

Κείμενα Οικονομικής & Διεθνοπολιτικής Ανάλυσης
κ-ΟιΔΑ

2018-9

Το ζήτημα της αναθεώρησης του Συντάγματος

Νίκος Κ. Κυριαζής & Εμμανουήλ-Μάριος Οικονόμου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το ζήτημα της αναθεώρησης του Συντάγματος

Νίκος Κ. Κυριαζής & Εμμανουήλ-Μάριος Οικονόμου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το πρώτο ερώτημα που πρέπει να απαντήσουμε, είναι γιατί οικονομολόγοι όπως εμείς, εμπλεκόμαστε στο θέμα αναθεώρησης του συντάγματος, που μέχρι τώρα στην Ελλάδα (όπου όλα ακολουθούν με καθυστέρηση τις διεθνείς εξελίξεις) είναι αποκλειστικός τομέας των νομικών-συνταγματολόγων και λιγότερο των πολιτικών επιστημόνων. Η απάντηση είναι πως το σύνταγμα, ο υπέρτατος νόμος ενός κράτους, επηρεάζει την οικονομία. Ένα «καλό» ως προς την λειτουργία της οικονομίας σύνταγμα, υποστηρίζει την οικονομική ανάπτυξη, ένα δυσλειτουργικό την εμποδίζει. Στην διεθνή βιβλιογραφία και πρακτική αυτά είναι αυτονόητα και υπάρχει σημαντική παρέμβαση οικονομολόγων, όπως τα κλασικά των James Buchanan (βραβείο Νόμπελ) και Gordon Tullock “The Reason of Rules” και “The Calculus of Consent”, αλλά και τα προηγούμενα έργα των επίσης βραβευμένων με Νόμπελ F.A.von Hayek, Milton Friedman κλπ. Υπάρχει άλλωστε τουλάχιστον ένα γνωστό ακαδημαϊκό περιοδικό το “Constitutional Political Economy” που είναι αφιερωμένο σε αυτή τη θεματολογία.

Οι προτάσεις που έχουν γίνει μέχρι τώρα ως προς την κατάργηση του διαβόητου άρθρου περί ευθύνης υπουργών, την ντροπή της Ελληνικής Δημοκρατίας που καταργεί συνταγματικά την βασική αρχή της ισονομίας (!) είναι σωστές. Σωστή είναι και η κατάργηση της απαγόρευσης ίδρυσης ιδιωτικών πανεπιστημίων (που αποτελεί διεθνή πρακτική). Η Ελλάδα έχει άλλωστε καταδικαστεί για το θέμα αυτό από το Ευρωπαϊκό δικαστήριο. Συμφωνούμε (και την έχουμε άλλωστε προτείνει στο παρελθόν σε αρθρογραφία μας και στο βιβλίο μας) με την άμεση εκλογή του Προέδρου της Δημοκρατίας από τους πολίτες, χωρίς καν να υπεισέλθουμε στη συζήτηση για τις αρμοδιότητές του, γιατί η απεμπλοκή της επιλογής του από το κοινοβούλιο, που οδηγεί σε πολιτικές σκοπιμότητες και αβεβαιότητα, όπως τότε το 2015 με τις πρόωρες εκλογές, κάνει το πολιτικό σύστημα πιο σταθερό και προβλέψιμο.

Όμως, πιστεύουμε πως τρία βασικά θέματα δεν έχουν συζητηθεί-προταθεί από τους συνταγματολόγους, που είναι από τα πιο σημαντικά για την δημοκρατία: Η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών σε διαδικασίες άμεσης δημοκρατίας, η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και η προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων. Ο βαθμός δημοκρατικότητας μιας χώρας κρίνεται από την δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στην λήψη αποφάσεων, που δεν περιορίζεται μόνο στην συμμετοχή στις

