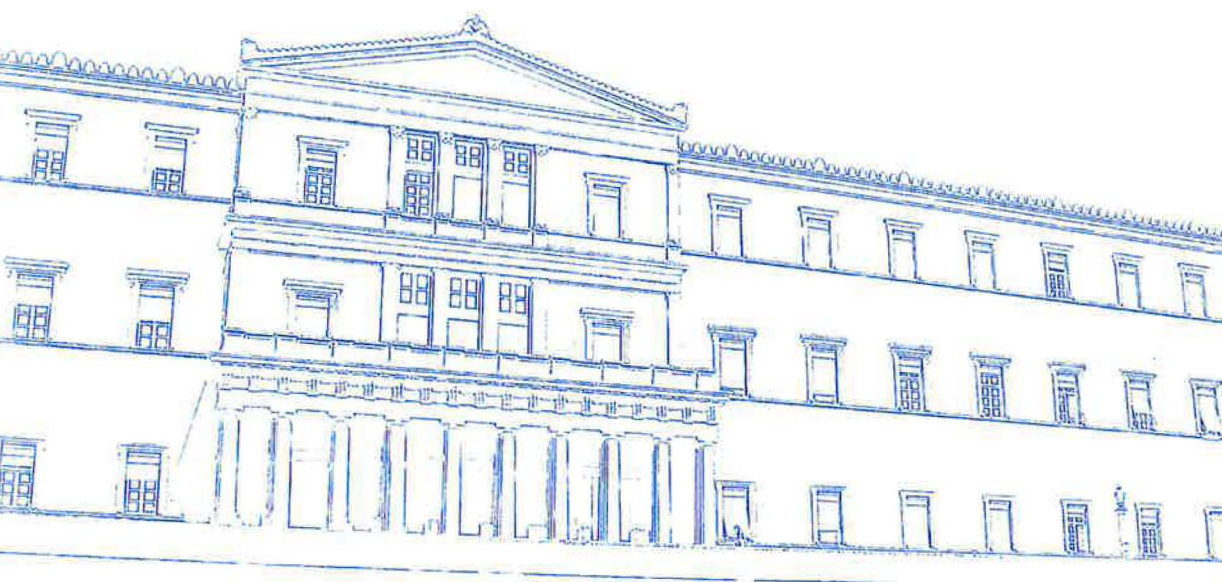


ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ

1/2007

www.tosyntagma.gr



[ΑΝΑΤΥΠΟ]

www.ant-sakkoulas.gr

Άρθρα

Η αναγκαιότητα της αναθεώρησης μεταξύ πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού και αναθεωρητικής συναίνεσης

ANTΩΝΗ ΜΑΝΙΤΑΚΗ
Καθηγητή Συνταγματικού δικαίου ΑΠΘ

Αρχίζω με μία προκαταρκτική διευκρίνιση σχετικά με την έννοια του «πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού». Αποτελεί σταθερό γνώρισμα του κοινοβουλευτικού μας συστήματος από την μεταπολίτευση και μετά, σε σημείο που μπορεί κανείς να πει ότι έχει ριζώσει και πολύ δύσκολα ξεριζώνεται. *Αντιλαμβάνομαι τον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό* ως πολιτική εκδοχή του κοινοβουλευτικού συστήματος, που εξυπηρετεί τον εξορθολογισμό του και συμβάλλει τα μέγιστα στην κοινοβουλευτική σταθερότητα και ομαλότητα, καθώς και στο σχηματισμό ισχυρών κυβερνήσεων. Παράλληλα, όμως, με αυτή την αποστολή του, ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός απεργάζεται και μια πλειοψηφική αντίληψη της δημοκρατίας και αντιμάχεται σφόδρα ή καλύτερα αντιτίθεται και αντιπαράτίθεται στην *πλουραλιστική δημοκρατία*. Δεν είναι, βέβαια, ελληνικό φαινόμενο, εμφανίζεται σε πολλές χώρες και αντιμετωπίζεται ως μια από τις σταθερές και επιθυμητές, μάλιστα, εκδοχές του κοινοβουλευτισμού, μια έκφραση που για ορισμένους αποτελεί αναγκαία μορφή της κοινοβουλευτικής διακυβέρνησης. Σε τι συνίσταται; Συνίσταται στο ότι μια, συνήθως μονοκομματική –όχι όμως αναγκαστικά– συμπαγής, ομοιογενής πολιτικά πλειοψηφία, όταν ιδίως συγκροτείται από περισσότερα κόμματα (όπως συμβαίνει στη Γαλλία ή ενίοτε

και στην Ιταλία), στηρίζει μια κυβέρνηση και υποστηρίζει, καθόλη την διάρκεια της βουλευτικής περιόδου, πολιτικά και νομοθετικά το έργο της. Χαρακτηριστικό γνώρισμά του, η *ύπαρξη μιας σταθερής, συμπαγούς και πειθαρχημένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, που εξασφαλίζει κυβερνητική μακροβιότητα και σταθερότητα*¹.

Οι όροι για να συγκροτηθεί μια τέτοια συμπαγής κοινοβουλευτική πλειοψηφία είναι κοινωνικοπολιτικοί και θεσμικοί. Δεν θα ασχοληθώ με αυτούς. Ένας από τους πολλούς παράγοντας εγκατάστασής του είναι, πάντως, το εκλογικό σύστημα, το οποίο παράγει ή κατασκευάζει, εκλογικά, μονοκομματικές κοινοβουλευτικές πλειοψηφίες. Δεν είναι, όμως, ο μόνος παράγοντας, ούτε ο βασικότερος, όπως λανθασμένα υποστηρίζεται. Πιο ισχυρός είναι το κομματικό σύστημα, η διάρθρωση των κομματικών δυνάμεων. Σημαντικό ρόλο παίζουν ακόμη η πολιτική και κοινοβουλευτική παράδοση και πρακτική.

Δεν πρέπει να ξεχνάμε, εξάλλου, ότι ο δικομματισμός είναι πολύ παλιός στη χώρα μας, αποτελεί μια από τις σταθερές της κοινοβουλευτικής μας ιστορίας και εμφανίστηκε στα τέλη του 19ου αιώνα. Αυτός αποτέλεσε το ιστορικό προηγούμενο, το πολιτικό υπόβαθρο για την ανάπτυξη του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού στην Ελλάδα. Με την εγκατάστασή του, ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός τρέφει –παράγοντας και αναπαράγοντας τον διαρκώς– το δικομματισμό. Στους κοινωνικοπολιτικούς παράγοντες ανήκει, βέβαια, και η κοινωνική και πολιτική πόλωση που χαρακτηρίζει τη συνταγματική και πολιτική μας ιστορία (διχασμοί, εμφύλιοι, δικτατορίες κ.λπ.). Αυτό σημαίνει, απλά, ότι ο *πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός δεν είναι ένα τεχνητό και επιφανειακό δημιούργημα του πολιτικού συστήματος, που μπορεί να εξαφανιστεί από τη μια μέρα στην άλλη. Έχει βαθιές ρίζες και δεν ξεριζώνεται με καταγγελίες και πολιτικά ξόρκια του δικομματισμού.*

Η καταδολίευση της διαδικασίας της αναθεώρησης μέσω της «συναινετικής» εκκίνησής της

Και έρχομαι τώρα στον αποκαλούμενο συναινετικό αναθεωρητισμό, που αποτέλεσε γνώρισμα της προηγούμενης αναθεώρησης. Ξεκίνησε ως συναινετική και η παρούσα αλλά στην πορεία ανατράπηκε ένα τέτοιο ενδεχόμενο.

¹ Βλέπε αντί άλλων, Μ. DUVERGER, *Institutions Politiques et droit constitutionnel*, 1, P.U.F., 1971, σ. 265.

