

5.2025

διαΝΕΟσις

ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ

Προτάσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση Κοινοβούλιο

Σπύρος Βλαχόπουλος, Λίνα Παπαδοπούλου,
Νίκος Παπασπύρου, Νικόλαος Ι. Σημαντήρας,
Θανάσης Ξηρός, Ιφιγένεια Καμτσίδου,
Ξενοφών Κοντιάδης

Μάιος 2025

Εν όψει της επικείμενης Συνταγματικής Αναθεώρησης –σύμφωνα με επίσημες ανακοινώσεις, πριν από τις αρχές του 2026–, η διαΝΕΟσις ανοίγει τον διάλογο, καταθέτοντας ιδέες και προτάσεις. Με στόχο τον εκσυγχρονισμό των θεσμών και τη διαμόρφωση ενός Συντάγματος που θα λαμβάνει υπόψη τις προκλήσεις του μέλλοντος, ο οργανισμός διοργανώνει, ήδη από τις αρχές του 2025, ανοιχτό συνέδριο, στο οποίο έμπειροι ειδικοί επιστήμονες συζητούν σημαντικά πεδία προς Αναθεώρηση. Το συνέδριο βρίσκεται σε εξέλιξη και φιλοξενεί 8 εκδηλώσεις για τις ισάριθμες θεματικές ενότητες: Κοινοβούλιο· Δικαιοσύνη· Ανεξάρτητες Αρχές· Εκτελεστική Λειτουργία: ΠτΔ-Κυβέρνηση-Δημόσια Διοίκηση· Σύνταγμα και Θρησκευματα· Ατομικά Δικαιώματα· Κοινωνικό Κράτος· Σύνταγμα και Οικονομία.

Η συμμετοχή στο συνέδριο είναι ανοικτή στο κοινό διαδικτυακά, ενώ προσκαλούνται, επίσης, να συμμετάσχουν εκπρόσωποι οικονομικών και κοινωνικών φορέων, της ακαδημαϊκής κοινότητας και της Κοινωνίας των Πολιτών.

Η πρώτη εκδήλωση με θέμα το Κοινοβούλιο πραγματοποιήθηκε στις 29 Ιανουαρίου 2025 στην Αθήνα, με συντονιστή τον Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ, **Σπύρο Βλαχόπουλο**. Συμμετείχαν με εισηγήσεις τους οι: **Λίνα Παπαδοπούλου, Νίκος Παπασπύρου, Νικόλαος Ι. Σημαντήρας, Θανάσης Ξηρός, Ιφιγένεια Καμτσίδου** και **Ξενοφών Κοντιάδης**.

Ακολούθησε Στρογγυλή Τράπεζα, στην οποία τα θέματα που παρουσιάστηκαν συζητήσαν με τους εισηγητές οι: **Ιωάννης Σαρμάς**, τ. Υπηρεσιακός Πρωθυπουργός, Επίτιμος Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, **Ευάγγελος Βενιζέλος**, πρ. Αντιπρόεδρος της Κυβέρνησης και Υπουργός Εξωτερικών (2013-2015), πρ. Πρόεδρος του ΠΑΣΟΚ, Ομότιμος Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ, **Κώστας Μαυριάς**, Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής των Ελλήνων, Πρόεδρος της Ένωσης Ελλήνων Συνταγματολόγων, Επίτιμος Πρόεδρος της Διεθνούς Ένωσης Συνταγματικού Δικαίου, και **Ανδρέας Δρυμιώτης**, Πολιτικός Αναλυτής. Η εκδήλωση ολοκληρώθηκε με ανοιχτή συζήτηση του κοινού με τους συμμετέχοντες.

Παρακάτω μπορείτε να διαβάσετε τα βασικά σημεία των εισηγήσεων.

Συντονιστής

Σπύρος Βλαχόπουλος

Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Εισηγητές

Λίνα Παπαδοπούλου

Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Νίκος Παπασπύρου

Αναπληρωτής Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Νικόλαος Ι. Σημαντήρας

Επίκουρος Καθηγητής Δημοσίου Δικαίου και ιδίως Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΕΚΠΑ

Θανάσης Ξηρός

(εκλ.) Αναπληρωτής Καθηγητής Συνταγματικού Δικαίου ΑΣΕΙ-ΣΣΕ

Ιφιγένεια Καρτσίδου

Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου στη Νομική Σχολή του ΑΠΘ

Ξενοφών Κοντιάδης

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

Περιεχόμενα

Επιτελική Σύνοψη	5
Υπάρχει ανάγκη Αναθεώρησης του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος;.....	9
Εκλογές και ανάδειξη της Βουλής	13
Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών	16
Η θητεία της Βουλής και η σύνθεσή της	21
Κοινοβουλευτικός έλεγχος.....	25
Οργάνωση και λειτουργία του Κοινοβουλίου	31

Επιτελική Σύνοψη

Σπύρος Βλαχόπουλος

Από τις παρουσιάσεις των εισηγητών, τους σχολιασμούς των συμμετεχόντων στη Στρογγυλή Τράπεζα και τις παρεμβάσεις όσων συμμετείχαν στη συζήτηση προέκυψαν πολύ ενδιαφέρουσες προτάσεις για την Αναθεώρηση των συνταγματικών διατάξεων που αφορούν την ανάδειξη και τη λειτουργία της Βουλής. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί οι διατάξεις της Βουλής συνήθως δεν κατέχουν κεντρικό ρόλο στις συζητήσεις για τη Συνταγματική Αναθεώρηση, παρά το γεγονός ότι η Βουλή θα μπορούσε να αποτελέσει ένα πολύ αποτελεσματικό θεσμικό αντίβαρο στο πρωθυπουργοκεντρικό σύστημα.

I. Οι προτάσεις της ημερίδας, όπως προέκυψαν από τις τοποθετήσεις των εισηγητών (**Ιφιγένειας Καμτσίδου, Λίνας Παπαδοπούλου, Ξενοφώντος Κοντιάδη, Θανάση Ξηρού, Νίκου Παπασπύρου, Νικολάου Ι. Σημαντήρα**), θα μπορούσαν να κατηγοριοποιηθούν ως ακολούθως:

i. Ως προς τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των βουλευτών

Ως προς τα κωλύματα και ασυμβίβαστα των βουλευτών (άρθρα 55-58 του Συντάγματος) κατέστη σαφές ότι πρόκειται για ρυθμίσεις που προσιδιάζουν περισσότερο στην ύλη του κοινού νόμου και λιγότερο σε αυτήν του Συντάγματος. Πέραν τούτου, οι υφιστάμενες ρυθμίσεις δημιουργούν ερμηνευτικά ζητήματα και επιτείνουν την ανασφάλεια του δικαίου σε έναν ιδιαίτερα ευαίσθητο τομέα που συνδέεται με την εκδήλωση της λαϊκής βούλησης. Όπως αναφέρθηκε στην ημερίδα, η Ελλάδα είναι η μόνη χώρα της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τόσο εξαντλητικές ρυθμίσεις στο συνταγματικό της κείμενο για τα κωλύματα και τα ασυμβίβαστα των βουλευτών. Στη συντριπτική, δε, πλειοψηφία των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξουσιοδοτείται ο κοινός νομοθέτης για τη θέσπιση των εκλογικών κωλυμάτων και των ασυμβιβάστων. Στην κατεύθυνση αυτήν θα έπρεπε να κινηθεί και η επόμενη Συνταγματική Αναθεώρηση, το δε συνταγματικό κείμενο θα μπορούσε να περιοριστεί στη θέσπιση των γενικών κατευθύνσεων προς τον κοινό νομοθέτη.

ii. Ως προς την απαγόρευση συμμετοχής πολιτικών κομμάτων στις εκλογές

Το θέμα αυτό απασχόλησε πρόσφατα τη συνταγματική θεωρία εν όψει της τροποποίησης της εκλογικής νομοθεσίας, που έδωσε τη δυνατότητα απαγόρευσης συμμετοχής πολιτικών κομμάτων στις εκλογές. Στη θεωρία υποστηρίχθηκαν δύο απόψεις. Σύμφωνα με την πρώτη άποψη, η δυνατότητα αυτή συζητήθηκε και ρητώς απορρίφθηκε στην Ε' Αναθεωρητική Βουλή, με αποτέλεσμα το ισχύον Σύνταγμα να μην επιτρέπει την απαγόρευση καθόδου εκλογικών σχηματισμών στις βουλευτικές εκλογές. Σύμφωνα με τη δεύτερη άποψη που υιοθετήθηκε και από τον Άρειο Πάγο, η εν λόγω απαγόρευση δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, ιδίως στο πλαίσιο του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το οποίο η οργάνωση και η λειτουργία των κομμάτων θα πρέπει να εξυπηρετούν την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση και δεδομένων των ισχυρών δικαιοπολιτικών επιχειρημάτων που διατυπώθηκαν και υπέρ των δύο απόψεων, το ζήτημα θα πρέπει να συζητηθεί στην προσεχή Αναθεώρηση. Εάν, δε, υιοθετηθεί η άποψη της δυνατότητας απαγόρευσης, θα πρέπει να συνοδευτεί από τη θέσπιση των κατάλληλων δικαιοκρατικών εγγυήσεων (ενδεχομένως ενώπιον ενός Συνταγματικού Δικαστηρίου), που θα αποτρέπουν την κατάχρηση της δυνατότητας αυτής.

iii. Ως προς τον εκλογικό νόμο

Ο εκλογικός νόμος θα ήταν λάθος να τυποποιηθεί σε συνταγματικό επίπεδο και να παγιωθεί έτσι ένα συγκεκριμένο εκλογικό σύστημα. Κάτι τέτοιο θα αφαιρούσε την αναγκαία ευελιξία και θα μπορούσε να οδηγήσει σε αδιέξοδες καταστάσεις κυβερνητικής αστάθειας. Υπάρχει, όμως, και εδώ πεδίο συνταγματικών μεταρρυθμίσεων. Κατ' αρχάς και όσον αφορά την έναρξη ισχύος του κάθε νέου εκλογικού νόμου, η θετική ρύθμιση που θεσπίστηκε με την Αναθεώρηση του 2001 και προβλέπει την εφαρμογή του νέου εκλογικού νόμου από τις μεθεπόμενες εκλογές έχει μάλλον απολέσει την πρακτική της αξία, αφού η πράξη απέδειξε ότι μπορούν να διεξάγονται αλληπάλληλες εκλογικές αναμετρήσεις σε μικρό χρονικό διάστημα. Θα μπορούσε, επομένως, να εξεταστεί η αλλαγή της ισχύουσας συνταγματικής ρύθμισης, έτσι ώστε ο νέος εκλογικός νόμος να ισχύει λ.χ. έπειτα από 18 μήνες από τις επόμενες εκλογές ή ύστερα από μια πενταετία από την ψήφιση του νέου (εκτός αν αποφασιστεί η άμεση εφαρμογή του με αυξημένη πλειοψηφία). Σε κάθε πάντως περίπτωση, θα έπρεπε να προβλεφθεί η δυνατότητα προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας του εκλογικού νόμου (π.χ. ύστερα από αίτηση ενός αριθμού βουλευτών ή κοινοβουλευτικών κομμάτων), αφού η πράξη έχει αποδείξει ότι η κρίση ως αντισυνταγματικού του εκλογικού νόμου μετά τις βουλευτικές είναι ουσιαστικά ανέφικτη.

iv. Ως προς τη δυνατότητα πρόωρης διάλυσης της Βουλής

Στο σημείο αυτό θα μπορούσαν να γίνουν ριζικές αλλαγές. Οποσδήποτε θα πρέπει να απαλειφθεί από το συνταγματικό κείμενο το «απολίθωμα»-αβλεψία του άρθρου 41 παρ. 5 του Συντάγματος, όπου γίνεται λόγος για πρόωρη διάλυση της Βουλής λόγω μη εκλογής του Προέδρου της Δημοκρατίας. Η πράξη, επίσης,

απέδειξε ότι δεν έχει πρακτικό πεδίο εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 41 παρ. 1 του Συντάγματος περί της πρόωρης διάλυσης της Βουλής εάν έχουν παραιτηθεί ή καταψηφισθεί δύο κυβερνήσεις και η σύνθεσή της δεν εξασφαλίζει κατά την κρίση του Προέδρου της Δημοκρατίας κυβερνητική σταθερότητα. Τέλος, πρέπει να τεθεί και θέμα κατάργησης του άρθρου 41 παρ. 2 του Συντάγματος περί πρόωρης διάλυσης λόγω εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας. Η διάταξη αυτή έχει εφαρμοσθεί μεταπολιτευτικά 11 φορές και κατά κανόνα προσχηματικά. Ούτως ή άλλως, μια κυβέρνηση μπορεί να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις πρόωρης διάλυσης της Βουλής μέσω της παραίτησής της.

