

Οικονομική Κρίση, Κυριαρχία και Συνταγματική Αλλαγή - Θεσμικοί παίκτες και αναθεωρητικές ρήτρες¹.

Στις σύγχρονες συνταγματικές δημοκρατίες το Σύνταγμα δεν αποτελεί πλέον πρωτίστως ένα σύμβολο εθνικής ανεξαρτησίας, δημοκρατικής νομιμοποίησης της εξουσίας και δικαιοκρατικών εγγυήσεων, αλλά ένα καθημερινό εργαλείο οργάνωσης και οριοθέτησης των κρατικών λειτουργιών. Οι κίνδυνοι που απειλούν το Σύνταγμα δεν αφορούν πλέον την κατάλυσή του από «εξωτερικούς» προς αυτό εχθρούς, αλλά άπτονται της ικανότητάς του να ρυθμίζει αποτελεσματικά την οργανωμένη κοινωνική συμβίωση και να επιτρέπει τη θεσμικά και πολιτικά αποτελεσματική διαχείριση έκτακτων καταστάσεων, όπως οι σύνθετες επιπτώσεις οικονομικών κρίσεων, με γνώμονα τις αρχές του δημοκρατικού κράτους δικαίου.

Η οικονομική κρίση επιτάσσει, επισπεύδει και επιταχύνει τη συνταγματική αλλαγή, είτε υπό τη μορφή της αναθεώρησης των Συνταγμάτων, είτε ως άτυπη συνταγματική μεταβολή δια της δικαστικής ερμηνείας ή του νομοθετικού ακτιβισμού. Δεν είναι τυχαίο ότι στις χώρες που πλήττονται με ιδιαίτερη ένταση από την κρίση έχουν πραγματοποιηθεί ή ξεκινήσει αναθεωρητικές διαδικασίες.

Η ίδια η σχέση *τυπικής και άτυπης συνταγματικής αλλαγής* αναδιατάσσεται. Οι συνταγματικές ρυθμίσεις των ουσιαστικών και διαδικαστικών ορίων αναθεώρησης επαναξιολογούνται υπό το πρίσμα της επίτασης μιας πραγματικής ή φαντασιακής ανάγκης να τροποποιηθούν τα συνταγματικά κείμενα. Αργόσυρτες ή υπέρμετρα αυστηρές αναθεωρητικές διαδικασίες αποδεικνύονται αναχρονιστικές, κανόνες αιωνιότητας ερμηνεύονται κατά τρόπο ελαστικότερο ή, ακόμη, αναζητούνται μηχανισμοί παράκαμψης των αναθεωρητικών ρητρών.

Συνταγματική Αλλαγή.

Ο όρος «συνταγματική αλλαγή» (constitutional change) φαίνεται να επικρατεί σταδιακά στον επιστημονικό διάλογο έναντι των όρων «συνταγματική αναθεώρηση» (constitutional amendment), «συνταγματική μεταρρύθμιση» (constitutional reform) και «συνταγματική εξέλιξη» (constitutional evolution), καθώς, πρώτον, αποτυπώνει πληρέστερα τη διαρκή διάδραση μεταξύ *τυπικής και άτυπης* συνταγματικής μεταβολής, δεύτερον περιλαμβάνει το σύνολο των μορφών που ενδέχεται να λάβει η αλλαγή του Συντάγματος, από την ολική αντικατάστασή του μέχρι τη μεταβολή του κανονιστικού περιεχομένου μιας ειδικής διάταξης κατόπιν νομολογιακής ή νομοθετικής μεταστροφής και τρίτον, αναδεικνύει εναργέστερα την πληθώρα των παραμέτρων που συναρτώνται με την τροποποίηση του συνταγματικού κειμένου ή τη μεταβολή του νοήματός του.

Η παραδοσιακή ανάλυση της **αναθεωρητικής λειτουργίας** βασίζεται στη διάκριση μεταξύ *αυστηρών και ήπιων* Συνταγμάτων, ενώ η μελέτη της εξέλιξης του νοήματος του

¹ Παρουσιάζονται εκτενή αποσπάσματα από το ομώνυμο Πρώτο Κεφάλαιο του Βιβλίου των **Ξ. Κοντιάδη και Α. Φωτιάδου**, *Η ανθεκτικότητα του Συντάγματος – Συνταγματική αλλαγή, δικαιώματα και κυριαρχία σε συνθήκες κρίσης*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2016, σελ. 17-43. Η επιλογή των αποσπασμάτων δεν υποκαθιστά την πληρότητα, επάρκεια και συνεκτικότητα των επιχειρημάτων που διατυπώνουν οι συγγραφείς κατά την ανάλυση και εξέταση του πραγματευόμενου θεματικού πεδίου.

