

*Τριμηνιαία Επιθεώρηση
Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Θεωρίας και Πράξης*

ΤΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ
Τεύχος 2

« Πρόταση για τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος »

Αύγουστος 2007

Πρόταση για τη διαδικασία αναθεώρησης του Σ.

Α' Το άρθρο 110 του Σ., παρ. 1, καθιερώνει τον κανόνα «οι διατάξεις του Σ. υπόκεινται σε αναθεώρηση» και την εξαίρεση «εκτός από εκείνες που καθορίζουν τη βάση και τη μορφή του πολιτεύματος, ως Προεδρευομένης Κοινοβουλευτικής Δημοκρατίας, καθώς και από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ.1, 4 παρ.1, 4 και 7, 5 παρ.1 και 3, 13 παρ.1 και 26»

Οι λοιπές πέντε (2 έως 6) παράγραφοι του ίδιου άρθρου ρυθμίζουν τα της διαδικασίας αναθεώρησης, συμπληρούμενες από το άρθρο 119 του ΚτΒ. Σύμφωνα με τον συνδυασμό των διατάξεων αυτών :

α' Δεν επιτρέπεται κίνηση διαδικασίας αναθεώρησης του Σ. πριν συμπληρωθεί πενταετία από την ολοκλήρωση της προηγούμενης.

β' Η διαδικασία κινείται με γραπτή πρόταση τουλάχιστον πενήντα βουλευτών, στην οποία προσδιορίζονται οι αναθεωρητέες διατάξεις. Η πρόταση συνοδεύεται από αιτιολογική έκθεση.

γ' Ο Πρόεδρος της Βουλής συγκροτεί Επιτροπή Αναθεώρησης, η οποία εξετάζει τις προτάσεις.

δ' Η Ολομέλεια της Βουλής διαπιστώνει την ανάγκη αναθεώρησης με απόφαση που λαμβάνεται με πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των μελών της (δηλ. 180 ψήφοι) σε δύο ψηφοφορίες που απέχουν μεταξύ τους έναν τουλάχιστον μήνα. Με την ίδια απόφαση καθορίζονται ειδικά οι διατάξεις που κρίνεται ότι πρέπει να αναθεωρηθούν.

ε' Η επόμενη Βουλή - καλούμενη Αναθεωρητική - κατά την πρώτη σύνοδό της αποφασίζει το περιεχόμενο των αναθεωρητέων διατάξεων με απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών της (δηλ. τουλάχιστον 151 ψήφοι).

στ' Η προτείνουσα Βουλή μπορεί να αποφασίσει την αναθεώρηση διατάξεων του Σ. και με την απόλυτη πλειοψηφία (δηλ. τουλάχιστον 151 ψήφοι) και μικρότερη των 3/5 (δηλ. τουλάχιστον 180).

Οι κρινόμενες ως αναθεωρητέες διατάξεις με τη πλειοψηφία αυτή αναθεωρούνται στην αναθεωρητική Βουλή με πλειοψηφία τουλάχιστον 3/5 (δηλ. 180 ψήφοι και πλέον).

Συνεπώς, η προτείνουσα Βουλή είναι κλειδί της διαδικασίας αναθεώρησης, διότι η αναθεωρητική Βουλή μπορεί να αναθεωρήσει μόνο τις διατάξεις που η προτείνουσα Βουλή εσήφισεν ως αναθεωρητέες και μάλιστα με τις κατά περίπτωση απαιτούμενες πλειοψηφίες.

Η αναθεωρητική Βουλή είναι κλειδί της όλης διαδικασίας, διότι αυτή αποφασίζει τελικά ποιες από τις αναθεωρητέες διατάξεις θα αναθεωρηθούν και με ποιο περιεχόμενο. Δεν δεσμεύεται να αναθεωρήσει όλες τις διατάξεις που η προτείνουσα Βουλή έκρινε αναθεωρητέες. Μπορεί να μην αναθεωρήσει καμία ή να αναθεωρήσει κάποιες ή και όλες. Επίσης, δεν δεσμεύεται ως προς το περιεχόμενο, παρά μόνο πολιτικά, σε σχέση με την κατεύθυνση της αρχικής πρότασης αναθεώρησης.

Η όλη διαδικασία έχει τη λογική της και αποπνέει την αρχή ότι το Σ. είναι ο υπέρτατος νόμος και γι' αυτό η διαδικασία τροποποίησής του πρέπει να διαφέρει της τροποποίησης ενός κοινού νόμου. Δεν είναι τυχαία η ορολογία «αναθεώρηση» και όχι «τροποποίηση».

