

**Δημοψήφισμα για κρίσιμο εθνικό θέμα (άρθρ. 44 παρ. 2 του Σ):
το ενιαίο και αδιαίρετο της ασκούμενης από το λαό εξουσίας ως απαραίτητη
προϋπόθεση διεξαγωγής του**

Γεώργιος Τσαούσης

Δικηγόρος, Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Πανεπιστημίου Βουργουνδίας

Την 27^η Ιουνίου 2015 διεξήχθη στη Βουλή των Ελλήνων συζήτηση και διεξαγωγή ονομαστικής ψηφοφορίας για τη λήψη απόφασης, σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος και 115 του Κανονισμού της Βουλής, επί της από 26/6/2015 απόφασης και πρότασης του Υπουργικού Συμβουλίου για διεξαγωγή Δημοψηφίσματος για κρίσιμο Εθνικό θέμα. Ως κρίσιμο Εθνικό θέμα ορίστηκε από το Υπουργικό Συμβούλιο το « *εάν πρέπει να γίνει αποδεκτό το σχέδιο συμφωνίας το οποίο κατέθεσαν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο στο Eurogroup της 25/6/2015 και αποτελείται από 2 έγγραφα, τα οποία συγκροτούν την πρόταση επί της οποίας προτείνεται το δημοψήφισμα: το πρώτο έγγραφο τιτλοφορείται «Reforms for the completion of the Current Program and Beyond» (Μεταρρυθμίσεις για την ολοκλήρωση του τρέχοντος προγράμματος και πέραν αυτού) και το δεύτερο «Preliminary Debt sustainability analysis» (προκαταρκτική ανάλυση βιωσιμότητας χρέους)¹ ». Τελικώς, με πλειοψηφία 178 ψήφων υπέρ, έναντι 120 ψήφων κατά, η Εθνική αντιπροσωπία ενέκρινε την ως άνω πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου για τη διενέργεια Δημοψηφίσματος και το ερώτημα που τελικώς τέθηκε προς κρίση στη Λαϊκή ετυμηγορία διαμορφώθηκε ως εξής: « *Συμφωνείτε ή όχι με την τελική πρόταση, που κατέθεσαν οι θεσμοί* », προκειμένου να γίνει δεκτή ή να απορριφθεί η πρόταση των Θεσμών για το οικονομικό πρόγραμμα της χώρας. Είναι αυτονόητο ότι η απόφαση της Λαϊκής ετυμηγορίας, δηλαδή η αποτύπωση της Λαϊκής κυριαρχίας που αποτελεί και θεμέλιο του πολιτεύματος, δεν δύναται να αποτελέσει αντικείμενο νομικού σχολιασμού. Για τον λόγο αυτό η παρούσα μελέτη οριοθετείται αυστηρά στη νομική φύση του Δημοψηφίσματος καθώς και στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που (με βάση την*

¹ Όπως αυτολεξεί αντιγράφεται από τη συμπληρωματική ημερήσια διάταξη της Ολομέλειας που έχει αναρτηθεί στον επίσημο ιστότοπο της Βουλής των Ελλήνων:
http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/dailyplan?lpr_id=10f4d723-1b32-40bc-af11-a4c400270885

ερμηνεία του Συντάγματος) απαιτείται να έχει η διατύπωση του ερωτήματος που τίθεται προς κρίση.

1) Η νομική φύση του Δημοψηφίσματος.

Σε εννοιολογικό επίπεδο², Δημοψήφισμα είναι ο Συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός που βασίζεται στη Λαϊκή κυριαρχία και επιτρέπει στο σύνολο των πολιτών ενός Κράτους να αποφασίσει μέσω άμεσης ψηφοφορίας για 1) σημαντικό Εθνικό θέμα ή 2) ένα σοβαρό κοινωνικό ζήτημα³. Με βάση το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο λοιπόν, είναι σαφές ότι μόνον για τις δύο (2) προηγούμενες περιπτώσεις δύναται να προκηρυχθεί Δημοψήφισμα. Ο Λαός μπορεί επομένως να θέλει τυπικά οτιδήποτε, αρκεί να το θέλει⁴, υπό την προϋπόθεση όμως ότι η θέλησή του εκδηλώνεται και τυποποιείται από τις διαδικασίες που προβλέπει, επιτρέπει ή ανέχεται το Σύνταγμα και δεν οδηγεί στην αυτοαναίρεσή του ως κυρίαρχου οργάνου. Κατά νομική μάλιστα ακριβολογία, ο Λαός, από τη στιγμή που ασκώντας πρωτογενή συντακτική εξουσία θεσπίζει Σύνταγμα, παύει να είναι κυρίαρχος και μετατρέπεται σε ανώτατο όργανο του Κράτους, το οποίο δεσμεύεται να ενεργεί στο πλαίσιο των συντεταγμένων αρμοδιοτήτων του, πράγμα που σημαίνει ότι ο Λαός ασκεί (ή ορθότερα πρέπει να ασκεί) πάντα « συντεταγμένη » εξουσία ακόμα κι όταν ασκεί αναθεωρητική εξουσία⁵. Η Λαϊκή κυριαρχία δεν αποτελεί λοιπόν υπερσυνταγματική αρχή, δεν βρίσκεται πριν ούτε πάνω από το Σύνταγμα, αλλά υπάρχει και λειτουργεί

² Σύμφωνα με το αρχικό νομοσχέδιο του υπουργείου Εσωτερικών ο ορισμός που δίδεται στο Δημοψήφισμα είναι ο εξής (άρθρο 2^ο): « Δημοψήφισμα είναι ο Συνταγματικά κατοχυρωμένος θεσμός άμεσης και συμμετοχικής Δημοκρατίας, με τον οποίο το εκλογικό σώμα εκφράζει την προτίμησή του σε ερώτημα που αφορά κρίσιμο Εθνικό θέμα ή ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, με εξαίρεση τα δημοσιονομικά ». Ολόκληρο το αρχικό νομοσχέδιο είναι διαθέσιμο στο ιστότοπο: <http://www.opengov.gr/types/?p=1147>

³ Πριν από την αναθεώρηση του 1986 προβλεπόταν Δημοψήφισμα μόνον για σοβαρό Εθνικό ζήτημα και η προκήρυξή του ήταν αποκλειστική αρμοδιότητα του Π.τ.Δ. (άρθρο 44 παρ. 1 και 35 παρ. 2 του Σ. 1975). Το 1986 ο αναθεωρητικός νομοθέτης τροποποίησε την αρχική διατύπωση του άρθρου 44 παρ. 2, το οποίο είχε παραμείνει αδρανές από τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975. Η επιλογή του αυτή εξυπηρετούσε δύο παράλληλους σκοπούς. Πρώτον η διακήρυξη Δημοψηφίσματος έπαυε να ανήκει στις αποφασιστικές αρμοδιότητες του Π.τ.Δ. και δεύτερον, μία αδρανής διάταξη αναβαπτιζόταν και προσέφερε ως δυνατότητα μία διπλή διέξοδο στην πολιτική αντιπαράθεση. BENIZELΟΣ, Ε., « Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου », vol. I, σελ. 266.

⁴ ΜΑΝΕΣΗΣ, ΑΡ., « Το πρόβλημα της ασφάλειας του Κράτους και η ελευθερία » σε « Συνταγματική θεωρία και πράξη », Θεσσαλονίκη, 1986, σελ. 394.

⁵ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ΑΝ., « Κράτος δικαίου και Δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας », vol. I, Σάκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1994, σελ. 296.

πάντοτε δυνάμει του Συντάγματος από το οποίο αντλεί την ισχύ και στο οποίο βρίσκει τη θεμελίωσή της⁶.

2) Οι ειδικότερες διακρίσεις.

Το Δημοψήφισμα διακρίνεται – διά της απόδοσης στα Ελληνικά των λατινικών όρων referendum και plebiscitum –, αντιστοίχως, σε:

α) « Γνήσιο Δημοψήφισμα », το οποίο έχει θεματικό χαρακτήρα και σκοπεί αποκλειστικώς στη « λήψη μίας απόφασης από το ίδιο το εκλογικό σώμα με την επιλογή μεταξύ δύο (2) συγκεκριμένων λύσεων, κατά τρόπο ελεύθερο, που εξασφαλίζει τα Συνταγματικά “ατομικά και πολιτικά” δικαιώματα, χωρίς εξαναγκασμό οποιουδήποτε είδους⁷ », και

β) « Προσωπικό Δημοψήφισμα », το οποίο αναφέρεται σε πρόσωπα και που συνήθως, χρησιμοποιείται για να αποκτά κάποιος Λαϊκό χρίσμα⁸.

