

Επιλογικό σημείωμα στο βιβλίο του Βασίλειου Τσεβρένη «Θεσμοί άμεσης δημοκρατίας στον ευρωπαϊκό χώρο- Προβλήματα και Προοπτικές»

Λίνα Παπαδοπούλου,
Αν. Καθηγήτρια Συνταγματικού Δικαίου,
Νομική Σχολή ΑΠΘ

Η στόχευση της μελέτης

Ο Δρ.Ν. κ Βασίλειος Τσεβρένης επιχειρεί στην ανά χειράς μελέτη του να συνδέσει δύο πολύ ενδιαφέροντα φαινόμενα: την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με τον, όπως τον ονομάζει «δημοψηφισματικό οίστρο» στον ευρωπαϊκό χώρο και συγκεκριμένα στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως σε θέματα που άπτονται της ίδιας της ενοποιητικής διαδικασίας. Ο συγγραφέας αναλύει αρχικά την άρρηκτη σχέση μεταξύ δημοψηφίσματος και αντιπροσώπευσης, δεδομένου ότι το πρώτο, στη σύγχρονη εκδοχή του, νοείται μόνον εντός του πλαισίου της δεύτερης και αποτελεί μέσο αναζωογόνησής της. Και αυτό επειδή, όπως σημειώνει ο συγγραφέας, «[δ]ημοκρατία χωρίς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς δεν νοείται, εφ' όσον οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί συνιστούν ένα *sine qua non* στοιχείο αυτής». Συνεπώς, ο συγγραφέας προσυπογράφει την κρατούσα μάλλον θέση ότι οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας, με προεξάρχοντα το δημοψήφισμα, δεν συνιστούν μία κανονιστική εναλλακτική της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αλλά συνθετικό της στοιχείο. Το αρχαιοελληνικό ιδεώδες της άμεσης δημοκρατίας –με την εξαίρεση πάντως γυναικών, δούλων και μετοίκων- που καταργεί την ανάγκη για αντιπροσώπους είναι πράγματι ανέφικτο στα σύγχρονα εκτεταμένα κράτη.

Ο σκοπός της μελέτης είναι έτσι διττός: η διερεύνηση του θεσμικού αντίκτυπου της χρήσης των δημοψηφισμάτων στην ίδια τη διαδικασία της ενοποίησης αλλά και στην αντιμετώπιση της κρίσης που διέρχεται η ίδια η αντιπροσωπευτική δημοκρατία σε εθνικό επίπεδο. Η σύνδεση δεν είναι τυχαία: αφορά την αμφισβήτηση της παντοδυναμίας των εθνικών πολιτικών ελίτ, αφενός από μία υπερεθνική δομή εξουσίας αφετέρου από τους πολίτες του καθέκαστου κράτους.

Παράλληλα, ο συγγραφέας θέτει «τον δάκτυλον επί των τύπων των ήλων», καθώς αναζητά απτές αποδείξεις ως προς τη θέση ότι η ενεργοποίηση της άμεσης συμμετοχής των πολιτών στη λήψη πολιτικών αποφάσεων ουσίας απαντά στο αίτημα για περισσότερη δημοκρατία και ευρύτερη νομιμοποίηση των θεσμών, κυρίως δε της ευρωπαϊκής ενοποίησης, λαμβάνοντας υπόψη την επικυριαρχία εσχάτως, ιδίως δε στο δημοψήφισμα για το BREXIT στη Μεγάλη Βρετανία, του ευρωσκεπτικισμού και του εθνολαϊκισμού.

Δεν υπάρχει δημοκρατία χωρίς κράτος δικαίου και θεμελιώδη δικαιώματα

Με αυτά τα θεμελιώδη στο νου, ο συγγραφέας ενστερνίζεται, ως ερμηνευτική προαποδοχή, την πεποίθηση ότι η πολιτική ελευθερία «συνθέτει μια πραγματική *μήτρα εξειδικευμένης δημοκρατικής νομιμοποίησης* και όλων των λοιπών θεμελιωδών δικαιωμάτων» και ως εκ τούτου τα τελευταία, ως εξειδίκευση της θεμελιώδους σημασίας αξίας του ανθρώπου, βρίσκονται σε

αδιάρρηκτη σχέση, και όχι σε ένταση ή αντίθεση, με τη δημοκρατία. Χαρακτηριστικό αντι-παράδειγμα προς αυτή την κατεύθυνση αποτελεί το τουρκικό δημοψήφισμα του 2017, με αφορμή το οποίο ασκήθηκε έντονη κριτική στο θεσμό του δημοψηφίσματος εν γένει.

Συγκεκριμένα, στις 16 Απριλίου 2017, οι πολίτες της Τουρκίας ενέκριναν δημοψηφισματικά ένα πιο συγκεντρωτικό από το προηγούμενο σύστημα διακυβέρνησης, απομειώνοντας περαιτέρω τις ήδη ελλειμματικές θεσμικές εγγυήσεις. Το δημοψήφισμα όμως δεν μπορεί να χρησιμοποιείται για να πλήξει τις αρχές του κράτους δικαίου, της διάκρισης των εξουσιών και της προστασίας θεμελιωδών δικαιωμάτων. Παρότι το ανώτατο όργανο του κράτους, ο λαός παραμένει ένα όργανο που δεσμεύεται από τον συνταγματικό χάρτη αλλά και τον κεκτημένο συνταγματικό πολιτισμό. Κάθε υποχώρηση από αυτό το πολιτισμικό κεκτημένο συνεπάγεται υποχώρηση του ίδιου του συνταγματισμού και άρα το αποτέλεσμα δεν μπορεί παρά να είναι ένα ψευδο-σύνταγμα.

