

**ΘΕΜΑ: Η κύρωση των διεθνών συμβάσεων
στην αναθεώρηση του Συντάγματος**

I

1. Στο άρθρο 36 παρ. 1 Συντ. προβλέπεται ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, τηρώντας βέβαια τους ορισμούς του άρθρου 35 παρ. 1 Συντ., έχει την αρμοδιότητα να συνομολογεί, μεταξύ άλλων, συνθήκες ειρήνης, συμμαχίας, οικονομικής συνεργασίας και συμμετοχής σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις. Στην παρ. 2 του άρθρου 36 ορίζεται ότι οι συνθήκες για εμπόριο, φορολογία, οικονομική συνεργασία και συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς ή ενώσεις και όσες άλλες περιέχουν παραχωρήσεις για τις οποίες, σύμφωνα με άλλες διατάξεις του Συντάγματος, τίποτε δεν μπορεί να ορισθεί χωρίς νόμο ή οι οποίες επιβαρύνουν ατομικά τους Έλληνες, δεν ισχύουν χωρίς τυπικό νόμο που τις κυρώνει. Στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου προβλέπεται επίσης ότι η κύρωση διεθνών συνθηκών δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής εξουσιοδότησης κατά το άρθρο 43 παρ. 2 και 4. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ. οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.

2. Στο άρθρο 72 παρ. 1 Συντ. προβλέπεται, εξάλλου, ότι στην Ολομέλεια της Βουλής συζητούνται και ψηφίζονται νομοσχέδια και προτάσεις νόμων για τα θέματα, μεταξύ άλλων, των άρθρων 28 και 36 παρ. 1 Συντ. Επισημαίνεται ότι στην ενλόγω διάταξη δεν γίνεται αναφορά και στην παρ. 2 του άρθρου 36 Συντ. Από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής δεν προκύπτει ο λόγος για τον οποίο δεν εντάχθηκε και η διάταξη αυτή στο άρθρο 72 παρ. 1 Συντ. Κατά παγία πάντως πρακτική οι συμβάσεις της παρ. 2 του άρθρου 36 κυρώνονται από την Ολομέλεια της Βουλής.

3. Ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο και τη λειτουργία των επιμέρους διατάξεων του άρθρου 36 Συντ. η θεωρία και η νομολογία δέχονται τα εξής : α) το άρθρο 36 παρ. 1, που αποτελεί κατά βάση επανάληψη της αντίστοιχης διάταξης του Συντάγματος 1952, ρυθμίζει την αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας να δεσμεύει διεθνώς το κράτος, υπό την ιδιότητα του διεθνούς παραστάτη, με τη συνομολόγηση συνθηκών. β) Στην παρ. 2 του άρθρου 36 ορίζεται ως τυπική προϋπόθεση, για την εφαρμογή ορισμένων κατηγοριών διεθνών συνθηκών στην εσωτερική έννομη τάξη, η κύρωση τους από τη Βουλή. γ) Η παρ. 4 του άρθρου 36, όπως έχει ερμηνευθεί και στη νομολογία, απαγορεύει τη νομοθετική εξουσιοδότηση μόνον στις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται, σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, κύρωση της διεθνούς σύμβασης με τυπικό νόμο (βλ. Πρ. Επεξ. ΣτΕ 596/1977 κ.ά).

4. Η θεωρία έχει επισημάνει τις δυσχέρειες και τα προβλήματα που ανακύπτουν από την συνδυασμένη ερμηνεία των επιμέρους διατάξεων του άρθρου 36 Συντ. Η πρώτη δυσχέρεια εντοπίζεται στη σχέση μεταξύ των παρ. 1 και 2 του ενλόγω άρθρου. Όπως είδαμε, η παρ. 1 αναφέρεται σε ορισμένες συνθήκες τις οποίες συνάπτει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας και τις ανακοινώνει έπειτα στη Βουλή, ενώ η παρ. 2 απαιτεί την ψήφιση κυρωτικού νόμου από τη Βουλή για τη σύναψη διεθνών συνθηκών, των οποίων το αντικείμενο τις περισσότερες φορές συμπίπτει με εκείνα που αναφέρονται στην προηγούμενη παράγραφο. Από τη διατύπωση των ανωτέρω διατάξεων είναι προφανές ότι τίθεται ζήτημα συστηματικής αλληλουχίας και σαφούς διαχωρισμού του κανονιστικού πεδίου τους.