Η θεωρία, αναλόγως προς τις έννομες συνέπειες που παράγει, διακρίνει το γνήσιο Δημοψήφισμα σε αποφασιστικό, όταν η βούληση του εκλογικού σώματος παράγει κανόνα δικαίου και συμβουλευτικό, όταν το εκλογικό σώμα εκφράζει απλώς γνώμη ενόψει απόφασης που λαμβάνει άλλο όργανο του Κράτους. Το αποφασιστικό διακρίνεται σε Συνταγματικό και Νομοθετικό, οι δύο αυτές δε μορφές του σε υποχρεωτικό – όταν είναι αναγκαίο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας για την οποία προκηρύσσεται – ή προαιρετικό⁹.

3) Το ζήτημα της δεσμευτικότητας.

Έχει υποστηριχθεί ότι το Δημοψήφισμα που διεξάγεται σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. α' του Σ. έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα και όχι

⁶ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ΑΝ., « Η Δημοκρατική αρχή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση και οι λογικές και ιστορικές προεκτάσεις της », in « Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση », Θεσσαλονίκη, Σάκκουλας, 1994, σ. 337-356.

⁷ ΣΠΗΛΙΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, ΕΠ., « Η νομική φύση του Δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος », « Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή », τ. Α', Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1988, σελ. 320. ΜΑΥΡΙΑΣ, Κ., « Συνταγματικό Δίκαιο », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2005, σελ. 418 επ.

⁸ ΠΑΝΤΕΛΗΣ, ΑΝ., « Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου », Λιβάνης, Αθήνα, 2007, σελ. 106 επ.

⁹ ΣΠΗΛΙΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, ΕΠ., ibidem, σελ. 321-322; ΜΑΥΡΙΑΣ, Κ., ibidem, σελ. 421-422; ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, Α., « Το Δημοψήφισμα, ο ρόλος και η σημασία του Θεσμού στη σύγχρονη Δημοκρατία », Σάκκουλας, 2003, σελ. 75 επ..

δεσμευτικό διότι δεν προβλέπεται με σαφή τρόπο η παραγωγή κανόνων δικαίου¹⁰. Αυτή όμως η άποψη αφενός μεν παραβλέπει τη βαρύτητα της Λαϊκής ετυμηγορίας¹¹ αφετέρου δε έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 1 του Σ. το οποίο ρητώς υπογραμμίζει ότι πηγή όλων των εξουσιών είναι ο Λαός. Δεδομένου λοιπόν ότι με το Δημοψήφισμα ο Λαός ασκεί εξουσία (πιο συγκεκριμένα εκφράζει μία συγκεκριμένη προτίμηση σε ένα κρίσιμο Εθνικό ζήτημα) θα ήταν ενδεχομένως μία επικίνδυνη αυθαιρεσία εκ μέρους της εκτελεστικής ή νομοθετικής εξουσίας να παραβλέψουν τη βούλησή του ή έτι χειρότερα, να πράξουν το αντίθετο. Το άρθρο 16 του Ν. 4023/2011 λύνει σε νομοθετικό επίπεδο το εν λόγω ζήτημα καθιερώνοντας μία λύση « *πραγματιστικού χαρακτήρα* » που καθορίζει με αντικειμενικά κριτήρια εάν το Δημοψήφισμα για κρίσιμο Εθνικό θέμα θα οδηγήσει σε « δεσμευτικό » αποτέλεσμα ή εάν θα έχει μόνον « συμβουλευτικό » χαρακτήρα. Έτσι, προκειμένου το Δημοψήφισμα να παράγει δεσμευτικό αποτέλεσμα απαιτείται η συμμετοχή τουλάχιστον του 40% του εκλογικού σώματος¹².

Μολονότι προτάχθηκαν ισχυρότατες ενστάσεις σχετικά με τη σύντμηση του χρόνου διεξαγωγής του¹³ με Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου¹⁴ που προκάλεσε

¹⁰ ΠΑΝΤΕΛΗΣ, Α, *op. cit.*, σελ. 425; ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ, ΕΠ., *op. cit.*, σελ. 323; ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ΑΝΤ., « Το Δημοψήφισμα για την Ε.Ο.Κ. και οι Προεδρικές αρμοδιότητες », ΕΕΕυρΔ, 3, 1981, σελ. 734; *contra* ΒΟΛΟΥΔΑΚΗΣ, Ε., « Ο θεσμός του Δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1995, σελ. 35; ΡΑΙΚΟΣ, ΑΘ., « Γενική Πολιτειολογία και Συνταγματικό Δίκαιο », τ. Ι/Α, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ, ΕΥ., « Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2008, σελ. 362; ΧΡΥΣΟΓΟΝΟΣ, Κ., « Συνταγματικό Δίκαιο », Σάκκουλας, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2003, σελ. 417.

¹¹ ΜΑΥΡΙΑΣ, Κ., *op. cit.*, σελ. 425.

¹² Αξίζει να σημειωθεί ότι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στη γνώμη της επί του νομοσχεδίου, θεωρεί αντιφατικό να απαιτείται 40% για το σοβαρότερο που είναι το κρίσιμο Εθνικό θέμα και 50% για ψηφισμένο νομοσχέδιο, επισημαίνοντας ότι θα ήταν προτιμότερο να εξισωθούν τα ποσοστά στο 50%. Το κείμενο της επιτροπής είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο:

<http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/oke.pdf>

¹³ « Μία Συνταγματικώς αποδεκτή αλλά και στοιχειωδώς επαρκής, από θεσμική άποψη, διεξαγωγή ενός τέτοιου Δημοψηφίσματος δεν είναι σε καμία περίπτωση συμβατή με την ασφυκτική ημερομηνία που ανακοίνωσε ο Πρωθυπουργός. Ούτε οι διαδικασίες που προβλέπονται για την προετοιμασία του αλλά ούτε και ο διάλογος που απαιτείται για ένα τέτοιο σοβαρό ζήτημα (από κόμματα και φορείς της κοινωνίας των πολιτών, όπως προβλέπεται από τον ανωτέρω Νόμο) είναι δυνατόν να «χωρέσουν» μέσα σε πέντε μόλις ημέρες που απομένουν μεταξύ της έκδοσης του σχετικού Προεδρικού Διατάγματος και της διεξαγωγής του Δημοψηφίσματος στις 5 Ιουλίου. Μια τέτοια βεβιασμένη και πρόχειρη διαδικασία είναι προφανές ότι υπονομεύει εκ των πραγμάτων την αξία της Λαϊκής συμμετοχής και κινδυνεύει να εξελιχθεί σε παρωδία και αυτό ελπίζω να το λάβει σοβαρά υπόψη της η Ολομέλεια της Βουλής ». ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Γ., συνέντευξη στην διαδικτυακή εφημερίδα « *Ανοιχτό Παράθυρο* » του Γιώργου Λακόπουλου στις 27.6.2015. Αν και το Σύνταγμα και ο νόμος δεν προβλέπουν ελάχιστο χρόνο που πρέπει να παρέλθει μεταξύ της προκήρυξης και της διεξαγωγής του Δημοψηφίσματος, είναι αδύνατον να υπάρξει επαρκής ανάπτυξη επιχειρημάτων επί εξ' ορισμού σύνθετων τεχνικών θεμάτων σε λίγες μόνον ημέρες. ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, Γ., « *Συνταγματική και πολιτική*

ακόμα και την αντίδραση του Συμβουλίου της Ευρώπης¹⁵, το ασαφές του ερωτήματος¹⁶, την ενδεχόμενη μεροληπτική διατύπωσή του¹⁷ και κυρίως το δημοσιονομικό του χαρακτήρα (του ερωτήματος) παρόλο που υφίσταται ρητή Συνταγματική απαγόρευση συνδεδεμένη όμως αποκλειστικά και μόνον σε ψηφισμένα νομοσχέδια¹⁸, το Δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου τελικώς διεξήχθη και το αποτέλεσμα του θα έπρεπε να έχει δεσμευτικό χαρακτήρα αφού μέρος στην άμεση ψηφοφορία

ορθότητα του Δημοψηφίσματος », συνέντευξη της 29^{ης} Ιουνίου 2015 στον ιστότοπο: <http://www.huffingtonpost.gr>

¹⁴ Δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ της 28^{ης} Ιουνίου 2015, Αριθμ. Φύλλου 64, σελ. 651 – 652.

