



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ

Α΄ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Διεύρυνση της άμεσης και συμμετοχικής δημοκρατίας με τη διενέργεια δημοψηφίσματος»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το φερόμενο προς συζήτηση και ψήφιση Νσχ, όπως διαμορφώθηκε από την αρμόδια Διαρκή Επιτροπή της Βουλής, αποτελείται από 8 κεφάλαια και 24 άρθρα. Σκοπός του Νσχ, συμφώνως προς την Αιτιολογική Έκθεση, είναι ο εκσυγχρονισμός του νομοθετικού πλαισίου διεξαγωγής δημοψηφίσματος, από το ρυθμιστικό πεδίο του οποίου διέλαθε ο αναγκαίος συντονισμός με τις συνταγματικές επιταγές της αναθεώρησης του 1986, καθιστώντας, έτσι, ιδιαίτερα δυσχερή την έκφραση της λαϊκής θέλησης (βλ. Αιτιολογική Έκθεση, σελ. 1).

Ακολουθώντας το συνταγματικό κείμενο και χωρίς ουσιώδεις απομακρύνσεις από τις ρυθμίσεις του ν. 350/1976, θεσπίζονται εκ νέου οι βασικές ρυθμίσεις για την προσφυγή στον πιο σημαντικό από τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας. Ειδικότερα, με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Α΄ ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι το δημοψήφισμα προκηρύσσεται με προεδρικό διάταγμα που προσυπογράφεται από το Υπουργικό Συμβούλιο όταν αφορά κρίσιμο εθνικό θέμα, και από τον Πρόεδρο της Βουλής στην περίπτωση ψηφισμένου νομοσχεδίου που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, και το οποίο εκδίδεται εντός της οριζόμενης, με την απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής, προθεσμίας (άρθρα 1 και 2), καθορίζεται δε ο τρόπος συμμετοχής των ελλήνων πολιτών στη διενέργεια δημοψηφίσματος και στον δημόσιο διάλογο επί του ερωτήματος (ή των ερωτημάτων) που τίθενται σε ψηφοφορία (άρθρα 3-5).

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Β΄ ρυθμίζονται επί μέρους οικονομικά ζητήματα. Έτσι ορίζεται, ιδίως, ότι τα έσοδα και οι δαπάνες, κατά τη διάρκεια της περιόδου από την απόφαση της Ολομέλειας της Βουλής για τη διενέρ-

γεια δημοψηφίσματος έως τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας, θεωρούνται εκλογικές, συμφώνως προς τα οριζόμενα στον ν. 3023/2002, θεσπίζονται απαγορεύσεις και όρια στην ιδιωτική χρηματοδότηση, καθιερώνεται δε έλεγχος της οικονομικής διαχείρισης από την Επιτροπή του άρθρου 21 του ν. 3023/2002 (άρθρα 6-8) κατά τη διάρκεια της περιόδου από την απόφαση διενέργειας δημοψηφίσματος έως τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας.

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Γ' ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τη δημόσια προβολή όσων συμμετέχουν στον διάλογο επί του ερωτήματος (ή των ερωτημάτων) που τίθενται με το δημοψήφισμα. Θεσπίζεται, κυρίως, υποχρέωση των δημόσιων και ιδιωτικών Μ.Μ.Ε. να μεταδίδουν και να παρουσιάζουν δωρεάν τα μηνύματα και τις δραστηριότητες όσων συμμετέχουν στον δημόσιο διάλογο, οι οποίοι, με κριτήριο τη θέση τους στο ερώτημα (ή στα ερωτήματα) που τίθενται στην κρίση του εκλογικού σώματος, συμμετέχουν στις αντίστοιχες «Επιτροπές Υποστήριξης» (άρθρα 9-11).

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Δ' οργανώνεται η ψηφοφορία. Έτσι, ορίζεται, κατ' αρχάς, ότι αυτή διεξάγεται εντός 30 ημερών από τη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος με το οποίο προκηρύσσεται το δημοψήφισμα, ημέρα Κυριακή από ώρα 07:00 έως 19:00. Προσδιορίζονται, περαιτέρω, το σχήμα και οι διαστάσεις των ψηφοδελτίων, καθορίζεται ο τρόπος ανάδειξης του αποτελέσματος, και τίθεται ελάχιστο όριο συμμετοχής του εκλογικού σώματος (40% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους όταν αφορά κρίσιμο εθνικό θέμα, και 50% όταν πρόκειται για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα), προκειμένου να καταστεί δεσμευτικό το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος (άρθρα 12-16).

Με τις διατάξεις του κεφαλαίου Ε' (άρθρα 17 και 18) ρυθμίζεται η διαλογή των ψηφοδελτίων και η ανακοίνωση του αποτελέσματος του δημοψηφίσματος, καθορίζονται δε οι υποχρεώσεις και τα καθήκοντα της εφορευτικής επιτροπής.

