειοψηφία

για περιορισμένο αριθμό προτάσεων, δύο ανά βουλευτική περίοδο, χωρίς πάντως να προβλέπεται ένας ορισμένος αριθμός και για την πλειοψηφία. Η μετατροπή της λειτουργίας των εξεταστικών επιτροπών σε μια μορφή «ανεπίκαιρου κοινοβουλευτικού ελέγχου», δεδομένου ότι αξιοποιήθηκαν κατά κανόνα από την πλειοψηφία για να στραφεί κατά των πεπραγμένων της απελθούσας Κυβέρνησης, συνεπάγεται την απαξίωση των ετεροχρονισμένων και κομματικά ετεροπροσδιοριζόμενων πορισμάτων τους και την άγονη πολιτική εργαλειοποίηση⁷².

Η ενίσχυση των δικαιωμάτων της μειοψηφίας ενισχύει τα συγκρουσιακά στοιχεία του πολιτικού συστήματος, αφού παρέχει στην εκάστοτε αντιπολίτευση τη δυνατότητα να προκαλεί τη σύσταση εξεταστικών επιτροπών με απόφαση 120 βουλευτών. Το ουσιαδές είναι ωστόσο ότι 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 2019⁷³, χωρίς να επιτυγχάνεται ουσιαστική διερεύνηση σοβαρών ζητημάτων.

Η ορθότερη λύση θα ήταν, συνεπώς, το πόρισμα των εργασιών των εξεταστικών επιτροπών να είναι ενιαίο και να συντάσσεται από πενταμελές ανεξάρτητο Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου θα ορίζονται από την εξεταστική επιτροπή με απόφαση των 3/5 των μελών της⁷⁴. Ακόμη

σημαντικότερο είναι να προβλεφθούν ρητά στο Σύνταγμα τα δικαιώματα της μειοψηφίας κατά τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών ως προς τη συλλογή πληροφοριών, την κλήτευση μαρτύρων και την παραγγελία αποδεικτικών μέσων, που σήμερα εξακολουθούν να αποτελούν απόφαση της πλειοψηφίας. Όπως αναδείχθηκε, με θλιβερό τρόπο, στις εξεταστικές επιτροπές για το σκάνδαλο των παρακολουθήσεων και για τα Τέμπη, η άρνηση της πλειοψηφίας να παραγγείλει συγκεκριμένα αποδεικτικά μέσα και να καλέσει ορισμένους μάρτυρες μετέτρεψε το έργο της επιτροπής σε διαδικασία συγκάλυψης ευθυνών⁷⁵.

Επαναστατικά Συντάγματα

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

Πριν από την τελική έκβαση του Αγώνα οι επαναστατημένοι Έλληνες θα ψηφίσουν ακόμη δύο Συντάγματα, τα οποία στην πολιτική και συνταγματική ιστορία καταγράφονται ως πολύτιμη παρακαταθήκη για τη θεσμική οργάνωση του ελληνικού κράτους. Πρόκειται για Συντάγματα που επενδύουν

την εθνική διάσταση της Επανάστασης με τις αρχές της δημοκρατίας και του φιλελευθερισμού, άρα χαρακτηρίζονται ως πρωτοποριακά για την εποχή τους. Οι επαναστατημένοι Έλληνες αντιλαμβάνονται την ελευθερία για την οποία αγωνίζονται όχι μόνο ως εθνική, αλλά και ως πολιτική⁷⁶, καθώς στρέφεται κατά ενός απολυταρχικού καθεστώτος.

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

Επιτυχημένο Σύνταγμα

Τι σημαίνει «επιτυχημένο Σύνταγμα»; Κατά πόσον η μετεμφύτευση ενός επιτυχημένου Συντάγματος σε μια άλλη πολιτεία θα συνεπαγόταν ότι θα λειτουργούσε αποτελεσματικά και σε αυτήν; Μήπως τελικά είναι ορθότερη η άποψη εκείνων που υποστηρίζουν την περιορισμένη

σημασία του συνταγματικού σχεδιασμού, άρα η επιτυχία του Συντάγματος εξαρτάται από άλλους παράγοντες; Μπορεί να σχεδιαστεί το ιδανικό Σύνταγμα, τι πρέπει να περιλαμβάνει και κάθε πότε θα πρέπει να αναθεωρείται ώστε να προσαρμόζεται στην εξέλιξη της πολιτείας;

Όπως το ζήτημα του καλύτερου πολιτεύματος απασχολεί την πολιτική φιλοσοφία από τις αρχές της εμφάνισής της⁷⁷, έτσι και τα προηγούμενα ερωτήματα συνεχίζουν επίμονα να τίθενται από τη συνταγματική θεωρία, με μια από τις εμβληματικότερες αντιπαραθέσεις αυτή μεταξύ του James Madison και του Thomas Jefferson, κατά τη θέσπιση του (παλαιότερου σήμερα σε ισχύ) Συντάγματος των ΗΠΑ, σχετικά με τη συχνότητα μεταβολής του συνταγματικού κειμένου. Ο Madison υποστήριζε την αντοχή του Συντάγματος στον χρόνο, ενώ ο Jefferson την ανάγκη μεταβολής του από γενιά σε γενιά.

Οι θεσμοί δεν μπορούν να διασφαλίσουν την επίτευξη συγκεκριμένων πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών αποτελεσμάτων. Μπορούν όμως να θέσουν το πλαίσιο μέσα στο οποίο καθίσταται πιθανή, διευκολύνεται ή πάντως δεν αποτρέπεται η επίτευξη των αποτελεσμάτων αυτών, η οποία εξαρτάται από τις επιλογές και τις πολιτικές που θα υιοθετήσουν τα δρώντα υποκείμενα. Τα Συντάγματα δομούν και οριοθετούν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων του κράτους⁷⁸, θέτοντας ταυτόχρονα το αξιακό πλαίσιο για την οργανωμένη κοινωνική συμβίωση και για τη λειτουργία της οικονομίας. Κανένας συνταγματικός σχεδιαστής δεν μπορεί να εμποδίσει τη μη έλλογη βούληση του εκλογικού σώματος, όπως εκδη-

λώνεται επί παραδείγματι με την άνοδο των λαϊκιστικών κομμάτων. Μπορεί όμως να θεσπίσει όρια στην επιρροή και τον τρόπο λειτουργίας των κομμάτων αυτών, καθώς και θεσμικά αντίβαρα απέναντι στις Κυβερνήσεις που σχηματίζουν.

Ηγεσία των ανωτάτων δικαστηρίων

Η ρύθμιση της επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης από την Κυβέρνηση σύμφωνα με το άρθρο 90 παρ. 5 του Συντάγματος αποτελεί δείγμα ελαττωματικής συνταγματικής μηχανικής. Ο σκοπός κάθε παρέμβασης στο πεδίο οργάνωσης του δικαστικού συστήματος συμπυκνώνεται στη συνάρθρωση της δικαστικής ανεξαρτησίας με τη βελτίωση των όρων απονομής της δικαιοσύνης⁷⁹. Αυξημένη σημασία έχει να διασφαλίζεται η αξιοπιστία του δικαστικού συστήματος, που αφορά τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας, ιδίως σε σχέση με υπόνοιες συναλλαγής των δικαστών με την εκάστοτε Κυβέρνηση⁸⁰. Το ισχύον σύστημα επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων όχι μόνο δεν αμβλύνει τέτοιες αιτιάσεις, αλλά είναι οργανωμένο έτσι ώστε να μην αποκλείεται να οδηγήσει σε μη σκοπούμενες, δυσμενείς συνέπειες.

Κατ' αρχάς η ανάθεση της επιλογής στο Υπουργικό Συμβούλιο εγκυμονεί τον κίνδυνο μιας απόφασης όχι με αξιοκρατικά αλλά με κομματικά κριτήρια. Με τα λόγια του Δημήτρη Τσάτσου, «μόνιμο πεδίο διαβρωτικής επιρροής των κυβερνητικών κομμάτων στα ανώτατα δικαστή-

ρια είναι η προσδοκία της κατάληψης των κορυφαίων αυτών θέσεων»⁸¹. Αντί να εξυπηρετήσει τον σκοπό της αποκατάστασης «σημείου επαφής μεταξύ της δικαστικής λειτουργίας και της λαϊκής κυριαρχίας»⁸², η διαδικασία επιλογής της δικαστικής ηγεσίας συνεχίζει να προκαλεί υπόνοιες κομματικοποίησης της δικαιοσύνης. Όπως είχε επισημάνει ο πρώην Πρόεδρος του Αρείου Πάγου Στέφανος Ματθίας, η ελληνική δικαιοσύνη «είναι και δεν είναι ανεξάρτητη, είναι και δεν είναι αξιόπιστη», επειδή ακριβώς «λειτουργεί υπό τη σκιά της Διοίκησης, δηλαδή του κόμματος που βρίσκεται κάθε φορά στην εξουσία»⁸³.

Η ανάθεση της κρίσιμης επιλογής στο Υπουργικό Συμβούλιο υπονομεύει τον σκοπό της συνάρθρωσης ανεξαρτησίας και αποτελεσματικότητας μέσω της αξιοκρατίας, ενώ ταυτόχρονα διαβρώνει την αξιοπιστία της δικαιοσύνης. Ακόμη περισσότερο, νομοθετικοί πειραματισμοί όπως η πρόβλεψη της ακρόασης των υποψηφίων ενώπιον της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής⁸⁴ εντείνουν τις υπόνοιες ότι η επιλογή μπορεί να γίνει με κομματικά κριτήρια «εφόσον η συζήτηση περιστραφεί γύρω από τις ηθικοπολιτικές και συνταγματικές αντιλήψεις του δικαστή σε σχέση με επίμαχα ζητήματα»⁸⁵. Πρόκειται συνεπώς για επίταση του ελαττώματος και όχι για την άμβλυνσή του. Μόνο με την αναθεώρηση της επίμαχης συνταγματικής διάταξης είναι εφικτή η επίλυση της εσωτερικής αντίφασης του συστήματος επιλογής της δικαστικής ηγεσίας. Σημειωτέον ότι η ρύθμιση του άρθρου 90 παρ. 5 Συντ. έχει δεχθεί κριτική και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (EU Justice Scoreboard).

Ποιες είναι οι εναλλακτικές λύσεις; Μια πρόταση είναι να πραγματοποιείται μυστική ψηφοφορία στην Ολομέλεια κάθε ανώτατου δικαστηρίου για την εκλογή του Προέδρου του μεταξύ των υπηρετούντων Αντιπροέδρων και για την επιλογή των Αντιπροέδρων μεταξύ των είκοσι αρχαιότερων Συμβούλων ή Αρεοπαγιτών. Μια παραλλαγή της πρότασης αυτής είναι να επιλέγεται ο Πρόεδρος και οι Αντιπρόεδροι των ανωτάτων δικαστηρίων από το Υπουργικό Συμβούλιο ή τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μεταξύ εκείνων που προτείνουν οι Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων με την προηγούμενη διαδικασία.

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

Ο αντίλογος υποστηρίζει ότι η επιλογή της ηγεσίας της δικαιοσύνης από τα ίδια τα ανώτατα δικαστήρια εγκυμονεί τον κίνδυνο να διαμορφωθούν «συνδικαλιστικού τύπου» κριτήρια και «ομαδοποιήσεις» κατά τη σχετική διαδικασία. Το επιχείρημα δεν είναι αμελητέο. Μια τρίτη

εναλλακτική πρόταση είναι την τελική επιλογή να πραγματοποιεί η Ολομέλεια της Βουλής με αυξημένη πλειοψηφία των 2/3 ή των 3/5 των βουλευτών⁸⁶. Η πρόταση αυτή είναι σοβαρή και τεκμηριωμένη, ενέχει όμως τους κινδύνους της έκθεσης των υποψηφίων στην κρίση των πολιτικών κομμάτων.

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

Θρησκευτική ελευθερία

Τίθεται το ζήτημα αν απαιτείται η αναθεώρηση μιας σειράς συνταγματικών ρυθμίσεων που άπτονται του θρησκευάτος, με γνώμονα το αίτημα για «εκκοσμίκευση» του Συντάγματος. Όπως επισήμαναν στις προτάσεις που είχαν υποβάλει το 1975, κατά την περίοδο της κοινοβουλευτικής συζήτησης για τη θέσπιση του Συντάγματος, επιφανείς προσωπικότητες μεταξύ των οποίων ο Αριστόβουλος Μάνεσης, ο Φαίδων Βεγλερής και ο Γεώργιος Κουμάντος, «...Το Σύνταγμα πρέπει να προβλέπει τον

χωρισμό Κράτους και Εκκλησίας, να διακηρύξει ρητά την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης ή και της ελλείψεως θρησκευτικών πεποιθήσεων, να απαγορεύσει τον εξαναγκασμό σε ενέργειες που αντιβαίνουν στη θρησκευτική ή μη συνείδηση του κάθε πολίτη ή τη συμμετοχή του σε λατρεία που δεν επιδοκιμάζει. Ακόμα θα πρέπει να κατοχυρωθεί η ελευθερία κάθε λατρείας, εφ' όσον δεν θίγει την δημόσια τάξη ή τα χρηστά ήθη, με το αυτονόητο δικαίωμα ίδρυσης ναών και θρησκευτικών ιδρυμάτων από οποιοδήποτε δόγμα. Τέλος, η απαγόρευση του προσηλυτισμού δεν έχει θέση στο Σύνταγμα. Παράλληλα, θα ήταν σκόπιμο να ορισθεί ότι οι αργίες θα καθορίζονται σύμφωνα με το εορτολόγιο και το πασχάλιο της Ελληνικής Ορθόδοξης Εκκλησίας και ότι επίσημες τελετές, όταν θα κρίνεται ότι πρέπει να έχουν θρησκευτικό χαρακτήρα, θα γίνονται με τη σύμπραξη ορθόδοξων κληρικών. Θα ήταν ακόμα δυνατό, για να υπάρξει ομαλή μετάβαση από το ένα σύστημα στο άλλο, νόμος να προβλέπει την οικονομική ενίσχυση της Ελληνικής Ορθόδοξης Εκκλησίας από το Κράτος, ειδικότερα για την μισθοδοσία του εφημεριακού κλήρου...»⁸⁷.

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

μόνο υπέρ της Ορθόδοξης Εκκλησίας. Επίσης απαιτείται η απάλειψη του προσδιορισμού «γνωστής» θρησκείας στα άρθρα 13 παρ. 2 και 3 Συντ. και 14 παρ. 3 Συντ., που συρρικνώνει αδικαιολόγητα την προστασία της συνείδησης. Περαιτέρω, σκόπιμη είναι η διαγραφή της «ανάπτυξης της θρησκευτικής συνείδησης» ως αποστολής της Εκπαίδευσης κατά το άρθρο 16 παρ. 2 Συντ., που τελεί σε αντίφαση προς την ελευθερία της θρησκευτικής συνείδησης. Τέλος, πρέπει να τροποποιηθούν το άρθρο 33 παρ. 2 Συντ. που προβλέπει αποκλειστικά χριστιανικό θρησκευτικό όρκο για τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας πριν από την ανάληψη των καθηκόντων του, καθώς και το άρθρο 59 Συντ., όπου δεν προβλέπεται ρητά πολιτικός τύπος όρκου⁸⁸.

Σκόπιμη θα ήταν, εξάλλου, και η αναθεώρηση του προοιμίου του Συντάγματος, προκειμένου να εισαχθεί ένα σύγχρονο, ολοκληρωμένο προοίμιο, χωρίς πάντως να απαλειφθεί η ιστορική και πολιτισμική σύνδεση της ορθοδοξίας με την ταυτότητα της ελληνικής κοινωνίας⁸⁹. Άλλωστε η κανονιστική εμβέλεια του προοιμίου, το οποίο χρησιμοποίησε επικουρικά η επίμαχη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για να αποκρούσει τη θρησκευτική ουδετερότητα της εκπαίδευσης, θα αποδυναμωθεί εφόσον κατοχυρωθεί η θρησκευτική ουδετερότητα του κράτους σε ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 3 του Συντάγματος.

Ιδανικό εκλογικό σύστημα

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

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

κατώφλι μπορεί να οριστεί στο 5%, όπως ισχύει και στην ενωσιακή νομοθεσία για τις ευρωεκλογές.

Όρια είναι σκόπιμο να τεθούν και ως προς την πρωτοδοσία του πρώτου κόμματος. Το 1975, κατά τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή ο Δημήτρης Τσάτσος ως Γενικός Εισηγητής της μειοψηφίας είχε προτείνει να προβλεφθεί στο Σύνταγμα ότι «κατά την κατανομή των βουλευτικών εδρών δεν επιτρέπεται η ποσοστιαία διαφορά μεταξύ των ψήφων και των εδρών του πλειοψηφίσαντος κόμματος ή συνασπισμού κομμάτων να υπερβαίνει το 10%, των ποσοστών υπολογιζομένων επί του συνολικού αριθμού των ψήφων και των εδρών της Βουλής αντιστοίχως». Άρα, αν λάβει το πρώτο κόμμα 30% σε ψήφους είναι επιτρεπτό να λαμβάνει μέχρι 40% των βουλευτικών εδρών⁹⁰. Μια τέτοια πρόταση επιτρέπει στον νομοθέτη να ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβολές του κομματικού συστήματος, διασφαλίζοντας όμως ότι η επιδίωξη της κυβερνησιμότητας δεν θα περιορίζει υπέρμετρα τη δημοκρατική και την αντιπροσωπευτική αρχή.

Ιδιότητα του πρωθυπουργού

Ως προς την ιδιότητα του πρωθυπουργού, η πρόταση που υποστηρίχθηκε να είναι υποχρεωτικά βουλευτής⁹¹ έχει μια λογική που θεμελιώνεται στο αίτημα της πολιτικής του νομιμοποίησης, ωστόσο αφενός περιορίζει τη δυνατότητα σχηματισμού Κυβερνήσεων συνασπισμού, αφού συνεπά-

γεται ότι θα πρέπει οπωσδήποτε ο πρωθυπουργός να είναι βουλευτής ενός από τα συνεργαζόμενα κόμματα, αφετέρου δεν είναι αναγκαία στο κοινοβουλευτικό σύστημα, στο οποίο ο πρωθυπουργός και η Κυβέρνηση εξαρτώνται και αντλούν τη νομιμοποίησή τους από τη Βουλή.

Ιδιωτικά πανεπιστήμια

Η κατάργηση του κρατικού μονοπωλίου για την ίδρυση πανεπιστημίων με τη μορφή νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.) έχει απασχολήσει τον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο επί σχεδόν τριάντα χρόνια, δηλαδή ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Ωστόσο παρά τις σχετικές προτάσεις τις οποίες υπέβαλε η Νέα Δημοκρατία σε όλα τα αναθεωρητικά διαβήματα που επιχειρήθηκαν έκτοτε, το άρθρο 16 του Συντάγματος δεν αναθεωρήθηκε. Πάγια ήταν και η σχετική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως ενδεικτικά η απόφαση 922/2023 (σκ. 7), η οποία αφού παραθέτει το σύνολο των διατάξεων του άρθρου 16 καταλήγει⁹² ότι σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται στην Ελλάδα αποκλειστικώς από ανώτατα ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, απαγορεύεται δε απολύτως η σύσταση σχολών ανώτατης εκπαίδευσης από ιδιώτες, ασχέτως του προορισμού ή του χαρακτήρα των σχολών αυτών».

