

1981

þÿ æ ç ´ · ¼ ç È ® Æ <sup>1</sup> ã ¼ ± <sup>3</sup> <sup>1</sup> ± Ä · ½ • ÿ š  
þÿ À Á ç µ ´ Á <sup>1</sup> <sup>0</sup> - Â ± Á ¼ ç ´ <sup>1</sup> ì Ä · Ä µ Â

Manitakis, Antonis

---

<http://hdl.handle.net/11728/6734>

*Downloaded from HEPHAESTUS Repository, Neapolis University institutional repository*

**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 ΕΟΚ<sup>1</sup>, θέτει μερικὰ ζητήματα συνταγματικῆς καὶ πολιτικῆς φύσης, τὰ ὁποῖα σχετίζονται τόσο μὲ τὴν ἑρμηνεία τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος πού προβλέπει τὸ θεσμὸ τοῦ δημοψηφίσματος, ὅσο καὶ μὲ τὴν ὁμαλὴ λειτουργία τοῦ πολιτεύματος πού καθιερώνει τὸ Σύνταγμα τοῦ 1975.

Τὰ ἐρωτήματα πού 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 συνταγματικούς ἢ πολιτικούς περιορισμούς; Εἶναι δυνατὸ νὰ ἀσκεῖται ἀκόμη καὶ σὲ ἀντιπαράθεση πρὸς τὴν κυβέρνηση καὶ τὴν κυβερνητικὴ πλειοψηφία πού τὴ στηρίζει; Δικαιοῦται ὁ Πρόεδρος νὰ ἀρνεῖται τὴν προκήρυξη δημοψηφίσματος ὅταν τοῦ τὸ εἰσηγεῖται κυβέρνηση πού προήλθε 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 δξύτητα κατὰ τὴ συζήτηση τοῦ Συντάγματος στὴν Ε΄ Ἀναθεωρητικὴ Βουλὴ ὀρισμένες προεδρικές ἀρμοδιότητες, ἐπειδὴ τὶς θεωροῦσε ἀσυμβίβαστες πρὸς τὸ κοινοβουλευτικὸ σύστημα;

Ἄς δοῦμε τὰ πράγματα μὲ τὴ σειρά τους.

1. Βλ. Προγραμματικὲς δηλώσεις, Ἐφημερίδες 21 Νοεμβρίου 1981 καὶ δηλώσεις Πρωθυπουργοῦ, Ἐφημερίδες 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 προκηρύσῃ τὴν διεξαγωγὴν δημοψηφίσματος ἐπὶ κρισίμων 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 βιαστικὴ ἀνάγνωση τοῦ ἄρθρου.

Πρέπει, πρῶτα, νὰ διευκρινιστεῖ ὅτι ἡ ἀπόφαση γιὰ τὸ δημοψήφισμα δὲν ἀποτελεῖ, ὅπως ἐσφαλμένα λέγεται, «προνομία» τοῦ Προέδρου, ἀλλὰ ἀρμοδιότητα<sup>2</sup> πὺ προβλέπεται ἀπὸ τὸ Σύνταγμα καὶ ἀσκεῖται στὸ πλαίσιο μιᾶς συγκεκριμένης συνταγματικῆς τάξης. Κατὰ συνέπεια ἡ ἀρμοδιότητα αὐτὴ ἐνεργοποιεῖται στὰ ὅρια πὺ θέτει τὸ ἄρθρο 44 παρ. 2 καὶ ἡ ἄσκησή της προσδιορίζεται ἀπὸ τὰ θεμελιώδη στοιχεῖα τοῦ πολιτεύματος τῆς κοινοβουλευτικῆς δημοκρατίας πὺ καθιερῶνει 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 ὅποια 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 κρίνει τοῦτο ἀναγκαῖο ἢ ἀπλῶς σκόπιμο, νὰ προκηρύξῃ δημοψήφισμα προκειμένου νὰ ἀντιμετωπιστεῖ κρίσιμο ἐθνικὸ θέμα. Τὸ δημοψήφισμα πὺ προβλέπει τὸ ἄρθρο 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος εἶναι ἐπομένως προαιρετικὸ γιὰ τὸν φορέα τῆς σχετικῆς ἀρμοδιότητος, ἄρα δὲν εἶναι ὑποχρεωτικὸ, 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 πὺ ἔχει ὁ Πρόεδρος τῆς Δημοκρατίας νὰ προκηρύσῃ δημοψήφισμα μὲ δικὴ του πρωτοβουλία, δὲν ὀδηγεῖ, ὡστόσο, ἀναγκαστικὰ

