

ΤΟ ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΔΙΑΒΗΜΑ ΣΤΗΝ ΕΠΟΧΗ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ
ΑΝΑΖΗΤΩΝΤΑΣ ΤΗ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ
ΥΠΟ ΔΥΣΧΕΡΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΣΥΓΚΥΡΙΑ

Μιχάλης Πικραμένος,

Σύμβουλος Επικρατείας, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Με την ευκαιρία της συζήτησης που έχει ανοίξει για τη συνταγματική αναθεώρηση, επιβάλλεται εν πρώτοις να διατυπωθούν ορισμένοι προβληματισμοί για την ανάγκη πραγματοποίησής της κατά την παρούσα ιστορική συγκυρία. Ακολουθώντας, και υπό την εκδοχή ότι κινείται τελικά η διαδικασία της αναθεώρησης, επισημαίνονται θεμελιώδεις προϋποθέσεις για τη διαμόρφωση ενός σοβαρού και συνεκτικού σχεδίου αναθεώρησης του καταστατικού χάρτη της χώρας. Τέλος, διατυπώνεται δέσμη προτάσεων στα κεφάλαια για τη βουλή την κυβέρνηση, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τη δικαιοσύνη που αποσκοπούν στην οικοδόμηση μιας καλύτερης Πολιτείας που οργανώνεται και λειτουργεί με ορθολογισμό, αξιοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα. Η επιλογή αυτής της δέσμης προτάσεων έγινε γιατί θεωρώ ότι το μείζον στοίχημα της χώρας είναι η απελευθέρωση από τα δεσμά των πελατειακών σχέσεων, της αναξιοκρατίας, της “επαγγελματοποίησης” της πολιτικής, της αποθέωσης του ατομικού συμφέροντος σε βάρος του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου.

1. Ως προς την ανάγκη συνταγματικής αναθεώρησης στην παρούσα ιστορική συγκυρία

Η βαθιά οικονομική και κοινωνική κρίση που διέρχεται η χώρα και ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζει ο εξωτερικός παράγοντας στην οικονομική επιβίωσή της λειτουργούν αρνητικά για μια νηφάλια και ορθολογική προσέγγιση του εγχειρήματος της συνταγματικής αναθεώρησης. Υπάρχει μεγάλος κίνδυνος η συνταγματική αναθεώρηση να εξελιχθεί υπό την ασφυκτική πίεση βραχυπρόθεσμων αναγκών και μιας κοντόφθαλμης αντίληψης για το δημόσιο συμφέρον που ταυτίζεται με το ταμειακό συμφέρον και με την «ανεμπόδιστη» δράση του νομοθέτη σε κρίσιμα πεδία. Το γεγονός ότι η χώρα βρίσκεται υπό επιτροπεία και

η νομοθεσία της υπαγορεύεται εν πολλοίς από τους θεσμούς, εγκυμονεί μεγάλους κινδύνους για το περιεχόμενο της συνταγματικής αναθεώρησης καθώς είναι ενδεχόμενο οι δανειστές να επέμβουν, κυρίως με κινήσεις στο παρασκήνιο αλλά και με έμμεσες προτροπές, στις επιλογές της αναθεωρητικής βουλής και να επιβάλλουν ρυθμίσεις εξυπηρετικές των συμφερόντων τους. Μια τέτοια εξέλιξη μετατρέπει τη συνταγματική αναθεώρηση από έκφραση λαϊκής κυριαρχίας σε έξωθεν επιβολή ιδεών και απόψεων που κυριαρχούνται από την ανάγκη ικανοποίησης συγκεκριμένων στόχων οικονομικής πολιτικής. Θα ήταν πράγματι ολέθριο για τη δημοκρατία και την ιστορία του τόπου να υπάρξει έστω και υπόνοια σύνδεσης συνέχισης της χρηματοδότησης της χώρας με την υιοθέτηση συγκεκριμένων συνταγματικών ρυθμίσεων. Αν μάλιστα αναλογιστεί κανείς ότι σύμφωνα με το άρθρο 110 του Συντάγματος η βουλή που προέρχεται από τις εκλογές δεν δεσμεύεται από το περιεχόμενο της πρότασης της προηγούμενης βουλής αλλά μπορεί να κινηθεί προς αντίθετη κατεύθυνση, τότε αντιλαμβάνεται ότι οι κρίσιμες έξωθεν παρεμβάσεις μπορεί να εκδηλωθούν και την τελευταία ώρα σε βάρος της βούλησης του εκλογικού σώματος. Εξάλλου, ας μην ξεχνάμε ότι στα χρόνια της κρίσης φύτρωσαν ακραίες πολιτικές δυνάμεις, γιγαντώθηκε ο λαϊκισμός, γεννήθηκαν νέες διαιρέσεις στην κοινωνία και στην πολιτική θυμίζοντας τα διχαστικά και εμφυλιοπολεμικά πάθη που ταλάνιζαν τη χώρα για πολλές δεκαετίες. Αυτές οι νέες κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες μπορεί να ευνοήσουν την όχι ευκαταφρόνητη κοινοβουλευτική εκπροσώπηση ακραίων πολιτικών δυνάμεων με αρνητικές συνέπειες στην έκβαση του αναθεωρητικού εγχειρήματος.

Η σωφροσύνη επιτάσσει οι πολιτικές δυνάμεις να μεταθέσουν τη συνταγματική αναθεώρηση σε χρόνο μεταγενέστερο όπου η οικονομικοπολιτική συγκυρία θα είναι ευνοϊκότερη για τα συμφέροντα της χώρας και ταυτόχρονα να επιχειρήσουν, μέσα σε ένα κλίμα συναίνεσης, την εξάντληση των ορίων που παρέχει το ισχύον Σύνταγμα (τα οποία είναι ευρύτατα) για την ουσιαστική μεταρρύθμιση και την προοδευτική διακυβέρνηση της χώρας. Να σημειωθεί εδώ ότι ο κοινός νομοθέτης δεν έχει αναλάβει, εντός του ισχύοντος συνταγματικού πλαισίου, όλες εκείνες τις πρωτοβουλίες που θα μπορούσαν να μεταβάλουν σε σημαντικό βαθμό την πολιτική, κοινωνική και οικονομική κατάσταση της χώρας. Οι αδράνειες αυτές έχουν κοστίσει ακριβά στην ελληνική κοινωνία και συνεχίζουν να κοστίζουν ιδίως στα φτωχότερα κοινωνικά στρώματα που έχουν υποστεί βαρύτερα τις συνέπειες της κρίσης. Εν κατακλείδι, δεν είναι το Σύνταγμα ο μεγάλος υπαίτιος για την βαθιά και πολύπλευρη

