

Η συναίνεση και η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση

*Βασιλική Χρήστου,
επίκουρη καθηγήτρια συνταγματικού δικαίου
Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ*

I. Ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός και η ανάγκη συναινέσεων

Ένα από τα κύρια ζητήματα του ελληνικού πολιτικού συστήματος, το οποίο επανέρχεται στο προσκήνιο, οπωσδήποτε και με αφορμή τις συνταγματικές αναθεωρήσεις, είναι ο πλειοψηφικός του χαρακτήρας. Η εκάστοτε πλειοψηφία διαθέτει πολύ μεγάλη ελευθερία κινήσεων και περιορίζεται από όργανα κατά βάση μη πολιτικά, όπως είναι τα δικαστήρια και οι ανεξάρτητες αρχές. Δεν υπάρχει δηλαδή ένα πολιτικό αντίβαρο, όπως ένας ισχυρότερος Πρόεδρος της Δημοκρατίας ή ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα. Ο πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός συνδέεται δε παραδοσιακά με την ιδιαίτερη θέση του πρωθυπουργού, το λεγόμενο πρωθυπουργικοκεντρικό σύστημα διακυβέρνησης.

Σε πρόσφατη μελέτη του ο Αλιβιζάτος έχει επισημάνει ότι αυτό το μοντέλο, του πλειοψηφικού κοινοβουλευτισμού, ρίχνει το βάρος στις εκλογές για την επίλυση των διαφορών με τον πολιτικό αντίπαλο, και, με αυτόν τον τρόπο, έχει συντελέσει στο να εμπεδωθεί, σχετικά νωρίς, η σημασία της δημοκρατικής αρχής και της καθολικής ψηφοφορίας στη χώρα μας. Από την άλλη, δεν έχει βοηθήσει στην ανάπτυξη σοβαρής δημόσιας διοίκησης, που είναι ένας σημαντικός παράγοντας για την αντιμετώπιση των κρίσεων, γιατί λείπει η συνέχεια που θα εξασφαλιζόταν μέσα από ένα περισσότερο συναινετικό και λιγότερο πολωτικό σύστημα διακυβέρνησης.¹ Μάλιστα, τα τελευταία χρόνια, έχει προταθεί από τον Γεραπετρίτη η εκλογίκευση της πολιτικής διαδικασίας μέσα από τη στροφή προς έναν «έλλογο κοινοβουλευτισμό», στον οποίο, μεταξύ άλλων, θα τηρούνται αυστηρά οι κανόνες της κοινοβουλευτικής διαδικασίας και θα ελέγχεται η τήρησή τους, ενώ η πρόωρη

¹ Βλ. N. Alivizatos, *Greek Constitutionalism and Patterns of Government*, in Featherstone/Sotiropoulos (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Greek Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

διάλυση της Βουλής δεν θα βρίσκεται στη διάθεση της πλειοψηφίας, κι έτσι λόγω της κατ' αρχήν σταθερής θητείας της Βουλής θα ασκείται πίεση στα κόμματα να εξεύρουν συναινετικές λύσεις.²

Η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση έδωσε και αυτή, όπως ήταν φυσικό, πολλές αφορμές για να σκεφτούμε ξανά πάνω σε αυτό το θέμα: πώς το πολιτικό σύστημα θα μπορέσει, σε κρίσιμες περιστάσεις, να αρθεί πάνω από την πλειοψηφική λογική και να καταλήξει σε μια κοινή και σταθερή συνισταμένη. Δεν θα αναφερθώ σε όλες αυτές τις αφορμές που δόθηκαν,³ αλλά θα εστιάσω σε δύο. Η πρώτη αφορά στην ίδια τη διαδικασία της αναθεώρησης. Μετ' επιτάσεως τέθηκε το ζήτημα εάν η προτείνουσα και η αναθεωρητική Βουλή πρέπει να συμφωνούν *όχι μόνο* ως προς τις αναθεωρήσιμες διατάξεις, ως προς το αντικείμενο δηλαδή της αναθεώρησης, αλλά και ως προς τον τρόπο της αναθεώρησης, ως προς το ίδιο δηλαδή το περιεχόμενό της. Το δεύτερο ζήτημα, το οποίο θα θίξω, είναι οι διαδικασίες εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας και των μελών των ανεξάρτητων αρχών, που μετράπηκαν από συναινετικές σε πλειοψηφικές. Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι, και στα δύο αυτά θέματα, εγκαταλείφθηκε η προοπτική των ευρύτερων συναινέσεων. Αφενός επικράτησε η άποψη ότι η κατεύθυνση της αναθεώρησης δεν δεσμεύει την αναθεωρητική Βουλή, αφετέρου η πλειοψηφία μπορεί πλέον να εκλέγει Πρόεδρο της Δημοκρατίας και τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών.

Ωστόσο, θα προσπαθήσω να δείξω ότι η αναθεωρητική διαδικασία – και υπό την εκδοχή της μη δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής ως προς την κατεύθυνση της προταθείσας αναθεώρησης - παραμένει προσανατολισμένη στην αρχή της

² Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Η αναθεωρητική πορεία προς έναν έλλογο κοινοβουλευτισμό, εις Ακριβοπούλου/Παπαχρήστος (επιμ.), Η πρόκληση της αναθεώρησης του Συντάγματος, Ινστιτούτο Στρατηγικών και Αναπτυξιακών Μελετών – ΙΣΤΑΜΕ «Ανδρέας Παπανδρέου». Συνέδριο 25-26.02.2013, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 27 επ.

³ Μία σημαντική συνιστώσα για τη διαμόρφωση συναινέσεων στην πολιτική διαδικασία, την οποία δεν θα θίξω εδώ, είναι, φυσικά, το εκλογικό σύστημα. Συναφώς βλ. Θ. Ξηρό, Το εκλογικό σύστημα de constitutione ferenda. Σχεδιάγραμμα συνταγματικής πολιτικής σε περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού, εις Ακριβοπούλου/Παπαχρήστος (επιμ.), *op.cit*, υπ. 2, σελ. 65 επ. Βλ. ακόμη Β. Χρήστου, Απλή αναλογική και προεκλογική διαβούλευση, Τα Νέα, 11-12.01.2020, ένθετο «Εκλογικός Νόμος», σελ. 7.

συναίνεσης, μιας συναίνεσης περισσότερο διαδικαστικού και στρατηγικού, παρά ουσιαστικού χαρακτήρα, η οποία δίνει έμφαση στον διαμοιρασμό και στην κατανομή της αρμοδιότητας, παρά στην ανάγκη ταυτότητας των βουλήσεων, ενώ συναρμόζει περισσότερο με τις βασικές αρχές του πολιτεύματος. Αυτές οι αρχές είναι η ελεύθερη εντολή του βουλευτή και συναφώς, η πολιτική αυτονομία της κάθε Βουλής, καθώς και αυτό που θα ονομάσω ως ανατιολόγητο χαρακτήρα της ψήφου ως αρμοδιότητας και που, κατά τη γνώμη μου, συνδέεται με τη δημοκρατική αρχή. Ακόμη, για την περίπτωση της πλειοψηφικής εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας και των μελών ανεξάρτητων αρχών, θα υποστηρίξω ότι η τωρινή λύση (η οποία δεν είναι ιδανική) είναι πάντως καλύτερη από την προϊσχύσασα για τους εξής λόγους: Εναρμονίζεται με τον δημοκρατικό κανόνα, που είναι η αρχή της πλειοψηφίας, αντί να προσβλέπει στην (επιθυμητή, αλλά ενίοτε μη ρεαλιστική) εξαίρεση της διευρυμένης πλειοψηφίας στη Βουλή. Για την περίπτωση του Προέδρου, η νέα διαδικασία εκλογής, η οποία έχει αποσυνδεθεί από τη διάλυση της Βουλής, συμβαδίζει περισσότερο με τον κοινοβουλευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Για την περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών, η νέα διαδικασία εκλογής εξυπηρετεί καλύτερα τη λογική των αντιβάρων στο σύνολό τους, άρα, εν τέλει, καλλιεργεί τις προϋποθέσεις και για την επιδίωξη συναινέσεων, καθώς ανεξάρτητες αρχές που δεν συγκροτούνται ελλείψει διευρυμένης πλειοψηφίας δεν μπορούν και να λειτουργήσουν ως αντίβαρα.

II. Δύο είδη συναίνεσης

Βασική προκείμενη για την κατανόηση της ανάλυσης που θα ακολουθήσει είναι η διάκριση δύο μορφών συναίνεσης. Θα ονομάσω την πρώτη ουσιαστική συναίνεση. Είναι η περισσότερο προφανής και αυτονόητη μορφή συναίνεσης: πρόκειται για τη σύμπτωση περισσότερων βουλήσεων στο περιεχόμενο μιας πρότασης, για τη συμφωνία περισσότερων στο περιεχόμενο μιας πολιτικής. Η ουσιαστική συναίνεση σημαίνει την ταυτότητα ως προς τις επιλογές. Αυτή η μορφή συναίνεσης είναι

ευκταία και ηθικοπολιτικά επιθυμητή,⁴ καθώς σε μια ώριμη δημοκρατία οι βασικές ουσιαστικές προκείμενες (για παράδειγμα για το πώς θα λειτουργεί το εκπαιδευτικό σύστημα ή ποιος θα είναι ο διεθνής προσανατολισμός της χώρας) πρέπει να έχουν κατασταλάξει. Από την άλλη, η ουσιαστική συναίνεση μπορεί να είναι μόνο πολιτική επιδίωξη, καθώς νομικά υποχρεωτική είναι μόνον η ουσιαστική συναίνεση για το περιεχόμενο του Συντάγματος και μόνον αυτό μπορεί να δεσμεύσει είτε την ψήφο του βουλευτή, είτε την ψήφο του εκλογέα, όπως θα αναλύσω περισσότερο στη συνέχεια. Ακόμη δε και ο (πολιτικός) λόγος περί ουσιαστικής συναίνεσης δεν θα πρέπει να φτάνει μέχρι του σημείου να υποβαθμίζει τη σημασία της πολιτικής σύγκρουσης στη δημοκρατική διαδικασία ή τη σημασία του διπόλου κυβέρνησης-αντιπολίτευσης στον κοινοβουλευτισμό.⁵ Η πολιτική διαφωνία είναι βαθιά και υπαρκτή στις ελεύθερες και πλουραλιστικές κοινωνίες της νεωτερικότητας και αυτό το γεγονός καθιστά τη δημοκρατική διαδικασία αναγκαία. Η υπερβολική ουδετεροποίηση του πολιτικού διαλόγου κινδυνεύει να υποβαθμίσει την αξία της δημοκρατίας.

Τη δεύτερη μορφή συναίνεσης θα την χαρακτηρίσω διαδικαστική ή, αλλιώς, και μηχανιστική, για να αποδώσω πιο παραστατικά τα χαρακτηριστικά της. Η συναίνεση αυτή είναι προϊόν κατασκευής και τήρησης μιας διαδικασίας: κατασκευάζεται μέσα από τη σύμπραξη περισσότερων οργάνων και αντικατοπτρίζει περισσότερο την ισορροπία μοιρασμένων αρμοδιοτήτων, εν είδη checks and balances, παρά μια διευρυμένη επί της ουσίας συμφωνία. Εκφράζει μία στρατηγική καλά οργανωμένων αντιβάρων,⁶ η οποία μπορεί να παράξει ένα κοινό αποτέλεσμα χωρίς τα όργανα, τα οποία θα κληθούν να ασκήσουν την αρμοδιότητά

⁴ Πρβλ. Αντ. Μανιτάκη, *Ελληνικό Συνταγματικό Δίκαιο. Θεμελιώδεις έννοιες*. Τόμος Ι, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2004, σελ. 319.

⁵ Βλ. και Αντ. Μανιτάκη, *Οι εξουσίες της αναθεωρητικής Βουλής*, 17.12.2018, www.constitutionalism.gr, σελ. 5, ο οποίος αποκαλεί το δίπολο πλειοψηφία-μειοψηφία «ζωντανούς συντελεστές της λαϊκής κυριαρχίας» που δεν είναι δυνατόν να αγνοούνται κατά την ερμηνεία των σχετικών συνταγματικών διατάξεων.

⁶ Για τη λογική των αντιβάρων στο άρθρο 110 Συντ., πρβλ. Γ. Δελλή, *Οι συνταγματικές αλλαγές και η επόμενη Βουλή*, www.constitutionalism.gr.

τους να συμφωνούν απαραίτητα επί της ουσίας σε όλα. Αυτή η διαδικαστικού τύπου συναίνεση δεν προϋποθέτει ταυτότητα των βουλήσεων (και γι' αυτό δεν υποτιμά τη σημασία της διαφωνίας στη δημοκρατία), αλλά επιμέρους συγκλίσεις κατά τον λόγο της αρμοδιότητας του κάθε οργάνου. Μπορεί τα όργανα που θα συμπράξουν να αντιπροσωπεύουν ακόμη και πολιτικά αντίπαλες βουλήσεις, όπως συνέβη στην τελευταία αναθεώρηση, οπότε το αναθεωρητικό αποτέλεσμα κατασκευάστηκε από τη σύμπραξη πολιτικά αντίθετων Βουλών λόγω της μεσολάβησης των εκλογών. Αυτή η μορφή συναίνεσης που κατασκευάζεται μέσα από κανόνες διαδικασίας, στην οποία συμμετέχουν περισσότεροι «παίκτες»⁷, ουδετεροποιεί την πολιτική ένταση, γιατί θέτει ένα ξεκάθαρο πλαίσιο της άσκησης των αρμοδιοτήτων, εξημερώνοντας την πολιτική διαμάχη. Αλλά δεν ουδετεροποιεί, ούτε συγκαλύπτει την πολιτική διαφωνία, ενώ δεν υποβαθμίζει τη θεσμική σημασία της ελευθερίας της ψήφου: του βουλευτή ή του εκλογέα.

Ακολουθώντας το παραπάνω σχήμα, θα μπορούσαμε να συγκρίνουμε την πρόσφατη αναθεώρηση με την αναθεώρηση του 2001. Η αναθεώρηση του 2001 ήταν χαρακτηριστικό παράδειγμα ουσιαστικής συναίνεσης. Πράγματι, δικαίως χαρακτηρίστηκε από πολλές μεριές ως συναινετική, καθώς το μεγαλύτερο μέρος των διατάξεων αναθεωρήθηκε με ευρύτατη πλειοψηφία και στις δύο Βουλές.⁸ Ωστόσο, ήταν σαφές, ήδη από το 1995, όταν άρχισε να κυοφορείται η αναθεώρηση αυτή,⁹ ότι η επίτευξη επί της ουσίας συναίνεσης στην προτείνουσα και στην

⁷ Πολύ χαρακτηριστικά γι' αυτήν την ορολογία, βλ. G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton: Princeton University Press, 2002.