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

στό συμπέρασμα ότι αποκλείεται ή κυβέρνηση από τή διαδικασία του δημοψηφίσματος, ούτε μπορεί, ενόψει κοινοβουλευτικού συστήματος, να αναχθεί σε κανόνα και να αποτελέσει τή βάση έρμηνείας του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος. Αντίθετα, μάλιστα, ή διενέργεια δημοψηφίσματος ύστερα από πρόταση τής κυβέρνησης ή με τή σύμφωνη γνώμη της έναρμονίζεται καλύτερα με τους κανόνες λειτουργίας του κοινοβουλευτικού συστήματος. Τò Σύνταγμα δέν απαιτεί, βέβαια, πρόταση τής κυβέρνησης για τήν προκήρυξη δημοψηφίσματος<sup>3</sup>, ούτε επιβάλλει στον Πρόεδρο τής Δημοκρατίας τήν υποχρέωση να ζητά τή γνώμη τής κυβέρνησης πριν αποφασίσει δημοψήφισμα. Άλλά αυτό που τò Σύνταγμα δέν προβλέπει ή δέν καθιερώνει ρητά, δέν έπεται ότι τò αποκλείει ή ότι τò απαγορεύει. Ή συνταγματική πρακτική είναι δυνατό να συμπληρώσει κανόνες συνταγματικούς, αρκεί να μη συγκρούεται με βασικούς θεσμούς του Συντάγματος, να μη τους άλλοιώνει ή να μη περιτέλλει τή λειτουργία τους.

Ή κυβέρνηση δικαιούται συνεπώς να προτείνει στον Πρόεδρο τής Δημοκρατίας τή διενέργεια δημοψηφίσματος. Ή ένέργειά της αυτή βρίσκει άλλωστε συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 82 του Συντάγματος που τής απονέμει τήν αρμοδιότητα «να καθορίζει και κατευθύνει τήν γενικήν πολιτικήν τής χώρας».

Ή προσφυγή στο λαό μετά από πρόταση τής κυβέρνησης προκειμένου να αποφανθεί με ένα «ναι» ή με ένα «όχι» πάνω σε κρίσιμο έθνικό θέμα, δμοιάζει εξάλλου με τή διάλυση τής Βουλής και τήν προκήρυξη εκλογών «προτάσει τής τυχούσης ψήφου έμπιστοσύνης Κυβερνήσεως προς ανανέωσιν τής λαϊκής έντολης, προκειμένου να αντιμετωπισθί εξαιρετικής σημασίας έθνικόν θέμα» (άρθρο 41 παρ. 2 του Συντάγματος)<sup>4</sup>. Οί δύο αυτές περι-