ν. Ως προς τη λειτουργία της Βουλής

Κατ' αρχάς, θα πρέπει να καταργηθεί η δυνατότητα πρόωρης λήξης της τακτικής βουλευτικής συνόδου. Η δυνατότητα αυτή συνιστά κατάλοιπο της εποχής της βασιλευμένης δημοκρατίας και αποτελεί εμπόδιο για την υλοποίηση σημαντικών κοινοβουλευτικών δραστηριοτήτων, όπως της συζήτησης πρότασης δυσπιστίας και της άσκησης ποινικής δίωξης κατά υπουργών.

Παρεμβάσεις θα μπορούσαν να γίνουν και στον τομέα της άσκησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου, που ανήκει στον πυρήνα του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος, αν και αυτό δεν μετουσιώνεται πάντοτε στην πράξη. Βέβαια, το συνταγματικό κείμενο δεν θα πρέπει να «φορτωθεί» με λεπτομερειακές διατάξεις και οι ειδικότεροι κανόνες θα πρέπει να περιληφθούν στον Κανονισμό της Βουλής, θα μπορούσε, ωστόσο, να προβλεφθεί ότι η αντιπολίτευση θα συμμετέχει στο προεδρείο των εξεταστικών επιτροπών και ότι θα μπορούσε να ζητείται και η παρουσία των επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών.

Αλλά και πέραν του κοινοβουλευτικού ελέγχου και όσον αφορά γενικότερα τη λειτουργία της Βουλής, θα μπορούσαν να προβλεφθούν η συμμετοχή της αντιπολίτευσης στα προεδρεία και των υπόλοιπων κοινοβουλευτικών επιτροπών (πέραν των εξεταστικών), η συνταγματική κατοχύρωση της καλής νομοθέτησης, η άρση των αντιφάσεων στο άρθρο 74 παρ. 5 του Συντάγματος όσον αφορά την προθεσμία κατάθεσης των τροπολογιών, η θέσπιση απαρτίας για τις συζητήσεις στη Βουλή (σήμερα δεν υφίσταται απαρτία, με αποτέλεσμα τη μείωση του κύρους της Βουλής στην κοινή γνώμη λόγω των «άδειωνεδράνων») και η ρύθμιση της σύνθεσης της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, έτσι ώστε να μην είναι κυμαινόμενη (όπως συμβαίνει σήμερα).

II. Εξίσου ενδιαφέρουσες υπήρξαν και οι παρατηρήσεις-προτάσεις των συμμετεχόντων στη Στρογγυλή Τράπεζα (**Ευάγγελου Βενιζέλου, Ιωάννη Σαρμά, Κώστα Μαυριά, Ανδρέα Δρυμιώτη**). Κατά τη διάρκεια της σχετικής Στρογγυλής Τραπέζης αναδείχθηκε, μεταξύ άλλων, το ζήτημα του προληπτικού ελέγχου συνταγματικότητας των εκλογικών νόμων, έτσι ώστε να υπάρχει ασφάλεια δικαίου στον

ιδιαίτερα ευαίσθητο αυτόν τομέα. Διατυπώθηκαν, επίσης, και άλλες ενδιαφέρουσες προτάσεις που θα μπορούσαν να συζητηθούν κατά τη διαδικασία της Συνταγματικής Αναθεώρησης των διατάξεων περί Βουλής, όπως η θέσπιση δικαστικών εγγυήσεων για την απαγόρευση συμμετοχής πολιτικών κομμάτων σε βουλευτικές εκλογές, η συνταγματική κατοχύρωση ορισμένων βασικών χαρακτηριστικών του εκλογικού συστήματος, η ορθολογικοποίηση των διατάξεων του άρθρου 74 του Συντάγματος περί απαγόρευσης των άσχετων διατάξεων με το κύριο αντικείμενο του νομοσχεδίου (δεδομένου ότι η απαγόρευση αυτή δεν τηρείται στην πράξη) και η πρόβλεψη της φυσικής παρουσίας των βουλευτών ως προϋπόθεσης για την αποδοχή της ψήφισης ενός νόμου (αντί της σημερινής πρακτικής, κατά την οποία οι εκπρόσωποι των κομμάτων τεκμαίρεται ότι εκπροσωπούν όλους τους βουλευτές του κόμματος, ακόμα και τους απόντες).

Πάντως, κατά τη διάρκεια της Στρογγυλής Τραπέζης συζητήθηκε κάτι πολύ σημαντικό, το οποίο συχνά παραβλέπουμε στο όνομα ενός «αναθεωρητικού μαξιμαλισμού». Τονίσθηκε, δηλαδή, από τους συμμετέχοντες ότι η Συνταγματική Αναθεώρηση δεν αποτελεί «πανάκεια» και ότι θα πρέπει να αξιοποιήσουμε τα «αναξιοποίητα κοιτάσματα» των υφιστάμενων συνταγματικών διατάξεων στο κεφάλαιο περί Βουλής, όπως λ.χ. στα θέματα που αφορούν τον κοινοβουλευτικό έλεγχο και τη συμμετοχή των διαρκών κοινοβουλευτικών επιτροπών στην παραγωγή του νομοθετικού έργου.

Υπάρχει ανάγκη Αναθεώρησης του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος;

Λίνα Παπαδοπούλου

Το άρθρο 29 του ελληνικού Συντάγματος έχει σήμερα ως εξής:

«1. Έλληνες πολίτες που έχουν το εκλογικό δικαίωμα μπορούν ελεύθερα να ιδρύουν και να συμμετέχουν σε πολιτικά κόμματα, που η οργάνωση και η δράση τους οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος.

Πολίτες που δεν απέκτησαν ακόμη το δικαίωμα να εκλέγουν μπορούν να συμμετέχουν στα τμήματα νέων των κομμάτων».

Το ερώτημα που θα προσπαθήσουμε να απαντήσουμε είναι αν το άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος πρέπει να αναθεωρηθεί και προς ποια κατεύθυνση. Η απάντηση στο ερώτημα αυτό προϋποθέτει μία εποπτική εικόνα της ερμηνείας εκ μέρους της θεωρίας και του νομοθέτη, και άρα νομοθετικής της εξειδίκευσης, καθώς και της εφαρμογής των σχετικών νομοθετικών διατάξεων και ρυθμίσεων.

Όπως γίνεται σαφές από μια πρώτη ανάγνωση του κειμένου του Συντάγματος, στη διάταξη δεν περιλαμβάνεται ρητή πρόβλεψη είτε απαγόρευσης κόμματος είτε αποκλεισμού του από τις εκλογές. Η διατύπωση αποτελεί το προϊόν συμβιβασμού στο πλαίσιο της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής, όπου (και) επί της συγκεκριμένης διάταξης υπήρξε σύγκρουση μεταξύ της συμπολίτευσης και της αντιπολίτευσης. Η θέση υπέρ της απεριόριστης ελευθερίας τους και η ανοχή απέναντι και σε εκείνα που αποσκοπούν και εργάζονται ακόμη και με παράνομα μέσα για την κατάλυση της συνταγματικής, δηλαδή της φιλελεύθερης, δημοκρατίας απηχούν το επιτρεπτικό ή διαδικαστικά φιλελεύθερο μοντέλο. Αντίθετα, η χρήση νομικών εργαλείων και ρυθμίσεων, ακόμη και απαγορεύσεων, με σκοπό την αυτοπροστασία της ελευθερίας και της δημοκρατίας, δηλαδή η μη ανοχή απέναντι σε όσους θέλουν να εγκαταστήσουν αυταρχικά καθεστώτα, με σκοπό την ίδια την προστασία της ανεκτικότητας, εντάσσεται στο ουσιαστικά –και όχι απλώς διαδικαστικά– φιλελεύθερο μοντέλο, αυτό της λεγόμενης «μαχόμενης δημοκρατίας».

Εν όψει των παραπάνω, μέχρι περίπου το 2013 η απολύτως κρατούσα άποψη ήταν ότι το άρθρο 29 του Συντάγματος είχε υιοθετήσει το επιτρεπτικό ή διαδικαστικά φιλελεύθερο μοντέλο μιας ελευθεριακής (libertarian) ή «διαδικαστικά

φιλελεύθερης» ή επιτρεπτικής ή ανυπεράσπιστης δημοκρατίας. Η ρήτρα περί εξυπηρέτησης της ελεύθερης λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος («ρήτρα δημοκρατικότητας») θεωρούνταν ως μια *lex imperfecta*.

Η συζήτηση για την ερμηνεία του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος άνοιξε εκ νέου όταν η εγκληματική (όπως διαπίστωσε και το Τριμελές Εφετείο Κακουργημάτων τον Οκτώβριο του 2020) νεонаζιστική οργάνωση «Χρυσή Αυγή», που ενδύθηκε τη μορφή κόμματος και έλαβε μέρος στις εκλογές, κατάφερε στις εκλογές του 2012 να αντιπροσωπευτεί στη Βουλή, λαμβάνοντας ένα αξιοσημείωτο ποσοστό και εντείνοντας έτσι, με τη βοήθεια και της κρατικής χρηματοδότησης, τις παράνομες και έκνομες δραστηριότητές της, και δη ακόμη και την άσκηση βίας.

Σε αυτό το συγκεκριμένο, το 2013, φάνηκε ότι η παρέμβαση της Δικαιοσύνης ήταν πλέον απαραίτητη και ότι η πολιτική αντιμετώπιση της εγκληματικής οργάνωσης, με ανοχή των εγκληματικών και εκφοβιστικών της δραστηριοτήτων, δεν ήταν επαρκής. Παράλληλα, οι θεωρητικοί του Συνταγματικού Δικαίου αρχίσαμε σταδιακά να προσανατολιζόμαστε σε μια ερμηνεία, αξιοποιώντας ακριβώς τη δυναμική εξελεγκτική ερμηνευτική μέθοδο των συνταγματικών διατάξεων, αλλά και την ιστορική, πηγαίνοντας πίσω στις συζητήσεις, δηλαδή και στον ιστορικό νομοθέτη, για να θυμηθούμε ότι ναι μεν η αντιπολίτευση τότε ήταν αντίθετη, και η ρητή δυνατότητα απαλείφθηκε, αλλά απέμεινε η ρήτρα της εξυπηρέτησης της ελεύθερης λειτουργίας του δημοκρατικού πολιτεύματος, ως εμπεριέχουσα μια σιωπηρή νομοθετική εξουσιοδότηση προς τον νομοθέτη, όπως δέχθηκε εν τέλει και ο Άρειος Πάγος.

Ο νομοθέτης, από την πλευρά του, πρόσθεσε, με το άρθρο 23 Ν. 4203/2013 (ΦΕΚ Α' 235/1.11.2013), το άρθρο 7α στον Ν. 3023/2002, που προβλέπει τη δυνατότητα αναστολής της κρατικής χρηματοδότησης κόμματος, όταν έχει ασκηθεί ποινική δίωξη εναντίον και έχει επιβληθεί προσωρινή κράτηση ηγετικών στελεχών του για τα εγκλήματα των άρθρων 187 και 187Α (περί τρομοκρατικής οργάνωσης) του Ποινικού Κώδικα. Το διοικητικό αυτό μέτρο, το οποίο επιβλήθηκε άμεσα στη «Χρυσή Αυγή», κρίθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας (απόφαση της Επιτροπής Αναστολών 83/2014 και απόφαση Ολομέλειας 518/2015) ως μη αντίθετο προς το Σύνταγμα.