¹⁵ « Le référendum est incompatible avec nos recommandations », explique mercredi 1er juillet Daniel Hölting, porte-parole du secrétaire général du Conseil de l'Europe Thorbjørn Jagland. « Le fait que le délai soit si court pose un problème majeur, d'autant plus qu'il s'agit de questions complexes. Nous préconisons un délai d'au moins deux semaines ».

http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/07/01/grece-le-conseil-de-l-europe-juge-que-le-referendum-pose-probleme_4666289_3234.html

¹⁶ Γαλλικό Συνταγματικό Δικαστήριο: Décision n° 87-226 DC du 02 juin 1987 relative à la loi organisant la consultation des populations intéressées de la Nouvelle-Calédonie et dépendances prévue par l'alinéa premier de l'article 1er de la loi n° 86-844 du 17 juillet 1986 relative à la Nouvelle - Calédonie. Considérant que la question posée aux populations intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation ; que s'il est loisible aux pouvoirs publics, dans le cadre de leurs compétences, d'indiquer aux populations intéressées les orientations envisagées, la question posée aux votants ne doit pas comporter d'équivoque, notamment en ce qui concerne la portée de ces indications ». Απόφαση διαθέσιμη στον ιστότοπο:

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/1987/87-226-dc/decision-n-87-226-dc-du-02-juin-1987.8337.html>

¹⁷ « Προφανώς γίνεται μια έμμεση μεροληπτική υπόδειξη, προτροπή προς τους ψηφοφόρους για το Όχι αλλά αυτή την πολιτική μεροληψία την έχει δηλώσει ο Πρωθυπουργός. Επομένως, πρόκειται για μια παρατυπία η οποία θα έλεγα ότι νοθεύει την Συνταγματική επιταγή του Συντάγματος που λέει ότι η έκφραση του Λαϊκού φρονήματος πρέπει να είναι ελεύθερη και άρα οι Δημόσιες αρχές θα πρέπει να τηρούν μια στάση αμεροληψίας, ιδίως σε Δημοψηφίσματα ». ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ΑΝ., συνέντευξη στον Ρ/Σ « Παραπολιτικά » την 30^η Ιουνίου 2015. « Αυτό λοιπόν το σχέδιο, διατυπωμένο μάλιστα με περίπλοκο και ασαφή τρόπο, υποβάλλεται καταχρηστικά και παραπλανητικά στον Ελληνικό λαό (και μάλιστα με πρώτο το όχι, κατά παγκόσμια πρωτοτυπία ». ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Γ., συνέντευξη στην εφημερίδα « REAL NEWS » την 4η Αυγούστου 2015.

¹⁸ ΑΛΙΒΙΖΑΤΟΣ, Ν., συνέντευξη στην εφημερίδα « Καθημερινή » την 30^η Ιουνίου 2015: « Παρότι το Δημοψήφισμα θα διεξαχθεί για « κρίσιμο Εθνικό θέμα » - και, συνεπώς, μπορεί κατ' αρχήν να αφορά κάθε ζήτημα μείζονος σημασίας για το έθνος - στη συγκεκριμένη περίπτωση θα είναι κατά 80%-90% δημοσιονομικού ενδιαφέροντος. Αυτό όμως το Σύνταγμα το απαγορεύει ρητά για το άλλο είδος δημοψηφίσματος που το ίδιο προβλέπει, δηλαδή την έγκριση ή απόρριψη ψηφισμένων δημοσιονομικών νομοσχεδίων. Ερωτάται όμως: μήπως βαπτίζοντας κρίσιμο Εθνικό θέμα ένα κατ' εξοχήν δημοσιονομικό ζήτημα, η κυβέρνηση καταστρατηγεί τη Συνταγματική απαγόρευση; Εν προκειμένω, το μόνο έντιμο -και, κατ' επέκταση, το μόνο Συνταγματικά θεμιτό- ερώτημα θα ήταν «ευρώ ή δραχμή». Η Κυβέρνηση όμως δεν τολμά να το θέσει. Εκφράζονται όμως και αντίθετες απόψεις οι οποίες φαίνονται συνταγματικώς ορθότερες: ΓΕΡΑΠΕΤΡΙΤΗΣ, Γ., « Συνταγματική και πολιτική ορθότητα του Δημοψηφίσματος »: Η άποψη που έχει διατυπωθεί στη θεωρία (Σταθόπουλος, Κοντιάδης) όσο και στην Κοινοβουλευτική διαδικασία που προηγήθηκε της κρίσιμης ψηφοφορίας στη Βουλή (Βενιζέλος), ότι δηλαδή το Σύνταγμα δεν επιτρέπει τη διεξαγωγή Δημοψηφίσματος για δημοσιονομικό ζήτημα, αναφέρεται στη δεύτερη περίπτωση Δημοψηφίσματος που αφορά ήδη ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα. Τα δύο είδη Δημοψηφίσματος έχουν διαφορετική θεσμική λογική και τελολογία, διακριτή διαδικασία και άλλους περιορισμούς. Εξάλλου, για « Εθνικό θέμα εξαιρετικής σημασίας » που αφορά την οικονομική πολιτική και πορεία της χώρας έχει στο παρελθόν διαλυθεί η Βουλή, οπότε θα ήταν υποκριτική η επίκληση σήμερα του δημοσιονομικού περιορισμού με το σκεπτικό ότι το προκηρυχθέν δημοψήφισμα δεν αφορά Εθνικό θέμα., *op. cit.*

έλαβε ποσοστό μείζον του 40% του εκλογικού σώματος. Σημειώνεται ότι λόγω των εξαιρετικά κρίσιμων στιγμών και της ιδιαίτερα αυξημένης πολιτική πόλωσης δεν θα ήταν φρόνιμη και ενδεχομένως απολύτως αντικειμενική μία επιστημονική προσέγγιση των ως άνω επιχειρημάτων – ελαττωμάτων. Πρέπει λοιπόν να διευκρινιστεί ότι αποκλειστικός σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η προσπάθεια ανάδειξης των ιδιαίτερων εκείνων χαρακτηριστικών που απαιτούνται προκειμένου το υποβαλλόμενο ερώτημα να πρόκειται πράγματι για « Εθνικό θέμα » δυνάμενο επομένως να τεθεί στην κρίση της Λαϊκής ετυμηγορίας διά μέσω ενός Δημοψηφίσματος. Στο σημείο αυτό βέβαια αξίζει να σημειωθεί ότι στην περίπτωση που το ερώτημα που τίθεται σε άμεση ψηφοφορία δεν αποτελεί « Εθνικό θέμα » με τη Συνταγματική ερμηνεία του όρου υφίσταται ο κίνδυνος δυσφήμισης του θεσμού και απαξίωσής του¹⁹ πέρα φυσικά από τους όποιους υπαρκτούς και αναπόφευκτους κινδύνους κοινωνικού και πολιτικού διχασμού²⁰.

4) Η έλλειψη νομοθετική ορισμού του « κρίσιμου Εθνικού θέματος ».

Το ερώτημα που καταρχήν χρήζει απαντήσεως είναι η ερμηνεία που δίνει το Σύνταγμα στο « κρίσιμο Εθνικό θέμα ». Κατ' αρχήν, η σοβαρότητα ενός ζητήματος κρίνεται προφανώς από τις περιστάσεις και από τα διδάγματα της κοινής πείρας. Η σοβαρότητα²¹ ή η κρισιμότητα μίας κατάστασης βρίσκεται επίσης σε άρρηκτη σχέση με το χρόνο. Κάτι που μπορεί να ήταν πράγματι σοβαρό χθες δεν σημαίνει απαραίτητως ότι εξακολουθεί να είναι το ίδιο σοβαρό και σήμερα. Η πάροδος λοιπόν κάποιου χρονικού διαστήματος μπορεί να μεταβάλλει επί τα βελτίω ή επί τα χείρω μία κατάσταση ή ακόμη και το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης δεδομένου πάντα ότι ο θεσμός του Δημοψηφίσματος « απαιτεί » για το δεσμευτικό χαρακτήρα του αποτελέσματός του την όσο το δυνατόν μαζικότερη συμμετοχή του Λαού.

