**Προτάσεις αναθεώρησης ως προς την οργάνωση και λειτουργία του Κοινοβουλίου**

Ξενοφών Κοντιάδης,

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και Κοινωνικής Διοίκησης στο Πάντειο Πανεπιστήμιο, Πρόεδρος του Κέντρου Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου – Ιδρύματος Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου

**I. Δύο εισαγωγικές παρατηρήσεις**

**α.** Το κρισιμότερο ζήτημα που απασχολεί σήμερα την επιστημονική συζήτηση στο πλαίσιο του Συντάγματος των εξουσιών και θα πρέπει να απασχολήσει κατά προτεραιότητα τον μελλοντικό συνταγματικό νομοθέτη είναι η διασφάλιση της λειτουργίας αποτελεσματικών αντίβαρων απέναντι στην κυβερνώσα πλειοψηφία και ιδίως απέναντι στη δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού. Ανεξάρτητα από τη θεσμική επιλογή ή την πολιτική κουλτούρα ενός μοντέλου συναινετικής ή συγκρουσιακής δημοκρατίας, οι θεσμικές ανασχέσεις και τα αντισταθμίσματα προς την παντοδυναμία των κοινοβουλευτικών πλειοψηφιών, άρα και προς τη δεσπόζουσα θέση του πρωθυπουργού, αποτελούν προϋπόθεση για τη σταθερότητα του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου.

**β.** Με βάση τη συγκριτική συνταγματική ανάλυση και τη θεωρία των παικτών αρνησικυρίας αναδεικνύεται ότι ένα δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα είναι συμβατό κυρίως με τον ομοσπονδιακό τρόπο συγκρότησης του κράτους και με το προεδρικό σύστημα, άρα δεν φαίνεται να αρμόζει στο ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο, μάλιστα, της συγκρουσιακής πολιτικής κουλτούρας που χαρακτηρίζει την ελληνική δημοκρατία, τα δύο σώματα είτε θα προκαλούσαν αδιέξοδα στη λήψη πολιτικών αποφάσεων, αν η Γερουσία διέθετε ισχυρές εξουσίες αρνησικυρίας, είτε δεν θα εξυπηρετούσαν τελικά ουσιώδη ελεγκτική λειτουργία, αν η Γερουσία διέθετε μόνο αναβλητικό βέτο. Σκοπιμότερο είναι, συνεπώς, να μην προβλεφθεί στο Σύνταγμά μας ένα δεύτερο αντιπροσωπευτικό σώμα.

**II. Η θέση της μειοψηφίας**

Η αποτελεσματική λειτουργία της Βουλής, ως προνομιακού χώρου διαφάνειας της κρατικής δράσης και επίσημου βήματος δημοσίου διαλόγου για τα μείζονα ζητήματα που απασχολούν την πολιτεία, προϋποθέτει την ύπαρξη κοινοβουλευτικής μειοψηφίας η οποία διαθέτει εγγυημένα δικαιώματα προκειμένου να έχει τη δυνατότητα να ασκήσει αντιπολίτευση, δηλαδή να αντιπαρατεθεί στην Κυβέρνηση και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που την στηρίζει ασκώντας κριτική προς αυτές, ελέγχοντας τις επιλογές τους και προτείνοντας εναλλακτικές δημόσιες πολιτικές ή ακόμη και αμφισβητώντας ευρύτερα τον τρόπο οργάνωσης και λειτουργίας της πολιτείας. Άρα η Βουλή, μέσω των παρεμβάσεων της κοινοβουλευτικής αντιπολίτευσης, πέρα από την αναγκαία συμβολή της στη βελτίωση της ποιότητας της νομοθεσίας επιτελεί έναν σημαντικό θεσμικό ρόλο για τη δημοκρατική λογοδοσία και νομιμότητα.

Για τη θέση της μειοψηφίας στο κοινοβουλευτικό σύστημα είναι κατ’ αρχάς αναγκαίο να διαθέτουν οι βουλευτές της πλειοψηφίας και της αντιπολίτευσης τα ίδια δικαιώματα, ιδίως το δικαίωμα ομιλίας και ψήφου, τα δικαιώματα να καταθέτουν προτάσεις νόμου, να υποβάλλουν ερωτήσεις προς την Κυβέρνηση, να συμμετέχουν στο έργο των Επιτροπών, να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και έγγραφα και να διαθέτουν τις κοινοβουλευτικές ασυλίες. Η ισότητα ως προς τα δικαιώματα αυτά δεν αποκλείει προβλέψεις για πρόσθετα δικαιώματα που διαθέτουν ορισμένοι βουλευτές, οι οποίοι αναλαμβάνουν θέσεις όπως του προέδρου κοινοβουλευτικής ομάδας ή του προέδρου κοινοβουλευτικής επιτροπής. Η υπαγωγή των βουλευτών και των κοινοβουλευτικών ομάδων στην κυβερνώσα πλειοψηφία και στην αντιπολιτευόμενη μειοψηφία συνάγεται κατά κανόνα από τη στάση τους κατά την παροχή ψήφου εμπιστοσύνης προς την Κυβέρνηση ή κατά την ψήφιση του κρατικού προϋπολογισμού.

