

## **Το Δημοψήφισμα με Πρωτοβουλία των Πολιτών**

*Ως κορυφαία πρόταση αναθεώρησης του Συντάγματος*

Ανδρέας Γ. Δημητρόπουλος  
Καθηγητής Νομικής Σχολής  
Πανεπιστημίου Αθηνών

### **Α΄ Το Θέμα**

1. Η συμπλήρωση της προβλεπόμενης στο άρθρ. 110 Σ πενταετίας σηματοδοτεί μια νέα περίοδο μέσα στην οποία είναι πλέον εξαιρετικά πιθανή η έναρξη της διαδικασίας μιας ακόμη αναθεώρησης του Συντάγματος. Η νέα αυτή αναθεώρηση, εφόσον πραγματοποιηθεί θα έχει το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό ότι θα διεξαχθεί εν μέσω της μεγάλης και πολύπλευρης κρίσης, την οποία διερχόμαστε. Αναγκαία λοιπόν συνδέεται με ορισμένα βασικά ερωτήματα. Πόσο η κρίση των θεσμών συνέβαλε στη γενικότερη κρίση; Πόσο η δυσλειτουργία ή και η έλλειψη κατάλληλων συνταγματικών θεσμών συνέβαλε στη δημιουργία και στην εξέλιξη της κρίσης; Θα μπορούσε η κρίση να αποτραπεί αν οι υπάρχοντες θεσμοί λειτουργούσαν ορθά ή αν στο ισχύον Σύνταγμα είχαν συμπεριληφθεί και άλλοι θεσμοί; Και αν ναι, ποίοι; Πως μπορεί η «διόρθωση ή η ανανέωση των συνταγματικών θεσμών να συμβάλλει στην έξοδο από τη κρίση ή και στη διασφάλιση της αποτροπής της στο μέλλον; Η ορθή λειτουργία των κατάλληλων συνταγματικών θεσμών δεν αποτελεί ασφαλώς τον μοναδικό παράγοντα συνιστά όμως ισχυρό συντελεστή στην αποτροπή παντοειδών κρίσεων. Επομένως η υποβολή αναθεωρητικών προτάσεων προς αυτή τη κατεύθυνση είναι όχι απλά χρήσιμη, αλλά αναγκαία.
2. Σε μια διαδικασία αναθεώρησης του Συντάγματος περιλαμβάνονται περισσότερα σημαντικά θέματα, διαφοροποιούμενα ως προς τη σημασία τους. Οι περισσότερες προτάσεις αναθεώρησης χρειάζονται αξιολόγηση και αναγκαία είναι η επισήμανση της βασικότερης αναθεώρησης. Το βασικότερο μειονέκτημα του σύγχρονου πολιτεύματος είναι το δημοκρατικό έλλειμμα. Ενώ οι πραγματικές συνθήκες έχουν

προχωρήσει σημαντικά και ωθούν σε όλο και περισσότερη συμμετοχή του Λαού στην άσκηση της εξουσίας, η σύγχρονη εκδοχή του αντιπροσωπευτικού συστήματος, ο χρηματοπιστωτικός αντιπροσωπευτισμός, πιέζει προς την αντίθετη κατεύθυνση. Στη έντονη διαμάχη χρηματοπιστωτισμού και Δημοκρατίας, μία μόνο μπορεί να είναι η απάντηση: περισσότερη Δημοκρατία. Γι αυτό την αιχμή του δόρατος της αναθεώρησης που έρχεται πρέπει να αποτελέσει το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών. Στη μορφή αυτή δημοψηφίσματος είναι αφιερωμένο το άρθρο που ακολουθεί. Παράλληλα αναφέρεται στη διατήρηση του ισχύοντος κυβερνητικού δημοψηφίσματος και προτείνεται επίσης η επανεισαγωγή – μετά την κατάργησή του με την αναθεώρηση του 1986- του προεδρικού δημοψηφίσματος, μετά από πρωτοβουλία του Προέδρου της Δημοκρατίας. Στο τέλος ακολουθεί νομοτεχνικά διατυπωμένη πρόταση .