3. Ή απόφαση του συντακτικού νομοθέτη να μη εξαρτήσεται τή διενέργεια δημοψηφίσματος από προηγούμενη πρόταση τής κυβέρνησης δέν μπορεί, πάντως, να έχει άλλη έννοια από αυτή που δόθηκε κατά τή συζήτηση του Συντάγματος στη Βουλή, ή οποία και αποφάσισε τή διαγραφή τής φράσης που υπήρχε στο αντίστοιχο άρθρο του κυβερνητικού σχεδίου, τò όποιο πρόβλεπε τήν προκήρυξη δημοψηφίσματος «τὴ προτάσει του Ύπουργικού Συμβουλίου»: ή απόλειψη τής φράσης αποσκοπούσε στο να καλυφτεί συνταγματικά και ή εξαιρετική περίπτωση που ή γνώμη του Προέδρου «δίσταται όχι με τή λαϊκή βούληση, αλλά με τους εκλεγμένους αντιπροσώπους ή με τήν κυβέρνηση» (Πρακτικά των συνεδριάσεων των ύποεπιτροπών, παρέμβαση Κ. Τσάτσου, σ. 188). Πρόθεση του συντακτικού νομοθέτη ήταν, λοιπόν, να καταστεί ή σύμπραξη τής κυβέρνησης προαιρετική για τόν Πρόεδρο και όχι να αποκλειστεί. Τò άρθρο 35 παρ. 2, περ. ε, όρίζει ότι τò διάταγμα του δημοψηφίσματος δέν χρειάζεται προσυπογραφή. Ή δυνατότητα όμως του πρωθυπουργού να εισηγείται δημοψήφισμα είναι όχι μόνο νοητή αλλά και αυτονόητη γράφει ό Δ. Τσατσός (Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα, Άθήνα 1980, σ. 32).

4. Βλέπε αναλυτικά Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Ή διάλυση τής πρώτης μεταδικτατορικής Βουλής, 1978, σ. 43-59.

πτώσεις προσφυγής στη λαϊκή έτυμηγορία έχουν κοινή άφετηρία και αποβλέπουν στον ίδιο σκοπό: στην άνιχνευση τής λαϊκής θέλησης. Πρέπει έπομένως να έχουν κοινή κατά βάση νομική αντιμετώπιση.

## 2. Οι συνταγματικές προϋποθέσεις του δημοψηφίσματος

Το κρίσιμο όμως έρώτημα δέν είναι αν ή κυβέρνηση δικαιούται να θέσει στον Πρόεδρο ζήτημα δημοψηφίσματος, αλλά αν ο Πρόεδρος δικαιούται να άπορρίψει σχετική κυβερνητική πρόταση και αν ναί, κάτω από ποιους δρους και με ποιά αίτιολογία.

Η μελέτη του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος μάς οδηγεί στη διαπίστωση ότι ο Πρόεδρος δικαιούται καταρχήν να άρνηθεί την προκήρυξη δημοψηφίσματος και ή άρνησή του αυτή μπορεί να βασίζεται είτε σε λόγους που αναφέρονται στη συνταγματικότητα του δημοψηφίσματος, είτε σε λόγους που έχουν σχέση με τή σκοπιμότητα προκήρυξής του, μόνο που στην τελευταία περίπτωση ή άρνηση του Προέδρου υπόκειται σε περιορισμούς που άπορρέουν από τή δομή και τή λειτουργία του πολιτεύματος.

Έτσι ο Πρόεδρος τής Δημοκρατίας όφείλει να άπορρίψει πρόταση τής κυβέρνησης για δημοψήφισμα που δέν άφορα «κρίσιμο έθνικό θέμα». Αυτό σημαίνει ότι το έρώτημα που πρόκειται να τεθεί στο λαό θα πρέπει, κατά το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, υποχρεωτικά να αναφέρεται σε: α) θέμα που έχει σχέση με πράξεις ή ένέργειες κρατικές και όχι σε πρόσωπο ή στην πολιτική κάποιου προσώπου, ούτε σε κάποιο συμβάν ή γεγονός που συντελέστηκε ήδη. Άποκλείεται από το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος ή διένέργεια «προσωπικού» (plébiscite)<sup>5</sup> ή «κυρωτικού» δημοψηφίσματος, δημο-