κρίση που διέρχεται ο τόπος και επομένως η συνταγματική αναθεώρηση δεν θα φέρει από μόνη της την άνοιξη αν δεν συνοδευτεί από σοβαρές και μακροχρόνιες δημόσιες πολιτικές, από καλές πρακτικές των πολιτικών και πολιτειακών οργάνων και από τις αναγκαίες συναινέσεις των πολιτικών δυνάμεων. Μια συνταγματική αναθεώρηση η οποία δεν συνοδεύεται από τα ανωτέρω συστατικά στοιχεία, κινδυνεύει να απωλέσει σύντομα τη δυναμική της και να προκαλέσει ένα κύμα αμφισβήτησης του ρόλου του Συντάγματος και της αξιοπιστίας των θεσμών. Άλλωστε η συνταγματική και πολιτική ιστορία διδάσκει ότι οι ρυθμίσεις του Συντάγματος εύκολα μπορούν να περιγραφούν ή να τεθούν στο περιθώριο προς δόξα αναχρονιστικών πολιτικών και πρακτικών.

2. Η διαμόρφωση της συνταγματικής πολιτικής για την αναθεώρηση

Υπό την εκδοχή ότι οι πολιτικές δυνάμεις αποφασίζουν να προχωρήσουν σε κίνηση της διαδικασίας αναθεώρησης του Συντάγματος, ο σχεδιασμός της συνταγματικής πολιτικής πρέπει να λάβει υπόψη τα κατωτέρω:

α) Η αναθεώρηση του Συντάγματος αποτελεί κορυφαία στιγμή στη λειτουργία του πολιτεύματος και γι αυτό πρέπει να μην εκλαμβάνεται ως άσκηση επί χάρτου ή ως πεδίο πειραματισμών ή ως επικοινωνιακό τέχνασμα για μετατόπιση της πολιτικής ατζέντας, αλλά ως ζήτημα υψίστης σημασίας που επιβάλλει σοβαρότητα, σχεδιασμό και στοχασμό.

β) Επιβάλλεται η επεξεργασία και διατύπωση συνταγματικής πολιτικής, η οποία συνίσταται στη διατύπωση θέσεων για την αναθεώρηση του Συντάγματος επί τη βάση της εμπειρίας από την έως σήμερα λειτουργία των θεσμών και της πρακτικής που συνοδεύει την εφαρμογή τους. Στην οπτική αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η συνταγματική και πολιτική ιστορία της χώρας και τα διδάγματα που αντλούνται από αυτήν, ώστε το αναθεωρητικό διάβημα να γίνεται με αίσθημα ιστορικής ευθύνης.

γ) Η πρόταση για την αναθεώρηση λαμβάνει υπόψη το συνολικό συνταγματικό οικοδόμημα. Οι θεσμοί έχουν διαλεκτική σχέση μεταξύ τους, μοιάζουν με συγκοινωνούντα δοχεία και γι αυτό η πρόταση πρέπει να είναι αρμονικά αρθρωμένη, όχι αποσπασματική, και να εκτείνεται στην ευρύτερη περιοχή των διατάξεων που επηρεάζονται από τις επιχειρούμενες μεταβολές.

δ) Η συνταγματική αναθεώρηση δεν αποτελεί πανάκεια για την αντιμετώπιση της ενδημικής κρίσης των θεσμών. Για το λόγο αυτό πριν την

προσφυγή στη διαδικασία της αναθεώρησης, πρέπει να έχουν εξαντληθεί οι λύσεις που προσφέρει το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο με την ενεργοποίηση του κοινού νομοθέτη προς διαμόρφωση του πλέον κατάλληλου νομοθετικού οικοδομήματος. Περαιτέρω, είναι αναγκαίο να γίνεται αποτίμηση των νομοθετικών ρυθμίσεων προς διαπίστωση των αποτελεσμάτων που είχαν οι πρωτοβουλίες του νομοθέτη και να βεβαιώνεται ότι αυτές οι πρωτοβουλίες δεν ήσαν επαρκείς λόγω των ορίων που θέτει το Σύνταγμα. Αν δεν έχει γίνει συστηματική προσπάθεια επίλυσης των προβλημάτων με εξάντληση των περιθωρίων του νομοθέτη, τότε η αναθεώρηση της σχετικής συνταγματικής ρύθμισης δικαιολογείται μόνο αν προσλάβει, έστω εν μέρει, διαφορετικό περιεχόμενο παρέχοντας ακόμα μεγαλύτερα περιθώρια επίλυσης των αναφευομένων προβλημάτων.

ε) Καθοριστική σημασία έχει για το διάβημα της συνταγματικής αναθεώρησης να προσδιορίζονται με ακρίβεια οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που δημιουργούνται από το υφιστάμενο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο.

στ) Η πρόταση αναθεώρησης πρέπει να περιλαμβάνει συγκεκριμένες λύσεις, οι οποίες αντιμετωπίζουν τις δυσλειτουργίες και τα προβλήματα που έχουν εντοπισθεί. Τούτο σημαίνει ότι δεν αρκούν γενικόλογες αναφορές αλλά επιβάλλεται η παρουσίαση των προτεινόμενων λύσεων διεξοδικά με επισήμανση όλων των ζητημάτων που είναι δυνατό να ανακύψουν και πάντοτε μέσα στη λογική του συνολικού συνταγματικού οικοδομήματος και των πιθανών επιδράσεων επ' αυτού από επιμέρους μεταβολές.