Παρακάμπτοντας τη σαφή συνταγματική δέσμευση η Κυβέρνηση προχώρησε το 2024 σε νομοθετική πρό-

βλεψη της ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων με βάση μία σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος. Οι εφαρμοστικές κανονιστικές πράξεις του νόμου 5094/2024 προσβλήθηκαν με αιτήσεις ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έκρινε με την απόφαση 1918/2025 της Ολομέλειας ότι ο νόμος είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα. Ειδικότερα, με τον νόμο εισάγεται ο θεσμός των νομικών προσώπων πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, τα οποία δεν είναι ν.π.δ.δ., πραγματοποιώντας έτσι το άνοιγμα της ανώτατης εκπαίδευσης σε ιδιωτικά πανεπιστήμια με αναγνώριση της ακαδημαϊκής ισοτιμίας των πτυχίων τους προς τα δημόσια πανεπιστήμια.

Παρ' όλα αυτά για να εναρμονιστούν αυτές οι ρυθμίσεις με το Σύνταγμα πρέπει να αναθεωρηθεί το άρθρο 16, στο οποίο προβλέπεται ρητά ότι «η ανώτατη εκπαίδευση παρέχεται αποκλειστικά από ιδρύματα που αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με πλήρη αυτοδιοίκηση» (παρ. 5 εδ. α'), ότι «οι καθηγητές των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων είναι δημόσιοι λειτουργοί» (παρ. 6 εδ. α') και ότι «η σύσταση ανώτατων σχολών από ιδιώτες απαγορεύεται» (παρ. 8 εδ. β'), διαφορετικά τίθενται σοβαρά ζητήματα ως προς την εποπτεία, την αυτοδιοίκηση, την αξιοκρατία και την αξιολόγηση των ιδιωτικών πανεπιστημίων.

Η ρητή απαγόρευση του άρθρου 16 του Συντάγματος παρακάμφθηκε με βάση τη σύμφωνη με το ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία του Συντάγματος, παρότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) δέχεται ότι

μια τέτοια μέθοδος «δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για να θεμελιώσει ερμηνεία *contra legem* του εθνικού δικαίου» (υπόθεση C-573/17) και παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα ούτε έχει καταδικαστεί ποτέ από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για παραβίαση του ενωσιακού δικαίου εξαιτίας της απαγόρευσης λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων, είτε αυτοτελώς είτε μέσω παραρτημάτων, ούτε έχει παραπεμφθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο ΔΕΕ. Ενόψει όμως του επίμαχου νόμου και της καινοφανούς νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας που έκριναν σύμφωνη με το Σύνταγμα τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων απαιτείται συνταγματική αναθεώρηση ώστε να τεθούν σαφή όρια στη λειτουργία τους.

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

Πράγματι, το άρθρο 16 δεν επιτρέπει τη λειτουργία ιδιωτικών πανεπιστημίων με πλήρη ακαδημαϊκή ισοτι-

μία προς τα δημόσια. Όμως, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, την ισχύουσα νομοθεσία και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η Ελλάδα ήταν ήδη πριν από τον επίμαχο νόμο υποχρεωμένη να αναγνωρίζει τα επαγγελματικά δικαιώματα που διασφαλίζονται μέσω πτυχίων χορηγούμενων από ελληνικά παραρτήματα ευρωπαϊκών πανεπιστημίων. Άρα, παρά τη συνταγματική απαγόρευση, αποτελεί πλέον πραγματικότητα η λειτουργία στη χώρα μας εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που χορηγούν τίτλους με πλήρη ισοτιμία προς τους τίτλους των δημόσιων πανεπιστημίων. Στην πράξη η σημασία της διάκρισης, που ίσχυε προηγουμένως, μεταξύ επαγγελματικής και ακαδημαϊκής αναγνώρισης ήταν περιορισμένη, αφού αφορούσε μόνο εκείνους που επιθυμούσαν να ακολουθήσουν σταδιοδρομία πανεπιστημιακού στην Ελλάδα.

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεν θα ήταν ορθό να αγνοήσει την πραγματικότητα που έχει διαμορφωθεί. Κατά την επεξεργασία της συνταγματικής πολιτικής πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι νέες συνθήκες στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Συνεπώς είναι σκόπιμη η συνταγματική αναγνώριση της δυνατότητας ίδρυσης ιδιωτικών ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, με αυξημένες εγγυήσεις εποπτείας και αξιολόγησης ως προς το επίπεδο της διδασκαλίας, της έρευνας και της συνολικής λειτουργίας τους. Μόνο έτσι μπορεί να τεθεί υπό έλεγχο η ασύδοτη λειτουργία των μορφωμάτων-παραρτημάτων ξένων πανεπιστημίων, που παρείχαν ήδη πριν από τον αντισυνταγματικό νόμο 5094/2024 επαγγελματικά δι-

καιώματα ισότιμα με αυτά των δημόσιων πανεπιστημίων χωρίς ακαδημαϊκές εγγυήσεις και θεσμούς εποπτείας.

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

Η πολύπλευρη κρίση ταυτότητας και αξιοπιστίας του δημόσιου πανεπιστημίου είναι ανεξάρτητη από το ζήτημα της λειτουργίας ιδιωτικών πανεπιστημίων. Παρ' όλα αυτά, η ίδρυση ιδιωτικών πανεπιστημίων σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη, όπου πιθανολογείται ότι θα εγκατασταθούν, πρόκειται να οδηγήσει σε παύση λειτουργίας Σχολών σε Πανεπιστήμια της περιφέρειας, ζημιώνοντας έτσι τη δημόσια ανώτατη εκπαίδευση και το διδακτικό-ερευνητικό προσωπικό που υπηρετεί σε αυτήν. Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται πραγματική μεταρρύθμιση

της νομοθεσίας για το δημόσιο πανεπιστήμιο και όχι προσχηματική, καθώς και περαιτέρω ενίσχυση της χρηματοδότησής του, ουσιαστική αξιολόγηση όλων των λειτουργιών του και ο απεγκλωβισμός του από τον ασφυκτικό κρατικό έλεγχο. Προτεραιότητα της πολιτείας πρέπει να είναι η υψηλού επιπέδου δημόσια ανώτατη εκπαίδευση και η αυστηρή εποπτεία των πάσης φύσεως ιδιωτικών μορφωμάτων που χορηγούν ισότιμα επαγγελματικά δικαιώματα.

Ιστορία του ελληνικού συνταγματισμού

Το αίτημα για Σύνταγμα που χαρακτηρίζει τη θεμελιωτική στιγμή της ελληνικής πολιτείας το 1821 επανέρχεται και αναβιώνει σε όλες τις κρίσιμες περιόδους της νεότερης ελληνικής ιστορίας. Η επανάσταση της 3ης Σεπτεμβρίου 1843 έχει ένα μοναδικό αίτημα προς τον Όθωνα, τη θέσπιση Συντάγματος. Ακολουθεί η μετάβαση στη βασιλευόμενη δημοκρατία το 1864, με τη θέσπιση ενός Συντάγματος που συνεχίζει να αποτελεί τη βάση όλων των Συνταγμάτων που παράχθηκαν έκτοτε. Το κίνημα στο Γουδί το 1909, που συνεπάγεται τη ρήξη με το παλαιό πολιτικό κατεστημένο και προβάλλει την ανάγκη εκσυγχρονισμού του κράτους, συνοδεύεται επίσης από το αίτημα για ένα νέο Σύνταγμα, το οποίο ψηφίζεται το 1911.

Μετά τη Μικρασιατική Καταστροφή και την έκπτωση της δυναστείας των Γλύξμπουργκ κορυφαία στιγμή αποτελεί η ψήφιση του Συντάγματος του 1927, ενώ μετά το τέλος

του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και του Εμφυλίου ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1952, αποσκοπώντας να θέσει τέλος στη δεκαεπτάχρονη περίοδο πολιτικής και συνταγματικής ανωμαλίας που είχε ξεκινήσει με την πραξικοπηματική κατάλυση της αβασίλευτης δημοκρατίας το 1935.

Η στρατιωτική δικτατορία του 1967, που καταλύει τη συνταγματική νομιμότητα, επιχειρεί χωρίς επιτυχία να νομιμοποιήσει το παράνομο καθεστώς της με τα εικονικά ψευδο-Συντάγματα του 1968 και του 1973. Με την επάνοδο της δημοκρατίας το 1974 επιλύεται οριστικά το πολιτειακό, ύστερα από το δημοψήφισμα της 8ης Δεκεμβρίου 1974, επιτρέπεται πλέον ελεύθερα η σύσταση και λειτουργία πολιτικών κομμάτων και ψηφίζεται το Σύνταγμα του 1975, εγκαθιδρύοντας μια μακρά περίοδο συνταγματικής ομαλότητας⁹³.

Το ισχύον Σύνταγμα του 1975 έχει τροποποιηθεί τέσσερις φορές, το 1986, το 2001, το 2008 και το 2019. Οι περισσότερες διατάξεις του έχουν υποστεί μεταβολές, ορισμένες καταργήθηκαν, ενώ έχουν προστεθεί νέα άρθρα. Παρ' όλα αυτά πολλές ρυθμίσεις του συνεχίζουν να παρουσιάζουν ατέλειες, προκαλώντας θεσμικές δυσλειτουργίες και νομικές, πολιτικές ή επιστημονικές διαμάχες.

Κλιματική κρίση

Η κλιματική αλλαγή στην Ελλάδα έχει ήδη φυσικές επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα. Η απώλεια βιοποικιλότητας συνεπάγεται υποβάθμιση των υπηρεσιών που παρέχουν

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

Η αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης απαιτεί ευρύτατες παρεμβάσεις σε όλο το εύρος των δημόσιων πολιτικών και των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Πρόκειται για αλλαγές στην οικονομία, την παραγωγή, τη διανομή και την κατανάλωση, τους θεσμούς και τις πολιτικές κοινωνικής προστασίας, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις κρατικές λειτουργίες. Ωστόσο υπάρχει ένα ζήτημα που είναι αδιαπραγμάτευτο για την αποτροπή της υπερθέρμανσης του πλανήτη: Η απεμπλοκή από τα ορυκτά καύσιμα και η αξιοποίηση νέων πηγών ενέργειας. Το πρόβλημα της ενέργειας, που συναρτάται επίσης με την ακρίβεια σε βασικά αγαθά, είναι κρίσιμο για την πράσινη μετάβαση⁹⁴.

Στο άρθρο 24 του Συντάγματος η περιβαλλοντική προστασία ανάγεται σε κρατικό σκοπό. Άρα όλες οι κρατικές αρμοδιότητες προσανατολίζονται στην προστασία του περιβάλλοντος, αναγνωρίζοντας την προστασία των περιβαλλοντικών στοιχείων αυτοτελώς, πέρα από την περιουσιακή τους διάσταση ή ως προϋπόθεση της ανθρώπινης υγείας⁹⁵, προκειμένου να διασφαλιστεί, όπως

έκρινε το Συμβούλιο της Επικρατείας, η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη των επόμενων γενεών.

Ταυτόχρονα, εκτός από έναν κρατικό σκοπό που επιβάλλει στα κρατικά όργανα «την υποχρέωση να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα»⁹⁶, στο άρθρο 24 του Συντάγματος προβλέπεται ρητά ένα δικαστικό αγωγίμο δικαίωμα κάθε προσώπου για την ενεργοποίηση της κρατικής υποχρέωσης να προστατεύσει το περιβάλλον.

Στο Σύνταγμα κατοχυρώνεται το απόλυτο περιβαλλοντικό κεκτημένο, δηλαδή απαγορεύεται να αναιρεθούν μέτρα που λήφθηκαν στο παρελθόν για την προστασία του περιβάλλοντος. Συνεπώς οι νομοθετικές ρυθμίσεις που αφορούν περιβαλλοντικά ζητήματα πρέπει να διατηρούν άθικτο το συνολικό προστατευτικό αποτέλεσμα των δεσμεύσεων που ήδη ισχύουν ή να το επαυξάνουν⁹⁷. Εξάλλου, στο Σύνταγμα προβλέπεται με ειδική αναφορά η απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, η σύνταξη δασολογίου και η υποχρεωτική κήρυξη ως αναδασωτέων των εκτάσεων που έχουν καταστραφεί.

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της αειφορίας έχει αξιοποιηθεί συστηματικά από το Συμβούλιο της Επικρατείας σε επιμέρους πεδία περιβαλλοντικής προστασίας, όπως η βιώσιμη διαχείριση των υδάτινων πόρων, η ήπια οικι-

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

Όμως τα προηγούμενα φαίνεται ότι δεν αρκούν. Τον δρόμο υποδεικνύει η πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου «Verein Klimaseniorinnen Schweiz and others κατά Ελβετίας», που έκρινε ότι η παράλειψη του κράτους να συμμορφώνεται με τη θετική υποχρέωση εφαρμογής επαρκών μέτρων για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής παραβιάζει το άρθρο 8 της ΕΣΔΑ⁹⁸. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επισημαίνει, βέβαια, ότι εξαιτίας της πολυπλοκότητας των ζητημάτων που άπτονται της κλιματικής αλλαγής η δικαστική κρίση δεν μπορεί να είναι λεπτομερής ή ρυθμιστική σχετικά με τα μέτρα που απαιτείται να εφαρμοστούν, θέτοντας ωστόσο υπό την εποπτεία της Επιτροπής των Υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης τις συγκεκριμένες παρεμβάσεις που θα πρέπει να υιοθετήσουν οι αρχές της Ελβετίας (σκ. 657). Είναι εξαιρετικά σημαντικό ότι στην απόφαση τεκμηριώνεται η ιδιαιτερότητα της κλιματικής κρίσης σε σχέση με τα παραδοσιακά

προβλήματα της περιβαλλοντικής προστασίας, τα οποία προκαλούνται από μια συγκεκριμένη πηγή διακινδύνευσης, ενώ η κλιματική αλλαγή θέτει σύνθετα ζητήματα αιτιότητας σε παγκόσμια κλίμακα⁹⁹.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις, οι διεθνείς δεσμεύσεις των κρατών και η διεθνής διπλωματία για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης είναι σκόπιμο να συμπληρωθούν από μια συνταγματική ρήτρα που θα θέτει ως επιτακτικό συνταγματικό σκοπό τη λήψη μέτρων από το κράτος¹⁰⁰. Μέσω αυτής της ρήτρας μπορεί να κατοχυρωθεί η κλιματική δίκη, ως καθοριστική εξέλιξη για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης και, με τα λόγια του πρώην Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας Παναγιώτη Πικραμένου, ως «έκφραση αυτής της απεγνωσμένης έκκλησης του πλανήτη για επιβίωση»¹⁰¹. Σε αυτή την κατεύθυνση, το ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο της Γερμανίας έκρινε (απόφαση 24.3.2021 για την κλιματική αλλαγή) ότι προσφεύγοντες από το Νεπάλ και το Μπαγκλαντές έχουν έννομο συμφέρον να προσβάλλουν τον γερμανικό νόμο για το κλίμα και κατέληξε ότι η νομοθεσία αυτή είναι αντισυνταγματική επειδή δεν δεσμεύει το κράτος να λάβει άμεσα μέτρα για τη χρονική περίοδο μέχρι το 2030¹⁰².

Κοινοβουλευτική μειοψηφία

Ως στοιχείο της δημοκρατίας, η μεταβλητότητα πλειοψηφίας και μειοψηφίας προϋποθέτει την κατοχύρωση της νομικής θέσης της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας και

την αναγνώριση του ρόλου της στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου και του κοινοβουλευτικού ελέγχου¹⁰³. Χωρίς επαρκείς εγγυήσεις σχετικά με τη διάδραση μεταξύ κυβερνητικής πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας η συνταγματική δημοκρατία μπορεί να μετατραπεί σταδιακά σε αυταρχικό καθεστώς¹⁰⁴. Στις εδραιωμένες δημοκρατίες η σχέση πλειοψηφίας και μειοψηφίας θεμελιώνεται στις αρχές του πλουραλισμού, της συνεργασίας και της αποτελεσματικής λήψης αποφάσεων.

Για τη θέση της μειοψηφίας στο κοινοβουλευτικό σύστημα είναι κατ' αρχάς αναγκαίο να διαθέτουν οι βουλευτές της πλειοψηφίας και της αντιπολίτευσης τα ίδια δικαιώματα, ιδίως το δικαίωμα ομιλίας και ψήφου, τα δικαιώματα να καταθέτουν προτάσεις νόμου, να υποβάλλουν ερωτήσεις προς την Κυβέρνηση, να συμμετέχουν στο έργο των Επιτροπών, να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα και να διαθέτουν τις κοινοβουλευτικές ασυλίες. Η ισότητα ως προς τα δικαιώματα αυτά δεν αποκλείει προβλέψεις για πρόσθετα δικαιώματα που διαθέτουν ορισμένοι βουλευτές, οι οποίοι αναλαμβάνουν θέσεις όπως του προέδρου κοινοβουλευτικής ομάδας ή του προέδρου κοινοβουλευτικής επιτροπής. Η υπαγωγή των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων στην κυβερνώσα πλειοψηφία και στην αντιπολιτευόμενη μειοψηφία συνάγεται κατά κανόνα από τη στάση τους κατά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση ή κατά την ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού¹⁰⁵.

Περαιτέρω, για τη θέση της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας είναι σημαντικό πόσοι βουλευτές και κοινοβου-

λευτικές ομάδες μπορούν να μετέχουν στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, ποιοι κανόνες προβλέπονται για την απαρτία, πόσος χρόνος αφιερώνεται στη δημόσια διαβούλευση των νομοσχεδίων, πώς μπορεί η κοινωνία πολιτών να μετέχει στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις με ακροάσεις εξωκοινοβουλευτικών προσώπων που προτείνονται από τη μειοψηφία, πώς ασκούν το έργο τους οι κοινοβουλευτικές επιτροπές και πώς ορίζονται τα μέλη τους, αν συμμετέχει η μειοψηφία στην κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης των κοινοβουλευτικών εργασιών και πώς κατανέμεται ο χρόνος ομιλίας. Επίσης, η θέση της μειοψηφίας ενισχύεται όταν προβλέπονται αυξημένες πλειοψηφίες για τη λήψη απόφασης σε ορισμένα θέματα ή για την ψήφιση νομοσχεδίων που ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα¹⁰⁶.

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

Προφανώς σε σχέση με όλα τα προηγούμενα δικαιώματα και τις εγγυήσεις της μειοψηφίας δεν αρκεί η θεσμική τους κατοχύρωση, αλλά απαιτείται η τήρηση και

η εφαρμογή τους στην κοινοβουλευτική πρακτική. Ιδίως σε ένα συγκρουσιακό μοντέλο δημοκρατίας, όπως χαρακτηρίζεται και η ελληνική δημοκρατία, η κατοχύρωση της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων, της λογοδοσίας της Κυβέρνησης και των δικαιωμάτων της μειοψηφίας αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η επιρροή της μειοψηφίας εξαρτάται, πάντως, από τον δικομματικό ή πολυκομματικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και από τον αριθμό και το μέγεθος των αντιπολιτευόμενων κοινοβουλευτικών ομάδων.