εκλογές. Όπως και στις αρχαίες δημοκρατίες, έτσι και τώρα οι πιο προοδευτικές (ΗΠΑ, Ελβετία, Γερμανία, Αυστρία, Ουρουγουάη, Ν. Ζηλανδία κλπ.) προβλέπουν τις πρωτοβουλίες πολιτών που οδηγούν σε υποχρεωτικά δημοψηφίσματα με δεσμευτικό αποτέλεσμα, δηλαδή δημοψηφίσματα από κάτω προς τα πάνω. Η υπεροχή της άμεσης δημοκρατίας στην οικονομία τεκμηριώνεται από πολυάριθμες οικονομικές μελέτες, που βασίζονται σε δύο βασικά θέματα υπεροχής της άμεσης δημοκρατίας από την αντιπροσωπευτική: Η άμεση εκφράζει καλύτερα τις πραγματικές προτιμήσεις των πολιτών, και περιορίζει τις σπατάλες των κυβερνήσεων και τις πελατειακές σχέσεις. Στην Ελβετία πχ. είναι αδιανόητη η ύπαρξη 20.000 οργανισμών κλπ. του δημοσίου, όπως στην σημερινή Ελλάδα που είναι πηγή σπατάλης, πελατειακών σχέσεων και δημιουργίας ελλειμμάτων που καλύπτονται από τον κρατικό προϋπολογισμό, δηλαδή από την φορολογία.

Αλλά η άμεση δημοκρατία θέτει φραγμό και στην ανακολουθία μεταξύ λόγων και έργων που χαρακτηρίζει τα ελληνικά κόμματα μετά την κρίση. Ο φραγμός εδώ είναι να γίνουν υπόλογοι για την διάψευση των υποσχέσεών τους οι πολιτικοί. Στις ΗΠΑ, όπως και στην Ελβετία, την Ουρουγουάη κλπ. οι πολιτικοί είναι υπόλογοι και οι πολίτες μπορούν να ζητήσουν αποζημίωση για ψευδείς υποσχέσεις, και να φτάσουν μέχρι την ανάκληση (recall) όταν οι πολιτικοί χάσουν την εμπιστοσύνη των πολιτών. Η ανάκληση, εμπνευσμένη από τον αρχαίο οστρακισμό, είναι μια διαδικασία ανάλογη με τις πρωτοβουλίες πολιτών. Με την συλλογή υπογραφών, όταν φτάσει το προβλεπόμενο όριο (συνήθως το 8-10% των πολιτών που ψήφισαν στις προηγούμενες εκλογές), γίνεται υποχρεωτικό δημοψήφισμα ανάκλησης ενός δημοσίου λειτουργού, πριν την κανονική λήξη της θητείας του, εφόσον το δημοψήφισμα αποβεί εις βάρος του.

Επιπλέον, οι δημόσιοι λειτουργοί είναι υπόλογοι για τις πράξεις και τις υποσχέσεις τους. Όπως αναφέρει ο πρώην υπουργός οικονομικών των ΗΠΑ Timothy Geithner, (στο βιβλίο του Stress Test), όταν εξήγγειλε το πρόγραμμα TARP (Trouble Assets Relief Program) για την έξοδο από την κρίση, που προέβλεπε αγορές μετοχών των προβληματικών επιχειρήσεων με εγγυήσεις του δημοσίου, έλαβε ένα τηλέφωνο από τον David Tepper (Araloosa Management Fund), που του είπε πως το πρόγραμμα του φαινόταν καλό, και η εταιρεία του θα συμμετείχε. Άλλωστε, πρόσθεσε, αν δεν είναι επιτυχημένο, θα κάνω αγωγή αποζημίωσης εναντίον του δημοσίου για αθέτηση των υποσχέσεών σας (δηλαδή για εξαπάτηση). Προφανώς, αυτά δεν ισχύουν στην Ελλάδα. Είναι σχεδόν αδύνατο να ασκήσει κανείς αγωγή αποζημίωσης εναντίον υπουργού, πχ. εναντίον του υπεύθυνου πρώην υπουργού για την ευθύνη στην επιβολή των ελέγχων κεφαλαίου, το γύρισμα της ελληνικής οικονομίας ξανά σε ύφεση, κλπ.