3. Βουλή-Κυβέρνηση-Πρόεδρος Δημοκρατίας-Δικαιοσύνη: Αλλαγές για μια καλύτερη Πολιτεία με ορθολογισμό, αξιοκρατία, διαφάνεια και αποτελεσματικότητα

Η εμπειρία των τεσσάρων δεκαετιών της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας καταδεικνύει ότι υπάρχει σοβαρό έλλειμμα στην ορθολογική οργάνωση και την αποτελεσματική λειτουργία του κράτους, με συνέπεια να καθίσταται προβληματικός ο μακρόχρονος και σταθερός σχεδιασμός και κατ' επέκταση η εφαρμογή σε βάθος χρόνου δημόσιων πολιτικών σε κρίσιμους τομείς, όπως είναι οι επενδύσεις και η ανάπτυξη, η κοινωνική ασφάλιση και πρόνοια, η δημόσια διοίκηση, η εκπαίδευση, η υγεία, η δικαιοσύνη. Τα αίτια της διαρκούς αστάθειας είναι πολλά και ποικίλα. Στα σημαντικότερα συγκαταλέγεται η έλλειψη στοιχειώδους συναίνεσης

μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων της χώρας ακόμα και σε εποχές βαθιάς κρίσης, η οποία συνεπάγεται, σε πολλές περιπτώσεις, είτε τη χρησιμοποίηση της δυνατότητας για πρόωρη διάλυση της βουλής από το εκάστοτε κυβερνών κόμμα προς αξιοποίηση ευνοϊκών συγκυριών για την επανεκλογή του είτε την πρόκληση βουλευτικών εκλογών από την αντιπολίτευση με σκοπό την αναρρίχηση στην εξουσία. Παράλληλα η επιβίωση του πελατειακού συστήματος έως τις ημέρες μας, με διάφορες παραλλαγές, δεν επιτρέπει την οριστική και αμετάκλητη εφαρμογή της αρχής της αξιοκρατίας στις επιλογές προσώπων για την κατάληψη δημόσιων θέσεων, ενώ ταυτόχρονα υπαγορεύει τη θέσπιση ρυθμίσεων ή και οργανωτικών σχημάτων με αποκλειστικό γνώμονα την εξυπηρέτηση της πολιτικής και εκλογικής πελατείας. Έτσι, η απουσία συναινέσεων στο πολιτικό πεδίο σε συνδυασμό με τη λειτουργία των κομμάτων ως θυλάκων προώθησης συμφερόντων προσώπων ή ομάδων προσώπων, συνθέτουν ένα σκηνικό ρευστότητας και διαρκών μεταβολών όχι μόνο με την ευκαιρία αλλαγής κυβέρνησης αλλά ακόμα και με την αλλαγή υπουργών στο πλαίσιο της ίδιας κυβέρνησης. Με τις προτάσεις που παρατίθενται στη συνέχεια επιδιώκεται να ενισχυθούν οι αρχές της συνέχειας και της αποτελεσματικότητας στην οργάνωση και λειτουργία του κράτους, μέσα από μεταβολές στα κεφάλαια του Συντάγματος για τη βουλή, την κυβέρνηση, τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τη δικαιοσύνη.

α) Εξάντληση της τετραετούς θητείας της βουλής

Η συνταγματική ιστορία της χώρας από το 1975 έως σήμερα έχει δείξει ότι η διενέργεια βουλευτικών εκλογών μετά τη λήξη της τετραετούς θητείας της βουλής είναι η εξαίρεση. Ο κανόνας είναι η πρόωγη διάλυση του κοινοβουλίου και η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία σε χρόνους πολύ ενωρίτερος από τη λήξη της τετραετίας για λόγους που σχετίζονται με τις εκτιμήσεις των πολιτικών κομμάτων ως προς τον καταλληλότερο, για την εκλογική τους επικράτηση, χρόνο. Είναι κοινός τόπος ότι οι δημόσιες πολιτικές τις οποίες διακηρύσσει, κατά τον προεκλογικό αγώνα, το πολιτικό κόμμα που εν τέλει κερδίζει τις βουλευτικές εκλογές και σχηματίζει κυβέρνηση, απαιτούν ικανό χρόνο για να σχεδιαστούν και να αρχίσουν να εφαρμόζονται στην πράξη. Η πρόωγη προσφυγή στις κάλπες όχι μόνο ανατρέπει το σχεδιασμό και εμποδίζει την ομαλή εφαρμογή των πολιτικών αλλά δημιουργεί διαταραχές που οδηγούν σε οπισθοδρόμηση καθώς η προεκλογική περίοδος κυριαρχείται από συνθήματα και παροχές που αποβλέπουν στην ικανοποίηση αιτημάτων των εκλογέων με σκοπό την επικράτηση στις εκλογές. Οι προεκλογικές

παροχές επιφέρουν σοβαρές βλάβες στο κράτος καθώς επιβαρύνουν ποικιλοτρόπως τον προϋπολογισμό οδηγώντας, συχνά, την μετεκλογική κυβέρνηση σε λήψη μέτρων, για να ισοσκελίσει τις προκληθείσες ζημιές, κατά τρόπο αποσπασματικό και με καθαρά ταμειυτικό σκοπό. Για να περιορισθεί το φαινόμενο αυτό θα μπορούσε να προβλεφθεί ότι αν διαλυθεί η βουλή πριν τη συμπλήρωση τεσσάρων ετών, η θητεία της νέας βουλής διαρκεί όσο η υπολειπόμενη θητεία της προηγούμενης.

β) Μονοεδρικές περιφέρειες

Η δημιουργία πολύ μεγάλων εκλογικών περιφερειών καθιστά αδύνατη για τον μέσο πολίτη την πρόσβαση στην πολιτική και τη θέση υποψηφιότητας στις βουλευτικές εκλογές, διότι το κόστος μιας προεκλογικής εκστρατείας είναι απαγορευτικό. Αυτό έχει ως συνέπεια να εμποδίζεται, εν τοις πράγμασι, η ανανέωση του πολιτικού προσωπικού, οι δε υποψήφιοι στις μεγάλες εκλογικές περιφέρειες είναι συνήθως πρόσωπα είτε με ισχυρή οικονομική επιφάνεια είτε με αναγνωριστικότητα που έχουν αποκτήσει με διάφορους τρόπους, όπως η προηγούμενη ενασχόληση με επαγγέλματα δημοσιότητας (π.χ. αθλητές, δημοσιογράφοι, καλλιτέχνες) είτε διαθέτουν τη στήριξη μηχανισμών όπως πχ. των κομμάτων. Είναι αντιληπτό ότι η έλλειψη κινητικότητας στο πολιτικό προσωπικό οδηγεί σε έναν κακώς νοούμενο “επαγγελματισμό”, με αρνητικές συνέπειες ως προς την ποιότητα της πολιτικής που σχεδιάζεται και εφαρμόζεται από κόμματα και κυβερνήσεις. Επομένως, προτείνεται η ρητή συνταγματική πρόβλεψη για σύσταση μονοεδρικών περιφερειών σε όλη την επικράτεια και ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα.