Ωστόσο, το πρόβλημα με την Τουρκία αφορά πλέον την ποιότητα της δημοκρατίας, είτε αυτή εκφράζεται μέσω εκλογών είτε μέσω δημοψηφισμάτων. Και δεν είναι μόνον οι σοβαρές καταγγελίες για συντελεσθείσα νοθεία κατά τη διάρκεια του δημοψηφίσματος. Είναι κυρίως και πρωτίστως το γενικότερο κλίμα τρομοκρατίας και φίμωσης των αντιπάλων που κυριάρχησε, ιδίως μετά και με πρόσχημα την απόπειρα πραξικοπήματος του καλοκαιριού του 2016. Δεν υπάρχει δημοκρατία, σε καμία της έκφραση, ούτε αντιπροσωπευτική ούτε άμεση, όταν οι πολιτικοί αντίπαλοι στην καλύτερη μεν περίπτωση προειδοποιούνται να αυτολογοκριθούν, στη χειρότερη δε βρίσκονται χωρίς δίκαιη δίκη σε κάποιο κελί με την υπαρκτή πιθανότητα βασανιστηρίων και άλλης βάρβαρης μεταχείρισης.

Η καταρράκωση της ανθρώπινης αξιοπρέπειας που συνοδεύει την κατάλυση του κράτους δικαίου είναι απολύτως ασύμβατη με τη δημοκρατία, υπό την έννοια της λαϊκής κυριαρχίας. Με άλλα λόγια, η τελευταία, μέσω αποτύπωσης της οποίας θεωρείται το δημοψήφισμα, δεν έχει κανένα νόημα αν δεν γίνεται σεβαστή η αξία του ανθρώπου, ως συμπύκνωση του πυρήνα των δικαιωμάτων όλων των ανθρώπων, χωρίς τις βασικές εγγυήσεις του κράτους δικαίου.

Δεν είναι τυχαίο ότι στο ελληνικό Σύνταγμα η αξία του ανθρώπου τυποποιείται στο άρθρο 2, ενταγμένο στο Α' τμήμα του πρώτου μέρους, που αφορά το ίδιο το πολίτευμα. Η βάση του πολιτεύματός μας, η συνταγματική δημοκρατία (άρθρο 1 παρ 3Σ), στηρίζεται σε δύο θεμελιακούς πυλώνες, τη λαϊκή κυριαρχία (άρθρο 1 παρ 2 Σ) και την αξία του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ 1 Σ), άρρηκτα συνδεδεμένη με το κράτος δικαίου. Χωρίς τον δεύτερο δεν έχει καμία αξία ο πρώτος. Ο λαός νοείται μόνον ως σύνολο προσώπων με αναφαίρετα θεμελιώδη δικαιώματα. Εξού και δεν έχει νόημα η ύπαρξη Συντάγματος χωρίς τα τελευταία. Στο βαθμό που τα προηγούμενα δεν ισχύουν, κανένα δημοψήφισμα ούτε όμως και οι εκλογές μπορούν να νοηθούν ως δημοκρατικά εργαλεία.

Με βάση τα παραπάνω, ο συγγραφέας καταλήγει, πάντως, στο συμπέρασμα ότι ενδείκνυται λελογισμένη χρήση του δημοψηφίσματος, με την παράλληλη πρόβλεψη κατάλληλων εγγυήσεων κατά τη διεξαγωγή του, ιδίως των αρχών της ισότητας και της ελεύθερης πληροφόρησης, αλλά, θα προσθέταμε, και του εκ των προτέρων δικαστικού ελέγχου της τήρησής αυτών και άλλων προϋποθέσεων, όπως η παροχή ευλόγου χρόνου για γνήσια και επαρκή διαβούλευση και η σαφήνεια και αμεροληψία στη διατύπωση του ερωτήματος, έτσι ώστε το δημοψήφισμα να μην μετατραπεί από *referendum* σε *plebiscite*, σε μία δηλαδή προαποφασισμένη απόφαση της κυβέρνησης εκφρασμένης απλώς από το στόμα του λαού. Συγκεκριμένα, τα δημοψηφίσματα, για να είναι συμβατά με την ιδιοσυστασία της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, πρέπει να έχουν τον χαρακτήρα δημοψηφισμάτων έκφρασης γνώμης επί συγκεκριμένων πολιτικών, κοινωνικών και οικονομικών ζητημάτων (*referendum*) και όχι βέβαια για πρόσωπα ούτε τιθέμενα με τρόπο που να προκαταλαμβάνουν την έκφραση της λαϊκής βούλησης. Η έλλειψη θεσμικών αντιβάρων, εγγυήσεων

και μηχανισμών ελέγχου θα καθιστούσε το δημοψήφισμα «δούρειο ίππο» που θα επέτρεπε την άλωση της δημοκρατικής πολιτείας από δημαγωγούς χειρίστου είδους.