Με το Κεφάλαιο ΣΤ' καθορίζεται ο τρόπος εξαγωγής του αποτελέσματος από το αρμόδιο Πρωτοδικείο (άρθρο 20), με το Κεφάλαιο Ζ' (άρθρο 21) ρυθμίζονται ζητήματα σχετικά με τον έλεγχο του κύρους του δημοψηφίσματος από το Α.Ε.Δ. και, τέλος, με το κεφάλαιο Ε' εισάγονται τελικές διατάξεις (άρθρα 22-24).

Β. Το εκλογικό σώμα μετέχει στη λειτουργία του πολιτεύματος, κατά κανόνα μεν, κατά τρόπο έμμεσο, μέσω της ανάδειξης των αντιπροσώπων του στα νομοθετικά σώματα, κατ' εξαίρεση δε, κατά τρόπο άμεσο με το δημοψήφισμα, είτε ως εκδήλωση λαϊκής πρωτοβουλίας είτε προκαλούμενο από άλλο συντεταγμένο όργανο της πολιτείας. Το δημοψήφισμα διακρίνεται –διά της απόδοσης στα ελληνικά των λατινικών όρων referendum και plebiscitum–, αντιστοίχως, σε «γνήσιο δημοψήφισμα, το οποίο έχει θεματικό χαρακτήρα

και σκοπεύει στη «λήψη μιας απόφασης από το ίδιο το εκλογικό σώμα με την επιλογή μεταξύ δύο συγκεκριμένων λύσεων, κατά τρόπο ελεύθερο, που εξασφαλίζει τα συνταγματικά “ατομικά και πολιτικά” δικαιώματα, χωρίς εξαναγκασμό οποιουδήποτε είδους» (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλο, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 του Συντάγματος, Σύμμεικτα προς τιμήν Φ. Βεγλερή, τ. Α΄, 1988, σελ. 320, Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, σελ. 418 επ.), και «προσωπικό» δημοψήφισμα, το οποίο αναφέρεται σε πρόσωπα και το οποίο, συνήθως, χρησιμοποιείται για να προσλάβει κάποιος λαϊκό χρίσμα (βλ. Αντ. Παντελή, Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου, 2007, σελ. 106 επ.). 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 προαιρετικό (βλ. για τις διακρίσεις αυτές, λεπτομερή παρουσίαση σε Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 321-322, καθώς και Κ. Μαυριά, Συνταγματικό Δίκαιο, 2005, σελ. 421-422, και, ως προς άλλες διακρίσεις του δημοψηφίσματος, Α. Δημητρόπουλο, Το Δημοψήφισμα, 1997, σελ. 75 επ.).

Με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1927, το οποίο περιείχε διάταξη που θέσπιζε ως δυναμική την προσφυγή σε δημοψήφισμα, προκειμένου να εγκριθεί η απόφαση της Εθνικής Συνέλευσης για αναθεώρηση του Συντάγματος (άρθρο 125 παρ. 5), τα ελληνικά Συντάγματα δεν περιείχαν ρυθμίσεις για τον θεσμό του δημοψηφίσματος. Τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του εκλογικού σώματος υιοθέτησε ο συντακτικός νομοθέτης του 1975, εισάγοντας το δημοψήφισμα ως προαιρετικό (βλ. Π. Παραρά, Το δημοψήφισμα κατά το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, ΤοΣ 1976, σελ. 325). Έτσι, στο άρθρο 44 παρ. 2 όρισε ότι «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται δια διατάγματος να προκηρύσσει την διεξαγωγήν δημοψηφίσματος επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων».

Μετά την αναθεώρηση του 1986, το Σύνταγμα προβλέπει δύο είδη δημοψηφίσματος, η προκήρυξη των οποίων εξαρτάται από διαφορετικές ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις, ενώ το αποτέλεσμά τους παράγει διαφορετικές έννομες συνέπειες. Έτσι, κατά το άρθρο 44 παρ. 2 του Συντάγματος, δημοψήφισμα προκηρύσσεται με διάταγμα από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, είτε, όταν πρόκειται για κρίσιμο εθνικό θέμα, μετά από πρόταση του υπουργικού Συμβουλίου και απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του όλου αριθμού των Βουλευτών, είτε, για ψηφισμένο Νοσχ που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά, μετά από πρόταση των δύο πέ-

μπτων (2/5) και απόφαση των τριών πέμπτων (3/5) του όλου αριθμού των Βουλευτών.

Στην πρώτη περίπτωση (άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α΄ του Συντάγματος) το αντικείμενο του δημοψηφίσματος είναι το ίδιο που προέβλεπε κι η αρχική μορφή της διάταξης. Η πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου που κατατίθεται στη Βουλή τυπώνεται και διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη, αναφέρει το εθνικό θέμα, προσδιορίζει με σαφήνεια το ερώτημα (ή τα ερωτήματα) στα οποία καλείται να απαντήσει το εκλογικό σώμα και καθορίζει την προθεσμία διενέργειάς του (άρθρο 115 παρ. 1 και 2 ΚτΒ). Η συζήτηση διεξάγεται κατ' εφαρμογή των άρθρων 95-100 του ΚτΒ. Η απόφαση δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το αργότερο μέσα σε δέκα μέρες (άρθρο 115 παρ. 6 ΚτΒ) και, εν συνεχεία, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει το σχετικό διάταγμα με προσυπογραφή του Υπουργικού Συμβουλίου.