Με γνώμονα την οργάνωση και τη λειτουργία του ελληνικού Κοινοβουλίου διαπιστώνεται ότι στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής διασφαλίζεται η θέση της μειοψηφίας, τόσο ως προς τη θέση των βουλευτών και τη συμμετοχή τους στους κοινοβουλευτικούς σχηματισμούς, όσο και ως προς τη δυνατότητα συμμετοχής στο νομοθετικό έργο και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ωστόσο η θέση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας είναι προνομιακή, όχι μόνο με κριτήριο τη θεσμική της διαμόρφωση, αλλά και εξαιτίας της συστηματικής κατάχρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων που διαθέτει έναντι της μειοψηφίας¹⁰⁷.

Σκόπιμη είναι συνεπώς η ενδυνάμωση της δυνατότητας της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας να συνεισφέρει στο κοινοβουλευτικό έργο, με γνώμονα τη συνάρθρωση της αρχής της πλειοψηφίας με την πολιτική ισότητα. Παραδείγματα ενίσχυσης της μειοψηφίας είναι η απονομή της προεδρίας των μισών κοινοβουλευτικών και εξεταστικών επιτροπών στη μειοψηφία, η πρόταξη των

ερωτήσεων των βουλευτών της αντιπολίτευσης, η αύξηση του αριθμού των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων ανά σύνοδο και η θέσπιση ενός συστήματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της κυβερνητικής πολιτικής, με την αξιοποίηση δημόσιων φορέων και εμπειρογνομώνων, ύστερα από πρωτοβουλία της μειοψηφίας¹⁰⁸.

Κοινωνικά δικαιώματα

Τα κοινωνικά δικαιώματα αποτελούν αξιώσεις για κάλυψη από το κράτος, ή πάντως μέσω της κρατικής παρέμβασης, συγκεκριμένων κατηγοριών βιοτικών αγαθών, που θεμελιώνονται στο αίτημα της κοινωνικής αλληλεγγύης¹⁰⁹. Ειδικότερα, το δικαίωμα για εργασία έχει εύστοχα χαρακτηριστεί ως αρχέτυπο των κοινωνικών δικαιωμάτων. Οι επιμέρους εκφάνσεις που λαμβάνει το κοινωνικό δικαίωμα της εργασίας συνίστανται στο δικαίωμα για δίκαιους όρους εργασίας, το δικαίωμα για ασφαλείς και υγιεινές συνθήκες εργασίας, το συνδικαλιστικό δικαίωμα και το δικαίωμα για συλλογικές διαπραγματεύσεις. Η δεύτερη κατηγορία κοινωνικών δικαιωμάτων που εγγυάται το Σύνταγμα καλύπτει την κοινωνική ασφάλεια. Σε αυτή περιλαμβάνονται το δικαίωμα για κοινωνική ασφάλιση, το δικαίωμα για προστασία της υγείας, το δικαίωμα για κοινωνική πρόνοια και το δικαίωμα για απόκτηση κατοικίας. Την τρίτη κατηγορία κοινωνικών δικαιωμάτων αποτελούν τα δικαιώματα για κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της προσωπικότητας. Στην κατηγορία αυτή

υπάρχουν το δικαίωμα στην εκπαίδευση, το δικαίωμα στην επιστήμη, την έρευνα, την τέχνη, τον πολιτισμό και τον αθλητισμό και το δικαίωμα των οικογενειών για προστασία και ενίσχυση.

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

Κρίνεται αναγκαία η περαιτέρω διεύρυνση του καταλόγου των κοινωνικών δικαιωμάτων ή η αποσαφήνιση του κανονιστικού τους περιεχομένου, όπως υποστήριξε η τότε κοινοβουλευτική πλειοψηφία του ΣΥΡΙΖΑ στην αναθεωρητική της πρόταση το 2018; Κατ' αρχάς είναι αξιοσημείωτο ότι τα επιχειρήματα που χρησιμοποιούνται για να θεμελιώσουν τον νομικά δεσμευτικό χαρακτήρα των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ταυτόσημα με τα επιχειρήματα που επικαλούνται όσοι υποστηρίζουν την ένταξή τους στα συνταγματικά κείμενα, ενώ η επιχειρη-

ματολογία εναντίον της νομικής δεσμευτικότητας των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι βασισμένη στις θέσεις που προβάλλουν οι αντιτιθέμενοι στη συνταγματοποίησή τους. Πίσω από την αντίθεση προς τη νομική δεσμευτικότητα των κοινωνικών δικαιωμάτων κατ' ουσίαν υποβόσκει το αίτημα εξοβελισμού τους από το συνταγματικό κείμενο, με βάση το επιχείρημα ότι η καταγραφή στο Σύνταγμα διατάξεων χωρίς νομική βαρύτητα μειώνει το κανονιστικό του περιεχόμενο.

Ένα ειδικότερο ζήτημα αφορά τη συνταγματική ρύθμιση του θεσμού της κοινωνικής ασφάλισης, με βάση την οποία κατοχυρώνεται ένα σύστημα τύπου Bismarck, συνδέοντας την ασφάλιση με την παροχή μισθωτής εργασίας και με το καθεστώς των εργαζομένων. Αυτό σημαίνει ότι σήμερα δεν είναι ανεκτή η μετάβαση σε ένα μοντέλο καθολικότητας της κοινωνικής προστασίας, το οποίο θα βασιζόταν κατά κύριο λόγο στην αρχή της αλληλεγγύης. Τα τελευταία χρόνια σημειώνεται σύγκλιση ανάμεσα στα δύο αυτά συστήματα σε όλο τον κόσμο, ωστόσο η αποδέσμευση του κοινού νομοθέτη ώστε να μπορεί να επιλέξει ακόμα και ένα αμιγές σύστημα τύπου Beveridge ενέχει τον κίνδυνο διολίσθησης της κοινωνικής ασφάλισης προς ελλειμματικές παροχές, ανεξάρτητες από το επίπεδο διαβίωσης των εργαζομένων πριν από την επέλευση των ασφαλιστικών κινδύνων. Υπό αυτό το πρίσμα σκοπιμότερο είναι να μην αναθεωρηθεί το άρθρο 22 παρ. 5 του Συντάγματος¹¹⁰.

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις, η απάντηση στο ερώτημα σχετικά με την αναθεώρηση της προστασίας

των κοινωνικών δικαιωμάτων είναι ότι ο κατάλογος των κοινωνικών δικαιωμάτων αξιολογείται ως πλήρης και έχει αξιοποιηθεί σε σημαντικό βαθμό από τη νομολογία, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η μαξιμαλιστική προσθήκη επιπλέον κοινωνικών δικαιωμάτων δεν πρόκειται να εισφέρει ουσιωδώς στο κανονιστικό τους περιεχόμενο. Σε μια περίοδο υποχώρησης των θεσμών κοινωνικής προστασίας και στροφής προς την εμπορευματοποίηση κοινωνικών αγαθών, μπορεί να θεωρηθεί ως αντίφαση μεταξύ συνταγματικού δέοντος και κοινωνικής πραγματικότητας, η οποία θα υπονόμει την αξιοπιστία του Συντάγματος.

Από τα κοινωνικά δικαιώματα που κατοχυρώνονται στο Σύνταγμα τόσο ο νομοθέτης όσο και ο δικαστής μπορούν να αντλήσουν νέο περιεχόμενο, χτίζοντας πάνω στους ήδη υφιστάμενους θεσμούς κοινωνικής προστασίας και στην παγιωμένη νομολογία για τη σταθεροποίηση και τη διαφύλαξή τους. Από την άλλη πλευρά, τυχόν συρρίκνωση του καταλόγου κοινωνικών δικαιωμάτων, όπως έχει προταθεί στη συζήτηση για τη συνταγματική αναθεώρηση¹¹¹, θα υπονοούσε ότι τα συγκεκριμένα πεδία που ρυθμίζονται από τα καταργούμενα δικαιώματα στερούνται πλέον συνταγματικής κάλυψης, καταλείποντας στην ευχέρεια του κοινού νομοθέτη τη θεσμική τους αποψίλωση και επιτρέποντας την εμπορευματοποίηση κοινωνικών αγαθών. Ζητούμενο είναι, συνεπώς, η άντληση νέων κοιτασμάτων κανονιστικότητας από τα κατοχυρωμένα κοινωνικά δικαιώματα, χωρίς τη διεύρυνση ούτε τη συρρίκνωση της σχετικής συνταγματικής ύλης.

Λευκά ψηφοδέλτια

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

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

ψήφων κομμάτων και σε αποδυνάμωση των μικρότερων, αποδομώντας περαιτέρω τον αναλογικό χαρακτήρα του εκλογικού συστήματος.

Παντοκρατορία του πρωθυπουργού

Η θέση του πρωθυπουργού στο κοινοβουλευτικό σύστημα είναι δεσπόζουσα. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 και τη συρρίκνωση των προεδρικών αρμοδιοτήτων η θέση του ενισχύθηκε ακόμη περισσότερο. Ο πρωθυπουργός έχει την ουσιαστική αρμοδιότητα να διορίζει και να παύει τα μέλη της Κυβέρνησης. Επίσης, η παροχή νέας ψήφου εμπιστοσύνης συναρτάται με τον διορισμό και τον επαναδιορισμό του. Συνεπώς κατά κύριο λόγο αποδέκτης της εμπιστοσύνης της Βουλής είναι ο πρωθυπουργός, ο οποίος άλλωστε, με γνώμονα τη διαδικασία διορισμού του, κατά κανόνα είναι το πρόσωπο που απολαμβάνει νομιμοποίηση απευθείας από το εκλογικό σώμα. Ο πρωθυπουργός είναι αρμόδιος να συντονίζει και να κατευθύνει τις ενέργειες της Κυβέρνησης και να διασφαλίζει την ενότητά της¹¹².

Τον κυρίαρχο λειτουργικό ρόλο του πρωθυπουργού έχει περιγράψει με σαφήνεια η νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου¹¹³, επισημαίνοντας ότι δεν είναι μόνο επικεφαλής της Κυβέρνησης ως συλλογικού οργάνου, αλλά αποτελεί «ιδιαίτερο άμεσο κρατικό όργανο, που διαθέτει άμεση λαϊκή νομιμοποίηση» και ταυτόχρονα «έχει την ιδιαίτερη και αποκλειστική αρμοδιότητα, η

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

Λαμβάνοντας υπόψη τη νομιμοποίηση και τις αρμοδιότητές του, ο πρωθυπουργός συγκεντρώνει μεγάλο μέρος αυτής της ισχύος, το εύρος της οποίας εξαρτάται ωστόσο από το αν πρόκειται για μονοκομματική Κυβέρνηση απόλυτης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, για Κυβέρνηση συνασπισμού ή για Κυβέρνηση μειοψηφίας¹¹⁴. Υπό όλες αυτές τις εκδοχές, πάντως, το σύστημα οργάνωσης της Κυβέρνησης κατά το Σύνταγμα και την πολιτειακή πρακτική χαρακτηρίζεται ως πρωθυπουργοκεντρικό και όχι ως συλλογικό. Αυτό σημαίνει ότι ο πρωθυπουργός έχει τη δυνατότητα να επιβάλλει τις επιλογές του κατά τη λήψη των κυβερνητικών αποφάσεων και όχι απλώς να συντονίζει τις εργασίες ενός συλλογικού οργάνου με όρους ισοτιμίας προς τους υπουργούς. Η δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού αποτελεί άλλωστε εγγενές χαρακτηριστικό του εκλογικευμένου κοινοβουλευτικού συστήματος¹¹⁵.

Κατά την πρώτη περίοδο της Μεταπολίτευσης (1974-1996) το παγιωμένο δικομματικό σύστημα λειτούργησε με άξονα την ηγεμονία χαρισματικών πολιτικών ηγετών, τόσο στο επίπεδο των πολιτικών κομμάτων όσο και στο

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

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

μια «πανοπτική» εξουσία κατά τη λήψη αποφάσεων και ελέγχου σε ευρύτατα πεδία δημόσιων πολιτικών.

Η πολιτική πρακτική της απεριόριστης κυριαρχίας του πρωθυπουργού στην Κυβέρνηση, ο οποίος ταυτόχρονα είναι επικεφαλής της κοινοβουλευτικής ομάδας και του πολιτικού κόμματος, διαμόρφωσε συγκεκριμένους τύπους και σημεία αναφοράς για τη λειτουργία των οργάνων αυτών. Οι προσπάθειες συλλογικότερης λειτουργίας της Κυβέρνησης, η δυναμική παρέμβαση της κοινοβουλευτικής ομάδας στην ουσιαστική χάραξη της κυβερνητικής ή της αντιπολιτευτικής πολιτικής ή ακόμη και η διατύπωση κριτικών θέσεων, πολιτικών τάσεων ή ενδοκομματικών αμφισβητήσεων αντιμετωπίστηκαν συνήθως ως φαινόμενα παθογένειας και όχι ως επακόλουθα της δημοκρατικής λειτουργίας πλουραλιστικά δομημένων πολιτικών μορφωμάτων.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1986 η συγκέντρωση της εξουσίας στον πρωθυπουργό εγγράφηκε πλέον και τυπικά στους πολιτειακούς θεσμούς¹¹⁶. Η πρωθυπουργοκεντρική μορφή του πολιτεύματος, που εκφράζεται στο συνταγματικό επίπεδο με τη νομική αυτοτέλεια και τη λειτουργική υπεροχή του πρωθυπουργού στο πλαίσιο της Κυβέρνησης, σε συνδυασμό με τις στρατηγικές ελέγχου του εκλογικού αποτελέσματος μέσω εκλογικών νόμων ενισχυμένης αναλογικής¹¹⁷, συγκροτούν πλέον ανοικτά εκείνο το θεσμικό περίγραμμα που συνέτεινε στην αρχηγική φυσιογνωμία του κομματικού συστήματος, στην υπολειτουργία συλλογικών οργάνων όπως η Κυβέρνηση και οι κοινοβουλευτικές ομάδες και

στον περιορισμό του ρόλου των κομμάτων σε μηχανισμούς διανομής προνομίων¹¹⁸.

Ποινική δίωξη κατά υπουργών

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

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

Με την αναθεώρηση του 2019 καταργήθηκε η αποσβεστική προθεσμία για την ποινική δίωξη των υπουργών. Όμως το γεγονός ότι δεν συνοδεύθηκε από την απεμπλο-

κή της Βουλής από την άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργών φαίνεται να επιτείνει την πολιτική αντιπαράθεση με αφορμή τη διερεύνηση για ποινικές ευθύνες και την άσκηση ποινικής δίωξης κατά πολιτικών προσώπων. Έτσι, η κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας δίνει τη δυνατότητα στην εκάστοτε πλειοψηφία να διώξει τους πολιτικούς της αντιπάλους σε βάθος χρόνου, λειτουργώντας ως μηχανισμός πολιτικής σύγκρουσης. Αυτή η μη σκοπούμενη επίπτωση θα αποφεύγονταν αν η αρμοδιότητα άσκησης δίωξης είχε αφαιρεθεί συνολικά από τη Βουλή.

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

Όπως έχει εύστοχα επισημανθεί, ο έλεγχος αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της αντικειμενικής και της υποκειμενικής υπόστασης διάπραξης ποινικών αδικημάτων από υπουργούς δεν αποτελεί πολιτικό ζήτημα, αλλά αμιγώς νομικό¹¹⁹. Ωστόσο, επειδή η άσκηση ποινικής δίωξης κατά υπουργού ενδέχεται να έχει σοβαρές πολιτικές συνέπειες, ορθότερο είναι ο αναθεωρητικός νομοθέτης να αναθέτει την αρμοδιότητα σε ένα ειδικό δικαστικό συμβούλιο αποτελούμενο από πέντε ανώτατους δικαστές, που θα ορίζονται μετά από κλήρωση μεταξύ

των μελών του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι θα σταματήσουν να υπάρχουν σκιές πολιτικής συγκάλυψης ποινικών αδικημάτων.

Αξίζει να επισημανθεί ότι η αναθεωρητική αυτή πρόταση έχει υποστηριχθεί ήδη από τη δεκαετία του 1990, συζητήθηκε στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων του 2001 και του 2019, αλλά τελικά δεν υλοποιήθηκε. Η υπόθεση του σιδηροδρομικού δυστυχήματος των Τεμπών και το σκάνδαλο του ΟΠΕΚΕΠΕ επανέφεραν στο προσκήνιο τη συζήτηση αυτή, επιβεβαιώνοντας ότι η απεμπλοκή της ποινικής δίωξης υπουργών από την έγκριση της Βουλής είναι αναγκαία τόσο για τη διασφάλιση της αξιοπιστίας της πολιτικής τάξης όσο και για την ορθότερη απονομή δικαιοσύνης σε περιπτώσεις ποινικών αδικημάτων με τη διάπραξη των οποίων υπάρχουν στοιχεία ότι σχετίζονται μέλη της Κυβέρνησης.

Πολιτεύματα

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

Προεδρευόμενη δημοκρατία σημαίνει κοινοβουλευτικό σύστημα διακυβέρνησης με αιρετό αρχηγό του κράτους, σε αντιδιαστολή προς τη βασιλευόμενη δημοκρατία και

προς το προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης. Ένα ενδιαμέσο σύστημα διακυβέρνησης αποτελεί η ημιπροεδρική δημοκρατία, στην οποία προβλέπονται άμεση εκλογή και ευρύτερες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, αλλά ταυτόχρονα το αξίωμα του πρωθυπουργού και η κοινοβουλευτική εμπιστοσύνη προς την Κυβέρνηση.

Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών αποτελεί ένα χρήσιμο κριτήριο για τη θεωρητική ανάλυση των διαφορετικών συστημάτων διακυβέρνησης. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα και, σε μικρότερο βαθμό, στο ημιπροεδρικό σύστημα η αρχή υποχωρεί σημαντικά, αφού η νομοθετική και η εκτελεστική εξουσία αλληλεπιδρούν μέσω της εξάρτησης της Κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Αντίθετα, το προεδρικό σύστημα χαρακτηρίζεται από τον υψηλό βαθμό διάκρισης μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας, δεδομένου ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τα μέλη της Κυβέρνησης δεν εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη της Βουλής.

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

Στο κοινοβουλευτικό σύστημα η κοινοβουλευτική

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

Κατά συνέπεια η λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος διακυβέρνησης, ως συστήματος διαμοιρασμού της πολιτικής εξουσίας μεταξύ Κοινοβουλίου και Κυβέρνησης, δεν σημαίνει αλληλεξάρτησή τους, αλλά θεσμική διασταύρωση των εξουσιών και υποχώρηση της διάκρισης των εξουσιών χάρη στη θέση υπεροχής του Κοινοβουλίου¹²⁰. Στο κοινοβουλευτικό σύστημα αποτρέπεται θεωρητικά η συγκέντρωση της εξουσίας σε ένα άτομο, όπως αντίθετα συμβαίνει στα προεδρικά συστήματα, αν και αποτελεί εγγενές χαρακτηριστικό του η δεσποζούσα θέση του πρωθυπουργού. Επίσης, ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων στη διαμόρφωση της πολιτικής βούλησης είναι διευρυμένος σε σύγκριση προς τα προεδρικά συστήματα¹²¹.