Η δεύτερη δυσχέρεια συνίσταται στο ότι οι διατάξεις του άρθρου 36 Συντ. δεν ρυθμίζουν με ρητό ορισμό την περίπτωση των συμφωνιών που συνηθίζεται να αποκαλούνται απλοποιημένης μορφής. Οι συμφωνίες αυτές αποτελούν διαδεδομένη κατηγορία διεθνών συνθηκών, και συνάπτονται από τον Υπουργό Εξωτερικών ή και άλλον εξουσιοδοτημένο κατά το εσωτερικό δίκαιο Υπουργό ή διπλωματικό αντιπρόσωπο. Οι συμφωνίες απλοποιημένης μορφής έχουν, συνήθως, ως αντικείμενο ειδικά τεχνικά και διοικητικά θέματα, στρατιωτικές διευθετήσεις καθώς και την εξειδίκευση εφαρμογής επικυρωμένων διεθνών συνθηκών. Υπό το Σύνταγμα του 1952, η δυνατότητα σύναψης συμφωνιών απλοποιημένης μορφής προέκυπτε κατ' αντιδιαστολή

προς τις διατάξεις περί συνθηκών, για τις οποίες ήταν απαραίτητη η συγκατάθεση της Βουλής. Υπό το ισχύον Σύνταγμα η μόνη δυνατότητα για τη ρύθμιση των συμφωνιών αυτών έχει ως έρεισμα το άρθρο 36 παρ. 4 Συντ., όπως δέχεται και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Σύμφωνα με την άποψη αυτή η νομοθετική εξουσιοδότηση απαγορεύεται μόνο στις περιπτώσεις που απαιτείται η ψήφιση κυρωτικού νόμου από τη Βουλή. Επομένως, δεν αποκλείεται στις λοιπές περιπτώσεις.

Τέλος, το άρθρο 36 παρ. 4 Συντ. δεν επιτρέπει την ανάθεση της αρμοδιότητας για την κύρωση ορισμένων κατηγοριών συνθηκών ήσσονος σημασίας από αυτές που αναφέρονται στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου (όπως π.χ. συνθήκες εμπορίας και οικονομικής συνεργασίας) στον κανονιστικό νομοθέτη για την έκδοση προεδρικού διατάγματος.

II

1. Ενόψει των προβλημάτων του άρθρου 36, το ΠΑΣΟΚ πρότεινε την “αναθεώρηση των παρ. 1 και 2 προκειμένου να εναρμονισθούν με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου και την κατάργηση των παρ. 3 και 4”. Το περιεχόμενο της πρότασης αυτής απηχεί, κατά βάση, τις απόψεις που είχε διατυπώσει προηγουμένως το Επιστημονικό Συμβούλιο του Υπουργείου Εξωτερικών ως προς την ανάγκη εκσυγχρονισμού και αναδιαμόρφωσης των διατάξεων του άρθρου 36 Συντ. Πρέπει να σημειωθεί ότι στην πρόταση της Νέας Δημοκρατίας δεν περιλαμβάνεται το άρθρο 36.

Η πρόταση του ΠΑΣΟΚ εκτείνεται επίσης στο άρθρο 68 παρ. 1 για τη διεξαγωγή του νομοθετικού έργου τόσο από την Ολομέλεια όσο και από τις Επιτροπές και στο άρθρο 72 παρ. 1 Συντ., “ώστε να καταστεί δυνατή η κύρωση διεθνών συνθηκών όχι μόνο από την Ολομέλεια αλλά και από άλλους σχηματισμούς της Βουλής”. Στην πρόταση της Νέας Δημοκρατίας προβλέπεται αντίθετα η κατανομή του νομοθετικού έργου μεταξύ Ολομέλειας και Επιτροπών, δεν περιλαμβάνεται όμως σημείο για αναθεώρηση του άρθρου 72 παρ. 1 Συντ. προς την ενλόγω κατεύθυνση.