5. Τήν ίδια άποψη υποστηρίζει και ο Π. ΠΑΡΑΡΑΣ στο συνταγματικό χρονικό του, «Το δημοψήφισμα κατά το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος», *Το Σύνταγμα 1976*, 322 έπ. 324. Η διάκριση μεταξύ «προσωπικού» δημοψηφίσματος (plébiscite) και δημοψηφίσματος που «άφορα κάποιο κείμενο ή κάποια κρατική ένέργεια» (référendum) δέν είναι πάντα εύκολη. Άμφισβητείται μάλιστα από όρισμένους συγγραφείς ή χρησιμότητα τής διάκρισής τους. Βλέπε ιδίως J. -P. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris 1976. Για τή διάκριση αυτή και τά προβλήματα που θέτει βλέπε άκόμη, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, <sup>11</sup> (1980), σ. 398 έπ., 409-410, M. DUVERGER, *Institutions Politiques*, 1 (1971), σ. 110, J. CADART, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 2 (1979), σ. 202-213, ΤΟΥ ΙΔΙΟΥ, «Les incovenients et les dangers 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 Politiques*<sup>6</sup>, Paris, 1981, σ. 42-52. Βλέπε άκόμη M. BOUISSOU, *Pour une réhabilitation de l'institution 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 τμήμα 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 τῆς ὑπόστασι καὶ τὸ διεθνὴ τῆς 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 ἀντιπροσωπεῖα, 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 ἐγγένει πολιτικὴ, κοινωνικὴ καὶ οἰκονομικὴ ζωὴ τῆς χώρας.

Κάτω ἀπ' αὐτὲς τὶς συνθήκες ἢ προκήρυξη τοῦ δημοψηφίσματος μπορεῖ νὰ ἔχει ἄλλοτε τὴν ἔννοια 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 ἔννοια τῆς ἀναζήτησης τῆς λαϊκῆς συναίνεσης ἢ ἐντολῆς (*mandat*) προκειμένου νὰ ἀντιμετωπιστεῖ ἀπὸ τὰ ἀρμόδια κρατικὰ ὄργανα με ἀυξημένο κύρος καὶ ἐνισχυμένη νομιμοποιητικὴ δύναμη ἓνα ἰδιαιτέρα 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 ἐνεργήσει 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 ὄργανα<sup>6</sup>.

6. Δὲν νομίζω πὸς εἶναι ὑποστηρίξιμη ἡ ἄποψη τοῦ καθηγητῆ Πρ. ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ, Εὐρωπαϊκὸ Κοινωνικὸ Δίκαιο, α', 1979, σ. 87, ὅτι τὸ δημοψήφισμα «δὲν δεσμεύει τὴ Βουλὴ». Τὸ δημοψήφισμα τοῦ ἀρθροῦ 44 παρ. 2 μπορεῖ νὰ μὴ παράγει, ἄμεσα, ἔννομα 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 άρνηθεί την προκήρυξη του δημοψηφίσματος, εφόσον κρίνει ότι το υπό κρίση θέμα δεν έμπιπτει στους όρισμους του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος.

Το ζήτημα της ΕΟΚ έμπιπτει καταρχήν στους όρους του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος και θα μπορούσε, ως θέμα έθνικό 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 άπορριψη 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 δημοψήφισμα<sup>7</sup>, 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 έξουσιών (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 έπιταγή του άρθρου 110 του Συντάγματος ή διάκριση των έξουσιών έτσι όπως κατά βάση όρίζεται 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 έξουσία. 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 έρώτημα 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 ή 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. ΠΑΡΑΡΑΣ, όπ. παρ. σ. 325 έπ.



ματικών διατάξεων—σε όργανα άλλα απ' αυτά που ρητά 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 ὀρίζει τὸ Σύνταγμα».

Τὸ ἴδιο ἰσχύει *mutatis mutandis* καὶ γιὰ τὴ διαδικασία κύρωσης τῶν συνθηκῶν που προβλέπεται στὰ ἄρθρα 36 καὶ 28 τοῦ Συντάγματος. Ἡ ἀνάθεση τῆς σχετικῆς ἀρμοδιότητος σὲ ἄλλο ὄργανο ἢ ἡ καθιέρωση ἐρμηνευτικά, μέσω τοῦ ἄρθρου 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος, μιᾶς παράλληλης, δημοψηφισματικῆς, διαδικασίας, ἢ ὁποία θὰ ἀποδυνάμωνε ἢ θὰ ὑποκαταστοῦσε τὴν ὑπάρχουσα, θὰ ἀποτελοῦσε ἔμμεση τροποποίηση τοῦ Συντάγματος, ἢ ὁποία ὅμως μόνο μὲ τὸν τρόπο που προβλέπει τὸ ἄρθρο 110 τοῦ Συντάγματος εἶναι δυνατή<sup>8</sup>.