Συντάγματος χωρίς να τροποποιηθεί το συνταγματικό κείμενο θεμελιώνεται στο δίπολο *τυπική – άτυπη* μεταβολή.

Διάφορες μορφές συνταγματικής δυσκαμψίας επηρεάζουν και κάποιες φορές καθορίζουν αναπόδραστα την εξέλιξη της αναθεωρητικής λειτουργίας. Στις μορφές συνταγματικής δυσκαμψίας περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, οι αναθεωρητικές ρήτρες, τα ειδικότερα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος και του συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων, η νομική παράδοση και η συνταγματική κουλτούρα, που αλληλεπιδρούν διαμορφώνοντας τη φυσιογνωμία της συνταγματικής αλλαγής σε κάθε χώρα.

Κυρίαρχος: Ο φορέας πραγματικής άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας.

Ποιος είναι ο φορέας πραγματικής άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας; Ποιος είναι εκείνος ο *κυρίαρχος* που μπορεί να αναδιατυπώσει τους όρους του πολιτικού παιχνιδιού, να ανακαθορίσει αρμοδιότητες και να μοιράσει εκ νέου ρόλους συνυφασμένους με την οργάνωση και τη λειτουργία ενός μείζονος κοινωνικού σχηματισμού;

Στο σύγχρονο συνταγματικό κράτος δεν υπάρχει ένας *κυρίαρχος* με τον απόλυτο τρόπο που ορίζεται από τον **Bodin** ή τον **Hobbes**. Η *κυριαρχία* παρουσιάζεται μοιρασμένη σε περισσότερους φορείς εξουσίας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Σύνταγμα. Βέβαια, κατάτμηση της κυριαρχίας δεν σημαίνει ότι περισσότεροι φορείς εξουσίας λαμβάνουν ταυτόχρονα τελικές αποφάσεις για το ίδιο ζήτημα, αλλά ότι δεν αποφασίζει ο ίδιος φορέας για όλα τα ζητήματα. Αν και το Σύνταγμα οριοθετεί τις αρμοδιότητες μεταξύ των φορέων εξουσίας, επιχειρώντας να διασφαλίσει θεσμικές ισορροπίες και αντίβαρα, ωστόσο η κατάτμηση της κυριαρχίας δεν αμβλύνει τον ανταγωνισμό μεταξύ τους.

Ιστορικά, σε περιόδους όπου το συνταγματικό κράτος δεν είχε ακόμα διασφαλίσει τη σταθερότητα που απολαμβάνει σήμερα και η δημοκρατία τελούσε σε μόνιμο κίνδυνο, είχαν νόημα οι διαπιστώσεις του **Carl Schmitt**, ότι κυρίαρχος είναι όποιος αποφασίζει για την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης, ή του **Ernst Rudolf Huber**, ότι κυρίαρχος είναι εκείνος που εξουσιάζει τις ένοπλες δυνάμεις. Τα Συντάγματα, από το τελευταίο τέταρτο του 20^{ου} αιώνα, αφότου κατέρρευσαν οι τελευταίες στρατιωτικές δικτατορίες στην Ευρώπη και εν συνεχεία τα καθεστώτα της Ανατολικής Ευρώπης, δεν φαίνεται πλέον να φοβούνται τους εχθρούς τους. Η δημοκρατία και το κράτος δικαίου θεωρούνται αυτονόητες αρχές οργάνωσης της κρατικής εξουσίας.

