

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Αντιπροσωπευτικό και ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα

Τις τελευταίες δεκαετίες εκδηλώνεται μια έντονη αμφισβήτηση της θεωρίας της αντιπροσώπευσης που στην πράξη επιτρέπει τη νόσφιση της εξουσίας από μια ομάδα, μια τάξη ή μια ελίτ και δημιουργεί μια αυξανόμενη απαίτηση για άμεση συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις που τους αφορούν. Σε πολλά κράτη αμφισβητείται ακόμα και η επάρκεια της αντιπροσωπευτικής κυβέρνησης. Η σύγχρονη εξέλιξη του αντιπροσωπευτικού συστήματος δικαίωσε την κριτική που άσκησε σε αυτό ο Jean Jacques Rousseau¹ ήδη από την εμφάνισή του. Η αντιπροσωπευτική αρχή κατηγορείται ότι ισχυροποιεί όχι την ελευθερία των κυβερνωμένων αλλά την κυριαρχία των κυβερνώντων την οποία και νομιμοποιεί. Οι αντιπρόσωποι του λαού απαλλαγμένοι από τα δεσμά της επιτακτικής εντολής και χωρίς ουσιαστικό έλεγχο νοσφίζονται τη λαϊκή κυριαρχία. Με την πολιτική αντιπροσωπεία ως αποκλειστική μορφή σχηματισμού της πολιτικής βούλησης ο λαός αποξενώνεται από τα «κοινά» και κυρίως από τη νομοθετική εξουσία.

Στην αντιπροσωπευτική Δημοκρατία ο λαός δεν αυτοκυβερνάται αλλά οι αντιπρόσωποι του κυβερνούν γι'αυτόν με την έννοια ότι η θέλησή τους ταυτίζεται πλασματικά με τη θέληση του λαού. Είναι αυτονόητο ότι η έμμεση ή αντιπροσωπευτική δημοκρατία είναι μια περιορισμένης μορφής δημοκρατία².

1. Βλ. *Jean Jacques Rousseau, Du Contrat Social*, Editions Garnier-Flammarion, 1966, σσ. 129 επ. Εν προκειμένω είναι χαρακτηριστικά τα λόγια του J.J. Rousseau: «...ο αγγλικός λαός νομίζει ότι είναι ελεύθερος, αυταπατάται, δεν είναι παρά μόνον κατά τη διάρκεια της εκλογής των μελών του Κοινοβουλίου, μόλις εκλεγούν είναι σκλάβος, δεν είναι τίποτα...» *Jean Jacques Rousseau, Contrat Social*, τόμος 3, κεφάλαιο XV, *Pléiade* σ. 429-430.

2. Σύμφωνα με τον *Carré de Malberg*: «... Φαίνεται ως βέβαιο ότι το σύστημα που λέγεται αντιπροσωπευτικό δεν είναι ένα σύστημα αντιπροσώπευσης με την κυριολεκτική σημασία του όρου, γιατί το σώμα των βουλευτών δεν

Όπως σωστά παρατηρήθηκε³ δεν υπάρχει δημοκρατία αντιπροσώπων, υπάρχει μόνο δημοκρατία λαού. Η αφαίρεση από το λαό του δικαιώματος άσκησης της εξουσίας που συντελείται με τη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος αφαιρεί ταυτόχρονα το δημοκρατικό χαρακτήρα του πολιτεύματος. Η αντιπροσωπευτική δημοκρατία έχει κατά συνέπεια αντιδημοκρατικό χαρακτήρα και περιέχει λογική αντίφαση. Η κρατούσα άποψη ότι η δημοκρατική αρχή πραγματοποιείται μέσω του αντιπροσωπευτικού συστήματος άρχισε να υποχωρεί μετά τον Α΄ Παγκόσμιο Πόλεμο με την αποδοχή μιας πιο ενεργούς συμμετοχής του λαού στην άσκηση της εξουσίας. Για να αποφευχθεί η αποξένωση (aliénation) του πολίτη αφενός και η απολιτικοποίηση (dépolitisation) του ίδιου αλλά και της πολιτικής αφετέρου, υποστηρίζεται με μεγαλύτερη ένταση από άλλοτε η επάνοδος στις μορφές της άμεσης ή και της ημιαντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Ο συνδυασμός του αντιπροσωπευτικού συστήματος με το σύστημα της άμεσης δημοκρατίας μέσω των θεσμών του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος δίνει τη δυνατότητα στο λαό να αποφασίζει τελικά ο ίδιος για τα σπουδαία ζητήματα που έχουν νομοθετικό ή και συντακτικό χαρακτήρα.

Ανάλογα με το ρόλο που επιφυλάσσεται στον πολίτη αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων που τον αφορούν και ξεκινώντας από το κλασικό αντιπροσωπευτικό σύστημα που περιορίζει τον πολίτη σε παθητικό εκλογικό ρόλο, διακρίνουμε άλλες τρεις μορφές διακυβέρνησης. 1. Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στα πλαίσια του οποίου ο πολίτης μπορεί να επηρεάσει την κυβερνητική απόφαση χωρίς όμως να την λάβει ο ίδιος. 2. Το σύστημα της ημιάμεσης δημοκρατίας στα πλαίσια του οποίου ο πολίτης αποφασίζει ο ίδιος αντί των κυβερνώντων αλλά σε εξαιρετικές περιπτώσεις και 3. Το

μπορεί να θεωρηθεί ως αντιπρόσωπος ούτε των πολιτών ούτε του έθνους. Η αληθινή ιδιότητα με την οποία μπορεί να χαρακτηριστεί το σώμα των βουλευτών δεν είναι αυτή του αντιπροσώπου του έθνους αλλά αυτή του οργάνου του έθνους. Συνοψίσαμε τα παραπάνω λέγοντας ότι το χαρακτηριστικό του συστήματος που αποκαλείται αντιπροσωπευτικό είναι ότι πρόκειται για ένα σύστημα στο οποίο δεν υπάρχει καθόλου αντιπροσώπευση.» Βλ. Carré de Malberg, Contribution à la Théorie Générale de l'Etat, τόμος 2, σ. 227 και 231, No 350.

3. Βλ. Ανδρέα Γ. Δημητρόπουλου, Ζητήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ζ΄ έκδοση, 1996, σ. 173.

σύστημα της άμεσης δημοκρατίας στο οποίο ταυτίζονται οι κυβερνώντες και οι κυβερνώμενοι στο βαθμό που το σύνολο του εκλογικού σώματος αποφασίζει άμεσα για τις υποθέσεις που το αφορούν.

Η άμεση δημοκρατία είναι η πιο λογική και τελειοποιημένη μορφή Δημοκρατίας στο βαθμό που ο ίδιος ο λαός (εκλογικό σώμα) είναι νομοθέτης. Στην πράξη όμως ο λαός δεν μπορεί να είναι ο αληθινός νομοθέτης. Ο όρος επομένως «άμεση δημοκρατία» υποδηλώνει ορισμένες διαδικασίες με τις οποίες ο λαός συμμετέχει στην προπαρασκευή και ψήφιση των νόμων⁴.

Λόγω του ότι και η άμεση και η έμμεση δημοκρατία είναι δύο διαλεκτικά αντίθετοι τύποι πολιτευμάτων, ο συνδυασμός τους δεν είναι δυνατός⁵.

Η ημιάμεση δημοκρατία περιλαμβάνει και χρησιμοποιεί τους θεσμούς του αντιπροσωπευτικού συστήματος (εκλογή αντιπροσώπων) και τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας (λαϊκή πρωτοβουλία, νομοθετικό δημοψήφισμα, λαϊκή αρνησικυρία)⁶.

Σε γενικές γραμμές η διαφορά του αντιπροσωπευτικού συστήματος στο οποίο ο λαός εκλέγει μόνον πρόσωπα και κρατικά όργανα (κοινοβούλιο, κυβέρνηση κ.λ.π.) και του συστήματος της η-

4. Ενδιαφέρουσα η διάκριση που κάνει ο Giuseppe Rensi μεταξύ «καθαρής δημοκρατίας» -*démocratie pure*- που αφορά τα συστήματα εκείνα στα οποία ο λαός δεν έχει συνελύξεις που τον αντιπροσωπεύουν αλλά αποφασίζει ο ίδιος για τις υποθέσεις του όπως στις *Landsgemeinden* των ελβετικών καντονιών, και της «άμεσης δημοκρατίας» -*démocratie directe*- βασικοί θεσμοί της οποίας είναι το δημοψήφισμα, η λαϊκή πρωτοβουλία και η λαϊκή αρνησικυρία. Βλ. *Giovanni Sartori, Théorie de la démocratie, Librairie Armand Collin, 1973, σ. 203, σημ. 14.*

5. Η διαλεκτική αντίθεση ταυτότητας-αντιπροσώπευσης αποκλείει αυτό το συνδυασμό και οδήγησε σε ένα ποιοτικά νέο είδος δημοκρατίας στη μεταμόρφωση των αντιπροσώπων σε εκπροσώπους. Βλ. *Ανδρέα Γ. Δημητρόπουλου, Ζητήματα Συνταγματικού Δικαίου, Ζ' έκδοση, Μάρτιος 1996, σ. 170.*

6. Σύμφωνα με τον Kautsky : «Σε ομοσπονδιακό επίπεδο το δημοψήφισμα και η λαϊκή πρωτοβουλία δεν έχουν στόχο την ακύρωση της κεντρικής νομοθετικής λειτουργίας που ασκείται από το Κοινοβούλιο, αλλά την ισχυροποίηση της επιρροής του λαού στο Κοινοβούλιο ώστε να το καταστήσουν πιο εξαρτημένο από τους εκλογείς. Αυτοί οι δύο θεσμοί είναι οι ακραίες συνέπειες της σύγχρονης Δημοκρατίας...» Βλ. *Kautsky, Der Parlamentarismus, σ. 73, όπως μνημονεύεται σε Andreas Auer, Les origines de la démocratie directe en Suisse. Helbing et Lichtenhahn, Faculté de droit de Genève, 1996, σ. 186.*

μιάμεσης δημοκρατίας στο οποίο ο λαός ψηφίζει ή απορρίπτει νόμους και λαμβάνει αποφάσεις προσδιορίζεται με τον κλασικό παραλληλισμό των λόγων του Montesquieu με αυτούς του Rousseau. Σύμφωνα με τον πρώτο: «Ο λαός είναι αρμόδιος να επιλέξει αυτούς στους οποίους οφείλει να εμπιστευθεί τμήμα της εξουσίας του ... δεν είναι αρμόδιος να συζητεί τις υποθέσεις...». Σύμφωνα με το δεύτερο: «Η λαϊκή κυριαρχία δεν μπορεί να αντιπροσωπεύεται για τον ίδιο λόγο για τον οποίο δεν μπορεί να απαλλοτριωθεί. Οι αντιπρόσωποι του λαού δεν μπορούν να αποφασίσουν τίποτα οριστικά»⁷.

Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δεν πρέπει να συγχέεται με την ημιάμεση (démocratie semi-directe)⁸ ή μικτή⁹ δημοκρατία παρόλο που έχουν αρκετά κοινά σημεία στο βαθμό που περιλαμβάνουν αφενός αντιπροσωπευτικά σώματα και αφετέρου θεσμούς άμεσης δημοκρατίας. Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα παραμένει θεμελιωμένο στη θεωρία της αντιπροσώπευσης με την έννοια ότι

7. Βλ. *Esprit des lois*, livre II, chapitre II και Livre XI, chapitre VI και *Contrat Social*, livre III, chapitre XV, επίσης *Aubert J.F. Traité de droit constitutionnel suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchâtel, Suisse, 1967, τόμος 2ος, σσ. 395 επ., παρ. 1050-1052.

8. Βλ. Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier, Jean Claude Ricci, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, tome I, Editions scientifiques et juridiques, 1980, σ. 51.

9. Μικτή είναι η δημοκρατία όταν ο λαός ασκεί την κρατική εξουσία εν μέρει άμεσα και εν μέρει με αντιπροσώπους του. Στη μικτή δημοκρατία προβλέπεται η άμεση επέμβαση του λαού για ορισμένες σπουδαίες κρατικές υποθέσεις, ενώ το Κοινοβούλιο διαχειρίζεται όλες τις άλλες υποθέσεις. Βλ. *Αθανασίου Γ. Ραΐκου*, *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, έκδοση 14η, 1987, σ. 64.

Σύμφωνα με τον *Χρ. Σγουρίτσα* Μικτή Δημοκρατία (Gouvernement Mixte-Government Mixte) είναι ο τύπος εκείνος του δημοκρατικού πολιτεύματος: «... ο οποίος συνδυάζει το αντιπροσωπευτικό σύστημα μετά θεσμών της άμεσου δημοκρατίας. Και εδώ η πολιτική εξουσία ασκείται κατά κανόνα, όπως και εν τη αντιπροσωπευτική δημοκρατία, υπό της λαϊκής αντιπροσωπείας, υπάρχουν όμως και ωρισμένοι περιπτώσεις, καθ' όσον αυτή ασκείται άμεσα υπό του λαού. Προκειμένης λύσεως ιδία συνταγματικών ζητημάτων, ενίοτε δε νομοθετικών και διοικητικών, λαμβάνει χώραν άμεσος λαϊκή παρέμβασις η οποία είναι ότε μεν υποχρεωτική, ότε δε προαιρετική και ής η απόφασις είναι ότε μεν επιτακτική, ότε δε συμβουλευτική...». Βλ. *Χρ. Σγουρίτσα*, *Το δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία*, εκδοτικός οίκος Ελευθερουδάκη, Αθήναι-1929, σ. 24-25.

