

ελληνικη revue
επιθεωρηση hellenique
ευρωπαϊκου de droit
δικαιου europeen



3:1981

ΤΟ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΟΚ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΕΔΡΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

ΑΝΤΩΝΗΣ ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ (Θεσσαλονίκη)

Ἡ ἀπόφαση τῆς κυβέρνησης νὰ ζητήσει ἀπὸ τὸν Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας, ὅταν—καὶ ἂν—ἡ ἴδια τὸ κρίνει σκόπιμο, τὴ διενέργεια δημοψηφίσματος γιὰ τὴν ΕΟΚ¹, θέτει μερικὰ ζητήματα συνταγματικῆς καὶ πολιτικῆς φύσης, τὰ ὁποῖα σχετίζονται τόσο μὲ τὴν ἑρμηνεία τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ποὺ προβλέπει τὸ θεσμὸ τοῦ δημοψηφίσματος, ὅσο καὶ μὲ τὴν ὁμαλὴ λειτουργία τοῦ πολιτεύματος ποὺ καθιερώνει τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975.

Τὰ ἐρωτήματα ποὺ ἀνακύπτουν εἶναι πολλὰ καὶ ποικίλα, ὅπως: ἀνήκει πράγματι στὸν Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας ἡ ἐξουσία νὰ ἀποφασίζει μόνος του γιὰ τὴ διενέργεια δημοψηφίσματος; Ἡ ἀρμοδιότητά του αὐτὴ δὲν ὑπόκειται σὲ συνταγματικοὺς ἢ πολιτικοὺς περιορισμοὺς; Εἶναι δυνατὸ νὰ ἀσκεῖται ἀκόμη καὶ σὲ ἀντιπαράθεση πρὸς τὴν κυβέρνηση καὶ τὴν κυβερνητικὴ πλειοψηφία ποὺ τὴ στηρίζει; Δικαιοῦται ὁ Πρόεδρος νὰ ἀρνεῖται τὴν προκήρυξη δημοψηφίσματος ὅταν τοῦ τὸ εἰσηγεῖται κυβέρνηση ποὺ προῆλθε ἀπὸ πρόσφατες ἐκλογές καὶ ἀπολαύει τῆς ἀπόλυτης ἐμπιστοσύνης τῶν ἀντιπροσώπων τοῦ ἔθνους; Ἄν ὑποθέσουμε ὅτι τὸ Σύνταγμα ἀναγνωρίζει τέτοιες ἐξουσίες στὸν Πρόεδρο, τότε γιατί ἡ κυβέρνηση προκαλεῖ στὸν ἀρχηγὸ τοῦ Κράτους συνταγματικὰ διλήμματα, ὅταν μάλιστα εἶναι γνωστὸ ὅτι ἡ σημερινὴ κυβερνητικὴ πλειοψηφία εἶχε ἐπικρίνει μὲ ἰδιαίτερη ὀξύτητα κατὰ τὴ συζήτηση τοῦ Συντάγματος στὴν Ε' Ἀναθεωρητικὴ Βουλὴ ὀρισμένες προεδρικὲς ἀρμοδιότητες, ἐπειδὴ τὶς θεωροῦσε ἀσυμβίβαστες πρὸς τὸ κοινοβουλευτικὸ σύστημα;

Ἄς δοῦμε τὰ πράγματα μὲ τὴ σειρά τους.

1. Βλ. Προγραμματικὲς δηλώσεις, Ἑφημερίδες 21 Νοεμβρίου 1981 καὶ δηλώσεις Πρωθυπουργοῦ, Ἑφημερίδες 28 Νοεμβρίου 1981.

1. *Ἡ φύση τῆς προεδρικῆς ἀρμοδιότητος καὶ ἡ δυνατότητα προκήρυξης δημοψηφίσματος μετὰ ἀπὸ πρόταση τῆς κυβέρνησης*

Πράγματι, τὸ ἄρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ὀρίζοντας ὅτι «ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας δύναται διὰ διατάγματος νὰ προκηρύσσει τὴν διεξαγωγὴν δημοψηφίσματος ἐπὶ κρίσιμων ἐθνικῶν θεμάτων», ἀναθέτει κατ' ἀρχὴν στὸν Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας τὴν ἐξουσία νὰ ἀποφασίζει γιὰ τὴ διενέργεια δημοψηφίσματος. Αὐτὸ ὅμως δὲν σημαίνει ὅτι τοῦ ἀναθέτει κατ' ἀποκλειστικότητα καὶ τὴ σχετικὴ πρωτοβουλία. Ἡ ἐξουσία ἄλλωστε αὐτὴ τοῦ Προέδρου δὲν εἶναι τόσο ἀπόλυτη, ὅσο ἀφήνει νὰ ἐννοηθεῖ μιὰ βιαστική ἀνάγνωση τοῦ ἄρθρου.

Πρέπει, πρῶτα, νὰ διευκρινιστεῖ ὅτι ἡ ἀπόφαση γιὰ τὸ δημοψήφισμα δὲν ἀποτελεῖ, ὅπως ἐσφαλμένα λέγεται, «προνομία» τοῦ Προέδρου, ἀλλὰ *ἀρμοδιότητα*² ποὺ προβλέπεται ἀπὸ τὸ Σύνταγμα καὶ ἀσκεῖται στὸ πλαίσιο μιᾶς συγκεκριμένης συνταγματικῆς τάξης. Κατὰ συνέπεια ἡ ἀρμοδιότητα αὐτὴ ἐνεργοποιεῖται στὰ ὅρια ποὺ θέτει τὸ ἄρθρο 44 παρ. 2 καὶ ἡ ἄσκησή της προσδιορίζεται ἀπὸ τὰ θεμελιώδη στοιχεῖα τοῦ πολιτεύματος τῆς κοινοβουλευτικῆς δημοκρατίας ποὺ καθιερώνει τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975. Ὁ θεσμὸς τοῦ δημοψηφίσματος ἐντάσσεται ἄρα καὶ λειτουργεῖ στὰ πλαίσια τοῦ κοινοβουλευτικοῦ συστήματος καὶ τῆς ἀντιπροσωπευτικῆς δημοκρατίας, βάρη τοῦ ἰσχύοντος πολιτεύματος ἀναλλοίωτα, τὰ ὁποῖα καλεῖται νὰ στηρίξει καὶ ὄχι νὰ ἀποδυναμώσει.