Περαιτέρω, για τη θέση της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας είναι σημαντικό πόσοι βουλευτές και κοινοβουλευτικές ομάδες μπορούν να μετέχουν στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις, ποιοι κανόνες προβλέπονται για την απαρτία, πόσος χρόνος αφιερώνεται στη δημόσια διαβούλευση των νομοσχεδίων, πώς μπορεί η κοινωνία πολιτών να μετέχει στις κοινοβουλευτικές συζητήσεις με ακροάσεις εξωκοινοβουλευτικών προσώπων που προτείνονται από τη μειοψηφία, πώς ασκούν το έργο τους οι κοινοβουλευτικές Επιτροπές και πώς ορίζονται τα μέλη τους, αν συμμετέχει η μειοψηφία στην κατάρτιση της ημερήσιας διάταξης των κοινοβουλευτικών εργασιών και πώς κατανέμεται ο χρόνος ομιλίας. Επίσης, η θέση της μειοψηφίας ενισχύεται όταν προβλέπονται αυξημένες πλειοψηφίες για τη λήψη απόφασης σε ορισμένα θέματα ή για την ψήφιση νομοσχεδίων που ρυθμίζουν συγκεκριμένα ζητήματα.

Ιδιαίτερη βαρύτητα για τη θέση της μειοψηφίας έχει η κατοχύρωση των δικαιωμάτων της στον κοινοβουλευτικό έλεγχο της Κυβέρνησης και, ειδικότερα, η δυνατότητα και οι όροι άσκησης των μέσων κοινοβουλευτικού ελέγχου, η δυνατότητα υποβολής πρότασης δυσπιστίας, η αναζήτηση ποινικής ευθύνης των μελών της Κυβέρνησης και η δυνατότητα άσκησης ουσιώδους επιρροής στο έργο των εξεταστικών Επιτροπών. Έχει επίσης σημασία πώς επιλύονται οι διαφορές ως προς τα δικαιώματα της μειοψηφίας και η συμμετοχή της στα αρμόδια κοινοβουλευτικά όργανα.

Προφανώς σε σχέση με όλα τα προηγούμενα δικαιώματα και τις εγγυήσεις της μειοψηφίας δεν αρκεί η θεσμική τους κατοχύρωση, αλλά απαιτείται η τήρηση και η εφαρμογή τους στην κοινοβουλευτική πρακτική. Ιδίως σε ένα συγκρουσιακό μοντέλο δημοκρατίας, όπως χαρακτηρίζεται και η ελληνική δημοκρατία, η κατοχύρωση της διαφάνειας στη λήψη αποφάσεων, της λογοδοσίας της Κυβέρνησης και των δικαιωμάτων της μειοψηφίας αποκτούν ακόμη μεγαλύτερη σημασία. Η επιρροή της μειοψηφίας εξαρτάται, πάντως, από τον δικομματικό ή πολυκομματικό χαρακτήρα του πολιτικού συστήματος και από τον αριθμό και το μέγεθος των αντιπολιτευόμενων κοινοβουλευτικών ομάδων.

Με γνώμονα την οργάνωση και τη λειτουργία του ελληνικού Κοινοβουλίου διαπιστώνεται ότι στο Σύνταγμα και τον Κανονισμό της Βουλής διασφαλίζεται η θέση της μειοψηφίας, τόσο ως προς τη θέση των βουλευτών και τη συμμετοχή τους στους κοινοβουλευτικούς σχηματισμούς, όσο και ως προς τη δυνατότητα συμμετοχής στο νομοθετικό έργο και τον κοινοβουλευτικό έλεγχο. Ωστόσο η θέση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας είναι προνομιακή, όχι μόνο με κριτήριο τη θεσμική της διαμόρφωση, αλλά και εξαιτίας της συστηματικής κατάχρησης των διαδικαστικών δικαιωμάτων που διαθέτει έναντι της μειοψηφίας.

Σκόπιμη είναι συνεπώς η ενδυνάμωση της δυνατότητας της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας να συνεισφέρει στο κοινοβουλευτικό έργο, με γνώμονα τη συνάρθρωση της αρχής της πλειοψηφίας με την πολιτική ισότητα. Παραδείγματα ενίσχυσης της μειοψηφίας είναι η απονομή της προεδρίας των μισών κοινοβουλευτικών και εξεταστικών επιτροπών στη μειοψηφία, η πρόταξη των ερωτήσεων των βουλευτών της αντιπολίτευσης, η αύξηση του αριθμού των προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεων ανά σύνοδο και η θέσπιση ενός συστήματος αξιολόγησης των αποτελεσμάτων της κυβερνητικής πολιτικής, με την αξιοποίηση δημόσιων φορέων και εμπειρογνωμόνων, ύστερα από πρωτοβουλία της μειοψηφίας.

