

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΩΣ ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΑΜΕΣΗΣ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Ένας σύγχρονος προβληματισμός

ΕΥΘΑΛΙΑ ΜΠΑΚΑ
ΑΜ. 7105Μ03
Τηλ.: 6944472929

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	4
Α. Πρώτη εννοιολογική προσέγγιση του θεσμού της λαϊκής Πρωτοβουλίας.....	4
Β. Η έννοια της Δημοκρατίας και το Αντιπροσωπευτικό Σύστημα.....	5
Γ. Αντιπροσωπευτική και φιλελεύθερη δημοκρατία.....	9
ΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟ ΚΑΙ ΗΜΙΑΝΤΙΠΡΟΣΩΠΕΥΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ	11
Α. Η διάκριση του Αντιπροσωπευτικού και Ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.....	11
Β. Η Κρίση του Αντιπροσωπευτικού Συστήματος και ο Θεσμός της Λαϊκής Πρωτοβουλίας	15
Γ. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας ως θεσμός της Άμεσης Δημοκρατίας.....	17
ΟΙ ΘΕΣΜΟΙ ΑΜΕΣΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΚΥΒΕΡΝΩΝΤΩΝ ΑΠΟ ΤΟ ΛΑΟ	21
Α. Ο Θεσμός της Ατομικής Ανάκλησης του Βουλευτή από το Λαό (Recall).....	21
Β. Ο Θεσμός της Διάλυσης της Βουλής από το Λαό.....	26
ΘΕΣΜΟΙ ΤΗΣ ΑΜΕΣΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ	29
Α. Πολιτική Συμμετοχή ως Άμεση Έκφραση της Δημοκρατίας.....	29
Β. Ο Θεσμός Της Λαϊκής Αρνησικυρίας.....	33
Γ. Διάκριση του Θεσμού της Λαϊκής Αρνησικυρίας από το Ακυρωτικό Δημοψήφισμα.....	35
Δ. Κριτική άσκηση επί του Θεσμού της Λαϊκής Αρνησικυρίας.....	38
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ	38
Α. Εννοιολογική προσέγγιση και Φύση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας.....	38
Β. Διάκριση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας από το θεσμό του Δημοψηφίσματος και την Απλή Αναφορά.....	42
Γ. Μορφές της Λαϊκής Πρωτοβουλίας.....	43
Δ. Ολοκλήρωση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας – Συσχετισμός με το Δημοψήφισμα.....	49
ΕΝΝΟΙΑ ΤΟΥ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ, ΕΙΔΗ ΑΥΤΟΥ ΚΑΙ ΔΙΑΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΑΠΟ ΤΟ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑ.....	50
Α. Εννοιολογική προσέγγιση και διάκριση του δημοψηφίσματος	50
Β. Το δημοψήφισμα ως περιεχόμενο των άμεσων αρμοδιοτήτων του Εκλογικού Σώματος	52
Γ. Το προσωπικό δημοψήφισμα.....	54
Δ. Η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος	56
Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΕ ΔΙΑΦΟΡΕΣ ΧΩΡΕΣ... 58	58
ΕΛΒΕΤΙΑ	58
Α. Τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος της Ελβετίας. Μια πρώτη εννοιολογική προσέγγιση.....	58
Β. Λειτουργία της άμεσης Δημοκρατίας στην Ελβετία.....	66
Γ. Η δημιουργία του Θεσμού της Λαϊκής Πρωτοβουλίας στην Ελβετία – Μια ιστορική αναδρομή.....	71
Δ. Η Λαϊκή Πρωτοβουλία ως θεσμός του ελβετικού Συντάγματος σε Ομοσπονδιακό Επίπεδο.....	72
Ε. Δημοψήφισμα για νέο νόμο με πρωτοβουλία των πολιτών.....	80
Στ. Οι κατ' ουσίαν περιορισμοί της συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλίας και ο έλεγχος του κύρους τους.....	84
Ζ. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΑ ΚΑΝΤΟΝΙΑ.....	89
Η. Ειδικές Μορφές Πρωτοβουλίας.....	90
Θ. Η Λαϊκή Πρωτοβουλία στις Ελβετικές Κοινότητες.....	90
Ι. Οι Δημιουργοί της Πρωτοβουλίας.....	93
Κ. Η Διαδικασία Προώθησης της Λαϊκής Πρωτοβουλίας.....	94
1. Η συγκέντρωση των υπογραφών.....	96
2. Η Άμυνα της εξουσίας απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία	97
3. Αντισχέδιο	99
4. Τρόπος ψηφοφορίας	100
5. Η απόσυρση της πρωτοβουλίας.....	103
6. Το de facto αντισχέδιο.....	105

Η ΠΡΟΣΠΑΘΕΙΑ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΜΕ ΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΟΛΙΚΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ ΤΟΥ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑΚΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΗ; 19/06/95.....	105
Η ΕΙΣΑΓΩΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ «ΓΕΝΙΚΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ» - ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΛΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ(VOLKSRECHT) - ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΕΝ ΛΟΓΩ ΝΟΜΙΚΟΥ ΕΓΧΕΙΡΗΜΑΤΟΣ	106
Η ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΤΗΣ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΣΚΕΨΕΙΣ	108
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ.....	110
ΙΤΑΛΙΑ	110
ΓΕΡΜΑΝΙΑ.....	113
ΙΣΠΑΝΙΑ.....	127
ΓΙΟΥΓΚΟΣΛΑΒΙΑ.....	127
ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ.....	128
ΣΛΟΒΕΝΙΑ.....	129
ΡΟΥΜΑΝΙΑ.....	129
ΑΥΣΤΡΙΑ.....	130
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΑ ΠΡΟΪΣΧΥΣΑΝΤΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ	130
ΠΡΟΤΑΣΗ ΤΗΣ ΕΙΣΑΓΩΓΗΣ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ.....	131
Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ	132
<i>Τυπολογία της λαϊκής πρωτοβουλίας στις ΗΠΑ.....</i>	<i>142</i>
1. Ο θεσμός της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας στις ΗΠΑ	143
2. Ο θεσμός της Λαϊκής Νομοθετική Πρωτοβουλία	144
3. Άμυνα της πολιτικής εξουσίας απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία	146
4. Οι τυπικές προϋποθέσεις για την υποβολή και προώθηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.....	147
α. Περιορισμοί της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας από πλευράς περιεχομένου.....	148
β. Η απαραίτητη πλειοψηφία για την έγκριση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας.....	149
γ. Η δυνατότητα τροποποίησης της ρύθμισης που εγκρίθηκε από το εκλογικό σώμα με λαϊκή πρωτοβουλία.....	151
δ. Ο δικαστικός έλεγχος μετά την έγκριση της πρωτοβουλίας από το εκλογικό σώμα	152
ε. Η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία και τα διαδικαστικά εμπόδια για την ολοκλήρωσή της.....	153
1. Ο τυπικός έλεγχος των υπογραφών	154
2. Προθεσμίες	155
3. Κατ' ουσίαν περιορισμοί της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας	156
στ. Η αρχή της ενότητας του αντικειμένου -single subject rule	160
Κριτική επί των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας στις ΗΠΑ.....	161
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	164

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Α. Πρώτη εννοιολογική προσέγγιση του θεσμού της λαϊκής Πρωτοβουλίας

Η παρούσα μελέτη έχει σκοπό την εννοιολογική προσέγγιση και ανάλυση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, όπως αυτός έχει διαμορφωθεί στο πλαίσιο μιας ευνομούμενης πολιτείας, όπου κύριο χαρακτηριστικό της αποτελεί η δημοκρατική αρχή και το κράτος δικαίου.

Η εν λόγω προσέγγιση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, τόσο με τη μορφή της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας όσο και με αυτή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, επικεντρώνεται, πέραν της θεωρητικής του ανάλυσης, και στην εφαρμογή του θεσμού σε διαφορετικές έννομες τάξεις χωρών, όπως αποτελούν η Ελβετία, όπου κι ο υπόψη θεσμός έχει μακρά παράδοση και γνωρίζει ήδη ιδιαίτερη ανάπτυξη, αλλά και οι Βόρειες Πολιτείες των ΗΠΑ κι η Ιταλία.

Πλέον συγκεκριμένα, η λαϊκή πρωτοβουλία αποτελεί το μέσο εκείνο 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 σε έναν νόμο με τον οποίο δε συμφωνεί αλλά και να επιτύχει την ψήφιση των νόμων που επιθυμεί.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί το μέσο με το οποίο παρέχεται η δυνατότητα να υποχρεωθεί η νομοθετική και κατ' επέκταση εκτελεστική εξουσία να θεσπίσει νόμους τους οποίους δεν θα ψήφιζε ή θα συζητούσε από μόνη της.

Πρόκειται μεν για θεσμό της άμεσης δημοκρατίας που προσφέρει το δικαίωμα σε μέρος του εκλογικού σώματος να ξεκινήσει διαδικασία ψήφισης, αναθεώρησης ή ακύρωσης μιας κρατικής πράξης, που ανάλογα με τη νομική της φύση, η λαϊκή πρωτοβουλία είναι συνήθως συνταγματική, νομοθετική ή διοικητική, ωστόσο στη σύγχρονη νομική πρακτική βρίσκει εφαρμογή κυρίως στο ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα, γεγονός που θα μπορούσε κανείς να τον κατατάξει στους θεσμούς του προαναφερόμενου πολιτικού συστήματος διακυβέρνησης.

Για να είναι μια πρωτοβουλία λαϊκή θα πρέπει να προέρχεται άμεσα από ένα τμήμα του εκλογικού σώματος, πράγμα το οποίο συνεπάγεται ότι η αίτηση πρωτοβουλίας πρέπει να υπογραφεί από συγκεκριμένο αριθμό πολιτών.

Β. Η έννοια της Δημοκρατίας και το Αντιπροσωπευτικό Σύστημα

Η έννοια της Δημοκρατίας έχει απασχολήσει αλλά και εξακολουθεί να απασχολεί την απεραντοσύνη της βιβλιογραφίας¹ πολλών θεωριών, ενώ δε δύναται να υπάρξει καθεστώς, πέραν κάποιων ελαχίστων, που να μην αποδίδει φόρο τιμής, στο Σύνταγμα και στον τίτλο του, σε ελεύθερα κοινοβούλια ή Προέδρους. Κάθε κράτος που διαθέτει αυτά τα γνωρίσματα θεωρείται επισήμως ανώτερο από κάθε κράτος που δεν τα διαθέτει. Άσχετα με την ιστορία και την κουλτούρα τους, τα κοινά συνταγματικά γνωρίσματα μεταξύ διαφόρων κρατών όπου δύναται να βρεθούν εκλεγμένοι Πρόεδροι, εντάσσουν επίσημα τις χώρες αυτές στην ίδια κατηγορία, ενώ για παράδειγμα χώρες όπως το Πακιστάν ή την Κούβα τις εντάσσουν σε μία άλλη. Να γιατί μια ορθολογική δημόσια πραγμάτευση για τη δημοκρατία, όσο είναι αναγκαία, άλλο τόσο είναι εξαιρετικά δύσκολη.

Η δημοκρατία είναι η μορφή διακυβέρνησης που δίνει εφικτή λύση στο θεμελιώδες πολιτικό πρόβλημα της λήψης συλλογικών αποφάσεων με ειρηνικά μέσα. Η δημοκρατία είναι όμως ταυτόχρονα ιδεώδες και υψηλή επιδίωξη. Έτσι, δεν θα μπορούσαμε να την κατακτήσουμε, αν εξετάζαμε απλώς και μόνο τις σημερινές εκφάνσεις. Κρινόμενες με βάση το δημοκρατικό ιδεώδες, ακόμη και οι ασφαλέστερες «δημοκρατίες» υστερούν. Πράγματι η διάσταση ανάμεσα σε υψηλά ιδεώδη και την πεζή πραγματικότητα έχει καταστεί αναπόσπαστο κομμάτι της δημοκρατικής κατάστασης. (DAHL, 2000)

Ποια είναι, όμως η θεμελιώδης αρχή της δημοκρατίας; Στον πυρήνα της βρίσκεται η αρχή της αυτοκυβέρνησης: Η λέξη προέρχεται ετυμολογικά από την ελληνική λέξη δημοκρατία, που σημαίνει ότι ο λαός (δήμος) εξουσιάζει

¹ Για την έννοια της δημοκρατίας από την κλασική αρχαιότητα μέχρι σήμερα, βλ., ενδεικτικά, Αρ. ΜΑΝΕΣΗ, *Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II*, Εκδόσεις Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη-Αθήναι 1965, σελ. 31 επ., του ιδίου, *Συνταγματικόν Δίκαιον – Πανεπιστημιακαί Παραδόσεις*, Εκδοτικός Οίκος Αφοί Π. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη-Αθήναι, 1967, σελ. 94 επ., Γ. ΚΑΣΙΜΑΤΗ, *Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1982, σελ. 15 επ., και Δ. ΤΣΑΤΣΟ, *Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Α' Θεωρητικό θεμέλιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1985, σελ. 311 επ., και του ιδίου, *Ο σύγχρονος προβληματισμός γύρω από τη Δημοκρατία, στον τόμο μελετών του με τίτλο Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα – Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1980, σελ. 39 επ.