2. Στην έκθεση που υπέβαλε η Κοινοβουλευτική Επιτροπή για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος προτείνεται, κατά πλειοψηφία, η αναθεώρηση της παρ. 2 του άρθρου 36 σχετικά με την κύρωση διεθνών συνθηκών, προκειμένου να εναρμονισθεί το

περιεχόμενο της διάταξης με τις σύγχρονες εξελίξεις του διεθνούς δικαίου. Αντίθετα, δεν προτείνεται η αναθεώρηση των παρ. 1, 3 και 4 του άρθρου 36. Από το περιεχόμενο της πρότασης που έγινε τελικώς αποδεκτή στην Ολομέλεια της Βουλής, συνάγεται έτσι ότι τα περιθώρια αναθεώρησης του άρθρου 36 Συντ. έχουν περιορισθεί σημαντικά. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται κυρίως στις ανησυχίες που φέρεται να εξέφρασε ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ότι με την αναθεώρηση της παρ. 1 του άρθρου 36 θα συρρικνώνονταν οι αρμοδιότητές του και θα απονευρώνονταν ο ρόλος του ως διεθνούς παραστάτη της χώρας.

Με αυτά τα δεδομένα, παρουσιάζεται δυσχερής η αναμόρφωση του ρυθμιστικού πεδίου και της σχέσης των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 36 Συντ. και η ένταξη ρητής πρόβλεψης για τις συμφωνίες απλοποιημένης μορφής. Επίσης φαίνεται να είναι αδύνατη η ανάθεση στον κανονιστικό νομοθέτη της αρμοδιότητας για την κύρωση ορισμένων κατηγοριών διεθνών συνθηκών.

3. Στην πρόταση αναθεώρησης που υπέβαλε η αρμόδια Επιτροπή και έγινε δεκτή από την Ολομέλεια προτείνεται, τέλος, η αναθεώρηση τόσο του άρθρου 68 παρ. 1 για την κατανομή του νομοθετικού έργου μεταξύ Ολομέλειας και Επιτροπών όσο και του άρθρου 72 Συντ. για την επανεξέταση βασικών επιλογών που διέπουν τη διεξαγωγή του νομοθετικού έργου.

III

1. Με τα δεδομένα που προεκτέθηκαν για την αναθεώρηση των διατάξεων των άρθρων 36, 68 παρ. 1 και 72 παρ. 1 Συντ., το πλαίσιο αναθεώρησής του διαμορφώνεται ως εξής : α) Δεν είναι δυνατή η κατάστρωση μίας ευέλικτης διαδικασίας κύρωσης των διεθνών συνθηκών με κατανομή της σχετικής αρμοδιότητας μεταξύ κοινού και κανονιστικού νομοθέτη, διότι έχει αποσυρθεί η πρόταση για αναθεώρηση του άρθρου 36 παρ. 4 Συντ. που απαγορεύει τη χορήγηση νομοθετικής εξουσιοδότησης για την κύρωση διεθνών συνθηκών. β) Είναι δυνατή η ανάθεση της αρμοδιότητας της κύρωσης διεθνών συνθηκών και στο Τμήμα θερινών διακοπών. Με τις σχεδιαζόμενες αλλαγές εκτιμάται ότι θα μειωθεί αισθητά ο φόρτος εργασίας της Ολομέλειας και θα εξοικονομηθεί ο

χρόνος που αφιερώνεται στην κύρωση διεθνών συνθηκών. γ) Παρέχεται η δυνατότητα για την κατανομή της κυρωτικής αρμοδιότητας μεταξύ Ολομέλειας και Επιτροπών.