## **B´ Ανάλυση**

### **I. Η διεύρυνση των θεσμών άμεσης Δημοκρατίας**

3. Δύο αιώνες έχουν συμπληρωθεί από την δημιουργία του παραδοσιακού φιλελεύθερου αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτισμού. Στο μεγάλο αυτό χρονικό διάστημα έχουν πράγματι μεσολαβήσει κοσμογονικές αλλαγές, οι οποίες είχαν τις ανάλογες επιπτώσεις στη δομή και την λειτουργία του πολιτεύματος. Η συνταγματικοπολιτική εξέλιξη, η φύση των πραγμάτων, έχει οδηγήσει από τον φιλελεύθερο αντιπροσωπευτικό κοινοβουλευτισμό στην σύγχρονη δημοκρατία μαζών (Massendemokratie). Βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της σύγχρονης Δημοκρατίας είναι η παρουσία του εκλογικού σώματος, της “εξουσίας της ψήφου” (rounoir du suffrage). Η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης και εκπαίδευσης, η ανάπτυξη των μέσων μαζικής ενημέρωσης και επικοινωνίας, έχουν οδηγήσει στην δημιουργία ενός “λαού ποιότητας”, ο οποίος διεκδικεί την άσκηση της εξουσίας, που “πηγάζει” από τον ίδιο. Οι συνθήκες λειτουργίας του παραδοσιακού αντιπροσωπευτικού κοινοβουλευτισμού έχουν μεταβληθεί ριζικά. Οι λύσεις στα βασικά τουλάχιστον θέματα, προϋποθέτουν σήμερα περισσότερο από κάθε άλλη εποχή, την ψήφο και σε κάθε περίπτωση την συναίνεση του λαού. Παράλληλα

διάφορες αιτίες - όπως φαινόμενα διαφθοράς, αναποτελεσματικότητα και δυσλειτουργία ορισμένων διαδικασιών, κλπ - έχουν συμβάλει στον κλονισμό της εμπιστοσύνης προς τις παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής θέλησης. Τα παραπάνω έχουν, μεταξύ άλλων, οδηγήσει στην δημιουργία τις τελευταίες δεκαετίες στην Ευρώπη, αλλά και σε διεθνές επίπεδο, ενός “νέου ρεύματος”, που κατευθύνεται προς τους θεσμούς άμεσης Δημοκρατίας. Οι θεσμοί αυτοί - και κυρίως το δημοψήφισμα - λαμβανομένης υπόψη της θετικής εμπειρίας από την εφαρμογή τους στο παρελθόν σε διάφορες χώρες, προβάλλονται σήμερα ως το αναγκαίο μέσο για την έξοδο από την κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος, την κρίση του κοινοβουλευτισμού, για την εξασφάλιση κοινωνικής ειρήνης και προόδου. Το “ρεύμα”, ορθότερα ίσως η “επιστροφή”, στους ελληνικής έμπνευσης και καταγωγής θεσμούς άμεσης Δημοκρατίας παρατηρείται τόσο σε θεωρητικό, όσο και πολιτικό πρακτικό επίπεδο.

4. Η αξίωση για μεγαλύτερη συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση της εξουσίας διευρύνεται καθημερινά. Και η αξίωση αυτή δεν είναι τυχαία. Συνδέεται με την κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Το ενδιαφέρον για το δημοψήφισμα και τους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας βαίνει παράλληλα προς την κριτική, που ασκείται στο αντιπροσωπευτικό κράτος. Γίνεται έτσι λόγος για μια “νέα συναίνεση μέσα από ένα δημοψηφισματικό άνοιγμα”. Στην νομική βιβλιογραφία είναι συχνή η αναφορά στην αναποτελεσματικότητα του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Παράλληλα, φαινόμενα διαφθοράς στην άσκηση της εξουσίας, που παρατηρήθηκαν σε διάφορα κράτη, θεωρήθηκαν ως σημεία παρακμής του αντιπροσωπευτισμού και ενίσχυσαν και αυτά από την πλευρά τους την αξίωση για μεγαλύτερη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της εξουσίας. Η απαίτηση για διεξαγωγή δημοψηφισμάτων εμφανίζεται παράλληλα προς απογοητεύσεις, που προκαλεί η λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Στο γενικότερο αυτό κλίμα η στροφή προς την πηγή της εξουσίας, η στροφή προς τον λαό εμφανίζεται, ως η συνταγματικά επιβαλλόμενη, ως η καταλληλότερη, αν όχι πλέον ως η μόνη, ή “ύστατη” λύση.

5. Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται, σε παγκόσμιο επίπεδο, με συνεχώς αυξανόμενη πυκνότητα, ένα πράγματι αξιοσημείωτο συνταγματικοπολιτικό φαινόμενο, το οποίο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως **δ ι ε ύ ρ υ ν σ η** των θεσμών άμεσης

δημοκρατίας. Σε πολλές χώρες και για την επίλυση διαφόρων θεμάτων διενεργούνται δημοψηφίσματα. Τα εκλογικά σώματα καλούνται στις κάλπες προκειμένου να αποφασίσουν για βασικά ζητήματα, που τίθενται στην κρίση τους. Το δημοψήφισμα βρίσκεται έτσι συνεχώς σχεδόν στην επικαιρότητα και η σημασία του διευρύνεται διαρκώς. Στις πολιτικά προηγμένες χώρες οι σοβαρές αποφάσεις όλο και περισσότερο λαμβάνονται απευθείας από τον λαό. Στα πρόσφατα παραδείγματα από τον ευρωπαϊκό χώρο ανήκουν, εκτός βέβαια από την Ελβετία, την “μητέρα” του δημοψηφίσματος, η Ιταλία, η Γαλλία, η Μ. Βρετανία, η Ιρλανδία, η Δανία, η Αυστρία κλπ. Αλλά και πέρα από την Ευρώπη, στις ΗΠΑ, στον Καναδά, στην Αυστραλία και αλλού, η διενέργεια δημοψηφισμάτων όλο και επεκτείνεται. Η τάση για την άμεση από τον λαό λήψη αποφάσεων αυξάνεται σε διεθνές επίπεδο με έντονους ρυθμούς. Το δημοψήφισμα και οι άλλοι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας αποκτούν συνεχώς όλο και μεγαλύτερο ενδιαφέρον. Η συνταγματική ρύθμιση του θεσμού στις διάφορες χώρες όλο και διευρύνεται.

6. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία αποτελεί βασικό στοιχείο της διάπλασης του θεσμού του δημοψηφίσματος. Από την δημοψηφισματική πρωτοβουλία εξαρτάται το υποκείμενο και κατ’ επέκταση σε σημαντικό βαθμό και το περιεχόμενο του θέματος, που τίθεται στην κρίση του λαού. Το είδος της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας επηρεάζει την ουσιαστική υπόσταση του θεσμού του δημοψηφίσματος και την συχνότητα της εφαρμογής του. Με κριτήριο την δημοψηφισματική πρωτοβουλία, την αρμοδιότητα δηλαδή υποβολής πρότασης και κίνησης της δημοψηφισματικής διαδικασίας το δημοψήφισμα διακρίνεται σε δύο βασικά είδη, στο “λαϊκό δημοψήφισμα” ή δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών (ή δημοψήφισμα πολιτών) και στο “κρατικό” ή δημοψήφισμα με πρωτοβουλία κρατικών οργάνων. Παράλληλα το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία κρατικών οργάνων διακρίνεται σε διάφορα είδη αναφορικά προς το όργανο το οποίο ασκεί την πρωτοβουλία.

7. Κρατικό και λαϊκό δημοψήφισμα διαφέρουν σημαντικά μεταξύ τους. Το δημοψήφισμα “κρατικής πρωτοβουλίας” περιέχει και έμμεσα στοιχεία, τα οποία δεν απαντώνται στο δημοψήφισμα “λαϊκής πρωτοβουλίας”. Αντίθετα το λαϊκό δημοψήφισμα έχει αμιγή άμεσο χαρακτήρα, τον οποίο στερείται το κρατικό δημοψήφισμα. Το λαϊκό δημοψήφισμα παρέχει στον

λαό δυνατότητα ενεργοποίησης τη δημοψηφισματικής διαδικασίας ενώ με το κρατικό δημοψήφισμα ο λαός καλείται να αποφασίσει, εφόσον και αν κρίνουν τα κρατικά όργανα. Στο λαϊκό δημοψήφισμα είναι οι πολίτες ενώ στο κρατικό τα αρμόδια κρατικά όργανα εκείνα που επιλέγουν το θέμα για το οποίο θα κληθεί να αποφασίσει το εκλογικό σώμα. Κρατικό και λαϊκό δημοψήφισμα ασφαλώς δεν αλληλοαποκλείονται. Είναι δυνατό η δημοψηφισματική πρωτοβουλία να ανήκει σε αριθμό πολιτών αλλά και σε κρατικά όργανα. Δεν αποκλείονται οπωσδήποτε "μικτές μορφές" δημοψηφισμάτων, εφόσον η δημοψηφισματική πρωτοβουλία δεν ανήκει μόνον σε ένα αλλά σε περισσότερα υποκείμενα. Είναι δηλαδή δυνατό ένα δημοψήφισμα να διαπλάσσεται και ως δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών αλλά και ως προεδρικό, κυβερνητικό, αντιπολιτευτικό κλπ. Και η ρύθμιση αυτή είναι ίσως η πλέον κατάλληλη για την ορθή ενεργοποίηση του θεσμού. Η παροχή της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας σε περισσότερα του ενός υποκείμενα, εξασφαλίζει καλλίτερα τις δημοψηφισματικές λειτουργίες.