γ) Κώλυμα υπουργών να ανακηρυχθούν βουλευτές για την επόμενη βουλή

Οι υπουργοί αποτελούν κομβικούς παράγοντες για την ομαλή λειτουργία του κράτους διότι αναλαμβάνουν το εξαιρετικά σοβαρό καθήκον της σχεδίασης και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών για τις οποίες έχει δεσμευτεί η κυβέρνηση στις προγραμματικές δηλώσεις της και το κυβερνών κόμμα στο προεκλογικό του πρόγραμμα. Τούτο σημαίνει ότι κάθε υπουργός στο πεδίο των αρμοδιοτήτων του έχει την ευθύνη επεξεργασίας νομοσχεδίων, έκδοσης κανονιστικών και ατομικών διοικητικών πράξεων, προώθησης δράσεων και υλικών ενεργειών, όλα δε τα ανωτέρω πρέπει να διέπονται από τις αρχές της νομιμότητας,

του ορθολογισμού, της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας. Δεν χωρούν εκπτώσεις προς χάρη εξυπηρέτησης συμφερόντων προσώπων ή ομάδων ή συντεχνιών. Τέτοιου είδους εκπτώσεις παρατηρούνται όταν υπουργοί εκτίθενται ως υποψήφιοι βουλευτές και επιδιώκουν με τα μέτρα που λαμβάνουν να γίνουν αρεστοί στους ψηφοφόρους με αντάλλαγμα την εκλογή τους. Προτείνεται συνταγματική πρόβλεψη που να απαγορεύει μόνον στους υπουργούς και όχι στον πρωθυπουργό, να συμμετέχουν στις επόμενες εκλογές ως υποψήφιοι βουλευτές

δ) Όριο βουλευτικής θητείας

Σε συνδυασμό με τα ανωτέρω περί μονοεδρικών περιφερειών επιβάλλεται να θεσπιστούν και άλλες ρυθμίσεις οι οποίες θα καθιστούν ευχερέστερη την είσοδο νέων προσώπων στο κοινοβούλιο και θα αμβλύνουν την “επαγγελματοποίηση” της πολιτικής. Ρύθμιση προς αυτή την κατεύθυνση είναι η θέσπιση ορίου συνεχόμενης βουλευτικής θητείας η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τα οκτώ έτη. Έτσι, δίδεται η ευκαιρία για ανανέωση του κοινοβουλίου και ταυτόχρονα τίθεται ένα τέλος στο αδιάκοπο του κοινοβουλευτικού βίου. Η “επαγγελματοποίηση” της πολιτικής αποτελεί συχνά αξεπέραστο εμπόδιο για την εισαγωγή μεταρρυθμίσεων στην πολιτική, κοινωνική και οικονομική ζωή της χώρας καθώς τα πρόσωπα που εκλέγονται συνεχώς, συνδέονται με κατεστημένες αντιλήψεις και απόψεις που τους διασφαλίζουν ισόβια κοινοβουλευτική παρουσία με αντάλλαγμα την διατήρηση των κάθε είδους κερτημένων από ομάδες, συντεχνίες, πρόσωπα.

ε) Μόνιμοι υπηρεσιακοί υφυπουργοί

Στις κυβερνήσεις της τελευταίας τεσσαρακονταετίας διοριζόταν συχνά μεγάλος αριθμός υφυπουργών στους οποίους οι υπουργοί δεν ανέθεταν σοβαρές αρμοδιότητες και ως εκ τούτου υπήρχαν, κυρίως, για λόγους ισορροπίας της πολιτικής γεωγραφίας. Ο εκάστοτε πρωθυπουργός ένοιωθε την ανάγκη να καλύπτει πολλές περιφέρειες της χώρας με υπουργική ή υφυπουργική εκπροσώπηση. Έτσι, ουδέποτε αξιοποιήθηκε η δυνατότητα για διορισμό μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών που προβλέπει το Σύνταγμα στο άρθρο 81 παρ.1, διότι τούτο θα σήμαινε μείωση των θέσεων υφυπουργών που καταλάμβανε το πολιτικό προσωπικό. Ταυτόχρονα από τις αρχές της δεκαετίας του '80 παρατηρείται μεγάλη αύξηση του αριθμού των μετακλητών υπαλλήλων στη δημόσια διοίκηση και συρρίκνωση του

ρόλου της μόνιμης δημοσιοϋπαλληλίας, με συνέπεια να αναφύεται πρόβλημα συνέχειας και θεσμικής μνήμης καθώς οι υπουργοί διαμορφώνουν τις πολιτικές σε στενό κύκλο προσωπικών συμβούλων και μετά την αποχώρησή τους προκαλείται κενό εφόσον οι μόνιμοι δημόσιοι υπάλληλοι έχουν μείνει εκτός του κέντρου λήψης των αποφάσεων και δεν είναι σε θέση να ενημερώσουν τους επόμενους σε βάθος για τις πολιτικές και τις δράσεις που προκρίθηκαν. Προτείνεται η πρόβλεψη ότι οι θέσεις υφυπουργών καταλαμβάνονται από τεχνοκράτες που επιλέγονται με ειδική διαδικασία, διαθέτουν τα κατάλληλα επιστημονικά και διοικητικά προσόντα, ανάλογα με τον τομέα στον οποίο καλούνται να υπηρετήσουν, και παραμένουν με πενταετή θητεία. Με το θεσμό των μόνιμων υπηρεσιακών υφυπουργών η δημόσια διοίκηση αποκτά στο ανώτατο επίπεδο συνέχεια και επιστημονικό κύρος, στοιχεία που επιτρέπουν την ορθολογική επίλυση των προβλημάτων με στοχοθεσία και σε βάθος χρόνου, εντός του ευρύτερου πολιτικού και ιδεολογικού πλαισίου που θέτει η κυβέρνηση η οποία διαθέτει την εμπιστοσύνη της βουλής.