(κρατεί). Επομένως, η δημοκρατία στην κυριολεξία δεν αναφέρεται στην εκλογή των κυβερνώντων από τους κυβερνωμένους, αλλά στην κατάργηση κάθε διάκρισης μεταξύ των δύο. Η ιδεατή δημοκρατία αποτελεί μορφή αυτοκυβέρνησης, στην οποία μετέχουν όλοι οι ενήλικοι πολίτες και διαμορφώνουν τις συλλογικές αποφάσεις μέσα σε ένα περιβάλλον ισότητας και ανοικτής διαβούλευσης. Στην άμεση δημοκρατία το κράτος και η κοινωνία γίνεται ένα. Κοιτίδα της δημοκρατίας είναι η αρχαία Αθήνα. Η κρίση της Ιστορίας είναι ότι ποτέ δεν υπήρξε σύμβολο της άμεσης δημοκρατίας πιο ισχυρό από την αθηναϊκή Εκκλησία του Δήμου (τη Λαϊκή Συνέλευση)². Κατά τον Αριστοτέλη η Εκκλησία του δήμου ήταν το κυρίαρχο όργανο της πόλεως. Ένας κυρίαρχος θεσμός, που δεν περιοριζόταν από κάποιο επίσημο Σύνταγμα, αλλά ούτε και από γραπτούς νόμους, τουλάχιστον κατά τις πρώτες δεκαετίες της αθηναϊκής δημοκρατίας.

Οι διαφορές ανάμεσα στην κλασική δημοκρατία της αρχαίας Αθήνας και τις σύγχρονες δημοκρατίες είναι ξεκάθαρες. Η πλέον προφανής είναι ότι η ιδιότητα του πολίτη δεν αποτελεί πλέον αποκλειστικό προνόμιο μιας ελίτ, αλλά έχει αντίθετα επεκταθεί, καλύπτοντας τη συντριπτική πλειοψηφία του ενήλικου πληθυσμού. Ωστόσο δύο ακόμη διαφορές είναι εξίσου σημαντικές.

Καταρχήν, οι σύγχρονες δημοκρατίες είναι αντιπροσωπευτικές κι όχι άμεσες. Το δημοκρατικό ιδεώδες δεν αφορά στην αυτοκυβέρνηση, αλλά στην αιρετή διακυβέρνηση. Αυτή η μεταστροφή διαφαίνεται στον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπιζόταν οι εκλογές στον αρχαίο κόσμο και στο σύγχρονο κόσμο. Οι Αρχαίοι Έλληνες θεωρούσαν τις εκλογές ως εργαλείο στα χέρια της αριστοκρατίας, έναν μηχανισμό για την επιλογή των ανθρώπων που είχαν τις ικανότητες να επιτελέσουν τεχνοκρατικό έργο, ο οποίος ωστόσο προϋπόθετε την απομάκρυνση από το στοιχείο της αυτοκυβέρνησης. Αντίθετα, ο όρος αντιπροσωπευτική δημοκρατία υποδηλώνει τις εκλογές ως έκφραση παρά ως άρνηση της δημοκρατίας.

Όπως χαρακτηριστικά παρατηρεί ο καθηγητής John DUNN, σήμερα και όσο πρόσκαιρο κι αν χαρακτηριστεί το φαινόμενο, *«για πρώτη φορά στην ανθρώπινη ιστορία υπάρχει μια μοναδική και σαφώς κυρίαρχη κρατική μορφή, η σύγχρονη συνταγματική αντιπροσωπευτική δημοκρατική πολιτεία»*³.

Πράγματι, στον πολιτικό λόγο της εποχής μας, που ολόκληρος σχεδόν μπορεί να χαρακτηριστεί με την έκφραση «ασήμαντος λόγος», από το *Λεβιάθαν* του

² Arnaldo Biscardi, “Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο”, μεταφρ. Δ. Δημάκης,, Εκδόσεις Παπαδήμα, 2005

³ John DUNN, *The Cunning of Unreason: Making Sense of Politics*, Λονδίνο 2000. σ. 210.

μεγάλου Thomas HOBBS, η λέξη «δημοκρατία» σημαίνει αυτό το τυποποιημένο κρατικό μοντέλο –δηλαδή ένα συνταγματικό κράτος που εγγυάται τη βασιλεία του νόμου και διάφορα αστικά και πολιτικά δικαιώματα και ελευθερίες, και που διοικείται από αρχές, οι οποίες πρέπει να περιλαμβάνουν αντιπροσωπευτικές συνελεύσεις, εκλεγμένες με γενική ψηφοφορία και αριθμητικές πλειοψηφίες όλων των πολιτών, σε εκλογές που γίνονται σε τακτά διαστήματα μεταξύ ανταγωνιστικών υποψηφίων και/ή οργανώσεων. Οι ιστορικοί και πολιτικοί επιστήμονες μπορεί να υπενθυμίζουν ορθά ότι αυτή δεν ήταν η αρχική σημασία της δημοκρατίας, και οπωσδήποτε δεν είναι η μοναδική.

Σύμφωνα με τον πολιτικό μελετητή Eric Hobsbawm⁴, «...η «φιλελεύθερη δημοκρατία⁵» αποτελεί τη μορφή του πολιτικού πρότυπου διακυβέρνησης που υπάρχει σήμερα στο παγκόσμιο πολιτειακό περιβάλλον. Ένα μεγάλο μέρος της υπέρ της «φιλελεύθερης δημοκρατίας» συνηγορίας στηρίζεται περισσότερο στο συνταγματικό φιλελεύθερο συστατικό της παρά στο δημοκρατικό ή ακριβέστερα εκλογικό συστατικό της...». Το επιχείρημα υπέρ της φιλελεύθερης ψηφοφορίας δεν είναι ότι εγγυάται δικαιώματα, αλλά επιτρέπει στο λαό να απαλλαγεί από αντιδημοφιλείς κυβερνήσεις. Ωστόσο τρεις κριτικές παρατηρήσεις επί του ζητήματος έχουν μεγάλη σπουδαιότητα:

α. Η φιλελεύθερη Δημοκρατία, όπως και κάθε άλλη μορφή πολιτικού καθεστώτος, απαιτεί μία πολιτική οντότητα εντός της οποίας μπορεί να ασκηθεί φυσιολογικά το είδος του κράτους που ονομάζεται συνήθως «έθνος-κράτος».

β. Η δεύτερη εγείρει αμφιβολίες ως προς την πλατιά αποδεκτή πρόταση ότι η «φιλελεύθερη δημοκρατική διακυβέρνηση» είναι πάντα και ως εκ τούτου ανώτερη ή τουλάχιστον προτιμότερη από τη μη δημοκρατική διακυβέρνηση.

γ. Η τρίτη παρατήρηση εκφράστηκε με την κλασική ρήση του Winston CHURCHILL, σύμφωνα με την οποία: «Η δημοκρατία είναι το χειρότερο είδος διακυβέρνησης, αν εξαιρέσουμε όλα τα υπόλοιπα». Παρότι θεωρείται συνήθως επιχείρημα υπέρ της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, είναι στην πραγματικότητα έκφραση μιας βαθιάς δυσπιστίας. Ανεξάρτητα με την επίσημη ρητορική, θεωρητικοί και πρακτικοί εφαρμοστές της πολιτικής παραμένουν εξαιρετικά

⁴ Eric HOBBSBAUWM, *Globalization, Democracy and Terrorism*, Little, Brown, Λονδίνο 2007, σ.121.

⁵ «Ως φιλελεύθερη Δημοκρατία ορίζεται το πεδίο δράσης της δημοκρατίας, το οποίο περιορίζεται από τη συνταγματική κατοχύρωση των ατομικών δικαιωμάτων, στο οποίο περιλαμβάνεται η ελευθερία της συλλογικής διαβούλευσης, το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας, η ανεξιθρησκεία και η ελευθερία του λόγου», Rod HAGUE, M. HARROP, «Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση».

σκεπτικιστές απέναντι στην αντιπροσωπευτική μαζική δημοκρατία ως ένας αποτελεσματικός τρόπος για τη λειτουργία διακυβέρνησης. Η υπέρ της δημοκρατίας συνηγορία είναι ουσιαστικά αρνητική.

Είναι και πάντα ήταν εύκολο, να επικρίνει κανείς τη συνηγορία υπέρ της φιλελεύθερης δημοκρατίας, θεωρούμενης ως σύστημα διακυβέρνησης. Ωστόσο ένα πράγμα θεωρείται αναντίρρητο: «ο λαός» αποτελεί σήμερα το θεμέλιο και το κοινό σημείο αναφοράς όλων των κυβερνήσεων, πλην των θεοκρατικών. Οποιαδήποτε εξουσία πηγάζει εξ' αυτού και λειτουργεί υπέρ αυτού. Πηγή λοιπόν της κρατικής εξουσίας είναι ο λαός στο σύνολό του. Η ανθρωπότητα χρειάστηκε να διανύσει μακρύ χρόνο, μέχρις ότου, αφενός, οργανωμένες κοινωνίες, αναγάγουν την ολότητα των μελών τους σε πηγή της πολιτειακής εξουσίας, αφετέρου, το φαινόμενο της υπακοής των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας στα παραγγέλματα της εκάστοτε άρχουσας μειοψηφίας διεγείρει τον πολιτικό στοχασμό.

Η πρώτη συστηματική προσέγγιση του πολιτικού φαινομένου, οφείλεται στον ορθολογισμό των Ελλήνων και την άρνησή τους να δεχθούν, ως αναπόφευκτα φυσικά φαινόμενα, τις σχέσεις των ατόμων με τους θεσμούς όπως το κράτος⁶. Το πολιτικό φαινόμενο όμως σήμερα δεν διατυπώνεται ως πρόβλημα σχέσεων εξουσίας, αλλά ως πρόβλημα που ανάγεται στη φύση της πόλεως και στο πώς πρέπει αυτή να διοικείται. Εξάλλου, τις αρχές που πρέπει να διέπουν την πόλιν, η αρχαία ελληνική φιλοσοφία θεωρεί συστατικές του δημόσιου ήθους. Όστε η πόλις να αποτελεί υπόδειγμα της ατομικής ηθικής.⁷

Την επίδραση της αρχαίας ελληνικής πολιτικής φιλοσοφίας υφίσταται ισχυρή η ευρωπαϊκή πολιτική σκέψη κατά την έξοδό της από το Μεσαίωνα. Έτσι, οι διανοητές της Αναγέννησης και του Διαφωτισμού, υιοθετούν εν γένει τη διάκριση των πολιτευμάτων όπως την είχαν διαμορφώσει οι πολιτικοί στοχαστές της αρχαίας Ελλάδας, προσεγγίζουν το φαινόμενο της πολιτικής εξουσίας υπό το πρίσμα της πηγής ή του θεμελίου της διαμορφώνοντας, κατ' αυτό τον τρόπο, δύο αντιμαχόμενες απόψεις τη θεοκρατική και του κοινωνικού συμβολαίου.

Τις ιδέες θεωρητικών του χριστιανισμού για την πηγή της εξουσίας του ηγεμόνα (*nulla potestas nisi a deo*), τις οποίες υιοθετούν οι θεωρητικοί της απολυταρχίας, θέτουν υπό αμφισβήτηση συγγραφείς του 16^{ου} αι., οι αποκληθέντες *μοναρχομάχοι*, κατά τους οποίους η εξουσία του ηγεμόνα μετριάζεται από το δικαίωμα αντίστασης στην τυραννική της ενάσκηση. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον

⁶ Βλ. E BARKER, *Plato and his predecessors*, London, Methuen, 1948, σελ. 1

⁷ Βλ. Κώστας ΜΑΥΡΙΑΣ, *Συνταγματικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 107επ.

παρουσιάζουν τόσο οι απόψεις του Francois Hotman –ο οποίος εξαίρει τη λαϊκή συναίνεση ως παράγοντα νομιμοποίησης της εξουσίας και επισημαίνει δε τον επιμερισμό της τελευταίας σε περισσότερους φορείς της αλλά και το διηνεκές και το αθάνατο του έθνους σε σχέση με τον ηγεμόνα, όπως και του Philippe du Plessie-Mornay (κατά άλλους του Hubert Languet), για τον οποίο η εξουσία του μονάρχη θεμελιώνεται σε συμβόλαιο ανάμεσα σε αυτόν και τον λαό, δυνάμει του οποίου ο λαός εκχωρεί εξουσίες στον ηγεμόνα, ο οποίος οφείλει να τις ασκεί με δικαιοσύνη.