Δημοψήφισμα που 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 αἴρεση τῆς τελικῆς ἐγκρίσεως τῆς ἀπὸ τὸ ἐκλογικὸ σῶμα. Ἀπορριπτικὴ δὲ ἐνδεχομένως ἀπόφαση τοῦ ἐκλογικοῦ σώματος θὰ μπορούσε νὰ ἐρμηνευτεῖ καὶ ὡς ἀποδοκιμασία ἀπόφασης τοῦ πολιτειακοῦ ὀργάνου που ἔχει κατὰ τὸ Σύνταγμα τὴν ἀρμοδιότητα νὰ κυρώνει τὶς συνθήκες.

Ἄλλὰ καὶ ἂν ἀκόμα γινόταν δεκτὸ ὅτι εἶναι συνταγματικὰ θεμιτὸ νὰ τεθεῖ ἐκ τῶν ὑστέρων ὑπὸ τὴν κρίση τοῦ λαοῦ πρὸς ἐγκρίση ἢ ἀπόρριψη συνθήκη που κυρώθηκε ἀπὸ τὴ Βουλὴ, ἢ κρίση τοῦ λαοῦ δὲν μπορεῖ νὰ ἔχει, ὅπως εἶδαμε, παρὰ συμβουλευτικὸ χαρακτήρα. Γιὰ τὴν ὑλοποίηση τῆς γνώμης τοῦ λαοῦ ἀπαιτεῖται κρατικὴ ἐνέργεια ἢ ὁποία, ἐφόσον πρόκειται γιὰ γνώμη ἀρνητικῆ, μπορεῖ νὰ ἐκδηλωθεῖ μὲ τὴν καταγγελία τῆς συνθήκης. Ἡ καταγγελία τῆς συνθήκης, σ' αὐτὴ τὴν περίπτωσι, 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 ἄρθρου 44 παρ. 2 τοῦ Συντάγματος ἐπιβάλλει νὰ ζητεῖται ἡ γνώμη τοῦ λαοῦ γιὰ θέμα σημαντικὸ που παραμένει ἐκκρεμές, που 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 ἐνταξη, που εἶναι γεγονὸς 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 ή σύναψη ειδικής συμφωνίας με την ΕΟΚ (ή μέσα στην ΕΟΚ), είναι δυνατό να αποτελέσουν, εφόσον θεωρηθούν θέματα κρίσιμα, αντικείμενο δημοψηφίσματος, πριν όμως ή 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 ναι ή όχι στην ένταξη, αλλά: «κρίνετε ότι το Ένωμένο Βασίλειο πρέπει να παραμείνει στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα;»<sup>9</sup>.

#### 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 άρνηθεί την προκήρυξη δημοψηφίσματος είτε διότι κρίνει ότι το θέμα δεν είναι σκόπιμο να τεθεί υπόψη του λαού υπό μορφή δημοψηφίσματος, είτε διότι έκτιμᾷ 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 ή 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 συνέπειες<sup>10</sup>.