⁸ Για τον χαρακτηρισμό της αναθεώρησης ως συναινετικής βλ. για παράδειγμα Φ. Σπυρόπουλο, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, Β έκδοση, 2020, σελ. 88, Κ. Μαυριά, *Σκέψεις για την αναθεώρηση του Συντάγματος*, ΤοΣ 2/2001, σελ. 231 επ., ιδίως σελ. 233, Αντ. Μανιτάκη, *op.cit.*, υπ. 4, σελ. 315-316. Ο Μανιτάκης επισημαίνει ότι στην πρώτη φάση, το 1998, η ανάγκη της αναθεώρησης 82 συνταγματικών διατάξεων διαπιστώθηκε με πλειοψηφία που υπερέβαινε την πλειοψηφία των τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών, ενώ το 2001 η αναθεώρηση 72 σημείων αποφασίστηκε με πλειοψηφίες που υπερέβαιναν τα τρία πέμπτα.

⁹ Βλ. Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρό, *Η αναθεώρηση του Συντάγματος (1993-2001). Χρονικό-Προτάσεις-Τροπολογίες-Εκθέσεις-Ψηφοφορίες-Πηγές-Μελέτες-Άρθρα-Δημοσιεύματα του τύπου*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001.

αναθεωρητική Βουλή ήταν ένας πολιτικός στόχος και όχι μια νομική αξίωση.¹⁰ Ταυτόχρονα, και παρά την ευρεία συναίνεση που εξασφαλίστηκε, δεν έλλειψαν οι επικρίσεις ως προς το περιεχόμενο της αναθεώρησης ως «άτολμης», «θολής» ή «επιβεβαιωτικής».¹¹ Η έρευνα, όμως, αυτού του ζητήματος, του πώς δηλαδή η ευρεία, υπερκομματική συναίνεση επιδρά στο περιεχόμενο, την ποιότητα και την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων μπορεί να είναι αντικείμενο μιας ξεχωριστής μελέτης.

Και στην πρόσφατη αναθεώρηση δεν έλειψαν διατάξεις που συγκέντρωσαν άνω των 200 θετικών ψήφων στην αναθεωρητική Βουλή.¹² Το βασικό χαρακτηριστικό της, όμως, με το οποίο θα πρέπει να καταγραφεί στη συνταγματική μας ιστορία, είναι το εξής: Η πρόσφατη, τέταρτη αναθέωση του Συντάγματος του 1975 είναι η πρώτη αναθέωση, η οποία διεξήχθη υπό προτείνουσα και υπό αναθεωρητική Βουλή, οι οποίες στήριζαν κυβερνήσεις διαφορετικού κόμματος.¹³ Είναι δηλαδή η πρώτη αναθέωση, η οποία, ούσα πραγματική αναθέωση, όχι δηλαδή επί της ουσίας πρωτογενής θέση συνταγματικών κανόνων, διεξήχθη με τη σύμπραξη αντίπαλων πολιτικών βουλήσεων λόγω του αποτελέσματος των εκλογών που μεσολάβησαν. Τούτο δε, παρά το ότι πάντοτε τα συντάγματά μας (με εξαίρεση το

¹⁰ Βλ. Πρόταση αναθεώρησης διατάξεων του Συντάγματος της 28^{ης} Μαρτίου 1995, εις Γ. Παπαδημητρίου, Η Αναθέωση του Συντάγματος. Εισαγωγή-Προτάσεις-Ευρετήρια, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1995, σελ. 26.

¹¹ Για την αποτίμηση της αναθέωσης από το πολιτικό φάσμα, βλ. Ν. Αλιβιζάτο, Ο αβέβαιος εκσυγχρονισμός και η θολή συνταγματική αναθέωση, Αθήνα, Εκδόσεις Πόλις, 2001, σελ. 14-15.

¹² Πέραν κάποιων μεταβατικών διατάξεων χωρίς λόγο διαιώνισής τους στο Σύνταγμα, οι οποίες καταργήθηκαν σχεδόν ομόφωνα, η προσθήκη της παρ. 4 στο άρθρο 54 για την ψήφο των εκτός επικρατείας εκλογέων συγκέντρωσε 212 ψήφους στην Θ' Αναθεωρητική Βουλή, η προσθήκη της παρ. 6 στο άρθρο 73 για τη θέσπιση λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας συγκέντρωσε 254 ψήφους, ενώ η κατάργηση της αποσβεστικής προθεσμίας άσκησης ποινικής δίωξης των υπουργών στο άρθρο 86 παρ. 3 Συντ. συγκέντρωσε 274 ψήφους. Βλ. Γ. Σωτηρέλη/Θ. Ξηρού, Η τέταρτη αναθέωση του Συντάγματος του 1975 (2014-2019), Εισαγωγή-Χρονικό-Προτάσεις-Τροπολογίες-Εκθέσεις-Ψηφοφορίες-Ψήφισμα-Πηγές-Επιστημονικά άρθρα-Δημοσιεύματα τύπου, Αθήνα, Εκδόσεις Παπαζήση, 2020, σελ. 579.

¹³ Κατά την αναθέωση του 1986 και του 2001, τόσο στην προτείνουσα, όσο και στην αναθεωρητική Βουλή η κοινοβουλευτική πλειοψηφία στήριζε κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, ενώ κατά την αναθέωση του 2008 κυβέρνηση της Νέας Δημοκρατίας.

Σύνταγμα-συνάλλαγμα του 1844¹⁴ που δεν πρόβλεπε καμία διαδικασία αναθεώρησης, νομίζω και ως εκ της φύσης του αυτής, καθώς και το Σύνταγμα του 1927¹⁵⁾¹⁶ πρόβλεπαν την ολοκλήρωση της αναθεώρησης σε δύο συνεχόμενες βουλευτικές περιόδους, ή και σε τρεις το Σύνταγμα του 1864. Για την ακρίβεια, προ του 1975 οι αναθεωρήσεις συνέπιπταν με πολιτειακές κρίσεις ή μεταβάσεις, ώστε να μην είναι δυνατή η τήρηση της διαδικασίας αναθεώρησης που πρόβλεπε το ίδιο το συνταγματικό κείμενο.¹⁷ Αντίθετα, υπό το Σύνταγμα του 1975 όλες οι αναθεωρήσεις έχουν διεξαχθεί σε συνθήκες ομαλότητας και σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, η δε τελευταία αναθεώρηση επιπλέον, για πρώτη φορά, συνέβαλε στο να αναδειχτεί η σημασία του άρθρου 110 Συντ. για τη σύμπραξη δύο Βουλών σε δύο συνεχόμενες βουλευτικές περιόδους, καθώς η αναθεωρητική Βουλή ήταν όχι μόνο νομικώς, αλλά και με πολιτικούς όρους νέα Βουλή.

¹⁴ Για τον χαρακτηρισμό αυτό του Συντάγματος του 1844 βλ. για παράδειγμα Ν. Αλιβιζάτο, Το Σύνταγμα και οι εχθροί του στη νεοελληνική ιστορία 1800 – 2010, Αθήνα, Εκδόσεις Πόλις, 2011, σελ. 89.

¹⁵ Το Σύνταγμα του 1927 (άρθρο 125) πρόβλεπε την αναθεώρηση του Συντάγματος με τη σύμπραξη της Βουλής και της Γερουσίας σε μία βουλευτική περίοδο. Παρά ταύτα, επειδή οι δύο Βουλές δεν ανανεώνονταν ταυτόχρονα, εξέφραζαν διαφορετικό συσχετισμό πολιτικών δυνάμεων. Άρα εξασφαλιζόταν η ευρύτερη συναίνεση στην αναθεώρηση. Η Βουλή είχε τετραετή θητεία, η Γερουσία εννεαετή, ενώ η σύνθεσή της ανανεωνόταν κατά το 1/3 κάθε τρία χρόνια. Η αναθεωρητική πρόταση έπρεπε να γίνει αποδεκτή και από τα δύο νομοθετικά σώματα σε δύο συνεδριάσεις. Κατά την πρώτη ψηφοφορία η πρόταση έπρεπε να συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία σε κάθε ένα από τα σώματα, ενώ η δεύτερη ψηφοφορία ελάμβανε χώρα μετά τριμήνο σε κοινή συνεδρίαση των δύο σωμάτων κι έπρεπε να συγκεντρωθεί η αυξημένη πλειοψηφία τριών πέμπτων. Έτσι, παρά την ολοκλήρωση της διαδικασίας σε μία βουλευτική περίοδο, η διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος παρέμενε αυστηρή. Άλλωστε προβλεπόταν ακόμη προαιρετικό, επικυρωτικό δημοψήφισμα της ψηφισθείσας αναθεώρησης.

¹⁶ Πρόβλεψη για την αναθεώρησή τους δεν περιείχαν ούτε τα Συντάγματα της επαναστάσεως ούτε το Ηγεμονικό Σύνταγμα του 1832.

¹⁷ Βλ. ιδίως για τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντ. 1911 και του Συντ. 1952 Αντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 5^η έκδοση (ενημερωμένη με την αναθεώρηση του 2019 και εμπλουτισμένη), Αθήνα, Εκδ. Οίκος Α. Α. Λιβάνη, 2020, σελ. 218-219, σελ. 266-268. Για τη διαδικασία αναθεώρησης του Συντ. 1952 βλ. και ΣτΕ 1899/1952. Βλ. ακόμη Ευ. Βολουδάκη, Αι προτάσεις αναθεωρήσεως των ελληνικών συνταγμάτων (1864-1967), Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1982. Ο Βολουδάκης θεωρεί ως μοναδική εξαίρεση σύμφωνη με το Σύνταγμα αναθεώρησης αυτήν του 1865, που είχε ως αποτέλεσμα την κατάργηση των άρθρων 83-86 Συντ. 1864 περί του Συμβουλίου Επικρατείας με συντριπτική πλειοψηφία. Ωστόσο, ούτε αυτή η αναθεώρηση ήταν σύμφωνη με το άρθρο 108 Συντ. 1864, καθώς δεν είχαν μεσολαβήσει εκλογές.

Υπό αυτήν την έννοια, θα μπορούσε να πει κάποιος, για πρώτη φορά η αναθεώρηση ήταν προϊόν τόσο διευρυμένης συναίνεσης. Ή, για πρώτη φορά ανέπτυξε την πρακτική του σημασία ο μηχανισμός αντιβάρων που προβλέπει το άρθρο 110 Συντ. και ο οποίος τείνει στην κατασκευή ενός αναθεωρητικού αποτελέσματος μέσα από την κατανομή αρμοδιοτήτων, την οποία προβλέπει, σύμφωνα με την άποψη που υποστηρίζεται εδώ. Η πρόσφατη αναθεώρηση υπήρξε δηλαδή παράδειγμα διαδικαστικής συναίνεσης.

III. Η συναίνεση κατά την αναθεωρητική διαδικασία: Ταυτότητα βούλησης ή κατανομή της αρμοδιότητας;

Η πρωτιά αυτή της αναθεωρητικής διαδικασίας είχε συνέπειες για τον επιστημονικό διάλογο. Λόγω των πολιτικών διαφορών ανάμεσα στην προτείνουσα και στην αναθεωρητική Βουλή, τέθηκε, για πρώτη φορά με τέτοια ενάργεια,¹⁸ το ζήτημα των

¹⁸ Βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η δυνατότητα δέσμευσης της Αναθεωρητικής Βουλής από τις ουσιαστικές κατευθύνσεις της προτείνουσας Βουλής, 27.11.2018, www.constitutionalism.gr, και εις απάντηση στον επιστημονικό διάλογο που προκλήθηκε, βλ. του ιδίου, Η συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι πολιτικό στοίχημα, καθώς και του ιδίου, Η προβλεψιμότητα της συνταγματικής αναθεώρησης, αμφότερα εις www.constitutionalism.gr. Υπέρ της δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής κατά την κατεύθυνση και οι Κ. Χρυσόγονος (με τη συνδρομή Στ.Ι. Κουτσατζή), Συνταγματικό Δίκαιο, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2014, σελ. 108, Λ. Παπαδοπούλου, Συνταγματικό Δίκαιο. Πανεπιστημιακές Παραδόσεις. Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, www.kallipos.gr, 2015 σελ. 193-194, Ξ. Κοντιάδης, Ερμηνεία του άρθρου 110 Συντ., εις Σπυρόπουλος/Κοντιάδης/Ανθόπουλος/Γεραπετρίτης (επιμ.), Σύνταγμα. Κατ' άρθρο ερμηνεία, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2017, σελ. 1763 επ., ιδίως αρ. περ. 17 επ.

Υπέρ μιας ενδιάμεσης θέσης ότι η αναθεωρητική Βουλή δεσμεύεται από την κατεύθυνση, μόνον εφόσον η πρόταση συγκέντρωσε την πλειοψηφία των τριών πέμπτων, ο Γ. Σωτηρέλης, Τα όρια της Αναθεωρητικής Βουλής. Η επικίνδυνη πολιτική «εργαλειοποίηση» μιας ενδιαφέρουσας θεωρητικής συζήτησης, 10.2.2019, www.constitutionalism.gr.

Την αντίθετη άποψη περί μη δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής από τις κατευθύνσεις της προτείνουσας υποστήριξαν, στην πρόσφατη συζήτηση, οι Χ. Ανθόπουλος, Η ελευθερία της Αναθεωρητικής Βουλής, ΕφημΔΔ 5/2018, σελ. 522 επ. (και 28.1.2019, www.constitutionalism.gr), Ευ. Βενιζέλος, Δεσμεύεται η δεύτερη Βουλή από τις κατευθύνσεις της πρώτης στη διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος; 28.11.2018, www.constitutionalism.gr, Σπ. Βλαχόπουλος, Η σχέση των δύο Βουλών στη συνταγματική αναθεώρηση, Καθημερινή, 24.11.2018, αλλά και www.constitutionalism.gr, Δελλής, ορ. cit., υπ. 6, καθώς και Μανιτάκης, ορ. cit., υπ. 5.