Αποκαλώ συναινετικό αναθεωρητισμό τη μεθοδευμένη επίτευξη ευρύτατης «συναίνεσης» ή αυξημένης κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας στην εκκίνηση της αναθεώρησης και την εξασφάλιση δια αυτής στην Αναθεωρητική Βουλή της τυπικής δυνατότητας να πραγματοποιήσει η ίδια την αναθεώρηση ακόμη και με απλή πλειοψηφία². Μεθοδευμένη διότι με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η καταστρατήγηση του πνεύματος ή της αναθεωρητικής διαδικασίας, αφού αντιστρέφεται ο σκοπός των εναλλακτικών πλειοψηφιών του άρθρου 110 παρ. 2, 3, και 4 Σ., που είναι η εξασφάλιση της ευρύτερης δυνατής κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας βασικά και κυρίως, *πάνω στο περιεχόμενο της αναθεώρησης και όχι στη διαδικασία*. Η διαδικασία είναι το μέσον και όχι ο σκοπός της αναθεώρησης και άρα η συναίνεση κατά τη διαδικασία δεν έχει νόημα, αν δεν αντανακλάται και στο περιεχόμενό της. Είναι, εξάλλου, εύκολο να διαμορφωθεί ευρύτατη πλειοψηφία ως προς την αναγκαιότητα ή τη σκοπιμότητα μιας αναθεώρησης. Οι περισσότεροι θα συμφωνούσαν σε μια πρόταση τροποποίησης μιας συνταγματικής διάταξης, που φαίνεται να δημιουργεί προβλήματα εφαρμογής και στην προσθήκη μιας νέας, που φαίνεται να υπόσχεται πολλά. Το δύσκολο και ουσιώδες δεν είναι, όμως, η κατάργηση ή η τροποποίηση μιας συνταγματικής διάταξης που ισχύει, αλλά η νομοτεχνική διατύπωση μιας νέας συνταγματικής διάταξης, η οποία θα αντικαθιστά την παλαιά ή θα εγκαθιστά μια εντελώς νέα συνταγματική ρύθμιση.

Η καταδολίευση της αναθεωρητικής διαδικασίας επιτυγχάνεται με τον εξής απλό και πρακτικό τρόπο: Η πρώτη Βουλή, που αποφασίζει, όπως είπαμε, για την αναγκαιότητα της αναθεώρησης και δεν καθορίζει το περιεχόμενό της, ορίζει με ξεχωριστή ψηφοφορία για κάθε άρθρο τις αναθεωρητέες διατάξεις (άρθρο 110 παρ. 2 Σ.), ορίζοντας γενικά και την κατεύθυνση της αναθεώρησης. Όταν διαμορφώνεται πλειοψηφία που ξεπερνά τους 180 βουλευτές και άρα ευρεία συναίνεση, η αυξημένη αυτή πλειοψηφία στην πρώτη Βουλή παρέχει τη δυνατότητα ή παρέχει εξουσιοδότηση στην Αναθεωρητική Βουλή να αποφασίσει και με απλή, δηλαδή απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών της. Αυτό σημαίνει ότι η *κυβερνητική πλειοψηφία καθίσταται στην Αναθεωρητική Βουλή «κύρια» της διαδικασίας*, αφού μπορεί, τυπικά, να προχωρήσει στην αναθεώρηση και διατύπωση των σχετικών διατάξεων μόνη της, αρκεί ο αριθμός των βουλευτών της να φθάνει τους 151. Τυπικά μπορεί, άρα, να πραγματοποιήσει την αναθεώρηση και

² Για τα ζητήματα αυτά και ειδικά για την συναίνεση βλ. Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004, σ. 309 επ.

χωρίς τη συναίνεση των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Η τυπική αυτή δυνατότητα της παρέχει μια διαπραγματευτική εξουσία και, πάντως, μια αναθεωρητική δύναμη αποφασιστικού χαρακτήρα, ανεξάρτητα, αν τελικά, η συγκεκριμένη αναθεωρημένη διατύπωση μπορεί να συναντήσει και τη συγκατάθεση ή την ανοχή βουλευτών της αντιπολίτευσης και να συγκεντρώνει ενδεχομένως πλειοψηφία που φτάνει και αυτή ή ξεπερνά τους 180 βουλευτές, όπως έγινε με τις περισσότερες διατάξεις της αναθεώρησης του 2001³.

Οι αναθεωρήσεις του 1986 και του 2001: Μέσο άσκησης κομματικής πολιτικής και προϊόντα «πλειοψηφικής» αναθεωρητικής αντίληψης

Στη συνταγματική πρακτική, η κυβερνητική πλειοψηφία, εξοπλισμένη με αναθεωρητική εξουσία, μετατρέπει την αναθεώρηση σε κομματική υπόθεση, σε μέσο άσκησης πολιτικής μίας ουσιαστικά παράταξης, η οποία και φροντίζει να εκμεταλλεύεται συνήθως προεκλογικά προς το κομματικό της συμφέρον την αναθεωρητική πρωτοβουλία. Την επικαλείται, άλλωστε, αποκλειστικά το κόμμα που την ξεκίνησε, ως κυβερνών, και την προβάλλει ως μέρος του κυβερνητικού και προεκλογικού του προγράμματος, όπως έδειξαν περίτρανα τόσο η αναθεώρηση του 1986 όσο και η αντίστοιχη του 2001.

Οι δύο αυτές αναθεωρητικές πρακτικές αποδεικνύουν πώς μια «συναινετική», τουλάχιστον κατά την εκκίνησή της, αναθεωρητική διαδικασία καταλήγει, τελικά, να είναι πλειοψηφική. Αυτό συμβαίνει ακόμη και όταν οι πλειοψηφίες που επιτεύχθηκαν για ορισμένα άρθρα στην Αναθεωρητική Βουλή υπερβαίνουν σε αριθμό τους βουλευτές της κυβερνητικής πλειοψηφίας, όπως συνέβη σε περισσότερες από μία διατάξεις κατά την αναθεώρηση του 2001, όχι όμως και με την αναθεώρηση του 1986. Στις δύο προηγούμενες αναθεωρήσεις, πάντως, η διατύπωση των αναθεωρημένων διατάξεων καθρέπτιζε την πολιτική φιλοσοφία της κυβερνητικής παράταξης, ήταν αποτέλεσμα της δικής της «κυριαρχικής» πλειοψηφικής βούλησης και των δικών της, κυρίως, εσωτερικών, κομματικών διεργασιών. Η κυβερνητική πλειοψηφία, μαζί με τον εισηγητή της, και μόνον αυτή, οικειοποιήθηκαν πολιτικά το αποτέλεσμα της αναθεώρησης, την οποία εμφάνισαν ως δικό τους βασικό έργο. Και η διαπίστωση αυτή δεν είναι μια διαπίστωση διαδι-

³ Εκτενέστερα, ΕΥ. BENIZEΛΟΣ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αθήνα-Κομοτηνή 2002 σ. 30-35 επ.

καστικού χαρακτήρα, που αφορά τη μορφή μόνον της αναθεώρησης και όχι την ουσία. Όσο και αν φαίνεται παράδοξο, η διαδικασία επηρεάζει την ουσία, καθρεπτίζεται στο κανονιστικό περιεχόμενο, στο είδος ή στην έκταση της αναθεώρησης. Αντικατοπτρίζει, εξάλλου, τον έντονα πλειοψηφικό και όχι πλουραλιστικό ή πολυκομματικό χαρακτήρα του κοινοβουλευτικού μας συστήματος.

Το ιστορικό προηγούμενο της αναθεώρησης του 1986 είναι αποκαλυπτικό. Η αναθεώρηση ξεκίνησε τότε, ως γνωστόν, αιφνιδιαστικά και αναπάντεχα. Εφευρέθηκε την τελευταία στιγμή ως πολιτικό πρόσχημα για τη δικαιολόγηση της άρνησης του ΠΑΣΟΚ να προτείνει στην επικείμενη προεδρική εκλογή την ανανέωση της θητείας του Κ. Καραμανλή στην Προεδρία της Δημοκρατίας.

Ήταν 9 Μαρτίου του 1985 όταν ο Ανδρέας Παπανδρέου αποφάσισε, αιφνιδιάζοντας τους πάντες, να μην υποστηρίξει για την Προεδρία της Δημοκρατίας τον Κωνσταντίνο Καραμανλή. Η αλλαγή στάσης και, πάντως, η ανακοίνωση την τελευταία στιγμή από τον πρόεδρο του ΠΑΣΟΚ της επιλογής του Χρ. Σαρτζετάκη ως προτιμητέου υποψηφίου για Πρόεδρο της Δημοκρατίας, δικαιολογήθηκε με την ανάγκη αναθεώρησης του Συντάγματος του 1975 με σκοπό την κατάργηση των υπερεξουσιών του Προέδρου, που πρόβλεπε το Σύνταγμα και είχε ουσιαστικά επιβάλει η πλειοψηφία της Νέας Δημοκρατίας υπό την έμπνευση φυσικά του αρχηγού της. Από τη στιγμή που το ΠΑΣΟΚ αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία αναθεώρησης των άρθρων που καθιέρωναν τις καλούμενες προεδρικές υπερεξουσίες, δεν ήταν πολιτικά δυνατόν, ούτε ευπρεπές για το ΠΑΣΟΚ να προτείνει ως Πρόεδρο της Δημοκρατίας τον άνθρωπο που καθιέρωσε και υπερασπίστηκε τις εξουσίες αυτές.