Το δημοψήφισμα του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. α΄ έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα, ακριβώς γιατί ο συντακτικός νομοθέτης δεν προβλέπει παραγωγή κανόνων δικαίου (βλ., ενδεικτικώς, Αντ. Παντελή, όπ. π., σελ. 425, Επ. Σπηλιωτόπουλο, όπ. π., σελ. 323, Αντ. Μανιτάκη, Το δημοψήφισμα για την Ε.Ο.Κ. και οι προεδρικές αρμοδιότητες, ΕΕΕυρΔ, 1981, σελ. 734. Βλ. contra Eu. Βολουδάκη, Ο θεσμός του δημοψηφίσματος μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος, 1995, σελ. 35, Αθ. Ράϊκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Ι/Α, σελ. 311. Βλ. και Eu. Βενιζέλο, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 2008, σελ. 362, Κ. Χρυσόγονο, Συνταγματικό Δίκαιο, 2003, σελ. 417, οι οποίοι θεωρούν ότι το δημοψήφισμα του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. α΄ είναι «αποφασιστικό επί της αρχής», δηλαδή, αποφασιστικό ως προς τις γενικές αρχές αντιμετώπισης του κρίσιμου εθνικού ζητήματος. Βλ., εξ άλλου, Κ. Μαυριά, όπ. π., σελ. 425, ο οποίος επισημαίνει, όμως, την πολιτική βαρύτητα της λαϊκής ετυμηγορίας).

Στη δεύτερη περίπτωση (άρθρο 44 παρ. 2 εδ. β΄ του Συντάγματος), το δημοψήφισμα αποτελεί εμβόλιμη φάση στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας και προϋποθέτει ψηφισμένο νομοσχέδιο. Επομένως, δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοψηφίσματος ψηφισμένες προτάσεις νόμων (βλ. αντίθετη άποψη σε Eu. Βενιζέλο, όπ. π., σελ. 363). Η πρόταση, η οποία προέρχεται από τα 2/5 τουλάχιστον των Βουλευτών πρέπει να υποβληθεί αμέσως μετά την ψήφιση και πριν από την έκδοση και δημοσίευση του νόμου, πριν, δηλαδή, διαβιβασθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για έκδοση και δημοσίευση (για την προβληματική σε σχέση με το χρόνο υποβολής της πρότασης δημοψηφίσματος και την προθεσμία έκδοσης και δημοσίευσης των νόμων, βλ. Eu. Βολουδάκη, όπ. π. σελ. 71 επ.). Η πρόταση τυπώνεται, διανέμεται στους Βουλευτές και εγγράφεται κατά προτεραιότητα στην ημερήσια διάταξη, πρέπει δε να αναφέρει το συγκεκριμένο Νοσχ για το οποίο ζη-

τείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος (άρθρο 116 παρ. 1 και 2 ΚτΒ). Η συζήτηση διεξάγεται ομοίως κατ' εφαρμογή των άρθρων 95-100 του ΚτΒ. Στην απόφασή της –η οποία λαμβάνεται με αυξημένη πλειοψηφία τουλάχιστον 3/5 του συνόλου των βουλευτών– η Βουλή καθορίζει με σαφήνεια το ερώτημα (ή τα ερωτήματα) και αναφέρει την προθεσμία μέσα στην οποία πρέπει να διεξαχθεί το δημοψήφισμα. Η απόφαση δημοσιεύεται με παραγγελία του Προέδρου της Βουλής στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως το αργότερο μέσα σε δέκα μέρες (άρθρο 116 παρ. 7 ΚτΒ), ενώ η προκήρυξη δημοψηφίσματος γίνεται με προεδρικό διάταγμα που προσυπογράφει ο Πρόεδρος της Βουλής (άρθρο 116 παρ. 8 ΚτΒ, βλ. και κατωτέρω, ΙΙΙ. 2). Πρόσθετη διαδικαστική προϋπόθεση είναι ο μέγιστος επιτρεπόμενος αριθμός δημοψηφισμάτων μέσα σε μία βουλευτική περίοδο, καθώς η διάταξη της παρ. 2 υποπαρ. 1 εδ. γ' του άρθρου 44 του Συντάγματος απαγορεύει τη συζήτηση περισσότερων από δύο προτάσεων δημοψηφίσματος και, συνεπώς, τη διεξαγωγή περισσότερων από δύο δημοψηφισμάτων για ψηφισμένο νομοσχέδιο κατά την ίδια περίοδο της Βουλής.

Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. β' του Συντάγματος προκύπτει από τις έννομες συνέπειες του αποτελέσματός του. Έτσι, εφόσον το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος είναι θετικό, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, μόλις το αποτέλεσμα γίνει οριστικό, υποχρεούται να προβεί στην έκδοση και δημοσίευση του νόμου, εντός μηνός, δίχως, μάλιστα δυνατότητα αναπομπής του (βλ. Κ. Μαυριά, όπ. π., σελ. 427, Αντ. Παντελή, όπ. π., σελ. 424). Αντιθέτως, αν η απάντηση του εκλογικού σώματος είναι απορριπτική, το ζήτημα δεν θα έχει περαιτέρω συνέχεια, απαγορεύεται δε η επαναφορά του Νσχ για ψήφιση από τη Βουλή κατά τη διάρκεια της ίδιας βουλευτικής περιόδου (αντίθετη άποψη υποστηρίζει ο Ευ. Βενιζέλος, όπ. π., σελ. 366).

Επισημαίνεται, τέλος, ότι από τη διατύπωση του εδ. β' της παρ. 2 του άρθρου 44 προκύπτει ότι αντικείμενο του δημοψηφίσματος είναι η υπερψήφιση ή καταψήφιση του νομοσχεδίου *in globo*, δεδομένου ότι έχει προηγηθεί η κοινοβουλευτική επεξεργασία και ψήφισή του (βλ. Ευ. Βενιζέλο, όπ. π., σελ. 366).

Γ. Στην πλειοψηφία των χωρών της Ε.Ε. το δημοψήφισμα προβλέπεται στο Σύνταγμά τους και εξειδικεύεται, ιδίως ως προς τους κανόνες διεξαγωγής του, με τους σχετικούς εκτελεστικούς νόμους. Εξαιρέση αποτελούν το Βέλγιο, η Ολλανδία, η Κύπρος και η Νορβηγία, όπου δεν υπάρχει συνταγματική θεμελίωση του θεσμού (βλ. έκθεση "Referendum in Europe – An analysis of the legal rules in European States", European Commission for Democracy through law (Venice Commission), Council of Europe, 2005, σελ. 5 (CDL-AD (2005)034). Ο συμβουλευτικός ή αποφασιστικός (και, ακολούθως, δεσμευτικός ή υποχρεωτικός) χαρακτήρας του προκύπτει, ως επί το πλείστον, από

την ίδια τη συνταγματική ρύθμιση. (Τα συγκριτικά στοιχεία προέρχονται, ιδίως, από τη βάση δεδομένων European Center for Parliamentary Research and Documentation και αφορούν στοιχεία που συγκεντρώθηκαν από τα Κοινοβούλια ευρωπαϊκών κρατών, μεταξύ Ιανουαρίου και Μαρτίου 2011. Ειδικότερα, μεταξύ άλλων:

1. Ο Θεμελιώδης Νόμος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας δεν περιλαμβάνει γενική ρύθμιση για τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων σε ομοσπονδιακό επίπεδο, μολονότι αναγνωρίζει τον θεσμό ως τρόπο άσκησης των εξουσιών από τον λαό (άρθρο 20 παρ. 2). Δημοψήφισμα μπορεί, κατ' εξαίρεση, να διεξαχθεί, συμφώνως προς το άρθρο 29 παρ. 2 του γερμανικού Συντάγματος, μόνο για τη μεταβολή της εδαφικής διαίρεσης του ομοσπονδιακού εδάφους, στο οποίο συμμετέχουν οι πολίτες των ομόσπονδων κρατών τα οποία αφορά. Κατά τα λοιπά, προβλέπεται η διεξαγωγή δημοψηφισμάτων από τα ομόσπονδα κράτη, ιδίως για τοπικά ζητήματα.

2. Το πορτογαλικό Σύνταγμα προβλέπει τη δυνατότητα διεξαγωγής εθνικών και τοπικών δημοψηφισμάτων (άρθρα 115 και 240, αντιστοίχως). Το εθνικό δημοψήφισμα είναι νομοθετικό, δεν μπορεί, δηλαδή, να γίνει δημοψήφισμα που να αφορά αναθεώρηση του Συντάγματος. Η απόφαση για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος ανήκει στην αρμοδιότητα του Προέδρου της Δημοκρατίας, μετά από πρόταση της Βουλής ή της Κυβέρνησης. Επισημαίνεται, πάντως, ότι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας υποβάλλει υποχρεωτικώς την πρόταση σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και συνταγματικότητας. Δημοψήφισμα μπορεί επίσης να διεξαχθεί μετά από πρωτοβουλία τουλάχιστον 75.000 πολιτών, οι οποίοι υποβάλλουν σχετικό αίτημα είτε στη Βουλή είτε στην Κυβέρνηση.