στ) Εκλογή και αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας

Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας προτείνεται να παραμείνει στην αρμοδιότητα της βουλής η οποία εν τέλει θα εκλέγει τον υποψήφιο που λαμβάνει τη σχετική πλειοψηφία των ψήφων, χωρίς έτσι να απαιτείται η διάλυση της βουλής και η προκήρυξη βουλευτικών εκλογών. Η προσφυγή σε συχνές εκλογικές αναμετρήσεις δημιουργεί παρατεταμένη αστάθεια όχι μόνο στο πολιτικό σύστημα αλλά και συνολικά στην οικονομία και την κοινωνία, με δυσμενή αποτελέσματα για την ανάπτυξη και την ευημερία του τόπου. Για τους ίδιους λόγους είναι αποκρουστέα και η πρόταση περί άμεσης εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας η οποία θα έχει ως αυτόθροη συνέπεια να εγκατασταθεί ένας ακόμα ισχυρός πόλος εξουσίας, με ευθεία νομιμοποίηση από το εκλογικό σώμα, που προσθέτει πιθανότητες αντιπαραθέσεων με τους άλλους πόλους στο πλαίσιο ενός ήδη συγκρουσιακού πολιτικού σκηνικού λόγω έλλειψης συναινέσεων.

Όπως θα αναφερθεί παρακάτω ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προτείνεται να αναλάβει την αρμοδιότητα επιλογής προσώπων που στελεχώνουν κορυφαίες θέσεις στα ανώτατα δικαστήρια, με σκοπό το κρίσιμο αυτό ζήτημα να μην αποτελεί στο εξής σημείο τριβής λόγω του ότι ανατίθεται υπό το ισχύον Σύνταγμα στο υπουργικό συμβούλιο.

ζ) Η μετεξέλιξη του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ως απάντηση στην πρόταση για ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου

1. Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου αποτελεί πρόταση η οποία διαρκώς προβάλλεται ήδη από τη δεκαετία του '90 από πολιτικά κόμματα, προσωπικότητες της δημόσιας ζωής, επιστήμονες και διάφορους φορείς, για την αντιμετώπιση προβλημάτων στη δικαιοσύνη και εν γένει στο πολίτευμα. Το πρώτο και βασικό ζήτημα που πρέπει να απαντηθεί είναι ποια συγκεκριμένα προβλήματα καλείται να επιλύσει το Συνταγματικό Δικαστήριο. Κατά καιρούς έχει προβληθεί η ανάγκη ταχείας επίλυσης των διαφορών, δηλαδή η αντιμετώπιση των καθυστερήσεων στην απονομή της δικαιοσύνης. Αν το πρόβλημα εντοπίζεται στην ταχύτητα του δικαιοδοτικού έργου, πρέπει εν πρώτοις να αποτιμηθεί ο θεσμός της πιλοτικής δίκης ο οποίος εισήχθη τα τελευταία χρόνια από τον κοινό νομοθέτη για την αντιμετώπιση του προβλήματος. Παραλλήλως πρέπει να εξετασθεί αν υπάρχουν κατηγορίες διαφορών για τις οποίες προκλήθηκαν καθυστερήσεις οφειλόμενες στην ύπαρξη διαφορετικών δικαιοδοσιών και στην έκδοση αντιφατικών αποφάσεων μεταξύ διαφορετικών δικαστηρίων και για τις οποίες ο θεσμός της πιλοτικής δίκης δεν επαρκεί για να τις αντιμετωπίσει. Η καταγραφή πρέπει να είναι συγκεκριμένη και να συνοδεύεται από τεκμηρίωση, η οποία να πείθει ότι το υφιστάμενο συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο δεν επαρκεί. Να σημειωθεί ότι ο κοινός νομοθέτης έχει αφήσει ουσιαστικά αναξιοποίητη τη δυνατότητα που του παρέχει το Σύνταγμα με τη διάταξη του άρθρου 94 παρ. 3 για ανάθεση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια προς επίτευξη της ενιαίας εφαρμογής της αυτής νομοθεσίας.

Αν το Συνταγματικό Δικαστήριο έχει ως σκοπό την επίλυση διαφορών που πηγάζουν από κυβερνητικές πράξεις, οι οποίες σήμερα δεν ελέγχονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το ερώτημα είναι αν είναι επιθυμητή η ανασύνθεση του όλου συνταγματικού οικοδομήματος με την προσθήκη ενός «παίκτη» που θα έχει δικαστικό μανδύα αλλά στην πραγματικότητα θα συμμετέχει στο πολιτικό γίγνεσθαι με ό,τι αυτό συνεπάγεται. Με άλλα λόγια κατευθυνόμαστε στη δικαστικοποίηση των πολιτικών διαφορών η οποία όχι μόνο δεν θα επιλύσει προβλήματα αλλά θα προκαλέσει νέες αμφισβητήσεις καθώς και το Συνταγματικό Δικαστήριο θα αντιμετωπισθεί ως ένας πολιτικός παράγοντας που διαδραματίζει το δικό του αυτόνομο ρόλο.

