

Η συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι πολιτικό στοίχημα

Κωνσταντίνου Θ. Γιαννακόπουλου

Αν. Καθηγητή Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Το άρθρο 110 του Συντάγματος, ρυθμίζοντας τη διαδικασία συνταγματικής αναθεώρησης, απαιτεί συναίνεση που θα παραμείνει σταθερή σε δύο διαδοχικές, ισοδύναμες Βουλές, τόσο ως προς την ανάγκη όσο και ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης. Αυτή η απαίτηση δικαιολογεί τη δέσμευση της δεύτερης Βουλής από τις κατευθύνσεις τις οποίες η πρώτη Βουλή ενδέχεται να προσδιορίσει ως προς την αναθεώρηση των διατάξεων που προτείνει είτε με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών είτε με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων.

Η παρωχημένη αντίληψη σύμφωνα με την οποία το περιεχόμενο της αναθεώρησης καθορίζεται ελεύθερα από τη δεύτερη Βουλή, αναπαράγει μια πρόσληψη της αναθεωρητικής διαδικασίας ως πολιτικού στοιχήματος που προωθεί ανορθολογικές και ανειλικρινείς συμπεριφορές : από τη μία, ζητεί από τους πολιτικούς φορείς να ψηφίσουν στην πρώτη Βουλή μια πρόταση αναθεώρησης, ενώ δεν είναι σίγουροι ότι, στην επόμενη Βουλή, θα έχουν την κοινοβουλευτική δύναμη να συγκαθορίσουν το περιεχόμενο αυτής της αναθεώρησης· από την άλλη, δίνει κίνητρο σε πολιτικούς φορείς που υπολογίζουν ότι θα αποκτήσουν τη σχετική δύναμη, να επιχειρήσουν να υφαρπάξουν τη συναίνεση άλλων πολιτικών φορέων στην πρώτη Βουλή, στοχεύοντας να καθορίσουν μόνοι τους το περιεχόμενο της αναθεώρησης στην επόμενη Βουλή.

Σε πρόσφατα δημοσιευμένη μελέτη μου (www.constitutionalism.gr, 27.11.2018) αναλύθηκαν οι βασικότερες μεθοδολογικές αδυναμίες αυτής της παρωχημένης αντίληψης. Στον διάλογο που ακολούθησε, οι αδυναμίες αυτές όχι μόνον δεν καλύφθηκαν, αλλά μάλλον διευρύνθηκαν.

Καταρχάς, τα ιστορικά επιχειρήματα υπέρ της αντίληψης αυτής δεν είναι πειστικά. Δόγματα που φέρεται να διαμορφώθηκαν, πριν από έναν αιώνα, από τη σιωπή πολιτικών φορέων απέναντι σε ελλειπτικές επιστημονικές αναλύσεις και, μάλιστα, επί διατάξεων παλαιότερων Συνταγμάτων που ουδέποτε έγιναν σεβαστές, δύσκολα μπορούν να αποτελέσουν αξιόπιστη βάση ερμηνείας του

Συντάγματος του 1975, το οποίο εντάσσεται σε διαφορετικό παράδειγμα συνταγματισμού.

Εξάλλου, η προσφυγή στο συγκριτικό δίκαιο υποδηλώνει αδυναμία στήριξης στο εθνικό Σύνταγμα και, πάντως, δεν οδηγεί σε ασφαλή συμπεράσματα. Όπως έχει επισημάνει σε έκθεσή της (81^η σύνοδος ολομέλειας, παρ. 7) και η Επιτροπή της Βενετίας, που είναι το γνωμοδοτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης επί συνταγματικών θεμάτων, οι πολυάριθμες και διαφοροποιημένες διαδικασίες συνταγματικής αναθεώρησης στην Ευρώπη δεν απηχούν κοινούς δεσμευτικούς κανόνες.

Επιπλέον, η επίκληση της μέχρι σήμερα πρακτικής όχι μόνο δεν διαψεύδει, αλλά επιβεβαιώνει τη δυνατότητα της πρώτης Βουλής να προσδιορίζει κατευθύνσεις στην τελική πρότασή της. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης που ολοκληρώθηκε το 2001, η πρώτη Βουλή (Ολομέλεια, συνεδρίαση ΡΕ', 24.6.1998) είχε θέσει σχετικούς λεκτικούς προσδιορισμούς σε ορισμένες από τις προταθείσες διατάξεις (στο άρθρο 32 τον προσδιορισμό «Εκλογή ΠτΔ με 180 ψήφ. – μη διαλ. Βουλής», στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28 τον προσδιορισμό «Συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ενοποίηση»). Στο πλαίσιο δε της αναθεώρησης του άρθρου 57 (ασυμβίβαστα βουλευτών), έγινε από όλους αντιληπτό (Ολομέλεια, συνεδρίαση ΡΚΕ', 28.2.2001, απόγευμα) ότι τυχόν απόκλιση από τις ουσιαστικές κατευθύνσεις της πρότασης αναθεώρησης αντιβαίνει στο πνεύμα του Συντάγματος.

Περαιτέρω, δεν είναι ιδιαίτερα πειστική η προσπάθεια υποτίμησης της απόφασης 11/2003 του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, στην οποία έγινε δεκτή η δυνατότητα προσδιορισμού δεσμευτικών κατευθύνσεων από την πρώτη Βουλή. Το Ανώτατο Δικαστήριο, αν ήθελε πράγματι να αμφισβητήσει τη νομική βασιμότητα αυτής της δυνατότητας, δεν θα περιέγραφε τόσο λεπτομερώς τους όρους υπό τους οποίους η πρώτη Βουλή μπορεί να δεσμεύσει τη δεύτερη ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης. Συναφώς, εξίσου αδύναμη είναι η άρνηση γενικότερα της δυνατότητας δικαστικού ελέγχου της τήρησης των διαδικαστικών ορίων της συνταγματικής αναθεώρησης. Εκτός των αντίθετων θεωρητικών και νομολογιακών δεδομένων, η άρνηση αυτή παραγνωρίζει ότι και η Επιτροπή της Βενετίας, στην παραπάνω έκθεσή της (παρ. 237), υποστηρίζει ζωηρά την ανάγκη ενός τέτοιου τυπικού ελέγχου.

Τέλος, δεν είναι πειστική ούτε η επιμονή στην προβολή ως τάχα κρίσιμης, αναφορικά με την κατεύθυνση της αναθεώρησης, της εντολής του εκλογικού σώματος που παρεμβάλλεται μεταξύ των δύο Βουλών. Η δεύτερη Βουλή δεν έχει ευρύτερη νομιμοποίηση από την πρώτη, η οποία ούτως ή άλλως είναι αυτή που προσδίδει στη δεύτερη την ιδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής. Άλλωστε, και η Επιτροπή της Βενετίας, σε γνώμη της για την αναθεώρηση του βελγικού Συντάγματος (αρ. 679/2012, παρ. 22), έχει τονίσει πως η ιδέα ότι η προτεινόμενη αναθεώρηση συνιστά κρίσιμο διακύβευμα των εκλογών που παρεμβάλλονται μεταξύ των δύο Βουλών αποτελεί κατασκευή που δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα.

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. Οι όψιμες αντιδράσεις μάλλον οφείλονται σε σκοπιμότητες της σημερινής πολιτικής συγκυρίας και στην αδράνεια που εκδηλώνεται στην επιστήμη κάθε φορά που γίνεται αντιληπτή η αλλαγή παραδείγματος.