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, I, 1982, σ. 355-358· βλ. ακόμη για το ζήτημα τις σ. 350 και 359-361) καθώς και ένα μέρος της επιστήμης· βλέπε πιδ αναλυτικά ΑΡ. ΜΑΝΕΣΗ, «Η νομικοπολιτική θέση του Προέδρου της Δημοκρατίας κατά το κυβερνητικό σχέδιο Συντάγματος», ανάτυπο 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 πολιτικὴ του. Ἄν ἀπὸ τίς ἐκλογές 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 ὀμαλῆς σχέσεις τῶν ὀργάνων. Γι' αὐτὸ καὶ ἡ ἄσκησὴ της ἀπαιτεῖ ἰδιαίτερη περίσκεψη ἐκ μέρους τοῦ Προέδρου, ὁ ὁποῖος δὲν δικαιούται νὰ ἐνεργεῖ ἀγνοώντας τίς πολιτικῆς 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 νομικοπολιτικὴ θέση τοῦ Προέδρου τῆς Δημοκρατίας καὶ ἀποδυναμώνει τὴ θέση τῆς ὑπεύθυνης πολιτικῆς κυβέρνησης. Ἀναγνωρίζοντας ἡ κυβέρνηση, ἔμμεσα, 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 πολιτικὸ γάμον ἢ γιὰ τὴν ἀποποινικοποίηση τῆς μοιχίας, τὴ στιγμὴ 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, γιὰτὶ ὁδηγεῖ τὸν Προεδρικὸν θεσμό 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 δέν καθιερώνει, παράλληλα προς την κοινοβουλευτική, μια «δημοψηφισματική» νομιμότητα, πολύ δέ περισσότερο δέν αναγνωρίζει στη δεύτερη τή δυνατότητα να παραμερίζει την πρώτη. Η προσφυγή σε δημοψήφισμα έχει την έννοια τής αναζήτησης και έπαλήθευσης τής λαϊκής θέλησης. Θεμελιώνεται έπομένως, όπως θά έγραφε ο Carré de Malberg<sup>11</sup>, σε ένα συνδυασμό τής ιδέας τής λαϊκής αντιπροσώπευσης με την έννοια τής κυριαρχίας τής θέλησης του λαού. Το δημοψήφισμα, όπως καθιερώνεται στο Σύνταγμα—το όποιο, ως σημειωθεί, άγνοεί το θεσμό τής νομοθετικής πρωτοβουλίας ή τής λαϊκής άρνησικυρίας και δέν προβλέπει το συνταγματικό ή το άποφασιστικό νομοθετικό δημοψήφισμα, δέν ιδρύει δηλαδή γνήσιους θεσμούς άμεσης δημοκρατίας<sup>12</sup>—, εντάσσεται και λειτουργεί στο πλαίσιο του ισχύοντος πολιτεύματος, ως θεσμός ήμιάμεσης δημοκρατίας, που έρχεται να επιβεβαιώσει και ενισχύσει την άρχή τής λαϊκής κυριαρχίας, όπως πρωταρχικά εκφράζεται με την έκλογή αντιπροσώπων. Δέν μπορεί να αποβλέπει, άρα, στην αποδυνάμωση, αλλοίωση ή αφαίρεση έξουσιών που με βάση το Σύνταγμα άσκοούνται από άλλα όργανα, αλλά στη στήριξη και ενίσχυση των έξουσιών που πηγή τους έχουν το λαό.

Αυτό σημαίνει ότι το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να τίθεται σε έφαρμογή ιδίως όταν ανακύπτει ζήτημα αναζήτησης τής λαϊκής θέλησης ή έντολης προς επιβεβαίωση τής δημοκρατικής άρχης. Πρέπει αντίθετα να αποφεύγεται ή ένεργοποίησή του όταν ή διενέργεια του δημοψηφίσματος ένδέχεται να οδηγήσει σε αποδυνάμωση των αντιπροσωπευτικών θεσμών και σε συνταγματικές έμπλοκές, όταν ή άμεση προσφυγή στο λαό από άσφαλιστική δικλείδα του πολιτεύματος κινδυνεύει να καταλήξει σε τροχοπέδη του. Και ή ευθύνη τής άποφυγής ένός άκαιρου και άνώφελου δημοψηφίσματος άνήκει 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 έλληνική βιβλιογραφία Αλ. ΣΒΩΛΟΥ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, 1, 1934, σ. 160-165, Χρ. ΣΓΟΥΡΙΤΣΑ, *Τό δημοψήφισμα έν τή Δημοκρατία*, 1929, σ. 26-29, Αρ. ΜΑΝΕΣΗ, *Συνταγματικόν Δίκαιον*, 1967, σ. 109-110.