Ταυτόχρονα, η έννοια της *κυριαρχίας* σχετικοποιείται ακόμη περισσότερο, καθώς η διεθνοποίηση και ο εξευρωπαϊσμός του συνταγματικού δικαίου και η μεταφορά αρμοδιοτήτων σε διεθνείς οργανισμούς φαίνεται να ενισχύει την κατάτμηση της εξουσίας σε διαφορετικούς φορείς, διαχέοντας την άσκησή της και τα πεδία λήψης αποφάσεων². Παρ' όλα αυτά, το σύστημα των κυρίαρχων κρατών παραμένει το μόνο «οικουμενικό» σύστημα εξουσίας που έχει υπάρξει ποτέ, υπό την έννοια ότι ολόκληρος ο παγκόσμιος

² Ενδεικτική είναι η απερίφραστη επιταγή να περιληφθεί ο δημοσιονομικός κανόνας σε συνταγματικό ή ισοδύναμο επίπεδο, που διατυπώθηκε στην παράγραφο 4 της ομόφωνης Δήλωσης των Αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Ευρωζώνης (9.12.2011). Μια απόφαση που ανανοηματοδοτεί την έννοια της κυριαρχίας, καθώς παρεμβαίνει ευθέως στη διαδικασία της τυπικής συνταγματικής μεταβολής.

πληθυσμός ζει μέσα σε κυρίαρχα κράτη. Επιπλέον, κάτω από την επιφάνεια κάθε «ομαλότητας» κοχλάζουν δυνάμεις που κάποτε εκρήγνυνται, διαψεύδοντας όσους διαβεβαίωναν ότι η συνταγματική ομαλότητα αποτελεί μια αναντίστροφη πραγματικότητα.

Όμως, η ιδιότητα του Συντάγματος, ως κείμενο με ακαταγώνιστη κανονιστική ισχύ που καθορίζει το πλαίσιο διαρρύθμισης της οργανωμένης κοινωνικής συμβίωσης, επιτρέπει στους φορείς που εμπλέκονται στη διαμόρφωση του εννοιολογικού περιεχομένου των σύγχρονων Συνταγμάτων και άρα στις διαδικασίες τροποποίησης και εμπλουτισμού τους, είτε μέσω της δημιουργικής – εξελικτικής ερμηνείας είτε μέσω της αναθεώρησής τους, να ενδύονται το ρόλο του *κυρίαρχου*. Ακόμη κι αν τα Συντάγματα έχουν προβλέψει σύνθετες διαδικασίες αναθεώρησής τους, στις οποίες εμπλέκονται περισσότεροι φορείς εξουσίας (Κοινοβούλιο, κυβέρνηση, δικαστική εξουσία, εκλογικό σώμα, εμπειρογνώμονες, πολιτικά κόμματα, ομόσπονδα κρατίδια κ.λ.π.), παρ' όλα αυτά η εγγενής τάση συγκέντρωσης της κυριαρχίας συνεχίζει να επιβεβαιώνεται.

Η αναζήτηση του *κυρίαρχου* φωτίζει συνολικά τον τρόπο οργάνωσης του κράτους, αναδεικνύοντας νέες πτυχές στην άρθρωση των εξουσιών και των ανταγωνισμών που υποβόσκουν μεταξύ τους. Πρόκειται για ένα εγχείρημα που δεν καταλήγει στην υπόδειξη ενός φορέα εξουσίας ως αποκλειστικού *κυρίαρχου*, αλλά στη διαύγαση ενός πλέγματος οργάνων, αρμοδιοτήτων και ρόλων.

Ο ρόλος του δικαστή στη συνταγματική αλλαγή.

Ο δικαστής θεωρείται ότι μετέχει στη συνταγματική αλλαγή κυρίως μέσω της άτυπης αναθεώρησης. Αυτό ιδίως συμβαίνει αφενός σε χώρες όπου η αγγλοσαξονική νομική παράδοση έχει αποδώσει στον δικαστή ιδιαίτερη θέση κατά τη διάπλαση του δικαίου, και αφετέρου σε κράτη όπου τα συνταγματικά ή τα ανώτατα δικαστήρια έχουν ενισχύσει τη θέση τους και επιδεικνύουν έντονο δικαστικό ακτιβισμό επιτυγχάνοντας να έχουν τον τελευταίο λόγο έναντι του κοινού νομοθέτη.

Ένας άλλος παράγοντας που ενισχύει την άτυπη αναθεώρηση του Συντάγματος και αντίστοιχα τη θέση του δικαστή, σχετίζεται με τη διαρρύθμιση της αναθεωρητικής διαδικασίας. Ο υψηλός βαθμός αυστηρότητας του Συντάγματος (πολύπλοκες αναθεωρητικές ρήτρες, εμπλοκή πολλών θεσμικών παραγόντων και συγκρουσιακή πολιτική κουλτούρα, ολοκλήρωση της αναθεώρησης με τη μεσολάβηση εκλογών κ.λ.π.), συνεπάγεται πως η αναγκαία προσαρμογή του συνταγματικού δικαίου στην εξέλιξη δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί ευχερώς μέσω τυπικής αναθεώρησης και έτσι αναπόφευκτα συντελείται άτυπα.