Τὸ οὐσιώδες τῆς προεδρικῆς ἀρμοδιότητος βρίσκεται στὸ γεγονός ὅτι ὁ φορέας τῆς ἐξουσιοδοτεῖται ἀπὸ τὸ Σύνταγμα νὰ ἐνεργήσῃ μὲ διακριτικὴ εὐχέρεια: *δύναται* ὁ Πρόεδρος, ἐφόσον κρίνῃ τοῦτο ἀναγκαῖο ἢ ἀπλῶς σκόπιμο, νὰ προκηρύξῃ δημοψήφισμα προκειμένου νὰ ἀντιμετωπιστεῖ κρίσιμο ἐθνικὸ θέμα. Τὸ δημοψήφισμα ποὺ προβλέπει τὸ ἄρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος εἶναι ἐπομένως *προαιρετικὸ* γιὰ τὸν φορέα τῆς σχετικῆς ἀρμοδιότητος, ἄρα δὲν εἶναι ὑποχρεωτικό, ἀκόμη καὶ ὅταν συντρέχουν οἱ νόμιμες πρὸς τοῦτο προϋποθέσεις, ὅταν ἔχει δηλαδὴ ἀνακύψει, πράγματι, «κρίσιμο θέμα». Ὁ προαιρετικὸς χαρακτήρας τοῦ δημοψηφίσματος ἀποτελεῖ βασικὸ στοιχεῖο τοῦ θεσμοῦ ὅπως τὸν προβλέπει τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975.

Ἡ δυνατότητα ποὺ ἔχει ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας νὰ προκηρύσσει δημοψήφισμα μὲ δική του πρωτοβουλία, δὲν ὀδηγεῖ, ὡστόσο, ἀναγκαστικά

2. Αἱ «προνομίαι», γράφει ὁ καθηγητὴς ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗΣ, προϋποθέτουν ὅτι προϋπάρχουν τῆς ἰσχύουσας συνταγματικῆς τάξης (Αἱ ἐγγυήσεις τηρήσεως τοῦ Συντάγματος, II, σ. 124, σημ. 17). Ὅλα τὰ ὄργανα τοῦ κράτους, ἀκόμη καὶ τὸ ἀνώτατο ὄργανο ποὺ εἶναι ὁ λαὸς, ἀσκοῦν ἀρμοδιότητες ἢ ἐξουσίες ποὺ προβλέπονται στὸ Σύνταγμα, καὶ ὄχι προνομίες ποὺ χαριστικά ἀναγνωρίζονται ἢ προϋπάρχουν τοῦ Συντάγματος.

στο συμπέρασμα ότι αποκλείεται ή κυβέρνηση από τη διαδικασία του δημοψηφίσματος, ούτε μπορεί, ενόψει κοινοβουλευτικού συστήματος, να αναχθεί σε κανόνα και να αποτελέσει τη βάση έρμηνείας του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος. Αντίθετα, μάλιστα, ή διενέργεια δημοψηφίσματος ύστερα από πρόταση της κυβέρνησης ή με τη σύμφωνη γνώμη της έναρμονίζεται καλύτερα με τους κανόνες λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος. Τò Σύνταγμα δέν απαιτεί, βέβαια, πρόταση της κυβέρνησης για τήν προκήρυξη δημοψηφίσματος³, ούτε επιβάλλει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τήν υποχρέωση νά ζητᾷ τή γνώμη της κυβέρνησης πρὶν αποφασίσει δημοψήφισμα. Ἀλλά αὐτὸ πού τὸ Σύνταγμα δέν προβλέπει ή δέν καθιερώνει ρητά, δέν ἔπεται ὅτι τὸ αποκλείει ή ὅτι τὸ ἀπαγορεύει. Ἡ συνταγματικὴ πρακτικὴ εἶναι δυνατό νά συμπληρώσει κανόνες συνταγματικούς, ἀρκεῖ νά μὴ συγκρούεται μὲ βασικούς θεσμούς τοῦ Συντάγματος, νά μὴ τοὺς ἀλλοιώνει ή νά μὴ περιτέλλει τή λειτουργία τους.

Ἡ κυβέρνηση δικαιούται συνεπῶς νά προτείνει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας τή διενέργεια δημοψηφίσματος. Ἡ ἐνέργειά της αὐτὴ βρίσκει ἄλλωστε συνταγματικὸ ἔρεισμα στὸ ἄρθρο 82 τοῦ Συντάγματος πού της ἀπονέμει τήν ἀρμοδιότητα «νά καθορίζει καὶ κατευθύνει τήν γενικὴν πολιτικὴν της χώρας».