Περαιτέρω, με τον Ν. 4804/2021 (άρθρο 93, τροποποίησε το άρθρο 32 Π.Δ. 26/2012, το οποίο στη συνέχεια τροποποιήθηκε και με το άρθρο 29 Ν. 4648/2019, ΦΕΚ Α' 205/16.12.2019) δεν επιτρέπεται πλέον η κατάρτιση και κάθοδος στις εκλογές εκλογικών συνδυασμών κομμάτων (ή *de facto* κομμάτων, που παρουσιάζονται σαν συνδυασμοί ανεξάρτητων υποψηφίων), των οποίων ο πρόεδρος, ο γενικός γραμματέας, τα μέλη της διοικούσας επιτροπής και ο νόμιμος εκπρόσωπος έχουν καταδικασθεί (έστω και μόνον πρωτοδίκως) σε κάθειρξη για τα αδικήματα των κεφαλαίων 1-6 του δεύτερου βιβλίου Ποινικού Κώδικα (σύσταση εγκληματικής οργάνωσης κτλ.) ή σε ισόβια κάθειρξη για οποιοδήποτε αδίκημα.

Έτσι, σύμφωνα με τις παραπάνω προσεγγίσεις (με τις διαφορετικές αποχρώσεις τους), το άρθρο 29 του Συντάγματος δεν σημαίνει και την *απαγόρευση* του νομοθέτη να εισαγάγει πρόνοιες είτε μη ανακήρυξης συνδυασμών είτε εξαίρεσης ενός κόμματος από τον νόμο ή στέρψης από μια οργάνωση, μετά από εγκληματικές ενέργειες της ηγεσίας της, της ιδιότητας του κόμματος, που συνεπάγεται και συμμετοχή στις εκλογές, εφόσον εγκληματικές οργανώσεις ή εν γένει οργανώσεις που δεν εξυπηρετούν την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος δεν μπορούν να θεωρούνται κόμματα, να μετέχουν στις εκλογές και να λαμβάνουν κρατική χρηματοδότηση.

Η ερμηνευτική αυτή προσέγγιση αποτυπώθηκε και στις σχετικές με την ανακήρυξη εκλογικών συνδυασμών αποφάσεις του Αρείου Πάγου,¹ διότι –όπως επεσήμανε το ανώτατο δικαστήριο της χώρας– ενυπάρχει στο άρθρο 29 παρ. 1 του Συντάγματος μια σιωπηρή μεν, αλλά ενεργός επιφύλαξη υπέρ του νομοθέτη. Γι' αυτό και δεν απαιτείται η Αναθεώρηση προς την κατεύθυνση της γραμματικής τροποποίησης του άρθρου, η οποία θα επέτρεπε να υποθεθεί ότι η διάταξη, ως σήμερα έχει, δεν μπορεί να φιλοξενήσει τις τελεσθείσες νομοθετικές μεταβολές. Θα ήταν μόνον χρήσιμη η προσθήκη μιας ερμηνευτικής δήλωσης, ούτως ώστε να είναι σαφές ότι επιτρέπεται ο αποκλεισμός από τις εκλογές μιας οργάνωσης που δεν πληροί το *sine qua non* στοιχείο ενός πολιτικού κόμματος, που είναι το να υπηρετεί με τη δράση και την οργάνωσή του την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος, γεγονός που αποδεικνύεται από τη διάπραξη εγκλημάτων της ηγεσίας του, που διαπιστώθηκε με οριστική, τουλάχιστον, καταδίκη ή και αφαίρεση της ιδιότητας αυτής από οργανώσεις που παρουσιάστηκαν σαν κόμματα, αλλά αποδείχθηκε, εκ των υστέρων, ότι δεν ήταν (διότι δεν εξυπηρετούσαν, αλλά αντιθέτως υπέσκαπταν τη δημοκρατία). Οποιοδήποτε άλλο κριτήριο είναι επισφαλές, διότι ναι μεν, ιδεοτυπικά, το πολιτικό κόμμα πρέπει να έχει μια σταθερή δομή, διάρκεια, ιδεολογική συνοχή και πολιτικό πρόγραμμα, αλλά, βεβαίως, στην πράξη ο έλεγχος αυτών των στοιχείων δεν είναι δυνατός, διότι καθίσταται εξαιρετικά υποκειμενικός, αν επεκταθεί πέραν μιας ελάχιστης τυπικής *check list*.

Αυτό που λείπει σήμερα από τη συνταγματική ρύθμιση και θα ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί είναι, πρώτον, οι δικαιοκρατικές εγγυήσεις και, δεύτερον, η πρόβλεψη τι πρέπει να γίνει με τυχόν έδρες που θα «κηρεψουν» σε περίπτωση που μια οργάνωση συμμετείχε στις εκλογές σαν κόμμα, αλλά εκ των υστέρων ανακαλύπτεται ότι συντρέχει μία από τις αρνητικές προϋποθέσεις, τα «κωλύματα» του άρθρου 32 παρ. 1 Π.Δ. 26/2012.

Η σχετική κρίση και η μη ανακήρυξη συνδυασμών πρέπει, κατά κύριο λόγο, να στηριχθούν στην οργάνωση και τη δράση του κόμματος, και η απόδειξη βαρύνει τον Άρειο Πάγο. Πράγματι, η προβλεπόμενη πλήρης σύνθεση του Α1 Τμήματος του Αρείου Πάγου, ανώτατου δικαστηρίου της χώρας, σε Ολομέλειά του, δηλαδή

¹ Βλ. για τις εθνικές εκλογές του 2023, Άρειος Πάγος, Α' Πολιτικό Τμήμα, 8/2023, 2 Μαΐου 2023, και 95/2023, 8 Ιουνίου 2023.

από σχηματισμό αποτελούμενο από περισσότερους δικαστικούς λειτουργούς, που είχαν ενταχθεί σε αυτό το Τμήμα σε ανύποπτο χρόνο, παρέχει «πλήρη εκέγγυα αντικειμενικότητας και απρόσωπης και ορθής κρίσης». Συνεπώς, κατοχυρώνεται το δικαίωμα αντίκρουσης των αιτιάσεων που ενδεχομένως προκύπτουν κατά πολιτικού κόμματος. Ωστόσο, θα ήταν σκόπιμο, σε περίπτωση αρνητικής για το κόμμα κρίσης, να προβλέπονται δικλίδες ασφαλείας, δηλαδή δικαστική κρίση και απόφαση κατ' αντιμωλία και προληπτικά, δηλαδή πριν από τη διεξαγωγή των επόμενων εκλογών, και με διαδικασία που ομοιάζει με αυτήν της προσωρινής προστασίας, αλλά και οριστική κρίση σε επόμενο χρονικό σημείο, κατά προτίμηση από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, ή από Συνταγματικό Δικαστήριο, που καλό θα ήταν να ιδρυθεί.

Εδώ, βεβαίως, συνδέεται η πρότασή μου με τις συζητήσεις που θα ακολουθήσουν για τη Δικαιοσύνη. Θεωρώ ότι ένα Συνταγματικό Δικαστήριο, έστω και με περιορισμένες αρμοδιότητες, ιδίως διοργανικές διαφορές, που θα περιλάμβαναν τον έλεγχο αποκλεισμού μιας οργάνωσης από τη συμμετοχή στις εκλογές (και την εν τοις πράγμασι έτσι αφαίρεση της ιδιότητάς της ως πολιτικού κόμματος), αλλά και τον προληπτικό έλεγχο του εκλογικού συστήματος ή της προκήρυξης ενός δημοψηφίσματος, είναι αναγκαίο. Το Συνταγματικό Δικαστήριο είναι αναγκαίο και για να διασφαλίσουμε το δικαίωμα δικαστικής προστασίας των πολιτικών κομμάτων, των ηγεσιών των πολιτικών κομμάτων, που τυχόν θα αποκλείονταν από τις εκλογές.

Το δεύτερο που καλό θα ήταν να προβλεφθεί ρητά στο συνταγματικό κείμενο είναι τι θα πρέπει να συμβαίνει με τις έδρες που κενώνονται, στην περίπτωση που ένα κόμμα κριθεί ως εμπύπτον στα «κωλύματα» του άρθρου 32 Π.Δ. 26/2012. Εδώ δεν επαρκεί η πρόβλεψη ότι δεν γίνονται αναπληρωματικές εκλογές τον τελευταίο χρόνο της τετραετούς θητείας της Βουλής. Η πρότασή μου θα ήταν η λογιστική επανακατανομή των εδρών, η οποία μπορεί να κατέληγε και στην είσοδο στη Βουλή κομμάτων που είχαν οριακά μείνει εκτός, λόγω του ελάχιστου ποσοστού εισόδου που απαιτείται.

Τέλος, ένα περαιτέρω ερώτημα είναι αν είναι σκόπιμο να αποτυπώσουμε ρητά και την υποχρέωση *εσωκομματικής* δημοκρατικής οργάνωσης των πολιτικών κομμάτων (εφόσον όχι μόνον η δράση, αλλά και η *οργάνωση* του κόμματος οφείλει να εξυπηρετεί την ελεύθερη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος), ως απαραίτητο στοιχείο, προϋπόθεση που, κατά τον Δημήτριο Τσάτσο, απορρέει ήδη από τη διατύπωση του άρθρου 29 παρ. 1 του Συντάγματος. Ωστόσο, αυτό το στοιχείο θα σήμαινε τη νομοθετική εξειδίκευση με μια μινιμαλιστική λίστα απαραίτητων προϋποθέσεων (καταστατικό, εσωκομματικές εκλογές ανά τακτά χρονικά διαστήματα, ισότητα μελών, ελευθερία έκφρασης), χωρίς πάντως εκτεταμένη κρατική παρέμβαση στα εσωτερικά των κομμάτων και, κατά προτίμηση, με έλεγχο από ένα Συνταγματικό Δικαστήριο.

Εκλογές και ανάδειξη της Βουλής

Νίκος Παπασπύρου

Εκλογικό σύστημα

Η επιλογή του εκλογικού συστήματος έχει κατά καιρούς αποτελέσει αντικείμενο μείζονος πολιτικής αντιπαράθεσης, αλλά και στρατηγικών εκλογικών σχεδιασμών. Επομένως, συνταγματική κατοχύρωση εκλογικού συστήματος θα προϋπέθετε ευρεία συναίνεση, η οποία δεν είναι ευχερής. Το ισχύον μικτό σύστημα (πλειοψηφική ενίσχυση σε υπόβαθρο αναλογικής) θέτει δύο ζητήματα αντιπροσωπευτικότητας και ανταγωνιστικότητας. Πρώτον, το ζήτημα του ύψους της ενίσχυσης του πρώτου κόμματος και, δεύτερον, την παρουσία δομημένης αντιπολίτευσης. Αμφότερα είναι σημαντικά, ώστε να διασφαλίζεται η αντιπροσωπευτικότητα της Βουλής στις αποφάσεις της και στη λειτουργία της αντιπολίτευσης. Ως προς το πρώτο, έχει προταθεί να τεθεί ανώτατο επιτρεπτό όριο στην πριμοδότηση, ως ποσοστό επί του εκλογικού ποσοστού (και, θα προσθέταμε, και ανώτατο αθροιστικό όριο, π.χ. τις 160 έδρες). Ως προς το δεύτερο, η αποδυνάμωση που παραδοσιακά επιφυλάσσει ο εκλογικός νομοθέτης στην αξιωματική αντιπολίτευση είναι προβληματική, δεν φαίνεται, όμως, να μπορεί να αντιμετωπιστεί με συνταγματική ρύθμιση. Περαιτέρω ζητήματα που ανάγονται στην ανταγωνιστικότητα των εκλογών και την προαγωγή συναιδέσεων ομοίως δυσχερώς μπορούν να οριστούν συνταγματικώς – τουλάχιστον με βάση το σημερινό στάδιο ανάπτυξης των οικείων προβληματισμών.

Η σταθερότητα του εκλογικού συστήματος θάλπεται μεν από την ισχύουσα διατύπωση του άρθρου 54 παρ. 1 του Συντάγματος, πλην όμως ο σχεδιασμός (εφαρμογή του νέου εκλογικού συστήματος στις μεθεπόμενες εκλογές αν δεν επιτευχθεί συναίνεση 2/3 των βουλευτών) είναι αναποτελεσματικός, όπως έχει δείξει η πρακτική των διπλών εκλογών λόγω αδυναμίας σχηματισμού κοινοβουλευτικής κυβέρνησης. Θα μπορούσε να εξεταστεί τροποποίηση της διάταξης, ώστε σε απουσία συναίνεσης, το νέο σύστημα να εφαρμόζεται μετά από μακρύτερο, τακτό χρόνο (π.χ. 18 μήνες από τις επόμενες εκλογές, όπως έχει προτείνει ο Ξενοφών Κοντιάδης, ή πενταετία από τη θέσπιση). Ωστόσο, υπάρχει τότε κίνδυνος να εγκλωβιστεί το πολίτευμα για μακρό χρόνο σε εκλογικό σύστημα που δεν επιτρέπει τον ευχερή ή σταθερό σχηματισμό κυβερνήσεων.