¹⁹ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Κ., « Θεσμικοί προβληματισμοί », συνέντευξη στην εφημερίδα « Καθημερινή » την 3^η Ιουλίου 2015. « Για να υπηρετηθεί πράγματι η Λαϊκή κυριαρχία, η διεξαγωγή Δημοψηφίσματος πρέπει να περιβάλλεται με συγκεκριμένες εγγυήσεις ως προς την γνησιότητα έκφρασης της Λαϊκής βούλησης, ώστε να μην χρησιμοποιείται προσηματικά και πολύ περισσότερο να μην εντάσσεται σε μια λογική θεσμικού λαϊκισμού ή (ενδο)κομματικών σκοπιμοτήτων, που οδηγούν ευθέως στην καταχρηστική αξιοποίηση του θεσμού, προκειμένου να εκμαιευθούν συγκεκριμένες απαντήσεις, κατά παράκαμψη του Συντάγματος », ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ, Γ., συνέντευξη στην διαδικτυακή εφημερίδα « Ανοιχτό Παράθυρο », *op. cit.*

²⁰ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, ΑΝ., « Δεν είναι αργά για την αποτροπή ενός διχασμού », συνέντευξη στην εφημερίδα « Καθημερινή », την 1^η Ιουλίου 2015.

²¹ ΜΠΑΜΠΙΝΙΩΤΗΣ, Γ., « Ετυμολογικό Λεξικό της νέας Ελληνικής γλώσσας », Κέντρο λεξικολογίας, Αθήνα, 2010, σελ. 733: Κρίσιμος σημαίνει « αποφασιστικός, καιρικός, καθοριστικός ».

Συνεπώς, το ερώτημα που θα τεθεί στη Λαϊκή ετυμηγορία πρέπει εκτός από σοβαρό να είναι και επίκαιρο. Στο αρχικό νομοσχέδιο του υπουργείου Εσωτερικών υπήρχε ο ορισμός της έννοιας του « κρίσιμου Εθνικού θέματος » ο οποίος όμως ορισμός τελικώς απαλείφθηκε από το Νόμο που ψηφίστηκε από τη Βουλή, ήτοι τον Ν. 4023/2011. Σύμφωνα λοιπόν με το αρχικό νομοσχέδιο (άρθρο 2β) κρίσιμο Εθνικό θέμα « είναι ζήτημα γενικότερου ενδιαφέροντος σχετικό με την εξωτερική πολιτική και την Εθνική άμυνα καθώς επίσης με την οικονομική, με την κοινωνική και με την πολιτική ζωή της χώρας²² ».

Από τον ως άνω ορισμό καθίσταται αμέσως σαφές ότι ο νομοθέτης δεν επιθυμεί να εξειδικεύσει την έννοια του « κρίσιμου Εθνικού θέματος » αντιλαμβανόμενος ότι είναι σίγουρα μάταιο να συγκεκριμενοποιήσει κάτι που μεταβάλλεται νομοτελειακά τόσο από το χρόνο όσο και από τις περιστάσεις. Ωστόσο, ο νομοθέτης όφειλε, προς αποφυγή παρερμηνειών καθώς και απαξίωσης του θεσμού, να οριοθετήσει το *sine qua non* χαρακτηριστικό που πρέπει να ενυπάρχει σε οιαδήποτε ερώτηση σχετική με κρίσιμο Εθνικό θέμα η οποία θέλει να τεθεί σε Δημοψήφισμα. Το χαρακτηριστικό αυτό πηγάζει από την ερμηνεία του Συντάγματος και ειδικότερα από το είδος της εξουσίας που ασκεί ο Λαός μέσω του θεσμού του Δημοψηφίσματος. Η εξουσία αυτή λοιπόν πρέπει να είναι ενιαία και αδιαίρετη για όλους.

5) Το ενιαίο και αδιαίρετο της εξουσίας που απαιτείται να ασκείται μέσω Δημοψηφίσματος.

Το Δημοψήφισμα - προκειμένου να αποτελεί πράγματι την έκφραση της Λαϊκής κυριαρχίας - πρέπει να προκηρύσσεται από κυρίαρχο Κράτος. Η ύπαρξη Κράτους προϋποθέτει τη σύμπτωση των ακόλουθων στοιχείων: α) ορισμένο έδαφος, β) Λαό (ή, κατ' άλλη ορολογία, έθνος ή πληθυσμό) και γ) εξουσία ασκούμενη κυριαρχικά σε όσους διαμένουν μόνιμα σε αυτό²³. Η έννοια του Κράτους έχει λοιπόν ως τρίτη συνιστώσα την εξουσία. Είναι γνωστό ότι Δημοκρατία σημαίνει κυριαρχία του Λαού, άλλωστε θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η Λαϊκή κυριαρχία (άρθρο 1 παρ. 2 του Σ). Ο Λαός έχει καθολικό δικαίωμα να εκλέγει τους αντιπροσώπους του.

²² Ολόκληρο το αρχικό νομοσχέδιο είναι διαθέσιμο στον ιστότοπο:

<http://www.opengov.gr/ypes/?p=1147>

²³ ΜΑΥΡΙΑΣ, Κ., « Συνταγματικό Δίκαιο », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 2000, σελ. 61.

Επομένως, ο Λαός « κρατεί », έχει δηλαδή την εξουσία. Οπότε η Δημοκρατία πηγάζει από τη Λαϊκή κυριαρχία, αρχή που δηλώνει πως όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό και ασκούνται υπέρ αυτού. Εν κατακλείδι, ο Λαός είναι κυρίαρχος, παντοδύναμος, δεν ασκεί όμως άμεσα εξουσία αλλά με έμμεσο τρόπο, δηλαδή, μέσω του αντιπροσωπευτικού συστήματος με το οποίο δίνει την εξουσία στους αντιπροσώπους του και αυτοί την ασκούν στο όνομά του.

Ο θεσμός όμως του Δημοψηφίσματος αποτελεί μία ιδιαίτερη περίπτωση όπου ο Λαός ασκεί με άμεσο τρόπο κυρίαρχη εξουσία, δηλαδή κατέχει την ανώτατη βαθμίδα του εξουσιασμού. Ως κυρίαρχη έχει λοιπόν, κατά κανόνα, ως πεδίο εμβλείας της το έδαφος του Κράτους, εντός του οποίου διαθέτει την αποκλειστικότητα του νομικού καταναγκασμού (ή νομιμοποιημένης βίας, κατά μίαν έκφραση που ανήκει στο λεξιλόγιο της κοινωνιολογίας) όσων υπάγονται σε αυτήν, καθώς κανενός άλλου Κράτους ή άλλης αρχής η εξουσία δεν μπορεί να ασκηθεί ταυτόχρονα²⁴.

Όταν ως πηγή ή πρωτογενής φορέας της κυριαρχίας εμφανίζεται το έθνος, οντότητα που έχει συλλογική υπόσταση και ενιαία βούληση, η κυριαρχία παρίσταται ως μία, αδιαίρετη, αναπαλλοτρίωτη και απαράγραπτη²⁵. Σημειώνεται ότι σε κάθε περίπτωση ο όρος κυριαρχία έχει την έννοια του όρου εξουσία όταν προσδιορίζει τον πρωτογενή φορέα της εξουσίας στο Κράτος. Δεδομένου ότι ο θεσμός του Δημοψηφίσματος επιτρέπει στο σύνολο του Λαού να ασκήσει κυριαρχική εξουσία, επιβάλλεται η εξουσία αυτή να είναι ενιαία και αδιαίρετη²⁶ για όλους, ήτοι η όποια απόφαση του Ελληνικού Λαού να επιφέρει τα ίδια ακριβώς αποτελέσματα στο κάθε πολίτη ξεχωριστά όπως άλλωστε συμβαίνει και με τις Εθνικές εκλογές (όπου η

²⁴ ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Γ., « Περὶ κυριαρχίας », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1986, σελ.58 επ.