Το δημοψήφισμα χωρεί μόνο για «σημαντικά θέματα εθνικού ενδιαφέροντος», για τα οποία καλείται να αποφασίσει η Βουλή ή η Κυβέρνηση, είτε προτείνοντας νομοθετική ρύθμιση είτε συνάπτοντας διεθνή σύμβαση. Δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοψηφίσματος ο προϋπολογισμός του κράτους, οικονομικά και φορολογικά θέματα, ζητήματα πολιτικής και νομοθετικής αρμοδιότητας που ορίζονται ρητώς στο Σύνταγμα, καθώς και ζητήματα τα οποία εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Βουλής. Το δημοψήφισμα είναι αποφασιστικό, μόνον εφόσον το αποτέλεσμα έχει λάβει την απόλυτη πλειοψηφία των συμμετεχόντων, οι οποίοι δεν μπορούν να υπολείπονται του 50% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους. Προτάσεις δημοψηφίσματος που έχουν απορριφθεί από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας ή για τις οποίες έχει αποφανθεί αρνητικώς το εκλογικό σώμα, δεν μπορούν, κατά κανόνα, να υποβληθούν εκ νέου κατά τη διάρκεια της ίδιας συνόδου. Κατά τα λοιπά, εφαρμόζονται οι διατάξεις της εκλογικής νομοθεσίας για την ανάδειξη των βουλευτών.

3. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, έχουν έως σήμερα διεξαχθεί δύο εθνικά δημο-

ψηφίσματα, ένα το 1975 με αντικείμενο την παραμονή ή όχι της χώρας στην Ε.Ο.Κ. και ένα τον Μάιο του 2011 με αντικείμενο την αλλαγή του εκλογικού συστήματος, και πέντε τοπικά-περιφερειακά δημοψηφίσματα. Οι βασικές ρυθμίσεις για το δημοψήφισμα περιλαμβάνονται στον Political Parties, Elections and Referendums Act 2000. Επισημαίνεται ότι στο Ηνωμένο Βασίλειο το δημοψήφισμα είναι μόνο συμβουλευτικό, γίνεται, πάντως, δεκτό, ότι η Κυβέρνηση δεν μπορεί πολιτικώς να μην σεβασθεί το αποτέλεσμα του.

4. Το ιταλικό Σύνταγμα ρυθμίζει το δημοψήφισμα με πέντε άρθρα (75, 123, 132, 133 και 138), σε εκτέλεση των οποίων εκδόθηκε ο νόμος 352/1970. Επειδή το Σύνταγμα συντάχθηκε σε περίοδο κατά την οποία επικρατούσε έντονη αντίδραση κατά του φασισμού, ο θεσμός του δημοψηφίσματος διαμορφώθηκε ως θεσμικό αντίβαρο στη Βουλή, ως μέσο ελέγχου της Βουλής από τον λαό.

Το συνταγματικό δημοψήφισμα είναι υποχρεωτικό μόνο όταν ο βαθμός συναίνεσης που επιτυγχάνεται στα νομοθετικά σώματα είναι περιορισμένος. Ειδικότερα: α) εάν ο αναθεωρητικός του Συντάγματος ή άλλος συνταγματικός νόμος ψηφισθεί στη δεύτερη συζήτηση και από τις δύο Βουλές (Parlamento και Senato) με πλειοψηφία των 2/3 των μελών της, δεν διενεργείται δημοψήφισμα. β) Εάν ο αναθεωρητικός ή συνταγματικός νόμος ψηφισθεί από την απόλυτη πλειοψηφία των μελών κάθε βουλής κατά τη δεύτερη ψηφοφορία, δεν συγκεντρώνει, δηλαδή, πλειοψηφία 2/3, τότε μπορεί να τεθεί σε δημοψήφισμα, υπό τον όρο, όμως, ότι θα εκδηλωθεί σχετική δημοψηφισματική πρωτοβουλία είτε από το 1/5 μίας από τις βουλές, είτε από 500.000 εκλογείς, είτε από 5 συμβούλια περιοχών, εντός τριών μηνών από τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.

Τα νομοθετικά δημοψηφίσματα μπορεί να είναι καταργητικά νόμου ή άλλης πράξης με ισχύ νόμου. Εν προκειμένω, η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στο εκλογικό σώμα ή σε πέντε συμβούλια περιοχών. Η διεξαγωγή του είναι υποχρεωτική, εφόσον το ζητήσουν τουλάχιστον 500.000 εκλογείς. Εξαιρούνται ο προϋπολογισμός, η κύρωση διεθνών συνθηκών, οι φορολογικοί νόμοι, η χορήγηση αμνηστίας καθώς και η απονομή χάριτος. Εάν το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος δεν καταργήσει τον νόμο που αποτελεί αντικείμενό του, δεν επιτρέπεται νέο δημοψήφισμα για τον ίδιο νόμο, πριν παρέλθουν 5 έτη (άρθρο 38 του ν. 352/1970). Υπάρχουν, επίσης, εδαφικά δημοψηφίσματα, προκειμένου περί αλλαγών στα διοικητικά όρια τόσο σε επίπεδο περιφερειών όσο και σε επίπεδο κοινοτήτων, δημιουργίας νέων ή κατάργησης επαρχιών ή κοινοτήτων κ.λπ.. Τα δημοψηφίσματα αυτά είναι υποχρεωτικά.

Τα δημοψηφίσματα κατά το ιταλικό δίκαιο είναι αποφασιστικά. Συμβουλευτικό δημοψήφισμα δεν προβλέπεται.