Δικαστικός έλεγχος

Αυτό το οποίο παρίσταται επιτακτικό είναι ο ανασχεδιασμός της δικαστικής προστασίας και δη του δικαστικού ελέγχου συμβατότητας του εκλογικού συστήματος και των επιμέρους τροποποιήσεών του με το Σύνταγμα και τις διέπουσες συνταγματικές αρχές (π.χ. αντιπροσωπευτικότητα, ισότητα και ίση μεταχείριση, από την οποία συνάγεται και η ανταγωνιστικότητα των εκλογών). Με δεδομένο ότι το ζήτημα ανάγεται στους κανόνες του εκλογικού παιχνιδιού, οι οποίοι πρέπει να είναι καθαροί πριν από τη διεξαγωγή των εκλογών, θα ήταν πρόσφορη η πρόβλεψη ευθείας συνταγματικής προσφυγής κατόπιν αιτήματος αριθμού βουλευτών ή κοινοβουλευτικού κόμματος (ενδεχομένως εντός προθεσμίας από τη θέσπιση του νόμου), δίχως να αποκλείεται ο παρεμπόπτων έλεγχος στο πλαίσιο ενστάσεως από όσους δεν έχουν τέτοια δυνατότητα.

Αρμόδιο δικαστήριο πρέπει να είναι το Εκλογοδικείο (ή, ενδεχομένως, το δικαστήριο επίλυσης αμφισβητήσεων συνταγματικότητας διατάξεων τυπικού νόμου – κατά προτίμηση το δεύτερο, εφόσον αποτελεί σχηματισμό ευρύτερης σύνθεσης του πρώτου, όπως συμβαίνει σήμερα με το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο). Ωστόσο, τα προβλήματα που έχουν αναδειχθεί ως προς τη σύνθεση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (κυμαινόμενα και γνωστή εκ των προτέρων σύνθεση, καθυστερήσεις λόγω λήξεως της θτείας των μελών και αφυπηρέτησης των προέδρων) μάλλον δικαιολογούν την ανάθεση των εκλογικών διαφορών στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο είναι ήδη αναιρετικό δικαστήριο των Διοικητικού Δικαίου εκλογικών διαφορών. Σε τέτοια περίπτωση, θα μπορούσε να εξεταστεί και το γενικότερο ζήτημα της αναγωγής του Συμβουλίου της Επικρατείας σε Συνταγματικό Δικαστήριο (με τη συμμετοχή κατόπιν κλήρωσης αριθμού καθηγητών Νομικής).

Επιστολική ψήφος

Ως προς την εκλογική διαδικασία, η Αναθεώρηση θα μπορούσε να αντιμετωπίσει ρητά το ζήτημα της επιστολικής ψήφου. Κατά μία εκδοχή, αυτή ήδη είναι καταρχήν συμβατή με το Σύνταγμα, καθώς δεν είναι εκ προοιμίου αντίθετη με τη μυστικότητα. Κατά την άποψη της εισήγησης, η δυνατότητα άσκησης του εκλογικού δικαιώματος με επιστολική ψήφο πρέπει να είναι γενικώς διαθέσιμη, με επαρκείς εγγυήσεις διαδικασίας, διαφάνειας και οργανωτικής ανεξαρτησίας. Παραλλήλως είναι σκόπιμο να οριστεί ότι οι αρμόδιες διοικητικές αρχές που ασχολούνται με την προετοιμασία των εκλογών τελούν υπό την εποπτεία δικαστικών αρχών και ότι η Ανώτατη Εφορευτική Επιτροπή συγκροτείται αποκλειστικώς από δικαστές.

Υποχρεωτικότητα ψήφου

Δεν προτείνεται η Αναθεώρηση της διάταξης περί υποχρεωτικότητας της ψήφου. Πρόκειται περί συνταγματικού καθήκοντος του πολίτη, δίχως η εν λόγω φύση να αναιρείται από το γεγονός ότι δεν επιβάλλονται κυρώσεις και ότι η τήρησή του επαφίεται κατ' αποτέλεσμα στη συνείδηση του πολίτη.

Βουλευτική σύνοδος

Η δυνατότητα προώρου λήξεως της τακτικής βουλευτικής συνόδου αποτελεί απολίθωμα της βασιλείας. Το ζήτημα είναι σημαντικό, διότι εκτός συνόδου δεν μπορούν να ασκηθούν σημαντικές λειτουργίες (όπως πρόταση δυσπιστίας και πρόταση δίωξης κατά υπουργών). Προτείνεται ρητώς να καταργηθεί και να οριστεί ότι η βουλευτική σύνοδος διαρκεί έως τον Οκτώβριο του επόμενου έτους. Η Βουλή με απόφασή της ορίζει περιόδους ολιγοήμερων διακοπών, εντός των οποίων (για αποτροπή καταχρήσεων) να προβλέπεται δυνατότητα σύγκλησης έκτακτης συνόδου για κρίσιμο θέμα με αίτημα της κυβέρνησης ή αριθμού βουλευτών (π.χ. 1/6).

Κωλύματα εκλογιμότητας και ασυμβίβαστα βουλευτών

Νικόλαος Ι. Σημαντήρας

Ι. Η Αναθεώρηση ως ευκαιρία επικαιροποίησης και βελτιστοποίησης του Συντάγματος

i. Από το Συνταγματικό Δίκαιο στη συνταγματική πολιτική

Ο δημόσιος διάλογος για τη Συνταγματική Αναθεώρηση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον για δύο τουλάχιστον λόγους. Πρώτον, οι σχετικές συζητήσεις είναι περισσότερο πολιτικές παρά νομικές: Δεν αναφέρονται τόσο στην ερμηνεία ή στην τήρηση των συνταγματικών κανόνων, που είναι αντικείμενο της νομικής επιστήμης και απασχολεί κυρίως θεωρητικούς, δικαστές και δικηγόρους, όσο στη θέσπιση νέων κανόνων συνταγματικής περιωπής. Σε μεγάλο βαθμό πρόκειται, δηλαδή, όχι για συζητήσεις Συνταγματικού Δικαίου, αλλά πρωτίστως συνταγματικής πολιτικής, που αφορά κατ' αρχάς κάθε ενεργό πολίτη.

Σε αντίθεση όμως, δεύτερον, με τη συντριπτική πλειονότητα των πολιτικών συζητήσεων που χαρακτηρίζονται από αντιπαραθέσεις και συγκρούσεις, ο διάλογος περί Συνταγματικής Αναθεώρησης κατατείνει περισσότερο στην εξεύρεση πεδίων συναίνεσης, η οποία είναι απαραίτητη για την επίτευξη της απαιτούμενης αυξημένης πλειοψηφίας.

Αντίστοιχα διαμορφώνεται και το αντικείμενο των συζητήσεων. Η επιδίωξη συναίνεσης στρέφει το ενδιαφέρον σε νέες προκλήσεις ή διαχρονικά προβλήματα, που κατά γενική ομολογία χρήζουν αποφασιστικής αντιμετώπισης, ανεξάρτητα από το βραχυπρόθεσμο πολιτικό κόστος.

ii. Πεδία, ευκαιρίες, στόχοι

Νέες προκλήσεις που μας αφορούν όλους ανακύπτουν ιδίως στο πεδίο της συνταγματικής κατοχύρωσης θεμελιωδών δικαιωμάτων, τα οποία είναι εκτεθειμένα σε κινδύνους από νέες απειλές, όπως η κλιματική αλλαγή και οι εφαρμογές Τεχνητής Νοημοσύνης. Εδώ η Αναθεώρηση παρίσταται περισσότερο ως ευκαιρία «επικαιροποίησης» του Συντάγματος, εν είδει ενός συνταγματικού *update*.

Πέραν των νέων προκλήσεων, η Αναθεώρηση του Συντάγματος παρέχει την ευκαιρία επίλυσης διαχρονικών προβλημάτων. Είτε ελλειμμάτων τήρησης του Συντάγματος είτε ερμηνευτικών δυσχερειών που ανακύπτουν συνήθως ενώπιον των δικαστηρίων και καθιστούν αναγκαία την αναζήτηση ερμηνευτικών διεξόδων από τη δικαστική εξουσία. Μέσω της Αναθεώρησης παρέχεται ευκαιρία διατύπωσης μιας ευρύτερα συναινετικής και αυθεντικής *δημοκρατικής απάντησης* στις ερμηνευτικές αμφιβολίες, προς αποκατάσταση της ασφάλειας δικαίου και προς ενίσχυση της τήρησης του Συντάγματος. Πρόκειται για μια ευκαιρία βελτίωσης της ρυθμιστικής εμβέλειας των συνταγματικών επιταγών, εν είδει ενός συνταγματικού *upgrade*.

iii. Το πεδίο των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των βουλευτικών ασυμβιβάστων

Στο πεδίο των κωλυμάτων εκλογιμότητας και των ασυμβιβάστων των βουλευτών που προβλέπονται στο ελληνικό Σύνταγμα (άρθρα 55-58) επιτρέπεται η παρατήρηση ότι πρόκειται για ιδιαίτερα *λεπτομερείς* ρυθμίσεις, σε βαθμό που αποκλίνει σημαντικά από τον γενικότερο κανόνα της πυκνής διατύπωσης των συνταγματικών επιταγών. Αφενός έχει ήδη ανακύψει σειρά ερμηνευτικών ζητημάτων των εν λόγω ρυθμίσεων κατά τη δικαστική επίλυση εκλογικών διαφορών. Αφετέρου συνάγεται ευχερώς από τη γραμματική διατύπωση ότι γεννάται ανάγκη διαρκούς επικαιροποίησής τους.

Πράγματι, τα κωλύματα εκλογιμότητας έχουν θεσπιστεί συνταγματικά ήδη από το 1911 και έκτοτε διαρκώς «επικαιροποιούνται». Επίσης, «αναβαθμίζεται» η διαρρύθμισή τους στο Σύνταγμα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ερμηνευτικά προβλήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή των διατάξεων από τα δικαστήρια.

Η συγκριτική προσέγγιση εν σχέσει με τα συνταγματικά κείμενα άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταδεικνύει ότι το ελληνικό Σύνταγμα αποτελεί τη μόνη περίπτωση στην οποία τα κωλύματα εκλογιμότητας απαριθμούνται εξαντλητικά στο ίδιο το συνταγματικό κείμενο. Πρόκειται για ένα μάλλον σύνθετο και συγχρόνως άκαμπτο σύστημα προσδιορισμού των κωλυμάτων εκλογιμότητας, ώστε να γεννάται το ερώτημα αν και υπό ποιες προϋποθέσεις θα ήταν σκόπιμη μια διαφορετική προσέγγιση, που: α) συγκλίνει προς τα συνταγματικά κείμενα των άλλων ευρωπαϊκών κρατών και β) καθιστά ευχερέστερη την προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες ανάγκες από τον κοινό νομοθέτη, χωρίς γ) την ανασφάλεια που προκαλεί η ερμηνεία στο πλαίσιο του κατασταλτικού δικαστικού ελέγχου.

II. Το ισχύον σύστημα περιορισμών του παθητικού εκλογικού δικαιώματος

i. Αντιπροσωπευτικότητα, καθολικότητα ψήφου, εκλογικό δικαίωμα

Αφετηρία της προσέγγισης αποτελεί ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας του κοινοβουλευτικού πολιτεύματος. Η Βουλή ως αντιπροσωπευτικό σώμα του λαού αποτελεί το *δημοκρατικό επίκεντρο* του πολιτεύματος. Χάρη στην αντιπροσωπευτική αρχή –που αφορά τη σχέση λαού και αντιπροσώπων– και την κοινοβουλευτική

αρχή –που αναφέρεται στη σχέση Βουλής και κυβέρνησης– καθίσταται δυνατή η *δημοκρατική νομιμοποίηση* του συνόλου της κρατικής εξουσίας.