Ωστόσο, η αμφισβήτηση του θεοκρατικού θεμελίου της εξουσίας ολοκληρώνεται και συστηματοποιείται με τις θεωρίες περί κοινωνικού συμβολαίου, οι οποίες βρήκαν ως κυρίως εκφραστές τους HOBBS, LOCKE και ROUSSEAU.⁸

Γ. Αντιπροσωπευτική και φιλελεύθερη δημοκρατία

⁸ Κατά το HOBBS, κατ' αντίθεση προς τον Αριστοτέλη, δεν μπορεί να προκύψει κυβέρνηση, ως φυσικό φαινόμενο, από τη φυσική κατάσταση του ανθρώπου. Για τον λόγο κυβερνώσα οντότητα που θα διαχειρίζεται τις τύχες τους κατά τρόπο που δεν θα επιδέχεται ελέγχου και αμφισβήτησης. Η ανάθεση της εξουσίας που τους γίνεται είναι καθολική και διηνεκής και η άσκησή της απόλυτη, καθώς η εξουσία δεν νοείται παρά μόνον ενιαία.

Στο αντίποδα της θεωρίας του HOBBS βρίσκεται η αντίληψη του John LOCKE για το κοινωνικό συμβόλαιο, ως προϊόν της συμφωνίας ανθρώπων που είναι ελεύθεροι και παραμένουν ελεύθεροι μετά τη σύναψή του. Την κυβέρνησή τους την επιλέγουν ως αντιπροσωπευτική και μπορούν να την καταλύουν όταν αυτή καθίσταται τυραννική. Κατά αυτόν τον τρόπο. Η συναίνεση των κυβερνωμένων εισάγεται ως στοιχείο όχι μόνο νομιμοποιητικό της κρατικής εξουσίας αλλά και εγγυητικό της ελευθερίας των ατόμων.

Εξίσου σημαντική επίδραση τόσο στη θεωρία του θεμελίου της κρατικής εξουσίας ως προϊόντος κοινωνικού συμβολαίου όσο και στα συνταγματικά κείμενα της Γαλλικής Επανάστασης άσκησαν οι ιδέες του Jean –Jacques Rousseau που ανευρίσκονται κυρίως στο έργο του, «*Το Κοινωνικό Συμβόλαιο*». Κατά το ROUSSEAU θεμέλιο του κράτους είναι η ενότητα των μελών της κοινωνίας και πηγή της το κοινωνικό συμβόλαιο. Το συμβόλαιο αυτό διαμορφώνει η γενική θέληση, η οποία δεν είναι το άθροισμα των ατομικών βουλήσεων όλων των μελών της κοινωνίας, αλλά κάτι τρίτο που έχει ως στόχο την προστασία του γενικού συμφέροντος και καθήκον την παρασκευή νόμων στους οποίους όλοι οφείλουν υπακοή. Πηγή εξουσίας λοιπόν είναι ο λαός και όχι ο μονάρχης ή οποιοσδήποτε άλλος άρχοντας. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα, σύμφωνα πάντα με τον ROUSSEAU είναι παραφθορά της Δημοκρατίας καθώς η γενική θέληση μέσω των συνελεύσεων των αντιπροσώπων του λαού αποτελεί παραφθορά της δημοκρατίας.

Οι διαφορές ανάμεσα στην κλασική δημοκρατία της αρχαίας Αθήνας και τις σύγχρονες δημοκρατίες είναι προφανής. Η πλέον προφανέστερη διαφοροποίηση είναι ότι η ιδιότητα του πολίτη δεν αποτελεί προνόμιο αποκλειστικό μιας ξεχωριστής ελίτ, αλλά έχει αντίθετα επεκταθεί, καλύπτοντας τη συντριπτική πλειοψηφία του ενήλικου πληθυσμού.

Κατ' αρχάς, οι σύγχρονες δημοκρατίες είναι αντιπροσωπευτικές και όχι άμεσες. Κατά δεύτερον, η σύγχρονη δημοκρατία εδράζεται σε φιλελεύθερη φιλοσοφία, κατά την οποία το πεδίο δράσης του κράτους περιορίζεται συνταγματικά. Τα όρια αυτά βασίζονται στη διάκριση της δημόσιας σφαίρας από την ιδιωτική. Ο διαχωρισμός αυτός δεν θα γινόταν ποτέ αποδεκτός στην αρχαία Αθήνα, όπου πολίτες που δεν συμμετείχαν και απείχαν από τα δημόσια πράγματα αντιμετωπιζόταν υποτιμητικά, απορρίπτοντας τους από την αρχαία κοινότητα. Οι σύγχρονες δημοκρατίες είναι φιλελεύθερες, και το πολίτευμά τους είναι στον ίδιο βαθμό κυρίαρχο με τη νομοθετική εξουσία. Σε αντίθεση με την κλασική Αθήνα, η σύγχρονη μορφή της δημοκρατίας οφείλει να είναι συμβατή με τα πολύ μεγαλύτερα κράτη του σύγχρονου κόσμου.

Η δυνατότητα προσαρμογής σε διαφορετικά μεγέθη αποτελεί ένα από τα βασικότερα πλεονεκτήματα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Παραφράζοντας τον Τ. PAINE⁹ θα μπορούσαμε να πούμε ότι η αντιπροσωπευτική δημοκρατία αποδείχθηκε εξαιρετικά βολική μορφή διακυβέρνησης.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό της σύγχρονης δημοκρατίας, ο φιλελεύθερος χαρακτήρας της, θέτει έναν ακόμη περιορισμό της λαϊκής κυριαρχίας. Όπως και στην αντιπροσωπευτική της μορφή, έτσι και η φιλελεύθερη δημοκρατία αποτελεί συμβιβασμό: επιδιώκει να συνδυάσει την εξουσία των δημοκρατικών κυβερνήσεων με το στοιχείο της επιβολής περιορισμών στο πεδίο δράσης τους.

Το κεντρικό γνώρισμα της φιλελεύθερης δημοκρατίας είναι το περιορισμένο κράτος. Στόχος της είναι η εξασφάλιση της ατομικής ελευθερίας, στην οποία εντάσσεται και η ελευθερία από τις αυθαίρετες πράξεις της ίδιας της κυβέρνησης. Ο στόχος αυτός έχει αμυντικό χαρακτήρα: *«να προστατεύσει τον πληθυσμό από τους*

⁹ Ο Paine αποτελεί έναν από τους πρώτους συγγραφείς που ενσωμάτωσαν στη δημοκρατία το στοιχείο της αντιπροσώπευσης. Στο έργο του “Right of Man”, εκδόθηκε πρώτη φορά το 1791 ή 1792}, επισημαίνει: «Η πρώτη απλή δημοκρατία...είναι ανίκανη να επεκταθεί όχι για λόγους αρχής, αλλά εξαιτίας της δομικής ακαταλληλότητας. Η απλή δημοκρατία ήταν κοινωνία που διοικούσε τον εαυτό της χωρίς τη βοήθεια δευτερογενών μέσων. Προσθέτοντας στη δημοκρατία το στοιχείο της αντιπροσώπευσης, δημιουργούμε σύστημα διακυβέρνησης ικανό να καλύπτει και να συνενώνει όλα τα διαφορετικά συμφέροντα, και να είναι συμβατό με όλα τα πληθυσμιακά και εδαφικά μεγέθη. (Paine, έκδοση 1984, σ. 180)

κυβερνώντες και τις μειονότητες από την τυραννία της πλειοψηφίας» (HELD, 1996). Η φιλελεύθερη δημοκρατία είναι συμβιβασμός ανάμεσα στην ατομική ελευθερία και τη συλλογική οργάνωση, που αντανάκλα τα καίρια ζητήματα που ανέκυψαν από την ανάδειξη της, όπως την επιθυμία να εδραιωθεί η θρησκευτική ελευθερία, να αποτραπεί το ενδεχόμενο επιστροφής σε τυραννικά καθεστώτα και να προστατευθεί το δικαίωμα της ατομικής ιδιοκτησίας από τον όχλο. Όλα αυτά τα στοιχεία έπαιξαν θεμελιώδη ρόλο στη διαμόρφωση του αμερικανικού συστήματος διακυβέρνησης, που είναι το πλέον φιλελεύθερο (κι ενδεχομένως το λιγότερο δημοκρατικό) από όλες τις άλλες δημοκρατίες.

Σε αντίθεση με την αθηναϊκή πόλη, που κάλυπτε κάθε τομέα της δημόσιας ζωής, οι φιλελεύθερες δημοκρατίες αποτελούν νομικά και όχι λαϊκά συστήματα διακυβέρνησης. Ακόμη και οι εκλεγμένοι ηγέτες υπόκεινται σε συνταγματικούς περιορισμούς, που κατά κανόνα περιλαμβάνουν κάποια διακήρυξη ατομικών δικαιωμάτων. Θεωρητικά, οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να προσφύγουν στη δικαιοσύνη και τα διεθνή δικαστήρια, προκειμένου να προστατεύσουν τα δικαιώματά τους, όταν η κυβέρνηση γίνεται δεσποτική. Υπό την έννοια αυτή η φιλελεύθερη δημοκρατία είναι μια αφοπλισμένη δημοκρατία.

Τόσο τα αντιπροσωπευτικά όσο και φιλελεύθερα στοιχεία της σύγχρονης δημοκρατίας αλλοιώνουν την αρχική ιδέα της αυτοκυβέρνησης. Στις σημερινές δημοκρατίες συναντάμε μια μορφή διακυβέρνησης στην οποία η διαδικασία λήψης των αποφάσεων ανήκει στη σφαίρα αρμοδιοτήτων των κυβερνήσεων και όχι των κυβερνωμένων, ενώ η δημόσια σφαίρα περιορίζεται στην προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών εν γένει και των ιδιοκτητών ειδικότερα. Το ξεθώριασμα της αρχικής σύλληψης της δημοκρατίας είναι σημαντικό, ωστόσο το αποτέλεσμα είναι ένα ευέλικτο και λειτουργικό πολιτικό σύστημα που κατακτά σταδιακά τον κόσμο¹⁰.

Αντιπροσωπευτικό και Ημιαντιπροσωπευτικό Σύστημα

Α. Η διάκριση του Αντιπροσωπευτικού και Ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος

Όπως ήδη χαρακτηριστικά έχει επισημανθεί στην αντιπροσωπευτική Δημοκρατία ο λαός δεν αυτοκυβερνάται αλλά οι αντιπρόσωποί του κυβερνούν γι' αυτόν με την έννοια ότι η θέλησή τους ταυτίζεται πλασματικά με τη θέληση του Λαού.

Σύμφωνα με τον J. MADISON, ένας από τους αρχιτέκτονες του αμερικανικού Συντάγματος, σκοπός της αντιπροσώπευσης είναι να «τελειοποιεί και να διευρύνει τις απόψεις του λαού, με το να τις περνά μέσα από επιλεγμένο σώμα

¹⁰ R. HAGUE, M. HARROP, “Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση”.

πολιτών, οι οποίοι χάρη στη σοφία τους, είναι σε καλύτερη θέση να διακρίνουν το πραγματικό συμφέρον της χώρας» (MADISON, 1787, σελ. 45). Σε αυτό το στάδιο λοιπόν η αντιπροσώπευση ήταν ακόμη ένας μηχανισμός για τον περιορισμό της δημοκρατίας.

Θεωρείται αυτονόητο ότι η αντιπροσωπευτική Δημοκρατία είναι μια περιορισμένης μορφής Δημοκρατία. 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. 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 χαρακτήρα¹¹.

Ανάλογα με το ρόλο που επιφυλάσσεται στον πολίτη σε σχέση με τη λήψη των αποφάσεων που τον αφορούν διακρίνουμε άλλες τρεις μορφές διακυβέρνησης: 1. Το ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στο πλαίσιο του οποίου ο πολίτης μπορεί να επηρεάζει 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 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 αποτελεί την πλέον λογική και τελειοποιημένη μορφή Δημοκρατίας στο βαθμό που ο ίδιος ο Λαός είναι νομοθέτης. Ωστόσο, στην πράξη ο Λαός δε δύναται να είναι ο πραγματικός νομοθέτης. Έτσι ο όρος άμεση Δημοκρατία υποδηλώνει ορισμένες διαδικασίες με τις οποίες ο λαός συμμετέχει στην προπαρασκευή και ψήφιση των νόμων.

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)¹².

¹¹ Βλ. Ηλία ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

¹² Η διαφορά μεταξύ αντιπροσωπευτικού συστήματος, όπου ο λαός εκλέγει τα πρόσωπα και κρατικά όργανα και του συστήματος της ημιάμεσης δημοκρατίας όπου ο λαός ψηφίζει ή απορρίπτει νόμους και λαμβάνει αποφάσεις προσδιορίζεται με τον κλασικό παραλληλισμό των λόγων του Montesquieu και Rousseau: Σύμφωνα με τον πρώτο, «...ο λαός είναι αρμόδιος να

Το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δεν θα πρέπει να συγχέεται με την Ημιάμεση ή μικτή Δημοκρατία, παρόλο που έχουν αρκετά κοινά σημεία στο βαθμό που περιλαμβάνουν αφενός Αντιπροσωπευτικά συστήματα και αφετέρου θεσμούς άμεσης δημοκρατίας. Το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα παραμένει θεμελιωμένο στη θεωρία της αντιπροσώπευσης με την έννοια ότι ο λαός δεν μπορεί να αποφασίζει μόνος του αλλά μέσω των αντιπροσώπων του, ενώ στην ημιάμεση Δημοκρατία ο λαός έχει μια πραγματική εξουσία απόφασης.