**III. Η λειτουργία της Βουλής και η νομοθέτηση**

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, τα interna corporis είναι δικαστικά ανέλεγκτα, εκτός αν υπάρχει ρητή ρύθμιση στο Σύνταγμα που προβλέπει τον δικαστικό έλεγχο, όπως στο άρθρο 65 παρ. 6 εδ. β’ Συντ. κατά το οποίο οι πράξεις του Προέδρου της Βουλής που αφορούν την πρόσληψη και την υπηρεσιακή κατάσταση του προσωπικού της υπόκεινται σε προσφυγή ή αίτηση ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Ακολουθώντας αυτή την άποψη, τα ελληνικά δικαστήρια δεν προβαίνουν σε έλεγχο των interna corporis. Ωστόσο ο αποκλεισμός του δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των interna corporis της Βουλής έχει οδηγήσει σε κατά σύστημα παραβιάσεις των σχετικών κανόνων του Συντάγματος και του Κανονισμού της Βουλής, άρα σκόπιμο είναι να επανεξεταστεί η έκταση του ελέγχου αυτού.

Μια από τις σοβαρές παθογένειες της κοινοβουλευτικής πρακτικής αποτελεί η παρείσφρηση διατάξεων άσχετων προς το κύριο αντικείμενο των νομοσχεδίων, παρότι το Σύνταγμα ρητά την απαγορεύει. Σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος, νομοσχέδιο ή πρόταση νόμου ή προσθήκη ή τροπολογία που περιέχει διατάξεις άσχετες με το κύριο αντικείμενό του δεν εισάγεται για συζήτηση. Η διάταξη αυτή καταστρατηγείται συστηματικά χωρίς να ελέγχεται από τα δικαστήρια. Η έλλειψη συνοχής των νομοθετημάτων και η μαζική κατάθεση ετερόκλητων τροπολογιών της τελευταίας στιγμής, χωρίς προηγούμενη ουσιαστική επεξεργασία και έλεγχο, αποτελούν πάγιες παθογένειες που επιτάθηκαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης.

Ο συνδυασμός αφενός της πρακτικής των άσχετων διατάξεων, της ταχείας ή επείγουσας νομοθέτησης χωρίς να συντρέχει ουσιώδης λόγος και της καταχρηστικής κατάθεσης υπουργικών ή βουλευτικών τροπολογιών και, αφετέρου, της πελατειακής εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συμφερόντων προς άγραν ψήφων συγκροτούν ένα μείγμα που όχι απλώς υποβαθμίζει τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες και την ποιότητα της νομοθεσίας, αλλά προσβάλει την αρχή του κράτους δικαίου. Με βάση τις προηγούμενες σκέψεις ακολουθούν πέντε προτάσεις:

**α.** Αναγκαία είναι η αποκάθαρση, απλούστευση και βελτίωση του κανονιστικού περιβάλλοντος, με την κατάργηση άχρηστων, επικαλυπτόμενων ή αντιφατικών διατάξεων, την κωδικοποίηση των υπόλοιπων ρυθμίσεων και την εγκαθίδρυση ενός μόνιμου μηχανισμού αξιολόγησης της ποιότητας της νομοθεσίας. Ενόψει αυτών, σκόπιμη είναι η συνοπτική κατοχύρωση στο συνταγματικό κείμενο της υποχρέωσης να τηρούνται οι βασικές αρχές της καλής νομοθέτησης, που σήμερα προβλέπεται μόνο στην κοινή νομοθεσία.

**β.** Αν δεν προβλεφθεί ο δικαστικός έλεγχος της εφαρμογής από τη Βουλή των συνταγματικών ρυθμίσεων που αφορούν τη νομοθετική διαδικασία, η ποιότητα της νομοθεσίας δεν πρόκειται να βελτιωθεί. Συγκεκριμένα, απαιτείται να κατοχυρωθεί ρητά στα άρθρα 74 παρ. 5 και 93 παρ. 4 του Συντάγματος η υποχρέωση των δικαστηρίων να ελέγχουν τη συνταγματικότητα των νόμων και ως προς τα interna corporis. Ασφαλώς απαιτείται να προσδιοριστεί επακριβώς ποια θα είναι τα interna corporis τα οποία θα έχουν την υποχρέωση να ελέγχουν τα δικαστήρια.