Ἡ προσφυγὴ στὸ λαὸ μετὰ ἀπὸ πρόταση της κυβέρνησης προκειμένου νά ἀποφανθεῖ μὲ ἓνα «ναὶ» ή μὲ ἓνα «ὄχι» πάνω σὲ κρίσιμο ἐθνικὸ θέμα, δμοιάζει ἐξάλλου μὲ τή διάλυση της Βουλῆς καὶ τήν προκήρυξη ἐκλογῶν «προτάσει της τυχούσης ψήφου ἐμπιστοσύνης Κυβερνήσεως πρὸς ἀνανέωσιν της λαϊκῆς ἐντολῆς, προκειμένου νά ἀντιμετωπισθῇ ἐξαιρετικῆς σημασίας ἐθνικὸν θέμα» (ἄρθρο 41 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος)⁴. Οἱ δύο αὐτὲς περι-

3. Ἡ ἀπόφαση τοῦ συντακτικοῦ νομοθέτη νά μὴ ἐξαρτήσῃ τή διενέργεια δημοψηφίσματος ἀπὸ προηγούμενη πρόταση της κυβέρνησης δέν μπορεῖ, πάντως, νά ἔχει ἄλλη ἐννοια ἀπὸ αὐτὴ πού δόθηκε κατὰ τή συζήτηση τοῦ Συντάγματος στὴ Βουλὴ, ή ὁποία καὶ ἀποφάσισε τὴ διαγραφὴ της φράσης πού ὑπῆρχε στὸ ἀντίστοιχο ἄρθρο τοῦ κυβερνητικοῦ σχεδίου, τὸ ὁποῖο πρόβλεπε τήν προκήρυξη δημοψηφίσματος «τὴ προτάσει τοῦ Ὑπουργικοῦ Συμβουλίου»: ή ἀπάλειψη της φράσης ἀποσκοποῦσε στὸ νά καλυφτεῖ συνταγματικά καὶ ή ἐξαιρετικὴ περίπτωσις πού ή γνώμη τοῦ Προέδρου «δίδεται ὄχι μὲ τὴ λαϊκὴ βούλησις, ἀλλὰ μὲ τοὺς ἐκλεγμένους ἀντιπροσώπους ή μὲ τήν κυβέρνησι» (Πρακτικά τῶν συνεδριάσεων τῶν ὑποεπιτροπῶν, παρέμβασις Κ. Τσάτσου, σ. 188). Πρόθεσις τοῦ συντακτικοῦ νομοθέτη ἦταν, λοιπόν, νά καταστῇ ή σύμπραξις της κυβέρνησης προαιρετικὴ γιὰ τὸν Πρόεδρο καὶ ὄχι νά ἀποκλειστεῖ. Τὸ ἄρθρο 35 παρ. 2, περ. ε, ὁρίζει ὅτι τὸ διάταγμα τοῦ δημοψηφίσματος δέν χρειάζεται προσυπογραφή. Ἡ δυνατότητα ὁμως τοῦ πρωθυπουργοῦ νά εἰσηγεῖται δημοψήφισμα εἶναι ὄχι μόνο νοητὴ ἀλλὰ καὶ αὐτονόητη γράφει ὁ Δ. Τσατσοῦ (Σύνταγμα καὶ πολιτικὴ πραγματικότητα, Ἀθήνα 1980, σ. 32).

4. Βλέπε ἀναλυτικὰ Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Ἡ διάλυσις της πρώτης μεταδικτατορικῆς Βουλῆς, 1978, σ. 43-59.

πτώσεις προσφυγής στη λαϊκή έτυμγορία έχουν κοινή άφετηρία και άπο- βλέπουν στον ίδιο σκοπό: στην άνίχνευση της λαϊκής θέλησης. Πρέπει έ- πομένως νά έχουν κοινή κατά βάση νομική άντιμετώπιση.

2. Οί συνταγματικές προϋποθέσεις τοῦ δημοψηφίσματος

Τό κρίσιμο όμως έρώτημα δέν είναι άν ή κυβέρνηση δικαιούται νά θέσει στον Πρόεδρο ζήτημα δημοψηφίσματος, αλλά άν ό Πρόεδρος δικαιούται νά άπορρίψει σχετική κυβερνητική πρόταση και άν ναι, κάτω άπό ποιους όρους και μέ ποιά αίτιολογία.

Η μελέτη τοῦ άρθρου 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος μās οδηγεί στη δια- πίστωση ότι ό Πρόεδρος δικαιούται καταρχήν νά άρνηθεί την προκήρυξη δημοψηφίσματος και ή άρνησή του αυτή μπορεί νά βασίζεται είτε σε λό- γους πού αναφέρονται στη συνταγματικότητα τοῦ δημοψηφίσματος, είτε σε λόγους πού έχουν σχέση μέ τη σκοπιμότητα προκήρυξής του, μόνο πού στην τελευταία περίπτωση ή άρνηση τοῦ Προέδρου υπόκειται σε περιορισμούς πού άπορρέουν άπό τη δομή και τη λειτουργία τοῦ πολιτεύματος.

Έτσι ό Πρόεδρος της Δημοκρατίας όφείλει νά άπορρίψει πρόταση της κυβέρνησης για δημοψήφισμα πού δέν άφορā «κρίσιμο έθνικό θέμα». Αυτό σημαίνει ότι τό έρώτημα πού πρόκειται νά τεθεί στο λαό θα πρέπει, κατά τό άρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος, υποχρεωτικά νά αναφέρεται σέ: α) θέμα πού έχει σχέση μέ πράξεις ή ένέργειες κρατικές και όχι σε πρόσωπο ή στην πολιτική κάποιου προσώπου, ούτε σε κάποιο συμβάν ή γεγονός πού συντε- λέστηκε ήδη. Άποκλείεται άπό τό άρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ή διε- νέργεια «προσωπικού» (plébiscite)⁵ ή «κυρωτικού» δημοψηφίσματος, δημο-