ο λαός δεν μπορεί να αποφασίζει μόνος του αλλά μέσω των αντιπροσώπων του, ενώ στην ημιήμεση δημοκρατία ο λαός έχει μια πραγματική εξουσία απόφασης.

Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα¹⁰ τοποθετείται μεταξύ του κλασικού αντιπροσωπευτικού συστήματος και της ημιήμεσης δημοκρατίας. Στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα αντίθετα με ότι συμβαίνει στο σύστημα της ημιήμεσης δημοκρατίας, ο λαός δεν λαμβάνει μόνος του καμιά απόφαση ούτε δημιουργεί άμεσα το νόμο που εξακολουθεί να προτείνεται, συζητείται και να ψηφίζεται από τους εκλεγμένους από αυτόν αντιπροσώπους του. Με αυτή την έννοια το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα είναι ένα διαφοροποιημένο αντιπροσωπευτικό σύστημα. Από την άλλη πλευρά, το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα αποτελεί ένα πιο δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης από το κλασικό αντιπροσωπευτικό σύστημα στο βαθμό που ο λαός παρεμβαίνει στις αποφάσεις που λαμβάνουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποί του. Η καθιέρωση της καθολικής ψηφοφορίας και της υποχρεωτικής εκπαίδευσης σε συνδυασμό με την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας αποτέλεσαν τη δικαιολογητική βάση του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δημιουργήθηκε από την πολιτική πρακτική ως μια παρέκβαση του αντιπροσωπευτικού συστήματος στο θέμα της εξάρτησης του εκλεγμένου αντιπροσώπου από αυτούς που τον εξέλεξαν. Ο αντιπρόσωπος είναι εν μέρει υποταγμένος και εξαρτημένος από αυτούς που τον εξέλεξαν και όχι «αντιπρόσωπος» με την έννοια της αντιπροσωπείας του Συνταγματικού Δικαίου.

Παρά τη διατήρηση από το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα των ουσιωδών νομικών χαρακτηριστικών του αντιπροσωπευτικού συστήματος η εξάρτηση του εκλεγμένου αντιπροσώπου από αυτούς που τον εξέλεξαν, πραγματοποιείται με διάφορες πρακτικές και κυρίως με τη μη εκλογή του ή ακόμα και την ανάκλησή του ως κύρωση για τη συμπεριφορά του. Στόχος της εκλογής του νομοθετικού οργάνου στα πλαίσια του ημιαντιπροσωπευτικού συστήμα-

10. Για την έννοια του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος βλ. Α. Σβάλου, Συνταγματικόν Δίκαιον, σ. 275 επ. και του ίδιου, Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, σ. 143 επ.

τος δεν είναι απλά και μόνον η σύνθεση και γενικότερα ο σχηματισμός του αλλά η συμφωνία της σύνθεσης του νομοθετικού οργάνου με τις δοξασίες και τις απόψεις της κοινής γνώμης.

Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στη σύγχρονη εποχή εμφανίζεται να υπερέχει τόσο της άμεσης δημοκρατίας όσο και του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Πράγματι το μειονέκτημα και ο κύριος κίνδυνος της νομοθετικής και κυβερνητικής αδυναμίας λόγω της αναρμοδιότητας των μελών της λαϊκής συνέλευσης στην άμεση δημοκρατία δεν υφίσταται στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στο βαθμό που με τους νόμους ασχολούνται κυρίως οι εκλεγμένοι από το λαό αντιπρόσωποί του· ο λαός όμως μπορεί να παρεμβαίνει διορθωτικά μέσω των θεσμών του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος. Αντίστοιχα τα δύο κύρια μειονεκτήματα του αντιπροσωπευτικού συστήματος διορθώνονται και απαλύνονται σε μεγάλο βαθμό από το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα. Η τάση του κοινοβουλίου στο κοινοβουλευτικό σύστημα ή του Προέδρου της Δημοκρατίας στο προεδρικό σύστημα για απολυταρχική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους υπό το πρόσχημα ότι έχουν εκλεγεί από το λαό δεν υπάρχει στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στο οποίο ο λαός συμμετέχει και έχει τον καθοριστικό ρόλο ο ίδιος για τις σημαντικότερες υποθέσεις που τον αφορούν. Το δεύτερο μειονέκτημα του αντιπροσωπευτικού συστήματος που συνίσταται στην αρκετές φορές εμφανιζόμενη ασυμφωνία και διαφοροποίηση της ακολουθούμενης πολιτικής από τους κυβερνώντες σε σχέση με τη βούληση του λαού με τη στενή του έννοια (εκλογικού σώματος) και γενικότερα με την κοινή γνώμη, είναι ασυμβίβαστο με το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα όπου ο ίδιος ο λαός με τη στενή του έννοια αποφασίζει μέσω της λειτουργίας των θεσμών του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

Η διαπίστωση ότι με τη λειτουργία του αντιπροσωπευτικού συστήματος δεν πραγματώνεται πλήρως η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας δεδομένου ότι το κοινοβούλιο εκπροσωπεί τον απόντα λαό μέχρι τις επόμενες βουλευτικές εκλογές και ότι το πολίτευμα της άμεσης δημοκρατίας είναι σχεδόν ανέφικτο να εφαρμοστεί στα σύγχρονα κράτη¹¹, οδήγησε στη δημιουργία και εφαρμογή θεσμών

11. Το σύστημα της άμεσης δημοκρατίας μπορεί να υποστηριχθεί ότι ι-

άμεσης δημοκρατίας στο αντιπροσωπευτικό σύστημα που έπαψε να είναι αμιγές σε ορισμένα κράτη χωρίς όμως να μετατραπεί σε ημιαντιπροσωπευτικό.

Στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα η νομοθετική λειτουργία με την ευρεία της έννοια που περιλαμβάνει και την αναθεωρητική λειτουργία δεν ασκείται μόνον από το Κοινοβούλιο αλλά και άμεσα από το λαό με τη μορφή της σύμπραξής του με αυτό. Πρόκειται για ένα σύστημα στο οποίο αν και οι νόμοι ψηφίζονται από το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως από τα νομοθετικά σώματα) ο λαός μπορεί να συμμετάσχει στη διαδικασία ψήφισής τους είτε παίρνοντας την πρωτοβουλία (θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας) είτε αντιτιθέμενος-εναντιούμενος στη δημοσίευσή τους ή ακόμα και στη διατήρησή τους σε ισχύ (θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας, ακυρωτικό δημοψήφισμα). Οι θεσμοί αυτοί της άμεσης λαϊκής σύμπραξης στη νομοθεσία, δηλαδή η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και η λαϊκή αρνησικυρία μαζί με το θεσμό του δημοψηφίσματος αποτελούν τα κύρια μέσα με τα οποία ο υπό στενή έννοια λαός (εκλογικό σώμα) μετέχει στην άσκηση της νομοθετι-

σχύει ακόμα και σήμερα σε τρία ελβετικά καντόνια : Glaris, Unterwald και Appenzel. Στα καντόνια αυτά που αριθμούν μερικές δεκάδες χιλιάδες κατοίκους (70.000 κατοίκους περιλαμβάνουν τα δύο ημι-καντόνια του Appenzel) η Βουλή των πολιτών (Landsgemeinde) συνέρχεται μια φορά το χρόνο, την άνοιξη. Ψηφίζει τον προϋπολογισμό, διορίζει τους ανώτερους δημόσιους υπαλλήλους και επικυρώνει τους νόμους που έχουν ήδη προετοιμασθεί από τους δημόσιους λειτουργούς. Στην πράξη η αποχή είναι μεγάλη, οι σημαντικές αποφάσεις λαμβάνονται πολλές φορές αστραπιαία ενώ διεξάγονται ατέρμονες συζητήσεις για δευτερεύοντα θέματα. Οι ψηφοφορίες είναι φανερές και στην πράξη επικυρώνονται τα νομοσχέδια που έχουν ετοιμάσει οι προς τούτο εκλεγμένοι δημόσιοι λειτουργοί οι οποίοι επανεκλέγονται συνεχώς από τη Βουλή των πολιτών και θεωρούνται οι αρμοδιότεροι για την προετοιμασία των νομοσχεδίων.

Βλ. *Philippe Ardant, Droit constitutionnel et institutions politiques, fascicule I, Les cours de droit, 1984, σ. 189.*

Η άμεση δημοκρατία δεν εξαντλείται με την καθιέρωση των θεσμών της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος αλλά επιβάλλει την εκλογή των διοικητικών και δικαστικών αρχών με άμεση ψηφοφορία. Βλ. *Charles Burkli, La législation directe par le peuple. Exposé des motifs de la proposition des organisations suisses au congrès international ouvrier socialiste de 1893 à Zurich, Zurich, 1893, σ. 4 επ.*

κής λειτουργίας με την ευρεία της έννοια που περιλαμβάνει και την αναθεωρητική λειτουργία¹².

Οι θεσμοί λαϊκού ελέγχου των κυβερνώντων είναι δύο ειδών. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι αφορώντες τους ίδιους τους κυβερνώντες με σκοπό και στόχο την ανάκλησή τους και στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι θεσμοί που αφορούν τις αποφάσεις των κυβερνώντων με στόχο την ενδεχόμενη κατάργησή τους.

Πριν εξετάσουμε το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας θα αναφερθούμε αφενός στους θεσμούς άμεσου ελέγχου από το λαό των αντιπροσώπων του και αφετέρου στο θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας που αποτελεί και τον αντίποδα της λαϊκής πρωτοβουλίας από πλευράς επιδιωκόμενου σκοπού και στόχου. Ο θεσμός του δημοψηφίσματος στο βαθμό που αυτός εμπλέκεται με τη λαϊκή πρωτοβουλία κατά την τελική φάση της ψήφισης ή της ενδεχόμενης απόρριψής της θα εξεταστεί συνοπτικά στα πλαίσια της ανάλυσης του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας.

12. Σύμφωνα με τον Michel Henry Fabre υπάρχουν με την ευρεία έννοια πέντε μέσα-τεχνικές στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα με τα οποία δίνεται η δυνατότητα στους εκλογείς να επηρεάσουν και να υποτάξουν τη δράση των κυβερνώντων στις θελήσεις τους : 1. Η εξελικτική πορεία της εκλογής των βουλευτών βάσει των αρχών που υποστηρίζουν οι εκλογείς τους ακολουθούμενη από την κυβερνητική διάλυση της Βουλής αντί της κλασικής διάλυσης του νομοθετικού σώματος από τον αρχηγό του κράτους. 2. Η επιτακτική εντολή (mandat impératif) με τη δυνατότητα ανάκλησης του αντιπροσώπου από τους εκλογείς. 3. Το δικαίωμα αναφοράς με την έννοια μιας αίτησης που απευθύνεται στο κοινοβούλιο και υπογράφεται από έναν ή και περισσότερους πολίτες με σκοπό μια συγκεκριμένη νομοθετική μεταρρύθμιση ή και την εισαγωγή μιας νέας νομοθετικής ρύθμισης. 4. Το συμβουλευτικό δημοψήφισμα (référendum de consultation) και 5. η πολιτική απεργία που συνιστά προσπάθεια των κυβερνώντων για μετατροπή της πολιτικής των κυβερνώντων. Αντίστοιχα τα μέσα τεχνικές της ημιήμεσης δημοκρατίας είναι: 1. Το δημοψήφισμα 2. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και 3. Η λαϊκή αρνησικυρία.

Βλ. Michel Henry Fabre, Principes républicains de droit constitutionnel, L.G.D.J., 1977, 3η έκδοση, σσ. 219-230.

κάθε εκλογικής περιφέρειας θα μπορούσαν να ζητήσουν την ανάκληση-λήξη της θητείας ενός αντιπροσώπου με αίτησή τους που έπρεπε να υπογραφεί από έναν αριθμό ατόμων μεγαλύτερο από αυτόν που είχαν εκλέξει τον αντιπρόσωπο στις προηγούμενες εκλογές. Η Εθνοσυνέλευση μετά από τη διαπίστωση της ύπαρξης αυτής της προϋπόθεσης όφειλε χωρίς συζητήσεις να κηρύξει την πρόωγη λήξη της θητείας του αντιπροσώπου. Η πρόταση αυτή είχε την ίδια τύχη με την πρόταση Chauviere δυο χρόνια νωρίτερα που πρόβλεπε την υποχρεωτική κατάθεση στη Νομαρχία προγράμματος από τον υποψήφιο βουλευτή, την τήρηση του οποίου θα εγγυόνταν 50 εκλογείς και καθένας από αυτούς αν διαπίστωνε παρέκκλιση από το πρόγραμμα, το θέμα θα κρινόταν από τον ειρηνοδίκη¹⁹.