Ο Ν. Παπασπύρου υποστήριξε ότι η πρόταση της πρώτης Βουλής δεσμεύει όχι μόνο ως προς τον αριθμητικό προσδιορισμό της προς αναθεώρησης διάταξης, αλλά και ως προς το θεματικό αντικείμενο. Βλ. Ν. Παπασπύρου, Αναθεώρηση του Συντάγματος: συναινέσεις και δεσμεύσεις, www.constitutionalism.gr. Αυτή η άποψη αποτελεί, νομίζω, μια απόχρωση εντός της κρατούσας άποψης περί μη δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής κατά το περιεχόμενο της αναθεώρησης, που

ορίων της αρμοδιότητας κάθε μιας, και στην πραγματικότητα το ερώτημα εάν η επιζητούμενη συναίνεση είναι, με βάση το παραπάνω σχήμα, ουσιαστική -οπότε απαιτείται ταυτότητα βούλησης- ή διαδικαστική -οπότε απαιτούνται συγκλίσεις στο κοινό έργο της αναθεώρησης κατά τον λόγο του κάθε οργάνου. Η συζήτηση είχε διεξαχθεί και παλαιότερα στο πλαίσιο της πρότασης αναθεώρησης του ΠΑΣΟΚ το 1998,¹⁹ αλλά και το 1993²⁰ με αφορμή την πρόταση αναθεώρησης της Νέας Δημοκρατίας. Είχαν δηλαδή ήδη αρχίσει να διατυπώνονται απόψεις περί του ότι η αναθεωρητική Βουλή δεσμεύεται και από τη βασική αντίληψη, το γενικό πλαίσιο, την κατεύθυνση που υιοθέτησε η προτείνουσα Βουλή για την αναθεώρηση και όχι απλώς από τον προσδιορισμό των προς αναθεώρηση διατάξεων. Κοντολογίς, και πιο παλιά, είχε αρχίσει να υποστηρίζεται με αξίωση νομικής ισχύος η ουσιαστική συμφωνία των δύο Βουλών.

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι παραπάνω απόψεις διατυπώθηκαν προς αμφισβήτηση της κρατούσας άποψης μέχρι τότε, περί του ότι η δέσμευση της αναθεωρητικής Βουλής από την προτείνουσα Βουλή αφορά μόνο στον προσδιορισμό των προς αναθεώρηση διατάξεων, στο αντικείμενο δηλαδή της αναθεώρησης. Πολύ χαρακτηριστικά ο Μάνεσης αναφέρει: *«Ο ουσιαστικός περιορισμός της εξουσίας της Αναθεωρητικής Βουλής συνίσταται εις το ότι αυτή δεν δύναται να αναθεωρήσει [...] ειμή εκείνας μόνον εκ των μη θεμελιωδών διατάξεων του Συντάγματος, αι οποίαι*

είχε εκφραστεί και παλαιότερα (υπό το Συντ. 1952) από τον Θ. Τσάτσο. Βλ. Θ. Τσάτσο, Εισηγήσεις επί του άρθρου 108, εις του ιδίου, Μελέται διοικητικού δικαίου, Αθήνα, εκδοτικός οίκος «ΤΟ ΝΟΜΙΚΟΝ», Νικ. Α. Σάκκουλα, 1957, σελ. 151 επ.

¹⁹ Βλ. Ξ. Κοντιάδη, Δεσμεύσεις και αυτοπεριορισμός της δεύτερης αναθεωρητικής Βουλής. Οριοθέτηση και διαδικαστικές εγγυήσεις της αναθεωρητικής λειτουργίας, ΤοΣ 6/1999, σελ. 1054 επ., Φ. Βασιλόγιαννη/ Β. Βουτσάκη, Προκαταρκτικά ζητήματα της αναθεώρησης του Συντάγματος, εις Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Αναθεώρηση του Συντάγματος και εκσυγχρονισμός των θεσμών, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000, σελ. 3 επ., Γ. Κατρούγκαλο, Η αναθεώρηση της αναθεώρησης. Μερικές σκέψεις για τα ουσιαστικά και διαδικαστικά όρια της αναθεωρητικής λειτουργίας, εις Γ. Παπαδημητρίου, *ibid*, σελ. 23 επ., Ξ. Κοντιάδη, Η αρχή της συναίνεσης ως θεμέλιο της αναθεωρητικής λειτουργίας, εις Γ. Παπαδημητρίου, *ibid*, σελ. 35 επ.

²⁰ Βλ. Π. Παραρά, Οι περιορισμένες εξουσίες της αναθεωρητικής Βουλής, ΤοΣ 2/1993, σελ. 311 επ., ο οποίος μάλιστα πρώτος ανέδειξε το σχετικό ζήτημα. Βλ. ακόμη Κ. Μπακογιάννη, Η αναθεώρηση του Συντάγματος: αποτέλεσμα σταθερού προσανατολισμού δύο διαδοχικών Βουλών, ΤοΣ 1/1995, σελ. 3 επ.

ωρίσθησαν ως αναθεωρητέαι δι' αποφάσεως της προηγουμένης Βουλής. Πάντως ο καθορισμός του περιεχομένου των νέων ρυθμίσεων ανήκει αποκλειστικώς εις την νέαν Βουλή, η οποία και μόνον είναι η Αναθεωρητική Βουλή».²¹ Ωστόσο, θα μπορούσε να αντιτάξει κάποιος ότι η κρατούσα αυτή αντίληψη κι ερμηνεία έχει κάπως μικρότερο βάρος από ότι μια πάγια ερμηνεία σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση, καθώς, όπως αναφέρθηκε, προ του Συντάγματος του 1975, οι αναθεωρήσεις συνιστούσαν στην πραγματικότητα άσκηση πρωτογενούς συντακτικής εξουσίας και η εν λόγω κρατούσα ερμηνεία δεν είχε χρειαστεί να δοκιμαστεί στην πράξη.²²

Πράγματι, αυτό μας προκαλεί να δούμε με φρέσκο κι αμείωτο ενδιαφέρον ένα κλασικό θέμα. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχουν σοβαροί λόγοι, τους οποίους αναπτύσσω αμέσως πιο κάτω σε τρεις ενότητες (1 α έως γ), για τους οποίους δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 110 Συντ. εννοεί τη συναίνεση ως ουσιαστική συναίνεση, ως συμφωνία και ταυτότητα βούλησης στο ουσιώδες περιεχόμενο της αναθεώρησης, τουλάχιστον όχι με νομικούς όρους. Αντίθετα, για τους ίδιους λόγους, το άρθρο 110 Συντ., νομίζω, εννοεί τη συναίνεση με τη διαδικαστική, ίσως και μηχανιστική φύση, την οποία ανέπτυξα στην προηγούμενη παράγραφο.

²¹ Βλ. Αρ. Μάνεση, Η αναθεώρησης του Συντάγματος. Συμβολή εις την ερμηνείαν του άρθρου 108 (Εκδοτικός οίκος Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη – Αθήναι, 1966), εις του ιδίου, Συνταγματική θεωρία και πράξη, Θεσσαλονίκη, Εκδ. οίκος Σάκκουλα, 1980, σελ. 118 επ., ιδίως σελ. 153. Πρβλ. ακόμη Θ. Τσάτσο, *op.cit.*, υπ. 18, σελ. 165, Αλ. Σβώλο, Η αναθεώρησης του Συντάγματος, 1933, σελ. 94 επ., σελ. 97 επ., Ν. Ν. Σαρίπολο, Ελληνικόν Συνταγματικόν Δίκαιον. Ερμηνεία του αναθεωρηθέντος ελληνικού Συντάγματος εν συγκρίσει προς τα των ξένων κρατών, Τόμος Α, Τρίτη έκδοσις επαυξημένη (Εν Αθήναις τυπογραφείον της Β. Αυλής Α. Ραφτάνη, 1915), Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1987, σελ. 117-118, όπου : «Η Βουλή ορίζει τας αναθεωρητέας διατάξεις ειδικώς, ουχί τα άρθρα απλώς του συντάγματος, αλλά δεν δύναται να ορίση και να περιορίση τον τρόπον της αναθεωρήσεως, ως έπραξεν ουχί ορθώς η Βουλή δια της αποφάσεως αυτής της 18 Φεβρουαρίου 1910, δεσμεύουσα ούτω την κρίσιν της μελλούσης ν' αποφασίση επί των αναθεωρητέων διατάξεων Βουλής». Βλ. ακόμη Χρ. Σγουρίτσα, Συνταγματικόν Δίκαιον, Τόμος Β – Τεύχος Α, Αθήναι, Εκδ. οίκος Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1964, σελ. 171-172, Δ. Τσάτσο, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Α – Θεωρητικό Θεμέλιο, Αθήνα – Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994, σελ. 218-219, Γ. Κασμάτη, Η αναθεώρηση του Συντάγματος. Σκέψεις και παρατηρήσεις, Το Σ6/2000, σελ. 995 επ., ιδίως σελ. 1000, Μανιτάκη, *op.cit.*, υπ. 4, σελ. 312-313. Φ. Σπυρόπουλο, Συνταγματικό Δίκαιο, Β' έκδοσις, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2020, σελ. 98, Αλιβιζάτο, *op.cit.*, υπ. 11, σελ. 163.

²² Βλ. Σωτηρέλη, *op.cit.*, υπ. 18.

1. Η κατανομή της αρμοδιότητας ως βασικός πυλώνας της διαδικασίας αναθεώρησης

α. Η ισοδυναμία των δύο Βουλών και η ταυτότητα της αρμοδιότητας

Ένα από τα επιχειρήματα της άποψης περί ανάγκης ουσιαστικής σύμπτωσης των δύο Βουλών είναι το «ισοδύναμο» ή «ισόκυρο» των δύο Βουλών.²³ Όμως, όταν πρόκειται για κανόνες δικαίου, είναι σαφές σε τι συνίσταται η ισοκυρία τους: ο μεταγενέστερος υπερσχύει του προγενέστερου και ισόκυρου κανόνα δικαίου, εκτός εάν ο προγενέστερος είναι ειδικότερος. Υπό ανάλογη έννοια, η «ισοδυναμία» των Βουλών θα σήμαινε ότι η βούληση της μεταγενέστερης μπορεί να ανατρέψει τη βούληση της προγενέστερης Βουλής. Άρα το επιχείρημα της «ισοδυναμίας» δεν μας πηγαίνει πολύ μακριά, καθώς προφανώς το Σύνταγμα δεν θέλησε η μεταγενέστερη Βουλή να ανατρέψει την πρόταση της προηγούμενης Βουλής ως προς το αντικείμενο της αναθεώρησης. Υπό άλλη εκδοχή, το επιχείρημα της ισοδυναμίας των δύο Βουλών θα είχε την έννοια ότι το Σύνταγμα δεν διαμοίρασε την αρμοδιότητα της αναθεώρησης, όπως υποστηρίζεται εδώ, αλλά ανέθεσε το ουσιώδες περιεχόμενο της αρμοδιότητας -που, αναμφίβολα, συνίσταται στον καθορισμό των αναθεωρητέων διατάξεων και στο γενικό πλαίσιο της αναθεώρησης- και στις δύο Βουλές, αξιώνοντας την σύμπτωσή τους. Δεν φαίνεται, όμως, ότι μπορεί να θεμελιωθεί αυτή η ταυτότητα της αρμοδιότητας' αντίθετα, η αναθεωρητική αρμοδιότητα είναι κατατετμημένη, διαμοιρασμένη. Τι είδους είναι, λοιπόν, η αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής;

β. Η μοναδική αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής και η φύση της εντολής

²³ Βλ. Παραρά, *op.cit.*, υπ. 20, σελ. 319, Γιαννακόπουλο, *op.cit.*, υπ. 18 («Η συνταγματική αναθεώρηση δεν είναι πολιτικό στοίχημα»), Πρβλ. και Κοντιάδη, *op.cit.*, υπ. 19: ΤοΣ 6/1999, σελ. 1064, όπου γίνεται λόγος για «επί ίσοις όροις συνύπαρξη των δύο Βουλών».

Η αναθεωρητική Βουλή είναι η μόνη ποιοτικά διάφορη Βουλή. Είναι ένα διακριτό όργανο του κράτους, φορέας της δευτερογενούς συντακτικής εξουσίας με περιορισμένο χρονικό ορίζοντα: την πρώτη σύνοδο μετά τις εκλογές. Η αναθεωρητική Βουλή αναδεικνύεται ως τέτοια μέσα από εκλογές.²⁴ Αντίθετα, προτείνουσα Βουλή μπορεί να είναι οποιαδήποτε.

Το Σύνταγμα αντιλαμβάνεται τη χρονική εγγύτητα προς τις διεξαχθείσες εκλογές ως τυπική εγγύηση της αναθεωρητικής διαδικασίας. Η μεσολάβηση εκλογών, ανάλογα και με τη μορφή του εκλογικού αγώνα, μπορεί να μην έχει τη σημασία «συνταγματικού δημοψηφίσματος», όπως γραφόταν παλαιότερα,²⁵ αλλά έχει τη σημασία ότι δίδεται μία εντολή που περιλαμβάνει και τη διαμόρφωση της αναθεωρητικής βούλησης, κατεξοχήν δηλαδή επί του περιεχομένου της αναθεώρησης.²⁶ Τέτοια εντολή λαμβάνει μόνον η αναθεωρητική Βουλή.

γ. Η διευρυμένη αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής υπό το Σύνταγμα του 1975

Περαιτέρω, η αναθεωρητική Βουλή υπό το Σύνταγμα του 1975 έχει μία αρμοδιότητα, την οποία καμία άλλη αναθεωρητική Βουλή δεν διέθετε. Μπορεί, αντίθετα από ότι συνήθως λέμε, ακόμη και να διευρύνει τα ίδια τα όρια της εξουσίας της. Τι εννοώ με αυτό;

Η προτείνουσα Βουλή προτείνει με πλειοψηφία τριών πέμπτων του όλου αριθμού των βουλευτών «ειδικά» ποιες είναι οι διατάξεις που πρέπει να αναθεωρηθούν, και η αναθεωρητική Βουλή με την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των

²⁴ Για τη σημασία της μεσολάβησης των εκλογών ως προς τον βαρύνοντα ρόλο της αναθεωρητικής Βουλής, βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, *op.cit.*, υπ. 18.

²⁵ Βλ. Μάνεση, *op.cit.*, υπ. 21, σελ. 150, καθώς και Σαρίπολο, *op.cit.*, υπ. 21, σελ. 120.

²⁶ Μάλιστα, είναι γνωστό ότι η επόμενη Βουλή μπορεί να μην αναθεωρήσει διάταξη που προτάθηκε καταψηφίζοντας τη σχετική πρόταση, μπορεί να καταψηφίσει το σύνολο της αναθεωρητικής πρότασης ή να μην αποφανθεί επί της πρότασης αναθεώρησης στην πρώτη σύνοδο, αφήνοντας έτσι την αναθεωρητική ευκαιρία να πάει χαμένη, αν και, όπως παρατηρεί ο Μάνεσης, «ορθό» είναι η Βουλή να εκφράσει ρητώς την αρνητική θέλησή της και όχι «σιωπηρώς», αφήνοντας να εκπνεύσει η πρώτη σύνοδος. Βλ. Μάνεση, *op.cit.*, υπ. 21, σελ. 152, υπ. 26 με περαιτέρω παραπομπές.