Τη βάση για τη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος αποτελεί η *καθολικότητα* του εκλογικού δικαιώματος. Γίνεται διάκριση μεταξύ ενεργητικού (εκλέγειν) και παθητικού εκλογικού δικαιώματος (εκλέγεσθαι), τα οποία συνδέονται μεταξύ τους: Ισχύει ο γενικός κανόνας ότι καταρχήν κάθε Ελληνίδα/ας που είναι φορέας του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος και έχει συμπληρώσει το 25ο έτος ηλικίας την ημέρα της εκλογής μπορεί να εκλεγεί βουλευτής (άρθρο 55 παρ. 1).

ii. Συνταγματικοί περιορισμοί παθητικού εκλογικού δικαιώματος

Διαφοροποίηση μεταξύ ενεργητικού και παθητικού εκλογικού δικαιώματος προβλέπεται σε σχέση με τους περιορισμούς τους. Το ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα επιτρέπεται κατά το Σύνταγμα να περιοριστεί με νόμο σε τρεις μόνον περιπτώσεις: α) αν δεν έχει συμπληρωθεί κατώτατο όριο ηλικίας, β) για ανικανότητα δικαιοπραξίας και γ) ως συνέπεια αμετάκλητης ποινικής καταδίκης για ορισμένα εγκλήματα (άρθρο 51 παρ. 3). Ο νομοθέτης έχει ορίσει ως όριο ηλικίας τα 17 έτη και έχει συγκεκριμενοποιήσει τα ποινικά αδικήματα που σε περίπτωση αμετάκλητης καταδίκης προκαλούν κώλυμα του εκλογικού δικαιώματος (ενεργητικού και παθητικού).

Αντίθετα, για το παθητικό εκλογικό δικαίωμα, για το οποίο ισχύει ο γενικός κανόνας ότι κάθε Ελληνίδα/ας πολίτης με ενεργητικό εκλογικό δικαίωμα και συμπλήρωση του 25ου έτους μπορεί να εκλεγεί βουλευτής, το Σύνταγμα δεν απονέμει στον νομοθέτη την αρμοδιότητα να καθορίσει εκείνος τις εξαιρέσεις από τον κανόνα. Εδώ το Σύνταγμα έχει υιοθετήσει το *ίδιο* αναλυτικούς καταλόγους κωλυμάτων εκλογιμότητας των βουλευτών, που λειτουργούν ως περιορισμοί του παθητικού εκλογικού δικαιώματος.

Ως κωλύματα εκλογιμότητας νοούνται οι ιδιότητες που δεν επιτρέπεται να έχει κάποιο πρόσωπο, πριν εκλεγεί βουλευτής. Σκοπός των κωλυμάτων εκλογιμότητας είναι να αποκλειστεί η αθέμιτη επιρροή στο εκλογικό αποτέλεσμα, που θα μπορούσε να νοθεύσει τη λαϊκή βούληση μέσω της κατάχρησης κάποιας δημόσιας θέσης. Τα κωλύματα λειτουργούν, δηλαδή, ως συνταγματικοί περιορισμοί του παθητικού εκλογικού δικαιώματος α) προς την προστασία της ανόθευτης έκφρασης του εκλογικού σώματος και β) προς διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού μεταξύ υποψηφίων.

Η διαρρύθμιση των κωλυμάτων εκλογιμότητας στο Σύνταγμα είναι ιδιαίτερος σύνθετη, καθώς γίνεται διάκριση μεταξύ *σχετικών* και *απόλυτων* κωλυμάτων. Σχετικά είναι τα κωλύματα που επιτρέπουν σε πρόσωπο που κατέχει δημόσια θέση να είναι υποψήφιο, εφόσον προηγουμένως παραιτηθεί από τη θέση (άρθρο 56 παρ. 1). Ρητή εξαίρεση από το κώλυμα, δηλαδή εξαίρεση από την εξαίρεση εκλογιμότητας, προβλέπεται για καθηγητές ΑΕΙ (άρθρο 56 παρ. 2). Απόλυτα είναι τα κωλύματα που δεν αίρονται με παραίτηση του ενδιαφερομένου είτε γενικά (άρθρο 56 παρ. 1 εδάφ. δ', «περιφερειάρχες») είτε για ορισμένο χρονικό διάστημα. Ειδικότερα,

απόλυτα κωλύματα θεσπίζονται για κατηγορίες προσώπων που δεν επιτρέπεται να είναι υποψήφιοι ακόμη και αν παραιτηθούν, εφόσον κατέχουν δημόσια θέση 18 μήνες πριν από τη λήξη της τετραετίας στην εκλογική περιφέρεια του τόπου όπου υπηρετούσαν ή ασκούσαν αρμοδιότητες (άρθρο 56 παρ. 3).

Οι ισχύουσες ρυθμίσεις του Συντάγματος είναι αποτέλεσμα της Αναθεώρησης του 2001, όπου επιχειρήθηκε περιορισμός των κωλυμάτων και αντιμετώπιση ερμηνευτικών προβλημάτων που είχαν ανακύψει στη νομολογία.

Ωστόσο, ο εισηγητής της πλειοψηφίας Ευάγγελος Βενιζέλος έχει σχολιάσει ότι αποτελεί «νομοτεχνική ματαιότητα» για τον αναθεωρητικό νομοθέτη η προσπάθεια ακριβούς καθορισμού των κρίσιμων ιδιοτήτων κατά τρόπο ώστε να μην καταλείπεται περιθώριο δικαστικής ερμηνείας.²

Εν όψει, μάλιστα, του συστήματος κατασταλτικού δικαστικού ελέγχου των εκλογών που υιοθετεί το ελληνικό Σύνταγμα γεννάται το ερώτημα αν είναι πρόσφορη η εξαντλητική διαρρύθμιση των κωλυμάτων εκλογιμότητας από το ίδιο το Σύνταγμα ή αν θα ήταν σκόπιμο να εξουσιοδοτηθεί προς τούτο ο νομοθέτης, όπως ισχύει για τους περιορισμούς του ενεργητικού εκλογικού δικαιώματος.

III. Προοπτικές Αναθεώρησης: Κατεύθυνση, προϋποθέσεις, εγγυήσεις

i. Συγκριτική παρατήρηση: Εξουσιοδότηση νομοθέτη

Η συγκριτική έρευνα των Συνταγμάτων άλλων κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιβεβαιώνει ότι τα ίδια τα συνταγματικά κείμενα στη συντριπτική τους πλειονότητα εξουσιοδοτούν τον νομοθέτη να προβεί στον καθορισμό των κωλυμάτων. Μπορεί να γίνει διάκριση σε τρεις κατηγορίες. Πρώτον, κάποια Συντάγματα ορίζουν ρητώς ότι απαγορεύεται ο νομοθέτης να θεσπίσει περιορισμούς που βαίνουν πέραν του δικαιώματος του εκλέγειν. Δεύτερον, η πλειονότητα των Συνταγμάτων εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη να προβεί σε περιορισμούς είτε γενικά είτε για συγκεκριμένες κατηγορίες ιδιοτήτων που προκαθορίζονται από το Σύνταγμα. Τρίτον, το ισπανικό Σύνταγμα, επίσης, εξουσιοδοτεί τον νομοθέτη να διευρύνει τα κωλύματα εκλογιμότητας, θέτοντας έναν κατάλογο έξι κατηγοριών δημοσίων λειτουργών, για τους οποίους προκαλείται οπωσδήποτε κώλυμα.

Εξαντλητικός κατάλογος αποκλειστικής περιγραφής ιδιοτήτων που θέτουν εξαίρεση από τον γενικό κανόνα της εκλογιμότητας, με εξαιρέσεις από τις εξαιρέσεις, δεν εντοπίζεται σε Συντάγματα κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πλην του ελληνικού. Από τη σκοπιά αυτήν, το ελληνικό Σύνταγμα παρίσταται το ίδιο ως εξαίρεση.

² Βενιζέλος, Ευ. (2002). Το Αναθεωρητικό Κεκτημένο. Αντ. Ν. Σάκκουλας, σ. 260.

Η συγκριτική εικόνα είναι όμοια στο πεδίο των ασυμβιβάστων των βουλευτών, όπου ξεχωρίζει η περίπτωση του πολωνικού Συντάγματος με έναν ευρύ κατάλογο ασυμβιβάστων άνευ εξαιρέσεων και εξουσιοδότηση στον νομοθέτη να τα διευρύνει.

ii. Η καχυποψία έναντι της εκάστοτε πλειοψηφίας και τα μειονεκτήματά της

Η απαρίθμηση των κωλυμάτων από το τυπικό Σύνταγμα εμφανίζει ασφαλώς το πλεονέκτημα ότι δεν καταλείπεται περιθώριο στην εκάστοτε πλειοψηφία να τροποποιήσει τα κωλύματα ανάλογα με τις πολιτικές της σκοπιμότητες. Η καχυποψία του Συντάγματος έναντι του κοινού νομοθέτη δυστυχώς δεν είναι αδικαιολόγητη.

Τα μειονεκτήματα της απαρίθμησης των κωλυμάτων αφορούν ιδίως α) τις δυσχέρειες προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ανάγκες και τις νομοθετικές εξελίξεις σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Η προσαρμογή μέσω της δικαστικής ερμηνείας β) εμφανίζει εξ επόψεως ασφάλειας δικαίου το μειονέκτημα ότι διενεργείται βασικά στο πλαίσιο του κατασταλτικού δικαστικού ελέγχου και γ) δεσμεύεται από την αρχή της στενής ερμηνείας των κωλυμάτων, για τον λόγο ότι πρόκειται για περιορισμούς δικαιώματος και άρα για εξαιρέσεις από τον κανόνα της εκλογιμότητας (*singularia non sunt extendenda*). Περαιτέρω, δ) κατά τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις της Αναθεώρησης του 2001 διατυπώθηκε, μάλιστα, η γνώμη ότι τα κωλύματα δεν είναι στο σύνολό τους ορθολογικά, αλλά προκαλούν ενίοτε την εντύπωση εξυπηρέτησης «συντεχνιακών συμφερόντων των βουλευτών» (πρβλ. απόλυτο κώλυμα περιφερειάρχων): Ωστόσο, περιθώρια συνταγματικής αξιολόγησης της θέσπισής τους δεν υφίστανται, καθώς δεν νοούνται «αντισυνταγματικές διατάξεις του Συντάγματος».

iii. Εξουσιοδότηση νομοθέτη και προληπτικός έλεγχος συνταγματικότητας

Τα παραπάνω μειονεκτήματα θα μπορούσαν να αμβλυνθούν μέσω της θέσπισης ενός συστήματος «καταμερισμού εργασίας» μεταξύ τυπικού Συντάγματος, νομοθέτη και δικαστικής εξουσίας, όπου το τυπικό Σύνταγμα ορίζει ρητώς δυνατότητα θέσπισης περιορισμών από τον νομοθέτη, καθορίζοντας τον σκοπό, τα κριτήρια ή ακόμη και κάποιες κατηγορίες ιδιοτήτων που συνιστούν οπωσδήποτε κώλυμα. Κατά τα λοιπά, εξουσιοδοτείται από το Σύνταγμα ο νομοθέτης να συγκεκριμενοποιήσει τα κωλύματα με νόμο που ψηφίζεται με αυξημένη πλειοψηφία, ώστε να αποτρέπεται η κατάχρηση από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία. Ως δικαιοκρατική εγγύηση θα προσφερόταν η εισαγωγή προληπτικού ελέγχου τυχόν αντισυνταγματικότητας των θεσπιζόμενων κωλυμάτων από τη δικαστική εξουσία.

Σε σχέση με την Αναθεώρηση του Συντάγματος ισχύει κατά μείζονα λόγο ό,τι γενικώς για τις νομοθετικές μεταβολές: *Αν δεν είναι αναγκαίο να αλλάξει ένας νόμος, τότε είναι αναγκαίο να μην αλλάξει.*

Αν, όμως, η Αναθεώρηση ορισμένης διάταξης έχει ήδη καταστεί αναγκαία επανειλημμένως και χαρακτηρίζεται ακόμη και ως «νομοτεχνική ματαιότητα», μήπως πρέπει να σκεφτούμε διαφορετικά;

Η Θητεία της Βουλής και η σύνθεσή της

Θανάσης Ξηρός

I. Ο κανόνας της *πλήρους θητείας* της Βουλής δεν είναι απόλυτος, κάμπτεται κατ' εξαίρεση και για τους συνταγματικά καθορισμένους λόγους. Όταν η βουλευτική περίοδος *τερματίζεται πρόωρα*, η λαϊκή αντιπροσωπεία *διαλύεται* και προκηρύσσονται γενικές βουλευτικές εκλογές. Στα 50 σχεδόν έτη της Μεταπολίτευσης, η τετραετής διάρκειά της και η ισόχρονη θητεία της Βουλής συμπληρώθηκαν μόλις μία φορά, τον Ιούνιο του 1989. Δηλαδή, η σχέση κανόνα και εξαίρεσης έχει ανατραπεί πλήρως. Η «αποκατάσταση» της κανονικότητας επιδιώχθηκε από τη Νέα Δημοκρατία κατά την τέταρτη Αναθεώρηση του Συντάγματος με την προώθηση ειδικής ρύθμισης.