Το δικαίωμα ανάκλησης των αντιπροσώπων του λαού από το λαό (recall-droit de révocation) επιτρέπει σε αυτόν να συμπληρώσει τον έλεγχο που ασκεί μέσω των θεσμών της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος στις πράξεις του νομοθέτη με τον άμεσο έλεγχο και την ενδεχόμενη ανάκληση των ίδιων των πολιτικών προσώπων.

§ 2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΙΑΛΥΣΗΣ ΤΗΣ ΒΟΥΛΗΣ ΑΠΟ ΤΟ ΛΑΟ

Ο δεύτερος θεσμός ελέγχου των αντιπροσώπων του λαού από τον ίδιο το λαό (εκλογικό σώμα) είναι ο θεσμός της συλλογικής ανάκλησής τους, διάλυσης δηλαδή της Βουλής που προκαλείται μετά από δημοψήφισμα που διεξάγεται αφού προηγηθεί αίτημα ορισμένου αριθμού πολιτών (Abberufungsrecht).

Μερικά ελβετικά καντόνια δίνουν το δικαίωμα σε ορισμένο αριθμό πολιτών να ζητήσουν τη διάλυση της Βουλής πριν από τη λήξη της θητείας της, ώστε να διαπιστωθεί αν εξακολουθεί να απολαμβάνει της εμπιστοσύνης του εκλογικού σώματος. Αν το εκλογικό σώμα μετά από ψηφοφορία αποδεχθεί την πρόταση των πολιτών η Βουλή διαλύεται και διεξάγονται νέες εκλογές.

Το δικαίωμα ανάκλησης-διάλυσης της Βουλής που προβλέφθηκε από τα Συντάγματα μερικών ελβετικών καντονιών την περίοδο 1850-1880 περιέπεσε σε αχρησία λόγω του θεσμού του δημοψηφί-

19. Βλ. *J.O. 1894*, Documentation parlementaire des Chambres, σ. 2009 επ.

σματος. Εφαρμόστηκε μόνο μία φορά στο καντόνι της Argovie το 1862 και δεν προβλέφθηκε ποτέ σε ομοσπονδιακό επίπεδο²⁰.

Για πρώτη φορά το 1852 τα καντόνια της Argovie και του Schaffhouse καθιέρωσαν το θεσμό του «Abberufungsrecht» της λαϊκής ανάκλησης ολόκληρης της Βουλής. Ειδικότερα όταν ένας ορισμένος αριθμός πολιτών - από 1000 μέχρι 6.000 - ζητήσει την ανανέωση του νομοθετικού σώματος το ερώτημα υποβάλλεται άμεσα στο λαό που αποφασίζει με δημοψήφισμα. Αν η πλειοψηφία εγκρίνει το αίτημα, λήγει πρόωρα η θητεία του νομοθετικού σώματος και προκηρύσσονται γενικές βουλευτικές εκλογές. Ακολούθησαν τα καντόνια της Thurgovie, του Soleure και της Lucerne που καθιέρωσαν το θεσμό αυτό το 1869, αλλά κατά την αναθεώρηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος το 1872 ο θεσμός δεν καθιερώθηκε παρά τις έντονες πιέσεις προς αυτή την κατεύθυνση²¹.

Είναι αξιοσημείωτο ότι τα Συντάγματα ορισμένων καντονιών καθιερώνουν το δικαίωμα του λαού να ανακαλεί ολόκληρη την κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της θητείας της²².

Σήμερα στην Ελβετία το δικαίωμα ανάκλησης-διάλυσης μετά από μια λαϊκή ψηφοφορία του νομοθετικού (Conseil Législatif) ή του εκτελεστικού οργάνου ή και των δύο προβλέπεται από 8 καντόνια. Ειδικότερα ο θεσμός της διάλυσης του νομοθετικού και του εκτελεστικού οργάνου προβλέπεται στο καντόνι Uri (άρθρο 48 δις του Συντάγματός του) μετά από αίτηση 1.000 πολιτών στο καντόνι του Schaffhouse (άρθρα 44 και 69 του Συντάγματός του) και στο καντόνι Soleure μετά από αίτηση 4.000 πολιτών (άρθρα 25 και 36 του Συντάγματός του). Ο θεσμός της διάλυσης του Κοινοβουλίου προβλέπεται μετά από αίτηση 5.000 πολιτών στο καντόνι Lucerne

20. Βλ. *Aubert J.F.*, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Editions Ides et Calendes, Neuchâtel, Suisse, 1967, τόμος II, σσ. 442.

21. Βλ. *Hauriou André*, *Le droit de révocation populaire* στην *Revue politique et parlementaire*, 1924, No. 120, σ. 67 επ.

22. Βλ. άρθρο 36 του Συντάγματος του Soleure, άρθρο 69 του Συντάγματος του Schaffhouse και άρθρο 5 του Συντάγματος του Turgovie. Τα κείμενα των Συνταγμάτων αυτών παρατίθενται στη συλλογή *Armoiries, Sceaux, Constitutions de la Confédération et des cantons*, 1848-1948, Publié par la Chancellerie Fédérale, σσ. 744, 832 και 1086 αντίστοιχα. Βλ. και *Αθανασίου Γ. Ράϊκου*, *Παραδόσεις Γενικής Πολιτειολογίας*, εκδ. Πη, σ. 81.

(άρθρο 44 του Συντάγματός του), στο καντόνι Argovie (άρθρο 29 του Συντάγματός του), στο καντόνι Tessin μετά από αίτηση 11.000 πολιτών (άρθρο 61 του Συντάγματός του) στο καντόνι Thurgovie μετά από αίτηση του 1/5 των εγγεγραμμένων πολιτών (άρθρο 5 του Συντάγματός του)²³ και στο καντόνι Berne μετά από αίτηση 12.000 πολιτών²⁴. Ο θεσμός προβλεπόταν και από το καντόνι Bâle Campagne σύμφωνα με το άρθρο 14 του προϊσχύσαντος Συντάγματός του, το ισχύον όμως από το 1897 Σύνταγμα του καντονιού κατάργησε το θεσμό αυτό²⁵.

Πάντως και μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας²⁶ μπορεί να επιτυγχάνεται η πρόωρη διάλυση της Βουλής με την αίτηση για ολική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Πράγματι στα πλαίσια πρωτοβουλίας για την αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος με συγκέντρωση 50.000 υπογραφών μπορεί να προταθεί στο εκλογικό σώμα η διάλυση της Βουλής. Με αυτή την έννοια οι αιτούντες χρησιμοποιούν τη με λαϊκή πρωτοβουλία δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος για να επιτύχουν την πρόωρη λήξη της βουλευτικής περιόδου²⁷.

Στη Γερμανία σύμφωνα με το άρθρο 43 του προϊσχύσαντος Συντάγματος της Βαϊμάρης του 1919 η θητεία του Προέδρου της Δημοκρατίας λήγει πρόωρα μετά από αίτηση του Reichtag και απόφαση του εκλογικού σώματος. Από την κατάθεση της αίτησης από το Reichtag ο Πρόεδρος σταματά να ασκεί τις αρμοδιότητές του, αν όμως το εκλογικό σώμα απορρίψει την αίτηση του Reichtag, η απόρριψη αυτή ισοδυναμεί με νέα θητεία για τον Πρόεδρο της

23. Βλ. *Jean Rohr*, *La Suisse contemporaine*, Armand Collin, 1972, σ. 177.

24. Σύμφωνα με το άρθρο 22 του Συντάγματος της Βέρνης: «Μία ολοσχερής έκτακτη ανανέωση του Μεγάλου Συμβουλίου λαμβάνει χώρα όταν αποφασιστεί από μια λαϊκή ψηφοφορία. Το Μεγάλο Συμβούλιο διατάζει αυτή την ψηφοφορία (άρθρο 7 παρ. 2) όταν το ζητήσουν δώδεκα χιλιάδες εκλογείς με αίτησή τους, της οποίας η μορφή προσδιορίζεται από το νόμο».

Βλ. το κείμενο του Συντάγματος της Βέρνης στη συλλογή «*Armoiries, Sceaux Constitutions de la Confédération et des cantons*, publié par la Chancellerie Fédérale, 1948, σ. 360.

25. Βλ. *Denis Giraux*, *L'initiative populaire ...op. cit.*, σ. 140.

26. Βλ. παρακάτω σ. 112.

27. Βλ. *Jean Francois Aubert*, *Traité de droit constitutionnel suisse*, *Jurisprudence Générale*, Dalloz, Paris, 1967, τόμος I, σ. 198, παρ. 377.

Δημοκρατίας και με διάλυση της Συνέλευσης. Επίσης σύμφωνα με το προϊσχύσαν Σύνταγμα της Εσθονίας του 1920 και στο άρθρο 32 αυτού προβλεπόταν ο θεσμός της ανάκλησης του νομοθετικού σώματος σε περίπτωση που αυτό απέρριπτε μια λαϊκή πρωτοβουλία που αργότερα εγκρινόταν από το εκλογικό σώμα μετά από δημοψήφισμα ή στην περίπτωση που το εκλογικό σώμα απέρριπτε ένα νόμο που είχε ψηφιστεί από το νομοθετικό σώμα. Με το θεσμό αυτό της ανάκλησης - πρόωρης διάλυσης της Συνέλευσης από το εκλογικό σώμα υπήρχε στα χέρια του λαού με τη στενή του έννοια (εκλογικό σώμα) ένα έμμεσο αλλά ισχυρό όπλο που συνίσταται στην προκαλούμενη διάλυση του νομοθετικού σώματος αν το τελευταίο δεν ακολουθεί τη λαϊκή θέληση²⁸.

Οι παραπάνω θεσμοί της ατομικής ανάκλησης-πρόωρης λήξης της θητείας του αντιπροσώπου-βουλευτή από τους εκλογείς του (*recall-revocation individuelle*) και της διάλυσης του νομοθετικού σώματος και ενδεχομένως της κυβέρνησης από το εκλογικό σώμα (*abberufungsrecht*) επιτρέπουν στο λαό όπως προαναφέραμε να συμπληρώσει τον έλεγχο που ασκεί μέσω των θεσμών της λαϊκής πρωτοβουλίας, της λαϊκής αρνησικυρίας και του δημοψηφίσματος στις πράξεις του κοινού αλλά και του συντακτικού νομοθέτη με τον άμεσο έλεγχο και την ενδεχόμενη ανάκληση των ίδιων των πολιτικών προσώπων σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο. Οι θεσμοί αυτοί βασίζονται και προϋποθέτουν την καθιέρωση της επιτακτικής εντολής (*mandat impératif*) που βρίσκεται στον αντίποδα του αντιπροσωπευτικού συστήματος και δεν μπορεί να συνυπάρξει με αυτό. Πράγματι αν και η καθιέρωση της επιτακτικής εντολής τουλάχιστον από θεωρητική πλευρά οδηγεί στην ολοκλήρωση της λαϊκής κυριαρχίας είναι αναντίρρητο ότι εξουδετερώνει την ίδια την ύπαρξη του κοινοβουλίου ως νομοθετικού οργάνου στο βαθμό που κάθε αντιπρόσωπος του λαού και μέλος του κοινοβουλίου πρέπει να ακολουθεί την άποψη των εκλογέων του ακόμα και αν διαπιστώνει κατά την πορεία των κοινοβουλευτικών συζητήσεων ότι αυτό δεν είναι ορθό.

28. Βλ. *Hauriou André*, *Le droit de révocation populaire* στη *Revue politique et parlementaire*, 1924, No 120, σ. 66.

της αβεβαιότητας δικαίου που δημιουργείται από το γεγονός ότι παραμένει μετέωρη για αρκετό χρονικό διάστημα η ουσιαστική ισχύς ενός ψηφισμένου από τη Βουλή νομοθετήματος. όταν δε χρησιμοποιείται έχει τη μορφή ακυρωτικού δημοψηφίσματος (référéndum abrogatif) που στρέφεται εναντίον ενός νόμου που έχει αποκτήσει τυπική και ουσιαστική ισχύ¹⁸.

§ 2. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΓΕΝΙΚΑ

I. Έννοια και φύση του θεσμού

Η λαϊκή πρωτοβουλία είναι το μέσο με το οποίο ορισμένος αριθμός πολιτών μπορεί να ζητήσει τη θέσπιση ενός νομοθετικού ή και συνταγματικού κειμένου. Επιτρέπει στο εκλογικό σώμα είτε να προκαλέσει την έναρξη της διαδικασίας που οδηγεί σε απόφαση είτε να προτείνει το ίδιο ένα νόμο. Η εξουσία πρωτοβουλίας είναι το αναγκαίο συμπλήρωμα της ευχέρειας παρεμπόδισης της ουσιαστικής ισχύος ενός νόμου (λαϊκή αρνησικυρία) και συνιστά την πιο ολοκληρωμένη μορφή συμμετοχής του λαού στη νομοθετική λειτουργία. Επιτρέπει στο εκλογικό σώμα όχι μόνον να εναντιωθεί σ'ένα νόμο με τον οποίο δεν συμφωνεί αλλά και να επιτύχει την ψήφιση των νόμων που επιθυμεί. Μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας δίνεται η δυνατότητα να υποχρεωθεί το Κοινοβούλιο και κατ'επέκταση η κυβερνητική πλειοψηφία να ψηφίσει τους νόμους τους οποίους δεν θα ψήφιζε ή δεν θα συζητούσε από μόνη της.