Η **νομολογία** ενδέχεται να αποτελέσει αφορμή για την ενεργοποίηση της αναθεωρητικής διαδικασίας υπό δύο διαφορετικές εκδοχές: είτε ο συνταγματικός νομοθέτης να θεωρεί σκόπιμο –ενδεχομένως για λόγους ασφάλειας δικαίου– να περιλάβει στο κείμενο του Συντάγματος τις αλλαγές που επέφερε ο δικαστής, είτε να αναγκαστεί να αναθεωρήσει το Σύνταγμα ώστε να αποκρούσει τη νομολογία, δηλαδή να ανατρέψει τις επιπτώσεις που επέφερε ο δικαστής κατά την εφαρμογή του Συντάγματος.

Ο δικαστής δεν διεκδικεί ρόλο μόνο στην εφαρμογή του Συντάγματος, μέσω της διαπλαστικής ερμηνείας, αλλά ευθέως και στην τυπική αναθεώρηση του συνταγματικού

κειμένου υποδεικνύοντας τι θα πρέπει να αλλάξει και σε ποια κατεύθυνση. Ενδεικτική είναι η τάση να διατυπώνουν οι δικαστές τις απόψεις τους ως προς το περιεχόμενο μιας εν εξελίξει αναθεώρησης εκτός δικαστικού σχηματισμού, ενώ παράλληλα γίνονται πιο τολμηροί ως προς τον έλεγχο συνταγματικότητας της αναθεώρησης. Η ενίσχυση αυτού του ρόλου του δικαστή εντοπίζεται ιδίως στο πεδίο του Συντάγματος των δικαιωμάτων παρά στο πεδίο του Συντάγματος των εξουσιών.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα, η δικαστική εξουσία εμφανίζεται να διεκδικεί επί ίσοις όροις κυρίαρχη θέση στη διαμόρφωση της συνταγματικής αλλαγής.

Ο ρόλος του νομοθέτη και των πολιτικών κομμάτων.

Το κρατικό όργανο στο οποίο συνήθως ανατίθεται η αρμοδιότητα άσκησης της αναθεωρητικής λειτουργίας είναι το **Κοινοβούλιο**. Σε ορισμένες συνταγματικές τάξεις το Κοινοβούλιο ορίζεται όχι απλά ως κύριο, αλλά ως μοναδικό όργανο που εμπλέκεται στην αναθεωρητική διαδικασία³. Όμως, ο ισχυρισμός ότι το Κοινοβούλιο (ή σε περίπτωση ομοσπονδιακών κρατών το ομοσπονδιακό Κοινοβούλιο σε σύμπραξη με τα Κοινοβούλια των ομόσπονδων κρατιδίων) αποτελεί τον *κυρίαρχο* της αναθεωρητικής λειτουργίας, δεν είναι ορθός. Η τυπική αρμοδιότητα του Κοινοβουλίου υποκρύπτει μια υποβόσκουσα ένταση μεταξύ διαφορετικών φορέων εξουσίας.

Στο πλαίσιο της σύγχρονης αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας κεντρικό ρόλο στην οργάνωση της πολιτικής αντιπροσώπευσης και του πολιτικού ανταγωνισμού ανέλαβαν τα **πολιτικά κόμματα**. Αυτή η εξέλιξη επηρεάζει και την κλασική αντίληψη για τη διάκριση των εξουσιών, όπου στη θέση του διπόλου κυβέρνηση-Κοινοβούλιο τίθεται πλέον η αντιπαράθεση κυβερνώσας πλειοψηφίας-αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας, τόσο στα προεδρικά όσο και στα κοινοβουλευτικά συστήματα διακυβέρνησης. Σημαντικές διαφοροποιήσεις στον τρόπο που αρθρώνεται η σχέση μεταξύ κυβερνώσας πλειοψηφίας και αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας προκύπτουν ιδίως ανάλογα με τον βαθμό της κομματικής πειθαρχίας –που στα κοινοβουλευτικά συστήματα είναι υψηλότερος σε σύγκριση προς τα προεδρικά-, τη δομή του κομματικού συστήματος⁴ και την οργάνωση του πολιτικού συστήματος ως συγκρουσιακού ή συναινετικού.