2. Ως προς την ανάθεση κυρωτικής αρμοδιότητας στο Τμήμα θερινών διακοπών και στις Επιτροπές παρατηρείται ότι δεν κρίνεται σκόπιμο, να τους ανατεθεί η κύρωση των διεθνών συνθηκών που αφορούν στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου. Στην αρμοδιότητα της Ολομέλειας πρέπει ασφαλώς να παραμείνουν τα θέματα που αναφέρονται στις παρ. 2 και 3 του άρθρου 28, των παρ. 1 και 2 του άρθρου 27 που απαιτούν ειδικές πλειοψηφίες καθώς και οι συμβάσεις που ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 36. Επομένως, με βάση την τυπολογία των κατηγοριών διεθνών συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 36 παρ. 2 και καταγράφονται στο συνοδευτικό Παράρτημα, θα επιτρέπεται εφεξής να ανατίθενται στο Τμήμα θερινών διακοπών και στις Επιτροπές οι συμβάσεις για συνεργασία στους τομείς του εμπορίου, της φορολογίας, της οικονομικής και μορφωτικής συνεργασίας, του τουρισμού, της εμπορικής ναυτιλίας, των μεταφορών, την προστασία των επενδύσεων, την ασφάλεια και των προξενικών σχέσεων.

Είναι προφανές ότι επιβάλλεται η πρόβλεψη κριτηρίων και κανόνων για το χαρακτηρισμό των διεθνών συνθηκών, προκειμένου συμβάσεις που δεν εντάσσονται σε μία από τις ως άνω κατηγορίες να εισάγονται, ανάλογα με τη σημασία τους, είτε στην Ολομέλεια είτε στις Επιτροπές. Με την ίδια ρύθμιση μπορεί να προβλεφθεί ότι είναι δυνατόν να εισάγονται στην Ολομέλεια, λόγω της σημασίας τους, διεθνείς συμβάσεις που έχουν απασχολήσει ήδη τις Επιτροπές. Η εξειδίκευση της διαδικασίας αυτής πρέπει βέβαια να γίνει στον Κανονισμό της Βουλής.

3. Ένα ζήτημα που πρέπει ακόμη να εξετασθεί είναι σε ποιά ή ποιές διατάξεις θα ενταχθούν οι ως άνω ρυθμίσεις, δεδομένου ότι το άρθρο 36 παρ. 2 Συντ. περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο για τις εξουσίες του Προέδρου της Δημοκρατίας και στο ρυθμιστικό του πεδίο ανήκει μόνο η ψήφιση τυπικού νόμου για την κύρωση των διεθνών συνθηκών, ενώ οι αρμοδιότητες των σχηματισμών της Βουλής ανήκουν στο κεφάλαιο για την οργάνωση και λειτουργία της. Κατά την ορθότερη άποψη το άρθρο 36 παρ. 2 πρέπει να διατηρήσει, κατά βάση, τη σημερινή μορφή του με την προσθήκη μίας πρότασης στο τέλος της διάταξης που θα ορίζει: “Ο κυρωτικός νόμος ψηφίζεται είτε από την Ολομέλεια είτε από

το Τμήμα θερινών διακοπών και τις Διαρκείς Κοινοβουλευτικές Επιτροπές κατά τις ειδικότερες διακρίσεις που προβλέπονται στα άρθρα 68 παρ. 1 και 72 παρ. 1". Έτσι, η διάταξη του άρθρου 36 παρ. 2 Συντ. θα διατηρήσει το βασικό περιεχόμενό της, παραπέμποντας για τα λοιπά ζητήματα που σχετίζονται με τις αρμοδιότητες των σχηματισμών της Βουλής στις οικείες διατάξεις.

4. Στο άρθρο 68 παρ. 1 Συντ. πρέπει να προσδιορισθούν οι κατηγορίες συνθηκών του άρθρου 36 παρ. 2 Συντ. που επιτρέπεται να κυρώνονται από το Τμήμα θερινών διακοπών και τις Επιτροπές, καθώς και η διαδικασία για τη δυνατότητα εισαγωγής κυρωτικών νομοσχεδίων στην Ολομέλεια ή στις Επιτροπές και η εξουσιοδότηση προς τον Κανονισμό της Βουλής να ρυθμίζει τις σχετικές λεπτομέρειες..

Τέλος, στο άρθρο 72 παρ. 1 Συντ. πρέπει να προσδιορισθούν οι κατηγορίες συνθηκών που ανήκουν στην Ολομέλεια.