Έτσι, με τις τράπεζες κλειστές για ένα μήνα, δεν είναι περίεργο που η Ελλάδα κατατάσσεται ως η λιγότερο δημοκρατική χώρα της ΟΝΕ. Μας φαίνεται όμως περίεργο, που οι Έλληνες συνταγματολόγοι

δεν προτείνουν τη εισαγωγή αυτών των στοιχείων άμεσης δημοκρατίας. Γενικά φαίνεται πως τους χαρακτηρίζει μία καχυποψία έναντι των πολιτών και για αυτό απουσιάζουν από τις προτάσεις τους τα θέματα άμεσης δημοκρατίας που αυξάνουν την συμμετοχή των πολιτών στην λήψη αποφάσεων. Δεύτερο, η ανεξαρτησία της δικαιοσύνης, ένας από τους βασικούς πυλώνες της δημοκρατίας, η διάκριση των εξουσιών. Στην Ελλάδα, η διάκριση νομοθετικής (Βουλής) και εκτελεστικής εξουσίας είναι ανύπαρκτη. Έτσι, προτάσεις που θα διαχωρίζουν βουλευτές από υπουργούς (οι υπουργοί δεν θα είναι βουλευτές όπως πχ. στις ΗΠΑ) είναι σωστές. Αλλά στη Ελλάδα, δεν ισχύει ούτε ο διαχωρισμός νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής εξουσίας, εφόσον οι δικαστές προάγονται από ανώτατες βαθμίδες από τις κυβερνήσεις, συνήθως με πολιτικά κριτήρια. Αυτό έχει αποτέλεσμα η δικαιοσύνη να μην είναι ανεξάρτητη από την πολιτική, με αποτέλεσμα τα νοσηρά φαινόμενα που υπάρχουν τώρα, αλλά και την πολύ κακή βαθμολογία της Ελλάδας ως προς την ενότητα “ανεξαρτησία της δικαιοσύνης” από διεθνή ινστιτούτα και οργανισμούς.

Σύμφωνα με τους Δείκτες Οικονομικής Ελευθερίας (του Ινστιτούτου Fraser) η Ελλάδα παίρνει βαθμό 4,43 στα 10 ως προς την ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και 2,85 ως προς την ουδετερότητα των δικαστηρίων (impartial courts). Για το θέμα αυτό στο ανωτέρω προτείνουμε αλλαγή του συστήματος εκλογής στο σχετικό άρθρο στο σύνταγμα. Οι εκλογές στις ανώτατες βαθμίδες της δικαιοσύνης (πρόεδρος, γενικοί εισαγγελείς, αντιπρόεδροι) να γίνονται από το ανεξάρτητο εκλεκτορικό σώμα, που θα μπορούσε να περιλαμβάνει πχ. τους προέδρους των Ευρωπαϊκών Δικαστηρίων (Λουξεμβούργο, Στρασβούργο, Ελεγκτικό συνέδριο), του προέδρου των ανωτάτων Ελληνικών Δικαστηρίων (Άρειος Πάγος, ΣτΕ, Ελεγκτικό) και τους προέδρους των Νομικών Σχολών της Ελλάδας (Αθήνα, Θεσσαλονίκη, Κομοτηνή). Ένα τέτοιο ανεξάρτητο εκλεκτορικό σώμα θα εξασφάλιζε την αντικειμενικότητα των επιλογών και θα καθιστούσε την δικαιοσύνη ανεξάρτητη. Θεωρούμε επίσης σωστή πρόταση την δημιουργία Συνταγματικού Δικαστηρίου, με ισόβια θητεία των δικαστών, όπως στις ΗΠΑ, και εκλογή τους από ανεξάρτητο εκλεκτορικό σώμα, ή ακόμα και από τους πολίτες.

Τρίτο, το θέμα της προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων, εξαιρετικά σημαντικό για την οικονομική ανάπτυξη, όπως είναι γνωστό από την οικονομική θεωρία και εμπειρία, από τα έργα της θεσμικής σχολής, όπως των βραβείων νόμπελ, F. von Hayek, D. North, J. Buchanan, G. Akerkoff, και πλήθους άλλων νεότερων, όπως των D. Acemoglu- J.A. Robinson. (πχ. στο Γιατί αποτυχαίνουν τα έθνη εκδόσεις Λιβάνη, 2013). Η καταστροφή περιουσιακών δικαιωμάτων ήταν πρωτοφανής για ειρηνική περίοδο στην Ελλάδα, με το κούρεμα των ομολόγων (PSI), τις τρεις ανακεφαλαιοποιήσεις των τραπεζών που εξαφάνισαν τις περιουσίες των παλαιών μετόχων, την πτώση στις τιμές των ακινήτων, και τις συνταγματικές παραβιάσεις από την κυβέρνηση, με την πλήρη περιφρόνηση των αποφάσεων του ΣτΕ