5. Την ίδια άποψη υποστηρίζει και ό Π. ΠΑΡΑΡΑΣ στο συνταγματικό χρονικό του, «Τό δημοψήφισμα κατά τό άρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος», Τό Σύνταγμα 1976, 322 έπ. 324. Η διάκριση μεταξύ «προσωπικού» δημοψηφίσματος (plébiscite) και δημοψηφί- σματος πού «άφορā κάποιο κείμενο ή κάποια κρατική ένέργεια» (référéndum) δέν είναι πάντα εύκολη. Άμφισβητείται μάλιστα άπό όρισμένους συγγραφείς ή χρησι- μότητα της διάκρισής τους. Βλέπε ιδίως J. -P. DENQUIN, Référendum et plébiscite, Paris 1976. Για τη διάκριση αυτή και τά προβλήματα πού θέτει βλέπε άκόμη, P. BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto Costituzionale, ¹¹ (1980), σ. 398 έπ., 409-410, M. DU- VERGER, Institutions Politiques, 1 (1971), σ. 110, J. CADART, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, 2 (1979), σ. 202-213, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, «Les inconvénients et les dan- gers plébiscitaires du référendum d'initiative présidentielle et gouvernementale en France depuis 1958 et les remédes désirables», Revue internationale de droit comparé, 1976, σ. 287 έπ. και B. JEANNEAU, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques⁶, Paris, 1981, σ. 42-52. Βλέπε άκόμη M. BOUISSOU, Pour une réhabilitation de l'institu- tion référendaire, Mélanges G. Burdeau, Paris, 1977, σ. 25-41.

ψηφίσματος δηλαδή με τὸ ὁποῖο ἐπιζητεῖται ἀπλῶς ἡ λαϊκὴ ἐπιδοκιμασία ἢ ἡ ἔγκριση «ἐκ τῶν ὑστέρων» κρατικῆς ἐνέργειας ἢ ἀπόφασης· β) θέμα *ἐθνικό*, ποὺ παρουσιάζει γενικότερη σημασία καὶ ἐνδιαφέρει τὸ κοινωνικὸ σύνολο ἢ ἓνα σημαντικὸ τμῆμα του ἢ ἔχει ἐπιπτώσεις σ' αὐτό. Εἶναι δυνατόν ἔτσι τὸ δημοψήφισμα νὰ ἀναφέρεται εἴτε σὲ ἐσωτερικὰ ἐθνικὰ θέματα (π.χ. σχεδιαζόμενη νομοθετικὴ καθιέρωση τοῦ πολιτικοῦ γάμου, κατάργηση τῆς θανατικῆς ποινῆς, ἀποποινικοποίηση τῶν ἀμβλώσεων κλπ.) εἴτε σὲ ἐξωτερικὰ θέματα (Κυπριακὸ, ΕΟΚ, Αἰγαῖο), σὲ θέματα πάντως ποὺ ἔχουν σχέση με τὴ δημόσια ἢ κοινωνικὴ ζωὴ τῆς χώρας ἢ με τὴν ἐθνικὴ της ὑπόσταση καὶ τὸ διεθνὴ της προσανατολισμό· γ) τέλος τὸ δημοψήφισμα, γιὰ νὰ εἶναι συνταγματικὰ ἔγκυρο, θὰ πρέπει νὰ ἀναφέρεται σὲ θέμα *ἐθνικὰ κρίσιμο*. Κρίσιμο μπορεῖ νὰ θεωρηθεῖ ἓνα θέμα, εἴτε διότι ἔχει διχάσει τὸ ἔθνος, τὴν ἐθνικὴ ἀντιπροσωπεΐα, τοὺς πολιτειακοὺς παράγοντες, ἢ αὐτὴ ἀκόμη τὴν κοινὴ γνώμη, εἴτε ἐπειδὴ—ἀνεξάρτητα ἂν ἔχει γίνεи ἀντικείμενο πολιτικῆς ἀντιδικίας—ἡ ὁποιαδήποτε ἀντιμετώπισή του ἀπὸ τὴν πολιτικὴ ἐξουσία θὰ ἔχει σοβαρὰς ἐπιπτώσεις στὴν ἐγγενεῖ πολιτικὴ, κοινωνικὴ καὶ οἰκονομικὴ ζωὴ τῆς χώρας.

Κάτω ἀπ' αὐτὲς τὶς συνθήκες ἡ προκήρυξη τοῦ δημοψηφίσματος μπορεῖ νὰ ἔχει ἄλλοτε τὴν ἐννοία τῆς προσφυγῆς στὴ λαϊκὴ ἐτυμηγορία γιὰ τὴν ὀριστικὴ ἐπίλυση μιᾶς πολιτικῆς διαφορᾶς, τὴν ἄρση μιᾶς διαφωνίας (δημοψήφισμα διαιτησίας), ὅποτε ὁ λαὸς καλεῖται νὰ ἀποφανθεῖ ὡς τελικὸς κριτῆς, καὶ ἄλλοτε τὴν ἐννοία τῆς ἀναζήτησης τῆς λαϊκῆς συναίνεσης ἢ ἐντολῆς (*mandat*) προκειμένου νὰ ἀντιμετωπιστεῖ ἀπὸ τὰ ἀρμόδια κρατικὰ ὄργανα με ἀυξημένο κύρος καὶ ἐνισχυμένη νομιμοποιητικὴ δύναμη ἓνα ἰδιαίτερα σημαντικὸ ἐθνικὸ ζήτημα.

Στὴν τελευταία περίπτωση ἐξουσιοδοτεῖται ἡ νομοθετικὴ ἢ ἐκτελεστικὴ ἐξουσία νὰ προβεῖ στὶς κατάλληλες ἐνέργειες (ψήφιση νόμου, κύρωση ἢ καταγγελία συνθήκης κλπ.) ἢ νὰ ἀναλάβει τὶς ἀναγκαῖες πρωτοβουλίες (π.χ. ἐναρξη διαπραγματεύσεων) γιὰ τὴν ὑλοποίηση τῆς λαϊκῆς ἐντολῆς. Τὸ ἀποτέλεσμα τοῦ δημοψηφίσματος δεσμεύει τὴν κρατικὴ ἐξουσία, ἢ ὁποία ὀφείλει νὰ ἐνεργήσῃ πρὸς τὴν κατεύθυνση ποὺ ὑπέδειξε ὁ λαός. Τὸ δημοψήφισμα ἄρα τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος εἶναι, ὡς πρὸς τὸ ἀποτέλεσμά του, *δεσμευτικὸ* γιὰ τὴν κρατικὴ ἐξουσία, χωρὶς ὅμως νὰ ἀποβάλλει τὸ συμβουλευτικὸ του χαρακτήρα: ἀναζητεῖται ἡ γνώμη ἀπλῶς τοῦ λαοῦ, ἢ ὁποία ὅμως *δεσμεύει* τὰ κρατικὰ ὄργανα⁶.