5. Το γαλλικό Σύνταγμα ρυθμίζει τα ζητήματα που αφορούν το δημοψήφι-

σμα στα άρθρα 11, 88 παρ. 5 και 89, το οποίο μπορεί να είναι συνταγματικό ή νομοθετικό. Επισημαίνεται, πάντως, ότι το δημοψήφισμα του άρθρου 11 χρησιμοποιήθηκε καταχρηστικώς για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Το συνταγματικό δημοψήφισμα χωρεί μετά την ψήφιση της πρότασης αναθεώρησης του Συντάγματος από τις δύο Βουλές, εκτός εάν ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας το υποβάλει σε κοινή συνεδρίαση του Κοινοβουλίου και υπερψηφισθεί αυτό με πλειοψηφία 3/5 των ψηφισάντων.

Το νομοθετικό δημοψήφισμα έχει προαιρετικό χαρακτήρα και αφορά μη ψηφισμένο νομοσχέδιο με αντικείμενο την οργάνωση των δημόσιων εξουσιών, μεταρρυθμίσεις σχετικές με την οικονομική ή κοινωνική πολιτική και με τις δημόσιες υπηρεσίες που συμβάλλουν σε αυτήν, την κύρωση διεθνούς συνθήκης που έχει επιπτώσεις στη λειτουργία των θεσμών. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ανήκει στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, μετά από μη δεσμευτική πρόταση της Βουλής ή της Κυβέρνησης.

Επισημαίνεται ότι, για κάθε δημοψήφισμα, εκδίδεται σχετικό προεδρικό διάταγμα που εξειδικεύει τους κανόνες διεξαγωγής του.

6. Όπως είναι γνωστό, η Ελβετία είναι η χώρα με τη μεγαλύτερη παράδοση στα δημοψηφίσματα. Είναι ενδεικτικό το γεγονός ότι, έως σήμερα, έχουν διεξαχθεί 547 δημοψηφίσματα, 171 από τα οποία με πρωτοβουλία του εκλογικού σώματος, 211 υποχρεωτικά και 165 προαιρετικά. Συμφώνως προς το ελβετικό δίκαιο, το δημοψήφισμα δεν μπορεί να είναι απλώς συμβουλευτικό, είναι πάντοτε αποφασιστικό.

II. Ειδικές Παρατηρήσεις

Το Νοσχ αναφέρεται «σε όσους συμμετέχουν στη διενέργεια δημοψηφίσματος» (άρθρα 6 παρ. 2, 5α και 5β, 7 παρ. 1, 8 παρ. 3 και 6, 9 παρ. 1 και 11 παρ. 1). Περαιτέρω, προβλέπεται, κατά το χρονικό διάστημα από την απόφαση της Βουλής με την οποία γίνεται δεκτή η πρόταση για διενέργεια δημοψηφίσματος, έως τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας, δημόσιος διάλογος και «δημόσια προβολή», στην οποία συμμετέχουν πολιτικά κόμματα –ανεξαρτήτως της εκπροσώπησής τους στη Βουλή ή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο– ενώσεις προσώπων, επιστημονικές, επαγγελματικές ή συνδικαλιστικές οργανώσεις και κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών. Δεδομένου ότι η «συμμετοχή στη διενέργεια δημοψηφίσματος» παραπέμπει στην καθόλου δημοψηφισματική διαδικασία και, ιδίως σε αυτή καθεαυτή την ψηφοφορία, θα ήταν, ενδεχομένως, σκόπιμο, για λόγους νομοτεχνικούς, αλλά και συμφωνίας με την αρχή της νομιμότητας του εγκλήματος και της ποινής –επειδή προβλέπονται και ποινικές κυρώσεις στο άρθρο 6 παρ.5– να ορισθεί και να εξειδικευθεί, κατά τα ανωτέρω, η «συμμετοχή στο δημοψήφισμα» και τα υποκείμενά της.

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, ορίζεται ότι αντικείμενο του Νσχ είναι η οργάνωση της διαδικασίας προσφυγής σε δημοψήφισμα «για κρίσιμο εθνικό θέμα ή για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα με εξαίρεση τα δημοσιονομικά». Παρατηρείται, κατ' αρχάς, ότι δημοσιονομικό δεν είναι κάθε νομοσχέδιο που συνεπάγεται δημοσιονομική επιβάρυνση, δεδομένου ότι όλα σχεδόν τα νομοσχέδια έχουν τέτοιες επιπτώσεις. Ως δημοσιονομικά νοούνται, εν προκειμένω, τα *stricto sensu* δημοσιονομικά νομοσχέδια των άρθρων 78-80 του Συντάγματος, που συνθέτουν το έκτο κεφάλαιο του Γ' Τμήματος του Συντάγματος, καθώς και όσα έχουν αποκλειστικώς ή προεχόντως δημοσιονομικό χαρακτήρα (βλ. Αντ. Παντελή, όπ. π., σελ. 423, Ευ. Βενιζέλο, όπ. π., σελ. 364, Αθ. Ράϊκο, όπ. π., σελ. 309). Περαιτέρω, επισημαίνεται η εγγενής αοριστία των εννοιών «κρίσιμο εθνικό θέμα» και «ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα», η οποία καθιστά ευρεία τη διακριτική ευχέρεια της Βουλής. Σε κάθε περίπτωση, οι έννοιες δύνανται να τέμνονται, καθώς το κρίσιμο εθνικό θέμα μπορεί να αποτελεί και «σοβαρό κοινωνικό ζήτημα» ή να ρυθμίζεται με ψηφισμένο νομοσχέδιο ή να πρόκειται να ρυθμισθεί νομοθετικώς (βλ., όμως, και περιοριστική ανάγνωση των εννοιών σε Ευ. Βενιζέλο, όπ. π., σελ. 360).