²⁵ Γαλλικό Σύνταγμα του 1791, άρθρο 1 του 3^{ου} τίτλου: « La Souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation ; aucune section du peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice ».

²⁶ « Ο ενιαίος και αδιαίρετος χαρακτήρας της Κρατικής εξουσίας οφείλεται ως θεωρητική σύλληψη, στον Bodin και υιοθετείται κατά τη διατύπωση αυτή ή ανάλογη από τα Γαλλικά επαναστατικά Συντάγματα αλλά και από ορισμένα από τα Γαλλικά Συντάγματα που ακολούθησαν. Έτσι, στα Συντάγματα του 1791, του 1793, του 1795, του 1799, του 1848 ορίζεται στο μεν πρώτο ότι το Βασίλειο είναι ένα {νοούμενο ως ενιαίο} και αδιαίρετο και ότι η κυριαρχία είναι μία {νοούμενη ως μοναδική}, αδιαίρετη, αναπαλλοτρίωτη και απαράγραπτη, στα δε λοιπά ότι η Γαλλική Δημοκρατία είναι μία και αδιαίρετη. Ο αδιαίρετος χαρακτήρας της κυριαρχίας επαναλαμβάνεται στα Συντάγματα του 1875, του 1946 και του 1958. Όσον αφορά την Ελλάδα, η ορολογία “μία και αδιαίρετη” ως χαρακτηριστικό του πολιτεύματος της Ελληνικής Δημοκρατίας απαντάται στο Σχέδιο Συντάγματος του Ρήγα, η θέση δε του άρθρου (μετά τις διατάξεις για τα δικαιώματα του ανθρώπου) καταδεικνύει την επίδραση των Γαλλικών επαναστατικών χαρτών στη σκέψη του μεγάλου πατριώτη ». ΜΑΥΡΙΑΣ, Κ., *op. cit.*, σελ 75 - 77.

εκλογή της Εθνικής Αντιπροσωπείας και εν συνεχεία μέσω αυτής της όποιας Κυβέρνησης είναι η ίδια για όλους). Στην περίπτωση που το Δημοψήφισμα, δηλαδή η βούληση του έθνους δεν επιφέρει τα ίδια ακριβώς αποτελέσματα σε όλους, συμμετέχοντες και μη, δεν ασκείται ενιαία και αδιαίρετη εξουσία και κατά συνέπεια διαρραγείται η έννοια του ενιαίου Κράτους²⁷ χαρακτηριστικό του οποίου είναι η συγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας υπέρ ενός φορέα (Κυβέρνηση) που την ασκεί σε όλη την επικράτεια.

Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρ. 82 παρ. 1 του Σ. η Κυβέρνηση καθορίζει και κατευθύνει τη γενική πολιτική της χώρας²⁸. Στον όρο «γενική πολιτική» εντάσσονται άπαντα τα ζητήματα οιασδήποτε φύσεως (κοινωνικά, οικονομικά, πολιτικά) του εσωτερικού και των εξωτερικών σχέσεων της χώρας²⁹. Η προσφυγή στη λύση του Δημοψηφίσματος ουσιαστικά δεν είναι τίποτε περισσότερο από την εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής πολιτικής νομιμοποίησης σε ένα σοβαρό ζήτημα Εθνικού ενδιαφέροντος για το οποίο η Κυβέρνηση δεν επιθυμεί για κάποιους λόγους³⁰ να αποφασίσει μόνη της. Στην περίπτωση λοιπόν που το αποτέλεσμα του Δημοψηφίσματος δεν επιφέρει σε όλους ακριβώς τα ίδια αποτελέσματα, ουσιαστικά η Κυβέρνηση αναθέτει στο Λαό την άσκηση μέρους της « γενικής πολιτικής » κατά παράβαση του άρθρου 82 παρ. 1 του Σ. Κατά συνέπεια λοιπόν, το σημείο – κλειδί - είναι η φύση του ερωτήματος που κάθε φορά τίθεται στο Λαό. Αν η απάντηση που θα δοθεί - είτε καταφατική είτε αρνητική - έχει τις ίδιες ακριβώς συνέπειες για το σύνολο

²⁷ Ενώ όλα τα Κράτη διαθέτουν τα ίδια συστατικά στοιχεία, οι μορφές που μπορούν να λάβουν είναι ποικίλες. Έτσι υπάρχουν τα ενιαία Κράτη χαρακτηριστικό των οποίων είναι η συγκέντρωση της πολιτικής εξουσίας υπέρ ενός φορέα που την ασκεί σε όλη την επικράτεια. Τα σύνθετα Κράτη, ήτοι τα Ομοσπονδιακά ή Ομοσπονδίες Κρατών στα οποία οι ισοδύναμες μεταξύ τους έννομες τάξεις των Ομόσπονδων Κρατών υπάγονται στην υπερκείμενη έννομη τάξη του Ομοσπονδιακού Κράτους ή της Ομοσπονδίας Κρατών. Υφίσταται επίσης και η συνομοσπονδία Κρατών χαρακτηριστικό της οποίας είναι η απουσία υπερκείμενης έννομης τάξης. Τα Κράτη που τη συγκροτούν διατηρούν εξ ολοκλήρου την Εθνική τους κυριαρχία αναλαμβάνοντας την υποχρέωση να συνεργάζονται σε συγκεκριμένους τομείς. CROISAT, M., *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, éd. Montchrestien, Clefs, Politique, Paris, 1992, p. 12.

²⁸ Υποστηρίζεται ότι η « γενική διακυβέρνηση » ασκείται προεχόντως από πολιτική Κυβέρνηση, ήτοι Κυβέρνηση που έχει λάβει ψήφο εμπιστοσύνης από τη Βουλή και όχι από μία υπηρεσιακή Κυβέρνηση. ΠΑΡΑΡΑΣ, Π., « *Σύνταγμα 1975 – Corpus III* », Σάκκουλας, Αθήνα – Κομοτηνή, 1985, σελ. 66.

²⁹ Επαναλαμβάνοντας την ως άνω διάταξη του άρθρου 82 παρ. 1 του Σ., ο Ν. 1558/1985 (άρθρο 2) ορίζει ότι το Υπουργικό Συμβούλιο αποφασίζει για πολιτικά θέματα γενικότερης σημασίας, όπως και για κάθε θέμα αρμοδιότητας συλλογικών κυβερνητικών οργάνων ή για κάθε θέμα αρμοδιότητας ενός ή περισσότερων Υπουργών που παραπέμπει σε αυτό ο Πρωθυπουργός, ότι οι αποφάσεις του υποκαθιστούν τις αποφάσεις των αρμόδιων οργάνων καθώς επίσης ότι ασκεί κάθε άλλη αρμοδιότητα που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι Νόμοι.

³⁰ Δεδομένου ότι η προκήρυξη Δημοψηφίσματος υπάγεται στη διακριτική ευχέρεια του Υπουργικού Συμβουλίου.

των πολιτών ασκείται ορθώς ενιαία και αδιαίρετη κυριαρχική εξουσία. Αντιθέτως, όταν το αποτέλεσμα του Δημοψηφίσματος δεν επιφέρει τα ίδια ακριβώς αποτελέσματα στο σύνολο των πολιτών τότε πρόκειται για ερώτημα που δεν δύναται να τεθεί σε Δημοψήφισμα διότι υπάγεται στη γενική πολιτική διακυβέρνησης της χώρας για την οποία αποκλειστικώς αρμόδια είναι η εκλεγμένη Κυβέρνηση.

6) Η επιβεβαίωση του κανόνα.

Προκειμένου να καταστεί ο ως άνω συλλογισμός πιο κατανοητός απαραίτητη είναι μία ιστορική αναδρομή στα πρόσφατα Δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν για κρίσιμο Εθνικό θέμα τόσο στην Ελλάδα όσο και σε κάποια Κράτη μέλη της Ε.Ε.. Στο Δημοψήφισμα της 22ας Νοεμβρίου 1974³¹ ο Ελληνικός Λαός προτίμησε για μορφή του πολιτεύματος την Αβασίλευτη Δημοκρατία. Στη Γαλλία την 24^η Σεπτεμβρίου 2000 οργανώθηκε Δημοψήφισμα με το οποίο αποφασίστηκε η μείωση της θητείας του Προέδρου της Δημοκρατίας από τα 7 στα 5 έτη ενώ την 29^η Μαΐου 2005³² τέθηκε σε Δημοψήφισμα το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα το οποίο in fine απορρίφθηκε από το Γαλλικό Λαό με ποσοστό μόλις 54,67%. Στις Κάτω Χώρες οργανώθηκε Δημοψήφισμα την 1^η Ιουνίου 2005 με το οποίο οι Ολλανδοί επίσης απέρριψαν το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα με ποσοστό 61,54%³³. Στην Ιρλανδία, χώρα με μεγάλη παράδοση στο θεσμό³⁴, διεξήχθη την 2^η Οκτωβρίου 2009 επαναληπτικό Δημοψήφισμα³⁵ με το οποίο και κυρώθηκε η συνθήκη της Λισσαβόνας.