Ένας νόμος συντάσσεται εκ του μηδενός, τροποποιείται ή καταργείται οποτεδήποτε. Το Σ. «αναθεωρείται» με ιδιαίτερη, πολύπλοκη, σύνθετη και χρονοβόρα διαδικασία. Η ανάγκη παρέλευσης πενταετίας προσδίδει ειδικό σημασιολογικό και σημειολογικό βάρος στο Σ.

Η διαδικασία σε δύο βουλευτικές περιόδους αποτρέπει καιροσκοπικούς και συγκυριακούς αιφνιδιασμούς. Παρεμβάλλει στη διαδικασία το εκλογικό Σώμα, το οποίο καλείται στον προεκλογικό αγώνα που θα αναδείξει την αναθεωρητική Βουλή να λάβει υπόψη του τις θέσεις των κομμάτων γύρω από τη θεματολογία και τις προτάσεις αναθεώρησης

Β' Η διαδικασία φαίνεται απλή και ορθολογική στις περιπτώσεις όπου πενήντα βουλευτές προτείνουν την αναθεώρηση ενός άρθρου και η πρόταση αυτή υπερψηφίζεται από πλείονες των 151 ή 180 βουλευτών. Προβλήματα αναδεικνύονται, όταν την αναθεώρηση του ίδιου άρθρου προτείνουν διαφορετικές «πενηντάδες» (δηλ. κόμματα), σε διαφορετική κατεύθυνση.

Δύο παραδείγματα που δείχνουν την ενδεχόμενη παραδοξότητα της αναθεωρητικής διαδικασίας.

Παράδειγμα πρώτο : Σκεφθείτε το άρθρο 24. Δίπλα στην πρόταση της Ν.Δ. που χαλαρώνει την προστασία των δασών να υπήρχε και πρόταση του ΠΑΣΟΚ για διεύρυνση της προστασίας.

Παράδειγμα δεύτερο, άρθρο 32, εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας. Σκεφθείτε το ένα κόμμα να πρότεινε άμεση εκλογή και το άλλο διαδοχικές ψηφοφορίες έως την εκλογή κάποιου από τη Βουλή.

Τα δύο άρθρα προτείνονται ως αναθεωρητέα με 280 ψήφους, μολονότι οι προτάσεις είναι αντίθετες εκ διαμέτρου.

Η επόμενη κυβέρνηση μόνη της μπορεί να αναθεωρήσει τα άρθρα αυτά στη δική της κατεύθυνση, χωρίς νομικές δεσμεύσεις. Έτσι, το ένα από τα δύο κόμματα, που θα χάσει, παρέχει σήμερα στο άλλο, που θα νικήσει, τη δυνατότητα να περάσει τη δική του πρόταση. Πρόκειται για λευκή επιταγή, που αναιρεί την ανάγκη συναινετικού κλίματος στην αναθεώρηση και παγιδεύει το χαμένο κόμμα.

Η προσωπική μου πρόταση είναι :

Αν για την ίδια διάταξη υπάρχουν προτάσεις αναθεώρησης σε διαφορετική κατεύθυνση κατά την κρίση των προτεινόντων, αυτές τίθενται σε ξεχωριστές ψηφοφορίες. Έτσι, δεν θα υπήρχε πρόβλημα με το άρθρο 16. Η πρόταση της ΝΔ θα ψηφίζοταν από τους 165 βουλευτές της και η πρόταση του ΠΑΣΟΚ θα απορριπτόταν, εκτός αν την ψήφιζε η ΝΔ !

Εκτός πάλι αν ψηφίζονταν και από τα δύο κόμματα και οι δύο προτάσεις, οπότε βέβαια υποδηλώνεται σύγκλιση.

Γ' Αναρωτιέμαι : Ζούμε σε εποχή των ραγδαίων εξελίξεων σε παγκόσμια κλίμακα, όπου ο διεθνής γεωγραφικός χάρτης αλλάζει συχνά σύνορα, οι φίλιες δυνάμεις γίνονται εχθρικές και οι εχθρικές φίλιες, τα καθεστώτα μεταβάλλονται, οι φονταμεταλισμοί στήνουν χαρακώματα, μία υπερδύναμη αγωνιά να επι- και από-

δεικνύει τη μονοκρατορία της, οι αποστάσεις έχουν σμικρυνθεί, η ανθρώπινη φωνή ασφυκτιά και η φτώχεια και η ανεργία μαστίζουν και απειλούν. Παράλληλα, ζούμε σε εποχή που το πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, καθώς και οι διεθνείς συνθήκες και συμβάσεις επιβάλλονται και υπερισχύουν των κανόνων του εσωτερικού δικαίου οιοδήποτε επιπέδου και υπερεθνικά δικαιοδοτικά όργανα επιλύουν διαφορές όχι μόνο διακρατικές.