6. Δὲν νομίζω πὼς εἶναι ὑποστηρίξιμη ἡ ἀποψη τοῦ καθηγητῆ Πρ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Εὐρωπαϊκὸ Κοινοτικὸ Δίκαιο, α', 1979, σ. 87, ὅτι τὸ δημοψήφισμα «δὲν δεσμεύει τὴ Βουλὴν». Τὸ δημοψήφισμα τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 μπορεῖ νὰ μὴ παράγει, ἄμεσα, ἐννομα ἀποτελέσματα, νὰ μὴ εἶναι δηλαδή ἀποφασιστικὸ, *δεσμεύει* ὅμως ὡς πρὸς τὸ ἀπο-

3. Οι προϋποθέσεις της συνταγματικότητας του ερωτήματος για την ΕΟΚ

Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, ως φύλακας της συνταγματικής νομιμότητας, οφείλει να ελέγξει τη συνταγματικότητα του ερωτήματος που πρόκειται να υποβληθεί στον ελληνικό λαό και να αρνηθεί την προκήρυξη του δημοψηφίσματος, εφόσον κρίνει ότι το υπό κρίση θέμα δεν εμπίπτει στους όρισμους του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος.

Το ζήτημα της ΕΟΚ εμπίπτει καταρχήν στους όρους του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος και θα μπορούσε, ως θέμα εθνικό και υπό την προϋπόθεση ότι εξακολουθεί να παραμένει κρίσιμο, να αποτελέσει αντικείμενο δημοψηφίσματος. Πρόταση όμως δημοψηφίσματος που θα είχε ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα την έγκριση ή την απόρριψη της συνθήκης προσχώρησης της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Οικονομικές Κοινότητες πρέπει, ως αντισυνταγματική, να συναντήσει την άρνηση του Προέδρου. Τέτοια πρόταση θα ήταν σήμερα, ένα χρόνο μετά την ένταξη και σχεδόν τρία χρόνια μετά την κύρωση της συνθήκης από τη Βουλή, αντισυνταγματική για τους ακόλουθους λόγους.

Το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος δεν καθιερώνει το αποφασιστικό νομοθετικό δημοψήφισμα⁷, ούτε είναι δυνατόν στο πλαίσιο της ισχύουσας συνταγματικής τάξης να επιτραπεί ή καθιέρωση δημοψηφίσματος που θα είχε ως αντικείμενο την άμεση θέση σε ισχύ ή την κατάργηση κανόνων δικαίου. Η κατανομή των τριών εξουσιών (νομοθετικής, εκτελεστικής και δικαστικής) σε τρία διαφορετικά όργανα όπως καθιερώνεται στο άρθρο 26 του Συντάγματος, δεν επιδέχεται στο πλαίσιο αυστηρού και τυπικού Συντάγματος ανακατανομή. Κατά ρητή άλλωστε επιταγή του άρθρου 110 του Συντάγματος ή διάκριση των εξουσιών έτσι όπως κατά βάση ορίζεται στο άρθρο 26 δεν υπόκειται σε αναθεώρηση. Η νομοθετική λειτουργία, και κατά πρώτο λόγο ή θέση κανόνων δικαίου με ισχύ τυπικού νόμου, δεν είναι δυνατόν άρα να ανατεθεί—και μάλιστα με τη μέθοδο της διασταλτικής έρμηνείας συνταγ-

τέλεσμά του την κρατική εξουσία. Η αντίθετη άποψη οδηγεί σε περιφρόνηση της λαϊκής θέλησης και μεταβάλλει το δημοψήφισμα σε «παρωδία», αφού του στερεί κάθε νομική σημασία. Ανάλογο ζήτημα νομικού χαρακτηρισμού ανέκυψε και με το δημοψήφισμα που έγινε πρόσφατα στη Γροιλανδία με ερώτημα την αποχώρησή της από την ΕΟΚ. Οι όπαδοί του «όχι», που μειοψήφισαν, είχαν υποστηρίξει στην τοπική Συνέλευση ότι το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος δεν δέσμευε τη Βουλή, διότι ήταν συμβουλευτικό. Τελικά επικράτησε η άποψη ότι τα κρατικά όργανα οφείλαν να συμμορφωθούν προς τη λαϊκή θέληση και να ζητήσουν από τη Δανική Βουλή να επικυρώσει το αποτέλεσμα και να αρχίσουν διαπραγματεύσεις για την αποχώρηση της Γροιλανδίας από την ΕΟΚ (βλ. «Le Monde» 1.4.1982).

7. Αντίθετος Π. ΠΑΡΑΣ, *οπ. παρ. σ. 325 επ.*

ματικών διατάξεων—σὲ ὄργανα ἄλλα ἀπ' αὐτὰ ποὺ ρητὰ προβλέπει τὸ ἰσχύον Σύνταγμα, ἔστω καὶ ἂν πρόκειται γιὰ ἀνάθεση στὸ ἀνώτατο ὄργανο τοῦ κράτους, τὸ λαό. Διότι ναὶ μὲν ὅλες οἱ ἐξουσίες πηγάζουν ἀπὸ τὸ λαό, ἀσκοῦνται ὅμως μόνο «καθ' ὃν τρόπον ὁρίζει τὸ Σύνταγμα».