Πρόκειται για θεσμό άμεσης δημοκρατίας που προσφέρει το δικαίωμα σε τμήμα του εκλογικού σώματος να ξεκινήσει τη διαδικασία ψήφισης, αναθεώρησης ή ακύρωσης μιας κρατικής πράξης. Ανάλογα με τη νομική φύση της πράξης η λαϊκή πρωτοβουλία είναι συνήθως συνταγματική, νομοθετική ή διοικητική.

Η πρωτοβουλία είναι «λαϊκή» όταν προέρχεται άμεσα από ένα

18. Όπως συμβαίνει στην Ιταλία σύμφωνα με τα άρθρα 75 και 138 του ισχύοντος Συντάγματος. Βλ. σημειώσεις 12 και 13.

τμήμα του εκλογικού σώματος με την έννοια ότι η αίτηση πρωτοβουλίας πρέπει να υπογραφεί από συγκεκριμένο αριθμό πολιτών¹⁹.

Αν και ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας υπερέχει σε πολλά σημεία του αντίστοιχου θεσμού του δημοψηφίσματος, η ενασχόληση των δημοσιολόγων και των πολιτειολόγων με το θεσμό αυτό είναι συγκριτικά ελάχιστη. Ήδη από το 1892 ο βέλγος καθηγητής S. Deploige έγραφε χαρακτηριστικά: «Πράγμα παράξενο, ενώ η προσοχή των δημοσιολόγων στρέφεται στο δημοψήφισμα η λαϊκή πρωτοβουλία παραμένει σε σχεδόν απόλυτη εγκατάλειψη. Παρόλα αυτά αποτελεί μια αξιοσημείωτη καινοτομία πολύ πιο ενδιαφέρουσα από το δημοψήφισμα»²⁰.

Συγκεκριμένα ο θεσμός της πρωτοβουλίας αποτελεί ένα επιθετικό όπλο στο βαθμό που είναι οι ίδιοι οι εκλογείς που μπορούν να προτείνουν τη θέσπιση ενός νέου νόμου ή την κατάργηση ενός ισχύοντος, ενώ προκειμένου για το δημοψήφισμα αν αυτό είναι προαιρετικό, απλά καλείται ο λαός να αποφανθεί για ένα νομοθετικό κείμενο που θεωρητικά δεν είναι ακόμα εκτελεστό· ενώ αν είναι υποχρεωτικό η πρωτοβουλία για την προσφυγή σε αυτό δεν προέρχεται από το λαό αλλά από τη καλή θέληση των αρχών να προετοιμάσουν ένα κείμενο το οποίο και θα υποβληθεί στο λαό για να εγκριθεί. Η πρωτοβουλία ξεκινά πάντοτε έγκαιρα όταν οι δημιουργοί της διαπιστώσουν την ύπαρξη προβλήματος σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που πρέπει να προκηρυχθεί μέσα σε μια συγκεκριμένη εκ των προτέρων προθεσμία που καθορίζεται από τις αρχές. Προστατεύει αποτελεσματικότερα τις ατομικές ελευθερίες από το δημοψήφισμα που στερείται αποτελεσματικότητας και προσαρμογής· ιδιότητες απαραίτητες για την προστασία των ατομικών δικαιωμάτων²¹.

19. Σύμφωνα με τον *J.W. Lapierre*: «όταν ένα άτομο ή μια ομάδα ατόμων εκφράζει ή εκδηλώνει σε μια κοινωνία με οποιοδήποτε τρόπο ότι περιμένει ή ότι απαιτεί από τους κατόχους της πολιτικής εξουσίας μια ή περισσότερες αποφάσεις συλλογικής δράσης ή που ρυθμίζουν ορισμένα θέματα είναι «αιτούντες» από πολιτική άποψη». Βλ. *J.W. Lapierre*, *L'analyse de systèmes politiques*, Paris, 1973, σ. 49.

20. Βλ. *Deploige Simon*, *Le référendum en Suisse, précédé d'une lettre sur le référendum en Belgique* par Jean Van Den Heuvel, Bruxelles, 1892, σ. 122.

21. Βλ. και *R. Bowie et C. Friedrich*, *Etudes sur le fédéralisme*, L.G.D.J., 1960, T. IV, σ. 325.

Στην περίπτωση του θεσμού της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας ο λαός δεν περιορίζεται στην έγκριση ή στην απόρριψη των νόμων όπως συμβαίνει με το θεσμό του δημοψηφίσματος αλλά είναι αυτός που προτείνει τους νόμους²².

Η λαϊκή πρωτοβουλία είναι στην ουσία ένα μέσο έκφρασης αιτήσεων· είναι μια μέθοδος που μπορεί να χρησιμοποιηθεί σε συνδυασμό με άλλες μεθόδους για να εκφραστεί προς την κοινή γνώμη μια αίτηση. Με αυτή την έννοια μπορεί να μετατραπεί σε ένα μέσο υποστήριξης των άλλων μεθόδων κυρίως για το λόγο ότι η λαϊκή πρωτοβουλία συνεπάγεται μια λαϊκή κινητοποίηση εκτός από την προσπάθειά της να ενεργοποιήσει τη διαδικασία απόφασης επί ενός συγκεκριμένου θέματος. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς από έναν βουλευτή προς το Κοινοβούλιο παράλληλα με την ταυτόχρονη κατάθεση μιας αίτησης πρωτοβουλίας για το ίδιο θέμα.

Πάντως ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας δεν πρέπει να συγχέεται με το δικαίωμα αναφοράς (*droit de pétition*) που συνίσταται στην υποβολή μιας αίτησης προς το Κοινοβούλιο από έναν ή περισσότερους πολίτες η οποία διαβιβάζεται στον αρμόδιο υπουργό χωρίς να δημιουργείται υποχρέωση στο Κοινοβούλιο να την συζητήσει. Η αναφορά μπορεί να έχει νομοθετικό περιεχόμενο όταν με αυτήν προτείνεται η θέσπιση ή η τροποποίηση ενός νόμου (*pétition suggestion*) οπότε και αποτελεί μέσο ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος είτε να πρόκειται απλά για αναφορά-καταγγελία (*pétition réclamation*).

Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς προς το Κοινοβούλιο γνώρισε το απόγειό της κατά την περίοδο της επαναστατικής Γαλλίας όταν οι πολίτες μετέφεραν άμεσα την αναφορά τους στο Κοινοβούλιο. Αργότερα ο θεσμός περιέπεσε σε αχρησία με συνέπεια

22. Σύμφωνα με τον Χρ. Σγουρίτσα: «Το δικαίωμα τούτο δύνανται οι πολίτες διτώς ν' ασκήσουν : είτε υποβάλλοντες απλήν πρότασιν εις το νομοθετικόν σώμα, δυνάμει της οποίας τούτο υποχρεούται να προβή εις την προτεινόμενην νομοθετικήν ενέργειαν, είτε υποβάλλοντες σχέδιον πλήρως διατετυπωμένον ότε το νομοθετικόν σώμα υποχρεούται να υποβάλη τούτο εις την λαϊκήν ψήφο. Εν τη περιπτώσει ταύτη η πρωτοβουλία καταλήγει εις δημοψήφισμα...» Βλ. Χρ. Σγουρίτσα, Το Δημοψήφισμα εν τη Δημοκρατία, Εκδοτικός Οίκος Ελευθερουδάκη, 1929, σ. 29.

στη σύγχρονη Γαλλία να απαγορεύεται η άσκηση του δικαιώματος αναφοράς από οποιαδήποτε ομάδα πολιτών που σχηματίζεται για το σκοπό αυτό δημόσια. Πρόσφατα, το δικαίωμα αναφοράς γνώρισε μια ανάκαμψη στα συντάγματα των χωρών του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας διαφοροποιείται από το απλό δικαίωμα αναφοράς σε τέσσερα σημεία:

1. Υπογράφεται από ένα ορισμένο εκ των προτέρων ελάχιστο αριθμό πολιτών που απολαμβάνουν τα πολιτικά τους δικαιώματα, σε αντίθεση με την αναφορά που μπορεί να προέρχεται και από άτομο που δεν είναι εκλογέας (ανήλικος, αλλοδαπός).

2. Απευθύνεται άμεσα στο λαό που θεωρείται «ως η κυρίαρχη αρχή» σε αντίθεση με την αναφορά που αποτελεί μια αίτηση που απευθύνεται σε μια οποιαδήποτε αρμόδια αρχή.

3. Το κοινοβούλιο ή η κυβέρνηση είναι υποχρεωμένη να την υποβάλλει στο εκλογικό σώμα (λαό με στενή έννοια) παρά τη συνήθη διαφωνία της με αυτή, διαφωνία που εκφράζεται με την ενδεχόμενη υποβολή αντισχεδίου, άσκηση κριτικής ή και εξάντληση των χρονικών ορίων μέσα στα οποία υποχρεούται να την υποβάλλει στην κρίση του εκλογικού σώματος. Αντίθετα δεν υπάρχει τέτοια υποχρέωση σε περίπτωση υποβολής αναφοράς.

4. Η πρωτοβουλία έχει συγκεκριμένο σκοπό και στόχο με συνέπεια να παρεμβάλλει στο «πολιτικό παιχνίδι» απλούς πολίτες μη επαγγελματίες της πολιτικής που δεν ανήκουν σε συγκεκριμένη ομάδα πίεσης αλλά, είτε αντιδρούν σε ορισμένη ρύθμιση είτε προτείνουν μια νέα ρύθμιση για ένα πρόβλημα που απασχολεί γενικότερα. Αντίθετα η αναφορά αποτελεί μια γενικής φύσης πρόταση ή καταγγελία ο χειρισμός της οποίας επαφίεται στην καλή θέληση της αρχής στην οποία απευθύνεται.

Σε κοινοβουλευτικό επίπεδο το δικαίωμα της αναφοράς των βουλευτών αλλά και των πολιτών προς το Κοινοβούλιο αποτελεί και αυτό ένα μέσο έκφρασης αιτήσεων. Σ' αυτές όμως τις περιπτώσεις είναι το Κοινοβούλιο αυτό που θα αποφασίσει για το αίτημα και σε περίπτωση θετικής απάντησης ανήκει στην κυβέρνηση το δικαίωμα να δώσει συνέχεια στην αίτηση. Το κύριο χαρακτηριστικό αλλά και πλεονέκτημα της πρωτοβουλίας είναι ότι επιτρέπει να υπερκερασθεί το εμπόδιο των κυβερνώντων και να απευθυνθεί η

αίτηση πρωτοβουλίας απευθείας στο λαό (εκλογικό σώμα). Στην πρακτική πάντως διαπιστώθηκε ότι οι κυβερνώντες έχουν τα μέσα να μετριάσουν τον αριθμό των προτεινόμενων πρωτοβουλιών αλλά τυπικά δεν έχουν τη δυνατότητα να τις σταματήσουν. Οι πρωτοβουλίες αποτελούν αντικείμενο μιας σειράς προτεραιότητας από μέρους της πολιτικής εξουσίας. Οι αρχές εκμεταλλεύονται τα χρονικά περιθώρια που τους παρέχει η νομοθεσία για να χρησιμοποιήσουν προς όφελός τους τη χρονική συγκυρία ώστε να μετριάσουν την απήχηση της πρωτοβουλίας στο εκλογικό σώμα. Και αυτό ανεξάρτητα από την ενδεχόμενη σύνθεση αιτήσεων πρωτοβουλίας (*combinaison des demandes*) που συνίσταται στην ενσωμάτωση δύο ή και περισσότερων πρωτοβουλιών σε μία, μετά από συζήτηση στη βάση και στο εσωτερικό των οργανώσεων που στηρίζουν τις πρωτοβουλίες. Το χαρακτηριστικό γνώρισμα κάθε πρωτοβουλίας που συνίσταται στην αδυναμία της πολιτικής εξουσίας να την καταργήσει αποτελεί και το ισχυρό της σημείο. Σε περίπτωση επιτυχίας η αίτηση πρωτοβουλίας μετατρέπεται σε νομικό κανόνα. Είναι όμως αυτονόητο ότι για να φθάσει στην ολοκλήρωσή της η πρωτοβουλία πρέπει να ξεπεράσει με επιτυχία το στάδιο της συγκέντρωσης των υπογραφών και να οδηγηθεί σωστά η προεκλογική διαδικασία μέχρι την ψηφοφορία.