**γ.** Μια δεύτερη δέσμη προτάσεων για την αναβάθμιση της λειτουργίας της Βουλής αφορά τη διαδικασία συζήτησης και λήψης απόφασης. Κατ’ αρχάς, σκόπιμο είναι να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο των κενών κοινοβουλευτικών εδράνων, που απαξιώνει το αντιπροσωπευτικό σώμα. Είναι σκόπιμο να θεσπιστεί μια διάταξη στο άρθρο 67 του Συντάγματος για τη ρύθμιση της απαρτίας, ώστε η Ολομέλεια, το Τμήμα και οι επιτροπές να μην μπορούν να συνεδριάσουν χωρίς την παρουσία του 1/4 των μελών τους. Επίσης, θα πρέπει να διευρυνθούν και να θεσπιστούν ρητά στο Σύνταγμα τα θέματα και οι διαδικασίες όπου απαιτείται ονομαστική ψηφοφορία.

**δ.** Για τον εξορθολογισμό και την ενίσχυση της διαφάνειας του νομοθετικού έργου είναι επίσης σκόπιμο να οριστούν ρητά εκείνα τα θέματα με τα οποία ασχολείται η Ολομέλεια. Επιπλέον, θα πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα ορισμένες ελάχιστες προθεσμίες για τη δεύτερη ανάγνωση των συζητούμενων νομοθετημάτων στις Επιτροπές, να επανέρχεται το νομοθέτημα στη Βουλή προς ώριμη επιβεβαίωση όταν έχει ακολουθηθεί η κατεπείγουσα διαδικασία, καθώς και να εμπλέκεται η Βουλή στην προκοινοβουλευτική διαδικασία. Αναγκαία είναι, εξάλλου, η αναδιαμόρφωση της Διάσκεψης των Προέδρων, ώστε να παύσει να έχει πολυπρόσωπη και κυμαινόμενη σύνθεση· μόνο έτσι θα λειτουργήσει πράγματι ως διακομματικό προεδρείο της Βουλής.

**ε.** Μια ουσιώδης νομοτεχνική διόρθωση απαιτείται στο άρθρο 74 του Συντάγματος, που αφορά τον χρόνο κατάθεσης των τροπολογιών. Τα νομοσχέδια και οι προτάσεις νόμων που υποβάλλονται στη Βουλή ανακοινώνονται στην πρώτη συνεδρίαση μετά την κατάθεσή τους και διανέμονται μαζί με τις συνοδευτικές εκθέσεις τους στους βουλευτές. Οι τροπολογίες υπουργών συνοδεύονται από συνοπτική ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, ενώ οι βουλευτικές τροπολογίες μόνο από αιτιολογική έκθεση και πίνακα τροποποιούμενων ή καταργούμενων διατάξεων. Τροπολογίες βουλευτών και υπουργών κατατίθενται μέχρι την παραμονή της ημέρας που θα αρχίσει η συζήτηση, εκτός αν συγκατατίθεται η Κυβέρνηση να συζητηθούν (άρθρο 74 παρ. 3 Συντ.). Η ρύθμιση αυτή αντιφάσκει με τα άρθρα 74 παρ. 5 Συντ. και 87 ΚτΒ, που προβλέπουν την κατάθεση τροπολογιών μέχρι τρεις ημέρες πριν από την έναρξη της συζήτησης. Στην πράξη ισχύουν και εφαρμόζονται οι προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 74 παρ. 3 του Συντάγματος. Συνεπώς απαιτείται να εναρμονιστεί το άρθρο 74 παρ. 3 Συντ. με την ορθή διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 Συντ., η οποία είχε τροποποιηθεί το 2001.

**IV. Η λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών**

Ως προς τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών της Βουλής είναι αναγκαίες δύο παρεμβάσεις του αναθεωρητικού νομοθέτη:

**α.** Το πόρισμα των εργασιών των εξεταστικών Επιτροπών να είναι ενιαίο και να συντάσσεται από πενταμελές ανεξάρτητο Συμβούλιο, τα μέλη του οποίου θα ορίζονται από την εξεταστική επιτροπή με απόφαση των 3/5 των μελών της.

**β.** Ακόμη σημαντικότερο είναι να προβλεφθούν ρητά στο Σύνταγμα τα δικαιώματα της μειοψηφίας κατά τη λειτουργία των εξεταστικών επιτροπών ως προς τη συλλογή πληροφοριών, την κλήτευση μαρτύρων και την παραγγελία αποδεικτικών μέσων, που σήμερα εξακολουθούν να αποτελούν απόφαση της πλειοψηφίας. Όπως αναδείχθηκε, με θλιβερό τρόπο, στην εξεταστική επιτροπή για το δυστύχημα των Τεμπών, η άρνηση της πλειοψηφίας να παραγγείλει συγκεκριμένα αποδεικτικά μέσα και να καλέσει ορισμένους μάρτυρες μετέτρεψε το έργο της επιτροπής σε διαδικασία συγκάλυψης ευθυνών.