βουλευτών αποφασίζει «σχετικά με τις αναθεωρητέες διατάξεις». Και στα προηγούμενα Συντάγματα, του 1864, του 1911, καθώς και του 1952 η αναθεωρητική Βουλή μετά τις εκλογές μπορούσε να αποφασίσει με την απόλυτη πλειοψηφία της για την τύχη της αναθεωρήσεως. Στο Σύνταγμα του 1864 η αναθεωρητική Βουλή ώφειλε να είναι «διπλή», να αποτελείται δηλαδή από διπλάσιο αριθμό βουλευτών, αποφάσιζε όμως και αυτή δια της απολύτου πλειοψηφίας.

Η παρ. 4 του άρθρου 110 εισάγει, όμως, την εξής καινοτομία: Αν μία διάταξη προτάθηκε προς αναθεώρηση με την απόλυτη πλειοψηφία, τότε και πάλι μπορεί να αναθεωρηθεί η σχετική διάταξη, εφόσον η αναθεωρητική Βουλή το αποφασίσει με την αυξημένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων. Στην ουσία αυτή η παράγραφος επιτρέπει στην αναθεωρητική Βουλή να διευρύνει την εξουσία της, τον κύκλο δηλαδή των αναθεωρητέων διατάξεων, ακόμη και σε διατάξεις που δεν κρίθηκαν ως τέτοιες στην πρώτη Βουλή με το εχέγγυο της αυξημένης πλειοψηφίας. Συνεπώς, νομίζω, δεν ακριβολογούμε, εάν λέμε ότι το Σύνταγμα επιτρέπει την πρόταση διατάξεων για αναθεώρηση με πλειοψηφία τριών πέμπτων ή με απόλυτη πλειοψηφία. Δεν είναι τυχαίο ότι στην παρ. 2 του άρθρου 110 για τη διαδικασία στην προτείνουσα Βουλή, το Σύνταγμα δεν αναφέρει την απλή πλειοψηφία των 151 βουλευτών ως μία δυνατότητα για την έγκριση της αναθεωρητικής πρότασης.

Για να πειστούμε ότι χωρίς την αυξημένη πλειοψηφία στην πραγματικότητα δεν στοιχειοθετείται πρόταση ή η πρόταση τελεί υπό αίρεση, αρκεί να αναλογιστούμε και το εξής: θα δεχόμαστε ως «πρόταση αναθεώρησης» μία πρόταση που θα είχε λάβει ως προς όλες τις επιμέρους διατάξεις μόνον την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων; Νομίζω δεν θα μπορούσαμε να μετατρέψουμε τη συνταγματική εξαίρεση σε κανόνα. Μόνον μετά τις εκλογές, κι εφόσον στην αναθεωρητική Βουλή συγκεντρωθεί πλειοψηφία τριών πέμπτων, ο συντακτικός νομοθέτης επιτρέπει την αναζωογόνηση, θα λέγαμε, προτάσεων που υπερψηφίστηκαν από 151 βουλευτές στην πρώτη Βουλή. Πράγματι, ο εισηγητής της πλειοψηφίας στην Ολομέλεια της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής Κωνσταντίνος Τρικούπης σημειώνει σε σχέση με την

καινοτομία αυτή του Συντάγματος του 1975: «Δηλαδή κ.κ. συνάδελφοι, εις την περίπτωση αυτήν, εάν η απαιτούμενη πλειοψηφία των 3/5 που έλειψεν από την προτείνουσαν την αναθεώρησιν Βουλήν, υπάρξη εις την νέαν, τότε **ο αναθεωρητικός χαρακτήρ αναβιοί εις την Νέαν Βουλήν** και δύναται αύτη να προβή εις την προταθείσαν αναθεώρησιν».²⁷ Δηλαδή, η ίδια η αναθεωρητική Βουλή διευρύνει την εξουσία της επί της αναθεώρησης.

Κοντολογίς, η αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής δεν ταυτίζεται με αυτήν της προτείνουσας, γιατί η αναθεωρητική Βουλή είναι ένα μοναδικό όργανο, που εκλέγεται ως τέτοια και με αναθεωρητική εντολή και διακρίνεται από την κοινή Βουλή. Επιπλέον δε, υπό το Σύνταγμα του 1975 αποκτά για πρώτη φορά αρμοδιότητα και επί του αντικειμένου της αναθεώρησης, που ήταν το προνομιακό πεδίο της προτείνουσας Βουλής. Με άλλα λόγια, και το Σύνταγμα επένδυσε περισσότερο σε έναν μηχανισμό «checks and balances» μέσα από τη διάκριση των αρμοδιοτήτων, την κατανομή δηλαδή των ρόλων, ακόμη και όπου η σύμπτωση επί της ουσίας είναι πολιτικά επωφελής κι επιθυμητή.

δ. Η πρόθεση των συντακτών

Οι παραπάνω κανόνες περί διαμοιρασμού και κατανομής της αρμοδιότητας επιβεβαιώνονται και από την ιστορική προσέγγιση. Εάν λάβουμε υπόψη τις συζητήσεις στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, αυτές μας δείχνουν δύο πράγματα. Πρώτον, το ότι οι συντάκτες επιβεβαίωσαν την μέχρι τότε κρατούσα ερμηνεία περί δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής μόνο ως προς το αντικείμενο της αναθεώρησης.²⁸ Και πάλι ο εισηγητής της πλειοψηφίας Κ. Τρικούπης επικαλείται την ομιλία του Ελευθέριου Βενιζέλου επί του αντιστοίχου άρθρου του Συντάγματος του

²⁷ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος 1975, Αθήναι, Αύγουστος 1975, σελ. 876.

²⁸ Το γραμματικό και το ιστορικό επιχείρημα υπέρ της κρατούσας άποψης, αλλά κι ένα πολύ ενδιαφέρον συγκριτικό επιχείρημα με συντάγματα άλλων ευρωπαϊκών χωρών με αντίστοιχη διαδικασία αναθεώρησης αναπτύσσει ο Ανθόπουλος, *op.cit.*, υπ. 18.

1911,²⁹ την οποία στη συνέχεια επικαλείται και ο Ν.Ν. Σαρίπολος στο σύγγραμμά του περί του *Ελληνικού Συνταγματικού Δικαίου* για να υποστηρίξει την κλασική μετέπειτα άποψη ότι η αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται ως προς τον «τρόπον» της αναθεώρησης.

Μάλιστα, τον εισηγητή της πλειοψηφίας απασχόλησε και η άποψη του Θεμιστοκλή Τσάτσου, η οποία είχε διατυπωθεί με αφορμή το αντίστοιχο άρθρο στο Συντ. 1952,³⁰ ότι δηλαδή το άρθρο αυτό έπασχε από «ουσιώδες νομοτεχνικό ελάττωμα» και ότι θα έπρεπε, αντί των αναθεωρητέων διατάξεων, να προσδιορίζει η προτείνουσα Βουλή «ειδικώς τους αναθεωρητέους θεσμούς ή τας αναθεωρητέας διατάξεις ή το θέμα της επιδιωκόμενης προσθήκης».³¹ Αυτό δε όχι με σκοπό να δεσμεύσει η πρώτη Βουλή τη δεύτερη για το τι κατεύθυνση θα δώσει στην αναθεώρηση, αλλά για να είναι σαφές το αντικείμενο της αναθεώρησης, που με μόνη την αναφορά στη διάταξη, μπορεί να αποδεικνυόταν ενίοτε στενότερο, ενίοτε ευρύτερο από ότι θέλησε η πρώτη Βουλή. Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και αυτή η προσέγγιση δεν υιοθετήθηκε στο κείμενο του Συντάγματος που ενέμεινε στην κλασική διατύπωση.

Κυριότατα, όμως, οι συζητήσεις στην Ολομέλεια της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής μας δείχνουν ότι οι συντάκτες είχαν την πρόθεση να διευκολύνουν την αναθεώρηση σε σχέση με τα προηγούμενα Συντάγματα και όχι να εισαγάγουν μία νέα λογική ταυτότητας της βούλησης των δύο Βουλών, δυσχεραίνοντας έτσι τη διαδικασία. Η διαδικασία της αναθεώρησης έπρεπε να γίνει λιγότερο δυσχερής, ώστε να μπορέσει να τηρηθεί στο μέλλον.³² Πράγματι, ο εισηγητής της πλειοψηφίας Κ. Τρικούπης στην

²⁹ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος, Αθήναι 1975, σελ. 876.

³⁰ Βλ. Τσάτσου, *op.cit.*, υπ. 18, αλλά και πρόσφατα, Παπασπύρου, *op.cit.*, υπ. 18.

³¹ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος, Αθήναι 1975, σελ. 876.

³² Ο Κωνσταντίνος Τσάτσος στην Εισηγητική Έκθεση της επί του Συντάγματος κοινοβουλευτικής επιτροπής αναφέρει ότι «Το άρθρον 110 το αφορών εις την αναθεώρησιν του Συντάγματος καθορίζει ευκολώτερον τρόπον αναθεωρήσεως από ό,τι είχαν θεσπίσει τα παλαιότερα συντάγματα». Επίσημα εστενογραφημένα πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντάγματος 1975, Αθήναι 1975, σελ. 452.

Ολομέλεια της Βουλής διαπιστώνει ότι «το σχέδιον του νέου Συντάγματος, ακολουθεί εν προκειμένω την τάσιν της απαλύνσεως των απαιτουμένων δια την αναθεώρησιν του Συντάγματος προϋποθέσεων, και επιδιώκει να την καταστήσει ολιγώτερον δυσέφικτον. Έτσι, αν και διατηρή την εις δύο στάδια αναθεώρησιν, προτείνει την μείωσιν της μέχρι τούδε απαιτουμένης δια το πρώτον στάδιον (πράξιν περί αναθεωρήσεως) πλειοψηφία των 2/3 εις 3/5».³³ Για την ακρίβεια, η αντιπολίτευση επιθυμούσε ακόμη ευχερέστερη διαδικασία αναθεώρησης, όπως το να μην περιληφθεί το άρθρο 28 Συντ. μεταξύ των μη αναθεωρήσιμων διατάξεων, και να μην τεθεί το χρονικό όριο των πέντε ετών μέχρι τη νέα αναθεώρηση.³⁴

Ένα σημαντικό επιχείρημα περί της δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής ως προς την κατεύθυνση της αναθεώρησης, που έχει προβληθεί,³⁵ είναι και το ότι ο συντακτικός νομοθέτης αποδίδει ιδιαίτερη σημασία και βαρύτητα στην ταυτότητα του προτεινόμενου κειμένου³⁶ και όχι απλώς στις διατάξεις, με το να αξιώνει να ψηφιστεί το αυτό κείμενο σε δύο συνεδριάσεις απέχουσες μεταξύ τους έναν μήνα με την αυξημένη πλειοψηφία των τριων πέμπτων στην προτείνουσα Βουλή. Ωστόσο, η διπλή ψηφοφορία στην προτείνουσα Βουλή είναι κατάλοιπο της διπλής έγκρισης της πρότασης αναθεώρησης σε δυο συνεχόμενες βουλευτικές περιόδους στο Σύνταγμα του 1864. Όταν, λοιπόν, οι συντάκτες του Συντάγματος του 1911 θέλησαν να διευκολύνουν την αναθεώρηση, πρόβλεψαν ότι η διπλή αυτή έγκριση θα λαμβάνει χώρα στην ίδια βουλευτική περίοδο. Άρα η διπλή ψήφιση στην

³³ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος Αθήναι 1975, σελ. 875.

³⁴ Πρακτικά των συνεδριάσεων της Ε' Αναθεωρητικής Βουλής επί των συζητήσεων του Συντάγματος Αθήναι 1975, , σελ. 871-892.

³⁵ Βλ. Παραρά, *op. cit.*, υπ. 20, σελ. 321.

³⁶ Ο Μαυριάς παρατηρεί ότι το νόημα των δύο αφιστάμενων χρονικά ψηφοφοριών στη Βουλή είναι η βεβαιότητα ως προς την πρόταση αναθεώρησης συνεπεία της απαιτούμενης απόλυτης σύμπτωσης του προτεινόμενου κειμένου. Βλ. Κ. Μαυριά, *Συνταγματικό Δίκαιο, Δεύτερη Έκδοση*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 305. Πρβλ. ακόμη Σγουρίτσα, *op.cit.*, υπ. 21, σελ. 171, όπου: «Η απόφασις πρέπει να είναι και κατά τας δύο ψηφοφορίας εντελώς ομοία, πρέπει δηλ. να ορίζη τας αυτάς αναθεωρητέας διατάξεις, ένα δε κατά την δευτέραν ψηφοφορίαν ήθελον προταθή νέαι διατάξεις προς αναθεώρησιν ή ουσιώδεις τροποποιήσεις των ψηφισθεισών ήδη προτάσεων, θα πρέπει, εφ' όσον αύται γίνουν δεκταί, να επακολουθήση νέα ψηφοφορία μετά πάροδον τουλάχιστον μηνός».

προτείνουσα Βουλή δεν προβλέφθηκε με την πρόθεση να επηρεάσει την εξουσία της δεύτερης Βουλής.

2. Η ελεύθερη εντολή του βουλευτή ως ο τρόπος άσκησης της αρμοδιότητας

Με ποιο τρόπο ασκείται η αρμοδιότητα της αναθεωρητικής Βουλής; Ελεύθερα ή δεσμευμένα επί των ουσιαστικών κατευθύνσεων της πρώτης Βουλής; Η δεύτερη Βουλή επικυρώνει το ουσιώδες περιεχόμενο της πρότασης αναθεώρησης ή διαβουλεύεται επί αυτού;

Ήδη τα παραπάνω ερωτήματα υπαινίσσονται την αιχμή του προβληματισμού. Όταν κάνουμε λόγο για δέσμευση της Βουλής, βρισκόμαστε στην καρδιά ενός μείζονος θεσμικού ζητήματος, της ελεύθερης εντολής του βουλευτή.³⁷ Η ελεύθερη εντολή του βουλευτή συνίσταται στο ότι ο βουλευτής ψηφίζει κατά συνείδηση και δεν ανακαλείται από τη θέση του για γνώμη ή ψήφο.³⁸ Δηλαδή ο βουλευτής δεν δεσμεύεται από άλλες βουλήσεις, δεν δεσμεύεται από τη θέληση ή τις θελήσεις των ψηφοφόρων του, αλλά δεν δεσμεύεται ούτε από τη βούληση της προηγούμενης Βουλής. Μπορεί να καταργήσει ή να τροποποιήσει κάθε νόμο προηγούμενων Βουλών. Υπό αυτήν την έννοια, η παρούσα Βουλή είναι «κυρίαρχη»³⁹ ή «ελεύθερη»⁴⁰

³⁷ Ο Γ. Κασιμάτης κάνει λόγο για «λευκή (ελεύθερη) εντολή - κατά μείζονα λόγο προς το αναθεωρητικό σώμα». Βλ. Κασιμάτη, *op.cit*, υπ. 21, σελ. 1000. Για «αυτονομία πολιτικής κρίσης» ή «πολιτική αυτονομία» της Βουλής κάνει λόγο ο Ν. Παπασπύρου, *op.cit*, υπ. 18, ενώ ο Μανιτάκης αναφέρει ότι «[τ]α πολιτικά αυτά όργανα [Βουλές, εκλογικό σώμα] κρίνουν το καθένα ξεχωριστά και αυτόνομα». Βλ. Μανιτάκη, *op.cit*, υπ. 5, σελ. 4.