Την καταστρατήγηση του θεσμού την βιώσαμε στη χώρα μας με το ψευδο-δημοψήφισμα του 2015. Μέσα σε ελάχιστο χρόνο, εντός έξι ημερολογιακών και πέντε εργασίμων ημερών από την προκήρυξή του με το ΠΔ 38/2015, που δεν επαρκούσε ούτε για την στοιχειώδη ενημέρωση, με διακύβευμα κείμενα αγγλόφωνα που μεταφράστηκαν κακήν κακώς τελευταία στιγμή και που κανείς, ούτε και ειδικός, κατανοούσε και που μάλιστα δεν αποτελούσαν καν σημείο συζήτησης πλέον κατά την ημέρα της ψηφοφορίας, με το ΟΧΙ να υπέρκειται του ΝΑΙ πάνω στο ψηφοδέλτιο ο ελληνικός λαός σύρθηκε στην κάλπη να αποφασίσει για ό,τι ο κάθε πολίτης ήθελε να υποθέσει: τη διαγραφή των χρεών του, το σκίσιμο του μνημονίου, την ευρωπαϊκή ενοποίηση, το ευρώ ή τη δραχμή, την ανάκτηση της θεωρούμενης ως χαμένης εθνικής κυριαρχίας, τη διατήρηση του ευρωπαϊκού προσανατολισμού της χώρας ή τον εθνικό απομονωτισμό, την προσκόλληση στη Ρωσία ή ακόμη και την τιμωρία ή την επιβίωση της κυβέρνησης.

Θα συμφωνήσουμε, λοιπόν, με τον συγγραφέα, ότι οι ενστάσεις που διατυπώνονται κατά των αμεσοδημοκρατικών θεσμών, και του δημοψηφίσματος ειδικότερα, παρότι αναφέρονται στη στρεβλή φύση του ως θεσμού καθεαυτόν, κατά κανόνα αφορούν συγκεκριμένες μόνο μορφές και τρόπους εμφάνισής του. Ωστόσο, το ερώτημα παραμένει εκκρεμές: ακόμη και αν αποφύγουμε ασαφή και παραπλανητικά ερωτήματα, όπως εκείνο του Ιουλίου του 2015 στην Ελλάδα, κατά πόσο μπορούν σοβαρά ζητήματα, όπως π.χ. η είσοδος ή έξοδος από την Ευρωπαϊκή Ένωση (όπως στην περίπτωση του βρετανικού δημοψηφίσματος) ή τη ζώνη του ευρώ ή η αναθεώρηση του Συντάγματος μπορεί να αποφασισθεί άμεσα από τον λαό, και μάλιστα με μια απλή πλειοψηφία, ιδίως μάλιστα όταν για την αρχική απόφαση ή την αντίστοιχη κοινοβουλευτική απαιτείται αυξημένη πλειοψηφία;

Τα ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος δημοψηφίσματα, με έμφαση στο BREXIT

Ο συγγραφέας παρατηρεί ότι την τελευταία 30ετία το 25% των συνολικά διεξαχθέντων δημοψηφισμάτων σε ευρωπαϊκές χώρες αφορούσε την ενοποιητική διαδικασία. Το πλεονέκτημα της πύκνωσης αυτής είναι ότι οι πολίτες αποκτούν ή νιώθουν να αποκτούν την κυριότητα επί αυτής της διαδικασίας. Από την άλλη, η Ένωση είναι ο εύκολος στόχος για τους πολιτικούς, όταν αυτοί θέλουν να αποσείσουν τις ευθύνες τους: όλα τα θετικά τα πιστώνουν στο έθνος-κράτος, όπου εκλέγονται, και όλα τα αρνητικά τα χρεώνουν στην ΕΕ, όπου δρουν σχεδόν ανέλεγκτα. Αν, πάντως, ο S.E. Finer είχε δίκαιο όταν υποστήριξε ότι οι πολιτικοί είναι απίθανο να προκαλέσουν δημοψήφισμα, ιδίως συνταγματικό, εκτός και αν θεωρούν ότι πρόκειται να το κερδίσουν, τότε ο θεσμός δεν εισφέρει στη δημοκρατική συμμετοχή και νομιμοποίηση. Ωστόσο, τα δύο δημοψηφίσματα για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα στη Γαλλία και Ολλανδία το 2005 καθώς και εκείνο στην Ιρλανδία για τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2008 δεν επιβεβαιώνουν αυτή την πρόβλεψη.

Όλα τα σχετικά με την Ευρώπη και τα δημοψηφίσματα ερωτήματα τέθηκαν με δραματικό τρόπο στο Ηνωμένο Βασίλειο το 2016, όταν ο βρετανικός λαός κλήθηκε να αποφασίσει για την παραμονή ή αποχώρηση από την ΕΕ και προτίμησε το BREXIT. Υπενθυμίζεται ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (τέθηκε σε ισχύ το 2009) προβλέφθηκε για πρώτη φορά στην ιστορία της ευρωπαϊκής ενοποίησης ρητά, στο άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), το νομικό δικαίωμα ενός κράτους-μέλους να αποχωρήσει από την Ένωση. Πρόκειται για επιβεβαίωση της κυρίαρχης θέσης των κρατών και αποδεικνύει τη δημοκρατική ποιότητα της ίδιας της Ένωσης.

Η προσχώρηση ή αποχώρηση από μία υπερεθνική ένωση μπορεί πράγματι να αποτελέσει ερώτημα σε ένα δημοψήφισμα, παρά τη συνθετότητά του, ιδίως δε εφόσον δόθηκε επαρκής χρόνος διαβούλευση και συζήτησης. Και παρά την αναπόδραστη δημαγωγία, ψευδολογία, εκφοβισμό, και εν τέλει αποπροσανατολισμό των ψηφοφόρων – εξάλλου αυτά δεν αποφεύγονται ούτε σε μία προεκλογική εκστρατεία εκλογής αντιπροσώπων.