Εξίσου σοβαρό ζήτημα, το οποίο ίσως είναι και η καρδιά της πρωτοβουλίας για θέσπιση συνταγματικής δικαιοσύνης στην Ελλάδα, αποτελεί ο τρόπος συγκρότησης του Συνταγματικού Δικαστηρίου. Δηλαδή η προέλευση των μελών του Συνταγματικού Δικαστηρίου, το όργανο που είναι αρμόδιο για την επιλογή τους και η διάρκεια της θητείας τους. Αν τα μέλη του Συνταγματικού Δικαστηρίου ή τα περισσότερα εξ αυτών, προέρχονται από ένα ευρύτατο κύκλο προσώπων, εκτός των κλασικών δεξαμενών της δικαιοσύνης και των πανεπιστημίων, και η επιλογή τους γίνεται από πολιτικό όργανο, κυβέρνηση ή κοινοβούλιο, τότε υπάρχει ο κίνδυνος η ίδρυση του Συνταγματικού Δικαστηρίου να θεωρηθεί ως εξυπηρετική της πολιτικής εξουσίας, υπό την έννοια της δημιουργίας ενός φίλτρου προστασίας του νομοθέτη από την κήρυξη διατάξεων ως αντισυνταγματικών, καθώς τα πρόσωπα που θα στελεχώνουν το εν λόγω Δικαστήριο θα επιλέγονται πρωτίστως με πολιτικά κριτήρια και μπορεί να προέρχονται ακόμα και από το χώρο της πολιτικής. Και μπορεί μεν ανάλογες ρυθμίσεις να έχουν λειτουργήσει με επιτυχία σε χώρες της αλλοδαπής, όμως στη χώρα μας τα πολιτικά κόμματα δεν έχουν δημιουργήσει παράδοση στην αξιοκρατική επιλογή προσώπων όσον αφορά στην κατάληψη δημοσίων θέσεων που να εμπνέει εμπιστοσύνη για το μέλλον. Μια τέτοια μεταβολή, επομένως, θα μείωνε στα μάτια της κοινής γνώμης, αλλά και στην πράξη, την εγγυητική λειτουργία του δικαστικού συστήματος για τις ελευθερίες και τα δικαιώματα των προσώπων και μάλιστα σε μια εποχή βαθιάς οικονομικής και κοινωνικής κρίσης.

Η ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου επιφέρει, εκ των πραγμάτων, σοβαρή αναδιάταξη της αρχιτεκτονικής του δικαστικού συστήματος. Το ισχύον δικαστικό σύστημα βασίζεται στην ύπαρξη περισσότερων δικαιοδοτικών κλάδων, τριών ανωτάτων δικαστηρίων (Συμβούλιο της Επικρατείας, Άρειος Πάγος, Ελεγκτικό Συνέδριο), ενός Ανωτάτου Δικαστηρίου με ειδικές αρμοδιότητες (ΑΕΔ), προβλέπεται δε έλεγχος συνταγματικότητας των νόμων με τα χαρακτηριστικά του διάχυτου, του κατασταλτικού και του παρεμπόπτοντος. Με τα δεδομένα αυτά τίθεται το ζήτημα ποιες αλλαγές θα επιφέρει η ίδρυση του Συνταγματικού Δικαστηρίου στην αρχιτεκτονική της δικαιοσύνης. Το μόνο βέβαιο είναι ότι δεν θα χρειάζεται πλέον το ΑΕΔ. Περαιτέρω, όμως, ανακύπτει το ερώτημα πως διαμορφώνεται η θέση των λοιπών ανωτάτων δικαστηρίων στο δικαστικό σύστημα και ειδικότερα ποιες θα είναι οι αρμοδιότητές τους, ιδίως ως προς τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων. Αν επιλεγεί η λύση της υποχρεωτικής παραπομπής των ζητημάτων αντισυνταγματικότητας στο Συνταγματικό Δικαστήριο από οποιοδήποτε δικαστήριο,

τότε αποδυναμώνεται η θέση των υφισταμένων ανωτάτων δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, που έχει επωμισθεί το κύριο βάρος του ελέγχου αυτού στην πράξη τις τελευταίες δεκαετίες, αλλά και του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πεδίο των ειδικών του αρμοδιοτήτων. Αν πάλι επιλεγεί η λύση της υποχρεωτικής παραπομπής των κατωτέρων δικαστηρίων στα οικεία ανώτατα δικαστήρια και από τα τελευταία στο Συνταγματικό Δικαστήριο, τότε πέραν της αποδυνάμωσης της θέσης των ανωτάτων δικαστηρίων, προκαλείται και σοβαρή καθυστέρηση στην απονομή της δικαιοσύνης. Με άλλα λόγια ο αναθεωρητικός συνταγματικός νομοθέτης πρέπει να λάβει πολύ σοβαρά υπόψη ότι η δημιουργία του Συνταγματικού Δικαστηρίου, επηρεάζει καθοριστικά τη θέση των υφισταμένων ανωτάτων δικαστηρίων, τα οποία είναι θεσμικά ανορθόδοξο να υπάρχουν μόνο κατ' όνομα ως ανώτατα αλλά στην πραγματικότητα να έχουν κύκλο περιορισμένων αρμοδιοτήτων.

2. Με βάση τα ανωτέρω, μια λύση η οποία θα μπορούσε να λειτουργήσει στο πλαίσιο του ισχύοντος δικαιοδοτικού συστήματος και του διάχυτου ελέγχου συνταγματικότητας των νόμων χωρίς να επιφέρει αναταράξεις και παρενέργειες, είναι η μετεξέλιξη του Α.Ε.Δ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο αυτό διατηρεί τις υφιστάμενες αρμοδιότητες και ταυτόχρονα αναλαμβάνει τον προληπτικό έλεγχο συνταγματικότητας των νομοσχεδίων τόσο ως προς τη διαδικασία που ακολουθήθηκε εντός του κοινοβουλίου για την ψήφισή τους και για την ένταξη διατάξεων άσχετων με το κύριο αντικείμενό τους όσο και για το ουσιαστικό περιεχόμενό τους. Ο έλεγχος αυτός ασκείται μετά από προσφυγή κομμάτων ή βουλευτών και σε περίπτωση που εντοπιστούν προβλήματα στην κοινοβουλευτική διαδικασία αυτή επαναλαμβάνεται εφόσον η κυβέρνηση επιθυμεί ο νόμος να ψηφιστεί εγκύρως και να δημοσιευτεί. Αν το ΑΕΔ επισημάνει προβλήματα συνταγματικότητας στο περιεχόμενο των διατάξεων του νομοσχεδίου, η κυβέρνηση οφείλει να αποσύρει τις αντισυνταγματικές διατάξεις ή το νομοσχέδιο στο σύνολό του και να επανέλθει με νέες διατάξεις αν το επιθυμεί. Το ΑΕΔ συγκροτείται από ένδεκα δικαστές πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης που εκλέγονται για θητεία έξι ετών. Οι εννέα εξ αυτών είναι δικαστές από τα τρία ανώτατα δικαστήρια και εκλέγονται από τις οικείες ολομέλειες, ενώ οι δύο είναι καθηγητές που προτείνονται από τις νομικές σχολές που συντάσσουν η κάθε μια εξ αυτών κατάλογο με δύο υποψήφιους και τελικώς επιλέγει από τους καταλόγους ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Ο πρόεδρος και ο αντιπρόεδρος του ΑΕΔ επιλέγονται με ψηφοφορία από τα μέλη του.