³⁸ Βλ. α.ά. Γ. Καραβοκύρη, Ερμηνεία άρθρου 60 Συντ., εις Σπυρόπουλο/Κοντιάδη/Ανθόπουλο/Γεραπετρίτη (επιμ.), *op.cit*, υπ. 18, σελ. 1062 επ.

³⁹ Κατ' ακριβολογία κυρίαρχο είναι μόνο το Westminster, το βρετανικό Κοινοβούλιο, το οποίο δεν δεσμεύεται νομικά ούτε από ένα Σύνταγμα. Υπό αυτήν την έννοια, η παρούσα Βουλή δεν δεσμεύεται από καμία προηγούμενη βούληση, ούτε συντακτική. Αυτή είναι η πεμπτουσία της κυριαρχίας του Κοινοβουλίου. Βλ. σχετικά Βλ. Evelyn Ellis, *The Legislative Supremacy of Parliament and its Limits*, In: *English Public Law* (David Feldman / Andrew Burrows (επιμ.), Oxford: Oxford University Press, 2009, σελ. 127-154, Mark Elliott, *The Principle of Parliamentary Sovereignty in Legal, Constitutional, and Political Perspective*, In: *The Changing Constitution*, (Jeffrey Jowell / Dawn Oliver / Colm O' Cinneide (επιμ.), 8η έκδοση, Oxford: Oxford University Press, 2015, σελ. 38-66. Στην περίπτωση μας, χρησιμοποιώντας την έννοια της «κυριαρχίας» εννοούμε κάτι στενότερο, ότι με όριο το Σύνταγμα, το διεθνές κι ευρωπαϊκό δίκαιο, η αναθεωρητική Βουλή δεν δεσμεύεται από άλλη βούληση, εφόσον κινείται εντός του αντικειμένου που προσδιόρισε η προτείνουσα Βουλή.

⁴⁰ Βλ. Ανθόπουλο, *op.cit*, υπ. 18.

να αποφασίσει. Δεσμεύεται μόνο από το Σύνταγμα, το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο. Μάλιστα, η ελεύθερη εντολή του βουλευτή συνεπάγεται ότι ο βουλευτής κατά κανόνα διαβουλεύεται, δεν επικυρώνει, ούτε απορρίπτει δημοψηφισματικά με «ναι» ή «όχι», μία πρόταση, εκτός εάν ρητά το προβλέπει το Σύνταγμα (π.χ. άρθρο 28 Συντ.). Συνεπώς, αν ο συντακτικός νομοθέτης ήθελε να δεσμεύσει τη βούληση της αναθεωρητικής Βουλής στη γενική κατεύθυνση της αναθεώρησης και σε μια δημοψηφισματικού τύπου επικύρωση, θα έπρεπε να το έχει πει ρητά.

Στο σημείο αυτό, θα μπορούσαμε να αναρωτηθούμε: Η δέσμευση της αναθεωρητικής Βουλής ως προς το εύρος των αναθεωρήσιμων διατάξεων συνιστά περιορισμό της ελεύθερης εντολής; Όχι, καθώς με τον προσδιορισμό του αντικείμενου της αναθεώρησης η προτείνουσα Βουλή απονέμει μια αρμοδιότητα στην επόμενη Βουλή, την οποία η τελευταία άλλως δεν θα είχε. Δεν δεσμεύει, όμως, την κρίση και την βούληση του βουλευτή.

3. Οι λόγοι της αναθεώρησης και το αναιτιολόγητο της ψήφου

Έχει διατυπωθεί ένα περαιτέρω επιχειρήμα υπέρ της ουσιαστικής δέσμευσης της αναθεωρητικής Βουλής: Εφόσον το Σύνταγμα κάνει λόγο για «διαπίστωση ανάγκης» αναθεώρησης (μάλιστα πρώτη φορά το Σύνταγμα του 1975), δεν εννοεί ότι θα πρέπει αυτή η ανάγκη να προκύπτει από λόγους, οι οποίοι θα επεκτείνουν την ακτινοβολία τους και στην επόμενη Βουλή;⁴¹ Με άλλα λόγια, δεν αρκεί η προτείνουσα Βουλή να θέλησε την αναθεώρηση μιας διάταξης, αλλά πρέπει να ληφθεί υπόψη από την αναθεωρητική Βουλή και το για ποιο λόγο τη θέλησε και να υπάρξει συμφωνία και ως προς αυτόν. Η λεπτή διαφορά με την προηγούμενη εκδοχή του επιχειρήματος περί δέσμευσης από την κατεύθυνση της αναθεώρησης είναι ότι μπορεί μεν η αναθεωρητική Βουλή να μην δεσμεύεται από το τι θα πράξει κατά περιεχόμενο, δεσμεύεται όμως να ανταποκριθεί στις κανονιστικές επιταγές

⁴¹ Ειδικότερα για τη δέσμευση επί των λόγων της αναθεώρησης βλ. Βασιλόγιαννη/Βουτσάκη, *op.cit.*, υπ. 19.

που συνάγονται από τους συγκεκριμένους λόγους που οδήγησαν στην αναθεώρηση.

Για να κατανοήσουμε αυτήν την πιο στενή εκδοχή του επιχειρήματος, το παρακάτω παράδειγμα από την πρόσφατη αναθεώρηση είναι, νομίζω, πολύ βοηθητικό. Προτάθηκε δηλαδή η αναθεώρηση του άρθρου 32 παρ. 5 Συντ. «*προς την κατεύθυνση αποσύνδεσης της εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας από τη διάλυση της Βουλής και σε περίπτωση αδυναμίας κοινοβουλευτικής εκλογής άμεση εκλογή, εφόσον έχουν προηγηθεί διαδοχικές ψηφοφορίες εντός εξαμήνου από την έναρξη της κοινοβουλευτικής διαδικασίας*».⁴² Με αυτόν τον τρόπο, η προτείνουσα Βουλή είπε, δια της πρότασης του ΣΥΡΙΖΑ που υπερψηφίστηκε με πλειοψηφία 221 ψήφων, και για ποιο λόγο ήθελε την αναθεώρηση (για να αποσυνδεθεί η εκλογή Προέδρου από τη διάλυση της Βουλής), αλλά και τι θα ήθελε κατά γενικό περιεχόμενο να προβλέπει η νέα ρύθμιση (την άμεση εκλογή του Προέδρου από τον λαό). Τελικώς, το άρθρο 32 παρ. 4 Συντ. αναθεωρήθηκε (με 158 ψήφους) προς την κατεύθυνση της αποσύνδεσης της εκλογής του Προέδρου από τη διάλυση της Βουλής, αλλά με άλλο περιεχόμενο, δεν υιοθετήθηκε δηλαδή η λύση της αμέσου εκλογής.

Εν τέλει, τηρήθηκε η κατεύθυνση, θα λέγαμε, εν στενή εννοία (ο λόγος της αναθεώρησης), αλλά όχι εν ευρεία εννοία. Εύκολα, όμως, μπορεί να υπάρξει σύγχυση ως προς τη σημασία της κατεύθυνσης ως λόγου της αναθεωρητικής εκκίνησης και ως υπαγόρευση περιεχομένου στη νέα Βουλή. Διότι ο λόγος για τον οποίο κάνουμε κάτι πολύ συχνά υπαγορεύει και το περιεχόμενο της πράξης μας. Αντιλαμβάνεται κάποιος τις ερμηνευτικές δυσχέρειες που ανακύπτουν, εάν δεχτούμε ότι δεσμεύουν οι «λόγοι» της αναθεώρησης και την ανασφάλεια δικαίου που δημιουργείται ακόμη και για πυλώνες του πολιτεύματος, όπως είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Επιπλέον, η αναθεωρητική Βουλή, επειδή είναι διακριτό όργανο από την προτείνουσα Βουλή, συγκροτεί ως αυτοτελές υποκείμενο, πολλώ μάλλον ως αναθεωρητικό υποκείμενο, τους δικούς της λόγους. Αναγόμεαστε δηλαδή και πάλι

⁴² Βλ. Σωτηρέλη/Ξηρό, *op.cit.*, υπ. 12, σελ. 405 και 439.

στο επιχείρημα της πολιτικής αυτονομίας της κάθε Βουλής και της ελεύθερης εντολής του βουλευτή.

Σε σχέση, όμως, με αυτήν τη θέση θα πρέπει να διερευνήσουμε ένα βαθύτερο ακόμη ζήτημα. Η έρευνα επί των λόγων της αναθεώρησης και η δέσμευση από αυτούς κινδυνεύει να ανοίξει διάπλατα την πόρτα του δικαστικού ελέγχου ως προς την αιτιολογία της αναθεώρησης. Τούτο δε το ζήτημα είναι εντελώς διακριτό από ένα άλλο ερώτημα, το οποίο δεν πραγματεύομαι εδώ, τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης των ουσιαστικών και διαδικαστικών ορίων της αναθεώρησης, αν και ως προς το ζήτημα αυτό εγείρονται επίσης πολλά ερωτήματα λόγω του διάχυτου συστήματος ελέγχου της συνταγματικότητας.⁴³ Υπό εξέταση θα μπορούσε να τεθεί, κατά τη γνώμη μου, ζήτημα δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης από το ΑΕΔ στο πλαίσιο του άρθρου 100 παρ. 1 περ. ε Συντ. με σχετική διασταλτική ερμηνεία⁴⁴ ή, καλύτερα,

⁴³ Βεβαίως, πρόσφατη νομολογία έχει κάνει δεκτό, χωρίς ιδιαίτερη θεωρητική ανάλυση ή προβληματισμό σχετικά με το διάχυτο σύστημα ελέγχου, τον δικαστικό έλεγχο της τήρησης των διαδικαστικών και ουσιαστικών ορίων της αναθεώρησης ήδη σε δύο αποφάσεις, την ΑΕΔ 11/2003 (σκέψη 6) και την ΣτΕ 2512/2016 (σκέψη 9).

Στη θεωρία έχουν διατυπωθεί αντικρουόμενες απόψεις στο ζήτημα του ελέγχου τήρησης της διαδικασίας της αναθεώρησης, με το δεδομένο ότι ούτε τα *interna corporis* του νόμου ελέγχονται δικαστικά. Ο Σπυρόπουλος υποστηρίζει ότι, εφόσον στην αναθεώρηση δεν συμπράττει ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδοντας διάταγμα, περίπτωση κατά την οποία θα έκανε ο ίδιος έλεγχο των *interna corporis*, γι' αυτόν τον λόγο θα πρέπει τα δικαστήρια να ελέγχουν και τη διαδικασία της αναθεώρησης. Βλ. Σπυρόπουλο, *op.cit.*, υπ. 8, σελ. 163-164. Υπέρ του ελέγχου των τυπικών στοιχείων της αναθεώρησης τάσσεται και ο Χαλαζωνίτης. Βλ. Κ. Χαλαζωνίτη, Τιμητικός Τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου 1833-1983, 1984, σελ. 389 επ., ιδίως σελ. 436.

Σύμφωνα με την αντίθετη αποψη του Βενιζέλου, το Σύνταγμα θέλησε αποκλειστικά αρμόδια για την αναθεωρητική διαδικασία την αναθεωρητική Βουλή, γι' αυτό δεν αναγνώρισε σχετική αρμοδιότητα ούτε στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, πολλώ μάλλον στα δικαστήρια, τα οποία κατά κανόνα δεν ελέγχουν τα εσωτερικά του Σώματος. Βλ. Ευ. Βενιζέλο, Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Το συνταγματικό φαινόμενο στον 21^ο αιώνα και η εισφορά της αναθεώρησης του 2001, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σελ. 76-77, καθώς και του ιδίου, Τα όρια της αναθεώρησης του Συντάγματος 1975, Θεσσαλονίκη, παρατηρητής, 1984, σελ. 256. Πρβλ. ακόμη Κ. Χρυσόγονο, Σκέψεις για τη δικαστική αντιμετώπιση της αναθεώρησης του Συντάγματος, ΤοΣ 1997, σελ. 229 επ.

Κατά του δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης, παρά το ότι υποστηρίζουν τη δέσμευση της αναθεωρητικής Βουλής από τις κατευθύνσεις της προτείνουσας, ο μεν Μπακογιάννης τόσο ως προς τα ουσιαστικά, όσο και ως προς τα διαδικαστικά όρια, *op.cit.*, υπ. 20, σελ. 26, ο δε Κοντιάδης ως προς τα διαδικαστικά όρια της αναθεώρησης, *op. cit.*, υπ. 19, σελ. 1068.

⁴⁴ Πρβλ. Αρ. Μάνεση, *op.cit.*, υπ. 21, σελ. 178-181. Ο Μάνεσης, με βάση την υποσημείωση 66^α, στην οποία αναφέρεται στο Συντ. 1975, δεν θεωρεί ότι ο δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης μπορεί να στηριχτεί στο άρθρο 93 παρ. 4 Συντ., ενώ επικαλείται και τις προπαρασκευαστικές εργασίες του

στο πλαίσιο μελλοντικής αναθεώρησης.⁴⁵ Οι λόγοι της πρότασης αναθεώρησης είναι, πάντως, κάτι το διακριτό (από τα διαδικαστικά όρια της αναθεώρησης) και δεν μπορεί να ελέγχονται, ως τυπικό στοιχείο για την εγκυρότητα της αναθεώρησης, ακόμη και από ένα συνταγματικό δικαστήριο με καθορισμένη αρμοδιότητα επί της διαδικασίας αναθεώρησης.