Ανεξάρτητα από το αν και κατά πόσον η αναθεώρηση εκείνη ήταν αναγκαία και επιβεβλημένη, αφού οι υπερεξουσίες ουδέποτε ασκήθηκαν, ούτε στηρίχθηκε ποτέ σε αυτές, έστω και έμμεσα, ο εμπνευστής τους Κ. Καραμανλής, όταν βρέθηκε από τη θέση του Προέδρου αντιμέτωπος με τον πολιτικό του αντίπαλο, τον Ανδρέα Παπανδρέου, όταν ο τελευταίος έγινε πρωθυπουργός. Ένα πράγμα είναι βέβαιο ότι κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος, το 1975, ολοκληρή η αντιπολίτευση, από το Κέντρο μέχρι την Αριστερά, είχε ταχθεί σύσσωμη εναντίον των προεδρικών υπερεξουσιών. Το ίδιο είχε κάνει ένα σημαντικό μέρος των συνταγματολόγων, πρωτοστατούντων των καθηγητών Αρ. Μάνεση και Δ. Τσάτσου.

Την πολιτική αυτή ανάμνηση εκμεταλλεύτηκε ο Ανδρέας Παπανδρέου και κίνησε τη διαδικασία της αναθεώρησης με στόχο την κατάργηση των

υπερεξουσιών. Η διαδικασία της αναθεώρησης –που θα μπορούσε να είχε ξεκινήσει και με 151 ψήφους– κινήθηκε τελικά με 180 και πάνω. Σύσσωμο το ΚΚΕ ψήφισε την εκκίνηση της διαδικασίας της αναθεώρησης, χωρίς να έχει προηγηθεί καμία πολιτική προσυνεννόηση με το κυβερνών κόμμα ή να έχει πραγματοποιηθεί συμφωνία εκ των υστέρων πάνω στην πρόταση αναθεώρησης των βουλευτών του ΠΑΣΟΚ και στην κατεύθυνσή της, η οποία είχε, τελικά, συγκεντρώσει 182 θετικές ψήφους.

Στην επόμενη Βουλή, την Αναθεωρητική, το ΠΑΣΟΚ, προχώρησε, ως συμπαγές πλειοψηφικό κόμμα, στην αναθεώρηση των διατάξεων που είχαν προταθεί ως αναθεωρητέες. Μόνον που το κρίσιμο, πολιτειακό διακύβευμα δεν ήταν πλέον στην Αναθεωρητική Βουλή η «κατάργηση» των διατάξεων που καθιέρωναν τις υπερεξουσίες, *αλλά η αντικατάστασή τους*. Μια αντικατάσταση που ήταν καθοριστική για τον προσδιορισμό της ειδικότερης μορφής του κοινοβουλευτικού μας συστήματος, και κυρίως του κομματικού, και της θέσης του πρωθυπουργού σε αυτό. Πράγματι, η κατάργηση των υπερεξουσιών δεν ήταν πολιτικά και κοινοβουλευτικά αθώα, διότι δεν περιοριζόταν στο να στερηθεί ο ΠτΔ ορισμένες αντικοινοβουλευτικές, πράγματι, αρμοδιότητες, αλλά εξοπλιζόταν με την αναθεώρηση ρητά ο πρωθυπουργός μιας συμπαγούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας με ρυθμιστικές αρμοδιότητες, οι οποίες σε ένα αμιγές κοινοβουλευτικό σύστημα ανήκουν λογικά στο κομματικό σύστημα και ασκούνται, απλώς, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Το κοινοβουλευτικό μας σύστημα έγινε έτσι με την επικύρωση και προτροπή του Συντάγματος *πρωθυπουργοκεντρικό*.

Το συνταγματικό ιδεώδες της αναθεώρησης του 1986: η καθιέρωση ενός πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, υποβασταζόμενου από τον δικομματισμό

Αλλά ακόμη και αυτό το στοιχείο δεν θα ήταν τόσο κατακριτέο, αν δεν συνδυαζόταν με τη συνταγματική καθιέρωση και τυποποίηση αυτού που στη συνταγματική θεωρία των πολιτικών συστημάτων αποκαλείται «πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός» στηριζόμενος σε ένα δικομματικό στην ουσία κοινοβουλευτικό σύστημα. Μια πολιτική εκδοχή ή δυνατότητα του κοινοβουλευτικού συστήματος καθιερώθηκε με την αναθεώρηση *ως «συνταγματικό ιδεώδες»*, επιβλήθηκε *ως «συνταγματικό πρότυπο» του κοινοβουλευτισμού*.

Η διαδικασία και το περιεχόμενο της αναθεώρησης εκείνης δείχνουν πώς μια κοινοβουλευτική πλειοψηφία καταφέρνει με την κατάλληλη χρήση

και εκμετάλλευση των εναλλακτικών πλειοψηφιών του άρθρου 110 παρ. 2, 3 και 4 Σ να επιβάλει την «πλειοψηφική μονοκομματική λογική» της στο σύστημα διακυβέρνησης τυποποιώντας και διαιωνίζοντας, και άρα «συνταγματοποιώντας», τον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό που είχε καθιερωθεί στην πράξη, ως απλή πρακτική, από την προηγούμενη δεκαετή εφαρμογή του Συντάγματος. Η αναθεώρηση του 1986 «συνταγματοποίησε» μέσω των μηχανισμών διορισμού της κυβέρνησης και διάλυσης της Βουλής, τη συνταγματική πρακτική της δεκαετίας 1975-1986 ανάγοντας μια μορφή του κοινοβουλευτικού συστήματος, το «δικομματικό πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό», σε συνταγματικό πρότυπο του κοινοβουλευτικού συστήματος.

Και η τυποποίηση αυτή δεν πρέπει να υποτιμάται. Διότι οι συνταγματικές ρυθμίσεις εκλύουν συμβολισμό, παράγουν συλλογική πολιτική συνείδηση αντίστοιχη με το περιεχόμενό τους, δεν διαθέτουν μόνο δεσμευτική κανονιστικότητα, υποβάλλουν εκλογικές συμπεριφορές και δημιουργούν πρακτικές. Στην περίπτωση μας, οι συνταγματικές διατάξεις των άρθρων 37, 38 και 41 Σ. έχουν δημιουργήσει στην πολιτική τάξη τη συλλογική πολιτική πεποίθηση ότι ο κανόνας και ο στόχος του Συντάγματος είναι η δημιουργία μονοκομματικών, σταθερών κυβερνητικών πλειοψηφιών και ότι, υπ' αυτόν τον κανόνα, θα πρέπει να συμπεριφέρονται και να αποφασίζουν οι εκλογείς.

Απλή και μόνον ανάγνωση των άρθρων 37, 38 και 41 του ισχύοντος Συντάγματος πείθει, πιστεύω, για τα προαναφερθέντα: η συνδυασμένη ερμηνεία και εφαρμογή τους δείχνουν όχι μόνον ότι ο Πρόεδρος δεν διαθέτει τη στοιχειώδη διακριτική ευχέρεια για να ασκήσει τις απολύτως αναγκαίες και επιβεβλημένες σε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα ρυθμιστικές αρμοδιότητες, και κυρίως αυτές που αφορούν το διορισμό πρωθυπουργού, αλλά ότι είναι κυριολεκτικά δέσμιος μιας αυστηρά τυποποιημένης διαδικασίας, η οποία τελεί υπό εξαιρετικά πιεστικές προθεσμίες και υπό τη δαμόκλεια σπάθη της αναγκαστικής διάλυσης της Βουλής, αν δεν σταθεί δυνατό να σχηματιστεί βιώσιμη κυβέρνηση σε 9 ή 12 ή 15 το πολύ μέρες. Η απειλή των εκλογών είναι ένα εξαιρετικά αποτελεσματικό όπλο για τη δημιουργία κυβερνητικής πλειοψηφίας. Αν προχωρούσαμε, εξάλλου, σε ανάλογη ερμηνεία και των διατάξεων του άρθρου 41 Σ., που αφορούν τη διάλυση της Βουλής, θα βλέπαμε ξεκάθαρα τόσο την προνομιακή θέση, που επιφύλαξε η αναθεώρηση του 1986 στον πρωθυπουργό και αρχηγό της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας, όσο και τους συνταγματικούς μηχανισμούς με τη βοήθεια των οποίων «εκβιάζονται» τα κόμματα και υποδεικνύεται στο λαό να επιλέγει μονοκομματικές κυβερνητικές πλειοψηφίες. Οι διατάξεις των αρ-