³¹ Το εν λόγω Δημοψήφισμα διεξήχθη υπό τις διατάξεις του Συντάγματος του 1952.

³² Η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γαλλικής Δημοκρατίας που επικυρώνει την προκήρυξη Δημοψηφίσματος αναφέρεται στην άσκηση εκ μέρους του Λαού της Εθνικής κυριαρχίας η οποία όπως αναφέρεται στα προγενέστερα Συντάγματα « είναι αδιαίρετη, αναπαλλοτρίωτη και απαράγραπτη ». Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 relative au Traité établissant une Constitution pour l'Europe, considération 3: « Considérant que, par le préambule de la Constitution de 1958, le peuple français a proclamé solennellement « son attachement aux droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946 » . Διαθέσιμη στον ιστότοπο: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2004/2004-505-dc/decision-n-2004-505-dc-du-19-novembre-2004.888.html>

³³ « Trois jours après le « non » exprimé par les Français, les électeurs néerlandais se sont massivement prononcés contre la ratification du texte le 1er juin. Aux Pays-Bas, le référendum était consultatif, mais le gouvernement avait annoncé qu'il se rallierait à son résultat sous deux conditions : que la participation atteigne au moins 30% et que le résultat soit « sans ambiguïté », c'est-à-dire que le « oui » ou le « non rassemble au moins 60% des suffrages ». La Fondation Robert Schuman communiqué de presse de 1^{er} juin 2005.

³⁴ Αναφέρεται ενδεικτικά ότι μόνον το τρέχον έτος έχουν διεξαχθεί δύο (2) Δημοψηφίσματα στην Ιρλανδία. Το πρώτο ενέκρινε το γάμο ομοφυλοφίλων και το δεύτερο απέρριψε τη μείωση της ηλικίας εκλεξιμότητας του Προέδρου της Δημοκρατίας.

³⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι σχεδόν ένα χρόνο νωρίτερα σε παρόμοιο Δημοψήφισμα (12 Ιουνίου 2008) οι Ιρλανδοί είχαν απορρίψει τη συνθήκη της Λισσαβόνας με ποσοστό 53,40%.

Στα ως άνω Δημοψηφίσματα, ο Λαός, με βάση το ερώτημα που του τέθηκε το οποίο αναμφίβολα αφορούσε κρίσιμο Εθνικό ζήτημα, άσκησε ενιαία και αδιαίρετη εξουσία με την έννοια ότι το αποτέλεσμα της άμεσης ψηφοφορίας επέφερε στον κάθε πολίτη ξεχωριστά ακριβώς τις ίδιες συνέπειες. Με άλλα λόγια το αποτέλεσμα του Δημοψηφίσματος κατανεμήθηκε « *συμμέτρως* » στο σύνολο των πολιτών. Είναι όμως πιθανό, ακόμα και ένα ερώτημα που αφορά Εθνικό θέμα να μην επηρεάζει με σύμμετρο τρόπο το σύνολο των πολιτών.

7) Η παρέκκλιση από τον κανόνα.

Το Δημοψήφισμα της 5^{ης} Ιουλίου αφορούσε αναμφίβολα ένα κρίσιμο Εθνικό θέμα και συγκεκριμένα την πορεία των διαπραγματεύσεων της Ελληνικής Δημοκρατίας με τους Ευρωπαίους εταίρους οι οποίες διαπραγματεύσεις ασκούν αναμφιβόλως καταλυτική επίδραση « στην οικονομική, κοινωνική και πολιτική ζωή της χώρας ». Εκ πρώτης όψεως λοιπόν, η Κυβέρνηση ορθώς επέλεξε να προσφύγει στον Ελληνικό Λαό. Μία προσεκτικότερη ανάλυση του τιθέμενου ερωτήματος (το οποίο εξειδικεύεται σε μία σειρά από μέτρα οικονομικού και διαρθρωτικού χαρακτήρα)³⁶ όμως, δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες σχετικά με το αν ο Λαός συμμετέχοντας στο επίμαχο Δημοψήφισμα κλήθηκε να ασκήσει με ορθό τρόπο την απαιτούμενη ενιαία και αδιαίρετη κυριαρχική εξουσία.

Εντελώς επιγραμματικά, η σειρά των προτεινόμενων μεταρρυθμίσεων ανάμεσα σε άλλα προέβλεπε: α) μεταρρύθμιση του Φ.Π.Α. το οποίο πλέον θα προέβλεπε τρεις (3) κλίμακες, β) μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού και συνταξιοδοτικού συστήματος (αντικίνητρα για πρόωρη συνταξιοδότηση, αύξηση των συντάξεων των ανασφάλιστων του Ο.Γ.Α., αύξηση της εισφοράς υγείας των συνταξιούχων κ.α.), γ) επιπρόσθετα παραμετρικά δημοσιονομικά μέτρα (κατάργηση επιδοτήσεων για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και θέρμανσης, μείωση των στρατιωτικών δαπανών, αύξηση φόρου εισοδήματος νομικών προσώπων κ.α.), δ) άνοιγμα κλειστών επαγγελμάτων καθώς και άλλα μέτρα δημοσιονομικού κυρίως χαρακτήρα τα οποία δεν είναι αντικείμενο του παρόντος άρθρου.

³⁶ Η αναλυτική πρόταση των εταίρων με τις επιβαλλόμενες προς έγκριση μεταρρυθμίσεις αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του υπουργείου εσωτερικών:
<http://www.yypes.gr/UserFiles/f0ff9297-f516-40ff-a70e-eca84e2ec9b9/oe092-22-4277.pdf>

Από την ενδεικτική παράθεση των ως άνω κριθέντων μεταρρυθμίσεων καθίσταται αμέσως αντιληπτό ότι το σύνολο του Ελληνικού Λαού δεν επηρεάζεται συμμετρως από το αποτέλεσμα του Δημοψηφίσματος μολονότι πρόκειται αναμφίβολα για ένα κρίσιμο Εθνικό ζήτημα - πρωτίστως κοινωνικού χαρακτήρα -. Έτσι, οι βιβλιοπώλες βλέποντας το Φ.Π.Α. στα βιβλία να παραμένει σταθερό ερωτήθηκαν αν επιθυμούν την αύξησή του στους χώρους εστίασης και στα ξενοδοχεία. Είναι αυτονόητο ότι οι εμπλεκόμενες εργασιακές τάξεις πολιτών δεν επηρεάζονται συμμετρως. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι οι ιδιωτικοί υπάλληλοι και οι ελεύθεροι επαγγελματίες κλήθηκαν να αποφανθούν για την κατάργηση επιδοτήσεων για τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και θέρμανσης, ζήτημα που αφορά όμως πρωτίστως τους έχοντες την ιδιότητα του αγρότη. Οι δημόσιοι υπάλληλοι πήραν θέση και ψήφισαν ως προς το άνοιγμα ορισμένων αποκαλούμενων ως « κλειστών επαγγελμάτων » δίχως όμως να είναι σε θέση να γνωρίζουν εκ των έσω τα ειδικότερα ζητήματα που τίθενται, κυρίως νομικού αλλά και συντεχνιακού χαρακτήρα, ενώ πέραν πάσης αμφιβολίας αυτή τους η απόφαση δεν θα τους επηρεάσει στον ίδιο βαθμό που θα επηρεάσει τους άμεσα εμπλεκόμενους. Η καθιέρωση του μειωμένου Φ.Π.Α. στα νησιά είναι αναμφίβολα ένα σοβαρό Εθνικό θέμα όμως δεν είναι δυνατό να τεθεί ως ερώτημα σε Δημοψήφισμα η διατήρηση ή η αύξησή του διότι δεν απασχολεί στον ίδιο ακριβώς βαθμό το σύνολο του πληθυσμού, πολύ περισσότερο από τη στιγμή που η πλειοψηφία των πολιτών διαμένει μόνιμα στην ηπειρωτική Ελλάδα.