Εκτός από τη σχέση εξάρτησης της Κυβέρνησης από τη Βουλή, τα κοινοβουλευτικά συστήματα διαφοροποιού-

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

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

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

Η συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο λεγόμενο «κέντρο διακυβέρνησης», το οποίο έχει οργανωθεί ως πανοπτικός μηχανισμός υποστήριξης του πρωθυπουργού, δεν ασκεί στην πράξη μια επιτελική λειτουργία, αλλά συνεπάγεται

την οικειοποίηση από τον πρωθυπουργό αρμοδιοτήτων που θα έπρεπε να ασκούνται από άλλα κρατικά όργανα ή σε άλλα επίπεδα της πολιτείας, ιδίως στο επίπεδο των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Είναι, συνεπώς, επιβεβλημένο να αναθεωρηθούν τα άρθρα 101 και 102 του Συντάγματος προκειμένου, πρώτον, να αποκατασταθεί η ενότητα του διοικητικού συστήματος κατοχυρώνοντας σαφώς την τοπική αυτοδιοίκηση ως αναπόσπαστο επίπεδο του κράτους και, δεύτερον, να προβλεφθούν πρόσφορα κριτήρια για την ανακατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης, αποκεντρωμένης διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης¹²².

Στην κατεύθυνση αυτή είναι σκόπιμο να αναγνωριστεί στο Σύνταγμα η θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως αυτοτελούς συνιστώσας του κράτους, να θεσπιστεί η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μηχανισμός ανακατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων του κράτους, να προβλεφθεί ρητά η αρχή της εγγύτητας, δηλαδή η άσκηση των διαφόρων δημόσιων πολιτικών να ανατίθεται στις αρχές που είναι πλησιέστερες στους πολίτες, να κατοχυρωθεί η κανονιστική αυτονομία των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης για την προσαρμογή των ρυθμίσεων στις τοπικές συνθήκες και να θεσμοθετηθεί η δυνατότητα δημιουργίας ενός αυτόνομου φορολογικού μηχανισμού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης¹²³. Η μετάβαση από το πλέον συγκεντρωτικό κράτος της Ευρώπης στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μπορεί να αποτελέσει το ισχυρότερο αντιστάθμισμα στις πρωθυπουργικές υπερεξουσίες.

Πολυεπίπεδος συνταγματισμός

Τα ουσιαστικά όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος περιλαμβάνουν στο πεδίο των θεμελιωδών δικαιωμάτων δεσμεύσεις οι οποίες κατοχυρώνονται σε διεθνή συμβατικά κείμενα που έχει κυρώσει η χώρα και στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο, ως τμήμα του ευρωπαϊκού νομικού πολιτισμού. Η επαναφορά, επί παραδείγματι, της θανατικής ποινής θα ήταν αντίθετη προς την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου. Ειδικότερα, ο αναθεωρητικός νομοθέτης δεσμεύεται από το διεθνές δίκαιο, ιδίως την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τη σχετική νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, καθώς και από το ενωσιακό δίκαιο και την αντίστοιχη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται συνεπώς για δεσμεύσεις που συναρτώνται με το λεγόμενο ευρωπαϊκό νομικό σύστημα.

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

Οι προηγούμενες δεσμεύσεις του συνταγματικού νο-

μοθέτη και του εφαρμοστή του Συντάγματος αποτελούν συνέπεια της διαμόρφωσης του εθνικού, υπερεθνικού και διεθνούς δικαίου σε ενιαίο σύστημα δικαίου, στο πλαίσιο του οποίου το Σύνταγμα έχει πλέον παύσει να αποτελεί την ανώτατη βαθμίδα δικαίου της έννομης τάξης¹²⁴. Ο παραδοσιακός συνταγματισμός εξελίσσεται σε πολυεπίπεδο συνταγματισμό.

Δεδομένου ότι σε αρκετές περιπτώσεις η ερμηνευτική εναρμόνιση του Συντάγματος με το υπερεθνικό ή το διεθνές δίκαιο καθίσταται δυσχερής ή και ανέφικτη¹²⁵, αναπόφευκτη κρίνεται η αναζήτηση από τον αναθεωρητικό νομοθέτη των αναφυόμενων πεδίων έντασης, προκειμένου να παρέμβει διορθωτικά, τροποποιώντας ρυθμίσεις των οποίων η εφαρμογή ανέδειξε ασυμφωνίες μη αντιμετωπίσιμες μέσω της ερμηνευτικής εναρμόνισης¹²⁶. Ένταση δεν σημαίνει πάντως κατ' ανάγκην σύγκρουση. Τόσο ο ερμηνευτής του Συντάγματος όσο και ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλουν να επιδιώκουν την εναρμόνιση εθνικού, διεθνούς και ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο του πολυεπίπεδου συνταγματισμού.

Πριμοδότηση συνασπισμών κομμάτων

Η στέρξη από συνασπισμούς κομμάτων της ενίσχυσής τους με έναν αριθμό εδρών αν αναδειχθούν πρώτοι σε εκλογική δύναμη, όπως προβλέπεται στον ισχύοντα εκλογικό νόμο, αποτελεί αντισυνταγματική ρύθμιση αφού εισάγει αδικαιολόγητη διακριτική μεταχείριση εις

βάρος τους¹²⁷. Από τη θεωρία έχει διατυπωθεί επίσης κριτική στην ανοχή που επιδεικνύει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο απέναντι σε εκλογικά συστήματα που συνεπάγονται ισχυρές στρεβλώσεις υπέρ του πρώτου κόμματος στην κατανομή των εδρών¹²⁸. Και τα δύο προηγούμενα ζητήματα πρέπει να επιλυθούν από τον αναθεωρητικό νομοθέτη με ρητές διατάξεις.

Επίσης, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα ότι όσα ισχύουν για τα κόμματα πρέπει να ισχύουν και για τους συνασπισμούς κομμάτων ως προς την πριμοδότησή τους αν αναδειχθούν πρώτοι σε εκλογική δύναμη. Είναι νοητό να αναδειχθεί, επί παραδείγματι, ένας συνασπισμός κομμάτων πρώτος με 30% των ψήφων και το δεύτερο κόμμα να λάβει 20%, αλλά το μπόνους εδρών να χορηγηθεί στο δεύτερο κόμμα σύμφωνα με το ισχύον εκλογικό σύστημα; Πέρα από αυτό, με ποια λογική πρέπει να αποθαρρύνεται η συγκρότηση συνασπισμών κομμάτων, και μάλιστα σε ένα κατακερματισμένο κομματικό σύστημα όπως το σημερινό, αποτρέποντας έτσι σοβαρές προεκλογικές προγραμματικές συμφωνίες και επιβραβεύοντας τις ευκαιριακές μετεκλογικές συμμαχίες με βάση τον πρόχειρο διαμοιρασμό υπουργείων;

Προεδρικό σύστημα διακυβέρνησης

Το ερώτημα αν το προεδρικό σύστημα θα ήταν καλύτερο για τη διακυβέρνηση της χώρας παρουσιάζει θεωρητικό

ενδιαφέρον, αφού στο Σύνταγμα προβλέπεται ρητά ότι δεν είναι αναθεωρήσιμες η μορφή και οι βάσεις του πολιτεύματος ως προεδρευόμενης κοινοβουλευτικής δημοκρατίας. Ωστόσο, το ζήτημα έχει απασχολήσει εκτενώς τον δημόσιο και τον επιστημονικό διάλογο, ιδίως τα πρώτα χρόνια μετά την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης και τον κατακερματισμό του κομματικού συστήματος· άρα δεν θα ήταν ορθό να αποφύγουμε μια σαφή απάντηση στο ερώτημα.

Οι υποστηρικτές της προεδρικής δημοκρατίας προβάλλουν ως βασικά επιχειρήματα ότι το κοινοβουλευτικό σύστημα είναι πιο ευάλωτο σε πιέσεις πολιτικών ή επικοινωνιακών κέντρων ισχύος, σε συντεχνιακά συμφέροντα και σε πολιτικές κρίσεις, ενώ το προεδρικό σύστημα διασφαλίζει σταθερότητα, έχει μεγαλύτερη ικανότητα να αντιμετωπίζει τις πελατειακές σχέσεις και μπορεί να αντιδρά ταχύτερα και αποτελεσματικότερα στην ανάγκη για λήψη αποφάσεων, ιδίως σε περιόδους κρίσεων¹²⁹. Επιπλέον, ο άμεσα εκλεγμένος από τον λαό Πρόεδρος της Δημοκρατίας, διαθέτοντας πλήρη πενταετή θητεία και χωρίς την απειλή πρόωρων εκλογών ή άρσης της εμπιστοσύνης της Βουλής, υποστηρίζεται ότι έχει μεγαλύτερο κύρος, αξιοπιστία και διαπραγματευτική ικανότητα στον διεθνή χώρο¹³⁰.

Μπορεί το προεδρικό σύστημα να λύσει αποτελεσματικότερα το διαχρονικό πρόβλημα των πελατειακών σχέσεων, την ολιγωρία στη λήψη αποφάσεων, τις πολιτικές ή οικονομικές εξαρτήσεις και την καχεξία της κοινωνίας πολιτών¹³¹;

Είναι συνυπεύθυνη για τις παθολόγίες αυτές η θέση της Βουλής «ως του αποκλειστικού οργάνου αναφοράς στη διαδικασία λήψης αποφάσεων», λαμβάνοντας υπόψη και την έλλειψη μιας κουλτούρας «κοινωνικού συμβολαίου», δηλαδή μιας κοινής αντίληψης για το τι συνιστά γενικό συμφέρον¹³²; Έχει πράγματι το προεδρικό σύστημα πλεονεκτήματα έναντι του κοινοβουλευτικού ως προς τη διαφάνεια, την ειλικρίνεια και τη λειτουργικότητα¹³³;

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

Ωστόσο η επιτυχία ή η αποτυχία των διαφορετικών συστημάτων διακυβέρνησης δεν εξαρτάται από μια «κατασκευαστική υπεροχή» του ενός έναντι του άλλου, ούτε η μετάβαση από μια κοινοβουλευτική δημοκρατία σε μια προεδρική και αντίστροφα εγγυάται την καλύτερη λειτουργία του πολιτικού και του διοικητικού συστήματος. Γιατί ένα προεδρικό σύστημα είναι εξ ορισμού καταλληλότερο για την αντιμετώπιση των πελατειακών σχέσεων;

Η μελέτη του πολιτικού συστήματος των ΗΠΑ, με τους χιλιάδες διαπιστευμένους λομππίστες στο Κογκρέσο, δεν επιβεβαιώνει το επιχείρημα.

Από την άλλη πλευρά, το κοινοβουλευτικό σύστημα τείνει να αφομοιώσει κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες στοιχεία του προεδρικού συστήματος, ακολουθώντας αυτό που έχει αποκληθεί «προεδροποίηση» των κοινοβουλευτικών συστημάτων¹³⁴. Σταδιακά, σε πολλά κράτη με κοινοβουλευτικά συστήματα ανατίθεται στον πρωθυπουργό η λήψη των σημαντικότερων αποφάσεων με την υποστήριξη ενός συγκεντρωτικού-επιτελικού κέντρου διακυβέρνησης, ενώ σε μια ακραία εκδοχή έχει προβλεφθεί επίσης η άμεση εκλογή του πρωθυπουργού από το εκλογικό σώμα.

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

Συγκρουσιακή και συναινετική δημοκρατία

Με βάση τον τρόπο λειτουργίας της δημοκρατίας έχει αναδειχθεί η διάκριση μεταξύ του συγκρουσιακού ή πλειοψηφικού μοντέλου και του συναινετικού μοντέλου δημοκρατίας. Η διάκριση αυτή θεμελιώνεται με γνώμονα μια σειρά σύνθετων κριτηρίων, όπως ο βαθμός συγκέντρωσης της ισχύος στην εκτελεστική εξουσία, άρα και η δυνατότητα ή η συχνότητα ανάδειξης Κυβερνήσεων συνεργασίας, ο βαθμός «σύγχυσης» μεταξύ εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας και αντίστοιχα ο βαθμός εξάρτησης της Κυβέρνησης από το Κοινοβούλιο, η δομή του κοιμματικού συστήματος και ο αριθμός των πολιτικών κομμάτων που διαδραματίζουν αξιόλογο ρόλο στην πολιτική ζωή, ο τύπος του εκλογικού συστήματος, ο βαθμός αποκέντρωσης των κρατικών λειτουργιών, η επιλογή μεταξύ μονοκαμεραλισμού και δικαμεραλισμού (δηλαδή μεταξύ ενός ή δύο νομοθετικών σωμάτων), ο βαθμός αυστηρότητας του Συντάγματος, η θεσμική αναγνώριση, η συχνότητα και η σημασία των δημοψηφισμάτων κ.ά.¹³⁵.

Η κρίσιμη συνιστώσα για τον χαρακτηρισμό ενός πολιτικού συστήματος ως συγκρουσιακού ή ως συναινετικού είναι οι δυνατότητες που προσφέρονται ή οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται για συνεργασία μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων. Πρωτίστως, η συγκρουσιακή δημοκρατία διασφαλίζει στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία και στην –κατά κανόνα μονοκομματική– Κυβέρνηση ευρύτατα περιθώρια αυτόνομης διαμόρφωσης των πολιτικών επιλογών. Αντίθετα, στο πλαίσιο πολιτικών συστημάτων με

αυξημένο βαθμό συναινετικών στοιχείων τα περιθώρια αυτά συρρικνώνονται¹³⁶.

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

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

Στη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 επιχειρήθηκε η ενίσχυση των συναινετικών χαρακτηριστικών του πολιτικού συστήματος, με ρυθμίσεις όπως η πρόβλεψη αυξημένων πλειοψηφιών για τη λήψη αποφάσεων σε ορισμένα κρίσιμα ζητήματα. Αυτά τα συναινετικά χαρακτηριστικά σε σημαντικό βαθμό απαλείφθηκαν με την αναθεώρηση του 2019, επιστρέφοντας στο συγκρουσιακό μοντέλο¹³⁷.

Συμμετοχική αναθεώρηση

Η συνταγματική νομοθέτηση στις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες οφείλει να είναι ανοιχτή στην κοινωνία και να βασίζεται σε συναινέσεις οι οποίες δεν περιορίζονται στο Κοινοβούλιο, όπου συγκυριακές κομματικές συγκλίσεις ή αντιπαραθέσεις θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε εύθραυστες, ασταθείς ή απρόσφορες επιλογές. Το Σύνταγμα στις σύγχρονες δημοκρατίες προορίζεται να διαμορφώνει σταθερούς θεσμούς ελεύθερης έκφρασης ποικίλων αξιών και εξισορρόπησης αντίθετων συμφερόντων. Τόσο η ευθύνη του ερμηνευτή του Συντάγματος όσο και, πολλώ μάλλον, η ευθύνη του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι, με τα λόγια του Δημήτρη Τσάτσου, «ευθύνη πολιτική, ευθύνη για την πολιτεία, ευθύνη για τη δημοκρατία»¹³⁸. Άρα πρέπει να επιζητείται η σύμπραξη ενός όσο το δυνατόν ευρύτερου φάσματος υποκειμένων που συνυπάρχουν στην ανοιχτή κοινωνία των αναθεωρητών του Συντάγματος.

Η πρόταση για διεύρυνση της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης διατυπώθηκε πρώτη φορά επίσημα από ελληνική Κυβέρνηση τον Ιούνιο του 2011, σε μια από τις δυσκολότερες περιόδους της οικονομικής κρίσης, όταν μάλιστα δεν είχαν ακόμη συμπληρωθεί πέντε χρόνια από την προηγούμενη αναθεώρηση του 2008. Η οικονομική κρίση δεν αποτέλεσε τη γενεσιουργό αιτία της κρίσης αντιπροσώπευσης και απονομιμοποίησης του πολιτικού συστήματος, αλλά οδήγησε στη διόγκωσή της σε ακραίο βαθμό¹³⁹. Μπροστά στην ανοικτή, εντεινόμενη αμφισβήτηση όχι μόνο της πολιτικής τάξης αλλά και οργανωτικών βάσεων του πολιτεύματος, η Κυβέρνηση εξήγγειλε την άμεση ενεργοποίηση μιας συμμετοχικής, διαβουλευτικής και δημοψηφισματικής διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος ακολουθώντας το πρότυπο της «συμμετοχικής δημοκρατίας», προκειμένου να υιοθετηθούν ριζικές τομές στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Η συμμετοχή του εκλογικού σώματος και της κοινωνίας πολιτών στον συνταγματικό διάλογο είναι επιβεβλημένη και ευκαταία, όμως η δημοψηφισματική οδός δεν κρίνεται πρόσφορη. Η διεύρυνση των συμμετοχικών και των διαβουλευτικών στοιχείων στη συνταγματοπαραγωγική διαδικασία δεν αποτελεί νέο αίτημα, όπως δεν είναι καινοφανείς ούτε οι προτάσεις τροποποίησης της αναθεωρητικής διαδικασίας, ώστε να καταστεί πιο ευέλικτη, συμμετοχική και κατά κυριολεξία συναινετική¹⁴⁰. Ωστόσο, η χρησιμοποίηση του Συντάγματος ως «αντιπεριορισμού» έναντι της λαϊκής δυσαρέσκειας ενδέχεται να προκαλέσει

σοβαρότερα προβλήματα, ιδίως αν επικρατήσει η αντίληψη ότι το Σύνταγμα συνιστά μέρος μιας σύνθετης κρίσης, λειτουργώντας έτσι ως πεδίο διαμάχης μεταξύ συστημικού και αντισυστημικού λόγου. Αυτό θα σήμαινε κατ' ουσίαν ότι επαναοριοθετούνται οι κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού τη στιγμή που η χώρα βρισκόταν σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, σαν να άλλαζαν δηλαδή οι κανονισμοί κατά τη διάρκεια ενός κρίσιμου ποδοσφαιρικού αγώνα, με κίνδυνο να «εξαγριωθούν» οι φίλαθλοι ακόμη περισσότερο ή να επικρατήσουν χαοτικές συνθήκες.

Μια δεύτερη, αυτή τη φορά πιο οργανωμένη προσπάθεια συμμετοχικής αναθεώρησης πραγματοποιήθηκε από την Κυβέρνηση του ΣΥΡΙΖΑ το 2016, με τρόπο ωστόσο ημιτελή και θεσμικά αδόκιμο, αφού την οργανωτική Επιτροπή για την «έναρξη μιας μεγάλης διαδικασίας διαβούλευσης σε πανεθνική κλίμακα», κατά τη διατύπωση του πρωθυπουργού (25.7.2016), όρισε η Κυβέρνηση, η οποία δεν αποτελεί όργανο που μετέχει στην αναθεωρητική λειτουργία. Η Επιτροπή αυτή οργάνωσε ανοιχτές εκδηλώσεις σε δήμους και συγκέντρωσε προτάσεις μέσω ιστοσελίδων, με σκοπό να παραδώσει στα πολιτικά κόμματα έκθεση με τη σύνοψη του διαλόγου αυτού. Τα αποτελέσματα αυτής της διαδικασίας υπήρξαν φτωχά και μάλλον υποβάθμισαν τον αναθεωρητικό διάλογο παρά κινητοποιήσαν την κοινωνία να συμμετάσχει στην παραγωγή του Συντάγματος. Άλλωστε, δεν έγινε ορατό αν και πώς αξιοποιήθηκε αυτός ο δημόσιος διάλογος για την επεξεργασία των αναθεωρητικών προτάσεων που υπέβαλε το 2018 η κοινοβουλευτική πλειοψηφία στη Βουλή.