Αντίθετα με το δημοψήφισμα που παρεμβαίνει στο τέλος της διαδικασίας της απόφασης η πρωτοβουλία τοποθετείται στην αρχή αυτής της διαδικασίας στην οποία δίδει μια σημαντική ώθηση. Η πρωτοβουλία επιτρέπει σε μια ομάδα ενεργών πολιτών να υποχρεώσει τις πολιτικές αρχές να συζητήσουν ένα πρόβλημα και ειδικότερα τη ρύθμιση που η ομάδα αυτή προτείνει, συνοδευόμενη από τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών. Ακόμα και αν η πολιτική «ελίτ» δεν αποδέχεται τις αρχές της λαϊκής πρωτοβουλίας τότε, είτε επηρεάζεται από αυτές, είτε είναι υποχρεωμένη να αντιπαραθέσει ένα αντισχέδιο, στο συνταγματικό επίπεδο, που αναγκαστικά κάνει ορισμένες παραχωρήσεις στις ιδέες της πρωτοβουλίας, είτε να προτείνει - σε νομοθετικό επίπεδο - διάφορες αλλαγές που απαντούν έμμεσα στα αιτήματά της. Το σημαντικότερο όμως στοιχείο του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας τόσο σε συνταγματικό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο είναι ότι οδηγεί σε απόφαση, του με στενή έννοια λαού (εκλογικού σώματος) για τα θέματα που θέτει. Πράγ-

ματι όπως προαναφέραμε σε αντίθεση με την άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς που δεν δεσμεύει τις αρχές στη λήψη οποιασδήποτε απόφασης η πρωτοβουλία απαιτεί και επιβάλλει να λάβει ο λαός απόφαση για το συγκεκριμένο θέμα, απόφαση που είναι δεσμευτική για την πολιτική εξουσία. Ακόμα και αν η πρωτοβουλία απορριφθεί από την πλειοψηφία των πολιτών κατά την ψηφοφορία, το πρόβλημα που έθεσε αποτελεί το επίκεντρο των δημόσιων συζητήσεων και ενεργοποιεί την κοινή γνώμη για την αντιμετώπισή του. Τελικά η ενεργοποίηση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας οδηγεί σε ένα «άνοιγμα» του πολιτικού συστήματος με την πραγματοποιούμενη παρέμβαση σε αυτό του με τη στενή του έννοια λαού.

Πρόκειται για ένα θεσμό της ημιάμεσης δημοκρατίας (*démocratie semi-directe*) που επιτρέπει στους πολίτες να ζητήσουν, είτε την θέσπιση ενός νόμου, είτε την αναθεώρηση του Συντάγματος, είτε τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για ένα συγκεκριμένο θέμα.

Η λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει σε μια μη κατεστημένη ελίτ να αναζωογονήσει την πολιτική ζωή προσφέροντας στους πολίτες τη δυνατότητα να υποδείξουν στις αρχές αυτό που ζητούν. Αν και δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί τη λύση στο πρόβλημα της δημοκρατικής συμμετοχής σε μια οργανωμένη κοινωνία, παρόλα αυτά είναι σαφές ότι το δικαίωμα της πρωτοβουλίας και γενικότερα οι θεσμοί του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος αντιπροσωπεύουν το ελάχιστο στα πλαίσια της οργάνωσης του πολιτικού συστήματος.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας που δημιουργήθηκε το 19ο αιώνα²³ ως εργαλείο μάχης κατά της εκάστοτε πλειοψηφίας που ασκεί την εξουσία, αν και δεν εκπλήρωσε όλες τις ελπίδες που εναπόθεσαν σε αυτή οι υποστηρικτές της που εστιάζονταν κυρίως στην άμεση νομοθεσία από το λαό, παρουσιάζει σήμερα λόγω και της κρίσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος μεγάλο ενδιαφέρον.

23. Π.ρ.β.λ. το άρθρο 29 της γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του ανθρώπου και του πολίτη της 3ης Ιουνίου 1793 -που περιλαμβάνεται στη Συνταγματική πράξη της 24ης Ιουνίου 1793- σύμφωνα με το οποίο: «Όλοι οι πολίτες εξίσου έχουν δικαίωμα να συνδράμουν στην κατάρτιση του νόμου και στο διορισμό των εντολοδόχων τους ή των υπαλλήλων τους». Βλ. *Ηλία Γ. Νικολόπουλου, Οι Γαλλικές Διακηρύξεις των Δικαιωμάτων του 18ου αιώνα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1991, σ. 299 και 330.

Στην πολιτική πρακτική κυρίως όπως διαμορφώθηκε στην Ελβετία όπου ο θεσμός χρησιμοποιείται πάνω από έναν αιώνα, η πρωτοβουλία αν και λίγες φορές οδηγεί σε θετικό αποτέλεσμα, επιτρέπει να εκφραστούν συγκεκριμένα αιτήματα προς την πολιτική εξουσία αποφεύγοντας σχετικά εύκολα τα «φίλτρα» που προσπαθούν να περιορίσουν και τελικά επιλέγουν τις διεκδικήσεις που απευθύνονται στην κυβέρνηση ή στο κοινοβούλιο. Είναι πρόδηλο ότι η λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει παρεμβάσεις στα προβλήματα με τα οποία ασχολείται η πολιτική εξουσία προτείνοντας τις περισσότερες φορές διαφορετικές λύσεις· γι' αυτό και ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας κατηγορήθηκε ότι καθιστά δυσκολότερη την απόφαση δημιουργώντας ένα επιπλέον στοιχείο στην ήδη πολύπλοκη διαδικασία συζήτησης - διαπραγμάτευσης. Δεν πρέπει όμως να μας διαφεύγει ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας συμβάλλει στον εμπλουτισμό της ποικιλίας των πιθανών λύσεων σε ένα συγκεκριμένο πρόβλημα στο μέτρο που απέναντι στη λύση που οι αρχές προτείνουν, η πρωτοβουλία υποδεικνύει μια άλλη προσφέροντας έτσι μια διάζευξη κατά τη διαδικασία της απόφασης.

Ως θεσμοποιημένη διαδικασία διευκολύνει την ομαδοποίηση των ατόμων για την επίτευξη ενός κοινού στόχου και αποτελεί ταυτόχρονα ένα μέσο εμφάνισης των προβλημάτων σε πολιτικό επίπεδο υποχρεώνοντας τις αρχές να δημοσιοποιήσουν τα αιτήματά της.

Στην κλασική διαπίστωση ότι δεν υπάρχει διαφορά μεταξύ των κομμάτων η πρωτοβουλία επιτρέπει την έκφραση μιας ριζικής αντίθεσης είτε από τα κόμματα που επιζητούν να διαφοροποιηθούν από την κυβερνητική πολιτική, είτε από τις ομάδες πολιτών που δεν είναι ικανοποιημένες από τις αποφάσεις των αντιπροσώπων τους.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι ο πιο σημαντικός θεσμός της άμεσης δημοκρατίας στο βαθμό που πρόκειται για άσκηση νομοθετικής πρωτοβουλίας άμεσα από το λαό με τη στενή του έννοια (εκλογικό σώμα).

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αντίθετα από την αντίληψη που επικρατεί δεν αποσκοπεί αναγκαία ούτε έχει σαν κύριο στόχο την οργάνωση και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος (δημοψηφίσματος λαϊκής πρωτοβουλίας) αλλά ο κύριος σκοπός και στόχος του είναι να ξεκινήσει τη διαδικασία θέσπισης, αναθεώρησης ή και ακύρωσης μιας κρατικής πράξης. Ανάλογα δε με τη νομική φύση

αυτής της πράξης και κυρίως ανάλογα με το είδος του δημοψηφίσματος στο οποίο αυτή υποβάλλεται, η διαδικασία καταλήγει σε δημοψήφισμα υποχρεωτικό ή προαιρετικό. Όταν το Κοινοβούλιο αντιτίθεται και δεν αποδέχεται να ξεκινήσει η διαδικασία, δεν είναι η απόφασή του αυτή που υποβάλλεται στην έγκριση ή όχι από το λαό, αλλά η ίδια η αίτηση λαϊκής πρωτοβουλίας που ενδεχόμενα συνοδεύεται από ένα αντισχέδιο (*contre-projet*) που υποβάλουν οι αρχές²⁴.

II. Μορφές λαϊκής πρωτοβουλίας

Η λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να είναι είτε νομοθετική πρωτοβουλία είτε συνταγματική πρωτοβουλία. Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία διακρίνεται από τη λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία από το αντικείμενό της. Επειδή όμως έχει νομοθετικό περιεχόμενο και αναφέρεται σε νόμο παρουσιάζει κοινά χαρακτηριστικά με το νομοθετικό δημοψήφισμα (*référendum législatif*). Διακρίνεται όμως από αυτό στο μέτρο που αποτελεί ένα «ενεργητικό λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire actif*) σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που είναι ένα «κατ'αντίδραση λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire réactif*).

Η απλούστερη και «ανώδυνη» για την κυβέρνηση μορφή λαϊκής πρωτοβουλίας είναι η γενικά διατυπούμενη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (*initiative non formulée*). Πρόκειται για την περίπτωση που εκφράζεται απλά η ευχή από ορισμένο αριθμό πολιτών να εξεταστεί ένα συγκεκριμένο θέμα από το Κοινοβούλιο. Η γενικά διατυπωμένη πρωτοβουλία με τη μορφή ευχής προβλεπόταν στην Ελβετία από το αρχικό σχέδιο του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου με το οποίο εισήχθηκε για πρώτη φορά το 1890 ο θεσμός της πρωτοβουλίας στη χώρα αυτή²⁵.

Με τη μορφή αυτή η πρωτοβουλία περιλαμβάνει αίτημα ρύθμισης ενός θέματος που το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως τα νομοθετικά σώματα) καλείται να μεταμορφώσει σε συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη.

Η πρωτοβουλία αυτή δεν είναι ακόμα ώριμη για να ενσωματω-

24. Μόνο η έμμεση πρωτοβουλία έχει ως αποτέλεσμα τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος σε όλες τις περιπτώσεις ενώ η άμεση πρωτοβουλία δεν έχει αναγκαστικά αυτό το αποτέλεσμα. Βλ. παρακάτω, σ. 159.

25. Βλ. *Feuille Fédérale*, τόμος III, 1890, σσ. 411-426.

1. Έννοια δημοψηφίσματος, είδη αυτού και διάκρισή του από το προσωπικό δημοψήφισμα.

α) Το δημοψήφισμα³⁵ είναι το κύριο μέσο του αντιπροσωπευτικού συστήματος με το οποίο ο υπό στενή έννοια λαός (εκλογικό σώμα) συμμετέχει στη θέσπιση ενός νομοθετικού με την ευρεία έννοια κειμένου το οποίο δεν ολοκληρώνεται παρά μόνον με τη συναίνεσή του.

Το κυρίως δημοψήφισμα ανάλογα με το αντικείμενό του μπορεί να είναι συνταγματικό³⁶ όταν το περιεχόμενο της λαϊκής ψήφου αναφέρεται στην έγκριση ενός νέου Συντάγματος ή στην αναθεώρηση υφισταμένου ή νομοθετικό³⁷ όταν το εκλογικό σώμα αποφαινεται για ένα νομοθετικό κείμενο.

Η σύγχρονη θεωρία διακρίνει τρεις μορφές του συνταγματικού δημοψηφίσματος:

35. Από την πλούσια αλλοδαπή και ελληνική βιβλιογραφία βλ. ενδεικτικά: *Barthélémy et P. Duez*, *Traité de droit constitutionnel*, Παρίσι 1933, *G. Bortoli*, *Sociologie du référendum dans la France moderne*, Παρίσι 1965, *G. Burdeau*, *Traité de science politique*, Τόμος IV: *L'Etat libéral et les techniques politiques de la démocratie gouvernée*, Παρίσι 1971, *H. Duval, P. Mindy et P.Y. Leblanc-Dechoisay*, *Référendum et plébiscite*, Paris 1970. *Jean Marie Denquin*, *Référendum et plébiscite*, L.G.D.J., 1976, *Χρ. Σγουρίτσα*, *Το Δημοψήφισμα εν τη δημοκρατία*, 1929. *Γεωργόπουλος Κ.* *Στοιχεία Συνταγματικού Δικαίου*, Αθήνη 1968, τόμος I, εκδ. 1η, 1968, *Μάνεσης Αριστόβουλος*, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος*, Θεσσαλονίκη-Αθήνα, τόμος II, τεύχη Α-Β, 1960, *Σβώλος Αλέξανδρος*, *Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος*, Αθήναι, Τυπ. Πυρσού Α.Ε. 1928, *Παραράς Πέτρος*, *Σύνταγμα 1975 - Corpus T I*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα, 1982, του ιδίου, *Το δημοψήφισμα κατά το άρθρο 44 2 του Συντάγματος*, ΤοΣ 2, 1976 και *Σωτήρη Λύτρα*, *Το δημοψήφισμα εις τα πλαίσια του άρθρου 11 του Γαλλ. Συντάγματος 1958*, ΤοΣ 1 (1975).

36. Το συνταγματικό δημοψήφισμα προβλέπεται από το άρθρο 89 του ισχύοντος Γαλλικού Συντάγματος του 1958, από το άρθρο 138 του ισχύοντος Ιταλικού Συντ. του 1948, από τα άρθρα 120- 123 του Ελβετικού Συντ. του 1874 όπως αυτό έχει αναθεωρηθεί και από το άρθρο 88 του Συντάγματος της Δανίας του 1953 και από το άρθ. 168 του Συντ. της Ισπανίας του 1978.