Το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα¹³ τοποθετείται μεταξύ αντιπροσωπευτικού συστήματος και της ημιάμεσης Δημοκρατίας. Στο Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στην ημιάμεση Δημοκρατία ο λαός δεν λαμβάνει καμία απόφαση, ενώ η νομοθετική λειτουργία ανήκει αποκλειστικά στους εκλεγμένους από αυτόν αντιπροσώπους του. Υπό την εν λόγω έννοια, το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δεν φαίνεται να διαφοροποιείται από το Αντιπροσωπευτικό σύστημα. Ωστόσο, το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα αποτελεί ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης από το κλασικό Αντιπροσωπευτικό σύστημα στο βαθμό που ο λαός παρεμβαίνει στις αποφάσεις που λαμβάνουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποί του. 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 Δικαίου¹⁴. 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. Το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα στη σύγχρονη εποχή εμφανίζεται να υπερέχει της άμεσης δημοκρατίας όσο και του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Στο Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δεν υπάρχει ο κίνδυνος της νομοθετικής και

επιλέξει αυτούς στους οποίους οφείλει να εμπιστευθεί τμήμα της εξουσίας του ... δεν είναι αρμόδιο 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...»

¹³ Βλ. Α. ΣΒΩΛΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιον, σ. 275 επ. και του ίδιου, Το νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, σελ. 143 επ. για την έννοια του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

¹⁴ Βλ. Ηλίας ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

κυβερνητικής αδυναμίας λόγω της αναρμοδιότητας των μελών της λαϊκής συνέλευσης όπως υφίσταται στην άμεση Δημοκρατία. στο βαθμό όπου με τους νόμους ασχολούνται κυρίως οι εκλεγμένοι από το λαό αντιπρόσωποι του, ενώ ο λαός μπορεί να παρεμβαίνει διορθωτικά μέσω των θεσμών του Ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος. Επιπλέον, στο Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα δεν υπάρχει η τάση του κοινοβουλίου ή του Προέδρου της Δημοκρατίας για απολυταρχική άσκηση των αρμοδιοτήτων τους υπό το πρόσχημα ότι έχουν εκλεγεί από το λαό. Ο λαός συμμετέχει και έχει τον καθοριστικό ρόλο ο ίδιος για τις σημαντικότερες υποθέσεις που τον αφορούν. Το δεύτερο μειονέκτημα του Αντιπροσωπευτικού συστήματος στην ασυμφωνία και διαφοροποίηση της ακολουθούμενης πολιτικής από τους κυβερνώντες σε σχέση με τη βούληση του λαού υπό στενή έννοια (εκλογικού σώματος) και γενικότερα με την κοινή γνώμη, είναι ασυμβίβαστο με το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα όπου ο ίδιος ο λαός υπό στενή έννοια αποφασίζει μέσω της λειτουργίας των Θεσμών του Ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

Στο Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα η νομοθετική λειτουργία με την ευρεία έννοια που περιλαμβάνει και την αναθεωρητική λειτουργία δεν ασκείται μόνο από το Κοινοβούλιο αλλά κι άμεσα από το Λαό με τη μορφή της σύμπραξής του με αυτό. Πρόκειται για ένα σύστημα όπου οι νόμοι ψηφίζονται από το νομοθετικό σώμα, ο λαός μπορεί να συμμετάσχει στη διαδικασία ψήφισής τους είτε λαμβάνοντας την πρωτοβουλία (θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας) είτε αντιτιθέμενος στη δημοσίευσή τους ή ακόμη και στη διατήρησή τους σε ισχύ (θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας, ακυρωτικό δημοψήφισμα). Οι υπόψη Θεσμοί 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 νομοθετικής λειτουργίας με την ευρεία έννοια που περιλαμβάνει και την αναθεωρητική λειτουργία.¹⁵

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

¹⁵ Βλ. Ηλίας ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

Β. Η Κρίση του Αντιπροσωπευτικού Συστήματος και ο Θεσμός της Λαϊκής Πρωτοβουλίας

Η έντονη αμφισβήτηση της θεωρίας της αντιπροσώπευσης, η οποία προβάλλεται έντονα τις τελευταίες δεκαετίες από πολλούς μελετητές, δικαιώνει την κριτική την οποία άσκησε στο αντιπροσωπευτικό σύστημα ο Jean Jacques Rousseau¹⁶, ήδη από την εμφάνισή του, όπου στην πράξη επιτρέπει τη νόσφιση εξουσίας από μια ομάδα, μια τάξη ή μια ελίτ δημιουργώντας μια αυξανόμενη απαίτηση για άμεση συμμετοχή των πολιτών στις αποφάσεις που τον αφορούν¹⁷. Χαρακτηριστικά ο Κορνήλιος Καστοριάδης, στο πλαίσιο σεμιναρίων που δίδασκε την περίοδο 1983-1984 στην Ανωτάτη Σχολή Κοινωνικών Επιστημών του Παρισιού (EHESS)¹⁸, αναφερόμενος στην κριτική που άσκησε ο Rousseau στο αντιπροσωπευτικό σύστημα σχολιάζει: «...Αν δεν κάνω λάθος πρόκειται για τον πρώτο συγγραφέα (Rousseau) που τονίζει -στο Κοινωνικό Συμβόλαιο- το ρόλο της άμεσης δημοκρατίας στον αρχαίο κόσμο και επιμένει στο γεγονός ότι δεν υπάρχει αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Γνωρίζετε την περίφημη παρατήρησή του για τους Άγγλους, οι οποίοι νομίζουν ότι είναι ελεύθεροι επειδή εκλέγουν περιοδικά εκπροσώπους, ενώ είναι ελεύθεροι μόνο για μια φευγαλέα στιγμή, όσο διαρκεί δηλαδή η εκλογική διαδικασία. Στην καρδιά της πολιτικής φιλοσοφίας του Rousseau θα βρούμε την ιδέα ότι δεν είναι δυνατό να υπάρχει ενδιάμεσος μεταξύ του ατόμου και του εαυτού του, ότι ο κυρίαρχος (με την έννοια που δίνει ο Rousseau στον όρο αυτό) δεν μπορεί να ασκήσει την κυριαρχία του παρά μόνο όταν ο λαός συνέρχεται και αποφασίζει. Υπάρχει εδώ ένα είδος ταλάντευσης και μια τραγική πλευρά στη σκέψη του Rousseau, διότι έχει συνείδηση του αποφασιστικού χαρακτήρα της ποσοτικής διάστασης για την ίδια την άμεση δημοκρατία, έτσι όπως την αντιλαμβάνεται: ως συνέλευση στον ίδιο χώρο, την ίδια στιγμή του συνόλου των ατόμων που συγκροτούν τον κυρίαρχο, αναφέρει εξάλλου

¹⁶ Jean Jacques ROUSSEAU, *Du Contrat Social*, Editions Garnier-Flammarion, 1966, σ.σ. 129 επ., «...Ο αγγλικός λαός νομίζει ότι είναι ελεύθερος, ανταπατάται, δεν είναι παρά μόνον κατά τη διάρκεια της εκλογής των μελών του Κοινοβουλίου, μόλις εκλεγούν είναι σκλάβος, δεν είναι τίποτα...».

¹⁷ Βλ. Ηλία ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟ, *Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

¹⁸ Κορνήλιος Καστοριάδης, *“Η ελληνική ιδιαιτερότητα”, τόμος Β’, Η πόλις και οι νόμοι, Σεμινάρια 1983-1984, εκδόσεις Κριτική 2008.*

εντελώς ρητά ότι μια τέτοια δημοκρατία θα μπορούσε να πραγματοποιηθεί στο σύγχρονο κόσμο μόνο σε ολιγάριθμες κοινότητες»¹⁹.

Η αντιπροσωπευτική αρχή κατηγορείται ότι ισχυροποιεί όχι την ελευθερία των κυβερνωμένων αλλά την κυριαρχία των κυβερνώντων, την οποία και νομιμοποιεί. Οι αντιπρόσωποι του λαού αποδεσμευμένοι από την επιτακτική εντολή και άνευ ουσιαστικού ελέγχου νοσφίζονται τη λαϊκή κυριαρχία, εκφράζοντας όχι πλέον την πραγματική βούληση του λαού, αλλά την πολιτική βούληση κάποιων ομάδων συμφερόντων, με αποτέλεσμα ο λαός να αποξενώνεται από τα «κοινά» και κυρίως από τη νομοθετική εξουσία.

Η γέννηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος διακυβέρνησης οφείλεται στη διαπίστωση του ανέφικτου της άμεσης δημοκρατίας ενόψει του μεγέθους των σύγχρονων κρατών και ότι το σύστημα διακυβέρνησης που σήμερα αποκαλείται έμμεση ή αντιπροσωπευτική δημοκρατία, αποτελεί «φυσική» μετεξέλιξη της άμεσης δημοκρατίας. Αλλά αυτό δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα διακυβέρνησης δεν γεννήθηκε ως αίτημα του λαού – υπό την ιδιότητά του ως φορέα της πρωτογενούς πολιτικής εξουσίας – να άρχει δια των αντιπροσώπων του, ούτε περιλάμβανε στην αφετηρία του, στοιχεία συνδεδεμένα με τη δημοκρατική αρχή. Η αναδρομή, ωστόσο, σε απώτερους χρόνους οδηγεί στη διαπίστωση, ότι ήδη το προπαρασκευαστικό στάδιο του αντιπροσωπευτικού πολιτεύματος εγγράφονται γεγονότα που δημιούργησαν θεσμούς, οι οποίοι χρησίμευσαν αργότερα ως πλαίσιο λειτουργίας της αντιπροσωπευτικής αρχής και προετοίμασαν την έλευση της σύγχρονης δημοκρατίας.

Οι συνθήκες λειτουργίας του παραδοσιακού κοινοβουλευτισμού έχουν μεταβληθεί ριζικά. Οι λύσεις στα βασικά τουλάχιστον ζητήματα, προϋποθέτουν σήμερα περισσότερο από κάθε άλλη εποχή, την ψήφο και σε κάθε περίπτωση τη συναίνεση (consensus) του λαού. Παράλληλα διάφορες αιτίες –όπως φαινόμενα διαφθοράς, αναποτελεσματικότητα και δυσλειτουργία ορισμένων διαδικασιών αλλά και θεσμών- έχουν συμβάλλει στον κλονισμό της εμπιστοσύνης προς τις

¹⁹ Περαιτέρω ο Καστοριάδης παρατηρεί: «...Ο Rousseau δεν επιμένει μόνο στη νομική και συνταγματική πλευρά των πολιτικών θεσμών, αλλά και στο γεγονός ότι δεν είναι δυνατόν να διαχωριστεί ο πολιτικός θεσμός υπό στενή έννοια από αυτό που θα αποκαλούσαμε καθολικό θεσμό της κοινωνίας, στο οποίο αναφέρεται με την ορολογία της εποχής του μιλώντας για «ήθη». Ειδικότερα, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει στα συγγράμματά του ο μεγάλος αυτός κλασικός πολιτικός στοχαστής, «...ο λαός πρέπει να αισθανθεί ικανός να αλλάξει την ανθρώπινη φύση» και αυτό που εννοεί στο σημείο αυτό είναι ότι: πρέπει να αρχίσει από τη μεταρρύθμιση των ηθών, διότι αυτό που «συντηρεί το πνεύμα των θεσμών στο λαό «είναι τα ήθη».

παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής βούλησης.

Στη νομική βιβλιογραφία είναι συχνή η αναφορά στην αναποτελεσματικότητα του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Παράλληλα, φαινόμενα διαφθοράς στην άσκηση της εξουσίας, που παρατηρήθηκαν σε διάφορα κράτη, θεωρήθηκαν ως σημείο παρακμής του αντιπροσωπευτικού και ενίσχυσαν κι αυτά από την πλευρά τους την αξίωση για μεγαλύτερη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της εξουσίας.

Τις τελευταίες δεκαετίες παρατηρείται, σε παγκόσμιο επίπεδο, με συνεχώς αυξανόμενη πυκνότητα, ένα συνταγματικοπολιτικό φαινόμενο, το οποίο θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διεύρυνση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας. Στις πολιτικά προηγμένες χώρες οι σοβαρές αποφάσεις λαμβάνονται όλο και περισσότερο απευθείας από το λαό, ο οποίος προσφεύγει στους νομικούς μηχανισμούς της άμεσης δημοκρατίας για την επίλυση και προώθηση του κοινού συμφέροντος και της εύρυθμης λειτουργίας του κοινωνικού συστήματος. Η αξίωση για μεγαλύτερη συμμετοχή του πολίτη στην άσκηση της εξουσίας διευρύνεται καθημερινά. Η αξίωση αυτή δεν είναι τυχαία αλλά συνδέεται με την κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Το ενδιαφέρον για τους θεσμούς της άμεσης Δημοκρατίας βαίνει, παράλληλα προς την κριτική που ασκείται στο αντιπροσωπευτικό σύστημα²⁰.

Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας, λαμβανομένης υπόψη της θετικής εμπειρίας από την εφαρμογή τους στο παρελθόν, προβάλλονται ως το αναγκαίο μέσο για την έξοδο από την κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος, την κρίση του κοινοβουλευτισμού και για την εξασφάλιση της κοινωνικής ειρήνης και προόδου²¹.

Γ. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας ως θεσμός της Άμεσης Δημοκρατίας

Η έννοια του θεσμού άμεσης δημοκρατίας ανάγεται στη διάκριση της άμεσης δημοκρατίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος, όπως και στη διάκριση μεταξύ άμεσης και έμμεσης άσκησης της εξουσίας. Η άμεση δημοκρατία εμφανίσθηκε και ήκμασε στην αρχαία Ελλάδα. Με το τέλος της ελληνικής αρχαιότητας επήλθε και το τέλος της δημοκρατίας. Η επικράτηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος, μετά τη γαλλική επανάσταση, είχε ως αποτέλεσμα

²⁰ Βλ. BILLERBECK, «Plebiszitaere Demokratie», σελ 13

²¹ Βλ. Ανδρέας ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, σελ. 4, «*Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997

την ανάθεση της εξουσίας σε αιρετούς αντιπροσώπους, όχι στον ίδιο τον λαό. Ωστόσο, ο λαός αναγνωρίζεται ως πηγή της εξουσίας, όμως η άσκηση της εξουσίας ανατίθεται σε “ικανές προσωπικότητες” , στους αντιπροσώπους. Το ζήτημα της άμεσης συμμετοχής του λαού, αντιμετωπίστηκε αρχικά κυρίως ως θέμα της “πολιτικής δικαιοσύνης” ως ζήτημα “δημοκρατικής δεοντολογίας” . Η δεοντολογική αυτή προσέγγιση του προβλήματος της Δημοκρατίας, άρχισε να αποκτά μεγαλύτερη απήχηση με την εξέλιξη των συνταγματικοπολιτικών συνθηκών και την κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος. Η λήψη των βασικών πολιτικών αποφάσεων από τον ίδιο τον λαό, δεν προβάλλει πλέον απλά και μόνον ως αίτημα “πολιτικής δικαιοσύνης” , αλλά ως αναγκαίο μέσο για την υπέρβαση της κρίσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Οι θεσμοί άμεσης δημοκρατίας εμφανίστηκαν παράλληλα προς την εγκαθίδρυση του αντιπροσωπευτικού συστήματος και για τον μετριασμό των άτοπων αποτελεσμάτων, στα οποία θα μπορούσε να οδηγήσει η ακραιφνής εφαρμογή του. Ωστόσο, το ίδιο το αντιπροσωπευτικό σύστημα υπήρξε το θερμικό κέντρο, όπου δημιουργήθηκαν οι διάφοροι θεσμοί, με τους οποίους εξασφαλίζεται η άμεση συμμετοχή του λαού στην άσκηση της κρατικής εξουσίας.

Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας είναι ακριβώς οι νομικοί μηχανισμοί που εξασφαλίζουν την άσκηση της εξουσίας από τον ίδιο τον λαό. Αυτή η ίδια η έννοια του θεσμού άμεσης δημοκρατίας ανάγεται στη διάκριση άμεσης και έμμεσης άσκησης της εξουσίας. Για άμεση ή αυτοπρόσωπη άσκηση εξουσίας γίνεται λόγος όταν ο λαός ο ίδιος ασκεί την κρατική εξουσία χωρίς τη μεσολάβηση άλλων οργάνων. Αντίθετα για έμμεση άσκηση εξουσίας πρόκειται εφόσον η κρατική εξουσία ασκείται εν ονόματι και για λογαριασμό του λαού από άλλα κρατικά όργανα.

Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας αποτελούν μέσα για την άσκηση της εξουσίας από τον ίδιο τον λαό. Ωστόσο η συμμετοχή του λαού στην άσκηση της εξουσίας δεν μπορεί να είναι ίδια όσον αφορά τη διάκριση στις μερικότερες εξουσίες, τη νομοθετική, την εκτελεστική και τη δικαστική. Η συμμετοχή του λαού στην άσκηση των τριών μερικότερων εξουσιών παραλλάσσεται ανάλογα τη δυνατότητα ενέργειας του ίδιου του λαού και τη σοβαρότητα των πραγμάτων. Ο λαός δύναται και πρέπει να παίρνει μόνο τις βασικές κι όχι όλες τις αποφάσεις²².

Ωστόσο, δεν έχει διαμορφωθεί ακόμη μία ενιαία ορολογία, τόσο για τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας στο σύνολό τους όσο και για τους μερικότερους

²² Βλ. Ανδρέας ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, σελ. 6, «*Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997*

θεσμούς²³. Με το ίδιο νοηματικό περιεχόμενο χρησιμοποιούνται διάφορες ονομασίες όπως θεσμοί της άμεσης νομοθεσίας (direct legislation), δημοψηφισματικοί θεσμοί (plebiszitaiere Einrichtungen), θεσμοί λαϊκής συμμετοχής κ.α. Κοινό χαρακτηριστικό όλων των όρων αποτελεί ότι υποδηλώνουν την άμεση άσκηση της εξουσίας από το εκλογικό σώμα. Ο όρος θεσμός της άμεσης δημοκρατίας εκ των πραγμάτων αποτελεί όρο ευρύτερης σημασίας από τον όρο θεσμός της άμεσης νομοθεσίας. Ο πρώτος υποδηλώνει τη συμμετοχή του λαού εν γένει, ενώ ο δεύτερος τη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της νομοθετικής, υπό ευρεία έννοια, εξουσίας. Πλέον δυσχερής αποτελεί η χρήση ορολογίας για τον χαρακτηρισμό μερικότερων θεσμών άμεσης δημοκρατίας εξαιτίας του ότι δεν υφίσταται καθιερωμένη γενικότερα αποδεκτή ορολογία. Π.χ. ο όρος “λαϊκή πρωτοβουλία” ή “πρωτοβουλία”, άλλοτε χρησιμοποιείται για να εκφράσει τη νομοθετική πρόταση αριθμού πολιτών προς το κοινοβούλιο και άλλοτε για να εκφράσει συγκεκριμένο είδος δημοψηφίσματος, το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία πολιτών, με αποτέλεσμα να δημιουργείται σύγχυση και καθιστώντας την ανάγκη διαμόρφωσης των σχετικών εννοιών και προσδιορισμού αντίστοιχης ορολογίας²⁴.

Πολλές χώρες προέβησαν στη ρύθμιση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας μέσω των Συνταγμάτων τους. Ωστόσο, οι υπόψη ρυθμίσεις διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα, με αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η αυστηρή τυποποίηση και η συστηματοποίηση των άμεσων θεσμών.

Οφείλουμε να επαναλάβουμε ότι, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας, χωρίς να υποτιμάται η συμβολή της Ελβετίας, όπως κι άλλων χωρών, έλκουν την καταγωγή τους απευθείας από την ελληνική αρχαιότητα. Ωστόσο, η εξέλιξη των θεσμών δεν υπήρξε ομαλή σε διάφορες χώρες, καθώς η ανάπτυξή τους εξαρτήθηκε από τις ιδιαίτερες συνταγματικοπολιτικές παραδόσεις και συνθήκες των διαφόρων χωρών. Επίσης, η πρακτική εφαρμογή και σημασία δεν είναι ίδια σε όλες τις χώρες.

Για θεσμούς άμεσης δημοκρατίας γίνεται λόγος σε τρεις περιπτώσεις: Στην πρώτη περίπτωση ο λαός ενεργεί ως σύνολο, στη δεύτερη ως τμήμα του λαού και στην τρίτη περίπτωση ο λαός ελέγχει την άσκηση της κρατικής εξουσίας από άλλα κρατικά όργανα. Πρόκειται για τρεις ενέργειες που πέραν της διαφοροποίησης τους όσον αφορά το υποκείμενο άσκησης της εξουσίας διαφοροποιούνται και ως

²³ BUGIEL, σελ. 397, “Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat”.

²⁴ Βλ. Ανδρέας ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, *«Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.*

προς το περιεχόμενό τους²⁵. Οι τρεις υπόψη τρόποι άμεσης άσκησης της εξουσίας αντιστοιχούν σε τρεις βασικούς θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας, το δημοψήφισμα, τη νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών και την ανάκληση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Α. Δημητρόπουλος στο σύγγραμμά του περί «Δημοψηφίσματος», κατά κυριολεξία, όταν γίνεται λόγος για άμεση άσκηση της εξουσίας από τον ίδιο τον λαό εννοούμε την άσκηση της εξουσίας από το σύνολο του εν στενή έννοια λαού, ήτοι το σύνολο των δικαιούμενων ψήφου πολιτών, το οποίο ενεργεί ως αποφασιστικό όργανο. Το εκλογικό σώμα δύναται να ενεργήσει κι ως κρατικό όργανο όταν το ίδιο λαμβάνει αποφάσεις για συγκεκριμένα ζητήματα μέσω δημοψηφίσματος. Ως εκ τούτου, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας αποτελούν το μέσο με το οποίο το σύνολο των πολιτών δύναται να λαμβάνει συγκεκριμένες αποφάσεις. Στην υπόψη κατηγορία συγκαταλέγονται οι διάφορες μορφές δημοψηφίσματος. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, όπου η άσκηση της εξουσίας πραγματοποιείται από ένα τμήμα του λαού, επισημαίνεται ότι αυτή διαφοροποιείται από την πρώτη καθώς ο λαός δεν ενεργεί ως σύνολο, αλλά ως ένα τμήμα. Στην κατηγορία αυτή εντάσσεται ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Η διαφορά του, ωστόσο, δεν περιορίζεται μόνο στην άσκηση του από ένα υποκείμενο, αλλά επεκτείνεται και στο περιεχόμενο της αρμοδιότητας, η οποία είναι εισηγητικής μορφής και όχι αποφασιστικής μορφής. Η τρίτη περίπτωση αναφέρεται στην κατά κυριολεξία από φυσική άποψη, *corpore*, έμμεση άσκηση εξουσίας. Ωστόσο, πρόκειται για άμεση άσκηση της εξουσίας από τον ίδιο τον λαό. Η έμμεση άσκηση της εξουσίας είναι δυνατή κατά δύο τρόπους: 1) Ο λαός εκλέγει το πρόσωπο ένα ή περισσότερα που απαρτίζουν το κρατικό όργανο και αναθέτει σε αυτό την άσκηση της εξουσίας κατά την κρίση των εκλεγμένων (αντιπροσωπευτική ή ελεύθερη εντολή)²⁶. 2) Κατά το δεύτερο ο λαός εκλέγει και αναθέτει την άσκηση της εξουσίας, κατά την κρίση των εκλεγμένων (αντιπροσωπευτική ή «ελεύθερη» εντολή).

Τρεις θεωρούνται οι βασικοί θεσμοί της άμεσης συμμετοχής του λαού στην άσκηση της εξουσίας. Το δημοψήφισμα (*referendum*), η πρωτοβουλία πολιτών η λαϊκή πρωτοβουλία ή απλά πρωτοβουλία (*initiative*, *initiative populaire*, *Volksinitiative* – *Volksbegehren*, *iniziativa popolare*) και η ανάκληση (*recall*, *Abberufungsrecht*). Οι τρεις αυτοί θεσμοί αντιστοιχούν στους τρεις τρόπους της άμεσης άσκησης της εξουσίας. Οι

²⁵ Βλ. Ανδρέας ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, «*Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997

²⁶ Βλ. Ανδρέας ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, «*Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997

δύο πρώτοι αναφέρονται στη θέσπιση κανόνων δικαίου κι ανάγονται στη νομοθετική εξουσία. Η πρωτοβουλία αποτελεί προπαρασκευαστικό μέσο για την ενεργοποίηση της διαδικασίας λήψης απόφασης του εκλογικού σώματος, προπαρασκευαστικό θεσμό του δημοψηφίσματος και της ανάκλησης. Η ανάκληση αποτελεί θεσμό ελέγχου, ελεγκτικό μέσο.

Οι Θεσμοί Άμεσου Ελέγχου των Κυβερνώντων από το Λαό

Το Ημιαντιπροσωπευτικό σύστημα περιλαμβάνει μια κατηγορία θεσμών άμεσου ελέγχου ανάκλησης των βουλευτών ατομικά αλλά και της Βουλής ως σύνολο από το εκλογικό Σώμα. Πρόκειται πρώτον για το α) Θεσμό της ατομικής ανάκλησης του βουλευτή (recall, revocation individuelle) και δεύτερον για το β) Θεσμό της πρόωρης διάλυσης της Βουλής από το Λαό (Abberufungsrecht).