η) Η επιλογή των προεδρείων των ανωτάτων δικαστηρίων

Η επιλογή των προέδρων και των αντιπροέδρων των τριών ανωτάτων δικαστηρίων καθώς και του εισαγγελέα του Αρείου Πάγου από το υπουργικό συμβούλιο, αποτελεί τις τελευταίες δεκαετίες σημείο έντονης πολιτικής και επιστημονικής κριτικής. Το ζήτημα έχει αποκτήσει μεγάλες διαστάσεις λόγω της αύξησης των θέσεων των αντιπροέδρων και στα τρία ανώτατα δικαστήρια, με συνέπεια κάθε χρόνο να διενεργούνται προαγωγές στις θέσεις αυτές, λόγω αποχωρήσεων, και να προκαλούνται διαρκώς αναταράξεις στο εσωτερικό των δικαστηρίων. Παράλληλα η αύξηση των θέσεων δικαστών για την πλήρωση των οποίων είναι αρμόδια η κυβέρνηση έχει αρνητικό αντίκτυπο στη δικαστική ανεξαρτησία για ευνόητους λόγους που δεν χρειάζονται περαιτέρω εξηγήσεις. Γι αυτό προτείνεται η κατάργηση του βαθμού του αντιπροέδρου και η πρόβλεψη προέδρων τμημάτων που επιλέγονται για ορισμένη θητεία από τις οικείες ολομέλειες των ανωτάτων δικαστηρίων. Ο αρχαιότερος πρόεδρος τμήματος αναπληρώνει τον πρόεδρο του δικαστηρίου. Όσον αφορά τους προέδρους των ανωτάτων δικαστηρίων αυτοί επιλέγονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας μεταξύ δέκα υποψηφίων που υποδεικνύονται από τις οικείες ολομέλειες. Ο αριθμός των δέκα υποψηφίων αποβλέπει στην, κατά το δυνατό, αποτροπή ομαδοποιήσεων που δεν αρμόζει στη δικαιοσύνη και στην υψηλή αποστολή της.

ι) Η άσκηση από τους δικαστές διοικητικών καθηκόντων και η εκλογή σε θέσεις καθηγητών α.ε.ι.

Το Σύνταγμα πριν την αναθεώρηση του 2001 επέτρεπε την άσκηση διοικητικών καθηκόντων από δικαστές, η σχετική δε απαγόρευση τέθηκε, με την αναθεώρηση του 2001, με σκοπό να προφυλάξει τους δικαστές από εμπλοκές τους στις κομματικές αντιπαραθέσεις συμπολίτευσης-αντιπολίτευσης καθώς τα διοικητικά καθήκοντα ασκούνται στα πλαίσια της κυβερνητικής δράσης και εμπεριέχουν, επομένως, ένα στοιχείο πολιτικής. Όμως, η εμπειρία των δεκαπέντε και πλέον ετών που έχουν παρέλθει από το 2001 καταδεικνύει ότι υπάρχει ανάγκη ανάθεσης διοικητικών καθηκόντων σε δικαστές για ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις. Και τούτο διότι οι γνώσεις και η εμπειρία που αποκτώνται από τους δικαστές κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, είναι πολύτιμα εφόδια για το χειρισμό σημαντικών ζητημάτων στο πλαίσιο της δράσης των οργάνων της

εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας. Με βάση τις διαπιστώσεις αυτές θα μπορούσε να αναθεωρηθεί η σχετική διάταξη προς την κατεύθυνση της παροχής δυνατότητας άσκησης διοικητικών καθηκόντων σε τέσσερις κρίσιμους τομείς του κράτους: α) στην Προεδρία της Δημοκρατίας για τον έλεγχο νομιμότητας των νομοθετικών κειμένων, δεδομένου ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας είναι αρμόδιος για την έκδοση και δημοσίευση των νόμων που έχουν ψηφιστεί από τη βουλή και έχει το δικαίωμα αναπομπής ψηφισμένων νομοσχεδίων εκθέτοντας και τους λόγους της αναπομπής (άρθρο 42 Συντ) καθώς και για την έκδοση διαταγμάτων που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των νόμων (άρθρο 43 παρ.1 Συντ) και των κανονιστικών διαταγμάτων, μετά από πρόταση του αρμόδιου υπουργού, με ειδική εξουσιοδότηση νόμου (άρθρο 43 παρ. 2 Συντ), β) στη γραμματεία του Υπουργικού Συμβουλίου δεδομένου ότι κατά το άρθρο 82 Συντ. η κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας, η δε αρχή της νομιμότητας αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση για την κατάστρωση και εφαρμογή των επιμέρους πολιτικών, γ) στη Βουλή στην οποία ανατίθεται το κύριο βάρος της νομοθετικής λειτουργίας και ως εκ τούτου επιβάλλεται ιδιαίτερη προσοχή τόσο στο ουσιαστικό περιεχόμενο των κανόνων δικαίου όσο και στη νομοτεχνική εμφάνιση των νομοθετικών κειμένων, δ) στο Υπουργείο Δικαιοσύνης το οποίο είναι αρμόδιο για την οργάνωση και λειτουργία του δικαστικού συστήματος και ταυτόχρονα φέρει σημαντικό βάρος του νομοθετικού έργου.

Η ανάθεση διοικητικών καθηκόντων σε δικαστές για ορισμένο χρόνο στις ανωτέρω περιπτώσεις αποτελεί ένα είδος προληπτικής εγγύησης για τήρηση της αρχής της νομιμότητας, υπό την ευρεία της εκδοχή, από τα κορυφαία όργανα της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας.