Αφού, λοιπόν, ούτε το Κοινοβούλιο συγκροτεί στην πραγματικότητα το κυρίαρχο όργανο στην αναθεωρητική λειτουργία, ούτε η κυβέρνηση διαθέτει κατά κανόνα την αρμοδιότητα ή επαρκή πραγματική δύναμη ώστε αυτοδύναμα να επιβάλει την τυπική μεταβολή⁵ του

³ Η αποκλειστική αρμοδιότητα του ελληνικού Κοινοβουλίου για την αναθεώρηση του Συντάγματος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 110 Συντ., αποτελεί πάντως την εξαίρεση. Η συγκριτική επισκόπηση αποδεικνύει ότι στα περισσότερα Συντάγματα η αναθεωρητική διαδικασία ανατίθεται σε περισσότερα κρατικά όργανα.

⁴ Σε πολωμένα δικομματικά συστήματα η αυστηρότητα των Συνταγμάτων (και ειδικότερα η απαιτητικότητα των αναθεωρητικών ρητρών και η δυσκολία επίτευξης της αναγκαίας διακομματικής συναίνεσης) αυξάνεται γεωμετρικά. Αντίθετα, σε συστήματα όπου έχει αναπτυχθεί η κουλτούρα της συνεργασίας μεταξύ των πολιτικών κομμάτων η επίτευξη των αναγκαίων συμβιβασμών και συναινέσεων καθίσταται ευχερέστερη.

⁵ Η εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία έχει τη δυνατότητα να επιχειρήσει να επιφέρει *άτυπες* συνταγματικές μεταβολές (μέσω της νομοθέτησης διατάξεων που αποκλίνουν των συνταγματικών προβλέψεων) χωρίς τη σύμπραξη της αντιπολίτευσης, οπότε όμως οι επιλογές της είναι πιθανότερο να τεθούν στην κρίση της δικαστικής εξουσίας.

Συντάγματος, ενώ παράλληλα η ικανότητα των πολιτικών κομμάτων να λειτουργήσουν ως συμπαγείς μηχανισμοί παραγωγής δημοσίων πολιτικών υποχωρεί, τίθεται το ερώτημα ποιος τελικά έχει τον τελευταίο λόγο στην αναθεωρητική λειτουργία.

Με τα δεδομένα αυτά, έχοντας το Κοινοβούλιο απολέσει σημαντικό τμήμα της ισχύος του και η κρίση των πολιτικών κομμάτων εκδηλώνεται ως αδυναμία να οργανώσουν την πολιτική αντιπροσώπευση, ενδυναμώνεται η σημασία της *τεχνοκρατικής νομιμοποίησης των πολιτικών αποφάσεων*. Η αξιοποίηση του τεχνοκρατικού λόγου διευρύνεται ακόμη και σε πεδία που παραδοσιακά χαρακτηρίζονται από αυξημένη πυκνότητα του πολιτικού λόγου, όπως η συνταγματική αναθεώρηση. Παρότι η πολιτική τάξη συνεχίζει σε πολλές χώρες να αντιμετωπίζει τους **εμπειρογνώμονες** με ιδιαίτερη δυσπιστία, ωστόσο η εμπλοκή τους στην αναθεωρητική λειτουργία φαίνεται να αυξάνεται. Είναι πλέον υποστηρίξιμο ότι η αξιοποίηση εμπειρογνομόνων υποκρύπτει τη βούληση των πολιτικών ελίτ να ενισχύσουν την πειστικότητα των θέσεών τους και τη νομιμοποίηση των επιλογών τους μέσω του τεχνοκρατικού λόγου. Παραμένει, όμως, εκκρεμές το ζήτημα κατά πόσον οι εμπειρογνώμονες μπορούν να αυτονομηθούν ουσιαστικά από εκείνους που τους ενέπλεξαν στην αναθεωρητική διαδικασία, λειτουργώντας ως ανεξάρτητος παίκτης που δεν αποκλείεται να διαφοροποιηθεί από τους «εντολείς» του.

Στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της τυπικής συνταγματικής μεταβολής περιλαμβάνεται το γεγονός ότι οι κρίσιμες αποφάσεις δεν λαμβάνονται από την εκάστοτε κυβερνητική πλειοψηφία, αλλά απαιτούνται ευρύτερες πολιτικές συναινέσεις. Μπορεί συνεπώς να υποστηριχθεί ότι στην αναθεωρητική λειτουργία καθοριστικό κριτήριο για τον εντοπισμό του φορέα εξουσίας που έχει τον τελευταίο λόγο δεν είναι μόνο ποιος έχει την πραγματική δύναμη να επιβάλει την απόφασή του, αλλά εξίσου ποιος έχει τη δυνατότητα να παρεμποδίσει τη λήψη απόφασης. Υπό αυτό το πρίσμα η συνταγματική αναθεώρηση βρίσκεται εξίσου στα χέρια της κυβερνώσας πλειοψηφίας και της αντιπολιτευόμενης μειοψηφίας, ή τουλάχιστον ενός τμήματός της.

Στην πραγματικότητα λοιπόν το βάρος της αναθεωρητικής διαδικασίας φέρουν (ή επιδιώκουν να φέρουν) στις περισσότερες σύγχρονες δημοκρατίες τα **πολιτικά κόμματα** που εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο και χαρακτηρίζονται ως «συστημικά», σε αντιδιαστολή προς τα «αντισυστημικά», λαϊκίστικα κόμματα, κατά κανόνα της Ακροδεξιάς ή της Ακροαριστεράς, που είτε απέχουν από τον αναθεωρητικό διάλογο, είτε υποστηρίζουν ακραίες προτάσεις για συνταγματικές μεταρρυθμίσεις.

Στο βαθμό που το κύριο βάρος της αναθεωρητικής διαδικασίας φέρουν τα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο, καθοριστική επιρροή στη διαδικασία ασκεί το **εκλογικό σύστημα**. Έτσι, στα πλειοψηφικά εκλογικά συστήματα δεν αποκλείεται το ισχυρότερο κόμμα να επιτύχει τη σύμπραξη των κομματικών του αντιπάλων ευκολότερα από ό,τι σε αναλογικά συστήματα, όπου ο κατακερματισμός του κομματικού συστήματος επιβάλλει τη συμφωνία περισσότερων, ετερόκλητων πολιτικών κομμάτων.

Ο λαός ως τελικός αποφασίζων.

Αρκετά ευρωπαϊκά Συντάγματα προβλέπουν ότι η απόφαση για την ολοκλήρωση της συνταγματικής αναθεώρησης λαμβάνεται απευθείας από το λαό με τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Αυτό σημαίνει ότι, τουλάχιστον *prima facie*, ο λαός εμφανίζεται να έχει

τον τελευταίο λόγο. Σε ορισμένα Συντάγματα η σύμπραξη του λαού προβλέπεται ως προαιρετική, άρα η διεξαγωγή συνταγματικού δημοψηφίσματος επιβάλλεται μόνο όταν συντρέχουν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως αν δεν επιτευχθούν αυξημένες πλειοψηφίες κατά τις σχετικές ψηφοφορίες στο Κοινοβούλιο ή αν απαιτηθεί από την αντιπολίτευση.

Οι λόγοι που οδήγησαν στην επιλογή του συντακτικού νομοθέτη να υιοθετήσει την εμπλοκή του λαού στην αναθεωρητική διαδικασία ή να την αποκλείσει, καθώς και ο τρόπος οργάνωσης της λαϊκής συμμετοχής, συνδέονται κυρίως με την πολιτική ιστορία κάθε κράτους ή με αντιλήψεις για τη λειτουργία του Συντάγματος που έχουν τις ρίζες τους σε έναν συγκεκριμένο πολιτικό πολιτισμό.

Πάντως, η δημοψηφισματική συμμετοχή του λαού στην αναθεωρητική διαδικασία συνιστά εν τέλει μια μορφή φανταστικής κυριαρχίας, αφού τα συνταγματικά ζητήματα τίθενται από την πολιτική τάξη κατά τρόπο διλημματικό, παρουσιάζοντας συχνά τεχνικό χαρακτήρα, ενώ η ενημέρωση του εκλογικού σώματος δεν κρίνεται πάντα επαρκής ούτε αντικειμενική και ισόρροπη μεταξύ των αντιτιθέμενων αντιλήψεων. Επιπλέον, ανακύπτει το ερώτημα αν η έκφραση της λαϊκής βούλησης ενισχύει τη νομιμοποίηση του Συντάγματος και τη συναίνεση επί του περιεχομένου του, ακόμη και όταν η συμμετοχή του εκλογικού σώματος παραμένει χαμηλή και οι πλειοψηφίες οριακές.