Συγκεκριμένα, προτάθηκε, ανεπιτυχώς, οι γενικές βουλευτικές εκλογές να διενεργούνται, κατά νομική ακριβολογία η ψηφοφορία τους να διεξάγεται, ανά τετραετία σε *δήλη*, γνωστή εκ των προτέρων, στιγμή και η νέα Βουλή, όταν έχει προηγηθεί διάλυση, να εκλέγεται για τον *απομένοντα* χρόνο. Η πρόταση *εξομοιώνει αυθαίρετα* το αντιπροσωπευτικό σώμα με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και αντιμετωπίζει, με μια υπεραπλουστευμένη θεώρηση, τη Βουλή ως *συλλογικό όργανο της διοίκησης*. Το σημαντικότερο, παραγνωρίζει ότι η εκφρασμένη στις εκλογές λαϊκή θέληση περικλείει, μεταξύ των άλλων, και την εντολή για πλήρη θητεία της Βουλής. Ακόμη και αν γίνουν δεκτά όσα προταθούν, δεν αρκούν καθαυτά για να επανέλθουμε στον κανόνα.

II. Η Βουλή υπάρχει για να περιβάλλει με την *εμπιστοσύνη* της την κυβέρνηση σε όλες τις φάσεις της ζωής της. Στην περίπτωση που τούτο δεν είναι δυνατόν, η διάλυση αποβαίνει μονόδρομος. Η διαμόρφωση νέου συσχετισμού δυνάμεων, ώστε να αναδειχθεί, *αυτοδύναμα μονοκομματικά ή συναινετικά*, βιώσιμο κυβερνητικό σχήμα, πρέπει να αποτελεί τον *μοναδικό λόγο* πρόωρου τερματισμού της βουλευτικής περιόδου και τη μόνη επιτρεπτή, ακριβέστερα *υποχρεωτική, κάμψη* του κανόνα της *πλήρους θητείας* της Βουλής. Πρόκειται για αυτονόητη αναγκαιότητα σε κάθε εξελιγμένο κοινοβουλευτικό σύστημα, η οποία *υπηρετείται απολύτως* από την ακολουθητέα συνταγματικά διαδικασία, ρητά (άρθρο 37 παρ. 3 πρότ. 3) ή ύστερα από παραπομπή (άρθρο 38 παρ. 1), όταν η θητεύουσα Βουλή αποτυγχάνει και, αντιστοίχως, ο επικρατών συσχετισμός δυνάμεων στη σύνθεσή της δεν επιτρέπει τον *σχηματισμό πολιτικής* κυβέρνησης.

Υποχρεωτική υπήρξε η διάλυση της Βουλής και συνεπεία της αδυναμίας της να εκλέξει Πρόεδρο της Δημοκρατίας με την αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των 180 βουλευτών κατά την τρίτη ψηφοφορία στην Ολομέλεια. Αν και καταργήθηκε το 2019, η σχετική αναφορά παραμένει, εκ παραδρομής και ως *απολίθωμα*, στο σώμα του ισχύοντος Συντάγματος (άρθρο 41 παρ. 5). Η αποκατάσταση της συστηματικής καθαρότητας και της ρυθμιστικής ακρίβειας επιβάλλει την απάλειψή της κατά την επικείμενη πέμπτη Αναθεώρησή του.

III. Η απομένουσα *προεδρική* διάλυση απαιτεί, *σωρευτικά*, τη συνδρομή δύο *προϋποθέσεων*, την *παραίτηση* ή την *καταψήφιση* δύο κυβερνήσεων, αυτοτελώς ή αθροιζόμενες ανά μία, και την εκτίμηση του Προέδρου της Δημοκρατίας ότι δεν εξασφαλίζεται η *κυβερνητική σταθερότητα* (άρθρο 41 παρ. 1 του Συντάγματος). Αμφότερες απαντώνται, αποκλειστικά και πάντως προνομιακά, σε *περιβάλλον συναινετικού κοινοβουλευτισμού*: προκύπτει «γενετικά» αμέσως μετά τις γενικές βουλευτικές εκλογές ή «επιγενόμενα» κατά τη διάρκεια της βουλευτικής περιόδου. Και υπό τις δύο εκδοχές, βιώσιμο κυβερνητικό σχήμα αναζητείται με την προσφυγή στη διαδικασία των *διερευνητικών εντολών*. Η ατελέσφορη έκβασή τους και η επιβεβαίωση της αδυναμίας ανάδειξης πολιτικής κυβέρνησης οδηγούν, μοιραία, στην προκήρυξη εκλογών.

Η συνδρομή της πρώτης, της *αντικειμενικής*, προϋπόθεσης αποδεικνύεται πάντως στην πράξη αδύνατη, αφού την αποτυχία σχηματισμού νέας πολιτικής κυβέρνησης, μετά την πρώτη παραίτηση ή την πρώτη καταψήφιση, ακολουθεί, κατά την αναπόφευκτη εξέλιξη των πραγμάτων, η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία. Γι' αυτό είναι ορθή και πάντως σκόπιμη η κατάργησή της. Εξάλλου, η *υποκειμενική* προϋπόθεση συνυπάρχει με την *παρουσία πολιτικής κυβέρνησης* που απολαμβάνει την εμπιστοσύνη της Βουλής. Έτσι, η διάλυσή της, *εδραζόμενη* στην εν πολλοίς αναπόδεικτη *προεδρική εκτίμηση* για τη μη εξασφάλιση της κυβερνητικής σταθερότητας, συνιστά στην ουσία *παύση* (της θητεύουσας κυβέρνησης). Δηλαδή, ακραία πρωτοβουλία που *προσक्रούει ευθέως* στην κοινοβουλευτική αρχή και, γι' αυτό, καταργήθηκε, ορθά, ως «υπερεξουσία» του Προέδρου της Δημοκρατίας το 1986.

Ακόμη και αν η συνδρομή της θα μπορούσε να αποδειχθεί αντικειμενικά, η συνεπεία της διάλυσης της Βουλής συνεχεται άρρηκτα με τον, εν γένει, ρόλο που επιφυλάσσει το Σύνταγμά μας στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ως *ρυθμιστή του πολιτεύματος*. Δηλαδή, *ανάγεται*, εν τέλει ή κατ' άλλους εν αρχή, σε μια *ευρύτερη θεώρηση* για τη θέση του αιρετού ανώτατου άρχοντα στη λειτουργία του πολιτεύματος. Το ζήτημα φαίνεται ότι θα απασχολήσει την επικείμενη Αναθεώρηση του Συντάγματος. Τέλος, απορριπτέα είναι η επαναφορά, όπως έχει προταθεί, της *προφανούς δυσαρμονίας* της σύνθεσης της Βουλής προς το λαϊκό αίσθημα. Όχι μόνον επειδή θα «αναβίωνε» γνωστή, καταργηθείσα, προεδρική «υπερεξουσία», αλλά και γιατί η διακρίβωσή της είναι πρακτικά αδύνατη.

IV. Η κυβερνητική διάλυση της Βουλής είναι αιτιώδης (άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος). Η εφαρμογή της, 11 φορές κατά τη μακρά μεταπολιτευτική περίοδο, την έχει αναγορεύσει στον συνηθέστερο λόγο πρόωρου τερματισμού της βουλευτικής περιόδου και η πληθωρική επανάληψή της την κατέστησε στην πράξη κανόνα. Το προτεινόμενο θέμα αφήνεται, κυριολεκτικά, στην ελεύθερη και ανέλεγκτη βούληση της θιπεύουσας κυβέρνησης, ενώ η επίκλησή του υπηρετεί, πρωτίστως, αν όχι αποκλειστικά, τους πολιτικούς της σχεδιασμούς.

Η αποδοχή του θέματος από την αυξημένη-ειδική πλειοψηφία των 3/5 του όλου αριθμού των βουλευτών, όπως πρότεινε το 2018 κοινοβουλευτική ομάδα της ελάσσονος αντιπολίτευσης, θα μετέτρεπε την κυβερνητική διάλυση σε μορφή, *μη γνήσιας, αυτοδιάλυσης*. Δηλαδή, σε διαδικασία άγνωστη, με μία και μόνη εξαίρεση στη συνταγματική μας Ιστορία. Εξάλλου, η επαναφορά της *διακριτικής ευχέρειας* του Προέδρου της Δημοκρατίας θα αποτελούσε, δυνάμει, εστία «ακρείαστης» *πολιτειακής έντασης*. Τέλος, η συνδρομή εθνικού θέματος εξαιρετικής σημασίας ως πολιτική απόφαση δεν προσφέρεται στον δικαστικό έλεγχο, ο οποίος, σε κάθε περίπτωση, θα είναι μετεκλογικός.

Ορθότερη θεωρείται η *κατάργηση* της κυβερνητικής διάλυσης, όπως είχε προταθεί και αναμένεται να επανέλθει κατά την επικείμενη Συνταγματική Αναθεώρηση. Βέβαια, η κυβέρνηση θα στερηθεί, κατ' αρχάς, τη γνωστή ήδη από το πρώιμο κοινοβουλευτικό σύστημα ευχέρειά της να απαλλάσσεται από μια «εχθρική» Βουλή. Τούτο μπορεί, όμως, να το πετύχει, εξίσου, με την *παραίτησή* της, ιδίως όταν επικρατεί ο *μονοκομματικός αυτοδύναμος πλειοψηφικός κοινοβουλευτισμός*. Τότε την προσφυγή στη λαϊκή εκτιμηγορία θα αναλάβει εκλογική, διακομματική ή υπηρεσιακή, κυβέρνηση. Τέλος, η κατάργηση της κυβερνητικής διάλυσης θα συμπαρασύρει, αναπόφευκτα, δύο ακόμη συνταγματικές ρυθμίσεις με τη μορφή *ισάριθμων απαγορεύσεων*. Δηλαδή, της μη πρόκλησης νέας (διάλυσης) για το ίδιο θέμα (άρθρο 41 παρ. 2 πρότ. 2 του Συντάγματος) και της απαίτησης για κάθε νέα (διάλυση) να παρέρχεται έτος από την προηγηθείσα όμοια (άρθρο 41 παρ. 4 του Συντάγματος).

V. Από τη διάλυση της Βουλής διακρίνονται σαφώς η «αναβίωσή» της, κατά τη συνταγματική διατύπωση η *ανάκλησή* της, και η *παράταση* της βουλευτικής περιόδου. Αμφότερες επέρχονται σε περίπτωση *πολέμου* (άρθρο 53 παρ. 3 του Συντάγματος). Η, κατά πρώτον, κατοχύρωσή τους στο Σύνταγμα του 1975 στερείται πλέον, αν βέβαια είχε και ποτέ, *ουσιαστικής κανονιστικής σημασίας*. Ο πόλεμος δεν είναι μόνον εξαιρετικά ακραία και ανεπιθύμητη επιλογή για την επίλυση διαφορών στις ημέρες μας. Αποτελεί και τον ένα από τους δύο λόγους για την κήρυξη της χώρας σε *κατάσταση έκτακτης ανάγκης*. Δηλαδή, της ειδικής κατάστασης που συνδέεται, επίσης, με την «αναβίωση» και την παράταση, προκειμένου η Βουλή να εγκρίνει το σχετικό Προεδρικό Διάταγμα ή να παρατείνει την ισχύ του (άρθρο 48 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος).