Θα μπορούσε, βέβαια, να σκεφτεί κανείς δικαιοπολιτικά ότι τέτοιου είδους θεμελιώδεις και μακροπρόθεσμες αλλαγές δεν θα έπρεπε να αποφασίζονται με απλή ψηφοφορία και χωρίς ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής ούτε με μία μόνον ψηφοφορία, αλλά με δύο απέχουσες χρονικά μεταξύ τους. Παρότι αυτό θα επέτεινε την αβεβαιότητα, θα επέτρεπε όμως ένα διάστημα περισκέψης, που από ό,τι φαίνεται από τις μετά το δημοψήφισμα έρευνες χρειαζόνταν οι Βρετανοί ψηφοφόροι. Ωστόσο, από την άλλη πρέπει να είναι σαφές ότι οι δημοκρατικές επιλογές έχουν σοβαρές συνέπειες.

Πρέπει, πάντως, να γίνει σαφές ότι η αποχώρηση μπορεί να αποφασιστεί από το ενδιαφερόμενο να αποχωρήσει κράτος με βάση τους δικούς του εσωτερικούς συνταγματικούς κανόνες, όπως εξάλλου συμβαίνει και με την αίτηση προσχώρησης. Υπό αυτή την έννοια, η κυβέρνηση της Μεγάλης Βρετανίας, βάσει της θεμελιώδους αρχής της «κυριαρχίας του Κοινοβουλίου» ήταν αναγκασμένη, όπως επιβεβαίωσε το Supreme Court στην απόφαση Miller τον Δεκέμβριο του 2016, να λάβει από το Κοινοβούλιο την επικύρωση της λαϊκής ετυμηγορίας προκειμένου να προχωρήσει στην ενεργοποίηση του άρθρου 50 Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Και αυτό γιατί, ναι μεν υπάρχουν τα λεγόμενα «βασιλικά προνόμια» (royal prerogatives) στις εξωτερικές υποθέσεις, αλλά και σε αυτά έχουν τεθεί από τη νομολογία συνταγματικά όρια. Ειδικότερα, στην υπόθεση *Proclamations* (του 1611!) κατοχυρώθηκε νομολογιακά ότι ο βασιλιάς, και εν συνεχεία η εκτελεστική εξουσία εν γένει, δεν διαθέτουν μία γενική οικονομική κανονιστική εξουσία ούτε μπορούν, όπως επιβεβαιώθηκε στην υπόθεση *De Keyser* (1920) να αλλάξουν νόμο του Κοινοβουλίου. Εν προκειμένω κρίθηκε ότι η ενεργοποίηση του άρθρου 50 ΣΕΕ θα είχε ως συνέπεια την κατάργηση του νόμου του 1972 (*European Communities Act*) περί προσχώρησης του Η.Β. στην (τότε) ΕΟΚ.

Νομικά μιλώντας είναι αμφίβολο αν πράγματι η νομολογία *Proclamations* και *De Keyser* αφορούσε πράγματι το ίδιο νομικό ζήτημα με την υπόθεση *Miller*, καθώς στην τελευταία υπήρχε ένας «ελέφαντας» στο βρετανικό συνταγματικό δώμα, η ψήφος του λαού, που το Δικαστήριο δεν συμπεριέλαβε μάλλον επαρκώς ως παράγοντα στην εξίσωση που κλήθηκε να λύσει. Αυτή η σκέψη δεν δικαιολογεί, πάντως, σε καμία περίπτωση τον ακραίο λαϊκισμό που εκδηλώθηκε κατά του δικαστηρίου, με κορύφωση τον διαβόητο χαρακτηρισμό των δικαστών ως «Εχθρών του λαού» «που κήρυξαν πόλεμο στη δημοκρατία», στο πρωτοσέλιδο της *Daily Mail* ή το «Δικαστές κατά του λαού» στο πρωτοσέλιδο της *The Daily Telegraph*.

Από την άλλη, δεν μπορεί να παραβλέψει κανείς ότι, ακόμη και αν νομικά το δικαστήριο έδωσε πίσω στο Κοινοβούλιο την κυριαρχία του, πολιτικά, δεν θα ήταν ποτέ δυνατό, αυτό να αποστεί από την απόφαση του λαού. Παρά την περιφρούρηση της κοινοβουλευτικής έναντι της λαϊκής κυριαρχίας εκ μέρους του Ανώτατου Δικαστηρίου, θα ήταν αδιανόητη μία διαφορετική απόφαση των αντιπροσώπων του λαού, μετά τη ρητή έκφραση του τελευταίου *αυτοπροσώπως* επί του ίδιου ζητήματος, μέσω ενός συμβουλευτικού έστω δημοψηφίσματος. Είναι χαρακτηριστική ιδίως η περίπτωση πολλών βουλευτών του Εργατικού Κόμματος που ενώ οι ίδιοι ήταν υπέρ της παραμονής ψήφισαν στη Βουλή υπέρ της εξόδου, ακολουθώντας την πλειοψηφία στην περιφέρεια όπου εκλέγονται.

Ο κ Τσεβρένης ορθώς τονίζει την επιρροή που η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα έχει, μάλλον έχει ήδη, στην περαιτέρω ευρωπαϊκή ενοποίηση. Και μάλλον έχει δίκαιο ότι το βρετανικό δημοψήφισμα φαίνεται προς το παρόν μάλλον να κλείνει παρά να ανοίγει τον ασκό του Αιόλου στο πεδίο αυτό, αν κρίνει κανείς από τα φιλοευρωπαϊκά αποτελέσματα των αυστριακών και γαλλικών εκλογών, αν και κανείς πρέπει να παραμένει επιφυλακτικός, καθόσον τα ακροδεξιά και όχι μόνον ευρωσκεπτικιστικά κόμματα απολαύουν ακόμη της εμπιστοσύνης υψηλού ποσοστού πολιτών σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες.