Μια μορφή έμμεσης σύμπραξης του λαού στην αναθεωρητική λειτουργία αποτελεί η πρόβλεψη για πραγματοποίηση της συνταγματικής αναθεώρησης σε δύο φάσεις, με τη μεσολάβηση γενικών εκλογών. Σε αυτή την εκδοχή υποστηρίζεται ότι η ψήφος του λαού στις εκλογές αποτελεί έκφραση των επιλογών του ως προς τις θέσεις των πολιτικών κομμάτων σχετικά με την αναθεώρηση. Είναι όμως προφανές ότι οι προτιμήσεις του εκλογικού σώματος επηρεάζονται κυρίως από τις θέσεις των κομμάτων σε άλλα ζητήματα δημόσιας πολιτικής, καθώς και από τη δημοφιλία των υποψηφίων. Άλλωστε η ψήφος στις γενικές εκλογές ούτε δεσμεύει το Κοινοβούλιο που θα αναλάβει μετά από αυτές να ολοκληρώσει το αναθεωρητικό εγχείρημα, ούτε είναι ευκρινής η βούληση του λαού στα επιμέρους συνταγματικά ζητήματα.

Ο ρόλος των αναθεωρητικών ρητρών.

Στη συνταγματική θεωρία σύνηθες είναι να συνάγονται συμπεράσματα σχετικά με την **αυστηρότητα** του Συντάγματος με βάση την αναθεωρητική ρήτρα, εξετάζοντας πόσο πολύπλοκη είναι η προβλεπόμενη διαδικασία, πόσα στάδια περιλαμβάνει, πόσα κρατικά όργανα εμπλέκει, πόσες αυξημένες πλειοψηφίες επιτάσσει κ.λπ. Η αυστηρότητα αποσκοπεί στη διασφάλιση της σταθερότητας του Συντάγματος απέναντι στη βούληση της εκάστοτε συγκυριακής πλειοψηφίας. Εκ πρώτης όψεως η προσέγγιση αυτή φαίνεται να στηρίζεται σε μια ασφαλή και αδιαμφισβήτητη βάση. Μια σύνθετη, πολυεπίπεδη διαδικασία αναθεώρησης εμφανίζεται να καθιστά το Σύνταγμα αυστηρό, σταθερό και μακρόβιο.

Την ανωτέρω άποψη αντικρούουν όσοι διεκδικούν περισσότερη πολιτική και δημοκρατία στο σύγχρονο συνταγματικό κράτος και επιχειρηματολογούν υπέρ του «εκδημοκρατισμού» των αναθεωρητικών ρητρών και της διασφάλισης μεγαλύτερης ευελιξίας στην αναθεωρητική διαδικασία. Κλασική επ' αυτού είναι η αντιπαράθεση μεταξύ **J. Madison** και **Th. Jefferson** κατά τη θέσπιση του Συντάγματος των ΗΠΑ, όπου η αντίληψη του Madison

υπέρ ενός Συντάγματος εξαιρετικά αυστηρού επικράτησε επί της αντίληψης του Jefferson ότι κάθε γενιά θα έπρεπε να ξαναγράψει το Σύνταγμά της. Κατά μια άποψη, στην εξαιρετική αυστηρότητα του συντάγματος των ΗΠΑ αποδίδεται τόσο η αντοχή του στον χρόνο όσο και η σταθερότητα της αμερικανικής συνταγματικής τάξης. Βέβαια, η υπέρμετρη αυστηρότητα είχε ως αποτέλεσμα να αναπτυχθεί η δημιουργική – εξελικτική ερμηνεία του Συντάγματος και οι άτυπες αναθεωρήσεις, καθιστώντας τον δικαστή κυρίαρχο στην αμερικανική συνταγματική τάξη και επιφέροντας σε κάθε ιστορική περίοδο τόσο σημαντικές αλλαγές στο Σύνταγμα των ΗΠΑ, όσο ενδεχομένως μια τυπική αναθεώρηση να μην είχε αποτολμήσει να εισαγάγει. Τελικά, εξαιτίας της υπέρμετρης αυστηρότητας του Συντάγματος των ΗΠΑ η ανάγνωσή του προσαρμόζεται στις απαιτήσεις κάθε ιστορικής περιόδου και υπό την έννοια αυτή μέσω της επικράτησης της άποψης του Madison εκπληρώνεται η αντίληψη του Jefferson.