Ειδική περίπτωση απασχόλησης των δικαστών, εκτός του κύκλου των κυρίων καθηκόντων τους, είναι η εκλογή σε θέσεις καθηγητών α.ε.ι. Η σχετική πρόβλεψη του άρθρου 89 παρ. 1 Συντ. αποβλέπει στον εμπλουτισμό της πανεπιστημιακής εκπαίδευσης από επιστήμονες που ασχολούνται με τη δικαστηριακή πράξη και μπορούν να μεταφέρουν την πολύτιμη γνώση και εμπειρία τους στην ακαδημαϊκή κοινότητα καθώς συμβάλλουν, λόγω της θέσης τους, στη διαμόρφωση της νομολογίας των δικαστηρίων.

Είναι κοινός τόπος ότι στην εποχή μας η απασχόληση των δικαστών στα δικαστήρια είναι ιδιαίτερα έντονη και έχει πολλές απαιτήσεις τόσο από πλευράς χρόνου όσο και από πλευράς όγκου δικαστικής ύλης. Κατά συνέπεια ένας δικαστής

που εκλέγεται καθηγητής μπορεί μεν να επιτελεί τα διδακτικά του καθήκοντα αλλά είναι ανθρωπίνως αδύνατο να συμμετέχει ουσιαστικά και σε βάθος σε όλες τις εκδηλώσεις της ακαδημαϊκής ζωής που είναι ποικίλες και απαιτούν πολύ χρόνο. Η ορθότερη, γι' αυτό, λύση είναι η αναθεώρηση της σχετικής διάταξης προς την κατεύθυνση της εκλογής των δικαστών ως επισκεπτών καθηγητών, για ορισμένο χρόνο, μετά από ειδική διαδικασία. Με τη λύση αυτή οι δικαστές δεν καταλαμβάνουν οργανικές θέσεις καθηγητών, ασκούν μόνο διδακτικά καθήκοντα για συγκεκριμένη χρονική περίοδο, έχουν τη δυνατότητα να μετακινούνται μεταξύ περισσότερων πανεπιστημίων και με τον τρόπο αυτό μεταφέρουν την πολύτιμη γνώση και εμπειρία τους στους φοιτητές και εν γένει στην ακαδημαϊκή κοινότητα.

4. Ανάγκη για πολιτικές συναινέσεις και ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις υπό το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο- Η συνταγματική αναθεώρηση μπορεί να περιμένει

1. Από τη δεκαετία του '80 έως την προηγούμενη δεκαετία έγιναν τρεις αναθεωρήσεις του Συντάγματος. Η πρώτη από αυτές, το 1986, πραγματοποιήθηκε εν θερμώ με επίκεντρο τη σχέση Κ. Καραμανλή-Α.Παπανδρέου, ενόψει του ζητήματος της επανεκλογής του πρώτου ως Προέδρου της Δημοκρατίας, και είχε ως αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των αρμοδιοτήτων του Προέδρου της Δημοκρατίας, επιλογή για την οποία τα επόμενα χρόνια εγέρθηκαν πολλές και σοβαρές επιφυλάξεις. Η δεύτερη αναθεώρηση, το 2001, περιέλαβε πολλές τροποποιήσεις, σε περισσότερα κεφάλαια του Συντάγματος, οι οποίες δεν έδωσαν κάποια ιδιαίτερη δυναμική στην πορεία της χώρας, ορισμένες εξ αυτών αποδείχθηκαν λανθασμένες (άρθρο 14 παρ. 9 για το βασικό μέτοχο), άλλες έμειναν χωρίς αντίκρυσμα (άρθρο 102 παρ. 5 για τα οικονομικά των ο.τ.α.), άλλες προκάλεσαν δυσλειτουργίες και προβλήματα (άρθρο 101 Α για την εκλογή των διοικήσεων των ανεξαρτήτων αρχών) άλλες δέχονται διαρκείς αμφισβητήσεις (άρθρο 103 παρ. 8 για την μονιμοποίηση των συμβασιούχων) και άλλες έμειναν στα ρηγά (άρθρο 90 για επιλογή προεδρείων ανωτάτων δικαστηρίων και συγκρότηση Ανωτάτου Δικαστικού Συμβουλίου). Η τρίτη αναθεώρηση του 2008 δεν είχε καμία απολύτως σημασία, ήταν σαν να μην έγινε ποτέ.

2. Η χώρα έζησε περίοδο επίπλαστης ευμάρειας για πάνω από τρεις δεκαετίες και διανύει ήδη τα τελευταία επτά χρόνια βαθιά, παρατεταμένη και πολύπλευρη κρίση, ενώ παράλληλα οι κυβερνήσεις εναλλάσσονται στην εξουσία, οι

εκλογές είναι στην ημερήσια διάταξη, τα πολιτικά κόμματα κινούνται στη λογική των συγκρούσεων, απουσιάζουν οι συναινέσεις καθώς επίσης και οι πολιτικές των πραγματικών μεταρρυθμίσεων με σχέδιο, σταθερότητα και μακρά προοπτική. Μέσα σ' αυτό το κλίμα έχει ανοίξει μια ακόμα συζήτηση για την τέταρτη αναθεώρηση. Έχουν επισημανθεί, στο πρώτο μέρος της ανάλυσης, οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν στην παρούσα ιστορική συγκυρία από την πραγματοποίηση μιας συνταγματικής αναθεώρησης. Αν συνυπολογίσει κανείς ότι και οι τρεις προηγούμενες αναθεωρήσεις δεν είχαν ουσιαστικά αποτελέσματα για τη χώρα, αφού δημιούργησαν προβλήματα και δεν πρόσφεραν λύσεις μακράς πνοής, θα ήταν προτιμότερο τόσο οι πολιτικές δυνάμεις όσο και η επιστημονική κοινότητα να επικεντρώσουν το ενδιαφέρον τους στις νομοθετικές πρωτοβουλίες που πρέπει να ληφθούν για την ανάταξη του τόπου. Η συνταγματική αναθεώρηση δεν θα φέρει από μόνη της την άνοιξη στην κοινωνία, στους θεσμούς, στο κράτος και στον κάθε πολίτη χωριστά, αν δεν κατακτηθούν τα αυτονόητα: πολιτικές συναινέσεις, κοινοβουλευτική και κυβερνητική σταθερότητα, σχεδιασμός και εφαρμογή πολιτικών σε βάθος χρόνου με μεταρρυθμιστική προοπτική.