2. Επί του άρθρου 2 παρ. 2

Συμφώνως προς το προτεινόμενο άρθρο και το Σύνταγμα, το προεδρικό διάταγμα με το οποίο προκηρύσσεται δημοψήφισμα για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, προσυπογράφεται από τον Πρόεδρο της Βουλής. Παρατηρείται ότι η ρύθμιση ταυτίζεται κατά περιεχόμενο με το άρθρο 116 παρ. 8 του ΚτΒ. Επισημαίνεται, περαιτέρω στη θεωρία, ότι, εν προκειμένω, διασπάται ο θεσμός της υπουργικής προσυπογραφής, χωρίς, όμως, αυτή να συνεπάγεται την ανάληψη ευθύνης από τον Πρόεδρο της Βουλής, καθώς η προσυπογραφή του Προέδρου της Βουλής εξασφαλίζει, απλώς, ότι αρχηγός του κράτους θα εκτελέσει την απόφαση της Βουλής (βλ. Αντ. Παντελή, όπ. π., σελ. 425).

3. Επί του άρθρου 7 παρ. 2, 3 και 4

Κατά την παρ. 2, «Οι δαπάνες των πολιτικών κομμάτων δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το τριάντα τοις εκατό (30%) της χρηματοδότησης που διατέθηκε στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές». Περαιτέρω, με την παρ. 3 ορίζεται ότι «Οι δαπάνες ενώσεων προσώπων, επιστημονικών, επαγγελματικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων και κάθε άλλης οργάνωσης της κοινωνίας

των πολιτών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνουν το πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού που αποτελεί όριο δαπανών για τα πολιτικά κόμματα, σύμφωνα με την παράγραφο 2». Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, συμφώνως προς το άρθρο 1 παρ. 4 περ. α' του ν. 3023/2002, η εκλογική χρηματοδότηση ανέρχεται σε ποσοστό έως μηδέν κόμμα είκοσι δύο τοις χιλίοις (0,22 ο/οο) των τακτικών εσόδων του Κρατικού Προϋπολογισμού του οικονομικού έτους κατά τη διάρκεια του οποίου διεξάγονται οι εκλογές, κατανέμεται δε αναλόγως προς το εάν τα πολιτικά κόμματα –ή οι συνασπισμοί– εκπροσωπούνται στη Βουλή –και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο– ή όχι, και βάσει του αριθμού των έγκυρων ψηφοδελτίων που συγκέντρωσαν κατά περίπτωση (άρθρο 3 παρ. 2 περ. α' και β' του ν. 3023/2002). Επομένως, κάθε πολιτικό κόμμα (ή συνασπισμός) που συμμετέχει στο δημόσιο διάλογο και τη «δημόσια προβολή» της δημοψηφισματικής διαδικασίας υποχρεούται να μη δαπανήσει ποσό που υπερβαίνει το 30% του ποσού που έλαβε ως εκλογική χρηματοδότηση στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές.

Περαιτέρω, θα ήταν σκόπιμο να διασαφηνισθεί εάν η επιβολή του 50% του ποσού που αποτελεί όριο δαπανών για τα πολιτικά κόμματα, ως ορίου δαπανών των ενώσεων προσώπων, επιστημονικών, επαγγελματικών ή συνδικαλιστικών οργανώσεων και κάθε άλλης οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών, αφορά συνολικώς τις δαπάνες που πραγματοποιούν οι εν λόγω φορείς. Στην περίπτωση αυτή ερωτάται ποια είναι τα κριτήρια καθορισμού του ορίου δαπανών καθεμίας από τις εν λόγω ενώσεις, επιστημονικές, επαγγελματικές και συνδικαλιστικές οργανώσεις, καθώς και κάθε άλλης οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών. Το ζήτημα χρήζει διευκρίνισης και εκ του ότι η υπέρβαση του ορίου δαπανών τιμωρείται, κατά την παρ. 4, με πρόστιμο που ανέρχεται στο πενταπλάσιο του ποσού της υπέρβασης. Θα ήταν, επομένως, απαραίτητο, να διασαφηνισθεί, εν προκειμένω, η βούληση του νομοθέτη.