37. Το νομοθετικό δημοψήφισμα απαντάται στη Γαλλία (άρθρο 11 του Συντ. 1958) στην Ελβετία (άρθρα 89 και 89 δις του Συντ. 1874) στη Γερμανία (άρθρο 29 του Συντ. 1949) στη Δανία (άρθρα 20 και 42 του Συντ. 1953) σε πολλές πολιτείες των ΗΠΑ και στην Πορτογαλία (άρθρο 137 του Συντ. 1976/82/89).

α) Το συντακτικό δημοψήφισμα που έχει ως αντικείμενο την επιλογή ενός συνταγματικού κειμένου ή ορισμένων θεμελιωδών αρχών που θεσπίζονται κατά τη διαδικασία ψήφισης νέου ή τροποποίησης του υπάρχοντος Συντάγματος. Η μορφή αυτή του συνταγματικού δημοψηφίσματος χαρακτηρίζεται από τη θεμελίωση μιας νέας συνταγματικής τάξης³⁸.

β) Το δημοψήφισμα συνταγματικής αναθεώρησης που έχει ως αντικείμενο την τροποποίηση του ισχύοντος Συντάγματος και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας αναθεώρησης όπως την θεσπίζει το ίδιο το Σύνταγμα. Το δημοψήφισμα αυτό μπορεί να είναι είτε προαιρετικό είτε υποχρεωτικό και τείνει συνήθως στη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος αλλά μπορεί να έχει ως αντικείμενο και την ολική αναθεώρησή του.

γ) Το δημοψήφισμα περί κυριαρχίας που αναφέρεται σε εδαφικές τροποποιήσεις στα σύνορα ενός κράτους, είτε στην άσκηση του δικαιώματος αυτοδιάθεσης από μια μειονότητα, είτε τέλος στην προσχώρηση ενός κράτους σε μια διεθνή και υπερεθνική τάξη ή συμμαχία. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το δημοψήφισμα της 24-9-78 με το οποίο δημιουργήθηκε το καντόνι Jura στην Ελβετία και το αντίστοιχο δημοψήφισμα της 26/9/93 με το οποίο άλλαξε το καντόνι του Laufonnais³⁹.

Το δημοψήφισμα μπορεί να είναι προγενέστερο⁴⁰ ή και μεταγε-

38. Η διάκριση αυτή ξεκίνησε από τον Karl Lovenstein, *Political power and the governmental process*, Chicago, 1957, σ. 263 επ. και επαναλήφθηκε από τον Antonio Baltassare, *Il référendum Constituzionale, Quaderni Constituzionali*, 1994, σ. 234 επ. όπως αναφέρεται από τον Auer Andreas στο άρθρο του με τίτλο *Référendum constitutionnel*, σε «*Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Andreas Auer, Helbing et Lichtenhahn, Faculté de droit de Genève, 1995, σ. 80 επ.

39. Βλ. Auer Andreas, *Les origines de la démocratie directe en Suisse* op. cit., σσ. 81 επ.

40. Προγενέστερο δημοψήφισμα προκηρύσσεται στην Ελβετία σε τρεις περιπτώσεις: 1. Προκειμένου για λαϊκή πρωτοβουλία που τείνει σε ολική αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος. 2. Όταν το ένα νομοθετικό σώμα αποφασίσει την αναθεώρηση και το άλλο την απορρίψει και αυτή η διαφωνία διαπιστωθεί για δεύτερη φορά όταν και τα δύο νομοθετικά σώματα επιμείνουν στις θέσεις τους· και 3. Προκειμένου για λαϊκή πρωτοβουλία που ζητά τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος και υποβάλλεται με τη μορφή της μη ρητά διατυπούμενης πρωτοβουλίας, με τη μορφή ευχής και η Ομοσπονδιακή

νέστερο της κατάρτισης ενός νομοθετικού κειμένου. Συνήθως το προγενέστερο δημοψήφισμα έχει το χαρακτήρα συμβουλευτικού δημοψηφίσματος⁴¹ (référéndum de consultation) όταν αναφέρεται σε μια αρχή και όχι σε ένα ρητά διατυπωμένο κείμενο με το οποίο θα ασχοληθεί αργότερα το Κοινοβούλιο. Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα έχει το χαρακτήρα του δημοψηφίσματος επικύρωσης (référéndum de ratification - εγκριτικό, κυρωτικό δημοψήφισμα)⁴² και έχει ως αντικείμενο ένα συγκεκριμένο και ρητά διατυπωμένο κείμενο, αρκεί από μόνο του και στο μέτρο αυτό αποτελεί την κλασική περίπτωση πλήρους συμμετοχής του λαού εφόσον έχει αποφασιστικό χαρακτήρα. Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα μπορεί να έχει και το χαρακτήρα διαιτητικού δημοψηφίσματος (référéndum d'arbitrage) σε περίπτωση σύγκρουσης των κρατικών οργάνων⁴³.

Συνέλευση δεν αποφασίζει και αδρανεί μέχρι την άπρακτη παρέλευση της δίχρονης προθεσμίας.

Προκειμένου για δημοψήφισμα που αναφέρεται σε ολική αναθεώρηση του Συντάγματος στο εκλογικό σώμα τίθεται μόνο ένα ερώτημα σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που αναφέρεται σε μερική αναθεώρηση που μπορεί να αναφέρεται σε δύο ή τρία ή και τέσσερα ερωτήματα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ήταν το δημοψήφισμα της 6ης Ιουλίου 1958 που αναφερόταν σε δυο διαφορετικά και άσχετα μεταξύ τους σχέδια που αφορούσαν το ένα το οδικό δίκτυο και το άλλο τους κινηματογράφους, αλλά και το δημοψήφισμα της 20ης Φεβρουαρίου 1938 που αναφέρονταν σε τρία άσχετα μεταξύ τους σχέδια αναθεώρησης, που αφορούσαν το πρώτο την πολεμική βιομηχανία, το δεύτερο τη ρήτρα ανάγκης και το τρίτο την αναγνώριση της Ρωμανδικής γλώσσας - langue romanche-.

41. Όταν ζητείται η γνώμη του εκλογικού σώματος για μια μεταρρύθμιση, όπως συνέβη τον Οκτώβριο του 1945 στη Γαλλία όπου ζητήθηκε από το εκλογικό σώμα να απαντήσει, αν ήθελε να επαναφερθούν οι θεσμοί του 1875 ή να ετοιμαστεί ένα νέο Σύνταγμα.

42. Όταν ζητείται από το εκλογικό σώμα να εγκρίνει και να αποδεχθεί οριστικά ένα κείμενο που ήδη έχει ψηφισθεί από το Κοινοβούλιο. Η μορφή αυτή του δημοψηφίσματος διακρίνεται από το ακυρωτικό δημοψήφισμα (référéndum abrogatif) με το οποίο το εκλογικό σώμα καταργεί την εφαρμογή ενός νομοθετικού κειμένου.

43. Κυρίως σε περίπτωση σύγκρουσης των δύο νομοθετικών σωμάτων για ένα νόμο που αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα οπότε η Γερουσία εμποδίζει την οριστική ψήφιση του νόμου, ιδίως όταν η Εθνοσυνέλευση έχει την τελευταία λέξη και απευθύνεται στο λαό αντί να προσφύγει στο Συνταγματικό Συμβούλιο. Επίσης στην Ιρλανδία και στη Δανία η αντιπολίτευση μπορεί να προκαλέσει δημοψήφισμα για να καταργήσει ένα νόμο που έχει ψηφισθεί από την πλειο-

Το συμβουλευτικό δημοψήφισμα συνίσταται στη δυνατότητα λήψης της γνώμης του εκλογικού σώματος (λαού με τη στενή του έννοια) σχετικά με ένα νομοσχέδιο πριν από την ψήφισή του από το Κοινοβούλιο. Με αυτή την έννοια δικαιολογείται και ο όρος «προγενέστερο δημοψήφισμα - référendum antérieur- όπου το Κοινοβούλιο όμως δεν δεσμεύεται να ακολουθήσει την εκφρασμένη απόφαση του εκλογικού σώματος.

Το δημοψήφισμα μπορεί να είναι υποχρεωτικό (référendum obligatoire)⁴⁴ όταν επιβάλλεται από το Σύνταγμα σε ορισμένες περιπτώσεις⁴⁵, αλλά και προαιρετικό (référendum facultatif) όταν κατά το Σύνταγμα η προκήρυξή του⁴⁶ ανήκει στη διακριτική εξουσία του εκλογικού σώματος⁴⁷ του Κοινοβουλίου ή του Αρχηγού του Κράτους.

ψηφία. Βλ. *Dominique Turpin*, *Droit constitutionnel*, éd. P.U.F., 1992, σ. 249.

44. Το υποχρεωτικό δημοψήφισμα - référendum obligatoire- αποκαλείται και αποφασιστικό δημοψήφισμα - référendum décisionnel- όταν λειτουργεί σε ομοσπονδιακό επίπεδο προκειμένου για ομοσπονδιακό κράτος ή σε κεντρικό - εθνικό επίπεδο προκειμένου για ενιαίο κράτος και έχει συνήθως το χαρακτήρα του συντακτικού δημοψηφίσματος - (référendum constituant). Βλ. *Jean Louis Quermonne*, *Le référendum: essai de typologie prospective*, στην *Revue de droit public*, 1985, No 3, L.G.D.J., σ. 581.

45. Υποχρεωτικό είναι και το δημοψήφισμα αυτοδιάθεσης (référendum d'autodétermination). Σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 53 του ισχύοντος Γαλλικού Συντάγματος του 1958: «Παραχώρηση, ανταλλαγή ή πρόσκτηση εδάφους δεν είναι έγκυρη χωρίς τη συγκατάθεση των ενδιαφερόμενων πληθυσμών». Το εδάφιο αυτό αποτελεί τη νομική βάση του δικαιώματος απόσχισης των εδαφών που είναι προσαρτημένα στη Γαλλική Δημοκρατία. Θέτει όμως δύο όρους: τη συναίνεση των ενδιαφερόμενων πληθυσμών και την έγκριση του Κοινοβουλίου.

Βλ. *Francois Luchaire, Gérard Conac*, *La constitution de la République française*, 2^e édition, Economica 1987, σ. 1005 επ.

46. Το προαιρετικό δημοψήφισμα καθιερώνεται στην Ιταλία αν ζητηθεί από ορισμένο αριθμό εκλογέων ή νομαρχιακών συμβουλίων ή του 1/5 των μελών της άλλης Βουλής προκειμένου περί συνταγματικού δημοψηφίσματος και σε περίπτωση νομοθετικού δημοψηφίσματος αν ζητηθεί από ορισμένο αριθμό εκλογέων ή νομαρχιακών συμβουλίων. Στη Γαλλία το νομοθετικό δημοψήφισμα καθιερώνεται ως προαιρετικό (άρθρο 11 του Συντ. 1958) και διατάσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις. Επίσης στην Ελβετία το νομοθετικό δημοψήφισμα καθιερώνεται ως προαιρετικό (άρθρο 89 του Συντ. 1874) μετά από αίτηση ορισμένου αριθμού καντονίων ή πολιτών.

47. Πρόκειται για δημοψήφισμα λαϊκής πρωτοβουλίας (référendum

Ο θεσμός του δημοψηφίσματος διακρίνεται αφενός από την εκλογή με την οποία το εκλογικό σώμα κάνει επιλογή προσώπων (ή και κομμάτων) και αφετέρου από την πρωτοβουλία με την οποία το εκλογικό σώμα ξεκινά τη διαδικασία που οδηγεί στη θέσπιση ενός νομοθετικού ή συνταγματικού κειμένου. Στην Ελβετία το δημοψήφισμα και η πρωτοβουλία είναι δύο θεσμοί που τοποθετούνται σε δυο διαδοχικές στιγμές της διαδικασίας. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο η λαϊκή πρωτοβουλία ακολουθείται από ένα δημοψήφισμα, μερικές φορές και από δύο. Τέλος το δημοψήφισμα μπορεί να έχει ως αντικείμενο το αποτέλεσμα μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Πάντως η αίτηση για να διεξαχθεί δημοψήφισμα μοιάζει με τη λαϊκή πρωτοβουλία.

2. Το προσωπικό δημοψήφισμα

Η παρέκβαση του θεσμού του δημοψηφίσματος είναι το προσωπικό δημοψήφισμα (*plébiscite*, *plébiscite*)⁴⁸ όταν οι εκλογείς κα-

d'initiative populaire) που είτε σχετίζεται με το θεσμό της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας είτε είναι ακυρωτικό δημοψήφισμα (*référendum abrogatif*).

Σύμφωνα με το άρθρο 95 του Σλοβακικού Συντάγματος του 1992: «Το δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας, εάν ζητηθεί με αίτηση που υπογράφεται από τουλάχιστον τριακοσίους πενήντα χιλιάδες πολίτες, ή κατόπιν αποφάσεως του Εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας, εντός τριάντα ημερών από την κατάθεση της αιτήσεως των πολιτών ή από την απόφαση του εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας».