Πλέον συγκεκριμένα, κάτωθι παρατίθεται η θεωρητική προσέγγιση των θεσμών ελέγχου των εκόντων της άσκησης εξουσίας απευθείας από το λαό:

A. Ο Θεσμός της Ατομικής Ανάκλησης του Βουλευτή από το Λαό (Recall)

Ο θεσμός της ατομικής ανάκλησης (recall, revocation individuelle) αποτελεί ένα σύστημα ελέγχου των κυβερνώντων από το Λαό, σύμφωνα με το οποίο αναγνωρίζεται στο εκλογικό σώμα η δυνατότητα να υποχρεώσουν τον εκλεγμένο αντιπρόσωπο να θέσει υπό την κρίση των εκλογέων τη συνέχιση της θητείας του στην περίπτωση που ένα τμήμα από αυτούς το ζητήσουν με αίτησή τους.

Πλέον συγκεκριμένα, με το θεσμό της ανάκλησης ορισμένος ελάχιστος αριθμός πολιτών μπορεί να ζητήσει να τεθεί υπό την κρίση των εκλογέων η λήξη ή μη της θητείας των μελών της κυβέρνησης ή των βουλευτών. Ως εκ τούτου, διακρίνεται η ανάκληση σε κοινοβουλευτική ή κυβερνητική. Για κοινοβουλευτική ανάκληση γίνεται λόγος, εφόσον η διάλυση της βουλής προβλέπεται από το Σύνταγμα μετά από σχετική απόφαση του εκλογικού σώματος (δημοψήφισμα)²⁷.

Η ανάκληση αποτελεί θεσμό σύμφωνα με τον οποίο ανακαλείται υπό ορισμένες προϋποθέσεις, συγκεκριμένος φορέας αξιώματος, σε περίπτωση που συγκρούεται ο ίδιος με τους εκλογείς του. Η σημασία της ανάκλησης είναι μεγάλη καθώς αποτελεί συνταγματικό μηχανισμό που κατέχει το ρόλο ασφαλιστικής δικλείδας για την άσκηση της εξουσίας, σύμφωνα με την εκφρασθείσα ή τεκμαιρόμενη λαϊκή βούληση.

²⁷ Herenkamp, “Formen und Verfahren direkter Demokratie”.

Η υπόψη χρήση του θεσμού αυτού αναγνωρίζεται σε πολλές δυτικές Πολιτείες της Αμερικής. Εν αντιθέσει στο αντιπροσωπευτικό σύστημα οι εκλογείς οφείλουν να αναμένουν τη λήξη της θητείας του εκλεγμένου αντιπροσώπου για να τον κρίνουν για τη δράση του, μέσω της ψήφου τους. Ο εν λόγω θεσμός προβλεπόταν σε αρκετά Συντάγματα των χωρών του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού²⁸.

Σύμφωνα με το σχέδιο Διακήρυξης Δικαιωμάτων του Ροβεσπιέρου που κατατέθηκε την εποχή της Γαλλικής Επανάστασης, στις 24 Απριλίου 1794 όριζε στο άρθρο 18 τα ακόλουθα: *«Ο λαός είναι κυρίαρχος η κυβέρνηση είναι η έκφραση του έργου του, οι δημόσιοι λειτουργοί είναι οι υπάλληλοί του. Ο λαός μπορεί όταν θελήσει να αλλάξει την κυβέρνησή του και να ανακαλεί τους εντολοδόχους τους»*²⁹.

Ειδικότερα, σύμφωνα με το θεσμό της ατομικής ανάκλησης του βουλευτή όταν οι εκλογείς δεν είναι ικανοποιημένοι από αυτόν (η από ένα δικαστή ή από ένα δημόσιο λειτουργό) μπορούν αν συμπληρώσουν ένα ποσοστό υπογραφών (π.χ. το 10% ή το 20% των εγγεγραμμένων πολιτών στους εκλογικούς καταλόγους) να του ζητήσουν να παραιτηθεί. Σε περίπτωση που αυτός αποδεχθεί, η διαδικασία τερματίζεται, αν όχι συνεχίζεται και διεξάγεται νέα εκλογή. Αν επανεκλεγεί, οι εκλογείς που ζήτησαν την παραίτησή του οφείλουν να καταβάλουν τα έξοδα της νέας εκλογής και οφείλουν να καταθέσουν εγγύηση για την εξασφάλιση του ενδεχόμενου χρέους τους. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση όπου κατά τη δεκαετία του 1920 στην Πολιτεία του Colorado θεσπίστηκε το δικαίωμα του λαού να ανακαλεί δικαστικές αποφάσεις που είχαν κηρύξει αντισυνταγματικούς τους νόμους που είχαν προέλθει από την άσκηση της λαϊκής πρωτοβουλίας. Όπως υποστήριζαν οι συνήγοροι του υπόψη μέτρου ο λαός ο οποίος ψηφίζει και μεταρρυθμίζει το Σύνταγμα πρέπει να είναι ο αυθεντικός ερμηνευτής του.

Η ανάκληση των δικαστικών αποφάσεων από το λαό στην ουσία αποτελεί την επαναφορά του θεσμού της έκδοσης δικαστικών αποφάσεων από τις λαϊκές συνελεύσεις. Κατά αυτόν τον τρόπο, με το θεσμό της λαϊκής ανάκλησης

²⁸ Ωστόσο, είχε διαφορετική σημασία στο βαθμό που αποτελούσε συμπληρωματικό μέσο για το κομμουνιστικό κόμμα για τη διασφάλιση του ελέγχου του στους βουλευτές του. Παρόλα αυτά χρησιμοποιήθηκε κατά τη διαδικασία εκδημοκρατισμού των χωρών αυτών. Για παράδειγμα αναφέρεται η περίπτωση της Ουγγαρίας, όταν το 1989 η αντιπολίτευση χρησιμοποίησε τον υπόψη θεσμό για να υποχρεώσει αρκετούς βουλευτές να επανακριθούν από το εκλογικό σώμα, αρκετοί δε από αυτούς έχασαν την έδρα τους στη Συνέλευση, οι δε συνάδελφοί τους αμέσως μετά φρόντισαν να καταργήσουν τη διάταξη που καθιέρωνε το θεσμό.

²⁹ Βλ. Ηλίας ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

αναγνωρίζεται στο εκλογικό σώμα το δικαίωμα όχι μόνο της τροποποίησης και ψήφησης του Συντάγματος αλλά και η δυνατότητά του να μην το εφαρμόζει όταν ένας νόμος που κηρύσσεται αντισυνταγματικός εφαρμόζεται από το λαό με την ενεργοποίηση του θεσμού της ανάκλησης της δικαστικής απόφασης που κήρυξε την αντισυνταγματικότητά του.

Όπως προαναφέραμε, ο θεσμός της ανάκλησης των δικαστικών αποφάσεων θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Πολιτεία του Colorado το 1912 επί Προεδρία Roosevelt, ο οποίος και πρώτος πρότεινε τη θέσπιση του θεσμού αποκλείοντας ταυτόχρονα την ανάκληση από τον λαό των αποφάσεων του Ανώτατου Δικαστηρίου των ΗΠΑ³⁰.

Ο θεσμός της ατομικής ανάκλησης του αντιπροσώπου από το λαό καθιερώθηκε και σε μερικά γερμανικά κρατίδια (Länder) καταρχήν το 1919-1920 και αργότερα, μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο και εξακολουθεί να ισχύει και στις μέρες μας στο κρατίδιο Pomeranie, Rheiner –Palatinat, Baden Württemberg, και του Mecklembourg. Επίσης, ο υπόψη θεσμός προβλεπόταν και την εποχή του μεσοπολέμου από τα Συντάγματα των βαλτικών χωρών και από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919 εναντίον του Προέδρου της Γερμανικής Δημοκρατίας, όπως και από τα Συντάγματα των πρώην σοσιαλιστικών χωρών όπου στην πράξη η πρωτοβουλία για την ανάκληση προερχόταν από το κόμμα³¹.

Σήμερα, ο θεσμός της ανάκλησης, ισχύει σε μερικές Πολιτείες της Βόρειας Αμερικής³², αφού έχει περιληφθεί για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του Oregon το

³⁰ Βλ. Barthélemy, op.cit.s. 133 και Bryce LORD. J., *La république américaine*, 1911, σ. 170 επ. και του ιδίου με P.Duaz, *Droit constitutionnel*, Nouvelle edition, Dalloz, 1933, σ. 119.

³¹ Σύμφωνα με το άρθρο 107 του τελευταίου Συντάγματος της Σοβιετικής Ένωσης του 1977: «Ο βουλευτής υποχρεούται να λογοδοτεί για το έργο του και το έργο της Συνέλευσης των βουλευτών του λαού, του Ανώτατου Σοβιέτ ή και του τοπικού Σοβιέτ των βουλευτών του λαού ενώπιον των εκλογέων και ενώπιον των εργατικών και κοινωνικών οργανώσεων που τον πρότειναν ως υποψήφιο ή ενώπιον της κοινωνικής οργάνωσης που τον εξέλεξε. Ο βουλευτής που δεν δικαίωσε την εμπιστοσύνη των εκλογέων ή της κοινωνικής οργάνωσης μπορεί να ανακληθεί οποτεδήποτε με απόφαση της πλειοψηφίας των εκλογέων ή της κοινωνικής οργάνωσης που τον εξέλεξε σύμφωνα με την διαδικασία που ορίζει ο νόμος». Βλ. Κώστας ΜΑΥΡΙΑΣ – Αντώνης ΠΑΝΤΕΛΗΣ, *Συνταγματικά Κείμενα Ελληνικά και Ξένα*, Β' έκδοση, Αντ, Σάκκουλα 1990. σ. 778-779. Παρόμοιο ήταν και το άρθρο 142 του προτελευταίου Συντάγματος της Σοβιετικής Ένωσης το 1936.

³² Οκτώ αμερικανικές Πολιτείες το εφαρμόζουν για όλους τους κατέχοντες δημόσιο λειτούργημα μετά από εκλογή, πέντε Πολιτείες το εφαρμόζουν αποκλείοντας από αυτό τους δικαστές και δέκα επτά το εφαρμόζουν μόνο σε τοπικό επίπεδο. Βλ. *The Book of the states*

1908. Ωστόσο, οφείλεται να επισημανθεί ότι ο εν λόγω θεσμός δεν χρησιμοποιείται συχνά αφενός γιατί είναι δύσκολο να λειτουργήσει από διαδικαστική πλευρά στο μέτρο που οι απαιτούμενες υπογραφές πρέπει να δίνονται με συμβολαιογραφικό έγγραφο, εντός σύντομης προθεσμίας και απαιτείται μεγάλος αριθμός υπογραφών -20% ή και 30% των εκλογέων- ο μεγαλύτερος συγκριτικά με τον απαιτούμενο στους άλλους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας και αφετέρου γιατί οι κινούντες τη διαδικασία και υπογράφοντες πολίτες διατρέχουν τον κίνδυνο να καταβάλουν τα έξοδα στην περίπτωση που ανανεωθεί η εμπιστοσύνη στον αντιπρόσωπο.

Η ανάκληση είναι θεσμός συγγενής και της πρωτοβουλίας όπως και του δημοψηφίσματος. Ως κοινό χαρακτηριστικό με την πρωτοβουλία η ανάκληση έχει ότι η ανακλητική διαδικασία ενεργοποιείται με κινητοποίηση των πολιτών. Ως εκ τούτου η ανάκληση φαίνεται να αποτελεί μερικότερη μορφή πρωτοβουλίας των πολιτών. Όσον αφορά το κοινό χαρακτηριστικό της ανάκλησης με το δημοψήφισμα επισημαίνεται ότι σε όλες τις περιπτώσεις πραγματοποιείται διαδικασία λήψης απόφασης του εκλογικού σώματος.

Η ανάκληση αποτελεί απόφαση που λαμβάνεται από το σύνολο του λαού. Ωστόσο, μεταξύ ανάκλησης και δημοψηφίσματος υπάρχουν τόσο ομοιότητες όσο και διαφορές. Με τη συγκεκριμένη έννοια ως απόφαση που λαμβάνεται από το εκλογικό σώμα αποτελεί μια μορφή δημοψηφίσματος. Από διαδικαστικής άποψης επαναλαμβάνεται η εφαρμοζόμενη στο δημοψήφισμα διαδικασία. Διαφέρει όμως σημαντικά ως προς το περιεχόμενο. Το περιεχόμενο της λαμβανομένης στην ανακλητική απόφαση ανάγεται στον έλεγχο της εξουσίας που ασκήθηκε κι έχει πάντοτε προσωπική αναφορά³³.

Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η εκλογική διαδικασία έχει κοινά χαρακτηριστικά με την ανάκληση καθώς και οι δύο διαδικασίες έχουν «προσωπικό χαρακτήρα» και ανάγονται σε πρόσωπο. Ταυτόχρονα, όμως, διαφοροποιούνται καθώς η ανάκληση αποτελεί τον *actus contrarius* των εκλογών. Το νομικό αποτέλεσμα της ανάκλησης αποτελεί το αντίθετο των εκλογών. Ενώ οι εκλογές

(1967-1977) τόμος XXI, σ. 137 και Henry M. Alexander, *The little-rock recall election*, New York, Mac Graw-Hill Company, 1960, σ. 48 επ. Οι υπογραφές που απαιτούνται για την κίνηση της διαδικασίας ποικίλλουν από 20% των εκλογέων στην Πολιτεία του Idaho μέχρι 30% στην N. Dakota. Στο Los Angeles στο Seattle και στην Tacoma ο θεσμός αυτός χρησιμοποιείται για την ανάκληση των δημάρχων και στο Saleur της Massachusetts για την ανάκληση των δημοτικών συμβούλων αλλά και των σχολικών συμβούλων. Στο Sans Francisco ακόμα για την ανάκληση ενός δικαστή. Βλ. Hauriou André, *La revocation populaire* στη *Revue politique et parlementaire*, 1924, No 120, σ. 64.