Ακόμη και αν η σχέση Βουλής και πολέμου πρέπει να ρυθμιστεί συνταγματικά, επιβάλλεται η *αναμόρφωση* των δύο διατάξεων και όχι μόνον με την *εξοικονόμηση* τους στα σημεία, όπου διαπιστώνεται επικάλυψη. Αντιθέτως, δεν αντιμετωπίζει πραγματική ανάγκη και είναι, γι' αυτό, καταργητέα η «αναβίωση» της διαλυθείσας Βουλής, προκειμένου να διαπιστώσει την αδυναμία του Προέδρου της Δημοκρατίας να ασκήσει τα καθήκοντά του πέραν των 30 ημερών (άρθρο 34 παρ. 2 του Συντάγματος). Πραγματική ανάγκη άμεσης αντικατάστασης δεν υφίσταται και έως τη σύγκληση της νέας (Βουλής) χωρεί η αναπλήρωσή του.

VI. Η Βουλή εκλέγεται για να λειτουργεί σε *πλήρη σύνθεση*. Δηλαδή, με ενεργά τα θητεύοντα μέλη της στο σύνολό τους. Γι' αυτό, όταν κενωθεί έδρα, πληρούται άμεσα με την καθορισμένη στην εκλογική νομοθεσία διαδικασία. Ο κανόνας γνωρίζει μία και μόνη εξαίρεση (άρθρο 53 παρ. 2 του Συντάγματος). Το τελευταίο έτος της βουλευτικής περιόδου η Βουλή συνεχίζει τη λειτουργία της και με *ελλείποντα αριθμό βουλευτών*, αν δεν ξεπερνούν τους 60, και για την πλήρωση των κενών εδρών απαιτείται αναπληρωματική εκλογή. Η διενέργειά της κάμπτε τον κανόνα της *ολικής ανανέωσης* της Βουλής. Η εξαίρεση, υπό τις συγκεκριμένες ποσοτικές προδιαγραφές και από τη φύση της εξαιρετικά ακραία, δεν επιδρά στη βάση υπολογισμού των πλειοψηφιών για τη λήψη απόφασης στην Ολομέλεια. Όταν αυτές δεν ανάγονται στους παρόντες, εξακολουθούν να υπολογίζονται επί του συνόλου των βουλευτών, οι κενές έδρες δεν αφαιρούνται. Έτσι, η επίτευξη, ιδίως των αυξημένων-ειδικών (πλειοψηφιών), καθίσταται ακόμη περισσότερο δυσχερής.

Δεδομένου ότι η κενή έδρα πληρούται, κατ' αρχάς, από τους *αναπληρωματικούς* του ίδιου συνδυασμού και στην ίδια βασική εκλογική περιφέρεια, κατά τη σειρά της ανακήρυξής τους, η αναπληρωματική εκλογή προϋποθέτει την *απουσία* ή την *εξάντλησή* τους. Η τελευταία θα είναι, πάντως, *προϊόν μεθόδευσης*, προκειμένου να επιβληθεί η προσφυγή στη λαϊκή ετυμηγορία. Το κενό πρέπει να πληρούται *υπό όρους* και σε *συνθήκες* που κείνται, κατά το δυνατόν, εγγύτερα σε όσα επικρατούν τη στιγμή της ανάδειξης του υποψηφίου που, το πρώτον, εκλέχθηκε. Άλλως, *αλλοιώνεται η εκφρασμένη εκλογικά λαϊκή προτίμηση*. Γι' αυτό είναι ορθότερο και συνταγματικά σκόπιμο, στην περίπτωση της απουσίας ή της εξάντλησης των αναπληρωματικών του συνδυασμού στην ίδια βασική εκλογική περιφέρεια, αντί της αναπληρωματικής εκλογής να αξιοποιούνται ανακηρυχθέντες σε άλλη (βασική εκλογική περιφέρεια), αλλά εντός της ίδιας εκλογικής χωρικής ενότητας και εκεί όπου ο συνδυασμός έχει πετύχει τη μεγαλύτερη απήχηση.

Κοινοβουλευτικός έλεγχος

Ιφιγένεια Καμτσίδου

Πρόσφατα, ο πρωθυπουργός εξήγγειλε την πρόθεσή του να προκαλέσει νέα Αναθεώρηση. Το εγχείρημα προετοιμάζεται σε μια περίοδο, όπου η αντιπροσωπευτική δημοκρατία δοκιμάζεται σκληρά από τις αντιφάσεις της, ενώ το Σύνταγμα ως θεμέλιό της κλονίζεται: Η υποχώρηση της ισχύος του κράτους και η επικυριαρχία της αγοραίας παγκοσμιοποίησης έχουν εξασθενήσει την ικανότητα του καταστατικού χάρτη να διασφαλίζει τη διάκριση της πολιτικής και κοινωνικο-οικονομικής εξουσίας, την αποτελεσματική οριοθέτησή τους και τη θωράκιση της πολιτικής αυτονομίας του λαού.

Για τον λόγο αυτόν και για να αποτραπούν τα αρνητικά ενδεχόμενα, η Αναθεώρηση δεν πρέπει να μετεξελιχθεί σε διαδικασία συνταγματοποίησης των πολιτικών στοχεύσεων της πλειοψηφίας. Η δημοκρατική της σημασία θα αναπτυχθεί, εφόσον οι προτάσεις που θα διατυπωθούν, εκκινούν από την αποτίμηση της συνταγματικής πρακτικής, ώστε να ανταποκρίνονται σε πραγματικές πολιτειακές ανάγκες και να συμβάλλουν στην πραγμάτωση των θεμελιωδών αρχών του Συντάγματος.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τον κοινοβουλευτικό έλεγχο, αποτελεί κοινό τόπο ότι κατά τις τελευταίες δεκαετίες η εκπλήρωση της ελεγκτικής αποστολής της λαϊκής αντιπροσωπείας δυσκολεύεται σημαντικά, συχνά εξουδετερώνεται, με αποτέλεσμα τα χαρακτηριστικά του δημοκρατικού κοινοβουλευτισμού να θολώνουν.

Εν τούτοις, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος αποτελεί ένα κεντρικό στοιχείο θεμελιωδών αρχών του πολιτεύματος, η κανονιστική εμβέλεια των οποίων συναρτάται με την αποτελεσματική άσκησή του. Κατ' αρχάς, η πεμπτουσία της κοινοβουλευτικής αρχής συνίσταται στην εξάρτηση της κυβέρνησης από την εμπιστοσύνη της Βουλής. Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες, η κυβέρνηση έχει την υποχρέωση να λογοδοτεί συνεχώς προς τη λαϊκή αντιπροσωπεία, να υποβάλλεται στην επιτήρησή της και να συμμορφώνεται προς τις αποφάσεις της.

Ακόμη, η τήρηση της εντολής-πλαίσιο που το εκλογικό σώμα παρέχει στον πρωθυπουργό και την κυβέρνηση, με άλλα λόγια η εφαρμογή του πολιτικού προγράμματος, με βάση το οποίο συγκροτήθηκε η κυβερνητική πλειοψηφία, ελέγχεται κατ' αρχάς από το Κοινοβούλιο. Τούτο καθιστά τον κοινοβουλευτικό έλεγχο παράμετρο

της αρχής της λαϊκής κυριαρχίας. Τέλος, μέσα από τον κοινοβουλευτικό έλεγχο αρθρώνεται η τόσο αναγκαία για τη Δημοκρατία αντιπαράθεση κυβέρνησης και αντιπολίτευσης σχετικά με τα ζητήματα που απασχολούν την κοινωνία ή/και ταλανίζουν τους θεσμούς.

Επομένως, θεμιτές είναι οι προτάσεις Αναθεώρησης που αποβλέπουν στην ενίσχυση, στον εξορθολογισμό και την πρόσδοση αποτελεσματικότητας στις ελεγκτικές κοινοβουλευτικές διαδικασίες.

Τα μέσα του κοινοβουλευτικού ελέγχου κατηγοριοποιούνται είτε ανάλογα με την έντασή του, με βάση δηλαδή τις συνέπειες που αναμένεται να αναπτύξουν στη δραστηριότητα της κυβέρνησης, είτε ανάλογα με την αμεσότητα του πολιτικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζουν και τη δυνατότητα επικοινωνίας με το εκλογικό σώμα που παρέχουν. Έτσι, κατατάσσονται σε μέσα ήπιου ή εντατικού ελέγχου, επίκαιρου ή τακτικού και σε μέσα συνδεδεμένα με τη δημοσιότητα.

Μέσα ήπιου κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι οι *ακροάσεις υπουργών και υφυπουργών* (άρθρο 41Α του Κανονισμού της Βουλής) από τις επιτροπές, οι *ανακοινώσεις και δηλώσεις της κυβέρνησης* (άρθρο 142Α του Κανονισμού της Βουλής), η υποβολή (και ενδεχομένως προσυπογραφή) *αναφορών πολιτών* (άρθρα 69 του Συντάγματος και 125 του Κανονισμού της Βουλής), οι αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων (άρθρο 133 του Κανονισμού της Βουλής) και οι ερωτήσεις (άρθρο 126 επ. του Κανονισμού της Βουλής), καθώς και οι συζητήσεις στην Ολομέλεια με πρωτοβουλία των βουλευτών (άρθρα 132Α και 128Β του Κανονισμού της Βουλής).

Ήπιος και ταυτόχρονα επίκαιρος είναι ο έλεγχος που πραγματοποιείται με τις επίκαιρες ερωτήσεις (άρθρο 129 επ. του Κανονισμού της Βουλής). Όλα τα παραπάνω μέσα μπορούν να ασκηθούν από κάθε μέλος του Κοινοβουλίου ατομικά ή ομαδικά, με εξαίρεση τις επίκαιρες ερωτήσεις, τις οποίες επιλέγει ο αρχηγός της κοινοβουλευτικής ομάδας. Ιδιαίτερο πολιτικο-θεσμικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόκληση συζήτησης προ ημερησίας διατάξεως, που είναι και αυτή μια μορφή ήπιου ελέγχου. Σε αυτές συμμετέχουν ο πρωθυπουργός, οι πρόεδροι των κοινοβουλευτικών ομάδων της αντιπολίτευσης και ένας ή δύο υπουργοί.

Στον εντατικό έλεγχο κατατάσσονται κατ' αρχάς οι επερωτήσεις (άρθρο 134 επ. του Κανονισμού της Βουλής) και οι επίκαιρες επερωτήσεις (άρθρο 138 του Κανονισμού της Βουλής), μεταξύ των οποίων αυτές που απευθύνονται στον πρωθυπουργό. Με όλες τις επερωτήσεις εκδηλώνεται επίκριση προς την κυβέρνηση και το έργο της. Για τον λόγο αυτόν, παρότι ο Κανονισμός της Βουλής δεν διακρίνει, έχει επικρατήσει στην κοινοβουλευτική πρακτική επερώτηση να υποβάλλουν οι βουλευτές της αντιπολίτευσης. Είναι η Διάσκεψη των Προέδρων που αποφασίζει ποιες επίκαιρες επερωτήσεις θα συζητηθούν.

Η σύσταση εξεταστικών επιτροπών (άρθρα 68 παρ. 2 του Συντάγματος και 144 του Κανονισμού της Βουλής) θα μπορούσε να αποτελέσει ένα μέσο εντατικού και

ουσιαστικού ελέγχου του κυβερνητικού έργου. Ωστόσο, η ελεγκτική αυτή δυνατότητα της αντιπολίτευσης εξασθένησε υπό την πίεση των πλειοψηφικών χαρακτηριστικών του κυβερνητικού μας συστήματος. Τέλος, η αρχαιότερη και πιο εντατική μορφή κοινοβουλευτικού ελέγχου είναι η πρόταση μομφής ή δυσπιστίας κατά της κυβέρνησης ή μέλους της (άρθρα 84 του Συντάγματος και 142 του Κανονισμού της Βουλής), με την οποία ενεργοποιείται η ευθύνη τους.

Τα 50 χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος χαρακτηρίζονται από την απόσταση που υπάρχει ανάμεσα στα κανονιστικά προτάγματα και στην κοινοβουλευτική πρακτική. Η αντιπολίτευση αξιοποιεί συστηματικά τις ελεγκτικές της δυνατότητες χωρίς οι πρωτοβουλίες της να προσφέρουν κάποιες λύσεις σε κοινοβουλευτικό επίπεδο: Καμιά πρόταση μομφής δεν ευδοκίμησε υπό το ισχύον Σύνταγμα, υψηλότατο ποσοστό επερωτήσεων και επίκαιρων ερωτήσεων δεν συζητούνται καν, ενώ οι δημόσιες πολιτικές δεν «απαντούν» στα αιτήματα και τις παρατηρήσεις των βουλευτών.