Στην πραγματικότητα η προβληματική αυτή δεν διαφέρει πολύ από την αξίωση αιτιολογίας του τυπικού νόμου ως τυπικού στοιχείου για την εγκυρότητά του. Διότι, ενώ είναι σαφές ότι η δημόσια δικαιολόγηση ενός νόμου κι εν γένει των αποφάσεων της Βουλής είναι αναγκαία στο δημοκρατικό πολίτευμα, καθώς και ότι η αιτιολογική έκθεση ενός νόμου βοηθά στην ερμηνεία του νόμου αυτού, άλλο τόσο είναι σαφές ότι ένας νόμος παράγεται με τις ψήφους των βουλευτών και αυτός ο τρόπος παραγωγής είναι ποιοτικά διάφορος από τον τρόπο παραγωγής της διοικητικής πράξης, ατομικής ή κανονιστικής. Δηλαδή σε αντίθεση με τους ουσιαστικούς νόμους, τις κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι τυπικοί νόμοι αποκτούν την υπόστασή τους δια των ψήφων των βουλευτών. Και οι ψήφοι δεν αιτιολογούνται, απλώς καταμετρώνται. Η ψήφος είναι δηλαδή τυπική, όπως και η παραγόμενη συναίνεση από τη συγκέντρωση των ψήφων είναι, υπό αυτήν την έννοια, διαδικαστική.

Συντάγματος 1975, από τις οποίες «δεν συνάγεται κανένα ερμηνευτικό στοιχείο υπέρ της άποψης ότι ο συντακτικός νομοθέτης θέλησε να επεκτείνει τον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας, πέρα και πάνω από τους τυπικούς νόμους, και σε άλλους νομικούς κανόνες, και μάλιστα ηυξημένης ισχύος, όπως είναι οι αποφάσεις της Αναθεωρητικής Βουλής». Καταλήγει δε ότι από τον συνδυασμό των άρθρων 100 παρ. 1 ε Συντ. είναι δυνατόν το ΑΕΔ να αποφανθεί και περί της εννοίας συνταγματικής διάταξης, καθώς και ότι το ΑΕΔ μπορεί συναφώς να ερμηνεύει και το άρθρο 110 Συντ., ελέγχοντας ούτως την τήρησή του.

Σε αυτήν την κατεύθυνση βλ. Ν. Αλιβιζάτο, Άλλη μια παρέμβαση για την αναθεωρητική διαδικασία, www.constitutionalism.gr, όπου κάνει λόγο για αναγνώριση της κρίσιμης αρμοδιότητας του δικαστικού ελέγχου της αναθεώρησης σε «έμπειρους δικαστές». Ο Παραράς θεωρεί ότι ο δικαστικός έλεγχος της αναθεώρησης θα πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο της ευρύτερης συζήτησης για την ίδρυση συνταγματικού δικαστηρίου. Βλ. Παραρά, *op.cit*, υπ. 20, σελ. 327.

⁴⁵ Πρβλ. Μανιτάκη, *op.cit*, υπ. 5, σελ. 6, όπου «η αναγνώριση στα δικαστήρια τέτοιας φύσεως εξουσίας απαιτεί σαφή συνταγματική και ειδική πρόβλεψη».

Δηλαδή η ψήφος του βουλευτή, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες κρατικές βουλήσεις, είναι μη αιτιολογητέα. Ή, αλλιώς, η αιτιολογία δεν αποτελεί τμήμα της ψήφου και η εγκυρότητά της δεν εξαρτάται από αυτήν. Η ψήφος του βουλευτή καταμετράται, δεν αιτιολογείται. Το ίδιο ισχύει και για την ψήφο του εκλογέα, που είναι και αυτή, υπό μίαν έννοια, άσκηση αρμοδιότητας.⁴⁶ Η έλλειψη αιτιολογίας της ψήφου είναι η λογική συνέπεια της καθολίκευσης του εκλογικού δικαιώματος. Όλοι ψηφίζουν και όλοι έχουν μία ψήφο, ανεξάρτητα από την ικανότητα ή τη θέληση να την αιτιολογήσουν. Αυτή η «ελευθερία» της ψήφου είναι συστατικό στοιχείο της δημοκρατικής αρχής. Η απο-ουσιαστικοποίηση της ψήφου οδήγησε στην «απελευθέρωση» και στην καθολίκευσή της.

Η δε αιτιολογία του τυπικού νόμου ως τυπικό, διαδικαστικό δηλαδή στοιχείο για τη συνταγματικότητά του δεν μπορεί παρά να έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και να συνδέεται με ιδιαίτερες συνθήκες: είτε με το ότι δια του τυπικού νόμου επί της ουσίας ασκείται διοικητική αρμοδιότητα μάλιστα ατομικού περιεχομένου που, βεβαίως, είναι αιτιολογητέα,⁴⁷ είτε με το ότι ο τυπικός νόμος στο παρεμβατικό κράτος έχει μια έντονη τεχνοκρατική διάσταση και η αιτιολογία του απαιτείται ως τυπικό στοιχείο από υπερκείμενο δίκαιο.⁴⁸ Κατά τα λοιπά, η άσκηση της κρατικής πολιτικής είναι στην ευχέρεια του νομοθέτη, τηρουμένων των ορίων που θέτει το Σύνταγμα. Το Σύνταγμα θέτει τα όρια, αλλά δεν προδιαγράφει το περιεχόμενο της κρατικής πολιτικής. Εν όψει των ανωτέρω εξαιρετικών συνθηκών, το ζήτημα της αιτιολογίας του νόμου, υπό το φως και της ελευθερίας της ψήφου του βουλευτή, θα

⁴⁶ Για τη διττή φύση της ψήφου ως δικαιώματος και ως αρμοδιότητας βλ. α.ά. Αλ. Σβώλο, Το Νέον Σύνταγμα και οι Βάσεις του Πολιτεύματος, 1928, Κεφάλαιο Γ, Η καθολική ψηφοφορία, σελ. 211 επ.

⁴⁷ Βλ. αναλυτικά για τη θεωρητική συζήτηση και τη σχετική νομολογία βλ. Β. Χρήστου, Από την κύρωση στη θέσπιση διοικητικών πράξεων δια τυπικού νόμου, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σελ. 97 επ., ιδίως 180 επ.

⁴⁸ Τέτοια είναι η περίπτωση του δικαίου περιβάλλοντος και των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οι οποίες προοβλέπονται από υπερνομοθετικό δίκαιο.

πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο χωριστής μελέτης και ξεπερνά τους σκοπούς της παρούσας.⁴⁹

Κοντολογίς, ανέλεγκτο βουλευτικό στοιχείο υπάρχει στην περίπτωση του τυπικού νόμου, στις πράξεις δηλαδή της «απλής» Βουλής, και πολλώ μάλλον υπάρχει στις αποφάσεις της αναθεωρητικής Βουλής. Η διαπίστωση της ανάγκης αναθεώρησης του Συντάγματος ενέχει και ένα βουλευτικό στοιχείο, δεν είναι μια νοητική στιγμή μόνον. Με το συγκεκριμένο βουλευτικό στοιχείο καμία άλλη εξουσία δεν μπορεί να αναμετρηθεί. Δεν μπορεί δηλαδή να ελεγχθεί δικαστικά, εάν η αναθεώρηση ήταν ή δεν ήταν αναγκαία, ή εάν κρίθηκε αναγκαία για τον σωστό λόγο, γι' αυτό και η συζήτηση περί της δεσμευτικότητας των λόγων της αναθεώρησης στερείται νομικής σημασίας. Η δικαστική εξουσία δεν μπορεί να υπεισέλθει ούτε στο μέγεθος της ανάγκης αναθεώρησης, ούτε στους λόγους αυτής ως τυπικό στοιχείο της αναθεώρησης. Μπορεί, βεβαίως, να τους λάβει υπόψη κατά την ερμηνεία των συνταγματικών διατάξεων. Αυτό είναι ζήτημα άλλης τάξεως.

4. Τι είδους συναίνεση τελικά απαιτεί το άρθρο 110 του Συντάγματος;

Εάν, λοιπόν, προτείνουσα και αναθεωρητική Βουλή δεν χρειάζεται να συμπέσουν ούτε ως προς την κατεύθυνση ούτε ως προς τους λόγους της αναθεώρησης, πώς εννοεί το Σύνταγμα την, αναγκαστικά πια, διαδικαστικού τύπου συναίνεση στην αναθεωρητική διαδικασία; Πώς οικοδομείται, με άλλα λόγια, μία συναινετική

⁴⁹ Είναι γεγονός ότι η νομολογία όλο και συχνότερα απαιτεί την ύπαρξη ειδικής επιστημονικής μελέτης ως στοιχείο της συνταγματικότητας του νόμου στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας. Από τη σχετική νομολογία βλ. ενδεικτικά ΣτΕ Ολ. 123/2007, ΣτΕ Ολ. 2192/2014 και ΣτΕ Ολ. 2287/2015. Από τη σχετική βιβλιογραφία βλ. Κ. Γιαννακόπουλο, Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2013, αρ. περ. 228-245 («Η αιτιολογία του νόμου»), και Β. Χρήστου, Νομοθετική πράξη: υποχρέωση δικαιολόγησης, αλλά αιτιολογίας;, εις Στράγγας/Χάνος/Παπαχαλαράμπους/Πυργάκης/Τσαπόγας (επιμ.), Αιτιολόγηση, νομοποίηση και δίκαιο, Sakkoulas Publications (Athens-Thessaloniki)-Nomos (Baden-Baden)-L'Harmattan (Paris-Torino-Budapest), 2014, σελ. 1027 επ. Στην ευρύτερη θεματική εντάσσεται και η προβληματική της καλής νομοθέτησης. Βλ. ενδεικτικά Π. Μαντζούφα, Καλή νομοθέτηση και κράτος δικαίου. Πολυνομία, κακονομία και μη εφαρμογή των νόμων, Αθήνα, Ευρασία, 2018, και Γ. Δελλή, Τα δεινά της καλής νομοθέτησης: συνταγματική και νομολογιακή αντιμετώπιση, ΝοΒ 2017, 1 επ.

διαδικασία, χωρίς να αξιώνεται η σύμπτωση ακόμη και αντίπαλων πολιτικών βουλήσεων; Εφόσον το κόμμα που πλειοψηφεί στην προτείνουσα Βουλή γνωρίζει πως η ειδική διάταξη που προτείνεται για αναθεώρηση, εν τέλει κατά περιεχόμενο μπορεί να διαμορφωθεί από τον πολιτικό του αντίπαλο, αυτοσυγκρατείται και δεν προτείνει για αναθεώρηση διατάξεις, γύρω από τις οποίες δεν έχουν διαμορφωθεί αν όχι κοινά αποδεκτές, τουλάχιστον, υποφερτές από όλους λύσεις. Γι' αυτό, άλλωστε το ΚΙΝΑΛ, καταψήφισε την πρόταση της ΝΔ για το άρθρο 16 Συντ., αν και στη δική του πρόταση (που δεν υποβλήθηκε σε ψηφοφορία) είχε επίσης προτείνει μια πιο περιορισμένη αναθεώρηση του άρθρου 16 Συντ.⁵⁰ Γιατί η υπερψήφιση της πρότασης αναθεώρησης συνιστά απονομή αρμοδιότητας σε μία κατά βάση «ελεύθερη» Βουλή, και μια τέτοια αρμοδιότητα δεν ήθελε να δώσει. Το ότι δε ο ΣΥΡΙΖΑ πρότεινε την αναθεώρηση του τρόπου εκλογής του Προέδρου, παρά το ότι ήταν πιθανόν, να βρίσκεται μετεκλογικά στην αντιπολίτευση, σημαίνει ότι στην πραγματικότητα και για τον ΣΥΡΙΖΑ το μείζον ήταν η αποφυγή διάλυσης της Βουλής λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου και όχι η άμεση εκλογή του, όσο κι αν σαφώς τη θεωρούσε επωφελέστερη.

Έτσι, εφόσον οι διαδικαστικοί όροι (οι «κανόνες του παιχνιδιού») είναι ξεκάθαροι, οι πολιτικοί λύνουν τα προβλήματα πιο αποτελεσματικά από ό,τι οι νομικοί. Αυτό δεν σημαίνει ότι η αναθεώρηση γίνεται παίγνιο ή στοίχημα, επειδή τα κόμματα της προτείνουσας Βουλής πρέπει να υπολογίσουν ή να προβλέψουν τη στάση του πολιτικού τους αντιπάλου. Αντίθετα, εκεί ακριβώς είναι το κλειδί της συναίνεσης. Το να πρέπει να συνεκτιμήσει η πρώτη Βουλή την πολιτική και τις προθέσεις του αντιπάλου, την αναγκάζει να βάλει στο τραπέζι μόνο τα πραγματικά αναγκαία, και μάλιστα εκείνα για τα οποία έχει διαμορφωθεί μια τέτοιου είδους συναίνεση, ώστε να είναι υποφερτή η αναθεώρηση της διάταξης ακόμη και από τον πολιτικό αντίπαλο. Σε κάθε περίπτωση, απαιτείται άπαξ η σύμπραξη της ελάσσονος αντιπολίτευσης, που εκφράζεται με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων. Εν τέλει,

⁵⁰ Βλ. Σωτηρέλη/Ξηρό, *op.cit.*, υπ. 12, σελ. 133 και σελ. 444.

το Σύνταγμα λειτουργεί προφυλακτικά, θέτοντας κανόνες διαδικασίας που εγγυώνται την τήρησή του, παρά φιλόδοξα, αξιώνοντας ουσιαστικές συναινέσεις εξαιρετικής φύσεως για τη λογική του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος.

Με αυτόν τον τρόπο, η διαδικασία αναθεώρησης γίνεται πιο συντηρητική, πράγμα που εξυπηρετεί τον τυπικό χαρακτήρα του Συντάγματος, χωρίς, όμως, να παραλύει. Βεβαίως, η διαδικασία αναθεώρησης μπορεί να γίνει πιο δυναμική, αν προβλέπεται με σχετική ασφάλεια ότι δεν θα μεταβληθεί ο συσχετισμός των πολιτικών δυνάμεων μετά τις εκλογές. Για την περίπτωση αυτή, η λογική των δύο Βουλών εξακολουθεί να έχει σημασία, γιατί εξασφαλίζει ότι οι δυναμικές αναθεωρήσεις θα διενεργούνται από σταθερή πέραν της τετραετίας πλειοψηφία, πράγμα το οποίο συμπίπτει συνήθως με περιόδους οικονομικής ευημερείας και σταθερότητας, με περιόδους δηλαδή στις οποίες ελλείπει η διάθεση για θεσμικούς πειραματισμούς.