Η συνταγματική ιστορία αποδεικνύει, σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες, ότι οι υπέρμετρα αυστηρές αναθεωρητικές ρήτρες επέφεραν το αντίθετο αποτέλεσμα, δηλαδή την παραβίαση του Συντάγματος ή και την κατάλυσή του. Στα σύγχρονα συνταγματικά κράτη η υιοθέτηση αργόσυρτων και περίπλοκων διαδικασιών για την αναθεώρηση του Συντάγματος έχει ως συνηθέστερη επίπτωση την άτυπη συνταγματική μεταβολή, είτε από τη νομοθετική είτε από τη δικαστική εξουσία. Σε ορισμένες χώρες η πολυπλοκότητα της αναθεωρητικής διαδικασίας, σε συνδυασμό με τις περιορισμένες δυνατότητες για άτυπη αναθεώρηση, ενδεχομένως εξαιτίας ενός συστήματος δικαστικού ελέγχου της συνταγματικότητας των νόμων που περιορίζει τη διαπλαστική εξουσία του δικαστή, συνεπάγεται ακόμη και την απαξίωση του Συντάγματος ή τη δημιουργία ενός «παράλληλου Συντάγματος»⁶. Έτσι αποδεικνύεται ότι αντί η υπέρμετρη αυστηρότητα να εξυπηρετεί τη ratio της συνταγματικής συνέχειας και σταθερότητας, μπορεί να επιφέρει εκ διαμέτρου αντίθετα αποτελέσματα.

Η αυστηρότητα και η πολυπλοκότητα των αναθεωρητικών ρητρών ενδεχομένως να εισάγουν αντεστραμμένα κίνητρα, προτρέποντας έμμεσα τους επιμέρους φορείς εξουσίας να εφευρίσκουν τρόπους και μεθοδεύσεις παράκαμψής τους. Συναφώς, η τάση που διαμορφώνεται σήμερα είναι υπέρ της απλούστευσης των αναθεωρητικών ρητρών, αφενός επειδή το συνταγματικό κράτος ωριμάζει, αφετέρου διότι γίνεται αντιληπτό ότι οι περίπλοκες ρήτρες σε έναν κόσμο που αλλάζει με ραγδαίους ρυθμούς εγκυμονούν άλλους κινδύνους για το Σύνταγμα.

Σύνοψη.

Η οικονομική κρίση θέτει υπό νέους όρους τα ζητήματα της κυριαρχίας και της συνταγματικής αλλαγής, αναδεικνύοντας παράλληλα τη διασταύρωση και διασύνδεσή τους. Έτσι η αναθεωρητική λειτουργία μεταμορφώνεται σε μια διαδικασία επαναδιαπραγμάτευσης των κανόνων διεξαγωγής του πολιτικού παιχνιδιού, ως η πλέον οριακή στιγμή στη χρονική ροή της συνταγματικής ομαλότητας. Στο πλαίσιο αυτό οι φορείς εξουσίας επαναδιαπραγματεύονται τον επιμερισμό αρμοδιοτήτων, θεσμικών ισορροπιών και ορίων, αναδιατάσσοντας πεδία ισχύος, ρόλους ή κατευθύνσεις δημόσιων πολιτικών.

Κυρίαρχος δεν είναι ούτε εκείνος που εκφέρει τον τελευταίο λόγο στη συνταγματική ερμηνεία, ούτε εκείνος που απλώς διαθέτει την αρμοδιότητα αναθεώρησης του

⁶ Ενδεικτικά, στην ευρωπαϊκή ήπειρο τέτοιες περιπτώσεις συνιστούν το Βέλγιο και η Ολλανδία.

Συντάγματος, αλλά εκείνος που έχει τη νόμιμη και νομιμοποιημένη ισχύ να μεταβάλει το περιεχόμενό του, είτε μέσω άτυπης είτε μέσω τυπικής συνταγματικής μεταβολής.

Η αποδυνάμωση του «κυρίαρχου», η εποσυγκέντρωση της ισχύος και η κατοχύρωση θεσμικών αντισταθμισμάτων στις επιμέρους διαδικασίες συνταγματικής αλλαγής αποτελεί σήμερα ένα ανοικτό στοίχημα για τη δημοκρατική πολιτεία.