για τον ΕΝΦΙΑ και πολλές άλλες. Αλλά και το σύνταγμα του 1975 (με τις αναθεωρήσεις του) υπερασπίζεται ανεπαρκώς τα περιουσιακά δικαιώματα. Σύμφωνα με ορισμένες αναλύσεις (όπως του κ. Μπήτρου, 2015 Ποτέ πια πτώχευση εκδόσεις Επίκεντρο, 2015) είναι ένα σύνταγμα που εμπνεόταν από την τότε επικρατούσα (και σήμερα τελείως ξεπερασμένη) “σοσιαλμανία”. Έτσι, ουσιαστικά, με την επίκληση του δημοσίου συμφέροντος, γενικά και αόριστα και όπως το αντιλαμβάνεται η όποια κυβέρνηση, μπορούν να περιορισθούν-καταργηθούν περιουσιακά δικαιώματα. Δεν είναι λοιπόν περίεργο, που όσον αφορά τις οικονομικές ελευθερίες, η Ελλάδα κατατάσσεται στη θέση 116 το 2017 από 159 χώρες, με ότι αυτό σημαίνει για την προσέλκυση επενδύσεων.

Έτσι, δεν είναι καθόλου παράξενο, πως η Ελλάδα προσέλκυσε το 2013 2,6 δις άμεσες ξένες επενδύσεις, ενώ η Ιρλανδία, στην θέση 8 παγκόσμια, με σκορ 77,3 (και άνοδο 1,5 μονάδες από το 2013) προσέλκυσε το 2013 7,7 δις. Η ανεργία στην Ελλάδα το 2015 ήταν 27,3%, οι ρυθμοί οικονομικής ανάπτυξης -0,2% το 2015 και εκτιμήσεις, -1% με -2% για το 2016, ενώ της Ιρλανδίας ήταν 9,7% το 2014 (με πτωτική τάση) και ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης 4,8% το 2014 και 6,8% το 2015 (ξεπερνώντας το 6% της Κίνας). Ως προς το ΑΕΠ δε, της Ελλάδας ήταν 190 δις δολάρια το 2015, της Ιρλανδίας 240, και το κατά κεφαλή, 24.000 δολάρια (2015) στην Ελλάδα και 52.500 (2015) στην Ιρλανδία.

Η πρότασή μας εδώ είναι η αναθεώρηση των σχετικών άρθρων με παροχή υψηλής προστασίας δικαιωμάτων ιδιοκτησίας (πχ. προσαρμόζοντας τα ανάλογα άρθρα πχ. του Ελβετικού Συντάγματος) και παράλληλα, ένα νέο άρθρο που θα προβλέπει πως υπουργοί που παραβιάζουν το σύνταγμα (όπως θα τεκμηριώνεται από την αντισυνταγματικότητα νόμων που έχουν εισηγηθεί, μετά από αποφάσεις των Ευρωπαϊκών και Ελληνικών Ανωτάτων Δικαστηρίων) θα εκπίπτουν από το αξίωμά τους σε συνδυασμό και με άρθρο που θα προβλέπει τον θεσμό της ανάκλησης. Αυτό θα αποτελούσε μία πραγματικά σημαντική δικλείδα ασφαλείας για να προστατεύσει την δημοκρατία από αντιδημοκρατικές συμπεριφορές υπουργών. Απομένει να δούμε αν και ποια πολιτικά κόμματα θα υιοθετήσουν τέτοιες προτάσεις, αποκαλύπτοντας έτσι πόσο πιστεύουν στην δημοκρατία και εμπιστεύονται τους πολίτες. Δεν πρέπει όμως να ξεχνάμε την ρήση του Αμερικανού (Ινδιάνου) δικαστή του ομοσπονδιακού δικαστηρίου, Learned Hand ο οποίος στο περίφημο άρθρο του, του 1952 με τίτλο Το πνεύμα της ελευθερίας έγραφε: “Η ελευθερία υπάρχει στις καρδιές ανδρών και γυναικών: όταν πεθάνει εκεί, κανένα σύνταγμα, κανένας νόμος, κανένα δικαστήριο δεν μπορεί να την σώσει”. Τελικά η υπεράσπιση της δημοκρατίας είναι καθήκον όλων των πολιτών.