Το γεγονός αυτό κάνει εύλογα τον συγγραφέα να διερωτηθεί τι συνέπειες μπορεί να έχει η πύκνωση του φαινομένου των δημοψηφισμάτων για τους θεσμούς μιας πολυεπίπεδης πολιτείας όπως αυτή της Ένωσης. Θα είναι ανώδυνη, καθώς οι πολιτικές ελίτ της Ε.Ε, ίσως αποφύγουν να θέτουν υπό την κρίση του λαού δύσκολα και καυτά ζητήματα, ή, αντιθέτως, θα επηρεάσει είτε θετικά είτε αρνητικά την ενοποίηση; Θετικά, αν πυροδοτούσαν μία διαδικασία ενσυναίσθησης των πολιτικών ελίτ, οι οποίες θα τροχοδρομούσαν μία διαδικασία ενδυνάμωσης των πολιτών, με αποτέλεσμα να φέρουν τους τελευταίους πιο κοντά στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι πολιτικοποιώντας το τελευταίο. Αρνητικά, αν επερχόταν έτσι μια θεσμική παράλυση. Πάντως, φαίνεται η τάση για τη διενέργεια δημοψηφισμάτων να ενισχύεται όσο πολιτική νομιμοποίηση της αντιπροσώπευσης υποχωρεί, συνεπικουρεί δε αυτή την τάση και η τεχνολογία που επιτρέπει την πληρέστερη ενημέρωση ή, πάντως, δίνει την επίφαση τέτοιας.

Τα συνταγματικά δημοψηφίσματα αλλού και... εδώ

Το συνταγματικό δημοψήφισμα¹ αφορά είτε τη θέση σε ισχύ ενός (νέου) Συντάγματος (συντακτικό) είτε την τροποποίηση του ισχύοντος ολικώς ή μερικώς (αναθεωρητικό). Το πρώτο κείται ουσιαστικά εκτός δικαίου, ή πάντως βρίσκεται στην κόψη μεταξύ πολιτικού και νομικού, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ή δεν τηρείται το προηγούμενο Σύνταγμα. Με το αναθεωρητικό δημοψήφισμα θεσπίζονται νέοι συνταγματικοί κανόνες, τροποποιούνται ή καταργούνται παλιοί, κατά τα ήδη προβλεπόμενα στο Σύνταγμα.

Ιδεοτυπικά, ως απόρροια και δραστηριότητα συναφής προς τη συντακτική, και δεδομένου ότι η συντακτική εξουσία στο δημοκρατικό συνταγματικό κράτος ανάγεται στο λαό, η αναθεωρητική λειτουργία συνέχεται με τη λαϊκή κυριαρχία, περισσότερο από ό,τι η άσκηση των υπόλοιπων συντεταγμένων λειτουργιών, και δη της νομοθετικής. Ομοίως, αναθεώρηση και δημοψήφισμα αποτελούν διαδικασίες που αφορούν θεμελιώδη και σπουδαία ζητήματα και εμφανίζονται σπανιότερα και με πιο πανηγυρικό τρόπο, σε σύγκριση με την κοινή νομοθεσία. Αυτό δεν σημαίνει ότι τα δημοψηφίσματα πρέπει να αφορούν μόνο την αναθεωρητική διαδικασία, μια και τότε θα ήταν πολύ περιορισμένα θεματικά και ποσοτικά, αλλά ότι την αφορούν κατεξοχήν.

Τα συνταγματικά δημοψηφίσματα είναι κατά κανόνα αποφασιστικά, αν και δεν αποκλείεται κάποια να είναι και συμβουλευτικά. Επίσης, μπορεί να προβλέπονται ρητά, είτε ως υποχρεωτικά εκ του Συντάγματος είτε ως προαιρετικά, δηλαδή βάσει διακριτικής ευχέρειας κάποιου κρατικού οργάνου. Δεν αποκλείεται ακόμη ως συνταγματικό το δημοψήφισμα να μην προβλέπεται μεν ειδικά, αλλά να εμπίπτει στη γενική διάταξη περί προκήρυξης του· σπανιότερα δε, αποκλείεται ρητά εκ του Συντάγματος (πχ στο άρθρο 118§3 πορτογαλικού Συντάγματος). Πάντως παρά τις επιμέρους

¹ Βλ. αναλυτικότερα, Λίνα Παπαδοπούλου, Θεσμοί 'άμεσης δημοκρατίας' στο Σύνταγμα, Αθήνα: Ευρασία 2014.

διαφορές, η αντίληψη ότι είναι δημοκρατικά ορθό το νέο Σύνταγμα να διέλθει ανάμεσα από τις συμπληγάδες της λαϊκής ετυμιογορίας είναι διαδεδομένη και μάλλον κυρίαρχη στον ενωσιακό χώρο.