Σε αυτό το περιβάλλον, ποια αξία και σημασία, πέραν της ιστορικής και σημειολογικής, έχουν οι αυστηρές και περιοριστικές διαδικασίες αναθεώρησης του Σ.;

Γιατί χρειάζεται να παρέλθουν πέντε χρόνια για να διορθωθεί η διάταξη του άρθρου 14 παρ. 9 για τον βασικό μέτοχο ; Ή για να αντικατασταθεί ο ανύπαρκτος Υπουργός Συντονισμού του άρθρου 73 παρ. 5 από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών ; Ή για να εναρμονισθεί η διάταξη του άρθρου 73 παρ. 3 («τροπολογίες βουλευτών κατατίθενται την παραμονή της συζήτησης του ν/σ») που δεν αναθεωρήθηκε το 2001 επειδή δεν είχε προταθεί η αναθεώρησή της, με την παρ. 5 του ίδιου άρθρου («τροπολογίες Υπουργών κατατίθενται τρεις ημέρες πριν τη συζήτηση του ν/σ»), που αναθεωρήθηκε το 2001 ; Ή για να προστεθεί διάταξη για την προστασία των ζώων και των ορεινών περιοχών ; Ή για να τροποποιηθεί η διαδικασία συζήτησης του προϋπολογισμού ;

Ευχερώς θα μπορούσε κανείς να προσθέσει και άλλα παραδείγματα. Και γιατί για όλα αυτά θα πρέπει να μεσολαβήσει ενδιάμεσα το εκλογικό Σώμα ; Πολύ περισσότερο όταν η προτεινόμενη Βουλή αποφασίζει ως αναθεωρητέα μία διάταξη με αυξημένη πλειοψηφία, η οποία, όταν συμφωνούν τα δύο μεγάλα κόμματα, υπερβαίνει τις 280 ψήφους ; Είναι θέματα που μπορούν να κυριαρχήσουν σε μία εκλογική αναμέτρηση ; Όταν μπορεί μία ουσιαστική ασφαλιστική, φορολογική ή εκπαιδευτική μεταρρύθμιση, που αλλάζει τη ζωή μας , να συζητηθεί και ψηφισθεί με απλή πλειοψηφία ως κοινή νομοθεσία σε δύο εβδομάδες στη Βουλή ;

Ποίο το όφελος της πολύχρονης ισχύος μιας εσφαλμένης ή παρωχημένης συνταγματικής διάταξης σε σχέση με το όφελος ταχείας αναθεώρησής του ;

Προτείνω, λοιπόν, την αναθεώρηση των παρ. 2 έως 5 του άρθρου 110 Σ., με την πρόβλεψη δυνατότητας αναθεώρησης διατάξεων δυνάμενων να αναθεωρηθούν σε μία βουλευτική περίοδο και ασχέτως παρέλευσης πενταετίας, με αυξημένη πλειοψηφία 4/5 (ή 3/5) του όλου αριθμού των βουλευτών, με δύο ψηφοφορίες απέχουσες μεταξύ τους εύλογο χρονικό διάστημα, π.χ. σε διαφορετικές συνόδους. Πολιτικά σκόπιμο θα είναι η αναθεώρηση συγκεκριμένων διατάξεων σε συγκεκριμένη κατεύθυνση να έχει περιληφθεί στο τελευταίο προεκλογικό πρόγραμμα του προτεινόμενου κόμματος ή και άλλων.

Περαιτέρω, για τις προτάσεις που συγκεντρώνουν την απλή, αλλά όχι και την αυξημένη πλειοψηφία, να παρέχεται η δυνατότητα στην απόλυτη πλειοψηφία να ζητήσει τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος με βάση συγκεκριμένο προτεινόμενο περιεχόμενο της υπό αναθεώρηση διάταξης.

Η πρότασή μου δεν διεκδικεί δίπλωμα ευρεσιτεχνίας. Υποθέτω ότι επιστημονικά και πολιτικά δεν πρωτοτυπώ. Επίσης, γνωρίζω ότι σε πολλές χώρες της Ε.Ε. η αναθεώρηση του Σ. επιτρέπεται σε μία βουλευτική περίοδο.

Στενοχωρούμαι που ως μέλος της Επιτροπής Αναθεώρησης του Σ. δεν προσπάθησα να συγκεντρώσω πενήντα υπογραφές και σε αυτή την πρόταση. Πιθανώς, να ήταν εφικτό.

Σημειώνω ότι το ΠΑΣΟΚ στην από 9.3.1985 πρότασή του αναθεώρησης διατάξεων του Σ. είχε συμπεριλάβει και το άρθρο 110 στην κατεύθυνση διευκόλυνσης της αναθεώρησης. Η πρόταση τότε αποσύρθηκε.