θρων 37, 38 και 41 Σ αποτελούν, απ' ό,τι γνωρίζω, παγκόσμια πρωτοτυπία και η λεπτομερειακή ρύθμιση της όλης διαδικασίας (του διορισμού πρωθυπουργού και της διάλυσης της Βουλής) δείχνουν την *παντελή έλλειψη εμπιστοσύνης του αναθεωρητικού νομοθέτη στις ικανότητες αυτορρύθμισης του κομματικού μας συστήματος και στην κοινοβουλευτική μας παράδοση*. Μαρτυρών ακόμη και τα αντιμοναρχικά σύνδρομα από τα οποία διακατέχονταν η αναθεωρητική πλειοψηφία, όταν σχεδίαζε τη ρυθμιστική φυσιογνωμία του εκλεγμένου αρχηγού του κράτους. Αυτό που κυριάρχησε τότε, το 1986, στις επιλογές του αναθεωρητικού νομοθέτη ήταν, αφενός, ο φόβος της κυβερνητικής αστάθειας και των πολιτικά αδύναμων κυβερνήσεων και, αφετέρου, οι τραυματικές ιστορικές εμπειρίες της εποχής του ισόβιου αρχηγού του κράτους και των ανεπίτρεπτων παρεμβάσεων του στην κοινοβουλευτική ζωή της χώρας. Τα δύο αυτά μαζί, η ανάμνηση του κοινοβουλευτικού παρελθόντος και οι φόβοι των ασταθών κυβερνήσεων, είχαν ως αποτέλεσμα τη συνταγματική κατασκευή ενός ανίσχυρου Προέδρου, εξοπλισμένου, ονομαστικά μόνον, με ρυθμιστικές αρμοδιότητες και την ανάθεση άσκησης ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων, ουσιαστικά, στον πρωθυπουργό, όταν συμβαίνει να είναι και αρχηγός μιας συμπαγούς κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

Για να αποφευχθεί ο «προεδρισμός» προτιμήθηκε, ως πλέον δημοκρατικά νομιμοποιημένος, ο πρωθυπουργοκεντρισμός. Φτιάχτηκε ένα κοινοβουλευτικό σύστημα, χωρίς αντισταθμίσματα, χωρίς εξισορροπήσεις, όπως εύστοχα και έγκαιρα έχει επισημάνει ο Νίκος Αλιβιζάτος⁴. Μπροστά σε αυτό το ιστορικό δίλημμα του κοινοβουλευτικού συστήματος βρέθηκε ο αναθεωρητικός νομοθέτης το 1986 και το έλυσε επιλέγοντας τη δεύτερη εκδοχή.

Το μεγάλο και ανεκτίμητο πλεονέκτημα των ρυθμίσεων αυτών είναι βέβαια, όπως είπαμε, η «κυβερνητική και κοινοβουλευτική σταθερότητα» και η εγκαθίδρυση ενός ισχυρού και πάγιου κομματικού συστήματος. Το πολιτικά αξιοπερίεργο είναι, όμως, ότι οι ίδιες συνταγματικές ρυθμίσεις που ευνοούν και αναπαράγουν τον πλειοψηφικό κοινοβουλευτισμό και τον πρωθυπουργοκεντρικό χαρακτήρα του πολιτικού μας συστήματος, συντελέστηκαν με τη συνταγματική συνδρομή της Αριστεράς, και ειδικά του ΚΚΕ, με τη θετική ψήφο του οποίου, στην πρώτη φάση της αναθεώρησης, στάθηκε δυνατή το 1985 η αναθεώρηση των άρθρων 37, 38 και 41 Σ. Συνέβη

⁴ Βλ., μεταξύ των άλλων την έγκαιρη παρέμβασή του στο «Βήμα» 1/4/1990, με τίτλο, «Πλειοψηφικός ή συναινετικός κοινοβουλευτισμός;».

έτσι το εξής πολιτικό παράδοξο και συνάμα πολιτικά τραγικό: Η Αριστερά, και ειδικά το ΚΚΕ, συνέπραξε πολιτικά στη συνταγματική κατοχύρωση αυτού που συνεχώς και μονότονα εξορκίζει και καταγγέλλει και του οποίου είναι θύμα, δηλαδή του δικομματισμού, δημιουργήματος και συνάμα δημιουργού του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού.

Η αναθεώρηση του 2001: ένας φλύαρος, πολιτικά ανούσιος, τεχνοκρατικός συνταγματικός εκσυγχρονισμός

Η αναθεώρηση του 2001 υπήρξε η πλέον εκτεταμένη που γνώρισε ποτέ η ελληνική συνταγματική δημοκρατία. Αναθεωρήθηκαν πάνω από 80 συνταγματικές διατάξεις, με πρωτοφανείς πλειοψηφίες στην πρώτη φάση⁵, αλλά και με εξίσου μεγάλες, πολύ πέραν της κυβερνητικής πλειοψηφίας, στην αναθεωρητική φάση⁶.

Και όμως, η πλέον εκτεταμένη αναθεώρηση της συνταγματικής μας ιστορίας ήταν, συνολικά κρινόμενη, και η πλέον ρηχή. Ένας φλύαρος και υπερφίαλος εκσυγχρονισμός των συνταγματικών διατάξεων χωρίς βάθος, με ασήμαντες επιπτώσεις στη λειτουργία των θεσμών και σοβαρά ερμηνευτικά προβλήματα σε ορισμένες από αυτές κατά την εφαρμογή τους. Καμία ουσιαστική τομή στο πολιτικό μας σύστημα. Ως προς την προστασία των συνταγματικών δικαιωμάτων, η αναθεώρηση κρίθηκε, δίκαια, απλώς επιβεβαιωτική. Όσο για την ενίσχυση του εθνικού κοινοβουλίου και της θέσης του βουλευτή, ακόμη αναζητούνται και τα δύο, παρ' όλο που έγινε ουσιαστικός εξορθολογισμός της κοινοβουλευτικής και νομοθετικής διαδικασίας, και είναι άδικο να υποτιμάται η σημασία της αναθεώρησης στον τομέα αυτόν. Έλειψαν όμως οι τομές που είχε ανάγκη το πολίτευμα και η καταπολέμηση της διαπλοκής και κυρίως η εξάρτηση των κομμάτων και των κυβερνήσεων από το πολιτικό χρήμα. Τα κρίσιμα, τα καυτά ζητήματα της λειτουργίας του πολιτικού μας συστήματος, αυτά που ταλαιπώρησαν και τα-

⁵ Είναι χαρακτηριστικά τα στατιστικά στοιχεία που ανέφερε σε άρθρο του στο «Βήμα», 28/5/1998, ο ΠΡ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ: από τις 90 συνταγματικές διατάξεις που ψηφίστηκαν για αναθεώρηση οι συντριπτικά περισσότερες και συγκεκριμένα οι 83 εγκρίθηκαν με πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της Βουλής. Οι 78 από αυτές κρίθηκαν αναθεωρητέες με πλειοψηφία πάνω από 250. Έτσι άνοιξε «στην επόμενη Βουλή ο δρόμος για μια γενναία και ουσιαστική αναθεώρηση ...πολλών και σημαντικών διατάξεων του Συντάγματος με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των Βουλευτών».

⁶ Αντί άλλων ΕΥ. BENIZΕΛΟΣ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 29-30, 39.

λαιπωρούν τη δημοκρατία μας, τα σκάνδαλα και η διαπλοκή, τα ασυμβίβαστα των βουλευτών και το πολιτικό χρήμα, το «πόθεν έσχες» των βουλευτών και των κομμάτων, ο έλεγχος των εκλογικών δαπανών, ο έλεγχος της ασύδοτης τηλεόρασης και της δύναμης που έχουν αποκτήσει τα ηλεκτρονικά μέσα ενημέρωσης, η διοικητική αναδιάρθρωση κ.α., όλα αυτά τα καίρια ζητήματα έμειναν εκτός του πεδίου της αναθεώρησης, και πάντως δεν αντιμετωπίστηκαν με τρόπο αποτελεσματικό συνταγματικά.