Η ρύθμιση του αναθεωρητικού (συνταγματικού) δημοψηφίσματος ποικίλει μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα: Υποχρεωτικά εκ του Συντάγματος προκηρύσσεται δημοψήφισμα για έγκριση της ψηφισμένης από τη Βουλή αναθεώρησης στη Δανία και τη Ρουμανία. Επίσης, τα συνταγματικά δημοψηφίσματα έχουν μακρά παράδοση στη Γαλλία, είναι δε χαρακτηριστικό ότι και το ισχύον Σύνταγμα του 1958 εγκρίθηκε με αυτό τον τρόπο. Στις χώρες όπου ο θεσμός του δημοψηφίσματος χρησιμοποιείται σχετικά συχνά εντάσσεται και η Ιρλανδία, καθώς το εγκεκριμένο με δημοψήφισμα Σύνταγμα της προβλέπει και συνταγματικό δημοψήφισμα (περιλαμβάνει και την κύρωση των ευρωπαϊκών συνθηκών).

Στην Αυστρία, την Ισπανία και την Εσθονία προβλέπεται υποχρεωτικό δημοψήφισμα μόνον για 'ολική αναθεώρηση' (στις δύο πρώτες), ή αναφορικά με θεμελιώδεις αρχές του Συντάγματος (στις δύο τελευταίες), και προαιρετικό για μερική αναθεώρηση, μόνο εφόσον το ζητήσει ένα ποσοστό των μελών των κοινοβουλευτικών τους σωμάτων. Παρομοίως, υποχρεωτικό είναι το συνταγματικό δημοψήφισμα για την αναθεώρηση συγκεκριμένων, ή θεμελιωδών διατάξεων στη Λετονία, τη Λιθουανία και τη Μάλτα. Στην Ιταλία, όπου ο θεσμός του δημοψηφίσματος διαμορφώθηκε ως θεσμικό αντίβαρο στην εξουσία της Βουλής, το συνταγματικό δημοψήφισμα είναι υποχρεωτικό μόνο σε όταν δεν επιτευχθεί η απαραίτητη αυξημένη πλειοψηφία υπέρ της αναθεώρησης στα δύο κοινοβουλευτικά σώματα, ειδάλλως είναι προαιρετικό.

Τέλος, προαιρετικά, αναθεωρητικό δημοψήφισμα προβλέπεται στην Κροατία είτε με πρωτοβουλία της Βουλής ή πολιτών είτε μετά από πρόταση της Κυβέρνησης και απόφαση του Προέδρου της Δημοκρατίας. Στο Λουξεμβούργο προβλέπεται προαιρετικό δημοψήφισμα, με πρωτοβουλία πολιτών, και με νομικά δεσμευτικό αποτέλεσμα.

Στη Σουηδία για να ολοκληρωθεί μία συνταγματική αναθεώρηση, η νέα διάταξη πρέπει να υπερψηφισθεί με την ίδια διατύπωση σε δύο διαδοχικές βουλευτικές περιόδους. Εντός 15 ημερών από την πρώτη ψηφοφορία το ένα δέκατο τουλάχιστον των βουλευτών μπορεί να προτείνει και το ένα τρίτο να αποφασίσει τη διενέργεια δημοψηφίσματος. Αυτό διενεργείται την ίδια μέρα με τις εθνικές εκλογές και το αποτέλεσμα του είναι δεσμευτικό. Παρομοίως, από την απόφαση της Βουλής εξαρτάται η προκήρυξη αναθεωρητικού δημοψηφίσματος στην Πολωνία και στη Σλοβενία, όπου νομικά δεσμευτικό δημοψήφισμα μπορεί να προκηρυχθεί για την έγκριση συνταγματικής αναθεώρησης, εφόσον αυτό ζητηθεί από τουλάχιστον 30 βουλευτές.

Αξίζει πάντως να αναφερθεί ότι το αναθεωρητικό δημοψήφισμα απαγορεύεται ρητά από το πορτογαλικό Σύνταγμα. Στο ελληνικό Σύνταγμα δεν προβλέπεται συνταγματικό, και δε αναθεωρητικό, δημοψήφισμα. Θα μπορούσε, όμως, να βρει κανείς αρκετά δικαιιοπολιτικά επιχειρήματα υπέρ της εισαγωγής του μέσω αναθεώρησης, σε συνδυασμό με την απλοποίηση και βράχυνση της αναθεωρητικής διαδικασίας. Ιδίως η απεξάρτηση της ολοκλήρωσης της αναθεωρητικής διαδικασίας από τη διάλυση της Βουλής θα απελευθέρωνε την τελευταία από την ανάγκη ομαδοποίησης πολλών και διαφορετικών αναθεωρητέων συνταγματικών διατάξεων και θα καθιστούσε δυνατή την άμεση εμπλοκή του λαού στην αναθεώρηση κάθε συγκεκριμένη διάταξης ή ενός συστήματος σχετικών μεταξύ τους διατάξεων. Αν και θα μπορούσε να συζητήσει κανείς δικαιιοπολιτικά τη θέση ότι ο λαός πρέπει να είναι ο τελικός κριτής κάθε αναθεώρησης, δεν μπορεί, πάντως, κάτι τέτοιο να λάβει χώρα *de constitutione lata*, χωρίς δηλαδή συνταγματική αναθεώρηση.