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

Συναίνεση

Μπορεί να γίνει λόγος για δύο διαφορετικές όψεις του αιτήματος της συναίνεσης. Από τη μια πλευρά πρόκειται για τη θεώρηση της συναίνεσης ως αναγκαίας προϋπόθεσης και θεμελιώδους αρχής της πολιτειακής συγκρότησης. Ο προσδιορισμός των διαδικαστικών κανόνων και των ηθικοπολιτικών αξιών με βάση τις οποίες οριοθετείται η πολιτική οργάνωση της κοινωνικής συμβίωσης είναι στη

σύγχρονη δημοκρατία άρρηκτα συνυφασμένος με την αναζήτηση της συναίνεσης.

Υπό αυτό το πρίσμα συναίνεση σημαίνει πρωτίτως συμφωνία γύρω από τους κανόνες του πολιτικού παιχνιδιού, συναποδοχή ορισμένων θεμελιωδών ρυθμιστικών αρχών¹⁴¹. Η συναίνεση συνιστά έναν πρωταρχικό συμβιβασμό ως προς τους ακρογωνιαίους λίθους του πολιτικού συστήματος και τους όρους διεξαγωγής της τρέχουσας πολιτικής αντιπαράθεσης. Η συναίνεση στο επίπεδο της «πολιτικής της πολιτικής» αποτελεί αναγκαίο όρο για τη διεξαγωγή της πολιτικής με την έννοια που αυτή λαμβάνει στο πλαίσιο του δημοκρατικού πολιτεύματος, δηλαδή της διαδικασίας παραγωγής, άρθρωσης και πραγμάτωσης της λαϊκής κυριαρχίας¹⁴².

Όσοόσο το αίτημα της συναίνεσης διατυπώνεται και με τη μορφή ενός ιδεολογήματος, που αποσκοπεί να εξωραΐσει τη συγκεντρωτική και αδιαφανή άσκηση της εξουσίας και να λειτουργήσει ως μέσο αποϊδεολογικοποίησης των πολιτικών συγκρούσεων¹⁴³. Υπό αυτή την έννοια η συναίνεση επιδιώκεται κυρίως μέσω της προγραμματικής αναγωγής των πολιτικών διακυβευμάτων στην τεχνικο-διαχειριστική υφή τους ή μέσω της σύγκλισης και ομογενοποίησης μεταξύ των αντίθετων πολιτικών αντιλήψεων, η οποία επιχειρείται να εμφανιστεί ως αυταξία.

Η υποβάθμιση των πολιτικών αντιπαράθεσεων επιχειρείται με την πρόταξη των κριτηρίων του διαχειριστικού εξορθολογισμού, της αποτελεσματικότητας ή της οικονομικά πιο συμφέρουσας επιλογής, αποϊδεολογικοποιώντας την πολιτική και προβάλλοντας τη συναινετική

αντιμετώπιση των πολιτικών προβλημάτων με γνώμονα δήθεν αδιαμφισβήτητες, τεχνοκρατικές λύσεις. Το ιδεολόγημα της συναίνεσης κατά την άσκηση της τρέχουσας πολιτικής συμβάλλει στην αποξένωση της κοινωνίας από τη συμμετοχή στην πολιτική, υποθάλποντας τον κίνδυνο να καταρρεύσει η θεμελιώδης συναίνεση γύρω από τους βασικούς κανόνες του παιχνιδιού¹⁴⁴.

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

Ταυτόχρονα υποθάλπεται η αντίληψη ότι ακόμη και τα ζητήματα που εμπίπτουν στην πολιτική της πολιτικής, δηλαδή στην αναθεώρηση του Συντάγματος, θα μπορούσαν να προσεγγιστούν κατά τρόπο αμιγώς τεχνικό και αποϊδεολογικοποιημένο. Συνταγματική αναθεώρηση δεν σημαίνει όμως ακύρωση της πολιτικής, ως ένδειξη «πολιτικής ωριμότητας» απέναντι σε δήθεν «αναχρονιστικές» συγκρούσεις, αλλά αναζήτηση επάλληλων συναινέσεων στα θεμελιώδη ζητήματα θεσμικής συγκρότησης της οργανωμένης κοινωνίας. Άρα η συνταγματική αναθεώρηση αποτελεί μια διαδικασία κατά την οποία οι διαφορές μεταξύ δεξιών και αριστερών αντιλήψεων είναι ευδιάκριτες

και πρέπει να αναδεικνύονται, αλλά ταυτόχρονα πρέπει να επιλύονται με κατά το δυνατόν ευρύτερες συναινέσεις.

Σύνταγμα

Το Σύνταγμα αποτελεί, κατ' αρχάς, ένα σύμβολο εθνικής ανεξαρτησίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας και εγγύησης των δικαιωμάτων όσων κατοικούν στη χώρα. Όμως, ταυτόχρονα, είναι ένα καθημερινό εργαλείο για την οργάνωση και την οριοθέτηση όλων των κρατικών εξουσιών. Το Σύνταγμα ρυθμίζει τις αρμοδιότητες και τις σχέσεις μεταξύ των επιμέρους φορέων εξουσίας, προδιαγράφει πολιτικές και θεσμικές συμπεριφορές, επιλύει συγκρούσεις, επιβάλλει συναινέσεις, κατανέμει ρόλους στο πολιτικό παιχνίδι, προτάσσει αξίες, κατοχυρώνει δικαιώματα, θέτει σκοπούς στις κρατικές πολιτικές και συνιστά το πλαίσιο για τη νομιμοποίηση και τον έλεγχο των πολιτικών αποφάσεων.

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

πολιτικές συγκρούσεις που επηρεάζουν τη θέσπιση των Συνταγμάτων και αποτυπώνονται σε αυτά;

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

Ωστόσο οι αυξημένης τυπικής δύναμης ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο Σύνταγμα, διεκδικώντας επίσης αυξημένη αντοχή στον χρόνο ώστε να διασφαλίζεται η ασφάλεια των θεσμών, είναι συνήθως διατυπωμένες με τρόπο ελλειπτικό και με υψηλό βαθμό γενικότητας και πολυσημίας. Έτσι καθίσταται συχνά δυσχερής η ερμηνεία και η εφαρμογή τους. Επίσης, στην πράξη ανακύπτουν προβλήματα και απρόοπτες καταστάσεις που ο συνταγματικός νομοθέτης δεν μπορούσε να προβλέψει όταν διατύπωσε τις ρυθμίσεις του Συντάγματος.

Πέρα από αυτό, οι κοινωνικές, οικονομικές και τεχνολογικές εξελίξεις καθιστούν αναγκαία την επικαιροποίηση του συνταγματικού κειμένου. Εξάλλου, οι εξελίξεις στο διεθνές και το ενωσιακό δίκαιο πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τον συνταγματικό νομοθέτη, ωθώντας τον να αναθεωρήσει επιμέρους διατάξεις του Συντάγματος. Για όλους αυτούς τους λόγους τα Σύνταγματα προβλέπουν τη

δυνατότητα τροποποίησής τους, σύμφωνα με συγκεκριμένους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς περιορισμούς.

Συνταγματικό Δικαστήριο

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

Λεδομένου ότι λόγω αντικειμένου το Συμβούλιο της Επικρατείας αποτελεί τον προνομιακό ελεγκτή της συνταγματικότητας στα ευρύτατα πεδία του δημοσίου δικαίου που ρυθμίζονται από τον νομοθέτη¹⁴⁵, η Ολομέλειά του λειτουργεί πλέον ως οιονεί Συνταγματικό Δικαστήριο, με επικουρικό ρόλο των Ολομελειών των άλλων δύο ανωτάτων δικαστηρίων. Αποτελεί, όμως, η συγκέντρωση του ελέγχου συνταγματικότητας στις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων επαρκές «υποκατάστατο» έναντι του συστήματος του συγκεντρωτικού ελέγχου από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο, το οποίο έχει υιοθετήσει η συντριπτική πλειονότητα των κρατών της Ευρώπης και οι περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες;

Ένα ισχυρό επιχείρημα υπέρ της ίδρυσης Συνταγματι-

κού Δικαστηρίου είναι ότι σήμερα για την αμετάκλητη κρίση επί της αντισυνταγματικότητας των νόμων απαιτούνται μακροχρόνιες δικαστικές αντιδικίες σε όλους σχεδόν τους βαθμούς της οικείας δικαιοδοσίας, ενίοτε και σε δικαστήρια διαφορετικών δικαιοδοσιών. Ωστόσο αν υιοθετηθεί το σύστημα της παραπομπής από το αρμόδιο δικαστήριο στις Ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων και από αυτές στο Συνταγματικό Δικαστήριο¹⁴⁶ δεν επιτυγχάνεται η ταχεία επίλυση του ζητήματος, αλλά μάλλον η επιβράδυνση σε σύγκριση με την επίσπευση του δικαιοδοτικού έργου χάρη στον θεσμό της πιλοτικής δίκης.

Πώς θα αποτραπούν οι σημερινές καθυστερήσεις, που εύλογα πλήττουν το κύρος της δικαιοσύνης, αλλά και τα πρακτικά προβλήματα που προκαλεί η απρόβλεπτη επιβάρυνση του κρατικού προϋπολογισμού από την αναδρομική ισχύ που μπορεί να έχει η κρίση της αντισυνταγματικότητας πολλά χρόνια μετά τη θέση του νόμου σε ισχύ; Δεν είναι βέβαιο ότι η θεσμοθέτηση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτελεί τη βέλτιστη λύση, εκτός αν κάθε συνταγματική διαφορά παραπέμπεται άμεσα σε αυτό από το αρμόδιο δικαστήριο, όταν κρίνει ότι υπάρχουν ισχυρά επιχειρήματα υπέρ της αντισυνταγματικότητας διατάξεων τυπικού νόμου.

Ένα δεύτερο δίλημμα αποτελεί το εύρος του ελέγχου συνταγματικότητας που θα ανατεθεί στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Θα περιλαμβάνει και ζητήματα τυπικής αντισυνταγματικότητας, όταν στο Σύνταγμα προβλέπεται ότι η παράβαση επιμέρους διατάξεων επισύρει την ακυρότητα, όπως η ψήφιση διατάξεων άσχετων με το κύριο αντικείμενο

των νόμων; Θα επιλύει και διαφορές που χαρακτηρίζονται ως «κυβερνητικές πράξεις» και δεν ελέγχονται σήμερα από το Συμβούλιο της Επικρατείας; Είναι επιθυμητή η προσθήκη ενός νέου θεσμικού παίκτη στο συνταγματικό οικοδόμημα, που με τις κρίσεις του αυτές θα συμμετέχει ευθέως στο πολιτικό γίγνεσθαι; Επίσης, είναι σκόπιμη η αποδυνάμωση των ανωτάτων δικαστηρίων στη νέα αρχιτεκτονική του δικαστικού συστήματος που θα προέκυπτε, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο έχει επωμισθεί το μεγαλύτερο βάρος του ελέγχου συνταγματικότητας¹⁴⁷;

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

Σφοδροί πολέμιοι της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου έχουν προτείνει, αντ' αυτού, τη δημιουργία ενός Ανωτάτου Δικαστηρίου, στο οποίο θα συγκεντρώνονταν πρακτικά οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Αρείου Πάγου, καταργώντας τα υφιστάμενα ανώτατα δικαστήρια. Επίσης, προτείνουν τη μεταφορά στο Ανώτατο Δικαστήριο των κυριότερων αρμοδιοτήτων του υφιστάμενου Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και τον προληπτικό έλεγχο της ουσιαστικής και τυπικής συνταγματικότητας των νόμων¹⁴⁸. Σε αυτό το «υπερ-δικαστήριο», κατά την προηγούμενη πρόταση, τα 2/3 των μελών θα

ήταν ισόβιοι δικαστές και το 1/3 νομικοί «εγνωσμένης πείρας», τους οποίους θα επέλεγε το ίδιο σύμφωνα με την κοινή νομοθεσία. Δηλαδή, σύμφωνα με την πρόταση αυτή, ο νομοθέτης θα μπορούσε να μεταβάλλει χωρίς συνταγματικούς περιορισμούς τον τρόπο ορισμού των δικαστών του πανίσχυρου Ανώτατου Δικαστηρίου!

Τα επιχειρήματα υπέρ της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου είναι ισχυρά και υποστηρίζονται μάλλον από το μεγαλύτερο μέρος της συνταγματικής θεωρίας. Κατ' αρχάς, μεγάλο μέρος των ρυθμίσεων του Συντάγματος είναι σήμερα δικαστικά ανέλεγκτες. Πρόκειται για διατάξεις που περιλαμβάνονται ιδίως στο οργανωτικό του μέρος και παραβιάζονται απροκάλυπτα και κατά σύστημα, με επίπτωση την ανενέργειά τους, την προσβολή ατομικών δικαιωμάτων χωρίς δυνατότητα πρόσβασης στη δικαιοσύνη και, τελικά, την αποδυνάμωση της κανονιστικής δύναμης του Συντάγματος¹⁴⁹. Επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα απέτρεπε την αναπαραγωγή και τη διαιώνιση δικαστικών διαφορών που οφείλονται στη μη συμμόρφωση της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας στις δικαστικές αποφάσεις που κρίνουν νόμους ως αντισυνταγματικούς. Με τις αποφάσεις του Συνταγματικού Δικαστηρίου οι αντισυνταγματικές διατάξεις θα εξαφανίζονταν και θα αίρονταν αμέσως οι συνέπειες από την εφαρμογή τους¹⁵⁰.

Έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι υπό το πρίσμα της επίδρασης του ενωσιακού δικαίου στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτελεί μια «σοβαρώς αμφισβητούμενη επιλογή»¹⁵¹. Επίσης έχει υποστηριχθεί ότι ως προς την

προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) έχει καλύψει τη σχετική δικαιοδοτική λειτουργία, καθιστώντας το Συνταγματικό Δικαστήριο περιττό. Οι απόψεις αυτές υποτιμούν, αν μη τι άλλο, ότι η προσφυγή στο ΕΔΔΑ συνεπάγεται τεράστιες καθυστερήσεις στην τελική έκβαση των διαφορών και ότι οι συνέπειες των αποφάσεων του δεν καλύπτουν το αίτημα για ασφάλεια δικαίου και για προστασία των δικαιωμάτων ισοδύναμα με τις αποφάσεις ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου. Επίσης, ούτε η επίδραση του ενωσιακού δικαίου ούτε η δυνατότητα προσφυγής στο ΕΔΔΑ απαντούν στο πρόβλημα των δικαστικά ανέλεγκτων συνταγματικών διατάξεων.

Η αποτίμηση της περιόδου της οικονομικής κρίσης, με την αδιάλειπτη αμφισβήτηση της «κανονικότητας», επιβεβαιώνει ότι, παρά τη συγκέντρωση του ελέγχου συνταγματικότητας στις Ολομέλειες των τριών ανωτάτων δικαστηρίων, σοβαρά ζητήματα συνέχισαν να ανακυκλώνονται, θέτοντας «υπό καθεστώς ομηρείας» κοινωνικές ομάδες που προσέβλεπαν στην οριστική επίλυσή τους. Διαπιστώθηκε επίσης ότι ο διάλογος του εθνικού δικαστή με το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου θα ήταν γονιμότερος αν ίσχυε ένα συγκεντρωτικό σύστημα, χάρη στο οποίο η εθνική συνταγματική νομολογία θα ήταν συνεκτικότερη. Τέλος, η ασταθής σύνθεση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου και η ατελής δικαιοδοσία του δεν συμβάλλουν στην επίλυση κρίσιμων συνταγματικών διαφορών¹⁵².

Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις κρίνεται σκόπιμη η δημιουργία ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου, του οποίου τα έντεκα μέλη θα επιλέγονται από τους δικαστές των τριών ανωτάτων δικαστηρίων με μυστική ψηφοφορία για μία μη ανανεώσιμη εξαετή θητεία. Το Συνταγματικό Δικαστήριο θα κρίνει τη συμβατότητα των τυπικών νόμων με το Σύνταγμα, το υπερεθνικό και το διεθνές δίκαιο μετά από παραπεμπτική απόφαση οποιουδήποτε δικαστηρίου. Στο Συνταγματικό Δικαστήριο θα περιέλθουν επίσης οι αρμοδιότητες του ειδικού δικαστηρίου για μισθολογικές διαφορές (Μισθοδικείο), το οποίο αποδείχθηκε ένας αποτυχημένος θεσμός και θα πρέπει να καταργηθεί ανεξαρτήτως αν ιδρυθεί Συνταγματικό Δικαστήριο¹⁵³. Επίσης, το Συνταγματικό Δικαστήριο θα μπορεί να κρίνει προληπτικά τη συνταγματικότητα διατάξεων νομοσχεδίων μετά από αίτημα του 1/5 των βουλευτών. Εξαιρετικά σημαντικός είναι ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος, επί παραδείγματι, της νομοθεσίας που ρυθμίζει το εκλογικό σύστημα. Η νέα αρχιτεκτονική του δικαστικού συστήματος θα επιτρέψει στα τρία ανώτατα δικαστήρια να λειτουργήσουν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα, απαλλαγμένα από το βάρος της τελικής κρίσης για ζητήματα συνταγματικότητας των νόμων.

Συνταγματικός λαϊκισμός

Ο όρος συνταγματικός λαϊκισμός χρησιμοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία κυρίως για να περιγράψει και να

αναλύσει τους τρόπους με τους οποίους Κυβερνήσεις λαϊκιστών προβαίνουν σε συνταγματικές και ευρύτερα σε θεσμικές αλλαγές που αλλοιώνουν θεμελιώδη χαρακτηριστικά της πλουραλιστικής δημοκρατίας και του κράτους δικαίου¹⁵⁴. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί ο τρόπος που αναθεώρησε το Σύνταγμα η Κυβέρνηση Όρμπαν στην Ουγγαρία, συρρικνώνοντας τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας της δικαστικής εξουσίας. Όμως, δεν είναι αυτή η κυριότερη όψη του συνταγματικού λαϊκισμού που εκδιπλώνεται μπροστά στα μάτια μας, αλλά μία ειδικότερη έκφανσή του που αποκαλώ «αναθεωρητικό λαϊκισμό».

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

Η δημοκρατία είναι υποχρεωμένη να επιδεικνύει διαρκώς την ετοιμότητά της να υπερασπιστεί τις αρχές και τους θεσμούς της. Η δημοκρατία δεν είναι ένα αδιαπραγμάτευτο, κερτημένο πολίτευμα. Η προστασία της απαιτεί γνώση, συμμετοχή και μηχανισμούς άμυνας απέναντι στους εχθρούς της. Εχθροί της δεν είναι μόνο όσοι την επιβουλεύονται απροκάλυπτα ή εκτρέπονται σε εγκληματικές ενέργειες, αλλά και όσοι υπόσχονται στους πολίτες εύκολες, μαγικές λύσεις για σύνθετα προβλήματα. Οι λαϊκιστές, ακόμη και όταν

δεν προκρίνουν αυταρχικές πολιτικές, αποτελούν έναν συγκεκριμένο εκθρό των δημοκρατικών θεσμών. Ο αναθεωρητικός λαϊκισμός θέτει σε κίνδυνο την κανονιστική ισχύ αλλά και τη νομιμοποιητική λειτουργία του Συντάγματος. Στον διάλογο για τη συνταγματική αναθεώρηση πρέπει να έχουμε επίγνωση ότι ο συνταγματικός και ο αναθεωρητικός λαϊκισμός παραμένουν μία σοβαρή απειλή.

Ο συνταγματικός λαϊκισμός δίνει έμφαση στην αρχή της πλειοψηφίας υποτιμώντας τα θεσμικά αντίβαρα προς αυτήν. Την άλλη όψη του αποτελεί ο συνταγματικός ελιτισμός, που ταυτίζει την πολιτική με το ιδιοτελές συμφέρον και θεωρεί ότι η άσκηση της λαϊκής κυριαρχίας θέτει σε κίνδυνο τον συνταγματισμό¹⁵⁵. Έτσι όμως υποτιμά εκείνη τη διάσταση του λαϊκισμού που συναρτάται με την κινητοποίηση αποκλεισμένων τμημάτων της κοινωνίας για τον μετασχηματισμό της ως μια δύναμη χειραφέτησης¹⁵⁶. Ο συνταγματικός νομοθέτης οφείλει να απορρίψει τόσο την «αντιφιλελεύθερη όψη» του λαϊκισμού, όσο και την «αντιδημοκρατική όψη» του ελιτισμού, επιδιώκοντας την εξισορρόπηση και τη συναρμογή της πλειοψηφικής αρχής με τις εγγυήσεις του κράτους δικαίου και τα αντιπλειοψηφικά αντίβαρα.

Σχεδιασμός του Συντάγματος

Ο σχεδιαστής του Συντάγματος δεν είναι πολιτικός φιλόσοφος. Δεν καλείται να αποφασίσει ποιο είναι το

καλύτερο πολίτευμα¹⁵⁷. Υπάρχουν ορισμένες πρωταρχικές αποφάσεις για τη συγκρότηση και οργάνωση της πολιτείας επί των οποίων ο ρόλος του αναθεωρητικού νομοθέτη είναι περιορισμένος και, πάντως, ο λόγος του δεν θα μπορούσε παρά να έχει περιορισμένη βαρύτητα, όπως είναι κατεξοχήν οι θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματος. Αυτές συνιστούν το περίγραμμα μέσα στο οποίο κινείται ο σχεδιαστής, στο οποίο διεξάγεται η συνταγματοπαραγωγική διαδικασία και από το οποίο αντλεί επιχειρήματα για να θεμελιώσει τις επιμέρους επιλογές του.

Το πρώτο και σημαντικότερο βήμα κατά τον συνταγματικό σχεδιασμό, ίσως όμως και το πιο παραμελημένο στα σύγχρονα Συντάγματα, είναι η εκ των προτέρων αξιολόγηση τόσο των σκοπών και των μέσων κάθε συνταγματικής διάταξης αυτοτελώς, όσο και της συσχέτισης των επιμέρους διατάξεων μεταξύ τους, προκειμένου να επιτευχθεί η ορθολογικότητα και η συνοχή των συνταγματικών θεσμών. Για να πετύχει τον ορθολογικό σχεδιασμό ο συνταγματικός νομοθέτης πρέπει κατ' αρχάς να γνωρίζει σε βάθος τους μηχανισμούς και τα εργαλεία του συνταγματικού δικαίου, αυτό που αποκαλείται «συνταγματική μηχανική»¹⁵⁸. Χωρίς την κατανόηση της συνταγματικής μηχανικής και των πολιτειολογικών και θεσμικών μεταβλητών της σε ένα δεδομένο πολιτικό, κομματικό και δικαιοσύνη, ο συνταγματικός σχεδιασμός δεν θα επιφέρει τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.

Συνταγματική μηχανική είναι η ορθολογική θεσμική διασύνδεση επιμέρους σκοπών που θέτει ο συνταγμα-

τικός νομοθέτης για την εξυπηρέτηση της λειτουργίας του πολιτεύματος, με συγκεκριμένα μέσα και νομικά εργαλεία, τα οποία κατευθύνουν τους φορείς εξουσίας προς ηθελημένες θεσμικές συμπεριφορές. Τόσο η επιλογή των σκοπών όσο και η διασύνδεσή τους με τα κατά περίπτωση πρόσφορα μέσα προϋποθέτουν την αξιολόγηση μιας σειράς συνταγματικών και εξωσυνταγματικών μεταβλητών, ώστε να θεμελιωθεί πώς η αλληλεπίδρασή τους θα οδηγήσει στο επιδιωκόμενο αποτέλεσμα¹⁵⁹. Η συνταγματική μηχανική άπτεται του Συντάγματος των εξουσιών, ενώ έχει περιορισμένη θέση στο σύστημα αρχών και αξιών που εγκαθιδρύει το Σύνταγμα των δικαιωμάτων.

Ο σχεδιαστής του Συντάγματος μπορεί με τις κατάλληλες θεσμικές προτροπές ή με αποτρεπτικούς μηχανισμούς να οργανώσει ένα σύστημα κινήτρων και αντικινήτρων, ανταμοιβών και κυρώσεων¹⁶⁰, που θα κατευθύνει τη συμπεριφορά τους προς αποφάσεις που εξυπηρετούν συγκεκριμένους συνταγματικούς σκοπούς. Η επιδίωξη ισχύος, το πολιτικό ή και το στενά κομματικό συμφέρον των φορέων εξουσίας και των πολιτικών υποκειμένων αποτελούν θεμιτές επιλογές στο πλαίσιο της ανοιχτής, διαρκούς αντιμαχίας που διέπει τις σύγχρονες πλουραλιστικές δημοκρατίες. Ο περιορισμός τους με την επίκληση μη δεσμευτικών κανόνων συνταγματικής ορθότητας, πολιτικής δεοντολογίας ή ευπρέπειας είναι ατελέσφορος και ξένος προς τη λογική του Συντάγματος, ως μηχανισμού που οργανώνει την πολιτική σύγκρουση και ρυθμίζει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Έτσι ο

οχεδιασμός της συνταγματικής μηχανικής επικεντρώνεται στη διασύνδεση των πρόσφορων κινήτρων με τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

Σχέσεις Κράτους-Εκκλησίας

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

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

στενός σύνδεσμος Κράτους και ορθόδοξης Εκκλησίας έχει ήδη χαλαρώσει και, δεύτερον, ο κοινός νομοθέτης δεν εμποδίζεται από το Σύνταγμα να μεταβάλει τις σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας με γνώμονα τις κοινωνικές εξελίξεις¹⁶¹.

Η εκ διαμέτρου αντίθετη άποψη υποστηρίζει ότι το άρθρο 3 του Συντάγματος πρέπει να καταργηθεί εξ ολοκλήρου, ιδίως επειδή η αναφορά του στην ορθόδοξη πίστη ως «επικρατούσα θρησκεία στην Ελλάδα» συνεχίζει να ερμηνεύεται από το Συμβούλιο της Επικρατείας όχι ως μια απλή οντολογική διαπίστωση, ότι δηλαδή η πλειονότητα των Ελλήνων είναι ορθόδοξοι Χριστιανοί, αλλά ως θεμέλιο για την απόρριψη της θρησκευτικής ουδετερότητας του κράτους¹⁶². Η πιο πρόσφατη σχετική απόφαση του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου θεμελίωσε στην αναφορά της «επικρατούσας θρησκείας» τον υποχρεωτικό ομολογιακό χαρακτήρα του μαθήματος των θρησκευτικών υπέρ της ορθόδοξης πίστης των μαθητών, μνημονεύοντας επίσης το προοίμιο του Συντάγματος¹⁶³.

Την τρίτη άποψη διατυπώνει με υποδειγματικό τρόπο ο Ιωάννης Σαρμάς στη μονογραφία του «Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας. Πώς μπορεί να αναθεωρηθεί συναινετικά το άρθρο 3 του Συντάγματος», η οποία δημοσιεύθηκε αφού είχε ολοκληρωθεί η αναθεώρηση του 2019 αποσκοπώντας να συμβάλει στον τρόπο σκέψης του μελλοντικού αναθεωρητικού νομοθέτη. Η άποψη αυτή επιχειρεί, κατ' αρχάς, να αναδείξει τη γενεαλογία των διατάξεων του άρθρου 3 και τα κρίσιμα πεδία που ρυθμίζει, αποσαφηνίζοντας ορισμένες συγχύσεις και

παρεξηγήσεις ως προς τον ρόλο του Κράτους και της Εκκλησίας: «Στην πραγματικότητα, αυτό περί του οποίου πρόκειται εδώ δεν είναι ζήτημα χωρισμού, αλλά διακριτών ρόλων»¹⁶⁴.

Ζητούμενο και προϋπόθεση για να επιτύχει μια συνταγματική αναθεώρηση είναι να επιτευχθεί επάλληλη συναίνεση σε συγκεκριμένα θεμελιώδη ζητήματα οργάνωσης και κοινωνικής συμβίωσης και όχι ένας απλός συμβιβασμός¹⁶⁵. Με αυτή την αφετηρία ο Ι. Σαρμάς επιχειρεί με οξυδέρκεια να συνθέσει τις δύο προηγούμενες αντιτιθέμενες απόψεις, προκειμένου να επιτευχθεί μια αμοιβαία αποδεκτή τροποποίηση του άρθρου 3 Συντ. Έτσι, διατηρεί μεν την αναφορά στην επικρατούσα θρησκεία, προσθέτει όμως μια κρίσιμη ερμηνευτική δήλωση κατά την οποία οι υποχρεώσεις θρησκευτικής ουδετερότητας του Κράτους δεν τίγονται από την αναφορά αυτή¹⁶⁶. Επίσης, διατηρεί τη διάταξη που ρυθμίζει τη σχέση της ορθόδοξης Εκκλησίας της Ελλάδας με το Πατριαρχείο, προσθέτοντας δύο πολύτιμες λέξεις («του συνόλου») προκειμένου να επιλυθούν μακροχρόνιες ερμηνευτικές διαφωνίες ως προς τη σχέση τους, ενώ καταργεί ως περιττές τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου αυτού¹⁶⁷. Η επιχειρηματολογία αυτής της τρίτης άποψης, που διατυπώθηκε με πληρότητα και σαφήνεια από τον Ι. Σαρμά, είναι πειστική και καθοδηγεί τον αναθεωρητικό νομοθέτη προς την επίλυση ενός ζητήματος που παγιώς διατάρασσε το συναινετικό κλίμα το οποίο χρειάζεται για να ευοδωθεί ένα αναθεωρητικό εγχείρημα.

Τεχνητή νοημοσύνη

Ο αναθεωρητικός νομοθέτης οφείλει να προσαρμόζει το συνταγματικό κείμενο στις κοινωνικές, τεχνολογικές, ακόμη και στις κλιματικές εξελίξεις. Ωστόσο οφείλει προηγουμένως να αξιολογεί αν και πώς οι συνταγματικές επιταγές είναι ικανές να οριοθετήσουν με τρόπο λυσιτελή ένα συγκεκριμένο ρυθμιστικό πεδίο και τότε η παρέμβασή του κινδυνεύει να καταστεί κενό γράμμα, απομειώνοντας έτσι την κανονιστικότητα και την αξιοπιστία του Συντάγματος, είτε επειδή αυτό το ρυθμιστικό πεδίο έχει εκφύγει πλέον από το πλαίσιο του εθνικού κράτους, άρα και του εθνικού συνταγματισμού¹⁶⁸, είτε επειδή οι εφαρμογές ορισμένων από τις τεχνολογικές αυτές εξελίξεις αποδεικνύεται ότι είναι ανεπίδεκτες ρύθμισης. Ανήκει όμως σε αυτή την τελευταία κατηγορία η τεχνητή νοημοσύνη; Μήπως καλύπτεται ήδη από ισχύουσες συνταγματικές διατάξεις; Μια παρεμφερής συζήτηση απασχόλησε τον επιστημονικό και τον πολιτικό διάλογο κατά την αναθεώρηση του 2001 με αφορμή τα λεγόμενα «νέα δικαιώματα».

Το Σύνταγμα δεν είναι προϊόν της τυπικής λογικής αλλά της ιστορίας¹⁶⁹ και η ερμηνεία του δεν αποτελεί μια αξιολογικά ουδέτερη, εργαστηριακής υφής διαδικασία, που οδηγεί μέσω αδιαμφισβήτητων μεθοδολογικών εργαλείων σε κοινώς αποδεκτά συμπεράσματα. Για τον λόγο αυτό θεωρείται επιβεβλημένη η συνταγματοποίηση ειδικότερων διατάξεων, που καλύπτουν νέα ρυθμιστικά πεδία της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης. Η κατοχύρωση νέων δικαιωμάτων δεν εμφανίζεται να αποσκοπεί

πρωτίστως στη διεύρυνση της κανονιστικής εμβέλειας του Συντάγματος, αλλά λειτουργεί στο πεδίο της ενίσχυσης της αποτελεσματικότητάς του, μέσω της παροχής επιπλέον εγγυήσεων ασφάλειας δικαίου στην οργάνωση των σχέσεων του πολίτη με την εξουσία¹⁷⁰.

Η θέσπιση νέων δικαιωμάτων συμβάλλει κυρίως στον εμπλουτισμό των νομοθετικών και νομολογιακών κατασκευών σε πεδία ρυθμιστέας ύλης που προέκυψαν από τις νέες διακινδυνεύσεις στην εποχή της βιοτεχνολογίας και της πληροφορικής. Λαμβανομένου υπόψη ότι η νομολογία καταγράφει «καθιερωμένες χρήσεις της τεχνικής γλώσσας ενός συγκεκριμένου νομικού συστήματος κατά την ερμηνεία των διατάξεων ενός επίσης συγκεκριμένου Συντάγματος»¹⁷¹, η ρητή καταγραφή στο συνταγματικό κείμενο νέων δικαιωμάτων αποδεικνύεται καθοριστική για τη ρυθμιστική αποτελεσματικότητα του Συντάγματος. Συνεπώς οι ενστάσεις σχετικά με τον ενδεχόμενο κίνδυνο τα νέα δικαιώματα να περιορίσουν την ερμηνευτική εμβέλεια των παλαιότερων συνταγματικών διατάξεων¹⁷² δεν ευσταθούν, δεδομένου ότι νέα και παλαιότερα δικαιώματα λειτουργούν συμπληρωματικά με γνώμονα όχι τη δημιουργία αυτοτελών πεδίων προστασίας αλλά την emphaticή επισήμανση και ανάδειξη νέων εκφάνσεων των παλαιότερων δικαιωμάτων¹⁷³, χωρίς να περιορίζουν πάντως την ερμηνεία.

Η συνταγματοποίηση των νέων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν διαθέτει μόνο συμβολική-διακηρυκτική αξία, αλλά και πρακτική σημασία, δεδομένου ότι ενδυναμώνει την αμυντική τους ισχύ έναντι νομοθετικών ή νομολογι-

ακών οπισθοδρομήσεων, αποσαφηνίζει και σταθεροποιεί το νόημά τους και εγγυάται την επιτακτικότερη εφαρμογή τους¹⁷⁴. Η συνταγματική κάλυψη νέων διακινδυνεύσεων της ελευθερίας και της συμμετοχής κρίνεται πάντως σκόπιμο, από την πλευρά της συνταγματικής πολιτικής, να επιχειρείται με αυτοσυγκράτηση, με γνώμονα την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου σε πεδία όπου πράγματι διαπιστώνεται η ανάδυση νέων κινδύνων¹⁷⁵.

Οι προηγούμενες σκέψεις ισχύουν εξίσου για τις εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης ή για τη διάδοση των κοινωνικών δικτύων, που επιδρούν ιδίως στη λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών, στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, στην ελευθερία της έκφρασης και στην ιδιωτικότητα¹⁷⁶; Παρότι η τεχνητή νοημοσύνη, δηλαδή η ανάπτυξη συστημάτων πληροφορικής ικανών να εκτελούν καθήκοντα που συνήθως απαιτούν ανθρώπινη νοημοσύνη, όπως η οπτική αντίληψη, η αναγνώριση ομιλίας και η λήψη αποφάσεων, μπορεί να προσφέρει τεράστια οφέλη σε τομείς όπως η υγειονομική προστασία, οι μεταφορές, η εκπαίδευση, η δημόσια διοίκηση, η χωροταξία και η δικαιοσύνη, ωστόσο ταυτόχρονα προκαλεί νέους κινδύνους για τη δημοκρατία και τα θεμελιώδη δικαιώματα. Άρα αν οι εφαρμογές της δεν οριοθετηθούν θεσμικά ενδέχεται «να σημάνουν το πραγματικό τέλος του Συντάγματος και του δικαίου που γνωρίζουμε σήμερα»¹⁷⁷.

Είναι εφικτό να τιθασευθεί νομικά η τεράστια ισχύς που προσφέρει η τεχνητή νοημοσύνη τόσο στο κράτος όσο και σε ιδιωτικά μονοπώλια ή ολιγοπώλια που ρυθμίζουν την πρόσβαση και τη χρήση σε ψηφιακά τεχνολογικά μέσα;

Πώς μπορεί να αποτραπεί η χειραγώγηση του πολίτη ως αποδέκτη πληροφοριών, άρα και η ελεύθερη έκφραση της βούλησής του, όταν χρησιμοποιούνται από κυβερνήσεις ή ιδιωτικά κέντρα επικοινωνιακής ισχύος τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης σε συνάρτηση με τα εργαλεία της τεχνητής νοημοσύνης; Ποια είναι τα όρια του ψηφιακού συνταγματισμού, δηλαδή των θεωριών που επιχειρούν να προσαρμόσουν τον παραδοσιακό συνταγματισμό στην ψηφιακή εποχή¹⁷⁸; Πώς μπορούν οι συνταγματικές αρχές και δεσμεύσεις που θεσπίστηκαν πρωτίστως για τον περιορισμό της κρατικής εξουσίας να εφαρμοστούν για την αξιολόγηση της διακυβέρνησης των ψηφιακών μέσων¹⁷⁹;

Στα εθνικά Συντάγματα υπάρχουν ήδη ρυθμίσεις που αποσκοπούν να διασφαλίσουν ότι οι εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης θα οριοθετηθούν, ώστε «ο αλγόριθμος να είναι ηθικός, να είναι δίκαιος, να είναι διαφανής, ναδικάζει και να διοικεί»¹⁸⁰. Το Γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο έδειξε τον δρόμο το 2023, κρίνοντας αντισυνταγματική τη νομοθεσία δύο γερμανικών ομόσπονδων κρατιδίων που προέβλεπε τη δυνατότητα της αστυνομίας να προβαίνει σε αυτοματοποιημένη αλγοριθμική ανάλυση δεδομένων ως μέσο για την πρόληψη της εγκληματικής δραστηριότητας, επιτρέποντάς της να επεξεργάζεται τεράστιο όγκο πληροφοριών και να δημιουργεί έτσι ένα πλήρες προφίλ ατόμων και ομάδων. Η νομοθεσία αυτή κρίθηκε αντισυνταγματική επειδή παραβιάζει τόσο το δικαίωμα στην προστασία των προσωπικών δεδομένων όσο και τον πληροφοριακό αυτοκαθορισμό του προσώπου¹⁸¹.

Παρότι μετά την προσθήκη των νέων δικαιωμάτων

στην αναθεώρηση του 2001 το συνταγματικό οπλοστάσιο ενισχύθηκε σημαντικά ενόψει της μετάβασης σε μια κοινωνία που φαίνεται να εξελίσσεται σε «κοινωνία της τεχνητής νοημοσύνης»¹⁸², ωστόσο οι εκρηκτικές εξελίξεις στον τομέα αυτό καθιστούν χρήσιμο τον περαιτέρω εμπλουτισμό και την αναδιατύπωση των επίμαχων συνταγματικών διατάξεων που αφορούν τον αυτοκαθορισμό του προσώπου και τη συμμετοχή στην κοινωνία της πληροφορίας. Έχοντας επίγνωση ότι πρόκειται για ρυθμιστικά πεδία που υπερβαίνουν τις δυνατότητες του εθνικού συνταγματικού νομοθέτη, κρίνεται σκόπιμο να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα η προστασία από τις εφαρμογές της τεχνητής νοημοσύνης, ώστε να συγκεκριμενοποιηθεί η υποδοχή της σχετικής νομοθετικής πρωτοβουλίας και να ενισχυθεί ο ρόλος του δικαστή στο πλαίσιο του ψηφιακού συνταγματισμού.

Τροποποίηση της διαδικασίας αναθεώρησης

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

δημοψηφίσματος ή μεσολάβηση εκλογών, με αυξημένες πλειοψηφίες σε μία ή περισσότερες ψηφοφορίες.

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

Η διασφάλιση της αυστηρότητας του Συντάγματος, άρα και της δικαιοκρατικής αρχής, προϋποθέτει αυξημένες πλειοψηφίες¹⁸³. Από τη σκοπιά των θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος ουσιώδες στοιχείο της αναθεωρητικής διαδικασίας αποτελεί η αρμοδιότητα της Βουλής για την πρόταση και την τελική διατύπωση των αναθεωρητέων διατάξεων. Μια αντίθετη άποψη θα προσέκρουε στην αντιπροσωπευτική αρχή και στο κοινοβουλευτικό σύστημα, χωρίς μάλιστα να διευρύνει τη συναινετική θέσπιση του Συντάγματος, η οποία συνιστά σημαντικό παράγοντα για την ενίσχυση της νομιμοποίησης της αναθεωρητικής λειτουργίας και κατ' επέκταση του ίδιου του Συντάγματος¹⁸⁴.

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

Υπηρεσιακές εκλογικές κυβερνήσεις

Ως προς τις υπηρεσιακές εκλογικές Κυβερνήσεις έχει υποστηριχθεί ότι δεν είναι αναγκαίες, αλλά προκαλούν δυσλειτουργία στη διακυβέρνηση κατά το διάστημα της θητείας τους. Όμως η εναλλακτική λύση θα ήταν να διατηρηθεί επί μακρόν μια Κυβέρνηση που πλέον δεν διαθέτει την εμπιστοσύνη της Βουλής, ενδεχομένως μάλιστα έχει αποδοκιμαστεί από το εκλογικό σώμα. Ορθότερο είναι, συνεπώς, να διατηρηθεί ο θεσμός της υπηρεσιακής Κυβέρνησης, υιοθετώντας ωστόσο την πρόταση να μην διορίζεται πρωθυπουργός ένας από τους προέδρους των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας αλλά ο Πρόεδρος του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, ώστε να αποφεύγεται οποιαδήποτε υπόνοια σε σχέση με τους λόγους προτίμησης του Προέδρου που θα επιλεγεί¹⁸⁵.

Χρονικός περιορισμός της αναθεώρησης

Ερμηνευτικά ζητήματα τίθενται ως προς τον χρονικό περιορισμό που θέτει το άρθρο 110 παρ. 6 Συντ., κατά το οποίο «δεν επιτρέπεται αναθεώρηση του Συντάγματος πριν περάσει πενταετία από την περάτωση της προηγούμενης». Ορθότερη είναι η άποψη ότι δεν απαιτείται να παρέλθουν πέντε χρόνια για να ξεκινήσει μια νέα αναθεωρητική διαδικασία, αλλά για την ολοκλήρωσή της, δηλαδή για την επιψήφιση των αναθεωρητέων διατάξεων από την αναθεωρητική Βουλή. Υπό την αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή ο χρόνος που θα απαιτούνταν να

μεσολαβήσει για την ολοκλήρωση μιας αναθεωρητικής πρωτοβουλίας θα ήταν εξαιρετικά μακρύς, προκαλώντας καθυστερήσεις στην αναγκαία προσαρμογή του Συντάγματος σε κρίσιμες θεσμικές και κοινωνικές εξελίξεις.

Χρυσός δημοσιονομικός κανόνας

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

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

στα Συντάγματά τους και άλλα ευρωπαϊκά κράτη, όπως η Ελβετία, η Ιταλία, η Ισπανία και η Πολωνία. Ωστόσο ενόψει της απόφασης για αύξηση των αμυντικών δαπανών στην ΕΕ, σε αρκετές χώρες οι ρυθμίσεις για τον χρυσό δημοσιονομικό κανόνα αναθεωρούνται εκ νέου.

Η συνταγματοποίηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας συνεπάγεται περιορισμούς της δημοσιονομικής πολιτικής οι οποίοι δεν θα επέτρεπαν στην Κυβέρνηση και τη νομοθετική εξουσία να αντιμετωπίσουν εκείνους τους οικονομικούς κύκλους που επιτάσσουν την αύξηση των κρατικών δαπανών προκειμένου να ενισχυθεί η ζήτηση, να επιτευχθεί ώθηση στην ανάπτυξη και παράλληλα να διασφαλιστεί η κοινωνική συνοχή. Η δέσμευση για «τυφλή» τήρηση των δημοσιονομικών δεικτών ανεξάρτητα από τις διακυμάνσεις της οικονομίας, στερώντας από την Κυβέρνηση εργαλεία αντιμετώπισης απρόβλεπτων εξελίξεων, δεν συνιστά μόνο επιβολή και παγίωση μιας συγκεκριμένης αντίληψης για την οικονομική πολιτική, αλλά παρουσιάζει επίσης ζητήματα συμβατότητας με τη δημοκρατική αρχή, αφού περιορίζει υπέρμετρα τις επιλογές του νομοθέτη και της νομιμοποιημένης Κυβέρνησης¹⁸⁶.

Τίθεται εξάλλου ζήτημα ως προς την αρχή της ισότητας, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι πιο αδύναμες οικονομίες της Ευρωζώνης υποχρεώνονται σε υπερβάλλουσες θυσίες λόγω της γενικευμένης, ισοπεδωτικής εφαρμογής του δημοσιονομικού κανόνα παρότι δεν υπάρχει ακόμη κοινή δημοσιονομική πολιτική των κρατών μελών της¹⁸⁷. Εκτός από αυτό, ο χρυσός δημοσιονομικός κανόνας θα αποτελούσε έναν επιπλέον περιορισμό των θεμελιωδών δι-

καιωμάτων, ιδίως των κοινωνικών δικαιωμάτων, θέτοντας πρακτικά εκποδών τον δικαστικό έλεγχο συνταγματικότητας των μειώσεων παροχών και συρρικνώνοντας το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής του κοινωνικού κράτους στο πλαίσιο μάλιστα ενός ήδη οριακού δικαστικού ελέγχου¹⁸⁸.

Υπάρχει ασφαλώς και ο αντίλογος, που υποστηρίζει ότι η συνταγματική κατοχύρωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι αναγκαία για να αποτραπούν οι πελατειακού τύπου παροχές ιδίως τα έτη πριν από τη διεξαγωγή γενικών εκλογών, να μην επαναληφθούν πρακτικές ασύνετου κρατικού δανεισμού και να μην μετατρέπονται τα κοινωνικά δικαιώματα είτε σε δικαιολογητικό λόγο για αλόγιστες παροχές από τον νομοθέτη είτε σε νομικό θεμέλιο για δικαστικές αποφάσεις που αγνοούν τις οικονομικές επιπτώσεις του διατακτικού τους¹⁸⁹. Η απάντηση στα επιχειρήματα αυτά είναι ότι ήδη προβλέπεται στο ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο και έχει ενσωματωθεί στις εθνικές έννομες τάξεις ένα πλέγμα κανόνων και μηχανισμών ελέγχου που συνθέτουν τη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση¹⁹⁰, χωρίς να απαιτείται σε αυτούς τους περιορισμούς της εθνικής δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής να προστεθεί και ένας συνταγματικός δημοσιονομικός κανόνας.

Οι αλλοιώσεις που έχει υποστεί η εθνική συνταγματική τάξη από τον εναγκαλισμό της με την ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση είναι σημαντικές. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ έχει επικυρωθεί με νόμο από το 2012 και συνεπώς απολαμβάνει υπερνομοθετικής ισχύος σύμφωνα

με το άρθρο 28 του Συντάγματος. Από αυτή την άποψη, η συνταγματική κατοχύρωση του χρυσού δημοσιονομικού κανόνα φαίνεται εκ πρώτης όψεως περιττή. Ωστόσο, με τη ρητή κατοχύρωσή του στο Σύνταγμα θα επέφερε απρόβλεπτες άτυπες μεταβολές στο περιεχόμενο πολλών συνταγματικών διατάξεων, καθώς και στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων¹⁹¹.

Ψήφος αλλοδαπών

Σκόπιμο είναι να προβλεφθεί ρητά στο Σύνταγμα η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να προβλέψει τους όρους με τους οποίους θα μπορούν να μετέχουν στις εκλογές για την ανάδειξη των αρχών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αλλοδαποί μόνιμοι κάτοικοι. Η συνταγματική αυτή ρύθμιση, που ορθότερο νομοτεχνικά είναι να ενσωματωθεί στο άρθρο 102 του Συντάγματος, θεωρείται αναγκαία μετά την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁹² που έκρινε αντίθετες προς το Σύνταγμα τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις.

ΥΠΟΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- ¹ Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα;, 2018, σ. 111 επ.
- ² Γ. Τσεμπελής, Παίκτες αρνησικυρίας, 2008, σ. 32 επ.
- ³ Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, 2002· Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός και τα θεμελιώδη δικαιώματα μετά την αναθεώρηση του 2001, 2002.
- ⁴ Α. Καϊδατζής, Γιατί δεν πρέπει να ξεκινήσει αναθεώρηση του Συντάγματος, nomarchia.gr 6.12.2024.
- ⁵ Ξ. Κοντιάδης, Κομματικό σύστημα και συνταγματική πολιτική, ΤοΣ 2007, σ. 303 επ.
- ⁶ Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, 2015, σ. 33 επ.
- ⁷ Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2022, σ. 150 επ.
- ⁸ Γ. Τασόπουλος, Ο ηγεμονικός πρωθυπουργισμός και τα όριά του, Syntagmawatch.gr 25.10.2024.
- ⁹ Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2023, σ. 460 επ.
- ¹⁰ Β. Τζέμος, Προτάσεις για μεταρρύθμιση του θεσμού του Συνηγούρου του Πολίτη, ΕφημΔΔ 2014, σ. 121 επ. (129).
- ¹¹ Ε. Κυριακάκης, Το ορισμένο της θητείας των μελών ανεξάρτητων αρχών και το πεπερασμένο της αυτοδίκαιης παράτασής της, ΕφημΔΔ 2013, σ. 516 επ.
- ¹² Ευ. Βενιζέλος, Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του

Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, ΔτΑ 2003, σ. 361 επ. (367).

¹³ Ξ. Κοντιάδης, Δώδεκα Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 463 επ.

¹⁴ Γ. Τασόπουλος, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και η αναθεώρηση του Συντάγματος, 2007, σ. 15 επ.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Γ. Τασόπουλος, Η απόφαση ΑΠ 8/2023 και η πάγια ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 29 παρ. 1 Σ. απέναντι στον νεοναζισμό, e-ΠΟΛΙΤΕΙΑ 2023, σ. 411 επ.

¹⁷ Σ. Βλαχόπουλος, Πολιτικά κόμματα και εκλογές. Απαγορεύσεις και δημοκρατία, Syntagmawatch.gr 14.9.2023· Γ. Τασόπουλος, Αποκλεισμός κόμματος, Syntagmawatch.gr 3.2.2023.

¹⁸ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2025, σ. 411 επ.

¹⁹ Βλ. Α. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, 1989, σ. 135.

²⁰ Γ. Τασόπουλος, Ο ηγεμονικός πρωθυπουργισμός και τα όριά του, ό.π.

²¹ Κ. Μπακογιάννης, Η επιλογή και οι πολιτικές καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, 2018, σ. 80 επ.

²² Ι. Βαρβιτσιώτης, Συνταγματικοί προβληματισμοί, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, 2006, σ. 965 επ.

²³ Κ. Χρυσόγονος, Σχεδιάγραμμα εκδημοκρατισμού, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς, Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη στην εποχή της κρίσης, 2012, σ. 79 επ.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ι. Βαρβιτσιώτης, Η Ελλάδα μπροστά στο 2000, 1998, σ. 293· Πρόταση Αναθεώρησης της Νέας Δημοκρατίας, 2.6.2026.

²⁶ D. Strauss, The Irrelevance of Constitutional Amendments, Harv. L. Rev. 2001, σ. 1457 επ.· Αντίθετοι οι B.P. Denning/J.R.

Vile, The Relevance of Constitutional Amendments: A Response to David Strauss, *Tulane Law Review* 2002, σ. 247 επ.

²⁷ D. Strauss, The Irrelevance of Constitutional Amendments, ό.π., σ. 1459 επ.

²⁸ Ibidem, σ. 1486 επ., 1496 επ.

²⁹ B. Ackerman, *We the People*, Vol 2: Transformations, 2000. Επίσης J. Balkin, *Το ζωντανό Σύνταγμα*, 2018.

³⁰ B.P. Denning/J.R. Vile, The Relevance of Constitutional Amendments, ό.π., σ. 256 επ.· A. Vermeule, Constitutional Amendments and the Constitutional Common Law, *Chicago Public Law and Legal Theory Working Paper* No. 73.

³¹ Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή*, 2012, σ. 10 επ.

³² Ibidem, σ. 178 επ.

³³ Ευ. Βενιζέλος, *Το αναθεωρητικό κεκτημένο*, ό.π., σ. 311.

³⁴ Ν. Παπασπύρου, Νομοθετική διαδικασία και αναθεώρηση του Συντάγματος: ούτε κωλυσιεργία, ούτε διεκπεραίωση, *Syntagma-watch.gr* 6.11.2024.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ξ. Κοντιάδης, *Ελλειμματική δημοκρατία*, 2009, σ. 19 επ.

³⁷ Α. Μακρυδημήτρης, Σημεία για τη συνταγματική αναθεώρηση, *Τ.Τ. για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, 2015, σ. 182.

³⁸ Ibidem. Επίσης, Μ. Παπαϊωάννου, *Δυο σώματα, Βουλή και Γερουσία*, *Ελευθεροτυπία* 13.2.2013.

³⁹ Α. Μακρυδημήτρης, Προϋποθέσεις για τη βελτίωση της διαδικασίας του νομοθετείν, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος (επιμ.), *Το Μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου*, 2011, σ. 171.

⁴⁰ Θ. Διαμαντόπουλος, *Θεσμοί*, 2016, σ. 74 επ.

⁴¹ Ibidem.

⁴² G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, 2007, σ. 280 επ.

⁴³ Γ. Τσεμπελής, *Παίκτες αρνησικυρίας*, ό.π., σ. 79 επ.

- ⁴⁴ G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, ό.π., σ. 282.
- ⁴⁵ U. Beck, Η Επινόηση του Πολιτικού, 1996, σ. 246 επ.
- ⁴⁶ S. Tierney, Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican Deliberation, 2014, σ. 226 επ.
- ⁴⁷ X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), Participatory Constitutional Change, 2017.
- ⁴⁸ Επ. Σπηλιωτόπουλος, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος, Τ.Τ. Φ. Βεγλερή, 1988, σ. 336.
- ⁴⁹ ΑΕΔ 31/1994, 47/2000, 16/2010.
- ⁵⁰ Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, 2016, σ. 122.
- ⁵¹ Α. Σβώλος, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, 1933, σ. 112· Α. Μάνεσης, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, στο: του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 176· Ευ. Βενιζέλος, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, 1984, σ. 251.
- ⁵² ΔτΑ 2009.555.
- ⁵³ ΠΕ ΣτΕ ΟΛ. 621/2002· ΔτΑ 2004, σ. 271 επ.
- ⁵⁴ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 199 επ.
- ⁵⁵ Ευ. Βενιζέλος, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2021, σ. 373.
- ⁵⁶ Π. Παραράς, Το Σύνταγμα 1975 – Corpus III, Άρθρα 81-92, 1999, σ. 175 επ.
- ⁵⁷ Ι. Καμτσίδου, Το κοινοβουλευτικό σύστημα, 2011, σ. 173 επ.
- ⁵⁸ Πρακτικά Ολομέλειας Στ' Αναθεωρητικής Βουλής, 1986, σ. 431.
- ⁵⁹ Ibidem, σ. 430.
- ⁶⁰ Α. Παντελής, Οι συνταγματικές ρυθμίσεις του 1986, 1994, σ. 44.
- ⁶¹ Χ. Ανθόπουλος (επιμ.), Κυβερνήσεις συνασπισμού και προγραμματικές συμφωνίες, 2023, σ. 22 επ.
- ⁶² Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σ. 343 επ.
- ⁶³ Κ. Χρυσόγονος, Εκλογικό σύστημα και Σύνταγμα, 1996, σ. 23.

- ⁶⁴ Ευ. Βενιζέλος, Το νέο εκλογικό σύστημα και η λειτουργία του πολιτεύματος, στον τόμο: Εκλογικό σύστημα και πολιτεύμα, 1990, σ. 47 επ.
- ⁶⁵ Α. Μάνεσης, Συνταγματική θεωρία και πράξη, 1980, σ. 593 επ.
- ⁶⁶ Ξ. Κοντιάδης, Άρθρο 32, στο: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/ Γ. Τασόπουλος (επιμ.), Σύνταγμα. Ερμηνεία Κατ' άρθρο, 2024, σ. 625 επ.
- ⁶⁷ Ξ. Κοντιάδης/Α. Φωτιάδου, Πόση σημασία έχει η έκταση του Συντάγματος;, ΕφημΔΔ 4/2014, σ. 419 επ.
- ⁶⁸ Βλ. Κ. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 1999, σ. 11 επ.
- ⁶⁹ Ibidem.
- ⁷⁰ Ξ. Κοντιάδης, Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα, ό.π., σ. 203 επ.
- ⁷¹ Ibidem, σ. 179 επ.
- ⁷² Γ. Γεραπετρίτης, Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, 2013, σ. 31 επ.
- ⁷³ Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, ό.π., σ. 155 επ.
- ⁷⁴ Γ. Σωτηρέλης/Θ. Ξηρός, Η τέταρτη αναθεώρηση του Συντάγματος του 1975 (2014-2019), 2020, σ. 27.
- ⁷⁵ Β. Χρήστου, Εξεταστικές επιτροπές: η αναθεώρηση που έμεινε μετέωρη, nomarchia.gr 18.4.2024.
- ⁷⁶ Ξ. Κοντιάδης, Η περιπετειώδης ιστορία των επαναστατικών Συνταγμάτων του 1821, 2021.
- ⁷⁷ Π. Σούρλας, Δημοκρατία και αυτονομία, 2017, σ. 13 επ.
- ⁷⁸ G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, ό.π., σ. 301.
- ⁷⁹ Γ. Παπαδημητρίου, Συνταγματική πολιτική στο χώρο της δικαιοσύνης, στον τόμο: Εταιρεία Δικαστικών Μελετών, Συμβολές II, 1998, σ. 13 επ.
- ⁸⁰ Β. Σκουρή, Ζητήματα έννομης προστασίας στην αναθεώρηση του Συντάγματος, 2000, σ. 77.