Άλλωστε, η δέσμευση της αναθεωρητικής Βουλής από την κατεύθυνση της προτείνουσας μπορεί, νομίζω, να ανατρέψει υπέρ της προτείνουσας Βουλής την παραπάνω ισορροπία αντιβάρων.⁵¹ Αν η πρόταση της αναθεώρησης δεσμεύει κατά περιεχόμενο την αναθεωρητική Βουλή, πώς δεσμεύεται και πώς περιορίζεται η προτείνουσα Βουλή; Δηλαδή η πλειοψηφία στην προτείνουσα Βουλή, διαβλέποντας ότι θα είναι μειοψηφία στην αναθεωρητική Βουλή, μπορεί να βάλει στο τραπέζι τόσα πολλά και τόσο αντίθετα προς τη βούληση του πολιτικού αντιπάλου, με τον σκοπό να «καταδικάσει» την αναθεωρητική απόπειρα και να στερήσει έτσι από τον πολιτικό αντίπαλο την ευκαιρία να αναθεωρήσει το Σύνταγμα.

IV. Η συναίνεση ως προϋπόθεση ανάδειξης οργάνων του κράτους

Διαφορετικά διλήμματα τίθενται σε σχέση με την εκλογή Προέδρου της Δημοκρατίας και των μελών ανεξάρτητων αρχών. Εάν ως προς τη διαδικασία αναθεώρησης δεν γίνεται συζήτηση να απαγκιστρωθούμε από τον κανόνα των

⁵¹ Πρβλ. Δελλή, *op.cit.*, υπ. 6, ο οποίος κάνει λόγο για τα «αντίβαρα» που το ίδιο το Σύνταγμα έχει θέσει.

τριών πέμπτων είτε στην προτείνουσα, είτε στην αναθεωρητική Βουλή, γιατί εγκαταλείψαμε τον κανόνα της αυξημένης πλειοψηφίας στην εκλογή των οργάνων αυτών; Δεν είναι εύλογο να αναδεικνύεται με συναινετικές διαδικασίες ο «ρυθμιστής» του πολιτεύματος και οι ανεξάρτητες αρχές; Η αμεροληψία του μεν και των δε δεν πρέπει να αντικατοπτρίζεται και στη διαδικασία ανάδειξής τους;

1. Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας

Υπό την προϊσχύσασα διαδικασία, σε περίπτωση αδυναμίας εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας με την αυξημένη πλειοψηφία των 180 ψήφων, η διάλυση της Βουλής μπορούσε να διακόψει μια σταθερή κοινοβουλευτική διακυβέρνηση. Έτσι, το 2014 η Βουλή διαλύθηκε λόγω αδυναμίας εκλογής Προέδρου, παρά το ότι στήριζε μια σταθερή, δικομματική Κυβέρνηση ΝΔ και ΠΑΣΟΚ με 162 ψήφους, και μάλιστα σε περίοδο μεγάλης οικονομικής αστάθειας για τη χώρα. Αλλά και το 2009, ο Γ. Παπανδρέου, αρχηγός της αντιπολίτευσης δήλωνε ότι δεν θα ψηφίσει οποιονδήποτε για Πρόεδρο, ούτε τον υπηρετούντα πρόεδρο Κ. Παπούλια, αν και προερχόταν από τον πολιτικό του χώρο, προκειμένου να προκληθούν εκλογές. Τελικά, η Βουλή διαλύθηκε πρόωρα με πρωτοβουλία της κυβέρνησης του Κ. Καραμανλή και με επίκληση του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος. Μετά τις εκλογές, το ΠΑΣΟΚ, όντας στην Κυβέρνηση πρότεινε την επανεκλογή του Κάρουλου Παπούλια, ο οποίος πράγματι επανεξέγη στο ανώτατο αξίωμα με 266 ψήφους.

Με αφορμή αυτό το περιστατικό διεξήχθη τότε πλούσιος επιστημονικός διάλογος σχετικά με το εάν η εξαγγελθείσα πρόθεση της αντιπολίτευσης, υλοποιούμενη, θα καταστρατηγούσε το σύνταγμα⁵² ή έθετε απλώς ζήτημα συνταγματικής

⁵² Βλ. Γ. Γεραπετρίτη, Πολιτική και καταστρατήγηση του Συντάγματος, εις Ιφ. Καμτσίδου (επιμ.), Η διαδικασία εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας και οι ερμηνευτικές της αμφιλογίες, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2010, σελ. 61 επ., ιδίως σελ. 71-72.

ορθότητας⁵³ ή συνταγματικής απρέπειας⁵⁴ ή ήταν απλώς μέρος του παιχνιδιού, όπως μπορούσε να το έχει προβλέψει ο συνταγματικός νομοθέτης.⁵⁵ Η τελευταία αυτή άποψη, η οποία διατυπώθηκε από τον Βλαχόπουλο, συμβαδίζει περισσότερο με την εδώ υποστηριζόμενη θέση ότι το Σύνταγμα συμβάλλει με το οργανωτικό του μέρος περισσότερο διαδικαστικά και στρατηγικά στη λειτουργία των θεσμών, παρά επενδύει στο ότι το Σύνταγμα θα εφαρμοστεί με τις καλύτερες προθέσεις. Η στρατηγική δηλαδή του Συντάγματος είναι και πάλι περισσότερο προφυλακτική, παρά φιλόδοξη. Γενικότερα, συζητήθηκαν τότε οι θεσμικές προεκτάσεις της διαρρύθμισης του τρόπου εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας.⁵⁶

Σε κάθε περίπτωση, η απαίτηση για συναινετική διαδικασία εκλογής Προέδρου είχε επιφέρει το εντελώς αντίθετο αποτέλεσμα: είχε δηλαδή πολώσει την πολιτική αντιπαράθεση, παρά το ότι το πρόσωπο του υποψηφίου Προέδρου είχε την ευρύτερη αποδοχή που απαιτούσε το Σύνταγμα.

Με τη νέα διάταξη του άρθρου 32 παρ. 4 Συντ. ορίζεται ότι, εάν δεν εκλεγεί Πρόεδρος της Δημοκρατίας με την πλειοψηφία των δύο τρίτων κατά τις δύο πρώτες ψηφοφορίες, ούτε με την πλειοψηφία των τριών πέμπτων κατά την τρίτη ψηφοφορία, τότε κατά την τέταρτη ψηφοφορία εκλέγεται Πρόεδρος αυτός ή αυτή που θα συγκεντρώσει την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών ή ακόμη και τη σχετική πλειοψηφία κατά την έκτη ψηφοφορία. Η αποσύνδεση της διάλυσης της Βουλής από τη διαδικασία εκλογής Προέδρου δεν είναι παράδοξη σε

⁵³ Βλ. Χ. Ανθόπουλο, Προεδρική εκλογή και συνταγματική ορθότητα, εις Ιφ. Καμτσίδου (επιμ.), *op.cit.*, υπ. 52, σελ. 105 επ.

⁵⁴ Βλ. Αντ. Μανιτάκη, Παραβίαση του Συντάγματος, καταστρατήγηση ή απλώς συνταγματική απρέπεια, εις Καμτσίδου (επιμ.), *ό.π.*, υπ. 52, σελ. 35 επ.

⁵⁵ Βλ. Σπ. Βλαχόπουλο, Τα δυσδιάκριτα όρια μεταξύ σεβασμού του Συντάγματος και πολιτικής πρακτικής: Μια συμβολή στην ερμηνεία του άρθρου 32 του Συντάγματος, εις Καμτσίδου (επιμ.), *op.cit.*, υπ. 52, σελ. 93 επ., ιδίως σελ. 101-102.

⁵⁶ Βλ. Ιφ. Καμτσίδου, Η διαρρύθμιση της εκλογής του ΠτΔ και στο ισχύον Σύνταγμα και η θεσμική σημασία της, εις της *ιδίας* (επιμ.), *op.cit.*, υπ. 52, σελ. 15 επ. Πρβλ. ακόμη Γ. Τσαούση, Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας : Από ρυθμιστής του πολιτεύματος σε προάγγελο πρόωρων εκλογών. Η ανάγκη αναθεώρησης του θεσμού, *ΔιΔικ* 1/2018, σελ. 34 επ., καθώς και Ν. Παπασπύρου, Το Σύνταγμα και οι «υπερεξουσίες», *Καθημερινή*, 10.11.2020.

ένα κοινοβουλευτικό πολίτευμα. Η κοινοβουλευτική αρχή θέλει την Κυβέρνηση που έχει την εμπιστοσύνη της Βουλής να κυβερνά και όχι να διακόπτεται ο βίος της. Όσο κι εάν ο Πρόεδρος πρέπει, σε εξαιρετικές περιστάσεις, να λειτουργεί ως αντίβαρο στην πλειοψηφία, το να προκαλείται διάλυση της Βουλής δια της αδυναμίας εκλογής του ή της αιφνίδιας παραιτήσεως του, είναι θα λέγαμε ένα «ακραίο» αντίβαρο.

Ακόμη, στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος είναι εύλογο ο Πρόεδρος να εκλέγεται με την απόλυτη πλειοψηφία. Ωστόσο, υπό την αναθεωρημένη διαδικασία οδηγηθήκαμε στο άλλο άκρο: Πλέον μπορεί να εκλεγεί πρόεδρος και με τη σχετική πλειοψηφία, ακόμη και εάν η Βουλή δεν έχει μόλις προέλθει από εκλογές, όπως συνέβαινε στην προϋσχύσασα ρύθμιση. Κατά τη γνώμη μου, εάν η Βουλή δεν στηρίζει την Κυβέρνηση με την απόλυτη πλειοψηφία της, αλλά, όπως λέμε, με την «ανοχή» της (τη σχετική πλειοψηφία που ορίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 84 παρ. 6 Συντ.), τότε είναι προτιμότερο και ο Πρόεδρος να εκλέγεται από τη νέα Βουλή, καθώς οι εκλογές στην περίπτωση αυτή είναι ούτως ή άλλως θέμα χρόνου.

Πέρα, όμως, από αυτήν τη διόρθωση που, κατά τη γνώμη μου, είναι αναγκαία σε νέα αναθεώρηση, το ερώτημα είναι, εάν μας αρκεί ενόψει του ρόλου του Προέδρου της Δημοκρατίας ως συμβόλου της κρατικής ενότητας η εκλογή του από τη Βουλή με την απόλυτη πλειοψηφία. Γνώμη μου είναι ότι το Σύνταγμα δεν μπορεί να επιτρέψει αδιέξοδα, όταν πρόκειται για την ανάδειξη των οργάνων του κράτους. Κοντολογίς, αναθεώρηση μπορείς να μην κάνεις, Πρόεδρο της Δημοκρατίας, όμως, ή μέλη ανεξάρτητων αρχών πρέπει να μπορείς να εκλέξεις. Εάν μία αναθεώρηση οδηγηθεί σε αδιέξοδο, είναι, θα λέγαμε, μικρό το κακό' ιδίως σε ένα αυστηρό Σύνταγμα, μπορεί να είναι μέρος της μηχανικής του. Αντίθετα, οποιαδήποτε αυξημένη πλειοψηφία για την ανάδειξη των οργάνων του κράτους, η οποία υπερβαίνει την πλειοψηφία μιας σταθερής κυβέρνησης (δηλαδή τις 151 ψήφους) χωρίς εναλλακτική, οδηγεί σε αδιέξοδα. Αδιέξοδη είναι και η λύση της παράτασης της θητείας του Προέδρου μέχρι να επιτευχθεί η διευρυμένη συναίνεση. Διότι, εκτός του ότι κανονικοποιεί μία κατάσταση εξαίρεσης, όπως είναι η παράταση της

θητείας, τίποτε δεν εξασφαλίζει την εκλογή του Προέδρου, μόλις λήξει η παράταση. Δεν είναι τυχαίο ότι στην Ιταλία, ο Πρόεδρος, ο οποίος μάλιστα έχει ουσιαστικές ρυθμιστικές αρμοδιότητες, εκλέγεται σε κοινή συνεδρίαση της Βουλής και της Γερουσίας με την απόλυτη πλειοψηφία.

2. Αντίβαρα στην εκλογή και αντίβαρα στη λειτουργία

Πώς, όμως, μπορεί ο Πρόεδρος να λειτουργήσει ως αντίβαρο στην πανίσχυρη κυβέρνηση κι έτσι να επιτευχθεί με διαδικαστικούς όρους ένα συναινετικό αποτέλεσμα; Δηλαδή, εάν η εξαιρετική πλειοψηφία των δύο τρίτων ή των τριών πέμπτων, με άλλα λόγια η ουσιαστική συναίνεση πέραν της κυβερνητικής πλειοψηφίας, δημιουργεί προβλήματα στη λειτουργία του κοινοβουλευτικού συστήματος, ποια θα πρέπει να είναι εδώ η στρατηγική ελέγχου της πλειοψηφίας, ώστε να μην το παρακάνει;⁵⁷ Υπάρχουν δύο τρόποι το Σύνταγμα να κατασκευάζει αντίβαρα και, συνακόλουθα, συναινέσεις ως ισορροπίες των σχετικών αντιβάρων, σύμφωνα με την άποψη που υποστηρίζεται εδώ. Το αντίβαρο μπορεί να προκύπτει είτε από τον τρόπο εκλογής είτε/και από τις εγγυήσεις λειτουργίας του οργάνου. Όταν, όμως, πρόκειται για τη λειτουργία των οργάνων του κράτους, το αντίβαρο στον τρόπο εκλογής δεν μπορεί να είναι παραλυτικό, να επαφίεται δηλαδή στη σύμπλευση της αντιπολίτευσης, που είναι ένας ευσεβής, αλλά ενίοτε φιλόδοξος πόθος. Το Σύνταγμα πρέπει πρωτίστως να προφυλάσσεται και εγγυάται τον εαυτό του.⁵⁸

Με άλλα λόγια, δεν μπορεί η εκλογή των οργάνων του κράτους να εξαρτάται από την εξαίρεση στον δημοκρατικό κανόνα της πλειοψηφίας. Για τον λόγο αυτόν, ο

⁵⁷ Για μία συνολική θεώρηση των αντιβάρων της εξουσίας βλ. Γ. Τασόπουλο, Τα θεσμικά αντίβαρα της εξουσίας και αναθεώρηση του Συντάγματος (Κοινωνία και Δίκαιο στον 21^ο αιώνα – 14, Διεύθυνση σειράς: Γ. Παπαδημητρίου), Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2007, καθώς και Ν. Αλιβιζάτο, *op.cit.* υπ. 8, σελ. 219 επ. («Ο φόβος των αντιβάρων»).

⁵⁸ Βλ. συναφώς τη θεωρία του Αρ. Μάνεση περί των Εγγυήσεων τηρήσεως του Συντάγματος, όπως την αναλύει ο Γ. Δρόσος, Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996, σελ. 307-322 (ενότητα: «Το Σύνταγμα ως υποκείμενο και ως φύλακας του εαυτού του»).