Στο ισχύον ελληνικό Σύνταγμα η αναθεωρητική διαδικασία αρχίζει και ολοκληρώνεται από την (αναθεωρητική) Βουλή, ενώ η συμμετοχή του λαού διασφαλίζεται ιδεοτυπικά και εξαντλείται στις

ενδιάμεσες εκλογές. Κατά την σχεδόν απολύτως κρατούσα άποψη, η αξιοποίηση του θεσμού του δημοψηφίσματος στο πλαίσιο της αναθεωρητικής διαδικασίας δεν είναι συνταγματικά επιτρεπτή. Η διαδικασία αυτή είναι ειδική και αποκλειστική και προβλέπεται ρητά και συγκεκριμένα στο άρθρο 110§§2-6Σ, προσδίδοντας στο Σύνταγμα τον αυστηρό του χαρακτήρα. Συνεπώς το δημοψήφισμα δεν μπορεί να συστήσει μια δεύτερη διαδικασία αναθεώρησης, παράλληλη προς αυτή του ά 110§§2-6Σ, η οποία ασκείται από ειδικό όργανο, με ειδικούς χρονικούς φραγμούς και σε διακριτές φάσεις.

Το επιχείρημα αυτό σε συνδυασμό με το δεσμευτικό χαρακτήρα του «νομοθετικού» δημοψηφίσματος (44§2Σ) είναι επαρκές για να αποκλείσει τη σύνδεση του τελευταίου με την αναθεώρηση. Μήπως όμως θα μπορούσε να αξιοποιηθεί το (“κυβερνητικό”) δημοψήφισμα για εθνικό θέμα;

Ήδη υπό το Σύνταγμα του 1975 κρατούσε η άποψη ότι από το εύρος των κρίσιμων εθνικών θεμάτων που μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο (του μόνου τότε προβλεπόμενου) τύπου δημοψηφίσματος εξαιρούνται όλα τα σχετικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος θέματα. Το κυριότερο επιχείρημα που στηρίζει την αρνητική απάντηση δεν είναι ο αποκλειστικός χαρακτήρας της αναθεωρητικής διαδικασίας του άρθρου 110 (ιδίως όταν κανείς αποδέχεται την άτυπη και σιωπηρή αναθεωρητική επενέργεια άλλων πηγών, ιδίως των διεθνών συνθηκών), αλλά το γεγονός ότι η αναθεώρηση είναι αρμοδιότητα της Βουλής και όχι της Κυβέρνησης. Έτσι, η Κυβέρνηση μπορεί μεν να σχετικοποιεί τη δική της εξουσία, δίνοντας τη δυνατότητα στο λαό να παρέμβει στον καθορισμό κατεύθυνσης για εθνικό θέμα μέσω ενός συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, όχι όμως και την αναθεωρητική εξουσία της Βουλής. Ωστόσο, κατά την εδώ υποστηριζόμενη, μειοψηφική, πάντως, άποψη, το προαναφερθέν πειστικό συμπέρασμα δεν αποκλείει την αξιοποίηση του δημοψηφίσματος για ‘κρίσιμο εθνικό θέμα’ που εμπίπτει στην κυβερνητική λειτουργία, ακόμη και αν η ρύθμισή του προϋποθέτει συνταγματική αναθεώρηση, και άρα εμμέσως συνδέεται με αυτήν.

Αν υποθέσουμε, για παράδειγμα, ότι το άρθρο 80§2Σ (“Νόμος ορίζει τα σχετικά με την κοπή ή την έκδοση νομίσματος”) είχε θεωρηθεί (πριν την προσθήκη της ερμηνευτικής δήλωσης το 2001) ως απαγορευτικό για τη συμμετοχή στην ΟΝΕ, η Κυβέρνηση θα μπορούσε θεωρητικά να έχει ζητήσει τη λαϊκή ετυμηγορία για “ναι” ή “όχι” στο ευρώ, ακόμη και αν αυτό συνδεόταν με την αναθεώρηση του κρίσιμου άρθρου, για την ολοκλήρωση της οποίας θα έπρεπε πάντως να ακολουθηθεί η προβλεπόμενη (110§§2-6Σ) διαδικασία. Παρομοίως, αν η Κυβέρνηση αύριο θέσει ως εθνικό στόχο τις ιδιωτικές επενδύσεις στην τριτοβάθμια εκπαίδευση, μπορεί να θέσει την απόφαση αυτή σε δημοψήφισμα, παρότι για να την εκτελέσει προϋποτίθεται αναθεώρηση του άρθρου 16§5&8βΣ. Αναμενόμενα βέβαια το αποτέλεσμα του μη δεσμευτικού αυτού δημοψηφίσματος θα επηρέαζε ηθικο-πολιτικά τη ρότα της κυβερνητικής πολιτικής, και άρα την αναθεωρητική (ή μη) πρόταση της κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας σε καμία όμως περίπτωση δεν θα δέσμευε την απόφαση της πρώτης, πολλώ δε μάλλον της δεύτερης Βουλής που θα καλούνταν να αποφασίσει σχετικά. Ένα άλλο παράδειγμα που θα μπορούσε να σκεφτεί κανείς είναι ο χωρισμός κράτους εκκλησίας, που θα συνδεόταν με την αναθεώρηση του άρθρου 3 Σ.

Περιττό να λεχθεί ότι εφόσον και καθόσον η αναθεώρηση ενός άρθρου του Συντάγματος δεν συνδέεται με συγκεκριμένη κυβερνητική πολιτική και δη σχετική με εθνικό θέμα δεν μπορεί να προκηρυχθεί δημοψήφισμα αναφορικά με αυτό. Δεν μπορεί, για παράδειγμα, να συνδεθεί με κυβερνητική απόφαση επί εθνικού ζητήματος η αναθεώρηση του άρθρου 44 παρ 2 Σ σχετικά με τις προϋποθέσεις προκήρυξης δημοψηφίσματος ή η αναθεώρηση του άρθρου 32 Σ σχετικά με τη διάλυση της Βουλής σε περίπτωση μη εκλογής Προέδρου της Δημοκρατίας. Ούτε βέβαια μπορεί να τεθεί είτε στη Βουλή είτε στον λαό αναθεωρητική πρόταση που να προσκρούει στον σκληρό πυρήνα του Συντάγματος. Σε καμία περίπτωση, τέλος, δεν μπορεί να τεθεί στην κρίση του λαού μέσω

δημοψηφίσματος η πρόταση αναθεώρησης της κοινοβουλευτική πλειοψηφίας εν τω συνόλω, εφόσον περιλαμβάνει πολλά και διαφορετικά μεταξύ τους θέματα.

