

## » ΑΝΑΛΥΣΗ

# Οι προκλήσεις της ριζικής αναθεώρησης του κυπριακού Συντάγματος

Έχει πρόσφατα ξεκινήσει στη Βουλή των Αντιπροσώπων η συζήτηση για τροποποίηση ή/και αναθεώρηση του κυπριακού Συντάγματος υπό το φως των διαχρονικών προβλημάτων που παρουσιάζονται στην Κυπριακή Δημοκρατία λόγω έλλειψης μηχανισμών ελέγχων και ισορροπιών (checks and balances) ένεκα της κατάστασης που προέκυψε από το 1964. Παράλληλα, ακούγονται φωνές ακόμη και για τη δημιουργία ενός ολότελου νέου Συντάγματος προκειμένου να καταπολεμηθεί η θεσμική διαφθορά.



Του δρος  
**Κώστα  
Παρασκευά\***

Είναι καλά γνωστό ότι το Σύνταγμα του 1960 αποτέλεσε τη νομική έκφραση μιας πολιτικά συμφωνημένης αλλά παράλληλα και ιστορικά επιβεβλημένης λύσης. Κλασικά χαρακτηριστικά του εν λόγω Συντάγματος ήταν αφενός ότι αυτό προέκυψε από έναν διεθνή διακανονισμό και αφετέρου ο δικονομικός που διαχέει τις κυριότερες διατάξεις του (η διανομή, δηλαδή, της κρατικής εξουσίας μεταξύ της ελληνοκυπριακής και της τουρκοκυπριακής κοινότητας).

Καθίσταται πια φανερό ότι προκειμένου να μπορούσε να θεωρηθεί η κυπριακή πολιτεία στα πρώτα της βήματα, η εδραίωση ισχυρής συνταγματικής συνείδησης ήταν εκ των ουκ άνευ. Με άλλα λόγια, ήταν υψίστης σημασίας η καλλιέργεια και η δημιουργία συνείδησης υπακοής όλων των Κυπρίων πολιτών στο Σύνταγμα, τον υπέρτατο ή/και θεμελιώδη νόμο της Δημοκρατίας και κατ'επέκταση στους θεσμούς του νεοσύστατου τότε κράτους. Αντί αυτού, κατά τα τρία πρώτα έτη λειτουργίας της Δημοκρατίας (1960-1963) οι δύο κοινότητες είχαν επιδοθεί σε μία προσπάθεια επιβολής η μία στην άλλη, ροκανίζοντας ή/και διαβρώνοντας τους θεσμούς, με αποτέλεσμα τον παραγκωνισμό του συνταγματικού κειμένου. Θα ήταν, ομολογουμένως, δύσκολο να αντιτείνει κανείς πως αυτή η κουλτούρα υποβάθμισης της σημασίας του σεβασμού του Συντάγματος δεν έχει κληρονομηθεί και δεν ισχύει και στις μέρες μας.

Η αποχώρηση των Τουρκοκυπρίων από τα συντεταγμένα όργανα της Δημοκρατίας μετά τα δραματικά γεγονότα του 1963 επέφερε τη ριζική ανατροπή της αρχιτεκτονικής του Συντάγματος του 1960 και είχε σοβαρό αντίκτυπο στον μηχανισμό των θεσμικών αντιβάρων που ήταν άρρηκτα συνυφασμένοι με τον δικονομισμό. Κοντολογίς, από το 1964, στην απουσία της τουρκοκυπριακής κοινότητας, ο μηχανισμός αυτός έχει θρυμματισθεί καταλείποντας ένα σημαντικό κενό στον τομέα των μηχανισμών ελέγχου για τους κυβερνώντες και τους θεσμούς.

Η παρούσα μεν από το 1964 έλλειψη εξισορροπητικών θεσμικών αντιβάρων έχει αρχίσει να κάνει αισθητά τα σημάδια της στην κυπριακή πολιτεία. Για παράδειγμα, κατά την άσκηση της εξουσίας από τον εκάστοτε Πρόεδρο της Δημοκρατίας, που έχει καταλήξει να είναι ένας αμείωτος μονοπροσώπος θεσμός στην απουσία του θεσμικού αντιβάρου του Τουρκοκύπριου αντιπροέδρου, δεν



**Το κυπριακό Σύνταγμα θέτει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για την τροποποίηση συνταγματικών διατάξεων σε σχέση με εκείνες που ισχύουν για τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση ενός κοινού τυπικού νόμου**

είναι δύσκολο για έναν Πρόεδρο να υπερβεί τον θεσμικό του ρόλο. Σε περίπτωση που παρεισφρέει το προσωπικό στοιχείο κατά την άσκηση της εξουσίας του εκάστοτε Προέδρου και ιδιαίτερα όταν αυτό κυριαρχεί κατά την επιλογή προσώπων που θα εκπροσωπήσουν έναν άλλο θεσμό, το γεγονός αυτό δεν μπορεί παρά να οδηγήσει αναπόδραστα στη διάβρωση του θεσμού αυτού.