Οι θεσμικές συνέπειες μιας «νομοκρατούμενης» αναθεώρησης

α) Τυπική και ουσιαστική «εκνόμηση» του Συντάγματος

Η πλέον έκδηλη, αν και άρρητη, διαδικαστική συνέπεια της εύκολης αναθεώρησης του 2001 είναι ότι το πολίτευμά μας, η μεταπολιτευτική μας συνταγματική δημοκρατία, εισήλθε σε μια *διαδικασία διαρκούς και συνεχούς αναθεώρησης*, και μάλιστα σε μια *διαδικασία αναθεώρησης της αναθεώρησης*. Η μία αναθεώρηση φαίνεται να διαδέχεται την άλλη. Κάθε φορά που συμβαίνει να έχουμε κυβερνητική αλλαγή και η νέα κυβέρνηση διαπιστώνει ότι η προηγούμενη αναθεώρηση δεν ήταν επαρκής και επιθυμεί να διορθώσει τα λάθη της, εντάσσει στο κυβερνητικό της πρόγραμμα, με την προσδοκία πάντα ότι θα κερδίσει τις επόμενες εκλογές, και μια πρόταση αναθεώρησης. Έτσι, με προφανή σκοπό να ενδυναμώσει το μεταρρυθμιστικό της προφίλ και για να έχει μια δικαιολογία πρόωρης διάλυσης της Βουλής. Μέσα από την διαδικασία αυτή το τυπικό Σύνταγμα φαίνεται σαν να κατασκευάζεται και να ανακατασκευάζεται διαρκώς, με την διαρκή μεταβολή της μορφής του, των θετών διατάξεών του, ενώ το ουσιαστικό και πραγματικό σύνταγμα αγνοούνται. Στην πραγματικότητα η φορμαλιστική αυτή διαρκής ανακατασκευή του τυπικού συντάγματος αντιπαρατίθεται με τις θεμελιώδεις αρχές, γραπτές και άγραφες του ουσιαστικού συντάγματος καθώς και με το νόημα που αυτές αποκτούν μέσα από το γίγνεσθαι του Συντάγματος. Έτσι, ενώ επιδιώκεται η προσαρμογή του συνταγματικού κειμένου στην διαρκώς εξελισσόμενη πραγματικότητα, στην ουσία η αναθεωρητική διαδικασία διακόπτει ή ανακόπτει την αυτοφυή, αέναη ανανοηματοδότηση των αρχών και κανόνων του συντάγματος μέσα από την συγκεκριμενοποίησή τους δια της συνταγματικής πρακτικής (νομοθετικής, δικαστικής και θεωρητικής) των αρμόδιων συνταγματικών εξουσιών και των ερμηνευτών του.

Τα συντάγματα δεν είναι νόμος για να χρειάζονται συνεχώς προσαρμογή στην εξελισσόμενη πραγματικότητα. Το αίτημα του εκσυγχρονισμού των συνταγματικών διατάξεων λόγω της ανάγκης προσαρμογής τους στις εξελίξεις και στις αλλαγές των καιρών είναι άνευ αντικειμένου για το Σύνταγμα, που έχει μια ιδιαίτερη, διαφορετική από τον νόμο σχέση με την πραγματικότητα. Είναι πάνω από την τρέχουσα πραγματικότητα και δεν χρειάζεται να στοιχίζεται με θετές διατάξεις μαζί της, λόγω της νοηματικής προσαρμοστικότητας που έχουν οι γενικές και λιτές διατάξεις του. Το Σύνταγμα είναι πάνω από την εφήμερη πραγματικότητα και όχι μέσα σε αυτήν, για να μπορεί να την φωτίζει διαρκώς χωρίς να θαμπώνεται από τις μεταλλαγές της.

Με την αναθεώρηση ο αναθεωρητικός νομοθέτης, και στην πράξη η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία, υποκαθιστά την συνταγματική πρακτική και την συνταγματική ερμηνεία των θεμελιωδών αρχών του. Ερμηνεύοντας τις θεμελιώδεις αρχές του συντάγματος πλειοψηφικά τω τρόπω και άρα μονομερώς η ίδια, ακυρώνει την ερμηνευτική προσαρμογή του Συντάγματος ή την ερμηνευτική νοηματοδότησή του μέσα από τον διάλογο και την αντιπαράθεση, την διεκδίκηση και την διαβούλευση. Στομώνεται βίαια η δημοκρατική αντιπαράθεση επιχειρημάτων για την ερμηνεία και την εφαρμογή των θεμελιωδών αρχών, που διέπουν την πολιτική μας συμβίωση. Οι συχνές αναθεωρήσεις του Συντάγματος σταματούν την πάλη για την λογική και συστηματική ερμηνεία του, τροφοδοτώντας την γραμματική ερμηνεία των αναθεωρημένων διατάξεων και μετατοπίζοντας διαρκώς τα όρια των ορίων της αναθεώρησης. Οι αναθεωρητικές πλειοψηφίες οικειοποιούνται έτσι το προνόμιο να ερμηνεύουν αυτές και μόνον αυτές τις θεμελιώδεις συνταγματικές αρχές.

Με τις συνεχείς, απανωτές, φλύαρες, ανώφελες και εύκολες αναθεωρήσεις το Σύνταγμα τείνει να μετατραπεί από *αυστηρό σε ήπιο*. Η αναθεωρητική διαδικασία από μία δύσκολη και τυπικά χρονοβόρα διαδικασία μετατρέπεται σε μια εύκολη, «πολιτικάντικη» διαδικασία προσεγγίζοντας εκείνη της νομοθετικής, καθιστώντας έτσι ρευστά τα όρια της αναθεώρησης και ασαφή τα όρια της αναθεωρητικής από τη νομοθετική λειτουργία. Αυτό που επιχειρήθηκε με την αρχική πρόταση αναθεώρησης του ΠΑΣΟΚ το 1985 και αποσύρθηκε στη συνέχεια –να αρχίζει, δηλαδή, και να τελειώνει η αναθεώρηση σε μία μόνο Βουλή, χωρίς τη μεσολάβηση εκλογών, με αυξημένες απλώς πλειοψηφίες– πραγματοποιείται τώρα με την κατάλληλη εκμετάλλευση των εναλλακτικών πλειοψηφιών στις δύο βουλές. Η αναθεώρηση μπορεί, έτσι, να γίνεται συχνά, κάθε πέντε χρόνια, και να αναθεωρείται α-

κόμη και αυτό που μόλις έχει αναθεωρηθεί, αρκεί να έχουμε κυβερνητική αλλαγή και προσδοκία της νέας κυβέρνησης ότι θα κερδίσει τις επόμενες εκλογές. Κάθε κυβερνητική αναθεωρητική πρωτοβουλία θα πρέπει, λογικά, να συναντά τη συναίνεση της αντιπολίτευσης, η οποία δεν μπορεί παρά να αποδέχεται την πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος και να ψηφίζει θετικά, προσδοκώντας ότι θα πραγματοποιήσει αυτή, ως κυβέρνηση, με την απόλυτη πλειοψηφία των βουλευτών της ό,τι κρίθηκε αναθεωρητέο με αυξημένες πλειοψηφίες στην προηγούμενη Βουλή. Η εκτίμησή μου αυτή ανατράπηκε με την ξαφνική αλλαγή στάσης του ΠΑΣΟΚ στην τρέχουσα αναθεώρηση, αποδεικνύοντας ακόμη μία φορά ότι το κόμμα αυτό είναι πολιτικά απρόβλεπτο.

Παράλληλα, και εξ αιτίας της αυξανόμενης επιτάχυνσής της, η αναθεωρητική διαδικασία αναλώνεται σε αναθεωρήσεις επιδερμικές, προσθέτοντας όλο και πιο εξειδικευμένες και ανώφελες διατάξεις στο αρχικό κείμενο. Με τον τρόπο αυτό, η αναθεωρητική διαδικασία προσεγγίζει θεσμικά και πολιτικά την νομοθετική και χρησιμοποιείται ως μέσο συνταγματικής επιβολής κυβερνητικών προγραμμάτων. Μετατρέπεται σε μια κοινή, καθημερινή, «μπανάλ», πολιτική διαδικασία, στην υπηρεσία της κομματικής και πολιτικής αντιπαράθεσης, εργαλείο και μέσο άσκησης κυβερνητικής πολιτικής. Το Σύνταγμα αντιμετωπίζεται, τελικά, σαν ένας «κοινός» νόμος και η συνταγματική πολιτική εξομοιώνεται με την νομοθετική πολιτική. Τα δύο τελευταία δεν ξεχωρίζουν. Η προσέγγιση αυτή αντανακλάται όχι μόνο στον τύπο, στη νομοτεχνική, δηλαδή, διατύπωση του Συντάγματος, που παίρνει μορφή νόμου αλλά και στο κανονιστικό του περιεχόμενο, αφού οικειοποιείται ύλη νομοθετική.