## **II. “Λαϊκό” ή δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών**

### **1. α. “Λαϊκό” δημοψήφισμα**

8. Ο όρος “λαϊκό δημοψήφισμα” (referendum popolare, referendum populaire) χρησιμοποιείται σε συνταγματικά κείμενα και στην βιβλιογραφία. Το “λαϊκό” στοιχείο του δημοψηφίσματος, κάθε δημοψηφίσματος, υπάρχει και εκδηλώνεται στο τελευταίο στάδιο της διαδικασίας, στο στάδιο της ψηφοφορίας, της λήψης της απόφασης. Από την άποψη αυτή ο όρος “λαϊκό δημοψήφισμα” εμφανίζεται να περιέχει ταυτολογία. Ένα δημοψήφισμα είναι οπωσδήποτε “λαϊκό”. Ο όρος αποκτά σημασία, εφόσον το “λαϊκό” δημοψήφισμα αντιπαρατίθεται προς το “κρατικό”. Στην περίπτωση του λαϊκού δημοψηφίσματος το “λαϊκό στοιχείο” εκδηλώνεται όχι μόνο, όπως σε κάθε δημοψήφισμα στην τρίτη φάση της λήψης της απόφασης αλλά και στην πρώτη φάση της δημοψηφισματικής

διαδικασίας. Το επιπλέον “λαϊκό στοιχείο” του δημοψηφίσματος πολιτών είναι ακριβώς, ότι η δημοψηφισματική πρωτοβουλία έχει “λαϊκό χαρακτήρα”, προέρχεται δηλαδή από τους πολίτες. Λαϊκό δημοψήφισμα ή δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών ή δημοψήφισμα πολιτών είναι εκείνο, στο οποίο (όχι μόνο η δημοψηφισματική απόφαση αλλά και) η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στους πολίτες.

9. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία παρέχεται σε ένα αριθμό πολιτών. Πρόκειται για θεσμό, που έχει εφαρμοστεί με επιτυχία σε διάφορες χώρες. Η μορφή αυτή δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας και δημοψηφίσματος ανάγεται στην γαλλική επανάσταση και απαντάται στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης. Στην Ευρώπη το δημοψήφισμα πολιτών απαντάται σήμερα στην Ελβετία και στην Ιταλία. Αποτελεί τον συνήθη τρόπο κίνησης της δημοψηφισματικής διαδικασίας στα ελβετικά καντόνια αλλά και σε εθνικό επίπεδο. Στις ΗΠΑ ανευρίσκεται σε πολλά Συντάγματα ομόσπονδων πολιτειών.

## 1. β. Ο άμεσος χαρακτήρας

10. Το λαϊκό δημοψήφισμα αποτελεί σύνθεση λαϊκής πρωτοβουλίας και δημοψηφίσματος. Αποτελείται δηλαδή από δύο μερικότερους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας, την λαϊκή πρωτοβουλία και το «απλό» δημοψήφισμα, στο οποίο η δημοψηφισματική πρωτοβουλία δεν προέρχεται από τους πολίτες. Το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών αποτελεί συνταγματική διαδικασία με αμιγή άμεσο χαρακτήρα. Από την άποψη αυτή αποτελεί “τέλειο” θεσμό. Ενας αριθμός, ένα τμήμα των πολιτών απευθύνεται στο εκλογικό σώμα, ως το σύνολο των πολιτών. Ανάμεσα στην πρωτοβουλία πολιτών και το δημοψήφισμα ως απόφαση του συνόλου των πολιτών υπάρχει στενή ουσιαστική σχέση. Η πρωτοβουλία πολιτών, ως “λαϊκή πρωτοβουλία” δεν είναι απλά και μόνο μια πρωτοβουλία του λαού, αλλ’ επίσης μια πρωτοβουλία προς τον λαό. Η πρωτοβουλία πολιτών από την φύση της απευθύνεται στο εκλογικό σώμα, του οποίου επιδιώκει την εκδήλωση της βούλησης αναφορικά προς συγκεκριμένο αίτημα. Γι’ αυτό το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών αποτελεί στην κυριολεξία τον “θεσμό των θεσμών” του δημοκρατικού πολιτεύματος.