Τὸ ἴδιο ἰσχύει *mutatis mutandis* καὶ γιὰ τὴ διαδικασία κύρωσης τῶν συνθηκῶν ποὺ προβλέπεται στὰ ἄρθρα 36 καὶ 28 τοῦ Συντάγματος. Ἡ ἀνάθεση τῆς σχετικῆς ἀρμοδιότητος σὲ ἄλλο ὄργανο ἢ ἡ καθιέρωση ἐρμηνευτικῶν, μέσω τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος, μιᾶς παράλληλης, δημοψηφισματικῆς, διαδικασίας, ἢ ὅποια θὰ ἀποδυνάμωνε ἢ θὰ ὑποκαταστοῦσε τὴν ὑπάρχουσα, θὰ ἀποτελοῦσε ἔμμεση τροποποίηση τοῦ Συντάγματος, ἢ ὅποια ὅμως μόνο μὲ τὸν τρόπο ποὺ προβλέπει τὸ ἄρθρο 110 τοῦ Συντάγματος εἶναι δυνατή⁸.

Δημοψήφισμα ποὺ θὰ εἶχε ἐξάλλου τὸ χαρακτήρα λαϊκῆς ἐγκρίσης ἢ ἀπόρριψης συνθηκῶν θὰ δημιουργοῦσε τὴν ἐντύπωση ὅτι ἡ κύρωση τῶν συνθηκῶν τελεῖ στὴν ἐλληνικὴ ἔννομη τάξη ὑπὸ τὴν αἵρεση τῆς τελικῆς ἐγκρίσεώς της ἀπὸ τὸ ἐκλογικὸ σῶμα. Ἀπορριπτικὴ δὲ ἐνδεχομένως ἀπόφαση τοῦ ἐκλογικοῦ σώματος θὰ μπορούσε νὰ ἐρμηνευτεῖ καὶ ὡς ἀποδοκιμασία ἀπόφασης τοῦ πολιτειακοῦ ὀργάνου ποὺ ἔχει κατὰ τὸ Σύνταγμα τὴν ἀρμοδιότητα νὰ κυρώνει τίς συνθήκες.

Ἀλλὰ καὶ ἂν ἀκόμα γινόταν δεκτὸ ὅτι εἶναι συνταγματικὰ θεμιτὸ νὰ τεθεῖ ἐκ τῶν ὑστέρων ὑπὸ τὴν κρίση τοῦ λαοῦ πρὸς ἐγκρίση ἢ ἀπόρριψη συνθήκη ποὺ κυρώθηκε ἀπὸ τὴ Βουλὴ, ἡ κρίση τοῦ λαοῦ δὲν μπορεῖ νὰ ἔχει, ὅπως εἶδαμε, παρὰ συμβουλευτικὸν χαρακτήρα. Γιὰ τὴν ὑλοποίηση τῆς γνώμης τοῦ λαοῦ ἀπαιτεῖται κρατικὴ ἐνέργεια ἢ ὅποια, ἐφόσον πρόκειται γιὰ γνώμη ἀρνητικὴ, μπορεῖ νὰ ἐκδηλωθεῖ μὲ τὴν καταγγελία τῆς συνθήκης. Ἡ καταγγελία τῆς συνθήκης, σ' αὐτὴ τὴν περίπτωση, θὰ ἀποτελοῦσε τὴν κατάληξη τοῦ δημοψηφίσματος, θὰ ἦταν ἡ ἀναγκαία συνέπειά του.

Δημοψήφισμα μὲ ἐρώτημα τὴν καταγγελία ἢ ὄχι συνθήκης εἶναι δυνατὸ νὰ διενεργηθεῖ, ὑπὸ τὴν προϋπόθεση ὅμως ὅτι τὸ ζήτημα ἔχει προσλάβει διαστάσεις κρίσιμου ἐθνικοῦ θέματος καὶ ἡ προσφυγὴ στὸ λαὸ προηγεῖται τῆς κρατικῆς ἐνέργειας. Ἡ λογικὴ τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ἐπιβάλλει νὰ ζητεῖται ἡ γνώμη τοῦ λαοῦ γιὰ θέμα σημαντικὸ ποὺ παραμένει ἐκκρεμές, ποὺ ἔχει διχάσει ἴσως τὸ ἔθνος, καὶ πρόκειται νὰ ἀντιμετωπιστεῖ μὲ τρόπο κατάλληλο καὶ νομότυπο ἀπὸ τὰ ἀρμόδια κρατικὰ ὄργανα.

Ἀπὸ ὅσα προηγήθηκαν συνάγεται ὅτι, ἀντίθετα μὲ τὴν ἐνταξί, ποὺ εἶναι γεγονός νομικὰ καὶ πολιτικὰ τετελεσμένο, ἡ ἀποχώρηση τῆς Ἑλλά-

8. Βλ. καὶ Ν. ΓΑΖΗ, Οἱ ἐξουσίες τοῦ Προέδρου, «Τὸ Βῆμα» 28.5.75.

δος από την ΕΟΚ, που συνεπάγεται καταγγελία της Συνθήκης προσχώρησης καθώς και η σύναψη ειδικής συμφωνίας με την ΕΟΚ (ή μέσα στην ΕΟΚ), είναι δυνατό να αποτελέσουν, εφόσον θεωρηθούν θέματα κρίσιμα, αντικείμενο δημοψηφίσματος, πριν όμως η κυβέρνηση ενεργήσει προς τη μία ή την άλλη κατεύθυνση.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στη Μεγάλη Βρετανία όταν ανέκυψε το ίδιο με την Ελλάδα πολιτικό πρόβλημα και αποφασίστηκε από την κυβέρνηση ή διενέργεια δημοψηφίσματος, τρία περίπου χρόνια μετά την ένταξή της στην ΕΟΚ, το ερώτημα που τέθηκε στο λαό δεν ήταν ναί ή όχι στην ένταξη, αλλά: «κρίνετε ότι το Ένωμένο Βασίλειο πρέπει να παραμείνει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα;»⁹.