Θα πρέπει, εδώ, να υπογραμμιστεί ότι η διαφορά του Συντάγματος από έναν κοινό νόμο δεν εξαντλείται, ούτε εντοπίζεται, όπως συνήθως λέγεται, στην αυξημένη τυπική δύναμη του πρώτου σε σχέση με τον δεύτερο. *Το Σύνταγμα διαφέρει από το νόμο πρώτα και κύρια στη ρυθμιστέα ύλη*⁷. Η συνταγματική ύλη αφορά τα θεμελιώδη δομικά στοιχεία του κράτους και του πολιτεύματος, τα θεμελιώδη και μόνον δικαιώματα, τους βασικούς κανόνες του δημοκρατικού παιγνιδιού, τις διαδικασίες διαμόρφωσης της λαϊκής θέλησης και, γενικότερα, τις θεμελιώδεις, και μόνον, αρχές που διέπουν την έννομη τάξη. Το Σύνταγμα ασχολείται μόνον με τα θεμελιώδη της έν-

⁷ Σχετικά με τη διάκριση αναθεωρητικής και νομοθετικής λειτουργίας την επίκαιρη μελέτη του Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, Αρχές και σκέψεις για την ποιότητα άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας, ΤοΣ 3/2006, σ. 758.

νομης συμβίωσής μας. Δεν ρυθμίζει τα δευτερεύοντα και ειδικά. Δεν ασχολείται με τη συγκυρία, ούτε με τα μεταβαλλόμενα και τρέχοντα. Τα τελευταία ανήκουν στην ύλη του νόμου. Το Σύνταγμα τοποθετείται πάνω από τη συγκυρία. Δεν είναι και δεν πρέπει να είναι συγκυριακό κείμενο. Η ρύθμιση που επιβάλλει προορίζεται να είναι πάγια, να έχει απεριόριστη χρονική διάρκεια, αφού σκοπός της είναι να παγιώσει μια κατάσταση και να εξασφαλίσει σταθερότητα και συνέχεια στο πολίτευμα και στις θεμελιώδεις πολιτικές σχέσεις και όχι να ρυθμίσει, απαθανατίζοντας ως φωτογραφικός φακός, στιγμιαίες και εφήμερες ή ειδικές έννομες σχέσεις και εξειδικευμένες κρατικές λειτουργίες.

Για το λόγο αυτόν το Σύνταγμα διατηρεί μια αντιφατική σχέση με το χρόνο. Οι ρυθμίσεις του δεν εγκλωβίζονται λογικά σε χρονικά όρια, ούτε πρέπει να είναι στιγμιαίες ή εφήμερες. Το αντίθετο θα ήταν άρνηση του εαυτού του, που είναι εξ ορισμού αθάνατος ή αιωνόβιος. Διατυπώνονται, άλλωστε, με τρόπο πολύ γενικό και ελλειπτικό για να είναι ανθεκτικές στη φθορά του χρόνου και για να μην υπόκεινται στις αλλαγές της συγκυρίας και στις μεταβολές των συνθηκών. Οι συνταγματικές διατυπώσεις πρέπει να είναι λιτές, γενικές και ελλειπτικές για να μπορούν να προσαρμόζονται ερμηνευτικά στις μεταβαλλόμενες καταστάσεις. Όσο πιο γενικές και αόριστες είναι οι συνταγματικές διατάξεις τόσο πιο ανθεκτικές είναι στο χρόνο και τόσο πιο προσαρμοσμένες και ευέλικτες στις αλλαγές των καιρών. Αυτή είναι η μέγιστη ρυθμιστική αρετή τους. Μόνον το ολιγόλογο, συνοπτικό και περιεκτικό Σύνταγμα δεν γερνά εύκολα, διότι μπορεί μέσα από την καθημερινή συνταγματική πρακτική και ερμηνεία να ανανεώνεται νοηματικά συνεχώς. Όπως είχε επισημάνει ο Προκόπης Παυλόπουλος με αφορμή την αναθεώρηση του 2001: «Όσο περισσότερο λεπτομερειακό είναι το Σύνταγμα τόσο περισσότερο γρήγορα υφίσταται τις συνέπειες του αδήριτου νόμου της φθοράς και της παλαιώσης. ... Δεν αποτελεί πάντοτε πρόοδο η αναγωγή μιας νομικής επιταγής σε συνταγματικό κανόνα... Όσο περισσότερο εκτενές και λεπτομερειακό είναι το συνταγματικό κείμενο τόσο περισσότερο προβληματική γίνεται η εφαρμογή και ερμηνεία του»⁸. Οι φλύαρες, λεπτομερειακές και πληθωρικές νομοτεχνικά ρυθμίσεις γερνούν πριν την ώρα τους και δεν μπορούν να ανανεωθούν παρά μόνον αν αναθεωρηθούν. Συμμερίζονται, κατά τα άλλα, τη μοίρα του νόμου. Ταιριάζουν, άλλωστε, νομοτεχνικά σε ύλη νομοθετική και όχι συνταγματική. Η κοινή νομοθεσία διακρίνεται από τον εξειδικευμένο, λεπτομερειακό και συγκυριακό τρόπο της κανονιστικής ρύθμισης που περιέ-

⁸ «Το Βήμα», 12/2/1995.

χει. Η συνταγματική ρύθμιση, αντίθετα, ξεχωρίζει από το γενικό, θεμελιακό και αφαιρετικό χαρακτήρα της. Τέλος, η νομοθεσία ρυθμίζει κατά βάση συμπεριφορές με τη νομοτεχνική μορφή των κανόνων, αποτελεί η ίδια ένα σύνολο κανόνων. Το Σύνταγμα, αντίθετα, συγκροτεί λογικά ένα σύστημα αρχών και θεμελιωδών δικαιωμάτων, γι' αυτό και με την αναθεώρηση δεν επιτελείται δικαιοπαγωγική λειτουργία, όπως εσφαλμένα λέγεται. Είναι λάθος να αντιμετωπίζεται η αναθεωρητική λειτουργία ως μορφή παραγωγής κανόνων δικαίου. Οι διατάξεις του Συντάγματος -το είπαμε- συνθέτουν κανόνες διαδικασίας και αρμοδιότητας, όσον αφορά το οργανωτικό μέρος και θεμελιώδεις αρχές ως προς τα δικαιώματα.

Τα παλιά συντάγματα ήταν όλα ολιγόλογα και γενικόλογα. Και αυτό δεν ήταν αδυναμία αλλά προτέρημα, διότι είχαν προσαρμοστικότητα και ανθεκτικότητα. Στη σημερινή ιδίως εποχή, που έχουμε συνηθίσει να ζούμε και να σκεπτόμαστε σε χρόνο στιγμιαίο, σε τηλεοπτικό χρόνο, και ο πολιτικός χρόνος έχει γίνει και αυτός συνοπτικός, μόνον η γενική διατύπωση μπορεί να δαμάσει και να υπερβεί, ταυτόχρονα, τις εκλάμψεις της στιγμής. Γι' αυτό και μόνο τα παλιά συντάγματα παραμένουν σύγχρονα, διότι μπορούν και εκσυγχρονίζονται διαρκώς μέσα από την αέναη ανανέωση των νοημάτων τους, που πλάθουν η νομοθετική, η διοικητική και η δικαστική πρακτική. Όσο πιο παλιό είναι, λοιπόν, ένα Σύνταγμα τόσο πιο ανθεκτικό στο χρόνο και τόσο πιο «εύπλαστη» και «αποτελεσματική» αποδεικνύεται η ρυθμιστική του δεινότητα. Όπως το παλιό κρασί, όσο πιο παλιό τόσο πιο καλό...