Αντίθετα, η προσφυγή στις λεγόμενες ειδικές διαδικασίες ελέγχου, όπως η «Ωρα του Πρωθυπουργού» και οι προ ημερησίας διατάξεως συζητήσεις, φαίνεται να έχουν συμβάλει στην παραγωγή εκλογικού αποτελέσματος. Οι θεματικές τους συνέθεσαν τον «σκελετό» του πολιτικού σχεδίου, ιδίως της εκάστοτε αξιωματικής αντιπολίτευσης, και συγκρότησαν τις διαιρετικές τομές που επιτρέπουν την επικοινωνία των πολιτικών δυνάμεων με το εκλογικό σώμα και προσδιορίζουν τις επιλογές του τελευταίου.

Η τύχη των ελεγκτικών πρωτοβουλιών της αντιπολίτευσης μαρτυρά ότι ο κοινοβουλευτικός έλεγχος εξαρτάται στενά από το κομματικό σύστημα, καθώς ο ελληνικός κοινοβουλευτικός βίος παραμένει αθεράπευτα πρωθυπουργοκεντρικός, συνακόλουθα αρχηγοκεντρικός. Είναι εύλογο, επομένως, να διερωτηθεί κανείς αν η Αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να αποτελέσει εργαλείο για την ενδυνάμωσή του ή μήπως σκληρόν τω αναθεωρητικώ νομοθέτη προς κέντρα λακτίζουν;

Είναι μάλλον προφανές ότι, σε περίπτωση που ο αναθεωρητικός νομοθέτης ρυθμίσει εξαντλητικά τις κοινοβουλευτικές διαδικασίες, η κανονιστική αυτονομία της Βουλής (άρθρο 65 παρ. 1 του Συντάγματος) γίνεται πλασματική. Οι κοινοβουλευτικές διαδικασίες παγιώνονται και «παγώνουν», χωρίς οι επόμενες γενιές να μπορούν να τις προσαρμόσουν στις εξελισσόμενες συνθήκες.

Το κύριο, όμως, θέμα που τίθεται εν όψει της Αναθεώρησης αφορά την ικανότητα των νέων συνταγματικών ρυθμίσεων να επηρεάσουν την κοινοβουλευτική πρακτική, ώστε ο έλεγχος να είναι αποτελεσματικός. Τούτο προϋποθέτει ότι οι μεταρρυθμίσεις θα ενδυναμώνουν τη συμβολή του στη διαφάνεια, στη σταθερή λογοδοσία της κυβέρνησης προς τη Βουλή, στη διασφάλιση της θεσμικής προτεραιότητας της τελευταίας και τη συμμόρφωση των κοινοβουλευτικών δυνάμεων προς την εντολή-πλαίσιο που έλαβαν από το εκλογικό σώμα.

Έτσι, το κίνητρο της προαναγγελμένης Αναθεώρησης (δεν μπορεί παρά να) εντοπίζεται στην άρση των σημαντικότερων στεγανών, που περιορίζουν την ελεγκτική δράση της Βουλής ή/και ματαιώνουν τα αποτελέσματά της. Πάντως, η κυβερνητική επικυριαρχία στον έλεγχο δεν είναι απόρροια των συνταγματικών ρυθμίσεων· στηρίζεται στις προβλέψεις του Κανονισμού της Βουλής, αλλά και στην κοινοβουλευτική αποκρυστάλλωση των χαρακτηριστικών του κομματικού συστήματος.

Αντίθετα, ζητήματα όπως η αποδυνάμωση της ανεξαρτησίας των Ανεξάρτητων Αρχών και της Δικαιοσύνης είναι συνταγματικού ενδιαφέροντος και το αίτημα για την αντιμετώπισή τους μπορεί να απαντηθεί μόνο από τον αναθεωρητικό νομοθέτη. Τέλος, κρίσιμο ερώτημα αποτελεί η συνταγματική αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αντιπολίτευσης, που σήμερα αποτελεί μια πραγματική παράμετρο συρρίκνωσης του κοινοβουλευτικού ελέγχου.

Σε επίπεδο αρχών, λοιπόν, μια διάταξη, η οποία θα συμπληρώνει το άρθρο 70 παρ. 6 με εδάφιο που θα υπενθυμίζει ότι «*Η λογοδοσία προς το Κοινοβούλιο αποτελεί θεμελιώδη υποχρέωση της κυβέρνησης*», δείχνει να πυκνώνει κάπως τη συνταγματική προστασία του ελέγχου.

Στα ειδικότερα θέματα, η συστηματική απαξίωση των εξεταστικών επιτροπών γεννά εύλογα αξίωση για παρέμβαση του αναθεωρητικού νομοθέτη, ώστε να καμφθεί η υποταγή της διαδικασίας στις κυβερνητικές σκοπιμότητες. Πάντως, η υιοθέτηση λεπτομερειακών συνταγματικών κανόνων που θα προλαμβάνουν και θα αποτρέπουν την καταστρατήγηση της ελεγκτικής λειτουργίας της επιτροπών μάλλον θα ενισχύσει την «εκνόμηση» του Συντάγματος, με πενιχρό κανονιστικό αποτύπωμα. Αν δεν υπάρξουν αλλαγές στη συγκρότηση και οργάνωση των επιτροπών, η κυριότερη παθογένειά τους, που είναι η κυρίαρχη θέση της κυβερνητικής πλειοψηφίας, θα αναπαράγεται. Ένα πρώτο βήμα θα μπορούσε να είναι η ανάθεση της προεδρίας της επιτροπής σε βουλευτή της αντιπολίτευσης με την τροποποίηση του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 68 παρ. 2 του Συντάγματος.

Περαιτέρω, το κρίσιμο πρόβλημα της λογοδοσίας των Ανεξάρτητων Αρχών προς τη λαϊκή αντιπροσωπεία έχει διαφοροποιηθεί και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος πρέπει να καταλαμβάνει τόσο τις παρεμβάσεις της Αρχής στο πεδίο ευθύνης της όσο και την κυβερνητική στάση απέναντι στις Αρχές. Προτείνονται, λοιπόν:

- Προσθήκη στο άρθρο 66 παρ. 3 του Συντάγματος «*Η Βουλή και οι κοινοβουλευτικές επιτροπές μπορούν να ζητήσουν την παρουσία του Υπουργού ή του Υφυπουργού ή του επικεφαλής Ανεξάρτητης Αρχής που είναι αρμόδιος για τα θέματα που συζητούν*».
- Προσθήκη στο άρθρο 66 παρ. 2 του Συντάγματος «*Οι Υπουργοί, οι Υφυπουργοί και/ή οι επικεφαλής των Ανεξάρτητων Αρχών έχουν ελεύθερη είσοδο στις συνεδριάσεις της Βουλής και ακούονται όποτε ζητήσουν τον λόγο*».

Εντάσεις, όμως, δεν αναπτύσσονται μόνο στο εσωτερικό της εκτελεστικής εξουσίας. Η κυβέρνηση έχει την τάση να παρεμβαίνει στο έργο της δικαστικής εξουσίας ή να αναπτύσσει προνομιακές σχέσεις με δικαστικούς λειτουργούς, νοθεύοντας με τη σύμπραξη των τελευταίων την ανεξαρτησία της Δικαιοσύνης. Σε αυτό το πλαίσιο, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος της δικαστικής εξουσίας μπορεί να αναδειχθεί σε εγγύηση της διάκρισης των εξουσιών και αυτόν τον γόρδιο δεσμό καλείται να λύσει ο αναθεωρητικός νομοθέτης.

Ξεκινώντας από τα αυτονόητα, υπενθυμίζεται ότι απαγορεύεται οποιαδήποτε παρέμβαση του Κοινοβουλίου και της κυβέρνησης στην εξέλιξη εκκρεμούς ενώπιον των δικαστηρίων υπόθεσης, σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση της δικαιοδοτικής τους κρίσης. Αν, όμως, ο δικαστής νομιμοποιεί την άσκηση της δικαιοδοτικής του εξουσίας μέσα από την αιτιολογία των αποφάσεών του, είναι θεμιτό να μη λογοδοτεί διόλου για τον τρόπο με τον οποίο πραγματώνει το έργο του;

Στις μέρες μας, η πορεία των υποθέσεων που εκκρεμούν στα δικαστήρια συχνά εξελίσσεται σε ζήτημα σεβασμού του κράτους δικαίου και λειτουργίας της δημοκρατίας. Παράλληλα, οι υπόνοιες ότι η κυβέρνηση επιχειρεί να επηρεάσει τη δικαστική εξουσία πληθαίνουν, με αποτέλεσμα η αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη δικαστική εξουσία να έχει εξελιχθεί σε επείγουσα δημοκρατική ανάγκη. Προτείνεται, λοιπόν:

- Προσθήκη εδαφίου στο άρθρο 70 «*Τα διαδικαστικά ζητήματα της απονομής της Δικαιοσύνης δεν εξαιρούνται του κοινοβουλευτικού ελέγχου*», που θα μπορούσε να συμβάλει στην ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία της Δικαιοσύνης και στην επανεγκατάσταση της δημοκρατικής λειτουργίας της.

Τέλος, η αποτελεσματικότητα του κοινοβουλευτικού ελέγχου συναρτάται με την παρουσία μιας ισχυρής αντιπολίτευσης. Στις παρούσες συνθήκες, ο κατακερματισμός της αντιπολίτευσης περιορίζει δραστικά τον έλεγχο, δεδομένου ότι ούτε η αξιωματική αντιπολίτευση μπορεί να υποβάλλει πρόταση μομφής ή αίτημα για τη σύσταση εξεταστικής επιτροπής. Η παραπάνω καχεξία έχει δείξει την αναγκαιότητα να ενισχυθεί η συνεργασία των αντιπολιτευόμενων κομμάτων.

Συνταγματική αφετηρία για τη συγκρότηση πολιτικών συμμαχιών μπορεί να αποτελέσει το κορυφαίο μέσο κοινοβουλευτικό έλεγχου. Έτσι, μια ήπια εκλογίκευση της πρότασης μομφής θα βελτίωνε το θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας μεταξύ των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Η εισαγωγή μιας μετριασμένης δημιουργικής πρότασης δυσπιστίας είναι ένα ενδεχόμενο που αξίζει να συζητηθεί. Προτείνεται:

- Τροποποίηση του άρθρου 84 παρ. 3 «*Κατ' εξαίρεση μπορεί να υποβληθεί πρόταση δυσπιστίας και πριν από την πάροδο εξαμήνου, αν είναι υπογραμμένη από την πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών ή αν με αυτήν προτείνεται η ανάδειξη νέου Πρωθυπουργού*».

Οι παραπάνω μεταρρυθμίσεις, προφανώς, δεν επαρκούν για τον αναγκαίο «εκδημοκρατισμό» της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Μπορούν, όμως, να αποτελέσουν βασικά στοιχεία ενός συνταγματικού σχεδίου που θα αναχαιτίσει την απαξίωσή της και θα αποδώσει σύγχρονο νόημα στην πολιτική αυτονομία.

Οργάνωση και λειτουργία του Κοινοβουλίου

Ξενοφών Κοντιάδης

Σκόπιμη είναι 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 πρόταση 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 εμπειρογνομόνων, ύστερα από πρωτοβουλία της μειοψηφίας.

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. Εν όψει 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.

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.

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 κοινοβουλευτικώνεδράνων, 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.

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.

Μια ουσιώδης νομοτεχνική διόρθωση απαιτείται στο άρθρο 74 του Συντάγματος, που αφορά τον χρόνο κατάθεσης των τροπολογιών. 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 του Συντάγματος). Η ρύθμιση αυτή αντιφάσκει με τα άρθρα 74 παρ. 5 του Συντάγματος και 87 του Κανονισμού της Βουλής, 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 του Συντάγματος με την ορθή διάταξη του άρθρου 74 παρ. 5 του Συντάγματος, η οποία είχε τροποποιηθεί το 2001.

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.



diaNEOsis



dianeosis_org



diaNEOsis



diaNEOsis



diaNEOsis

διαNEOsis
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΕΡΕΥΝΑΣ & ΑΝΑΛΥΣΗΣ