4. Τα πολιτικά ζητήματα από την προκήρυξη του δημοψηφίσματος

Τα συνταγματικά προβλήματα που ανακύπτουν από την πρόταση της κυβέρνησης για δημοψήφισμα είναι ωστόσο λιγότερο κρίσιμα αν συγκριθούν με τα πολιτικά ζητήματα που ανακύπτουν από μια ένδεχόμενη διαφωνία Προέδρου και Πρωθυπουργού, ως προς τη σκοπιμότητα προκήρυξης του δημοψηφίσματος ή την κρισιμότητα του αντιμετωπιζόμενου θέματος. Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δικαιούται τυπικά να αρνηθεί την προκήρυξη δημοψηφίσματος είτε διότι κρίνει ότι το θέμα δεν είναι σκόπιμο να τεθεί υπόψη του λαού υπό μορφή δημοψηφίσματος, είτε διότι έκτιμā διαφορετικά από την κυβέρνηση την κρισιμότητα του θέματος. Η άρνηση του Προέδρου μπορεί να είναι είτε σιωπηρή είτε ρητή, ανάλογα με τον τρόπο που θα του υποβληθεί το ερώτημα.

Όποιαδήποτε όμως μορφή και αν πάρει η άρνηση και σ' οποιοδήποτε λόγο και αν στηρίζεται υποδηλώνει διαφωνία Προέδρου και Πρωθυπουργού, ή όποια εφόσον πάρει διαστάσεις ανοικτής πολιτικής αντιπαράθεσης θα θέσει σε δοκιμασία τους συνταγματικούς θεσμούς και ενδέχεται να οδηγήσει σε πολιτική κρίση με απρόβλεπτες συνέπειες¹⁰.

9. Βλέπε σχετικά, P. DIBOUT, Référendum et système parlementaire: étude de la consultation référendaire du 5 Juin 1975 dans le Royaume-Uni, Revue internationale de droit comparé, 1976, σ. 291-323.

10. Τους κινδύνους αυτούς που απέρρεαν άλλωστε από τις «υπερεξουσίες» γενικά του Προέδρου, είχαν εγκαίρως επισημάνει ή τότε αντιπολίτευση (Βλέπε γενική εισήγηση μειοψηφίας, ή όποια παρατίθεται στο σύγγραμμα του Δ. ΤΣΑΤΣΟΥ, Συνταγματικό Δίκαιο, Ι, 1982, σ. 355-358· βλ. ακόμη για το ζήτημα τις σ. 350 και 359-361) καθώς και ένα μέρος της επιστήμης· βλέπε πιο αναλυτικά ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος», ανάρτυπο ΝοΒ 1975, τεύχος 5, ιδίως σ. 9-10, 37-38 και 58.

Ἄν ἡ κυβέρνηση θεωρήσει τὸ ζήτημα τοῦ δημοψηφίσματος βασικῆς σημασίας γιὰ τὴν ἐφαρμογὴ τοῦ προγράμματός της καὶ ἐπιμένει στὴν πρότασή της καὶ συναντήσῃ τὴν ἄρνηση τοῦ Προέδρου, τότε θὰ πρέπει νὰ παραιτηθεῖ καὶ νὰ ζητήσῃ τὴ διενέργεια πρόωγων ἐκλογῶν, οἱ ὁποῖες ἀναγκαστικά θὰ πάρουν ὅμως δημοψηφισματικὸ χαρακτήρα. Στὴν ἐκλογικὴ ἀναμέτρηση θὰ ἀναμειχθεῖ ἀναπόφευκτα τὸ πρόσωπο τοῦ Προέδρου καὶ ὁ λαὸς θὰ κληθεῖ οὐσιαστικά νὰ ἐπιδοκιμάσῃ ἢ ἀποδοκιμάσῃ τὴν πολιτικὴν του. Ἄν ἀπὸ τίς ἐκλογὰς ἀναδειχθεῖ ἡ ἴδια μὲ τὴν προηγούμενη κυβερνητικὴ πλειοψηφία, τότε ὁ Πρόεδρος, σεβόμενος τὴν ἀρχὴ τῆς λαϊκῆς κυριαρχίας, ὀφείλει νὰ παραιτηθεῖ. Ἄρα ἡ ἄρνηση τοῦ Προέδρου νὰ προκηρύξῃ δημοψήφισμα, ὅταν ὀφείλεται σὲ λόγους πολιτικῆς σκοπιμότητος καὶ ἔρχεται σὲ ἀντιπαράθεση μὲ μία συμπαγὴ κοινοβουλευτικὴ πλειοψηφία, ἐμπεριέχει τὸν κίνδυνο τῆς πολιτικῆς κρίσης καὶ ἐνδέχεται νὰ καταλήξῃ σὲ κρίση θεσμῶν. Ἡ προεδρικὴ ἐξουσία δύσκολα μπορεῖ σ' αὐτὴ τὴν περίπτωσιν νὰ ἐκδηλωθεῖ μέσα στὰ ὅρια μιᾶς εὐρυθμῆς λειτουργίας τοῦ πολιτεύματος, χωρὶς νὰ διαταραχθοῦν οἱ ὁμαλὲς σχέσεις τῶν ὀργάνων. Γι' αὐτὸ καὶ ἡ ἄσκησὶς της ἀπαιτεῖ ἰδιαίτερη περίσκεψη ἐκ μέρους τοῦ Προέδρου, ὁ ὁποῖος δὲν δικαιούται νὰ ἐνεργεῖ ἀγνοώντας τίς πολιτικὰς συνέπειες τῶν πράξεών του ἢ παραγνωρίζοντας τὴν πολιτικὴ καὶ συνταγματικὴ πραγματικότητά.