Βλ. *Κ.Μαυριά, Αντ. Παντελή, Συνταγματικά κείμενα Ελληνικά και Ξένα*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1996, σ. 850.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Συντάγματος του καντονιού της Βέρνης: «Υποβάλλονται σε ψήφο του λαού:

1. Κάθε τροποποίηση του Συντάγματος.
2. Οι νόμοι....
3. Οι λαϊκές πρωτοβουλίες σύμφωνα με το άρθρο 9.
4. Οι αποφάσεις του Μεγάλου Συμβουλίου που περιέχουν μία δαπάνη άνω του ενός εκατομμυρίου φράγκων.

5. Κάθε αύξηση αμέσων φόρων....» Βλ. *Armoiries, sceaux et constitutions de la confédération et des cantons op cit.*, σ. 357.

48. Το διεθνές δημοψήφισμα που έχει ως αντικείμενο μια σύμβαση ή μια συνθήκη διαφέρει από το *plébiscite*, αν και μερικές φορές χρησιμοποιείται η ίδια ονομασία και αναφέρεται και αυτό ως *plébiscite*. Βλ. *Michel Henry Fabre, Principes républicains de droit constitutionnel, L.G.D.J.*, 3η έκδ. 1977, σ. 232.

λούνται να εκφράσουν την εμπιστοσύνη τους σε ένα πρόσωπο που πολλές φορές είναι το ίδιο που προκηρύσσει το δημοψήφισμα (Ναπολεόντεια δημοψηφίσματα). Το προσωπικό δημοψήφισμα μπορεί να αναφέρεται στην άσκηση της εξουσίας από το λαό αλλά δεν ανάγεται στην άσκηση νομοθετικής λειτουργίας. Διακρίνεται από το κυρίως δημοψήφισμα σε τρία σημεία: 1. Το προσωπικό δημοψήφισμα αναφέρεται στην απόδειξη εμπιστοσύνης του λαού σε ένα πρόσωπο και όχι στην έγκριση ή απόρριψη ενός κειμένου. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν τα Ναπολεόντεια δημοψηφίσματα⁴⁹ και στην Ελλάδα τα διεξαχθέντα δικτατορικά δημοψηφίσματα του 1968 και 1973⁵⁰. 2. Το προσωπικό δημοψήφισμα προσφέρει στο εκλογικό σώμα μια ψευδοεπιλογή στο βαθμό που αναφέρεται σε ένα ήδη υπάρχον καθεστώς και όχι σε καθεστώς που θα προκύψει μετά τη λαϊκή επιλογή, μη διευκρινίζοντας σκόπιμα τη μια από τις δύο επιλογές και χρησιμοποιώντας το φόβο του αγνώστου προς

49. Το Μάιο του 1802 ο γαλλικός λαός κλήθηκε να αποφασίσει με δημοψήφισμα για το ακόλουθο ερώτημα: «Να ανακηρυχθεί ο Ναπολέων Βοναπάρτης ισόβιος ύπατος;». Μετά την υπερψήφιση του Ναπολέοντα το *senatus-consulte du 14 thermidor an x* (2 Αυγούστου 1802) όρισε μεταξύ άλλων: «...άρθρο πρώτο: Ο γαλλικός λαός διορίζει και η Γερουσία ανακηρύσσει το Ναπολέοντα Βοναπάρτη πρώτο ισόβιο ύπατο....»

Το Μάιο του 1804 στο γαλλικό λαό τέθηκε το ερώτημα: «ο λαός θέλει ως αυτοκράτορα τον Ναπολέοντα Βοναπάρτη;» Μετά την υπερψήφισή του, το *senatus-consulte* της 28 *floreale an XII* (18 Μαΐου 1804) όρισε στο άρθρο 2: «Ο Ναπολέων Βοναπάρτης, πρώτος Ύπατος της Δημοκρατίας είναι Αυτοκράτορας των Γάλλων».

Με το προσωπικό δημοψήφισμα της 21-22 Δεκεμβρίου 1851 τέθηκε στο γαλλικό λαό το ακόλουθο ερώτημα: «Ο λαός θέλει τη διατήρηση της εξουσίας του Λουδοβίκου Ναπολέοντα Βοναπάρτη και του δίδει τις απαραίτητες εξουσίες για να κάνει ένα Σύνταγμα σύμφωνα με τις αρχές που θεσπίστηκαν με τη διακήρυξη της 2ης Δεκεμβρίου;» Στη συνέχεια το Σύνταγμα της 14ης Ιανουαρίου 1852 στο άρθρο 2 όρισε: «Η κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας ανατίθεται για 10 χρόνια, στον Πρίγκηπα Λουδοβίκο Ναπολέοντα Βοναπάρτη, τωρινό Πρόεδρο της Γαλλικής Δημοκρατίας». Βλ. *M. Duverger, Constitutions et documents politiques*, εκδ. PUF, 1986, 10η έκδοση, σσ. 122, 127, 128 και 160 όπου παρατίθενται τα προαναφερθέντα *senatus-consulta* και το Σύνταγμα του 1852.

50. Βλ. Αθανασίου Γ. Ράϊκου, *Συνταγματικό δίκαιο, τόμος Α', τεύχος Α'*, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1994, σσ. 44 επ. και σημ. 35. Επίσης *Elie G. Nikolopoulos, Les notions de légitimité et de légalité en Grèce de 1967 à 1974, thèse pour le doctorat d'état en droit*, Παρίσι, 1980, πολυγραφημένη, σσ. 150 επ. και 210 επ.

επηρεασμό των εκλογέων. Με αυτή την έννοια η αρνητική ψήφος σημαίνει χάος και καταστροφή του υπάρχοντος συστήματος χωρίς αντικατάσταση. 3. Η διατύπωση του ερωτήματος στο προσωπικό δημοψήφισμα είναι σκόπιμα συγκεχυμένη κυρίως όταν το ερώτημα που τίθεται είναι διπλό και απαιτείται ενιαία απάντηση⁵¹.

Πάντως σε μερικές περιπτώσεις υπάρχει δυσκολία διάκρισης ενός δημοψηφίσματος από ένα προσωπικό δημοψήφισμα στο βαθμό που κάθε δημοψήφισμα μπορεί να περιέχει στοιχεία προσωπικού δημοψηφίσματος⁵².

Πολλές φορές το προσωπικό δημοψήφισμα εμφανίζεται σαν κανονικό δημοψήφισμα με την έννοια ότι οι ψηφίζοντες καλούνται να τοποθετηθούν σε ένα κείμενο είτε πρόκειται για προσωπικό δημοψήφισμα είτε πρόκειται για κανονικό δημοψήφισμα. Θεωρητικά το κυρίως δημοψήφισμα δεν πρέπει να αποκαλύπτει το πολιτικό πρόσωπο που το προκάλεσε, σε αντίθεση με το προσωπικό δημοψήφισμα όπου το συνταγματικό ή νομοθετικό κείμενο έρχεται σε δεύτερη μοίρα και υποχωρεί στο πρόσωπο που το προκάλεσε⁵³.

3. Η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος

Η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος μπορεί να προέρχεται είτε από τους κυβερνώντες είτε από τους κυβερνώμενους. Είναι αδιάφορο αν πρόκειται στην πρώτη περίπτωση για τους

51. Στη Γαλλία με το δημοψήφισμα της 27ης Απριλίου 1969 οι εκλογείς κλήθηκαν να απαντήσουν μ'ένα «ναι» ή ένα «όχι» ταυτόχρονα για τη δημιουργία περιοχών (régions) και για τη μετατροπή της Γερουσίας, θέματα τελείως άσχετα. Επίσης εκατό χρόνια νωρίτερα με το προσωπικό δημοψήφισμα της 8ης Μαΐου 1870 ο λαός είχε κληθεί με την ίδια απάντηση να επιδοκιμάσει το αυτοκρατορικό καθεστώς και ταυτόχρονα τις προτεινόμενες φιλελεύθερες αλλαγές.

52. Ο Jean - Marie Denquin διερωτάται αν υπάρχει πραγματική εννοιολογική διαφορά μεταξύ των δύο αυτών όρων. Βλ. *Jean Marie Denquin, Référendum et plébiscite, essai de théorie générale*, Paris, L.G.D.J., 1976, σσ. 243 επ.

53. Ο Barthélémy θεωρεί ότι το προσωπικό δημοψήφισμα (plebiscitum) αποτελεί το κύριο μέσο συμφιλίωσης του καισαρισμού και της Δημοκρατίας. Βλ. *J. Barthélémy, Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1925, σ. 83.

Στην Ελλάδα το 1920 για την επαναφορά του Κωνσταντίνου και το 1924 για την έξωση του υιού του και την ίδρυση της Δημοκρατίας διεξήχθησαν προσωπικά δημοψηφίσματα.

αντιπροσώπους του λαού (για το νομοθετικό σώμα) όπως συνέβαινε με την πλειοψηφία των κρατών του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού⁵⁴ ή αν πρόκειται για τον αρχηγό του κράτους που επιλέγει την κατάλληλη στιγμή από πλευράς χρόνου για να υποβάλλει στην κρίση του λαού το ερώτημα που ο ίδιος διαμορφώνει⁵⁵.

Συγκεκριμένα η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος μπορεί να ανήκει :

1. *Στην εκτελεστική εξουσία.* Είτε στον Αρχηγό του Κράτους είτε στην Κυβέρνηση. Αποτελεί τη συνήθη περίπτωση γιατί επιτρέπει στην εκτελεστική εξουσία ανάλογα με τις διαθέσεις της να προκηρύσσει ή να μην προκηρύσσει δημοψήφισμα, χωρίς να υποτάσσεται στη βούληση της νομοθετικής εξουσίας ή σε συγκεκριμένο αριθμό πολιτών (σε τμήμα του εκλογικού σώματος). Σε αυτή την περίπτωση είναι προφανές ότι από τη στιγμή που χρησιμοποιείται από την εκτελεστική εξουσία σαν όπλο στη διαμάχη της με τη νομοθετική, περιέχει στοιχεία προσωπικού δημοψηφίσματος (*plebiscitum*).

2. *Στη νομοθετική εξουσία.* Η περίπτωση αυτή είναι σπάνια στο βαθμό που ο θεσμός του δημοψηφίσματος από τη φύση του αποσιλώνει το Κοινοβούλιο από την κύρια αρμοδιότητά του που είναι η ψήφιση των νόμων. Μερικές φορές συμβαίνει στην πολιτική πρακτική, η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος να κινείται από τη μειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου όπως έγινε στη Δανία στις 25 Ιουνίου 1963 όταν το 1/3 των μελών του Κοινοβουλίου υπέγραψε αίτηση για διεξαγωγή δημοψηφίσματος που διενεργήθηκε την παραπάνω ημερομηνία.

3. *Στους εκλογείς.* Στην περίπτωση αυτή απαιτείται η υπογραφή του αιτήματος για διεξαγωγή δημοψηφίσματος από έναν ελάχιστο

54. Π.χ. πρωτοβουλία από το Ανώτατο Σοβιέτ, από το Πρεζίντιό του ή από την Εθνοσυνέλευση προκειμένου για τη ΕΣΔΔ σύμφωνα με τα άρθρα 3 και 48 του Συντάγματος του 1936. Βλ. *Dominique Turpin*, *Droit constitutionnel*, P.U.F., 1992, σ. 724, σημ. 87.

55. Π.χ. σύμφωνα με το άρθρο 11 του ισχύοντος Συντάγματος της Γαλλίας του 1958: «Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας με πρόταση της κυβέρνησεως κατά τη διάρκεια των συνόδων ή με κοινή πρόταση των δύο Βουλών.... μπορεί να υποβάλει σε δημοψήφισμα όποιο σχέδιο νόμου αφορά την οργάνωση των δημόσιων εξουσιών ή μεταρρυθμίσεις σχετικές με την οικονομική ή πολιτική ζωή του έθνους...» Βλ. *Αντ. Παντελή, Κώστα Μαυριά*, *Συνταγματικά κείμενα Ελληνικά και Ξένα*, 3η έκδοση, 1996, σ. 568.

αριθμό εκλογέων (50.000 στην Ελβετία, 500.000 στην Ιταλία) που καθορίζεται από το Σύνταγμα. Πρόκειται για δημοψήφισμα λαϊκής πρωτοβουλίας.

Στο «προσωπικό δημοψήφισμα» η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του προέρχεται πάντοτε από την εκτελεστική εξουσία (κυβέρνηση) ενώ στο κυρίως δημοψήφισμα από τμήμα του Κοινοβουλίου ή από το λαό (από τμήμα του εκλογικού σώματος).

Από πολιτική άποψη όταν το δημοψήφισμα προέρχεται από την πλειοψηφία στοχεύει στην επικύρωση των προτεινομένων, σε αντίθεση με το δημοψήφισμα που προέρχεται από τη μειοψηφία (αντιπολίτευση) που επιδιώκει την άρνηση των προτεινομένων από το νομοθέτη.