11. Η σύνδεση, η συνένωση πρωτοβουλίας πολιτών και δημοψηφίσματος αποτελεί μια ιδιαίτερη δικαιοπαραγωγική διαδικασία, κατά την οποία ένα σχέδιο νόμου γίνεται μετά από αίτηση των πολιτών νόμος, με απόφαση του συνόλου των πολιτών. Πρόκειται κατά την έκφραση του C. Schmitt για λαϊκή νομοθετική διαδικασία" (Volksgesetzgebungsverfahren), κατά την οποία από την αρχή μέχρι το τέλος ενεργοποιείται άμεσα ο λαός, ως φορέας της νομοθετικής αρμοδιότητας, παραμερίζοντας τα κοινοβουλευτικά νομοθετικά όργανα. Η διασύνδεση πρωτοβουλίας πολιτών και δημοψηφίσματος δεν οδηγεί απλά και μόνο στην δημιουργία ενός νέου είδους δημοψηφίσματος, αλλ' ιδρύει μια ιδιαίτερη σχέση, μιας εξαιρετικής νομοθετικής διαδικασίας παράλληλης προς την τακτική κοινοβουλευτική νομοθετική διαδικασία.

### **1. γ. Δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών**

12. Το λαϊκό δημοψήφισμα είναι δημοψήφισμα πολιτών, δημοψήφισμα στο οποίο τόσο η τυπική όσο και η ουσιαστική δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στους πολίτες. Στους πολίτες ανήκει καταρχήν η τυπική δημοψηφισματική πρωτοβουλία. Δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών είναι καταρχήν το δημοψήφισμα, που διεξάγεται μετά από διαδικαστικού περιεχομένου πρωτοβουλία των ίδιων των πολιτών. Το δημοψήφισμα πραγματοποιείται, εφόσον το ζητήσει ένας αριθμός πολιτών. Η τυπική δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στους πολίτες. Ο προσδιορισμός αυτός του δημοψηφίσματος με πρωτοβουλία των πολιτών είναι διαδικαστικός. Το δημοψήφισμα διεξάγεται, εφόσον συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών και στην κρίση του λαού μπορεί να τίθεται, είτε νόμος, είτε ψηφισμένο από την βουλή νομοσχέδιο, είτε πρόταση προερχόμενη από τους πολίτες κλπ. Η δημοψηφισματική διαδικασία κινείται μετά από αίτηση των πολιτών. Η ανάθεση της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας στους πολίτες παρέχει εγγυήσεις ενεργοποίησης του θεσμού, στις περιπτώσεις, στις οποίες συγκεκριμένο θέμα απασχολεί έντονα το κοινωνικό σύνολο και εντούτοις δεν προωθείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος. Η μορφή αυτή δημοψηφίσματος εξασφαλίζει την ενεργοποίηση του θεσμού ενώ ταυτόχρονα τον ουσιαστικοποιεί.

13. Στους πολίτες ανήκει επίσης η ο υ σ ι α σ τ ι κ ή δημοψηφισματική πρωτοβουλία, η οποία αναφέρεται στην επιλογή του θέματος και στον καθορισμό της ρύθμισης. Το λαϊκό δημοψήφισμα είναι επίσης δημοψήφισμα ουσιαστικής πρωτοβουλίας πολιτών. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα, που το διακρίνει είναι, ότι στην κρίση του λαού τίθεται πρόταση ή ολοκληρωμένο νομοσχέδιο προερχόμενο από τους πολίτες. Έχει ιδιαίτερη σημασία, ότι με το λαϊκό δημοψήφισμα ο λαός δεν είναι μόνο ο αποδέκτης του ερωτήματος, αλλά μπορεί ο ίδιος να διαμορφώνει και να θέτει τα ζητήματα για τα οποία θα κληθεί να αποφασίσει. Η επιλογή των θεμάτων, που θα τεθούν σε δημοψήφισμα και ο τρόπος με τον οποίο θα τεθούν, ασκούν αποφασιστική επίδραση στην λειτουργία του όλου θεσμού. Το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών αποτελεί πράγματι διαδικασία για θέματα και συμφέροντα, που έχουν παραμεληθεί. Αυτή και μόνη η πρόβλεψη του δημοψηφίσματος με πρωτοβουλία των πολιτών λειτουργεί ως μέσο πίεσης για την ανεύρεση συμβιβαστικών λύσεων και μεταμορφώνει την συμπεριφορά των αντιπροσώπων. Πέρα από το καθορισμό του θέματος η ουσιαστική πρωτοβουλία ως προς το περιεχόμενό της μπορεί να είναι καταργητική ή και δημιουργική.