Ἄν πάλι ἡ κυβέρνηση παρὰ τὴν ἄρνηση τοῦ Προέδρου δὲν παραιτηθεῖ, εἴτε διότι δὲν θεωρεῖ τὸ ζήτημα σημαντικόν, εἴτε διότι δὲν τὸ κρίνει σκόπιμον, δημιουργεῖται ἓνα συνταγματικὸ προηγούμενον ἐφαρμογῆς τοῦ ἄρθρου 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ποὺ ἐνισχύει τὴ νομιμοπολιτικὴ θέσιν τοῦ Προέδρου τῆς Δημοκρατίας καὶ ἀποδυναμώνει τὴ θέσιν τῆς ὑπεύθυνης πολιτικῆς κυβέρνησης. Ἀναγνωρίζοντας ἡ κυβέρνηση, ἑμμεσα, στὸν Πρόεδρο τῆς Δημοκρατίας τὸ δικαίωμα νὰ διαφωνεῖ πολιτικὰ μὲ τὴν κυβερνητικὴ πλειοψηφία, εἶναι σὰν νὰ τοῦ ἀναγνωρίζῃ τὸ δικαίωμα νὰ προκηρύσσει δημοψήφισμα παρὰ ἢ καὶ ἀντίθετα πρὸς τὴ θέλησιν τῆς λαοπρόβλητης κυβέρνησης, εἶναι σὰν νὰ τοῦ ἀναγνωρίζῃ τὸ δικαίωμα νὰ προκηρύσσει π.χ. δημοψήφισμα γιὰ τὸν πολιτικὸν γάμον ἢ γιὰ τὴν ἀποποινικοποίηση τῆς μοιχίας, τὴ στιγμήν ποὺ ἡ ἴδια ἐτοιμάζεται νὰ ρυθμίσει τὸ θέμα νομοθετικά.

Ἡ διενέργεια δημοψηφίσματος παρὰ ἢ ἀντίθετα πρὸς τὴ θέλησιν τῆς κυβερνητικῆς πλειοψηφίας θέτει ἀντικειμενικὰ σὲ δοκιμασίαν τὸν ἀντιπροσωπευτικὸν χαρακτήρα τοῦ πολιτεύματος, γιατί ὁδηγεῖ τὸν Προεδρικὸν θεσμόν σὲ ἀνοικτὴ ἀντιπαράθεσιν μὲ τὸ κοινοβουλευτικὸν σύστημα ποὺ συγκρατημένα, ἀλλὰ ἀναμφισβήτητα, καθιερώνει τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975.

5. Ἡ ἐννοία τοῦ δημοψηφίσματος στὸ ἰσχύον Πολίτευμα

Ἡ ἰσχύουσα συνταγματικὴ τάξις εἶναι κατὰ πρῶτον λόγον—καὶ αὐτὸ προ-

κύπτει από μια σειρά διατάξεων του ισχύοντος Συντάγματος—αντιπροσωπευτική και κοινοβουλευτική. Προβλέποντας το θεσμό του δημοψηφίσματος το Σύνταγμα του 1975 δεν καθιερώνει, παράλληλα προς την κοινοβουλευτική, μια «δημοψηφισματική» νομιμότητα, πολύ δε περισσότερο δεν αναγνωρίζει στη δεύτερη τη δυνατότητα να παραμερίζει την πρώτη. Η προσφυγή σε δημοψήφισμα έχει την έννοια της αναζήτησης και επαλήθευσης της λαϊκής θέλησης. Θεμελιώνεται επομένως, όπως θα έγραφε ο Carré de Malberg¹¹, σε ένα συνδυασμό της ιδέας της λαϊκής αντιπροσώπευσης με την έννοια της κυριαρχίας της θέλησης του λαού. Το δημοψήφισμα, όπως καθιερώνεται στο Σύνταγμα—το οποίο, ως σημειωθεί, αγνοεί το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας ή της λαϊκής αρνησικυρίας και δεν προβλέπει το συνταγματικό ή το αποφασιστικό νομοθετικό δημοψήφισμα, δεν ιδρύει δηλαδή γνήσιους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας¹²—, εντάσσεται και λειτουργεί στο πλαίσιο του ισχύοντος πολιτεύματος, ως θεσμός ημιάμεσης δημοκρατίας, που έρχεται να επιβεβαιώσει και ενισχύσει την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, όπως πρωταρχικά εκφράζεται με την εκλογή αντιπροσώπων. Δεν μπορεί να αποβλέπει, άρα, στην αποδυνάμωση, αλλοίωση ή αφαίρεση εξουσιών που με βάση το Σύνταγμα ασκούνται από άλλα όργανα, αλλά στη στήριξη και ενίσχυση των εξουσιών που πηγάζουν τους έχουν το λαό.

Αυτό σημαίνει ότι το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να τίθεται σε εφαρμογή ιδίως όταν ανακύπτει ζήτημα αναζήτησης της λαϊκής θέλησης ή εντολής προς επιβεβαίωση της δημοκρατικής αρχής. Πρέπει αντίθετα να αποφεύγεται ή ενεργοποίησή του όταν ή διενέργεια του δημοψηφίσματος ενδέχεται να οδηγήσει σε αποδυνάμωση των αντιπροσωπευτικών θεσμών και σε συνταγματικές εμπλοκές, όταν ή άμεση προσφυγή στο λαό από ασφαλιστική δικλείδα του πολιτεύματος κινδυνεύει να καταλήξει σε τροχοπέδη του. Και ή ευθύνη της αποφυγής ενός άκαιρου και ανώφελου δημοψηφίσματος ανήκει κατά κύριο λόγο στην πολιτικά υπεύθυνη κυβέρνηση.

11. R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la question de la combinaison du référendum avec le parlementarisme*, *Revue du Droit Public*, 1931, σ. 225-244, 237.

12. Για τις μορφές άμεσης δημοκρατίας και τις διακρίσεις των δημοψηφισμάτων, βλέπε από ελληνική βιβλιογραφία Αλ. ΣΒΩΛΟΥ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, 1, 1934, σ. 160-165, Χρ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ, *Τό δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία*, 1929, σ. 26-29, Αρ. ΜΑΝΕΣΗ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, 1967, σ. 109-110.