³³ Herenkamp, "Formen und Verfahren direkter Demokratie".

συνεπάγονται την ανάδειξη ενός συγκεκριμένου προσώπου σε συγκεκριμένο αξίωμα, η ανάκληση συνεπάγεται τον τερματισμό του αξιώματος του συγκεκριμένου προσώπου. Επιπλέον, η ανάκληση διαφοροποιείται από το δημοψήφισμα καθώς η πρώτη διαδικασία έχει προσωπικό χαρακτήρα, ενώ η δεύτερη ουσιαστικό χαρακτήρα. Δύναται η ανάκληση να αποκτήσει και ουσιαστικό χαρακτήρα οπότε τότε λαμβάνει δημοψηφισματικό περιεχόμενο, καθώς ο χειρισμός συγκεκριμένου θέματος τίθεται υπό την κρίση του λαού. Από την άποψη αυτή η ανάκληση αποτελεί μερικότερη μορφή δημοψηφίσματος.

Η βασική αρχή, στην οποία στηρίζεται ο θεσμός της ανάκλησης είναι ότι ο λαός δεν μπορεί να ανακαλέσει τους αντιπροσώπους παρά μόνον εφόσον βρίσκει καλύτερους για να τους αντικαταστήσει. Δεν πρόκειται επομένως για μια ανάκληση με την κυριολεξία του όρου αλλά για μια πρόωρη έναρξη της προεκλογικής περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας μπορούν να είναι υποψήφιοι οι αντιπρόσωποι εναντίον των οποίων στράφηκε η ανάκληση. Κύρια χαρακτηριστικά στοιχεία του δικαιώματος της λαϊκής ανάκλησης είναι αφενός η ουσιαστική άρνηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος και αφετέρου η προσπάθεια προσαρμογής του ώστε να πλησιάζει σε μορφή άμεσης δημοκρατίας.

Ο αντιπρόσωπος, ο οποίος είναι αποδέκτης της αίτησης για ανάκληση και πρόωρης λήξης της θητείας του, διαθέτει δύο δυνατότητες να αμυνθεί: Οι πολίτες που διαθέτουν την πρωτοβουλία της αίτησης για ανάκληση του αντιπροσώπου οφείλουν να την κοινοποιήσουν στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος και συντάσσει εγγράφως τα επιχειρήματα που συνιστούν την άμυνά του. Η αίτηση ανάκλησης δεν μπορεί να κυκλοφορήσει για να συγκεντρώσει τις απαιτούμενες υπογραφές αν δεν περιλαμβάνει τις απόψεις του. Σύμφωνα με τη δεύτερη δυνατότητα ο αντιπρόσωπος μπορεί να διατυπώσει τα επιχειρήματα για την άμυνά του σε επίσημο έντυπο, τα οποία οφείλουν να μην ξεπερνούν τις 200 λέξεις, σύμφωνα με τα ισχύοντα του Συντάγματος του Oregon.

Προς αποφυγήν της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος της ανάκλησης του αντιπροσώπου προβλέπεται ότι η προαναφερόμενη αίτηση για ανάκληση δεν θα πρέπει να υποβληθεί πριν από την πάροδο εξαμήνου από την εκλογή του βουλευτή ή από την εγκατάσταση δημοσίου λειτουργού και ότι δεν μπορεί να υποβληθεί αίτηση ανάκλησης για δεύτερη φορά εναντίον του ιδίου αντιπροσώπου ή δημοσίου λειτουργού κατά τη διάρκεια της θητείας του.

Επιπλέον, αξίζει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με το δικαίωμα της ανάκλησης αντιπροσώπου επιτρέπεται στο λαό υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα) όχι μόνο να επιβλέπει την ψήφιση και εφαρμογή των νόμων, αλλά ταυτόχρονα να προκαλεί τη λήξη της θητείας των δημοσίων λειτουργών αν δεν εκπληρώνουν τα καθήκοντά τους κατά την κρίση του.

Στη Γαλλία, σύμφωνα με την πρόταση Cornudet, οι εκλογείς κάθε εκλογικής περιφέρειας θα μπορούσαν να ζητήσουν την ανάκληση/λήξη της θητείας ενός αντιπροσώπου με αίτηση τους η οποία οφείλει να υπογραφεί από έναν αριθμό ατόμων μεγαλύτερο από αυτόν που είχαν εκλέξει τον αντιπρόσωπο στις προηγούμενες εκλογές. Η Εθνοσυνέλευση μετά τη διαπίστωσή της, της ύπαρξης αυτής της προϋπόθεσης όφειλε χωρίς προηγούμενη συζήτηση να κηρύξει τη λήξη της θητείας του αντιπροσώπου. Η υπόψη πρόταση είχε την ίδια τύχη με την πρόταση Chauviere δύο χρόνια νωρίτερα που προέβλεπε την υποχρεωτική κατάθεση στη Νομαρχία προγράμματος από τον υποψήφιο βουλευτή, την τήρηση του οποίου εγγυώνται 50 εκλογείς και καθένας από αυτούς αν διαπίστωνε παρέκκλιση από το πρόγραμμα, το θέμα θα κρινόταν από ειρηνοδική³⁴.

Καταλήγοντας, επισημαίνεται ότι το εν λόγω δικαίωμα ανάκλησης, το οποίο ασκείται από το λαό, 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 ιδίων των πολιτικών προσώπων.

Β. Ο Θεσμός της Διάλυσης της Βουλής από το Λαό

Ο θεσμός της διάλυσης της Βουλής από τον ίδιο το λαό υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα) αποτελεί το δεύτερο θεσμό ελέγχου των αντιπροσώπων του λαού και συνίσταται στη συλλογική ανάκληση της εντολής των αντιπροσώπων προς εκπροσώπηση του εκλογικού σώματος από το ίδιο το εκλογικό σώμα, το οποίο αιτείται την διάλυση της βουλής κατόπιν δημοψηφίσματος που διεξάγεται, αφού προηγουμένως προηγηθεί αίτημα ορισμένου αριθμού πολιτών (Abberufungsrecht).

Πλέον συγκεκριμένα, σε μερικά ελβετικά καντόνια δίνεται το δικαίωμα σε ορισμένο αριθμό πολιτών να ζητήσουν τη διάλυση της βουλής πριν τη λήξη της θητείας της, ώστε να διαπιστωθεί εάν εξακολουθεί να υπάρχει η εμπιστοσύνη ως προς το εκλογικό σώμα. Σε περίπτωση που το εκλογικό σώμα μετά από ψηφοφορία αποδεχθεί την πρόταση αυτή των πολιτών, η βουλή διαλύεται και διεξάγονται νέες εκλογές³⁵.

³⁴ Βλ. Ηλίας ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

³⁵ «Το δικαίωμα ανάκλησης-διάλυσης της Βουλής, το οποίο προβλέφθηκε από μερικά Συντάγματα των ελβετικών καντονίων της περιόδου 1850-1880 περιέπεσε σε αχρησία εξαιτίας του θεσμού του δημοψηφίσματος. Εφαρμόστηκε μόνο μία φορά στο καντόνι της Argovie το 1862 και δεν προβλέφθηκε σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Για πρώτη φορά το 1852 τα καντόνια Argovie και του Schafhouse καθιέρωσαν το θεσμό του “Abberufungsrecht” της λαϊκής ανάκλησης

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι τα Συντάγματα ορισμένων καντονιών καθιερώνουν το δικαίωμα του λαού να ανακαλεί ολόκληρη την κυβέρνηση κατά τη διάρκεια της θητείας της.

Επισημαίνεται ότι στην Ελβετία, σήμερα, το δικαίωμα της ανάκλησης-διάλυσης της βουλής μετά από μια λαϊκή ψηφοφορία του νομοθετικού (Conseil Législatif) ή του εκτελεστικού οργάνου ή και των δύο προβλέπεται από οκτώ (8) καντόνια. Πλέον συγκεκριμένα, ο υπόψη προαναφερόμενος θεσμός 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 της Lucerne (άρθρο 44 του Συντάγματός του), στο καντόνι Argovie (άρθρο 29 του Συντάγματος του), στο καντόνι Tessin μετά από αίτηση 11.000 πολιτών (άρθρο 61 του Συντάγματος του), στο καντόνι Thurgovie μετά από αίτηση του 1/5 των εγγεγραμμένων πολιτών (άρθρο 5 του Συντάγματός του) και στο καντόνι Berne μετά από αίτηση 12.000 πολιτών. 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 κατήργησε τον υπόψη θεσμό³⁶.

Ωστόσο, μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας μπορεί να επιτυγχάνεται η πρόωγη διάλυση της βουλής με την αίτηση για ολική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Κατά αυτό τον τρόπο, σύμφωνα με το ελβετικό δημόσιο δίκαιο, στα πλαίσια της πρωτοβουλίας για αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος μπορεί, με συγκέντρωση 50.000 υπογραφών, να προταθεί στο εκλογικό σώμα η διάλυση της βουλής. Υπό αυτήν την έννοια οι αιτούντες χρησιμοποιούν τη με λαϊκή

ολόκληρης της βουλής. Ειδικότερα όταν ένας ορισμένος αριθμός πολιτών – από 1000 μέχρι 6000- ζητήσει την ανανέωση του νομοθετικού σώματος το ερώτημα υποβάλλεται άμεσα στο λαό, ο οποίος αποφασίζει με δημοψήφισμα. Εάν 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, τα οποία 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 κατεύθυνση.», Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σελ. 29-31.

³⁶ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σελ. 30-31.

πρωτοβουλία δυνατότητα αναθεώρησης του Συντάγματος για να επιτύχουν την πρόωρη λήξη της βουλευτικής περιόδου.

Επίσης και στο γερμανικό δημόσιο δίκαιο και ειδικότερα στο Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919, στο άρθρο 43, προβλεπόταν η πρόωρη λήξη της θητείας του Προέδρου της Δημοκρατίας μετά από αίτηση στο Reichstag και απόφαση του εκλογικού σώματος. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι με την κατάθεση της αίτησης από το Reichstag ο Πρόεδρος σταματά να ασκεί τις αρμοδιότητες του, ενώ εάν το εκλογικό σώμα απορρίψει την αίτηση του Reichstag, η απόρριψη αυτή ισοδυναμεί με ανανέωση της θητείας της Προέδρου της Δημοκρατίας και με διάλυση της Συνέλευσης. Αλλά και στο προϊσχύσαν Σύνταγμα της Εσθονίας του 1920, στο άρθρο 32, προβλεπόταν θεσμός της ανάκλησης του νομοθετικού σώματος σε περίπτωση που το νομοθετικό σώμα απέρριπτε μια λαϊκή πρωτοβουλία, η οποία αργότερα θα 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.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα, επισημαίνεται ότι ο θεσμός της ανάκλησης-διάλυσης της Συνέλευσης αποτελεί ένα έμμεσο αλλά ισχυρό όπλο στα χέρια του λαού υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα) που συνίσταται στην προκαλούμενη διάλυση του νομοθετικού σώματος αν το τελευταίο δεν ακολουθεί τη λαϊκή θέληση³⁷.

Τόσο ο θεσμός της ατομικής ανάκλησης / πρόωρης λήξης της θητείας του αντιπροσώπου/βουλευτή από το εκλογικό σώμα (recall), όσο και ο θεσμός της διάλυσης του νομοθετικού σώματος και ενδεχομένως και της κυβέρνησης από το λαό υπό στενή έννοια (Abberufungsrecht), παρέχει τη δυνατότητα στο λαό να συμπληρώσει το 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 ιδίων των πολιτικών προσώπων σε ατομικό και συλλογικό επίπεδο. Οι εν λόγω θεσμοί βασίζονται και προϋποθέτουν την «επιτακτική εντολή» από το λαό υπό στενή έννοια, η οποία εάν δεχθούμε ότι οδηγεί στην ολοκλήρωση της λαϊκής κυριαρχίας, εξουδετερώνει, ωστόσο, την ίδια την ύπαρξη του κοινοβουλίου ως νομοθετικού οργάνου στο βαθμό που κάθε αντιπρόσωπος του λαού και μέλος του κοινοβουλίου οφείλει να ακολουθήσει την άποψη των εκλογέων του, ακόμα και αν διαπιστώνει κατά την πορεία των κοινοβουλευτικών συζητήσεων ότι αυτό δεν είναι

³⁷ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

ορθό³⁸. Κατά αυτόν τον τρόπο οι εν λόγω θεσμοί βρίσκονται στον αντίποδα του αντιπροσωπευτικού συστήματος και δεν μπορούν να συνυπάρξουν με αυτό.