Η άποψη αυτή έχει πράγματι ένα σημαντικό μειονέκτημα: άπαξ και δεχτεί κανείς με αυτό το σκεπτικό ότι μπορεί να συνδεθεί ένα δημοψήφισμα, έστω και εμμέσως, με την αναθεωρητική διαδικασία είναι σαν να επιβάλλει στη Βουλή μία απόφαση, με τον ίδιο τρόπο που το βρετανικό δημοψήφισμα επέβαλε ατύπως και ηθικο-πολιτικά στο κυρίαρχο Κοινοβούλιο την υπερψήφιση της ενεργοποίησης του άρθρου 50 ΣΕΕ για αποχώρηση από την ΕΕ. Επίσης ανοίγει τον ασκό του Αιόλου και για θέματα που δεν υπακούν σε αυτή τη λογική, καθώς δεν υπάρχει αρμόδιο όργανο να κρίνει εκ των προτέρων τη συνταγματικότητα της προκήρυξης ενός δημοψηφίσματος. Το τελευταίο αυτό επιχείρημα ισχύει πάντως και αν κανείς ακολουθήσει την κρατούσα ερμηνεία, όπως φάνηκε από την προκήρυξη του αντισυνταγματικού δημοψηφίσματος της 5^{ης} Ιουλίου του 2015. Κυρίως, όμως, κάνει φανερό το σοβαρό έλλειμμα συνταγματικού ελέγχου, εκ των προτέρων, του δημοψηφίσματος (όπως και του εκλογικού νόμου), ένα έλλειμμα που, με βάση την κρατούσα νομολογία (βλ ΟΛΣΤΕ 2787/2015), μόνον με αναθεώρηση μπορεί να αρθεί.

Επίλογος του επιλόγου

Ο συγγραφέας του βιβλίου φαίνεται να έχει υπόψη του όλα τα σημαντικά επιχειρήματα υπέρ και κατά της ενεργοποίησης των δημοψηφισμάτων και να τα συνυπολογίζει όταν συνάγει τα συμπεράσματά του. Η Ελλάδα έχει πράγματι μείνει πίσω στο πεδίο αυτό, σε σχέση με τις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες, με τις λίγες εξαιρέσεις εκείνων των κρατών, όπως η Γερμανία και η Κύπρος, όπου δεν προβλέπεται καθόλου συνταγματικά ο θεσμός του δημοψηφίσματος. Είναι μάλιστα ακόμη πιο αρνητικός ο ελληνικός απολογισμός αν σκεφτεί κανείς ότι η μόνη φορά που ενεργοποιήθηκε ο θεσμός ήταν με το αντισυνταγματικό και παράλογο δημοψήφισμα του 2015.

Η εμπειρία αυτή δικαιολογεί νομίζω ένα συνδυαστικό συμπέρασμα: με την αναθεώρηση του θεσμού, αν τελικά αυτή τελεστεί, θα πρέπει αφενός να διευκολύνεται η προκήρυξη, έτσι ώστε να μην πρόκειται απλώς για plebiscite, υπό την έννοια της κυβερνητικής χειραγώγησης, αλλά πάντως με φειδώ (πχ συγκεκριμένο αριθμό δημοψηφισμάτων ανά κοινοβουλευτική περίοδο) χωρίς να τίθεται σε αμφισβήτηση ο κοινοβουλευτικός χαρακτήρας του πολιτεύματος, αφετέρου να κατοχυρώνεται *a priori* δικαστικός έλεγχος των όρων (χρόνου, ερωτήματος, ψηφοδελτίου, διαδικασίας κλπ) του δημοψηφίσματος, ώστε να αποτρέπονται καταχρήσεις εκ μέρους της κυβερνητικής πλειοψηφίας.

Το ανά χείρας βιβλίο μπορεί να βοηθήσει τον αναγνώστη του να σχηματίσει γνώμη πάνω στο ζήτημα αυτό που ανάγεται πλέον σε σημαντικό σε ολόκληρη την Ευρώπη και όχι μόνον σε αυτή, αν σκεφτεί κανείς και το σχεδιαζόμενο δημοψήφισμα των Κούρδων του Ιράκ για ανεξαρτητοποίησή τους ή εκείνο για ανεξαρτητοποίηση της Καταλονίας (παρά τις πιέσεις που ασκούνται από πολλές πλευρές για μη διεξαγωγή τους). Στα σημαντικά πλεονεκτήματα του βιβλίου συγκαταλέγονται αφενός η σφαιρική σκέψη του συγγραφέα, που δεν τάσσεται μονομερώς και δογματικά υπέρ μίας άποψης, αφετέρου η τοποθέτηση του ζητήματος στο πολιτικό και ιστορικό του συγκεκριμένο. Και αυτό το καθιστά χρήσιμο εργαλείο για όποιον θέλει να προβληματιστεί και να σκεφθεί βαθύτερα.