Αθήνα, 17 Φεβρουαρίου 1999

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

1. Κατά τη διάρκεια της Θ΄ Βουλευτικής Περιόδου η οποία έχει αρχίσει από 22.9.1996, έχουν ψηφισθεί από την Ολομέλεια της Βουλής ως την 4η Δεκεμβρίου 1998 121 κυρωτικοί νόμοι διεθνών συμβάσεων, ενώ έχουν κατατεθεί και εκκρεμούν προς ψήφιση 43 ανάλογα νομοσχέδια.

2. Από τη μελέτη των κυρωτικών νόμων, που είτε έχουν ψηφισθεί είτε εκκρεμούν προς ψήφιση στην Ολομέλεια της Βουλής κατά τη διάρκεια της παρούσας βουλευτικής περιόδου (1996 -), συνάγεται ότι οι διεθνείς συμβάσεις διακρίνονται στις εξής βασικές κατηγορίες: α) στην πρώτη ανήκουν οι συμβάσεις που αναφέρονται στην προστασία των δικαιωμάτων του ανθρώπου, β) στη δεύτερη υπάγονται οι συμβάσεις που σχετίζονται με τη συμμετοχή της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Ένωση, γ) στην τρίτη κατηγορία εντάσσονται οι συμφωνίες για συνεργασία στους τομείς του τουρισμού, της εμπορικής ναυτιλίας, των μεταφορών, της τεχνολογίας, της πυρηνικής ενέργειας, της γεωργίας, του πολιτισμού και της μόρφωσης, δ) στην τέταρτη κατηγορία συγκαταλέγονται οι συμφωνίες για αμοιβαία προστασία των επενδύσεων, ε) στην πέμπτη περιλαμβάνονται οι συμβάσεις προξενικών καθηκόντων, στ) στην έκτη κατηγορία εντάσσονται οι συμβάσεις για την ίδρυση διεθνών αστυνομικών σωμάτων, τη φύλαξη των συνόρων, τη συνεργασία σε θέματα ασφάλειας, ζ) στην έβδομη κατηγορία συγκαταλέγονται οι συμβάσεις για την αποφυγή διπλής φορολογίας, και η) στην όγδοη κατηγορία ανήκουν οι συμφωνίες που αφορούν στη διέλευση ξένων στρατιωτικών σωμάτων από το έδαφος της ελληνικής επικράτειας.

Αθήνα, 17 Φεβρουαρίου 1999

ΣΥΜΜΕΤΕΧΟΝΤΕΣ
ΣΤΗΝ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΣΥΝΑΝΤΗΣΗ
ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 36 ΣΥΝΤ.

ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Μ. ΔΕΚΛΕΡΗΣ, Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Χ. ΓΕΡΑΡΗΣ, Αντιπρόεδρος ΣτΕ
Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας
Αθ. ΡΑΝΤΟΣ, Σύμβουλος Επικρατείας
Δ. ΓΡΑΤΣΙΑΣ, Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας
Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Πάρεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας
Μ. ΤΡΙΠΟΛΙΤΣΙΩΤΗ, Εισηγήτρια του Συμβουλίου της Επικρατείας

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ

Ν. ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Πρ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Αντ. ΜΠΡΕΔΗΜΑΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Χρ. ΡΟΖΑΚΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Επαμ. ΡΟΥΚΟΥΝΑΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
Επ. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Αργ. ΦΑΤΟΥΡΟΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Α. ΣΙΣΜΙΑΝΟΣ, Επίκουρος Καθηγητής Αθηνών
Αχ. ΣΚΟΡΔΑΣ, Επίκουρος Καθηγητής Αθηνών
Χαρ. ΧΡΥΣΑΝΘΑΚΗΣ, Επίκουρος Καθηγητής Αθηνών
Γ. ΚΑΡΥΨΙΑΔΗΣ, Δρ. Ν. - ΕΝΥ
Τ. ΒΙΔΑΛΗΣ, Δρ. Ν. - Π. Γ. Πρωθυπουργού
Ελ. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΥ, Π.Γ. Πρωθυπουργού

Αθήνα, 17 Φεβρουαρίου 1999