Μάλιστα στο σημείο αυτό δέον να τονιστεί ότι θα πρέπει πάντοτε να λαμβάνεται υπόψη και η ενδεχόμενη «τιμωρητική» στάση - απόφαση του πολίτη απέναντι όχι μόνο σε πολιτικές επιλογές ή παρατάξεις αλλά κυρίως απέναντι σε συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες. Εξάλλου, σε ένα Κράτος Δικαίου το Δημοψήφισμα είναι απαραίτητο να επιτελεί και μία δικαιοπολιτική λειτουργία³⁷. Θα πρέπει δηλαδή το ερώτημα να είναι τέτοιας φύσης ώστε πρωτίστως ο ίδιος ο ψηφοφόρος να καλείται να αντιμετωπίζει τις συνέπειες της ψήφου του και όχι να προβαίνει σε έναν «επιμερισμό ευθυνών» προς μία ή περισσότερες τάξεις πολιτών. Το

³⁷ Η δικαιοπολιτική λειτουργία δεν έχει σχέση (τουλάχιστον όχι άμεσα) με το Κράτος Δικαίου, αλλά παράγεται από την "πολιτική του δικαίου", ήτοι την πολιτική που διέπει το Δίκαιο κι υλοποιείται μέσω αυτού.

ζήτημα αυτό είναι θεμελιώδες διότι αφορά άμεσα την κοινωνική συνοχή, απαραίτητο στοιχείο για τη διατήρηση της Δημόσιας τάξης και επομένως της συνέχειας του Κράτους Δικαίου.

Εν κατακλείδι, η Κυβέρνηση³⁸, με το τιθέμενο ερώτημα, ανέθεσε λοιπόν ένα κομμάτι της «γενικής διακυβέρνησης» στο Λαό³⁹ μολονότι η ίδια έχει την αποκλειστική ευθύνη δυνάμει του άρθρου 82 παρ. 1 του Σ. Το ερώτημα λοιπόν που τέθηκε, μολονότι αναμφισβήτητα εμπίπτει στην έννοια του άρθρ. 44 παρ. 2 εδ. α' του Σ. περί σοβαρού Εθνικού θέματος, δεν επιτρέπεται να τεθεί με Δημοψήφισμα στην κρίση του Ελληνικού Λαού σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 1 παρ. 2 και 3 του Σ. Άλλωστε η έννοια της «γενικής διακυβέρνησης της Χώρας» σημαίνει το να δύναται η Κυβέρνηση να λαμβάνει αποφάσεις, ευχάριστες ή δυσάρεστες για συγκεκριμένες κοινωνικές ομάδες ανάλογα με το πώς αντιλαμβάνεται η ίδια το Δημόσιο συμφέρον. Η Κυβέρνηση δύναται να λαμβάνει αυτές τις αποφάσεις διότι νομιμοποιείται πολιτικά μέσα από τη διαδικασία των εκλογών. Στην περίπτωση του Δημοψηφίσματος, ο πολίτης δεν έχει σε Συνταγματικό επίπεδο αυτή την « ειδική νομιμοποίηση » να αποφασίζει για τους συμπολίτες του παρά μόνον στο μέτρο που το όποιο αποτέλεσμα επιφέρει ακριβώς τα ίδια αποτελέσματα σε όλους, ανεξαρτήτως ηλικίας, επαγγελματικής ιδιότητας ή τόπου διαμονής. Ο κανόνας αυτός, μολονότι δεν

³⁸ Για την ακρίβεια θα πρέπει να επισημανθεί ότι δυνάμει της διαδικασίας του άρθρ. 44 παρ. 2 του Σ., το ερώτημα του Δημοψηφίσματος που τελικώς τέθηκε προς ψήφιση στο Λαό είχε εγκριθεί προηγουμένως από την Ολομέλεια της Βουλής (για την ακρίβεια η έγκριση της Βουλής αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη δημοσίευση του Π.Δ. προκήρυξης Δημοψηφίσματος στο Φ.Ε.Κ.). Επομένως, η Εθνική αντιπροσωπεία είναι το Πολιτειακό όργανο που πρέπει να φέρει ακέραια την πολιτική ευθύνη. Η πολιτική ευθύνη της Βουλής θεμελιώνεται τόσο στην απαραίτητη συμμετοχή της όσο και στο γεγονός ότι κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε πριν από τη ψηφοφορία έγκρισης του Δημοψηφίσματος, το Σώμα άσκησε προληπτικό (ή πολιτικό όπως ειθίσται να αποκαλείται) έλεγχο Συνταγματικότητας – τα κριτήρια του ελέγχου παραμένουν πάντοτε νομικά απλώς ο έλεγχος δεν έχει τη μορφή Δικαστικής απόφασης -. Κατά την επίμαχη συζήτηση μάλιστα, υποβλήθηκε συγκεκριμένη ένσταση Συνταγματικότητας η οποία και τελικώς απορρίφθηκε με απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας των παρόντων Βουλευτών. Η απόδοση πολιτικών ευθυνών στη Βουλή σε θεωρητικό επίπεδο είναι αναγκαία τόσο για τον χαρακτηρισμό της πράξης ως Κυβερνητικής ή μη όσο και για τη διασφάλιση του Κράτους Δικαίου σε κάθε έννομη τάξη ενώ σε καθαρά πρακτικό επίπεδο έχει σημασία μόνον για τη θεμελίωση του ανεύθυνου του Π.τ.Δ. καθώς και των Υπουργών που υπέγραψαν το Π.Δ. προκήρυξης του Δημοψηφίσματος, δεδομένου ότι η εξωσυμβατική ευθύνη του Δημοσίου δεν μπορεί να αποκλειστεί δυνάμει Συνταγματικής επιταγής (άρθρ. 20 παρ. 1 του Σ.).

³⁹ Αξίζει να σημειωθεί ότι στην Ελβετία, χώρα με μακρά παράδοση στο θεσμό του δημοψηφίσματος, ο Λαός συχνά καλείται να εκφράσει τη γνώμη του σε θέματα « γενικής διακυβέρνησης » μέσω δημοψηφίσματος που διακρίνονται σε προαιρετικού και αναγκαστικού χαρακτήρα (référendum obligatoire et facultatif). Όμως, δεν θα πρέπει επίσης να παραβλέπεται το γεγονός ότι η Ελβετία αποτελεί Ομοσπονδιακό Κράτος όπου έχει θεσπιστεί Ομοσπονδιακό Σύνταγμα με την ιδιαιτερότητα όμως του ότι τα διάφορα καντόνια (διοικητικές ενότητες) έχουν το δικό τους Σύνταγμα. Η απόφαση λοιπόν των πολιτών σε θέματα « γενικής διακυβέρνησης » ενός Ομοσπονδιακού Κράτους δεν έρχεται σε αντίθεση όπως στην Ελληνική περίπτωση με την έννοια του ενιαίου Κράτους.

ορίζεται ρητώς, απορρέει σαφώς από την ερμηνεία συγκεκριμένων Συνταγματικών διατάξεων που ορίζουν το Πολίτευμα του Κράτους, τον τρόπο διακυβέρνησης και αντιπροσώπευσης του Λαού. Σε ενδεχόμενο λοιπόν μελλοντικό Δημοψήφισμα, προκειμένου για την επιλογή του ερωτήματος, απαιτείται πριν τη διεξαγωγή του η *a priori* εξέταση του θεμελιώδους ζητήματος της ενιαίας και αδιαίρετης άσκησης κυριαρχικής εξουσίας από το Λαό.

8) Δημιουργία αποτελεσματικού ελεγκτικού μηχανισμού.

Η συζήτηση ενός κρίσιμου Εθνικού θέματος στη Βουλή αναδεικνύει πρωτίστως τις πολιτικές πτυχές που τίθενται σε διαβούλευση. Ο θεσμός του Δημοψηφίσματος όμως, δεδομένου ότι αποτελεί έκφραση της Λαϊκής κυριαρχίας, θέτει, όπως αναφέρθηκε, σοβαρότατα νομικά ζητήματα ερμηνείας του Συντάγματος και των Διεθνών Συνθηκών που δεσμεύουν τη Χώρα. Κρίνεται επομένως απαραίτητη η δημιουργία ενός ελεγκτικού μηχανισμού ικανού να διασφαλίσει το σεβασμό των Συνταγματικών επιταγών και της γενικότερης λειτουργίας του Κράτους Δικαίου. Το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο κρίνεται δυστυχώς ατελές διότι προβλέπει μόνον τον *a posteriori* έλεγχο του θεσμού δεδομένου ότι με βάση την πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε.⁴⁰, η προκήρυξη Δημοψηφίσματος αποτελεί Κυβερνητική πράξη⁴¹ και ως τέτοια απολαμβάνει του προνομίου του Δικαστικού ανέλεγκτου.

Ο εκ των υστέρων « έλεγχος του κύρους του Δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 του Συντάγματος. Οι ενστάσεις κατά του κύρους του Δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας συζητούνται κατά προτίμηση και πάντως εντός μηνός από τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας⁴² ». Μάλιστα, στην έκθεση επί του αρχικού νομοσχεδίου (το οποίο εν τέλει δεν ψηφίστηκε)

⁴⁰ Σ.τ.Ε. 2787/2015 (Ολομ.) - Αίτηση ακυρώσεως του προκηρυχθέντος Δημοψηφίσματος της 5ης Ιουλίου 2015: « Επειδή, το προσβαλλόμενο Διάταγμα, εκδοθέν βάσει του άρθρου 44 παρ. 2 του Σ., όπως και η προσβαλλόμενη πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου, αφορούν την προκήρυξη Δημοψηφίσματος και συνιστούν, ως εκ τούτου, Κυβερνητικές πράξεις αναγόμενες στη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 5 του Π.Δ. 18/1989. Επομένως, οι πράξεις αυτές δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και, συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη ». Βλ. επ. ΤΣΙΛΙΩΤΗΣ, Χ., « Προκήρυξη δημοψηφίσματος – Απαράδεκτο προσβολής, Σ.τ.Ε. 2787/2015 », ΘΠΔΔ 7/2015, σελ. 648 – 656; ΠΕΡΒΟΥ, Ι., « Το φαινόμενο των Κυβερνητικών πράξεων και οι προβολές του στο διεθνές δίκαιο », διαθέσιμη στο νομικό ιστολόγιο www.constitutionalism.gr στη διεύθυνση: <http://www.constitutionalism.gr/site/wp-content/uploads/2014/08/Pervou-kuvernitikes-praxeis.pdf>

⁴¹ ΤΣΑΟΥΣΗΣ, Γ., « Δημοψήφισμα και Κυβερνητικές πράξεις », Εφ.Δ.Δ., 5/2015, σελ. 576 – 584.

⁴² Άρθρο 20 παρ. 1 και 2 του Ν. 4023/2011 περί οργάνωσης διαδικασίας προσφυγής σε Δημοψήφισμα.

αναφέρεται αυτολεξεί: « Αυτονόητο είναι ότι, το κατά πόσο υφίσταται “κρίσιμο Εθνικό θέμα” ή ένα ψηφισμένο νομοσχέδιο ρυθμίζει κοινωνικό ζήτημα όντως “σοβαρό”, ώστε να δικαιολογείται η προσφυγή σε δημοψήφισμα, δεν ελέγχεται από το Α.Ε.Δ. κατ’ εφαρμογή του άρθρου 100 παρ. 1 περ. β’ του Σ. και των άρθρων 35 επ. του Ν. 345/1976⁴³ ». Ακόμα όμως και αυτός ο *a posteriori* έλεγχος του Δημοψηφίσματος από το Α.Ε.Δ. δεν θα είναι ένας αυθεντικός έλεγχος Συνταγματικότητας διότι, με βάση το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, η αρμοδιότητα του Α.Ε.Δ. οριοθετείται αυστηρά στο κύρος του θεσμού, έννοια που συνδέεται περισσότερο με την προπαρασκευαστική διαδικασία και τον τρόπο διεξαγωγής (καλύπτει δηλαδή χρονικά την περίοδο από την δημοσίευση του Π.Δ. στο Φ.Ε.Κ. μέχρι και το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας) παρά με την καθαυτή νομική φύση του ερωτήματος η οποία πρέπει να ελεγχθεί απαραίτητως πριν περατωθεί η διαδικασία του άρθρ. 44 παρ. 2 του Σ. Εξάλλου, είναι βέβαιο ότι μετά το πέρας της ψηφοφορίας θα ήταν εν τοις πράγμασι εξαιρετικά δύσκολη και ενδεχομένως σε πολιτικό και κοινωνικό επίπεδο λίαν επικίνδυνη η αμφισβήτηση του κύρους του όποιου αποτελέσματος υπό το φόβο κοινωνικών ταραχών και γενικότερης απειλής της προστασίας της Δημόσιας τάξης. Για το λόγο αυτό λοιπόν σε επίπεδο δημοσιολογικού Δικαίου είναι πιο σημαντική η διαδικασία μέχρι τη δημοσίευση του Π.Δ. στο Φ.Ε.Κ. (ορισμός του κρίσιμου Εθνικού ζητήματος, ικανό χρονικό διάστημα για διαβούλευση – επαρκή ενημέρωση του Λαού, ερώτημα ευσύνοπτο, σαφές και κατανοητό από όλους σύμφωνα με τις επιταγές του Συμβουλίου της Ευρώπης) παρά μετά τη διεξαγωγή του.

Δυστυχώς, η εξέταση του αν πράγματι υφίσταται ή όχι κρίσιμο Εθνικό θέμα και κατά πόσο είναι Συνταγματικώς ορθό να τεθεί συγκεκριμένο ερώτημα σε Δημοψήφισμα είναι ανέφικτη με την παρούσα μορφή του Συντάγματος⁴⁴. Έρχεται λοιπόν για ακόμα μία φορά στην επιφάνεια η ανάγκη αναθεώρησης του υφιστάμενου Συνταγματικού πλαισίου που θα οδηγήσει στη δημιουργία ενός Συνταγματικού

⁴³ Έκθεση επί του αρχικού νομοσχεδίου του υπουργείου Εσωτερικών με τίτλο: «Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής Δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος », διαθέσιμη στον ισότοπο: <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/7b24652e-78eb-4807-9d68-e9a5d4576eff/d-dhmops-epis.pdf>

⁴⁴ Το άρθρο 100 παρ. β’ του Σ. προβλέπει αποκλειστικά και μόνον τον έλεγχο του κύρους και των αποτελεσμάτων της ψηφοφορίας από το Α.Ε.Δ.

Δικαστηρίου στα πρότυπα των εννόμων τάξεων αρκετών Κρατών της Ε.Ε.⁴⁵. Το Συνταγματικό Δικαστήριο, θεματοφύλακας και αυθεντικός ερμηνευτής των Συνταγματικών διατάξεων είναι ο μοναδικός θεσμός που δύναται αφενός μεν να διαφυλάξει αυτή τη θεμελιώδη κατάκτηση των Δημοκρατικών κοινωνιών, απότοκη του σεβασμού των ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών, αφετέρου δε να αποτρέψει τη λανθασμένη ή ακόμα και την παρελκυστική χρήση του θεσμού του Δημοψηφίσματος που κάποιες φορές οδηγεί δυστυχώς στην απαξίωσή του ⁴⁶.

⁴⁵ Ενδεικτικά Συνταγματικό Δικαστήριο υφίσταται στις έννομες τάξεις της Ιταλίας, της Γαλλίας, του Λουξεμβούργου, του Βελγίου, της Αυστρίας, της Γερμανίας κ.α.

⁴⁶ Dans quels cas la Constitution prévoit-elle des référendums ? « Et il faut ajouter que dans le cadre d'une participation populaire à une initiative référendaire, la proposition qui en résulte doit être soumise à un contrôle préventif de constitutionnalité confié, comme il est normal, au Conseil constitutionnel, ce qui souligne les précautions prises pour éviter tout débordement de cette procédure ».

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-en-20-questions-question-n-17.17364.html>