4. Επί του άρθρου 8 παρ. 6

Συμφώνως προς την ανωτέρω διάταξη, «Οι κυρώσεις των άρθρων 6, 7 και 8 επιβάλλονται στα πολιτικά κόμματα με απόφαση του Προέδρου της Βουλής και στους λοιπούς συμμετέχοντες στη διενέργεια δημοψηφίσματος με απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Οικονομικών». Αυτονόητο είναι ότι η απόφαση του Προέδρου της Βουλής, με την οποία επιβάλλονται οι εν λόγω κυρώσεις, αφορά μόνον στα πολιτικά κόμματα που εκπροσωπούνται στη Βουλή.

5. Επί του άρθρου 10 παρ. 1

Κατά την προς ψήφιση διάταξη, «Με κριτήριο τη θέση τους στο ερώτημα ή στα ερωτήματα που τίθενται στην κρίση των ψηφοφόρων, τα πολιτικά κόμ-

ματα, οι ενώσεις προσώπων, οι επιστημονικές, οι επαγγελματικές ή οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών συμμετέχουν στην αντίστοιχη «Επιτροπή Υποστήριξης».

Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι, από τη διατύπωση της διάταξης συνάγεται ότι μία μόνον «Επιτροπή Υποστήριξης» ανά απάντηση δύναται να συσταθεί, ενώ δεν διευκρινίζεται εάν μπορεί να συσταθεί «Επιτροπή Υποστήριξης» υπέρ του λευκού. Περαιτέρω, δεδομένης της αρχής της υποχρεωτικότητας της ψήφου (άρθρο 52 παρ. 5 του Συντάγματος), σημειώνεται ότι δεν δύναται να συσταθεί «Επιτροπή Υποστήριξης» υπέρ της μη συμμετοχής στην ψηφοφορία. Τέλος, ερωτάται εάν η συμμετοχή στις «Επιτροπές Υποστήριξης» αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση προκειμένου τα πολιτικά κόμματα, οι ενώσεις προσώπων, οι επιστημονικές, οι επαγγελματικές ή οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και κάθε άλλη οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών να συμμετάσχουν στο δημόσιο διάλογο επί του ερωτήματος (ή των ερωτημάτων) που τίθενται σε ψηφοφορία, συμφώνως προς το άρθρο 5 του Νσχ. Το ζήτημα χρειάζεται, ενδεχομένως, να διευκρινισθεί και εκ του ότι, συμφώνως προς το άρθρο 10 παρ. 3 του Νσχ, «Ο χρόνος που διατίθεται με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 9 για την προβολή μηνυμάτων και την παρουσίαση της δραστηριότητας, καθώς επίσης οι χώροι υπαίθριας προβολής της παραγράφου 5 του άρθρου 9 κατανέμονται μεταξύ όσων συμμετέχουν στην αντίστοιχη «Επιτροπή Υποστήριξης» με απόφασή τους».

6. Επί του άρθρου 16 παρ. 3

Συμφώνως προς την παρ. 3, «Το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα είναι δεσμευτικό, όταν στην ψηφοφορία λάβει μέρος τουλάχιστον το 40 τοις εκατό (40%) όσων έχουν εγγραφεί στους εκλογικούς καταλόγους».

Όπως προαναφέρθηκε (βλ., ανωτέρω, I. Β), υπό την εκδοχή ότι το δημοψήφισμα του άρθρου 44 παρ. 2 εδ. α' είναι συμβουλευτικό και δεν παράγει κανόνες δικαίου, η χρήση του όρου «δεσμευτικό» είναι, ενδεχομένως, νομικώς άστοχη. Περαιτέρω, εγείρεται προβληματισμός ως προς το εάν σε καθαρώς συμβουλευτική μορφή δημοψηφίσματος, που δεν παράγει έννομα αποτελέσματα, δύναται να προβλέπεται ποσοστό συμμετοχής.

7. Επί του άρθρου 20 παρ. 1

Κατά την προτεινόμενη διάταξη, «Ο έλεγχος του κύρους του δημοψηφίσματος και του αποτελέσματος της ψηφοφορίας ανήκει στην αρμοδιότητα του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου του άρθρου 100 του Συντάγματος». Αυτονόητο είναι ότι, το κατά πόσο υφίσταται «κρίσιμο εθνικό θέμα» ή ένα ψη-

φισμένο 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 Συντάγματος και των άρθρων 35 επ. του ν. 345/1976.

Αθήνα, 3.10.2011

Οι εισηγητές
Αθηνά Κοντογιάννη
Επιστημονική Συνεργάτις
Δημήτριος Κανελλόπουλος
Προϊστάμενος του Τμήματος
Διεθνών και Αμυντικών Μελετών
Ειδικός Επιστημονικός Συνεργάτης

Ο Προϊστάμενος του Β' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Στέφανος Κουτσουμπίνας
Επ. Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Θράκης

Ο προϊστάμενος της Α' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αντώνης Παντελής
Καθηγητής της Νομικής Σχολής
του Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών