

Η προβλεψιμότητα της συνταγματικής αναθεώρησης

Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Αναπληρωτή Καθηγητή Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Μετά την αναγνώριση από την Ελλάδα, στις 20 Νοεμβρίου 1985, του δικαιώματος ατομικής προσφυγής, η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ) επικαθόρισε σταδιακά, και στη Χώρα μας, την ερμηνεία όλων των εθνικών κανόνων δικαίου, ακόμη και των συνταγματικών.

Στο πλαίσιο της παραπάνω νομολογίας, γίνεται δεκτό ότι το Κράτος Δικαίου επιβάλλει, εκτός των άλλων, οι κανόνες δικαίου να είναι σαφείς, προσβάσιμοι και προβλέψιμοι. Η προβλεψιμότητα αφορά τόσο τη θέσπισή τους, υπό την έννοια ότι πρέπει να μην αιφνιδιάζουν τους αποδέκτες τους, αλλά να σέβονται την τυχόν διαμορφωθείσα στην πράξη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όσο και την εφαρμογή τους, υπό την έννοια ότι πρέπει να έχουν προβλέψιμες συνέπειες και να μην καταλείπουν υπέρμετρη ευχέρεια στις εθνικές αρχές.

Οι απαιτήσεις αυτές μπορεί, υπό προϋποθέσεις, να διέπουν ακόμη και τη συνταγματική αναθεώρηση και, μάλιστα, όχι μόνον τους κανόνες που θεσπίζονται με αυτήν, αλλά και τους κανόνες που τη ρυθμίζουν, όπως συμβαίνει με το άρθρο 110 του ελληνικού Συντάγματος του 1975, το οποίο ακολουθεί ένα σύστημα δύο Βουλών.

Συναφώς, με την απόφαση του ΕΔΔΑ, της 15^{ης} Ιουνίου 2006, η Ελλάδα καταδικάστηκε για παραβίαση του άρθρου 3 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, λόγω της θέσπισης απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου μέσω της αναθεώρησης, το 2001, του άρθρου 57 του Συντάγματος. Το ΕΔΔΑ έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στο γεγονός ότι η άμεση -χωρίς μεταβατικές διατάξεις- εφαρμογή της εν λόγω αναθεώρησης αιφνιδίασε τόσο τους ενδιαφερόμενους βουλευτές όσο και τους ψηφοφόρους στις εκλογές που μεσολάβησαν μεταξύ πρώτης και δεύτερης Βουλής, δεδομένου ιδίως ότι «ούτε η έκθεση της κοινοβουλευτικής επιτροπής της 30 Μαρτίου 1998 ούτε, πολύ λιγότερο, εκείνη της 23 Οκτωβρίου 2000

δεν ανέφεραν την εισαγωγή απόλυτου επαγγελματικού ασυμβίβαστου» (σκέψη 55).

Στην παραπάνω υπόθεση, το ΕΔΔΑ διέψευσε την αντίληψη ότι το περιεχόμενο της αναθεώρησης καθορίζεται, σε κάθε περίπτωση, ελευθέρως από τη δεύτερη Βουλή. Αντιθέτως, κατέδειξε ότι, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, ο σεβασμός στην πράξη της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ενδέχεται να καταστήσει αθέμιτη την απόκλιση από ουσιαστικές κατευθύνσεις της πρώτης Βουλής που προκύπτουν ακόμη και από προπαρασκευαστικές πράξεις της τελευταίας. Δικαίωσε δε κατ'ουσίαν τους βουλευτές που είχαν επισημάνει ενώπιον της δεύτερης Βουλής ότι η παραπάνω απόκλιση συνιστούσε, εν προκειμένω, «πλήρη ανατροπή της λογικής της αναθεώρησης του άρθρου 57» (βλ. Πρακτικά της Βουλής, Ολομέλεια, συνεδρίαση ΡΚΕ', 28.2.2001, απόγευμα).

Στο παράδειγμα συνταγματισμού εντός του οποίου εξελίσσεται η εφαρμογή του Συντάγματος του 1975, η πολυδιάστατη απαίτηση προβλεψιμότητας αποτελεί μία θετική πτυχή του εξευρωπαϊσμού του εθνικού δικαίου. Αυτή η πτυχή δεν απορρυθμίζει το εθνικό δίκαιο, αλλά διευκολύνει τον ερμηνευτικό εξορθολογισμό ορισμένων διατάξεων προς τον σκοπό της ασφάλειας δικαίου. Στο πλαίσιο αυτού του εξορθολογισμού μπορεί να ενταχθεί και η ερμηνεία ότι, κατά την έννοια του άρθρου 110, η δεύτερη Βουλή δεσμεύεται από τις ουσιαστικές κατευθύνσεις που μπορεί να προσδιορίζει η πρώτη Βουλή (βλ., αναλυτικότερα, τα άρθρα μου, «Η δυνατότητα δέσμευσης της Αναθεωρητικής Βουλής από τις ουσιαστικές κατευθύνσεις της προτείνουσας Βουλής», www.constitutionalism.gr, 27.11.2018, και «Η συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι πολιτικό στοίχημα», Η Εφημερίδα των Συντακτών, 2.1.2019). Βεβαίως, ως τέτοια, η αλλαγή παραδείγματος που προώθησε ο εξευρωπαϊσμός του εθνικού δικαίου δεν ήταν εξ αντικειμένου νοητή ούτε υπό το καθεστώς ισχύος των συνταγμάτων που προηγήθηκαν του Συντάγματος του 1975, ούτε καν κατά τη θέσπιση του τελευταίου. Ωστόσο, σήμερα, δεν δικαιολογείται η συνταγματική ερμηνεία να παραγνωρίζει αυτήν την αλλαγή.

Καταρχάς, το δικαιοκρατικό αίτημα η συνταγματική αναθεώρηση να είναι, από ουσιαστική και διαδικαστική άποψη, προβλέψιμη δεν συνάδει με την αντίληψη ότι μία Βουλή, ως υπεύθυνο κρατικό όργανο, μπορεί να πάρει την πρωτοβουλία να προτείνει μια μείζονα θεσμική αλλαγή, όπως είναι η συνταγματική αναθεώρηση,

αποδεχόμενη ότι η επόμενη Βουλή μπορεί όχι μόνον να αρνηθεί την πρότασή της, αλλά και να αποφασίσει τελικώς σε πλήρη αντίθεση προς την κατεύθυνση της πρότασης αυτής. Μια τέτοια αντίληψη μετατρέπει την αναθεώρηση σε πολιτικό στοίχημα που προωθεί ανορθολογικές και ανειλικρινείς πολιτικές συμπεριφορές που ενδέχεται να αιφνιδιάσουν τους πολίτες και τους αντιπροσώπους τους. Αντιθέτως, το αίτημα προβλεψιμότητας της συνταγματικής αναθεώρησης υποστηρίζει την ανάδειξη της λογικής του άρθρου 110, η οποία απαιτεί συναίνεση που θα παραμείνει σταθερή σε δύο διαδοχικές, ισοδύναμες Βουλές, τόσο ως προς την ανάγκη όσο και ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης.

Εξάλλου, η αναγνώριση της δεσμευτικότητας των κατευθύνσεων που μπορεί να προσδιορίσει η πρώτη Βουλή δεν υποτιμά την παρεμβολή εκλογών μεταξύ των δύο Βουλών. Αντισταθμίζει, μάλιστα, το γεγονός ότι, ενόψει και της ελεύθερης εντολής, η συμβολή της βούλησης του εκλογικού σώματος στη διαμόρφωση του τελικού περιεχομένου της αναθεώρησης είναι ασαφής, δυσδιάκριτη και απρόβλεπτη. Υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού δικαίου, οι κανονιστικές απαιτήσεις δεν πρέπει να είναι θεωρητικές ή απατηλές, αλλά συγκεκριμένες και πραγματικές. Κατά τούτο, δεν έχει σημασία μόνον τι ενδέχεται να ήθελε ο συντακτικός νομοθέτης θεσπίζοντας το άρθρο 110, αλλά και τι συμβαίνει στη θεσμική πραγματικότητα. Και, βάσει του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου, η προτεινόμενη αναθεώρηση δεν συνιστά κρίσιμο διακύβευμα των εκλογών που παρεμβάλλονται μεταξύ των δύο Βουλών.

Τέλος, η αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να ελέγχουν την τήρηση του εύρους της εντολής που η πρώτη Βουλή δίνει στη δεύτερη αποτελεί σπουδαία εγγύηση της προβλεψιμότητας της συνταγματικής αναθεώρησης. Η δε υποτίμηση της παραπάνω αρμοδιότητας και των σχετικών κρίσεων στις οποίες έχουν ήδη προβεί το ΑΕΔ (11/2003) και το Συμβούλιο της Επικρατείας (Ολ. 2512/2016) δύσκολα εξηγείται, εάν ληφθεί υπόψη και η ένταση του ελέγχου που μπορεί να ασκηθεί σε μία συνταγματική αναθεώρηση τόσο από το ΕΔΔΑ όσο και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ας μη λησμονείται δε ότι και το τελευταίο, στην υπόθεση «C-213/07, Μηχανική», επικαθόρισε ερμηνευτικώς την αναθεώρηση, το 2001, του άρθρου 14 του ελληνικού Συντάγματος.

Ο εξευρωπαϊσμός της διαδικασίας συνταγματικής αναθεώρησης συντονίζεται με το γεγονός ότι, από τα μέσα της δεκαετίας του 1990,

κερδίζει συνεχώς έδαφος, στη θεωρία και στη νομολογία, ως πλέον πειστική, η άποψη ότι η δεύτερη Βουλή δεσμεύεται από κατευθύνσεις που μπορεί να συνοδεύουν την πρόταση αναθεώρησης που ψηφίζει η πρώτη Βουλή. Η προσπάθεια υπεράσπισης της ελευθερίας της δεύτερης Βουλής, πέραν των διαπιστωμένων επιμέρους μεθοδολογικών της αδυναμιών, απηχεί μια παρωχημένη εκδοχή συνταγματισμού στο πλαίσιο της οποίας τα πολιτικά «παίγνια» φαίνεται να υπερέχουν του Κράτους Δικαίου και τα «δόγματα» να υπερτερούν των δικαστικών αποφάσεων.