Όπως υποστήριξε πρώτος ο Montesquieu κάθε άνθρωπος που ασκεί εξουσία τείνει, οινεί μοιραί-

ως, να την καταχραστεί και προχωρεί μέχρις ότου συναντήσει φραγμούς. Και όπως πολύ εύστοχα παρατήρησε ο διαπρεπής Έλληνας συνταγματολόγος Αριστοβόλος Μάνσης «η ελευθερία των εξουσιαζομένων, η πολιτική ελευθερία, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως κατοχυρωμένη, όταν εξαρτάται από την καλή θέληση, δηλαδή σε τελευταία ανάλυση, από την ποιότητα των εξουσιαζόντων». Για τον λόγο αυτό θα πρέπει να υπάρχουν μηχανισμοί ελέγχου ή/και θεσμικά αντίβαρα που να περιορίζουν την εξουσία των κρατούντων.

Από το 1964 και εντεύθεν το δικαίο της ανάγκης καθορίζει την πολιτική μας βίη. Αναντίθετα, το δόγμα αυτό έδωσε τη δυνατότητα στην Δημοκρατία να επιβιώσει, προ του φάσματος της κατάρρευσης και να λειτουργήσει στην ουσία εκτός του συνταγματικού κειμένου, το οποίο ένεκα της απουσίας των Τουρκοκυπρίων δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής. Από την άλλη όμως πλευρά, το γεγονός αυτό σημαίνει ότι ο Κύπριος πολίτης από το 1964 υποβάλλεται καθημερινά σε μια μεγάλη θυσία. Ανέχεται, δηλαδή, τη λειτουργία του κράτους εκτός συνταγματικού πλαισίου και ενίοτε χωρίς την ύπαρξη θεσμικών αντιβάρων για τους κυβερνώντες, στο όνομα της ανάγκης της λειτουργίας του κράτους (μια ανάγκη που αρχικά ήταν προσωρινή και τώρα τείνει να καταστεί μόνιμη) μέχρι την επίλυση του κυπριακού προβλήματος.

Ειδικότερα, το δικαίο της ανάγκης επιτρέπει τη λειτουργία των συντεταγμένων οργάνων της Δημοκρατίας χωρίς την προβλεπόμενη από το Σύνταγμα συμμετοχή των Τουρκοκυπρίων. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων μόνον από Ελληνοκυπρίους (βλέπε, για παράδειγμα, τα δύο σημερινά Ανώτατα Δικαστήρια, το

Υπουργικό Συμβούλιο και τη Βουλή των Αντιπροσώπων), σε άλλες περιπτώσεις την αδρανοποίηση ή/και την κατάργηση οργάνων (βλέπε, για παράδειγμα, τη θέση του Τουρκοκύπριου αντιπροέδρου ή την κατάργηση της ελληνοκυπριακής Κοινοτικής Συνέλευσης) και σε άλλες περιπτώσεις έχει ως αποτέλεσμα την πλήρωση θέσεων ανεξάρτητων αξιωματικών που προορίζονται για Τουρκοκύπριους από Ελληνοκύπριους (βλέπε, για παράδειγμα τη θέση του βοηθού γενικού εισαγγελέα και τη θέση του βοηθού γενικού ελεγκτή).

Το κυπριακό Σύνταγμα θέτει πολύ αυστηρές προϋποθέσεις για την τροποποίηση συνταγματικών διατάξεων σε σχέση με εκείνες που ισχύουν για τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση ενός κοινού τυπικού νόμου. Επιπλέον, το Σύνταγμα θεσπίζει αριθμό άρθρων ως θεμελιώδη τα οποία και δεν μπορούν να τροποποιηθούν, μεταβληθούν ή καταργηθούν με οποιονδήποτε τρόπο (Άρθρο 182 του Συντάγματος). Οι θεμελιώδεις διατάξεις αποσκοπούν στη διαφύλαξη του δικονομισμού και του θεμελιώδη οργανωτικού του ρόλου. Η τροποποίηση μη θεμελιωδών άρθρων θέτει ως προϋπόθεση αυξημένες χωριστές πλειοψηφίες των 2/3 της κάθε κοινότητας.