καλύτερος τρόπος να υπάρχει ένα αντίβαρο στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία είναι στην εκλογή του Προέδρου να συμπράττει και ένα άλλο όργανο, πέραν ή μαζί με τη Βουλή σε κοινή συνεδρίαση, το οποίο, όμως και πάλι θα πρέπει να μπορεί να λειτουργεί, δηλαδή να αποφασίζει με την απόλυτη πλειοψηφία για να μην παραλύει η διαδικασία. Η σύμπραξη ενός νέου οργάνου ή λειτουργία της Βουλής με διευρυμένη σύνθεση μπορεί να εξασφαλίσει με διαδικαστικούς όρους την ευρύτερη συναίνεση.

Στην πρόσφατη αναθεώρηση, η αναθεωρητική Βουλή έβρισκε τα όριά της ως προς τον τρόπο εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας, στο ότι δεν είχε προταθεί και η αναθεώρηση του άρθρου 30 παρ. 1 Συντ., το οποίο ορίζει ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκλέγεται από τη Βουλή. Έτσι, σκέψεις για εκλογή του Προέδρου από ένα σώμα εκλεκτόρων, ανεξαρτήτως εάν συμφωνεί κάποιος με αυτές επί της ουσίας ή όχι, δεν θα μπορούσαν σε αυτή τη φάση να υλοποιηθούν.⁵⁹ Πιθανόν το πολιτικό σύστημα δεν ήταν ακόμη έτοιμο για μια τέτοια ουσιώδη αλλαγή. Στην περίπτωση αυτή, η αναθεώρηση του άρθρου 30 Συντ. ορθώς δεν προτάθηκε, εφόσον η συζήτηση δεν είναι ακόμη κατασταλαγμένη. Μέχρι να υπάρξει μια κοινή συνισταμένη γύρω από το ζήτημα αυτό, είναι αρκετό ο Πρόεδρος να εκλέγεται με τον κανόνα της δημοκρατικής πλειοψηφίας (αν και, όπως ανέφερα, όχι και με τη σχετική πλειοψηφία).

Άλλωστε, οι εγγυήσεις της λειτουργίας του οργάνου αυτού μπορούν να λειτουργήσουν ως αντίβαρο στη βούληση της πλειοψηφίας. Ο Πρόεδρος δεν εξαρτάται από την εμπιστοσύνη της Βουλής, άρα μετά την εκλογή του έχει όλα τα

⁵⁹ Βλ. Αλιβιζάτο/Βουρλούμη/Γεραπετρίτη/Κτιστάκι/Μάνο/Σπυρόπουλο/, Ένα καινοτόμο Σύνταγμα για την Ελλάδα, 2016. Κατά το Καινοτόμο Σύνταγμα (άρθρο 28) ο Πρόεδρος θα εκλεγόταν από ένα ειδικό σώμα εκλεκτόρων, αποτελούμενο από τους εν ενεργεία βουλευτές, τους πρώην Προέδρους της Βουλής και τους εν ενεργεία περιφερειάρχες ή δημάρχους. Βλ. ακόμη Ν. Ρόζο, Η εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας, ΘΠΔΔ 3-4/2017, σελ. 209 επ., ο οποίος πρότεινε εκλογή του ΠτΔ από τη Βουλή και τους άρχοντες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Για τη σύνοψη και αξιολόγηση όλων των προτάσεων που συζητήθηκαν για τη διαδικασία εκλογής Προέδρου, βλ. Κ. Μπακογιάννη, Η εκλογή και οι πολιτικά καίριες αρμοδιότητες του Προέδρου της Δημοκρατίας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2018, ιδίως σελ. 40 επ.

θεσμικά εχέγγυα να είναι ανεξάρτητος, αμερόληπτος και, όσο του επιτρέπει το Σύνταγμα, ρυθμιστής. Επίσης, η θητεία του Προέδρου υπερβαίνει τη θητεία της Βουλής που τον εξέλεξε. Τέλος, τίποτε δεν εμποδίζει τον Πρόεδρο να ασκήσει την ξεχασμένη αρμοδιότητα της αναπομπής για μείζονα ζητήματα αντισυνταγματικότητας.

3. Η ανάδειξη των μελών των ανεξάρτητων αρχών

Παρομοίως, στην περίπτωση των ανεξάρτητων αρχών η ανάδειξη των σχετικών μελών είχε εμποδιστεί λόγω της αυξημένης πλειοψηφίας, της διευρυμένης συναίνεσης εντός της Διάσκεψης των Προέδρων που απαιτούσε το Σύνταγμα.⁶⁰ Έτσι, η αδυναμία επίτευξης της αυξημένης πλειοψηφίας των τεσσάρων πέμπτων στη Διάσκεψη των Προέδρων οδήγησε σε έλλειψη νόμιμης συγκρότησης των αρχών λόγω των αποχωρήσεων ή στη δια νόμου παράταση της θητείας των προηγούμενων μελών. Επειδή δε το Σύνταγμα ορίζει ότι τα μέλη των ανεξάρτητων αρχών εκλέγονται για «ορισμένη θητεία», το Συμβούλιο Επικρατείας είχε δεχτεί ότι η παράταση της θητείας των μελών για χρονικό διάστημα πέραν του ευλόγου, είναι αντισυνταγματική.⁶¹ Τα προβλήματα, λοιπόν, συγκρότησης των ανεξάρτητων αρχών υπέσκαπταν το κύρος τους. Μειοψηφία μάλιστα Συμβούλων της Επικρατείας είχε οδηγηθεί στο σημείο να δεχτεί ότι το δίκαιο της ανάγκης δικαιολογεί την άσκηση αρμοδιότητας του ΕΣΡ από τον αρμόδιο Υπουργό, εφόσον το ΕΣΡ δεν είχε νομίμως συγκροτηθεί.⁶²

Τα παραπάνω ζητήματα οδήγησαν τον αναθεωρητικό νομοθέτη στο να λύσει τον γόρδιο δεσμό. Με την αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 101^A Συντ απαιτείται πλέον για την ανάδειξη των μελών ανεξάρτητων αρχών πλειοψηφία των τριών

⁶⁰ Πρβλ. Ήβ. Μαυρομούστακου, *Ανεξάρτητες Αρχές: Η δυστοκία επίτευξης της συναίνεσης του άρθρου 101^A του Συντάγματος*, εις Χρ.Ακριβοπούλου/Ν.Παπαχρήστος (επιμ.), *op.cit.*, υπ. 2, σελ. 183 επ.

⁶¹ ΣτΕ 1098/2011, ΣτΕ Ολ. 3515/2013.

⁶² ΣτΕ Ολ. 95/2017, σκέψη 20.

πέμπτων της Διάσκεψης των Προέδρων και όχι των τεσσάρων πέμπτων. Η προ της αναθεώρησης διάταξη ήταν φιλόδοξη στην αφετηρία της, αλλά κατέληγε στην παραλυσία των αρχών, άρα δεν προφύλασσε το Σύνταγμα. Οδηγούσε δε στο να μην εξυπηρετείται η κατά Σύνταγμα αποστολή των ανεξάρτητων αρχών.⁶³ Εν τέλει, οι ανεξάρτητες αρχές δεν μπορούσαν να επιτελέσουν τη λειτουργία τους ως αντιβάρων στην εκάστοτε πλειοψηφία. Λόγω της αδυναμίας εκλογής αδρανούς και τα αντίβαρα από τις εγγυήσεις ανεξάρτητης λειτουργίας των αρχών.

Για την κατασκευή ενός ρεαλιστικού αντιβάρου κατά τον τρόπο εκλογής των μελών των ανεξάρτητων αρχών, θα μπορούσε να ακολουθηθεί και πάλι το μοντέλο της σύμπραξης διαφορετικών οργάνων, παρά της απαίτησης διευρυμένης συναίνεσης στο αυτό όργανο. Στο πλαίσιο αυτό, συζητήθηκαν αρκετές προτάσεις, όπως η ανάδειξη των ηγεσιών των ανεξάρτητων αρχών από τον Πρόεδρο μετά από πρόταση περισσότερων υποψηφίων από ένα δεύτερο νομοθετικό σώμα, μια Γερουσία⁶⁴ ή η δημόσια προκήρυξη των θέσεων και σχετική γνωμοδότηση της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής.⁶⁵ Εναλλακτικά, θα μπορούσε να εξεταστεί η εκλογή των μελών των ανεξάρτητων αρχών από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, αλλά βάσει καταλόγου που θα του υποβαλλόταν, όπως προτάθηκε στο Καινοτόμο Σύνταγμα.⁶⁶

⁶³ Για τον ρόλο των ανεξάρτητων αρχών βλ. α.ά. Αικ. Ηλιάδου, Η σημασία και οι συνέπειες της κατοχύρωσης ανεξάρτητων αρχών στο νέο Σύνταγμα, εις Τσάτσος/Βενιζέλος/Κοντιάδης (επιμ.), Το Νέο Σύνταγμα. Πρακτικά Συνεδρίου για το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 1975/1986/2001, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2001, σελ. 387 επ., καθώς και προ της εισαγωγής τους στο Σύνταγμα Ίφ. Καμτσίδου, Η αρχή της διάκρισης των εξουσιών και οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, ΤοΣ 1999, σελ. 543 επ.

⁶⁴ Βλ. Γ. Σωτηρέλη, Αλλαγή παραδείγματος: Η πρόκληση μιας νέας συνταγματικής οργάνωσης σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, Η Ελλάδα στην Ευρώπη, Τιμητικός Τόμος για τον Δημήτρη Τσάτσο και τον Γιώργο Παπαδημητρίου, Αθήνα, Εκδ. Ευρασία, 2019.

⁶⁵ Βλ. Α. Μακρυδημήτρη, Σημεία για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, ΕφημΔΔ 5/2014, σελ. 554 επ., σελ. 564.

⁶⁶ Αναλυτικά το άρθρο το 83 παρ. 2 εδ. β και γ του Καινοτόμου Συντάγματος (ορ. cit, υπ. 59) έχει ως εξής: «Η επιλογή του Προέδρου των ανεξαρτήτων αρχών γίνεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από κατάλογο τουλάχιστον τριών προσώπων εγνωσμένου κύρους, που προτείνονται από τη Βουλή. Τα μέλη των ανεξαρτήτων αρχών επιλέγονται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας από το ανώτατο δημοσιοϋπαλληλικό σώμα και κατάλογο προσώπων εγνωσμένου κύρους και πείρας, ύστερα από

V. Συμπεράσματα

Η συναίνεση, η οποία εκφράζεται με την επίτευξη διευρυμένης πλειοψηφίας στη Βουλή, πέραν δηλαδή των κοινοβουλευτικών ομάδων που στηρίζουν μία Κυβέρνηση, είναι μία εξαιρετική συνθήκη για τη λειτουργία του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Η Βουλή λειτουργεί με τον κανόνα της κυβερνητικής πλειοψηφίας, η οποία στο δικό μας σύστημα είναι συνήθως η απόλυτη πλειοψηφία ή λίγο μεγαλύτερη. Σε κοινοβουλευτικά συστήματα, στα οποία, λόγω της απλής αναλογικής, η κυβέρνηση είναι πολυκομματική, αυτή η εξαιρετική, διευρυμένη συναίνεση αφορά σε όποια πλειοψηφία υπερβαίνει την πλειοψηφία που κυβερνά.

Πότε μπορεί να αξιώνεται μια τέτοια διευρυμένη συναίνεση στη Βουλή, πέραν του δημοκρατικού κανόνα της πλειοψηφίας ή πέραν της κυβερνητικής πλειοψηφίας; Προφανέστατα στην περίπτωση της συνταγματικής αναθεώρησης, μια που το Σύνταγμα στέκει πάνω από το πολιτικό παιχνίδι, βάζει όρια και θέτει τους κανόνες.⁶⁷ Κανείς δεν θέλει το Σύνταγμα έρμαιο της τρέχουσας πλειοψηφίας. Γι' αυτό απαιτείται έστω άπαξ (είτε στην προτείνουσα, είτε στην αναθεωρητική Βουλή), διευρυμένη πλειοψηφία για να αναθεωρηθεί μία διάταξη.

Παρά τούτα, και για την περίπτωση της αναθεώρησης δεν μπορούμε να ξεφύγουμε από μία διαδικαστική -ίσως μηχανιστική- προσέγγιση της συναίνεσης, μία προσέγγιση δηλαδή που καταμετρά τις ψήφους κάθε φορά. Μηχανιστική είναι, άλλωστε, συνολικά η δημοκρατία, καθώς βασίζεται στην καταμέτρηση των ψήφων. Αντίθετα, η ουσιαστικοποίηση της συναίνεσης θα σήμαινε για την περίπτωση των δύο σταδίων της αναθεωρητικής διαδικασίας την ουσιαστικοποίηση της ψήφου, την συσχέτιση δηλαδή της τωρινής ψήφου με τη βούληση ή την κατεύθυνση της ψήφου σε προηγούμενη Βουλή. Αυτή η ουσιαστικοποίηση της ψήφου, πέραν της

εισήγηση του προέδρου κάθε αρχής, η οποία περιλαμβάνει διπλάσιο των κενών θέσεων αριθμό προτεινομένων».

⁶⁷ Πρβλ. Γ. Καραβοκύρη, Η αναθεώρηση ή θα είναι συναινετική ή δεν θα υπάρξει, 9.11.2018, www.constitutionalism.gr.

τεράστιας ανασφάλειας που δημιουργεί, έρχεται σε σύγκρουση με τη λειτουργία της ελεύθερης εντολής του βουλευτή και της πολιτικής αυτονομίας κάθε Βουλής στο αντιπροσωπευτικό πολίτευμα και του αναιτιολόγητου της ψήφου ως συνιστώσας της δημοκρατικής αρχής.

Τέλος, τη διευρυμένη πλειοψηφία στη Βουλή, την οποία άνετα κι εύλογα μπορούμε να αξιώνουμε στην περίπτωση της αναθεώρησης, δεν μπορούμε να την αξιώνουμε, όταν πρόκειται για ζωτικές λειτουργίες του κράτους, όπως είναι η ανάδειξη των άμεσων οργάνων του. Για πολυτελείς, αλλά και μοναδικής σημασίας διαδικασίες, όπως είναι η αναθεώρηση ή η επικύρωση μιας διεθνούς συνθήκης, η διευρυμένη πλειοψηφία έχει νόημα' για να λειτουργήσουν τα κρατικά όργανα η απόλυτη πλειοψηφία είναι επαρκής συνθήκη (αν και όχι πάντα ιδανική) στο δημοκρατικό πολίτευμα. Το Σύνταγμα πρωτίστως προφυλάσσεται κι εγγυάται τον εαυτό του, και λιγότερο βασίζεται στις καλές προθέσεις των πολιτικών υποκειμένων.