

Άμεση ή άχρηστη;

του Κώστα Μποτόπουλου

Δρ.Ν., Συνταγματολόγος, Διδάσκοντα στο Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μνήμη Αναστάση Πεπονή

Δόθηκε σε «διαβούλευση» (τα εισαγωγικά υποδηλώνουν αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας, όχι της διεξαγωγής της διαδικασίας) το σχέδιο νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών για τη «διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος». Για την πολιτική σκοπιμότητα, ας περιμένουμε να οριστικοποιηθεί η απόφαση περί διενέργειας και να εξειδικευθούν τα ερωτήματα. Πάντως, η φραστική εμμονή με την «άμεση και συμμετοχική δημοκρατία» (τίτλος αλλά και άρθρο 2 του σχεδίου), καθώς και οι πρώτες εξαγγελίες για «πολλά δημοψηφίσματα», που θα αφορούν μάλιστα «όλο το πολιτικό σύστημα», προϊδεάζουν μάλλον για προχειρότητα και αποπροσανατολισμό παρά για ουσιαστική δημοκρατική πρωτοβουλία.

Από θεσμική άποψη, η βασική παρατήρηση δεν θα μπορούσε παρά να σχετίζεται με την έλλειψη προστιθέμενης αξίας. Πράγματι, το 99% των διατάξεων είτε περιέχονται αυτολεξεί στο Σύνταγμα (άρθρα 3 περί προκήρυξης και 16 περί ελέγχου νομιμότητας), είτε «εξειδικεύουν» τα αυτονόητα (άρθρο 2 περί ορισμών, 4 περί αντικειμένου, 5 περί ψηφοφορίας και ψηφίζόντων), είτε επαναλαμβάνουν ρυθμίσεις εμπεριεχόμενες στον εκλογικό νόμο (άρθρα 8 ως 11 παρ. 2 περί διεξαγωγής της ψηφοφορίας, 13, 14 περί διαλογής, 15 περί αποτελέσματος της ψηφοφορίας) ή στον σχετικό με τις εκλογικές δαπάνες νόμο (άρθρα 6 και 7). Όλα τα παραπάνω θα μπορούσαν άνετα να περιέχονται –τα περισσότερα με τη μορφή παραπομπής ή ανάλογης εφαρμογής του ισχύοντος νομικού πλαισίου– στο προεδρικό διάταγμα με το οποίο θα προκηρυσσόταν το δημοψήφισμα. Η συμπερίληψή τους σε ειδικό νόμο (τον οποίο, εξάλλου, δεν προβλέπει το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, αντίθετα από ό,τι γίνεται σε πολλές άλλες συνταγματικές διατάξεις) δεν προσθέτει παρά έναν ακόμα κρίκο στη γνωστή τάση της ελληνικής νομοθετικής εξουσίας για συνταγματική, και σχετική με το Σύνταγμα και τους θεσμούς του, φλυαρία, επαναληπτικότητα και επικαλύψεις.

Τα παραπάνω ισχύουν, όπως ήδη είπα, για το 99% του σχεδίου – μένει μια διάταξη που συνιστά όλη την ουσία του. Αλλά στο σημείο αυτό –αναφέρομαι στο άρθρο 12 παρ. 3 του σχεδίου– η ρύθμιση είναι, κατά τη γνώμη μου, εξόχως προβληματική. Φτάνουμε έτσι στο παράδοξο να

έχουμε ένα σχέδιο που όχι μόνο θα μπορούσε κάλλιστα να μην υπάρξει, αλλά και στο μόνο σημείο στο οποίο εισφέρει κάτι καινούργιο, δημιουργεί περισσότερα προβλήματα από όσα επιλύει. Αυτό θα πει νομοθετική ευστοχία.

Το άρθρο 12 παρ. 3 του σχεδίου νόμου αναφέρει τα εξής: «Το αποτέλεσμα δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα είναι δεσμευτικό όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος τουλάχιστον το 50% όσων έχουν εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους». Το συμπέρασμα που φαίνεται να βγαίνει, ερμηνευτικά, είναι ότι μόνο στην περίπτωση δημοψηφίσματος για «ψηφισμένα νομοσχέδια» (εδάφιο δεύτερο άρθρου 44 παρ. 2), το αποτέλεσμα είναι δεσμευτικό –και αυτό υπό την προϋπόθεση επίτευξης ορισμένου «κατωφλίου συμμετοχής»– και ότι, άρα, στην πιο κεντρική και κοινή περίπτωση του δημοψηφίσματος για «κρίσιμα εθνικά θέματα» (εδάφιο πρώτο), το αποτέλεσμα είναι πάντα μη δεσμευτικό για την κυβέρνηση. Κάτι τέτοιο είναι προβληματικό και από μεθοδολογική και από ουσιαστική και από συνταγματική άποψη.

Μεθοδολογικά, εντυπωσιάζει το γεγονός ότι ένα σχέδιο νόμου που, κατά τα άλλα, ρυθμίζει τα ήδη ρυθμισμένα, αφήνει περιθώρια δισταγμών, αοριστίας και καταφυγής στην ερμηνεία (η οποία, ως γνωστόν, στο συνταγματικό δίκαιο, δεν μπορεί ποτέ να είναι μονοσήμαντη) στο μόνο καινοφανές σημείο του. Ο νομοθέτης όφειλε, ειδικά ως προς αυτό, να είναι απόλυτα σαφής, προσδιορίζοντας ρητά τον κανόνα (τη μη δεσμευτικότητα, εφόσον αυτό επεδίωκε) και όχι την εξαίρεση. Έτσι όπως είναι διατυπωμένο το χωρίο, δύσκολα μπορεί, όπως ήδη ειπώθηκε, να συναχθεί κάτι διαφορετικό –και πάντως αν ο νομοθέτης ήθελε να κάνει διάκριση εντός της μόνης κατηγορίας των «ψηφισμένων» (δεσμευτικά όταν ψηφίσει το 50% και άνω, αλλιώς μη δεσμευτικά), θα έπρεπε οπωσδήποτε κάτι να πει και για τα «εθνικά» δημοψηφίσματα.

Από πλευράς συμφωνίας με το γράμμα και το πνεύμα του άρθρου 44 παρ. 2, η σφοδρά εικαζόμενη ως άνω διαφοροποίηση επίσης δύσκολα στέκεται: η γνώμη μου είναι ότι, εφόσον το Σύνταγμα δεν προβλέπει ρητά τη μη δεσμευτικότητα, ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να τη θεσπίσει κυριαρχικά –και μάλιστα διαφοροποιημένα εν σχέσει με τις δύο «μορφές» δημοψηφίσματος, εφόσον, και πάλι, κανένα τέτοιο έρεισμα διαφοροποίησης δεν ανευρίσκεται και δεν μπορεί να ανευρεθεί στο συνταγματικό κείμενο. Για τους συνταγματικά προβλεπόμενους θεσμούς της δημοκρατίας –πόσο μάλλον της «συμμετοχικής και άμεσης δημοκρατίας»– ισχύει ο κανόνας «όταν δεν προβλέπεται ρητά το έλασσον, ισχύει το μείζον», όπου, στη συγκεκριμένη περίπτωση, μείζον, σε σχέση με την άσκηση ενός δημοκρατικού δικαιώματος, είναι σαφώς η δεσμευτικότητα της λαϊκής απόφασης, ιδίως για ζήτημα εθνικής σημασίας.

Περίεργο ασφαλώς να έχει, έστω και υπό προϋποθέσεις, δεσμευτικότητα η απόφαση στο εκ φύσεως πιο τεχνικό αντικείμενο ενός ψηφισμένου νομοσχεδίου και όχι στο «κανονικό» δημοψήφισμα. Αρκεί να σκεφτούμε ότι αν το υπό συζήτηση νομοσχέδιο ήταν νόμος του κράτους το 1974, ο ελληνικός λαός θα είχε «συμβουλευσει» απλώς την τότε κυβέρνηση για το πολιτειακό ζήτημα. Το «κώλυμα διαφοροποίησης» ισχύει ακόμα και εντός της μόνης κατηγορίας των δημοψηφισμάτων για ψηφισμένα νομοσχέδια, ακόμα δηλαδή και αν ήθελε υποτεθεί ότι ο νομοθέτης θεωρεί, σιωπηρά, δεδομένη τη δεσμευτικότητα των «εθνικών» δημοψηφισμάτων.

Αλλά και σε σχέση με τους πολλαχού διακηρυσσόμενους σκοπούς του σχεδίου νόμου –και της επαπειλούμενης από το φθινόπωρο πολιτικής πρωτοβουλίας– η μη δεσμευτικότητα συνιστά εμφανή εσωτερική αντίφαση. Ωραία «αμεσότητα», όταν το αποτέλεσμα απλώς τίθεται υπόψη των κυβερνώντων, οι οποίοι μπορούν να το «ακούσουν», μπορούν και να το αγνοήσουν. Γενικώς στο ευρωπαϊκό συνταγματικό δίκαιο, τουλάχιστον στις χώρες που το δημοψήφισμα αποτελεί εξαιρετικό και όχι (όπως στην Ελβετία) συνήθη θεσμό, ο κανόνας είναι τα δημοψηφίσματα να έχουν δεσμευτικό αποτέλεσμα –ακόμα και η εξάρτηση από ορισμένο «κατώφλι συμμετοχής», που συναντάται στην Ιταλία, αποτελεί εξαίρεση. Αν η ελληνική πρωτοτυπία έχει ως πηγή έμπνευσης το «λαϊκό δημοψήφισμα» που για πρώτη φορά εισήχθη στον κοινό ευρωπαϊκό χώρο με τη «Συνθήκη της Λισαβόνας» (άρθρο 11 παρ. 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση), τότε το σφάλμα είναι διπλό: γιατί ο εκεί νεοεισαγόμενος θεσμός δεν είναι «δημοψήφισμα», αλλά νομοθετική πρωτοβουλία (την οποία είναι πιο λογικό, η Επιτροπή, «συνταγματικά» επιφορτισμένη με το αποκλειστικό προνόμιο νομοθετικής πρωτοβουλίας, έχει, στη συνέχεια, το περιθώριο να υιοθετήσει ή όχι).

Πολύ κακό για το τίποτα, θα έλεγε λοιπόν ο πάντα επίκαιρος βάρδος. Αρκετό κακό από το πολύ λίγο, θα διόρθωνε κάποιος επικεντρωμένος στις αποχρώσεις συνταματολόγος.

ΥΓ. Στο αναθεωρημένο, μετά τη διαβούλευση, σχέδιο νόμου που συζητήθηκε στο Υπουργικό Συμβούλιο στις 31 Αυγούστου, ο Υπουργός Εσωτερικών δήλωσε ότι επέφερε τροποποίηση σε σχέση με το αρχικό – και πιο πάνω σχολιασμένο– σχέδιο, έτσι ώστε το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος να καθίσταται δεσμευτικό και για τους δύο τύπους δημοψηφίσματος (επιβεβαιώνοντας, συγχρόνως, ότι στο αρχικό σχέδιο προβλεπόταν δεσμευτικότητα μόνο για τα «ψηφισμένα νομοσχέδια»), υπό την προϋπόθεση –και για τους δύο τύπους δημοψηφίσματος, αλλά με διαφορετικά ενδεχομένως ποσοστά– να λάβει μέρος στην ψηφοφορία συγκεκριμένο ποσοστό του εκλογικού σώματος. Ακόμα κι έτσι, πολλές από τις παραπάνω παρατηρήσεις διατηρούν το νόημά τους.