Παρά τον αρχικό διαταγμό της ελληνοκυπριακής κοινότητας για τροποποίηση του Συντάγματος στην απουσία της τουρκοκυπριακής κοινότητας, κατά τις τελευταίες δεκαετίες το Σύνταγμα έχει τροποποιηθεί 18 φορές. Οι τροποποιήσεις αυτές λαμβάνουν χώρα στη βάση της λογικής ότι αφού σύμφωνα με το δικαίο της ανάγκης η Βουλή συγκροτείται έγκυρα και λειτουργεί ως νομοθετικό όργανο χωρίς τους Τουρκοκύπριους βουλευτές το ίδιο θα πρέπει να γίνεται δεκτό και για τη συγκρότηση και τη λειτουργία της ως αναθεωρητικού

οργάνου, εφόσον τα δύο αυτά όργανα ταυτίζονται.

Η συζήτηση που έχει αρχίσει για τροποποίηση ή/και αναθεώρηση του κυπριακού Συντάγματος με αντικείμενο την έλλειψη θεσμικών αντιβάρων αλλά και τη δημιουργία ενός νέου Συντάγματος εγείρει αναγκαστικά το ερώτημα κατά πόσον η ελληνοκυπριακή κοινότητα από μόνη της (στην απουσία της τουρκοκυπριακής κοινότητας) μπορεί να προβεί σε τέτοιας έκτασης τροποποιήσεις που να αγγίζουν τον σκληρό πυρήνα των θεμελιωδών διατάξεων και οι οποίες ενδεχομένως να αλλάζουν τον χαρακτήρα του κυπριακού Συντάγματος.

Μολοντί, η διεθνής νομική προσωπικότητα της Κυπριακής Δημοκρατίας είναι κατοχυρωμένη και η εσωτερική οργάνωση του κράτους είναι ζήτημα εθνικού συνταγματικού δικαίου, δεν μπορεί κανείς να αγνοήσει το φάντασμα του αλύτου κυπριακού προβλήματος. Με άλλα λόγια, η μη λύση του κυπριακού προβλήματος πέρα από τις άλλες συνέπειες που έχει για τον τόπο μας, αγγίζει πλέον την καθημερινότητα του Κύπριου πολίτη και δημιουργεί αισθητά ελλείμματα στα ζητήματα των θεσμικών αντιβάρων, της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, του κράτους δικαίου και του δημοκρατικού πολιτεύματος εν γένει. Την ίδια στιγμή, η μη εξεύρεση λύσης αποστέρει την επιβεβλημένη από το Σύνταγμα παρουσία της τουρκοκυπριακής κοινότητας στην προσπάθεια για ριζικό εκσυγχρονισμό του συνταγματικού οικοδομήματος της Δημοκρατίας.

Αναμφίβολα, η ελληνοκυπριακή πλευρά δεν θα πρέπει να θεωρεί τον εαυτό της όμηρο ενός λειψού και αποστεωμένου συνταγματικού κειμένου και της συγκυριακής εφαρμογής του δικαίου της ανάγκης, ούτε και να αισθάνεται ανήμπορη να εκσυγχρονίσει το συνταγματικό πλαίσιο. Ωστόσο, μια τέτοια κίνηση δεν θα μπορούσε να αποχωρηματιστεί από την έντονη πολιτική της σημερινότητα. Δεν θα πρέπει να απομονωθεί ότι το συνταγματικό κείμενο είναι στοιχείο βαρύνουσας σημασίας για την Κυπριακή Δημοκρατία. Επιτελεί έναν διόλου ευκαταφρόνητο ρόλο, αυτόν δηλαδή της συμβολικής λειτουργίας του Συντάγματος ως γενέθλιας πράξης και ως εμβληματικής της ύπαρξης και της ανεξαρτησίας της Κυπριακής Δημοκρατίας, που ήταν προϊόν όπως έχει λεχθεί ενός διεθνούς διακανονισμού και με κλασικό χαρακτηριστικό τον δικονομισμό.

Σκοπός της παρούσας παρέμβασης είναι να δώσει το έναυσμα για μια ευρύτερη δημόσια συζήτηση που θα πρέπει να γίνει από την ελληνοκυπριακή κοινότητα η οποία όπως γίνεται αντιληπτό θα πρέπει να προβεί σε μια λεπτή στάθμιση. Από τη μια πλευρά, απαγκιστρωμένη από τις οπιοειδόμενες εμμονές θα πρέπει να συζητήσει σοβαρά το ενδεχόμενο μετάβασης σε ένα σύγχρονο συνταγματικό πλαίσιο της Κυπριακής Δημοκρατίας στην απουσία της τουρκοκυπριακής κοινότητας. Από την άλλη, θα πρέπει να έχει επίγνωση των ενδεχομένων κινδύνων από τις πολιτικές συνέπειες μιας τέτοιας κίνησης με αλύτο το κυπριακό πρόβλημα.

*\*Ανακληρωτή καθηγήτρια Δημοσίου Δικαίου, πρόεδρος Τμήματος Νομικής Πανεπιστημίου Κύπρου*