Σύμφωνα με τις θεωρίες της άμεσης δημοκρατίας τα δημοψηφίσματα λαϊκής πρωτοβουλίας είναι δύο ειδών: α) τα κυρίως δημοψηφίσματα λαϊκής πρωτοβουλίας και β) τα ακυρωτικά δημοψηφίσματα (*référendums abrogatifs*)⁵⁶.

Τα δημοψηφίσματα λαϊκής πρωτοβουλίας (*référendums d'initiative populaire*) είναι κυρίως δημοψηφίσματα πρωτοβουλίας της μειοψηφίας (*référendums d'initiative minoritaire*), μπορούν δε να μετατραπούν εκ των υστέρων σε δημοψηφίσματα πρωτοβουλίας της πλειοψηφίας - ευτυχώς σε σπάνιες περιπτώσεις- όταν ο λαός

56. Σύμφωνα με το άρθρο 138 παρ.2 του ισχύοντος ιταλικού Συντάγματος του 1948: «Οι ίδιοι νόμοι (πρόκειται για τους νόμους αναθεώρησης του Συντάγματος και τους άλλους συνταγματικούς νόμους σύμφωνα με την παράγραφο Ι του ίδιου άρθρου) υποβάλλονται σε λαϊκό δημοψήφισμα όταν μέσα σε τρεις μήνες από τη δημοσίευσή τους, το ζητήσει το 1/5 των μελών της μιας από τις Βουλές ή 500.000 εκλογείς ή πέντε συμβούλια περιοχών. Ο νόμος που υποβλήθηκε σε δημοψήφισμα δεν εκδίδεται αν δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων. Δεν διενεργείται δημοψήφισμα αν ο νόμος έχει ψηφισθεί στη δεύτερη συζήτηση από κάθε Βουλή, με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών της...» (Βλ. και παραπάνω σ. 38 επ.)

Ο νόμος του 1970 καθόρισε δύο προϋποθέσεις προσφυγής στο δημοψήφισμα: 1. Ο Άρειος Πάγος οφείλει να αποφανθεί σχετικά με την κανονικότητα (νομιμότητα) της αίτησης για διεξαγωγή δημοψηφίσματος λαϊκής πρωτοβουλίας και να ελέγξει το έγκυρο των υπογραφών και 2. Το Συνταγματικό Δικαστήριο οφείλει να διαπιστώσει αν το προτεινόμενο δημοψήφισμα αναφέρεται σε αντικείμενο για το οποίο το Σύνταγμα το αποκλείει.

Βλ. P. Lalumière, A. Demichel, *Les régimes parlementaires européens*, P.U.F., 1978, σ. 633.

επικυρώνει αυτά που αποφασίστηκαν από την κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο.

Το δημοψήφισμα ανεξάρτητα από τη μορφή και το είδος του, ως άμεση έκφραση της βούλησης του λαού αποτελεί ένα αδιαμφισβήτητο πολιτικό όπλο. Όπως όμως η πολιτική πρακτική απέδειξε σχεδόν σε όλες τις χώρες στις οποίες κατοχυρώνεται συνταγματικά το δημοψήφισμα, τεράστια σημασία έχει σε ποιό κρατικό όργανο ανατίθεται η κίνηση της διαδικασίας για την προκήρυξή του. Σε καμιά περίπτωση, όπως δυστυχώς συμβαίνει στην Ελλάδα και στην αλλοδαπή πλην ελαχίστων εξαιρέσεων⁵⁷, δεν πρέπει να ανατίθεται

57. Το ισχύον Σύνταγμα της Σλοβακικής δημοκρατίας προβλέπει τη δυνατότητα του δημοψηφίσματος από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας μετά από αίτηση που υπογράφεται από τουλάχιστον 350.000 πολίτες. Το 2ο τμήμα του 5ου κεφαλαίου του σλοβακικού Συντάγματος του 1992 αναφέρεται ολόκληρο στο δημοψήφισμα και ορίζει τα ακόλουθα :

Τμήμα 2

Το δημοψήφισμα

Άρθρ. 93. - 1. Ο συνταγματικός νόμος για την προσχώρηση σε ένωση με άλλα κράτη και εκείνος για την αποχώρηση από την ένωση αυτή επικυρώνονται με δημοψήφισμα.

2. Άλλα σημαντικά θέματα δημοσίου συμφέροντος μπορούν επίσης να αποφασίζονται με δημοψήφισμα.

3. Τα θεμελιώδη δικαιώματα και οι θεμελιώδεις ελευθερίες, οι φόροι, οι παρακρατήσεις φόρων και ο κρατικός προϋπολογισμός δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο δημοψηφίσματος .

Άρθρ. 94. - Κάθε πολίτης της Σλοβακικής Δημοκρατίας που έχει δικαίωμα ψήφου στις εκλογές για το εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας έχει το δικαίωμα να συμμετέχει στο δημοψήφισμα.

Άρθρ. 95. - Το δημοψήφισμα προκηρύσσεται από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας, εάν ζητηθεί με αίτηση που υπογράφεται από τουλάχιστον τριακοσίους πενήντα χιλιάδες πολίτες, ή κατόπιν απόφασης του εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας, εντός τριάντα ημερών από την κατάθεση της αιτήσεως των πολιτών ή από την απόφαση του εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

Άρθρ. 96. 1. Η πρόταση απόφασης του εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής Δημοκρατίας για τη διοργάνωση δημοψηφίσματος υποβάλλεται από τους βουλευτές του εθνικού Συμβουλίου της Σλοβακικής δημοκρατίας ή την κυβέρνηση της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

2. Το δημοψήφισμα διεξάγεται εντός ενενήντα ημερών από την προκήρυξή του από τον Πρόεδρο της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

Άρθρ. 97. - Το δημοψήφισμα δεν μπορεί να διεξαχθεί ενενήντα μέρες

στην εκτελεστική εξουσία, ούτε στο Κοινοβούλιο που άλλωστε δεν έχει σχεδόν ποτέ τη διάθεση να προσφύγει σε αυτό και να αυτοαναιρεθεί⁵⁸. Η πρωτοβουλία της προσφυγής στο εκλογικό σώμα πρέπει να ανατίθεται, όπως συμβαίνει στην Ελβετία και σε

πριν από τις εκλογές για το εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής δημοκρατίας.

2. Το δημοψήφισμα μπορεί να διεξαχθεί την ημέρα των εκλογών για το εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας.

Άρθρ. 98. - 1. Τα αποτελέσματα του δημοψηφίσματος είναι έγκυρα, εάν η πλειοψηφία των εγγεγραμμένων εκλογέων έλαβε μέρος σε αυτό και εάν η απόφαση ελήφθη από την πλειοψηφία των συμμετασχόντων στο δημοψήφισμα.

2. Οι προτάσεις που εγκρίνονται με δημοψήφισμα εκδίδονται από το εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας κατά τον ίδιο τρόπο με τον νόμο.

Άρθρ. 99. - 1. Το αποτέλεσμα ενός δημοψηφίσματος μπορεί να τροποποιηθεί ή να καταργηθεί από το εθνικό Συμβούλιο της Σλοβακικής Δημοκρατίας μετά την πάροδο τριών ετών από τη θέση του σε ισχύ.

2. Νέο δημοψήφισμα για το ίδιο θέμα μπορεί να διεξαχθεί μόνο μετά από διάστημα τριών ετών από την ημερομηνία διεξαγωγής του προηγούμενου δημοψηφίσματος.

Άρθρ. 100. - Οι λεπτομέρειες διεξαγωγής του δημοψηφίσματος καθορίζονται με νόμο. Βλ. Κώστα Γ. Μαυριά, Αντώνη Μ. Παντελή, Συνταγματικά κείμενα ...op.cit., σ. 850-851.

58. Στη Γαλλία έγιναν μέχρι σήμερα ανεπιτυχώς πολλές προτάσεις που στόχευαν στην τροποποίηση του άρθρου 11 και στη χορήγηση του δικαιώματος πρωτοβουλίας στους πολίτες.

Μεταξύ αυτών ενδιαφέρουσες ήταν οι προτάσεις του Εθνικού Μετώπου (Front National) για να οργανώσει δημοψήφισμα για τα θέματα της μετανάστευσης και της θανατικής ποινής....., του Mitterand στις 12 Απριλίου 1984 στη Λωζάνη, του Chirac και του Ch. Pasqua το Δεκέμβριο 1989 και τέλος αυτή του R. Barre. Βλ. *Dominique Turpin, Droit constitutionnel*, PUF, I 1992, σ. 248 και 725, σημ. 94.

Επίσης ο V.G.d'Estaing είχε προτείνει την εισαγωγή του θεσμού του δημοψηφίσματος με πρωτοβουλία των πολιτών στις 10-3-1981. Πάντως η περισσότερο ενδιαφέρουσα πρόταση ήταν η αναλυτική και λεπτομερής πρόταση που κατατέθηκε από το βουλευτή Mestre ο οποίος εισηγήθηκε λαϊκή πρωτοβουλία από 10.000 εκλογείς μεταξύ των οποίων και 100 βουλευτές ή γερουσιαστές που θα αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον 30 διαμερίσματα, την υποβολή της στην κρίση του Συνταγματικού Συμβουλίου (Conseil Constitutionnel) και σε περίπτωση αποδοχής της από αυτό, διανομή της σε όλους τους δήμους της Γαλλίας ώστε να μπορέσει να υπογραφεί από το 10% των εγγεγραμμένων στους εκλογικούς καταλόγους. Κατόπιν η διαδικασία θα ολοκληρώνεται με την παραπομπή της από το Συνταγματικό Συμβούλιο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για να προκηρύξει δημοψήφισμα. Βλ. την πρόταση αυτή στην *Revue des deux mondes* του Μαρτίου 1984.

πολλές Πολιτείες της Β. Αμερικής, στους πολίτες. Πράγματι η μη ανάθεση της εκκίνησης λειτουργίας του θεσμού στους πολίτες-εκλογείς οδήγησε στη δυσφήμισή του, είναι δε χαρακτηριστικά τα παραδείγματα εφαρμογής του θεσμού από τους Χίτλερ, Φράνκο και Πινοσέτ. Είναι αυτονόητο ότι το δημοψήφισμα μόνον όταν τίθεται σε εφαρμογή μέσω των θεσμών της λαϊκής νομοθετικής ή και συνταγματικής πρωτοβουλίας ή της λαϊκής αρνησικυρίας (veto populaire) αποτελεί ουσιαστικά θεσμό άμεσης δημοκρατίας και συμβάλλει στην ολοκλήρωση της λαϊκής κυριαρχίας και όχι στη νομιμοποίηση συγκεκριμένων προσώπων ή πολιτικών.

Η συνταγματική κατοχύρωση του δημοψηφίσματος με πρωτοβουλία των πολιτών εξασφαλίζει την ενεργοποίηση του θεσμού⁵⁹, και προσδίδει σε αυτόν ουσιαστικό περιεχόμενο στο βαθμό που ο λαός δεν είναι αποδέκτης του ερωτήματος αλλά είναι ο ίδιος που διαμορφώνει το ερώτημα, ώστε να τεθούν με αυτό τα αληθινά ζητήματα για τα οποία θα κληθεί ολόκληρο το εκλογικό σώμα να αποφασίσει. Αυτό όμως αποτελεί ταυτόχρονα και τον κύριο λόγο που η πολιτική εξουσία αποφεύγει τη θέσπισή του.

IV. Η εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας στην Ελβετία.

Η Ελβετία είναι η μόνη χώρα στον κόσμο που η πολιτική ζωή καθορίζεται κύρια από τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι από την εισαγωγή αυτών των θεσμών⁶⁰ το 1848

59. Αντίθετα στην Ελλάδα υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 μέχρι σήμερα δεν έχει διεξαχθεί κανένα δημοψήφισμα κυρίως επειδή η πρωτοβουλία για την προκήρυξή του ανήκε αρχικά στον Πρόεδρο και από το 1986, μετά από την αναθεώρηση του άρθρου 44 παρ.2, στην πλειοψηφία της Βουλής. Βλ. άρθρο 44 παρ. 2 σε Κ. Μαυριά, Αντ. Παντελή, Συνταγματικά Κείμενα, Ελληνικά και Ξένα, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1996, σ. 336.

60. Αποκαλούνται και «λαϊκά δικαιώματα - droits populaires». Συγκεκριμένα σε ομοσπονδιακό επίπεδο προβλέπεται: 1. Υποχρεωτικό δημοψήφισμα για την αναθεώρηση του Συντάγματος από το 1848. 2. Λαϊκή πρωτοβουλία για την ολική αναθεώρηση του Συντάγματος από το 1848. 3. Νομοθετικό προαιρετικό δημοψήφισμα από το 1874. 4. Λαϊκή πρωτοβουλία για τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος από το 1891. 5. Προαιρετικό δημοψήφισμα για τις διεθνείς συνθήκες όταν δεν υφίσταται δικαίωμα καταγγελίας από το 1921. 6. Προαιρετικό δημοψήφισμα για τα ομοσπονδιακά διατάγματα που έχουν τεθεί επειγώ-