### **III “Κρατικό” ή δημοψήφισμα με πρωτοβουλία κρατικών οργάνων**

#### **α. Προεδρικό,**

14. Προεδρικό είναι το δημοψήφισμα, εφόσον η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στον πρόεδρο της Δημοκρατίας. Το προεδρικό δημοψήφισμα μπορεί να είναι αποκλειστικό ή συντρέχον. Η δεύτερη μορφή, η δυνατότητα δηλαδή άσκησης της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας όχι μόνον από τον πρόεδρο αλλά και από άλλους φορείς, ανταποκρίνεται πληρέστερα στις ουσιαστικές λειτουργίες του δημοψηφίσματος. Με το δημοψήφισμα προεδρικής πρωτοβουλίας ο πρόεδρος της δημοκρατίας μπορεί να θέσει κάποιο ζήτημα στην κρίση του λαού. Το προεδρικό δημοψήφισμα μπορεί να αναφέρεται είτε σε πράξεις της κυβέρνησης, είτε σε πράξεις του αρχηγού του κράτους, σε νόμους ή σε οποιοδήποτε άλλο θέμα. Η ανάθεση της



δημοψηφισματικής διαδικασίας και στον πρόεδρο της Δημοκρατίας αποτελεί οπωσδήποτε αποτελεσματικό συνταγματικό μέσο, που θέτει σε ορθό μέτρο φραγμούς στην εξουσία της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας. Ενισχύει μέσα στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού συστήματος την ρυθμιστική θέση του προέδρου, χωρίς ταυτόχρονα να παρέχει στον ίδιο αποφασιστικές εξουσίες, που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε κλονισμό της ουδετερότητάς του.

15. Το προεδρικό δημοψήφισμα μπορεί να πάρει τον χαρακτήρα διαιτητικού δημοψηφίσματος σε περιπτώσεις διαφωνίας κυβέρνησης και ανώτατου άρχοντα, την οποία καλείται να λύσει ο λαός ως “διαιτητής”. Αυτό μπορεί να συμβεί κυρίως, εφόσον ο πρόεδρος της Δημοκρατίας προέρχεται από διαφορετικό πολιτικό χώρο από εκείνον της κυβέρνησης. Όμως ο “διαιτητικός ρόλος” του δημοψηφίσματος και ιδιαίτερα της παραπάνω μορφής δεν είναι εκείνος που προέχει. Η λειτουργική σημασία του προεδρικού δημοψηφίσματος βρίσκεται κυρίως στην θέσπιση φραγμών στην εξουσία της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας.

16. Προεδρικό ήταν το δημοψήφισμα που προέβλεπε το Σύνταγμα του 1975. Μειονέκτημα της συνταγματικής αυτής ρύθμισης ήταν ο αποκλειστικός «προεδρικός» χαρακτήρας της. Με την αναθεώρηση του 1986 το προεδρικό αντικαταστάθηκε με – επίσης αποκλειστικό- κυβερνητικό δημοψήφισμα. Προεδρικό είναι το δημοψήφισμα, που προβλέπεται στο άρθρο 11 του γαλλικού Συντάγματος του 1958, το οποίο υπήρξε και το πρότυπο του ελληνικού Συντάγματος του 1975. Προεδρικό δημοψήφισμα προέβλεπε μεταξύ άλλων δημοψηφισματικών μορφών και το Σύνταγμα της Βαϊμάρης.

## **β. Κυβερνητικό,**

17. Κυβερνητικό είναι το δημοψήφισμα, εφόσον η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στην κυβέρνηση ή την συμπολίτευση, την κοινοβουλευτική δηλαδή πλειοψηφία, που την στηρίζει. Το κυβερνητικό δημοψήφισμα προκαλεί η κυβέρνηση ή η κυβερνητική πλειοψηφία. Δεν αποκλείεται βέβαια να προβλέπεται διαδικασία, που να απαιτεί την σύμπραξη κυβέρνησης και συμπολίτευσης. Από συνταγματικοπολιτική άποψη δεν υπάρχει σημαντική διαφορά, αν το δημοψήφισμα προκαλείται από την ίδια την κυβέρνηση, ή από την κοινοβουλευτική πλειοψηφία που την

στηρίζει.. Ο κυβερνητικός χαρακτήρας του δημοψηφίσματος παραμένει.

18. Το δικαίωμα ενεργοποίησης της δημοψηφισματικής διαδικασίας παρέχεται στην συμπολίτευση, εφόσον για την λήψη απόφασης διεξαγωγής το Σύνταγμα απαιτεί πλειοψηφία του συνόλου των βουλευτών, αποκλεισμένης έτσι της διεξαγωγής δημοψηφίσματος με πρωτοβουλία της κοινοβουλευτικής μειοψηφίας.

19. Ενώ η ratio του αντιπολιτευτικού, ή του προεδρικού ή του δημοψηφίσματος πολιτών είναι εμφανής, δεν συμβαίνει το ίδιο με το κυβερνητικό δημοψήφισμα. Η κυβέρνηση διαθέτει αποφασιστική εξουσία, όπως επίσης και την κοινοβουλευτική πλειοψηφία μπορεί επομένως να ακολουθήσει την κοινοβουλευτική ή άλλη οδό. Σε τελική ανάλυση τι εξυπηρετεί το κυβερνητικό δημοψήφισμα; Γεννάται πράγματι το ερώτημα, ποιός ο λόγος καθιέρωσης της κυβερνητικής δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας; Η δικαιολογητική βάση του κυβερνητικού δημοψηφίσματος είναι πολυσήμαντη και οι λόγοι που επιβάλλουν την καθιέρωση της κυβερνητικής δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας είναι ποικίλλοι. Υπάρχουν πράγματι περιπτώσεις, στις οποίες η χρησιμότητά της είναι αναμφισβήτητη.

20. Σε ορισμένες περιπτώσεις οι αποφάσεις συνεπάγονται σημαντικό πολιτικό κόστος, το οποίο η κυβερνητική παράταξη δεν επιθυμεί να αναλάβει. Ο υπολογισμός του πολιτικού κόστους αποτελεί σημαντικό παράγοντα κυβερνητικής απραξίας. Στις περιπτώσεις αυτές το κυβερνητικό δημοψήφισμα παρέχει πράγματι την καλλίτερη διέξοδο, καθόσον επιτρέπει στην κυβέρνηση να κινήσει την δημοψηφισματική διαδικασία προκειμένου η απόφαση να ληφθεί από τον λαό. Το επιχείρημα του πολιτικού κόστους ανήκει στα βασικά επιχειρήματα γενικότερα υπέρ της διεξαγωγής δημοψηφισμάτων και ειδικότερα υπέρ της καθιέρωσης του κυβερνητικού δημοψηφίσματος. Δεν αποκλείεται σε ορισμένες περιπτώσεις να επιδιώκει η κυβέρνηση τον επιμερισμό ή και την μετάθεση της ευθύνης της απόφασης στο εκλογικό σώμα. Είναι εύλογο να επιτρέπεται στους υπουργούς και τους βουλευτές να μοιράζονται με τον λαό την ευθύνη ορισμένων μέτρων, που αποφασίζουν.

21. Ανεξάρτητα από το πολιτικό κόστος και τον επιμερισμό ευθυνών, είναι δυνατόν να κρίνει η κυβέρνηση, ότι λόγω της σοβαρότητας του θέματος απαιτείται να περιαφθεί τον τύπο του

δημοψηφίσματος έτσι ώστε να περιβληθεί μεγαλύτερο κύρος και διάρκεια. Το δημοψήφισμα αποτελεί βασικό μέσο καθορισμού κυβερνητικής πολιτικής, το οποίο πρέπει να διαθέτει οπωσδήποτε και η κυβέρνηση για να το χρησιμοποιήσει στις περιπτώσεις, που η ίδια κρίνει σκόπιμο. Το κυβερνητικό δημοψήφισμα αποτελεί το πλέον κατάλληλο μέσο για την με πρωτοβουλία της κυβέρνησης διόρθωση συμπλήρωση ή και αλλαγή της κυβερνητικής πολιτικής κατά την διάρκεια της βουλευτικής περιόδου.

22. Και το κυβερνητικό δημοψήφισμα διακρίνεται σε αποκλειστικό και συντρέχον. Η δεύτερη μορφή του εξασφαλίζει πλεονεκτήματα ενώ ταυτόχροα αποφεύγονται ή μειώνονται τα μειονεκτήματα του αποκλειστικού κυβερνητικού δημοψηφίσματος. Το κυβερνητικό δημοψήφισμα στην αποκλειστική του μορφή αποτελεί ένα ακόμη συνταγματικό μέσο στα χέρια της πλειοψηφίας. Στα μεγάλα μειονεκτήματα του αποκλειστικού κυβερνητικού δημοψηφίσματος ανήκει η σπανιότητα ή και η αποτροπή της εφαρμογής της δημοψηφισματικής διαδικασίας. Εφόσον η συνταγματική πρόβλεψη περιορίζεται μόνον στο κυβερνητικό δημοψήφισμα, υπάρχει ο κίνδυνος μη ενεργοποίησης του θεσμού, όπως ακριβώς συνέβη στη χώρα μας. Η πλειοψηφία στις περισσότερες περιπτώσεις αποφεύγει την προσφυγή στην λαϊκή ετυμηγορία εκτός αν εκ των πραγμάτων εξαναγκάζεται. Εφόσον η κυβερνητική παράταξη διαθέτει την πλειοψηφία στο κοινοβούλιο δεν φαίνεται καταρχήν να έχει κανένα λόγο προσφυγής σε δημοψήφισμα. Αντίθετα ίσως έχει λόγους να το αποφύγει. Η διαμόρφωση ως αποκλειστικής της κυβερνητικής δημοψηφισματική πρωτοβουλίας απομακρύνει την πιθανότητα διεξαγωγής δημοψηφισμάτων. Αυτό συμβαίνει ιδιαίτερα στις περιπτώσεις, στις οποίες η κυβέρνηση εκτιμά, ότι το αποτέλεσμα του θα είναι αντίθετο προς τις επιδιώξεις της. Τότε έχει κάθε λόγο να μην προσφύγει στην λαϊκή ετυμηγορία

23. Ο κυβερνητικός χαρακτήρας μειώνεται, εφόσον απαιτείται μεγάλη πλειοψηφία, με την έννοια, ότι είναι απαραίτητη η συνεργασία και των κομμάτων της αντιπολίτευσης. Όμως η ρύθμιση αυτή απομακρύνει ακόμη περισσότερο την πιθανότητα διεξαγωγής δημοψηφισμάτων.

24. Στην κοινοβουλευτική πλειοψηφία παρέχουν το "δικαίωμα δημοψηφίσματος" τα Συντάγματα στα μισά ελβετικά καντόνια. Κοινοβουλευτική πλειοψηφία προβλέπει το Σύνταγμα της Αυστρίας και το ελληνικό Σύνταγμα. Ως αποκλειστικά κυβερνητικό

δημοψήφισμα διαπλάσσεται το εθνικό δημοψήφισμα του άρθρ. 44 παρ. 2 εδ. α.- αλλά και το κοινωνικό δημοψήφισμα του εδαφίου β.

## **Γ΄ Πρόταση**

25. Το άρθρο 44 παρ. 2 εδ α΄ του ισχύοντος Συντάγματος, που προβλέπει το «εθνικό δημοψήφισμα», θα μπορούσε να διαμορφωθεί ως εξής, ώστε στην ήδη προβλεπόμενη μορφή του κυβερνητικού δημοψηφίσματος να προστεθεί και το προεδρικό δημοψήφισμα όπως επίσης και το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία των πολιτών:

26. **Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας προκηρύσσει με διάταγμα δημοψήφισμα για κρίσιμα εθνικά θέματα, είτε κατά τη κρίση του είτε εφόσον το ζητήσουν τουλάχιστον 500.000 εκλογείς ή 100.000 εκλογείς και συναινέσουν 120 βουλευτές ή ύστερα από απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των βουλευτών, που λαμβάνεται με πρόταση του υπουργικού συμβουλίου.**»