- ⁸¹ Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', (e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr) 2022, σ. 568.
- ⁸² ΣτΕ 2/2010, ΘΠΔΔ 3/2010, σ. 283.
- ⁸³ Σ. Μαθίας, Ακηδεμόνευτη δικαιοσύνη, Ελλάδα 1998, σ. 743.
- ⁸⁴ Ν. 3841/2010.
- ⁸⁵ Γ. Τασόπουλος, Το νέο σύστημα επιλογής της ηγεσίας της δικαιοσύνης: Θεσμική βελτίωση με απροσδόκητη συνέπεια νέων ρηγμάτων, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδη/Φ. Σπυρόπουλου (επιμ.), Το μέλλον του ελληνικού Κοινοβουλίου, ό.π., σ. 313 επ. (327).
- ⁸⁶ Χ. Ράμμος, Η ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης του τρόπου επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων, nomarchia.gr 8.11.2024.
- ⁸⁷ Ομάδας Επιστημόνων, Προτάσεις για ένα δημοκρατικό Σύνταγμα, 1975, σ. 53 επ.
- ⁸⁸ Βλ. Μ. Σταθόπουλος, Οι σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας και η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, ό.π., σ. 575 επ.
- ⁸⁹ Αχ. Αιμιλιανίδης, Προοίμιο, στο Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος, Σύνταγμα – Ερμηνεία κατ' άρθρο, ό.π., σ. 2 επ.
- ⁹⁰ Αγόρευση Δ. Τσάτσου, Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος, Ε' Αναθ. Βουλή, 1975, σ. 103.
- ⁹¹ Βλ. σχετική πρόβλεψη στην πρόταση αναθεώρησης του ΣΥΡΙΖΑ τον Νοέμβριο του 2018.
- ⁹² Όπως μεταξύ πολλών άλλων και οι ΣτΕ 1958/2000, 678/2005, 547/2008, 2491/2018, 1072/2021.
- ⁹³ Για μια συνοπτική ανάλυση της εξέλιξης του συνταγματισμού στην Ελλάδα βλ. Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 27 επ.
- ⁹⁴ Π. Κόκκαλης/Ξ. Κοντιάδης, Ο κόσμος καίγεται, 2024, σ. 42 επ.
- ⁹⁵ Κ. Γώγος, Το οικολογικό κράτος, στο: Θ. Αντωνίου (επιμ.), Γενικές

αρχές δημοσίου δικαίου, 2014, σ. 245· Π. Παυλόπουλος, Από την κλιματική αλλαγή στην κλιματική κρίση, ΔτΑ 2024, σ. 585 επ.

⁹⁶ ΟΛ. ΣτΕ 3478/2000.

⁹⁷ Κ. Χρυσόγονος, Ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, 2023, σ. 827.

⁹⁸ Ν. Σημαντήρας, Το συνταγματικό δίκαιο ενώπιον των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής, στον τόμο: ΤΤ για τον Π. Παυλόπουλο, 2024, σ. 717 επ.

⁹⁹ Α. Ηλιάδου, Η κλιματική κρίση ενώπιον του ΕΔΔΑ, ΤΤ για τον Π. Παυλόπουλο, ό.π., σ. 383 επ· Γ. Καραβοκύρης, Οι συνταγματικοί σκοποί, 2024, σ. 320 επ.

¹⁰⁰ Την κατοχύρωση σχετικής διάταξης εισηγήθηκε η Δημοκρατική Συμπαράταξη το 2018 στην πρότασή της για τη συνταγματική αναθεώρηση.

¹⁰¹ Π. Πικραμένος, Η κλιματική δίκη: Μια καθοριστική εξέλιξη για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, στον τόμο: Το βιώσιμο κράτος, Τ.Τ. για την Κ. Σακελλαροπούλου, 2022, σ. 407.

¹⁰² Σ. Βλαχόπουλος, Το «εγωιστικό γονίδιο» του δικαίου, 2023, σ. 40.

¹⁰³ Α. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, ό.π., σ. 127.

¹⁰⁴ Συμβούλιο της Ευρώπης (Επιτροπή Βενετίας), Η σχέση μεταξύ κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας και αντιπολίτευσης σε μια δημοκρατία, Ίδρυμα της Βουλής, 2022, σ. 30.

¹⁰⁵ Ibidem, σ. 43.

¹⁰⁶ Ibidem, σ. 65 επ.

¹⁰⁷ Γ. Μακροπούλου, Η κοινοβουλευτική μειοψηφία, 2024, σ. 609.

¹⁰⁸ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 346 επ.

¹⁰⁹ Ξ. Κοντιάδης, Μαθήματα Κοινωνικής Διοίκησης και Δικαίου Κοινωνικής Ασφάλειας, 2023, σ. 55.

¹¹⁰ Σχετικά με την αναθεώρηση του άρθρου 22 παρ. 5, ανοικτή παραμένει επίσης η διάσταση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς το κατά πόσον καλύπτονται υπό τον όρο «εργαζόμενοι» και οι δημόσιοι υπάλληλοι.

Το πρόβλημα θα μπορούσε να επιλυθεί με μία ερμηνευτική δήλωση υπό το άρθρο 22, που θα προέβλεπε ρητά ότι και οι δημόσιοι υπάλληλοι υπάγονται στο προστατευτικό πεδίο της διάταξης.

¹¹¹ Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπερίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, ό.π.

¹¹² Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 402 επ.

¹¹³ ΑΕΔ 4/2008.

¹¹⁴ Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, ό.π., σ. 359 επ.

¹¹⁵ Α. Λοβέρδος, Κυβέρνηση. Συλλογική λειτουργία και πολιτική ευθύνη, 1991, σ. 155 επ.

¹¹⁶ Αρ. Μάνεσης, Η συνταγματική αναθεώρηση του 1986, ό.π., σ. 17 επ.

¹¹⁷ Η. Νικολακόπουλος/Γ. Παπαδημητρίου, Η μετατροπή της εκλογικής πλειοψηφίας σε κοινοβουλευτική μειοψηφία, 1985, σ. 13 επ.

¹¹⁸ Δ. Χαραλάμπης, Πελατειακές σχέσεις και λαϊκισμός, 1996, σ. 284.

¹¹⁹ Σ. Βλαχόπουλος, Η ποινική ευθύνη των υπουργών, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σ. 113 επ.

¹²⁰ G. Sartori, Συγκριτική συνταγματική μηχανική, ό.π., σ. 161.

¹²¹ M. Schmidt, Θεωρίες της δημοκρατίας, 2004, σ. 353.

¹²² Γ. Σωτηρέλης, Η μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2002, σ. 53 επ.

¹²³ Ν. Χλέπας, Η τοπική αυτοδιοίκηση μετά την αναθεώρηση, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης, Το νέο Σύνταγμα, 2001, σ. 427 επ.

¹²⁴ Γ. Κασσιμάτης, Μορφές ερμηνείας ιεραρχικής εναρμόνισης του δικαίου, ΤοΣ 1/2006, σ. 5 επ. (25).

¹²⁵ Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, πρωτογενούς και πα-

ράγωγου, υπερισχύουν ακόμη και των διατάξεων συνταγματικής περιωπής.

¹²⁶ Ξ. Κοντιάδης, Πεδία έντασης του Συντάγματος με το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα. Δικαιοπολιτική προσέγγιση ενόψει της εν εξελίξει συνταγματικής αναθεώρησης, ΤοΣ 2006, σ. 1071 επ.

¹²⁷ Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Β', ό.π., σ. 198· Κ. Χρυσόγονος, Συνταγματικό Δίκαιο, 2022, σ. 531.

¹²⁸ Χ. Ανθόπουλος, Άρθρο 54, στο: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, ό.π., σ. 1011· Θ. Ξηρός, Άρθρο 54, στο: Σ. Βλαχόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Γ. Τασόπουλος (επιμ.), Σύνταγμα. Ερμηνεία κατ' άρθρο, ηλεκτρ. έκδ., Syntagmawatch.gr 2023, σ. 53 επ.

¹²⁹ Θ. Διαμαντόπουλος, Προεδρικό σύστημα στην Ελλάδα, 2011, σ. 21 επ.

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Τ. Βιδάλης, Ο Πολίτης Πρόεδρος, 2015, σ. 37 επ.

¹³² Ibidem, σ. 59.

¹³³ Κατά τη διατύπωση του Ευ. Βενιζέλου, Συνέντευξη στην Κυριακάτικη Ελευθεροτυπία 14.6.2009. Α. Θεοδωράκης, Το επόμενο βήμα της πολιτικής, 2011, σ. 103 επ.

¹³⁴ T. Poguntke/P. Webb (Eds.), The Presidentialization of Politics, 2005.

¹³⁵ Για τις εννέα βασικές κατηγορίες κριτηρίων και τους δείκτες εφαρμογής τους στην πράξη βλ. A. Lijphart, Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries, 1984· του ιδίου, Democratic Political Systems. Types, Cases, Courses and Consequences, Journal of Theoretical Politics 1/1989, σ. 33 επ.

¹³⁶ A. Lijphart, Democracies, ό.π., σ. 49 επ.

¹³⁷ Ξ. Κοντιάδης, Το μετέωρο βήμα από τον συναινετικό στον συγκρουσιακό κοινοβουλευτισμό, ό.π., σ. 150 επ.

¹³⁸ Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α', (e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr) 2022, σ. 257.

- ¹³⁹ Ξ. Κοντιάδης, Ελλειμματική δημοκρατία, ό.π., σ. 19 επ.
- ¹⁴⁰ Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, ό.π., σ. 31 επ.
- ¹⁴¹ Αιμ. Μεταξόπουλος, Πολιτική και Ηθική, Επίκεντρα 70/1992, σ. 23 επ.
- ¹⁴² Δ. Τσάτσος, Ελληνική Πολιτεία, 1998, σ. 227 επ.
- ¹⁴³ Αιμ. Μεταξόπουλος, Πολιτική και Ηθική, ό.π., σ. 29 επ.
- ¹⁴⁴ Ibidem, σ. 30.
- ¹⁴⁵ Ευ. Βενιζέλος, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, ό.π., σ. 362 επ.
- ¹⁴⁶ Πρόταση της Νέας Δημοκρατίας για την αναθεώρηση του Συντάγματος, 26.6.2006.
- ¹⁴⁷ Μ. Πικραμένος, Σκέψεις για τη συνταγματική αναθεώρηση και για το ζήτημα της ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου, ΤοΣ 1/2016, σ. 79 επ.
- ¹⁴⁸ Ν. Αλιβιζάτος/Π. Βουρλούμης/Γ. Γεραπετρίτης/Γ. Κτιστάκης/Σ. Μάνος/Φ. Σπυρόπουλος, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, ό.π., σ. 175 επ.
- ¹⁴⁹ Σ. Βλαχόπουλος, Γιατί είναι απαραίτητη η ίδρυση ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου στην Ελλάδα, ΤοΣ 1/2016, σ. 83 επ., που αναφέρεται σε «νεκρές ζώνες» του Συντάγματος.
- ¹⁵⁰ Ibidem, σ. 89.
- ¹⁵¹ Κ. Γιαννακόπουλος, Η πρόταση ίδρυσης Συνταγματικού Δικαστηρίου υπό το πρίσμα της εξέλιξης των σχέσεων μεταξύ εθνικού και ενωσιακού δικαίου, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σ. 163 επ.
- ¹⁵² Ευ. Βενιζέλος, Δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και ερμηνεία του Συντάγματος, 2022, σ. 272 επ.
- ¹⁵³ Εκτός από την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, την κατάργηση του Μισθοδικείου και την αλλαγή της διαδικασίας επιλογής της ηγεσίας των ανωτάτων δικαστηρίων, στο πεδίο της δικαστικής εξουσίας πρέπει επίσης, μεταξύ άλλων, να αναθεωρηθούν οι ρυθμίσεις που αφορούν το όριο ηλικίας για την υποχρεωτική αφυπη-

ρέτηση των δικαστών, ώστε να αυξηθεί στο 70ό έτος (άρθ. 88) και τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου οι οποίες απαιτείται να ενισχυθούν (άρθ. 98).

¹⁵⁴ P. Blokker, *Populism and constitutional change*, στον τόμο: X. Contiades/A. Fotiadou (Eds.), *Routledge Handbook of Comparative Constitutional Change*, 2020, σ. 294 επ.

¹⁵⁵ Γ. Καραβοκύρης, *Οι συνταγματικές απορίες του λαϊκισμού*, στον T.T. A. Μανιτάκη, 2019, σ. 301 επ.

¹⁵⁶ E. Laclau, *On Populist Reason*, 2005, σ. 21 επ.· A. Kaidatzis, *Populist constitutionalism*, στον τόμο: Y. Stavrakakis/G. Katsambekis (Eds.), *Research Handbook on Populism*, 2024, σ. 226 επ.

¹⁵⁷ Π. Σούρλας, *Δημοκρατία και αυτονομία*, ό.π., σ. 17 επ.

¹⁵⁸ G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, ό.π., σ. 293 επ. και, αναλυτικότερα, Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σ. 49 επ.

¹⁵⁹ Ξ. Κοντιάδης, *Το ανορθολογικό μας Σύνταγμα*, ό.π., σ. 49.

¹⁶⁰ G. Sartori, *Συγκριτική συνταγματική μηχανική*, ό.π., σ. 303.

¹⁶¹ Ενδεικτικά Φ. Σπυρόπουλος, *Σχέσεις Κράτους και Εκκλησίας*, στον τόμο: X. Ακριβοπούλου/N. Παπαχρήστος (επιμ.), *Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος*, ό.π., σ. 195 επ.

¹⁶² Γ. Σωτηρέλης, *Κοσμικό κράτος, θρησκευτική ελευθερία και εκπαίδευση στην προκρούστεια κλίνη της «επικρατούσας θρησκείας»*, (e-book ελεύθερης πρόσβασης στο epoliteia.gr) 2023, σ. 415 επ.

¹⁶³ ΣτΕ ΟΛ. 660/2018, με οριακή πάντως πλειοψηφία μιας ψήφου.

¹⁶⁴ Ι. Σαρμάς, *Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας*, 2019, σ. 25.

¹⁶⁵ Ξ. Κοντιάδης, *Πώς γράφεται το Σύνταγμα*, ό.π., σ. 33 επ.

¹⁶⁶ Ι. Σαρμάς, *Σχέσεις πολιτείας και Εκκλησίας*, ό.π., σ. 122.

¹⁶⁷ *Ibidem*, σ. 108-116.

¹⁶⁸ Ενδεικτικό παράδειγμα οι ανενεργές διατάξεις του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος, που επίσης πρέπει να αναθεωρηθούν.

¹⁶⁹ Ευ. Βενιζέλος, *Παρέμβαση*, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Το νέο Σύνταγμα*, 2001, σ. 183.

- ¹⁷⁰ Τ. Βιδάλης, Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα: ένας απολογισμός, στον τόμο: Δ. Τσάτσος/Ευ. Βενιζέλος/Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), Το νέο Σύνταγμα, ό.π., σ. 76 επ.
- ¹⁷¹ Τ. Βιδάλης, Η αναθεώρηση του Συντάγματος ως αίτημα της ασφάλειας του δικαίου: η κατοχύρωση «νέων» δικαιωμάτων, στον τόμο: Γ. Σωτηρέλης/Α. Παπακωνσταντίνου (επιμ.), Η δυναμική της δημοκρατίας στη δεκαετία του '90, 1999, σ. 403 επ. (420).
- ¹⁷² Κ. Χρυσόγονος, Μια βεβαιωτική αναθεώρηση, 2000, σ. 20 επ.
- ¹⁷³ Τ. Βιδάλης, Νέα δικαιώματα στο Σύνταγμα, ό.π., σ. 76.
- ¹⁷⁴ Ξ. Κοντιάδης, Ο νέος συνταγματισμός, ό.π., σ. 181 επ.
- ¹⁷⁵ Γ. Σωτηρέλης, Σύνταγμα και δημοκρατία στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, 2022, σ. 276 επ.
- ¹⁷⁶ Τ. Βιδάλης, Η επίδραση της τεχνολογίας στη δημοκρατία, ΔτΑ 2024, σ. 159 επ.
- ¹⁷⁷ Σ. Βλαχόπουλος, Το «εγωιστικό γονίδιο» του δικαίου, ό.π., σ. 89.
- ¹⁷⁸ E. Celeste, Digital constitutionalism, International Review of Law, Computers and Technology 2019, σ. 79 επ.
- ¹⁷⁹ Φ. Παναγοπούλου-Κουτνατζή, Τεχνητή νοημοσύνη: Ο δρόμος προς έναν ψηφιακό συνταγματισμό, 2023, σ. 342· Δ. Κουκιάδης, Η εξέλιξη της έννοιας του συνταγματισμού στην ψηφιακή μετάβαση, ΕφημΔΔ 2024, σ. 75 επ.
- ¹⁸⁰ Α. Μήτρου (επιμ.), Μπορεί ο αλγόριθμος... να είναι ηθικός, να είναι δίκαιος, να είναι διαφανής, να δικάζει και να διοικεί;, 2023.
- ¹⁸¹ Σ. Βλαχόπουλος, «Δικαιοκρατικές πολυτέλειες»: Παρακολουθήσεις και αλγόριθμοι, Το Βήμα 1.3.2023.
- ¹⁸² Α. Μήτρου, Χρειαζόμαστε ένα ψηφιακό Σύνταγμα;, Το Βήμα 25.10.2024.
- ¹⁸³ Για μια συγκριτική θεώρηση της αναθεωρητικής λειτουργίας βλ. X. Contiades (Ed.), Engineering Constitutional Change, 2013.
- ¹⁸⁴ Ξ. Κοντιάδης, Πώς γράφεται το Σύνταγμα, ό.π., σ. 117 επ.
- ¹⁸⁵ Βλ. σχετική πρόβλεψη της Νέας Δημοκρατίας στην πρόταση αναθεώρησης τον Νοέμβριο του 2018.

¹⁸⁶ Β. Τζέμος, Δημοκρατικό κράτος δικαίου, δυσχερή οικονομικά δεδομένα και συνταγματική ρήτρα χρεογράφων, constitutionalism.gr. Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, στον τόμο: Χ. Ακριβοπούλου/Ν. Παπαχρήστος, Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ό.π., σ. 123 επ.

¹⁸⁷ Π. Παυλόπουλος, Τα ανυπέρβλητα προβλήματα συνταγματικής κατοχύρωσης του δημοσιονομικού κανόνα, στον τόμο: Ξ. Κοντιάδης/Φ. Σπυρόπουλος/Κ. Τσουκαλάς (επιμ.), Δημοκρατία, Σύνταγμα, Ευρώπη, ό.π., σ. 71 επ.

¹⁸⁸ Π. Ματζούφας, Ο «χρυσός» δημοσιονομικός κανόνας στο Σύνταγμα, ό.π., σ. 137 επ.

¹⁸⁹ Π. Καζάκος, Αναθεώρηση του Συντάγματος και οικονομία, 2007, σ. 97 επ.

¹⁹⁰ Α. Βλαχογιάννης, Το Σύνταγμα στη νέα ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση, 2018, σ. 23 επ.

¹⁹¹ Ibidem, σ. 127 επ., 133 επ.

¹⁹² ΣτΕ ΟΛ. 460/2013.