Η αναθεώρηση του 2001 συνέβαλε τα μέγιστα με τις πληθωρικές, λεπτομερειακές και εξειδικευμένες ρυθμίσεις της στην «εκνόμηση» του Συντάγματος, στην αντιμετώπισή του ως κοινού νόμου. Η εξομοίωση αυτή έχει συνέπεια τη μετατροπή του Συντάγματος σε κείμενο της συγκυρίας, περιστασιακό, που πρέπει να αλλάζει όταν αλλάζει η συγκυρία. Τα παραδείγματα των συνταγματικών ρυθμίσεων για τον αποκαλούμενο «βασικό μέτοχο», για το «μισθοδικείο», για την απαγόρευση νομιμοποίησης των συμβασιούχων, το επαγγελματικό ασυμβίβαστο των βουλευτών κ.ά. είναι χαρακτηριστικά του εφήμερου χαρακτήρα που παίρνει μια συνταγματική ρύθμιση όταν ρυθμίζει περιστασιακές καταστάσεις⁹. Μέσα από τέτοιες ρυθμίσεις το Σύνταγμα δεν παρακολουθεί ούτε εξελίσσεται αρμονικά σε σχέση με την

⁹ «Η αναθεώρηση δεν μπορεί και δεν πρέπει να είναι, χωρίς τον κίνδυνο αναίρεσης της ουσίας του συντάγματος άλλοθι θεραπείας πολιτικών σκοπιμοτήτων ή πεδίο ανάπτυξης ιδιοτελών κομματικών αντιπαραθέσεων», έγραφε στο «Βήμα», στις 12 Φεβρουαρίου 1995, ο Πρ. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ.

πραγματικότητα αλλά αγκυλώνεται, ξεπερνιέται από την αλλαγή των περιστάσεων και αντί να διαμορφώνει, αφήνει να διαμορφώνεται από την εξελισσόμενη πραγματικότητα. Παράλληλα, χάνει σταδιακά την πολιτική ουδετερότητα και την οικουμενικότητα που πρέπει να αποπνέει ως καταστατικός χάρτης, ως *pactum societatis*. Διατάξεις αυτού του είδους αποτυπώνουν συγκεκριμένες πολιτικές ή κομματικές επιδιώξεις και προοπτικές. Οι συνταγματικοί κανόνες χάνουν έτσι τον οικουμενικό χαρακτήρα τους, την ιδιότητά τους να απευθύνονται σε όλους και να μπορούν να εκφράζουν ταυτόχρονα όλους αλλά και τον καθένα ξεχωριστά.

Η εκνόμηση του Συντάγματος και η παρεπόμενη συνέπεια σχετικοποίησης της διάκρισης νόμου και Συντάγματος συνιστούν ό,τι χειρότερο μπορεί να συμβεί σε ένα συνταγματικό πολίτευμα, διότι υποσκάπτουν ευθέως το κύρος και την αυθεντία του Συντάγματος και αφήνουν έκθετες στη βούληση μιας περιστασιακής κυβερνητικής πλειοψηφίας τις δικαιοκρατικές εγγυήσεις προστασίας των δικαιωμάτων και των ελευθεριών. Δημιουργούν, τελικά, ανασφάλεια δικαίου σε άρχοντες και αρχόμενους και ας διακηρύσσουν το αντίθετο. Διότι πρινίζονται το κλαδί πάνω στο οποίο κάθονται μακαρίως οι πλειοψηφίες που εναλλάσσονται στην εξουσία «συναινετικά».

β) Αποδυνάμωση και απονομιμοποίηση της πολιτικής καθώς και ακύρωση των συνταγματικών πρακτικών μέσω της συνταγματικής τυποποίησης διαδικασιών και νέων δικαιωμάτων

Η «εκνόμηση» του Συντάγματος έχει και μια άλλη, αντίστροφη, όψη: τη συνταγματική τυποποίηση της πολιτικής και των πολιτικών σχέσεων, την αδρανοποίηση της συνταγματικής πρακτικής (νομολογιακής, νομοθετικής, ερμηνευτικής), με άλλες λέξεις την συνταγματοποίηση της πολιτικής δια της συνταγματοποίησης του νόμου. Ο εναγκαλισμός, δηλαδή, από το Σύνταγμα, νομοθετικής ύλης έχει ως συμπλέουσα συνέπεια τη συνταγματική τυποποίηση πολιτικών σχέσεων και διεργασιών ή αντιπαραθέσεων, που είναι κανονικά αντικείμενο πολιτικής αντιδικίας και άσκησης πολιτικών της εκάστοτε κυβέρνησης. Το αίτημα επομένως της συνταγματικής κατοχύρωσης καταστάσεων ή σχέσεων ή δικαιωμάτων μπορεί μεν να ανταποκρίνεται στην ανάγκη διασφάλισής τους από τις συγκυριακές αποφάσεις της εκάστοτε νομοθετικής εξουσίας, ταυτόχρονα όμως πραγματοποιείται και μία άλλη λειτουργία που δεν πρέπει να υποτιμάται: αφαιρείται ύλη από την πολιτική, από τη δικαιοδοσία της πολιτικής εξουσίας και της πολιτικής διεκδίκησης. Η συνταγματοποίηση της πολιτικής και της νομοθεσίας δεν είναι βέβαια ελληνικό φαινόμενο, είναι παγκόσμιο και μάλιστα παλιό. Στην Ελ-

λάδα απλώς εκδηλώνεται με έναν ιδιαίτερο τρόπο και προσλαμβάνει διευρυμένες διαστάσεις.

Η συνταγματοποίηση της πολιτικής έχει, κατ' αρχήν, *έναν αντιπολιτικό χαρακτήρα*. Αντιμετωπίζει την πολιτική δύσπιστα και καχύποπτα, συρρικνώνοντας το πεδίο της δικαιοδοσίας της και *μετατρέποντας ύλη πολιτική σε ύλη νομική και δικαστική*. Με τη συνταγματοποίηση, κοινωνικές και πολιτικές σχέσεις, κρατικές πολιτικές και καταστάσεις που θα έπρεπε να είναι, κανονικά, αντικείμενο πολιτικής αντιδικίας και άσκησης μιας ευέλικτης νομοθετικής πολιτικής, γίνονται αντικείμενο ανελαστικής νομικής ερμηνείας και αφορμές δικαστικής αντιδικίας.

Τα παραδείγματα από την πρόσφατη αναθεώρηση είναι πολλά. Θα περιοριστώ σε ένα που δεν είναι μεν το πλέον αντιπροσωπευτικό, δείχνει όμως, τουλάχιστον, μια αντίστροφη όψη της συνταγματικής τυποποίησης δικαιωμάτων. Οι υποστηρικτές της αναθεώρησης του 2001 επαίρονται για τη συνταγματική κατοχύρωση «νέων» δικαιωμάτων, όπως του δικαιώματος στην πληροφορία, στη γενετική ταυτότητα, στην προστασία των προσωπικών δεδομένων κ.ά. Και θεωρούν τη ρητή συνταγματική τους κατοχύρωση ως κατάκτηση και απόδειξη του νέου συνταγματισμού. Και όμως τα φαινόμενα απατούν: Η συνταγματική τυποποίηση ενός δικαιώματος, που, ούτως ή άλλως, είχε καθιερωθεί και ενσωματωθεί στο πραγματικό ή ουσιαστικό Σύνταγμα μέσω της δικαστικής πρακτικής και νομολογίας, καθώς και μέσω των διεθνών συνθηκών, δικαιολογεί, εξαιτίας της ειδικής συνταγματικής πρόβλεψης και της ρητής επιφύλαξης του νόμου που περιέχει το ίδιο, περιοριστικές ερμηνείες και νομοθετικές παρεμβάσεις που οριοθετούν και συρρικνώνουν την άσκηση του δικαιώματος. Το φέρνουν μάλιστα συχνά σε αντιπαράθεση με άλλα κλασικά θεμελιώδη δικαιώματα, απομακρύνοντάς το από τις ζωοδότρες νοηματικές μήτρες του, που είναι η αξία του ανθρώπου και ιδίως η προσωπική ελευθερία. Η συνταγματική τυποποίηση εξουσιοδοτεί, εξάλλου μέσω της ρήτρας «όπως νόμος ορίζει», νομοθέτη και δικαστή να παρεμβαίνουν στην άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος ειδικά και περιοριστικά οριοθετώντας και συρρικνώνοντας το κανονιστικό του περιεχόμενο.

Στερείται, δηλαδή, ένα νέο και εύπλαστο θεμελιώδες δικαίωμα τη δυνατότητα να προσκτάται το ίδιο μέσα από τη συνταγματική πρακτική, τη συνεχή διεκδίκησή του και τις αντιδικίες, που προκαλεί κάθε φορά, ένα ανανεωμένο κανονιστικό περιεχόμενο. Στερείται ακόμη της δυνατότητας, που έχει το ίδιο, να πλάθει τη συνταγματική φυσιογνωμία του αντλώντας και συγκεκριμενοποιώντας το νόημά του σε αναφορά προς τις συνταγματικές αξίες της προσωπικής ελευθερίας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της ισότητας, της κοινωνικής αλληλεγγύης κ.ά. Και το κυριότερο παίρνοντας στα σοβαρά το ίδιο

την συνταγματική του αυτοτέλεια χάνει την δυνατότητα νοηματικής επικοινωνίας και όχι αναγκαστικά σύγκρουσης με άλλα συγγενή δικαιώματα. Σε αντίθεση με τη συνταγματική πρακτική που είναι εύπλαστη και ανοικτή, η αυστηρή συνταγματική τυποποίηση ενός δικαιώματος ωθεί τον ερμηνευτή σε μια τυπολατρική ερμηνευτική προσέγγισή του και σε μια άγονη ερμηνευτική αντιπαράθεση ή αντιδιαστολή προς άλλα ειδικά συνταγματικά δικαιώματα, νέα και παλαιά. Η διαρκής εξειδίκευση των θεμελιωδών δικαιωμάτων αντί να τους επιτρέπει να εξελίσσονται νοηματικά μέσα από την άσκηση και την ερμηνεία τους, τα εγκλωβίζει στον χρόνο, καθιστώντας απαραίτητη για την ανανοηματοδότησή τους, την εκ νέου αναθεώρησή τους.

Παράλληλα, η προσθήκη στο τυπικό Σύνταγμα των νέων αυτών δικαιωμάτων μαρτυρεί και μια νέα μεταβολή στην πρόσληψη της ίδιας της αυστηρότητας του Συντάγματος. Η αυστηρότητα από αρχή που ανατρέχει και ενοποιεί το τυπικό Σύνταγμα συνολικά αποκτά χαρακτήρα μερικό. Τα όρια της διάκρισης των απολύτως αυστηρών από τις σχετικά αυστηρές διατάξεις του Συντάγματος μεταβάλλονται συνεχώς. Διότι με τις συχνές και λεπτομερειακές αναθεωρήσεις το πεδίο των αναθεωρητέων διατάξεων αποκόπτεται λογικά από την στήριξη του σκληρού πυρήνα και εκτίθεται ανυπεράσπιστο στις μεταβολές των καιρών και στην πολιτική βουλιμία της εκάστοτε κυβερνητικής πλειοψηφίας. Η εξέλιξη αυτή είναι ιδιαίτερα εμφανής στα νέα δικαιώματα, τα οποία φουσκωμένα από την εγγύηση της ειδικής και αυξημένης τυπικής προστασίας τους δεν νοιώθουν άμεσα την μεταβατικότητα και το πρόσκαιρο, της συνταγματικής τους κατοχύρωσης. Αποκομμένα, όπως είναι, λογικά από τις γενικές αρχές και τα θεμελιώδη δικαιώματα που έχουν αυτά μεγάλο ιστορικοπολιτικό βάθος στον ευρωπαϊκό και ελληνικό συνταγματισμό, δεν μπορούν να αντισταθούν εύκολα στις αναθεωρητικές μεταβολές και στις αναδιατυπώσεις της θετής συνταγματικής τους κατοχύρωσης. Η λογική αυτή μεταβάλλει το συνταγματικό κείμενο σε «δοκιμαστικό σωλήνα» πρόσφορο για αναθεωρητικούς πειραματισμούς.

Είναι λάθος, τέλος, να πιστεύεται ότι ένα θεμελιώδες δικαίωμα δεν διαθέτει συνταγματική ισχύ ή κύρος συνταγματικό, όταν δεν είναι ρητά συνταγματικά κατοχυρωμένο. Η ρητή συνταγματική κατοχύρωσή του δεν αυξάνει, ούτε διευρύνει την ισχύ του, *αντίθετα την οριοθετεί και την περιορίζει τυποποιώντας την*. Τα περισσότερα θεμελιώδη δικαιώματα είναι άγραφα και δεν έχουν ρητή συνταγματική κατοχύρωση, όπως συμβαίνει με την οικονομική ελευθερία, την ελευθερία της δημόσιας και της ιδιωτικής επικοινωνίας κ.ά. Και όμως, ποτέ κανείς δεν αμφισβήτησε το συνταγματικό τους κύρος. Ο λόγος είναι ότι η ισχύς και το περιεχόμενό τους διαμορφώ-

θηκαν ή διαπλάστηκαν σταδιακά μέσα από μια διαρκή και συνεκτική πρακτική ερμηνείας και καθολικής αναγνώρισης της άσκησης τους.

Σύνταγμα δεν είναι μόνον, και ευτυχώς, το τυπικό σύνταγμα αλλά και το ουσιαστικό. Πιο σημαντική και από τις δύο έννοιες είναι τελικά η πραγματική έννοια του συντάγματος, το πραγματικό σύνταγμα, γιατί συμπυκνώνει τις θεμελιώδεις αρχές, ανεξάρτητα αν είναι γραπτές ή άγραφες, που προσδίδουν, δια μέσου του χρόνου και της εφαρμογής τους, στο συνταγματικό κράτος και στο πολίτευμα και γενικότερα στην έννομη συμβίωσή μας ταυτότητα και συνέχεια. Ο ελληνικός συνταγματισμός πλούσιος σε εμπειρίες και κατακτήσεις αναγνωρίζει τον εαυτόν του στο πραγματικό νόημα του τυπικού και ουσιαστικού συντάγματος.

Θα κλείσω αξιοποιώντας ένα παράθεμα ενός παλιού άρθρου του Πρ. Παυλόπουλου: «Περισσότερο από την αναθεώρηση του Συντάγματος είναι αναγκαία η αναθεώρηση των περί του Συντάγματος αντιλήψεων μας. Περισσότερο από την τροποποίηση του Συντάγματος είναι σήμερα χρήσιμη και επιβεβλημένη η διευκρίνιση της φύσης του, η κατανόηση της αποστολής του και η εμπέδωση της πεποίθησης και του χρέους ότι πιστή με μακρόπνοη προοπτική και έξω από μικροπολιτικές σκοπιμότητες ερμηνεία και εφαρμογή του αποτελούν θεμελιώδη εγγύηση για την πορεία του πολιτεύματος».¹⁰

Δεν έχουμε, πράγματι, ανάγκη από συχνές και λεπτομερειακές αναθεωρήσεις αλλά από αξιόπιστη και ευφάνταστη εφαρμογή του Συντάγματος. Μια πάνω από όλα έχουμε ανάγκη από μια «συνταγματική αυτοσυνειδησία», όπως θα έλεγε ο Βενιζέλος¹¹, δηλαδή από σεβασμό στις αξίες του ελληνικού συνταγματισμού ταυτόχρονα με μια σύγχρονη πρόσληψη των κλασσικών λειτουργιών και αποστολών του Συντάγματος: το Σύνταγμα εξασφαλίζοντας την ταυτότητα και την συνέχεια της πολιτείας μας εγγυάται τα θεμελιώδη και ουσιώδη, επιτρέποντας μέσα από την αέναη ανανομηματοδότησή τους την έλλογη διαπάλη και αντιπαράθεση ιδεών και συμφερόντων.

¹⁰ «Το Βήμα» 12/2/1995, Αναθεώρηση του Συντάγματος ή μήπως των αντιλήψεών μας για το Σύνταγμα;. Ανάλογες αλλά πιο μετρημένες επισημάνσεις είχε κάνει τότε με αφορμή την εξαγγελία του τότε Πρωθυπουργού Ανδρέα Παπανδρέου για αναθεώρηση του Συντάγματος και ο Κ. ΣΗΜΙΤΗΣ με άρθρο του στο «Βήμα» 5/2/1995 και με τίτλο «Ποια αναθεώρηση και γιατί». Επισημαίνοντας το αυτονόητο έγραφε: «Η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν μπορεί να είναι μέσο να αντιμετωπίσουμε πολιτικές δυσκολίες ή να συγκαλύψουμε ευθύνες. Δεν πρέπει να είναι κίνηση πολιτικής τακτικής».

¹¹ Βλ. ΕΥ. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Συνταγματική αυτοσυνειδησία ή αναθεωρητικός οίστρος;, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.