ΘΕΣΜΟΙ ΤΗΣ ΑΜΕΣΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Α. Πολιτική Συμμετοχή ως Άμεση Έκφραση της Δημοκρατίας

Οι μορφές συμμετοχής στα δημοκρατικά και τα απολυταρχικά καθεστώτα εμφανίζουν μεγάλες διαφορές. Στις εδραιωμένες δημοκρατίες, η συμμετοχή είναι κατά κανόνα εθελοντική. Οι πολίτες επιλέγουν τόσο αν θα συμμετάσχουν ή όχι (για παράδειγμα ψηφίζοντας ή απέχοντας από τις εκλογές), όσο και για τον τρόπο της συμμετοχής τους (αν για παράδειγμα θα γραφτούν σε κάποιο κόμμα ή θα βάλουν την υπογραφή τους σε κάποιο κείμενο που διεκδικεί συγκεκριμένα αιτήματα). Η βασική εξαίρεση του κανόνα της εθελοντικής φύσης της συμμετοχής είναι η υποχρεωτική ψήφος, που ισχύει σε ορισμένες δημοκρατίες όπως το Βέλγιο, η Ελλάδα και η Αυστραλία.

Αντίθετα στα απολυταρχικά καθεστώτα η συμμετοχή είναι εξαιρετικά περιορισμένη ως προς τα ποιοτικά και όχι ως προς τα ποσοτικά χαρακτηριστικά.

Όσον αφορά τη συμμετοχή στις εδραιωμένες δημοκρατίες παρατηρείται ότι αυτή υστερεί κατά πολύ από το συμμετοχικό ιδεώδες. Για τη μεγάλη πλειοψηφία των πολιτών, η ψήφος στις εθνικές εκλογές αποτελεί τη μοναδική πολιτική τους δραστηριότητα. Σε ολόκληρο το δημοκρατικό κόσμο, κάθε δραστηριότητα που υπερβαίνει τη προσέλευση στις κάλπες αποτελεί το προνομιακό πεδίο δράσης μιας μειονότητας ακτιβιστών. Οι ενεργοί πολίτες είναι πολύ λιγότεροι από τους απαθείς, από τους πολίτες που ούτε ψηφίζουν ούτε καν παρακολουθούν τις πολιτικές εξελίξεις μέσω των ΜΜΕ. Την ώρα μάλιστα που η εκλογική προσέλευση και η συμμετοχή στα κόμματα ακολουθούν φθίνουσα πορεία στις περισσότερες δημοκρατίες, ακόμη και οι παραδοσιακοί ακτιβιστές φαίνεται πως περιορίζουν την εμπλοκή τους στην επίσημη πολιτική³⁹.

Στην ευρέως γνωστή ανάλυσή τους οι MILBRATH και GOEL (1977, σ.11) διαιρούν τους Αμερικανούς πολίτες σε τρεις ομάδες, κατηγοριοποίηση που εφαρμόζεται έκτοτε για να περιγράψει τη συμμετοχή και στις άλλες δημοκρατίες:

- Οι ελάχιστοι μονομάχοι (αναλογούν στο 5-7% του πληθυσμού) που δίνουν την πολιτική μάχη.

³⁸ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

³⁹ Mair και van Biezer, 2001

- Μια μεγάλη ομάδα θεατών (περίπου 60%) που παρακολουθούν μεν τη μάχη αλλά σπάνια συμμετέχουν σε αυτή, αν εξαιρέσει κανείς την προσέλευσή τους στην κάλπη. Και τέλος,
- Ένας σημαντικός αριθμός απαθών (περίπου 1/3) που δεν ασχολούνται καθόλου με την πολιτική.

Ο MILBRATH έχει εμπνευστεί τις προαναφερόμενες κατηγορίες από τους ρωμαϊκούς αγώνες, όταν μια χούφτα μονομάχων έδινε δημόσιες παραστάσεις ενώπιον ενός μεγάλου πλήθους θεατών, την ώρα που ορισμένοι απαθείς Ρωμαίοι δεν παρακολουθούν καν τα δρώμενα στην αρένα.

Η πολιτική συμμετοχή αποτελεί την δραστηριότητα των ατόμων που έχει ως δεδηλωμένο σκοπό της να καθορίσει ποια πρόσωπα κυβερνούν και ποιες αποφάσεις λαμβάνουν αυτοί που έχουν την εξουσία. Οι πολίτες δύναται να κατηγοριοποιηθούν τόσο με βάση το βαθμό της πολιτικής τους συμμετοχής (π.χ σε μονομάχους, θεατές και απαθείς), όσο με βάση τη μορφή που παίρνει η συμμετοχή τους (π.χ. συμβατική, μη συμβατική ή και τα δύο).

Σ' όλες τις χώρες οι πολιτικοί μονομάχοι δεν αποτελούν επ' ουδενί το αντιπροσωπευτικό δείγμα του συνόλου της κοινωνίας. Στις περισσότερες δημοκρατίες η συμμετοχή είναι ψηλότερη μεταξύ των μορφωμένων, μεσηλικών λευκών ανδρών της μεσαίας τάξης. Μελέτες έχουν δείξει ότι οι άνθρωποι που δείχνουν την υψηλότερη πολιτική συμμετοχή ανήκουν στα ανώτερα κοινωνικά στρώματα.

Δύο παράγοντες φαίνεται να αποτελούν την αιτία για την υπεροχή των ανώτερων κοινωνικών ομάδων: τα πολιτικά μέσα και το πολιτικό ενδιαφέρον. Αναφορικά με τα μέσα, μπορεί κανείς να επισημάνει ότι οι άνθρωποι που ανήκουν σε ανώτερες ομάδες της κοινωνίας είναι οπλισμένοι με πολιτικά μέσα όπως η εκπαίδευση, τα χρήματα η κοινωνική θέση και οι επικοινωνιακές ικανότητες. Η εκπαίδευση παρέχει την πρόσβαση στην πληροφόρηση και, όπως είναι εύλογο, βελτιώνει την ικανότητα να ερμηνεύει τις πληροφορίες. Τα χρήματα μπορούν να εξαγοράσουν την πολυτέλεια του χρόνου, που είναι απαραίτητος για την πολιτική δραστηριότητα. Η υψηλή κοινωνική θέση επιτρέπει στον κάτοχό της να γίνεται δεκτή και σεβαστή η άποψή του. Οι επικοινωνιακές ικανότητες, όπως να μπορεί κανείς να μιλά δημοσίως, βοηθούν στην πειστική παρουσίαση των απόψεων. Πέραν τούτου, οι άνθρωποι με υψηλή θέση πέραν των μέσων διαθέτουν και το πολιτικό κίνητρο της συμμετοχής. Επιπλέον, οι έχοντες μεγάλη οικονομική άνεση πιθανόν να έχουν ανατραφεί σε οικογένειες και φοιτήσει σε σχολεία που τους έχει καλλιεργήσει το ενδιαφέρον για τα δημόσια πράγματα. Οι ανώτερες κοινωνικές τάξεις, εμφανίζουν μεγαλύτερο ενδιαφέρον για την πολιτική και έχουν παράλληλα την πολυτέλεια να εφαρμόζουν διάφορες πρακτικές για τα πολιτικά τους

συμφέροντα. Ωστόσο κι οι γυναίκες αποτελούν μία ομάδα που παρουσιάζουν μικρότερη συμμετοχή απ' ότι οι άνδρες. Το εν λόγω βρίσκει την εξήγησή του στο γεγονός ότι οι γυναίκες ως ομάδα διαθέτουν λιγότερα πολιτικά μέσα σε σχέση με τους άνδρες. Επίσης το ενδιαφέρον τους για την επίσημη πολιτική περιορίζεται από τις ευθύνες που συνεπάγεται η ανατροφή των παιδιών και οι οικογενειακές υποχρεώσεις.

Οι έρευνες που ασχολούνται με το ζήτημα της πολιτικής συμμετοχής εστιάζουν στην εξήγηση των παραγόντων που διακρίνουν τους μονομάχους από τους θεατές. Τι συμβαίνει όμως με τους απαθείς ανθρώπους που δεν συμμετέχουν καθόλου στις διαδικασίες; Η υπόψη ομάδα φέρνει στο προσκήνιο του προβληματισμού τον πολιτικό αποκλεισμό. Τούτο σημαίνει ότι οι απαθείς ουσιαστικά αυτοαποκλείονται από τους φυσιολογικούς τρόπους με τους οποίους μπορούν οι πολίτες να διαμορφώσουν συλλογικά την κοινωνία τους⁴⁰.

Το τυπικό προφίλ ενός ανθρώπου που δεν συμμετέχει στην πολιτική, είναι συνήθως του ανέργου, του ακατάρτιστου νέου που ζει σε κάποια αστική φτωχογειτονιά με υψηλή εγκληματικότητα, και ανήκει συχνά σε κάποια εθνική μειονότητα. Συνήθως αυτοί οι άνθρωποι δεν είναι εγγεγραμμένοι σε εκλογικούς καταλόγους, ούτε σε πολιτικά κόμματα, δεν παρακολουθούν ειδήσεις στην τηλεόραση, ενώ σπανίως διαβάζουν κάποια εθνικής κυκλοφορίας εφημερίδα. Η πολιτική τους δραστηριότητα, εφόσον αυτή υπάρχει είναι ακανόνιστη και σπασμωδική, παίρνοντας λ.χ. τη μορφή συμμετοχής σε έκτροπα.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα, αντιλαμβάνεται κανείς ότι η συνύπαρξη των μέσων και του πολιτικού ενδιαφέροντος εξηγεί τον υψηλό βαθμό της πολιτικής συμμετοχής των ανώτερων κοινωνικών ομάδων, ενώ αντίστοιχα η έλλειψη μέσων και ενδιαφέροντος για τα τεκταινόμενα στην εθνική πολιτική σκηνή εξηγεί την ελλιπή συμμετοχή στα χαμηλότερα στρώματα των ολοένα και πιο άνισων δυτικών κοινωνιών. Η ανάδειξη ενός πολιτικού συστήματος δύο ταχυτήτων, όπου έχει ως χαρακτηριστικό γνώρισμα την ύπαρξη μιας πλειοψηφίας που ψηφίζει στις εθνικές εκλογές και μιας απαθούς και αμέτοχης κατώτερης κοινωνικής τάξης που γίνεται αποδέκτης αποφάσεων τις περισσότερες φορές μη αρεστών και ως εκ τούτου μη αποδεκτών απ' αυτή, αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την πολιτική ισότητα στην οποία εδράζεται η δημοκρατία.

Ωστόσο, σε μια ιδεατά εδραιωμένη δημοκρατία η πολιτική συμμετοχή αποτελεί δικαίωμα κάθε κοινωνικής ομάδας που φέρει την ιδιότητα του πολίτη. Απαραίτητα στοιχεία μιας ιδεατής κοινωνίας αποτελούν οι αρχές της δημοκρατίας, όπου η πολιτική ισότητα και η λαϊκή κυριαρχία δεσπόζουν και συνηγορούν προς το «κοινό

⁴⁰ Verba, 1995

συμφέρον». Σε ένα πολιτικό σύστημα που λειτουργεί ιδεατά προς όφελος του λαού, η πολιτική συμμετοχή είναι συνώνυμη με τη συμμετοχή όσο το δυνατόν μεγαλύτερου αριθμού πολιτών στην πολιτική εξουσία. Αυτό βεβαίως προϋποθέτει μια ωριμότητα του κοινωνικού συνόλου, παιδείας αλλά και ευμάρειας, ώστε να δύναται να γίνει αντιληπτό το πολιτικό ενδιαφέρον για την προώθηση των κοινωνικών σκοπών.

Είναι αλήθεια, ότι η συμμετοχή σε μορφές θεσμών της άμεσης δημοκρατίας απαιτούν ένα εξελιγμένο και ώριμο πολιτικό σύστημα ως έκφραση μιας προηγμένης δημοκρατίας που θα προασπίζει το κοινό συμφέρον.

Ωστόσο, στο αντιπροσωπευτικό σύστημα που εφαρμόζεται στις περισσότερες δυτικές κοινωνίες, όπου κυρίως επικρατούν ομάδες συμφερόντων, που επιθυμούν να προωθήσουν ιδία συμφέροντα παρακάμπτοντας το κοινό συμφέρον, πολλές φορές παρατηρείται μία έλλειψη πολιτικού ενδιαφέροντος σε ένα μεγάλο τμήμα του πληθυσμού, καθώς αισθάνεται απογοήτευση από την «κακώς εννοούμενη και εφαρμοζόμενη δημοκρατία». Η υπόψη ομάδα, η οποία ανήκει συνήθως στα μεσαία στρώματα, ενώ διαθέτει την ικανότητα να αντιληφθεί την διαμορφωθείσα πολιτική κατάσταση, καθώς διαθέτει τα απαραίτητα πολιτικά μέσα (σχετική μόρφωση και ένα μεσαίο βιοτικό επίπεδο), ωστόσο οδηγείται στη απάθεια και στη θέση του θεατή, επειδή ναι μεν έχει πρόσβαση στην πληροφόρηση, ωστόσο αισθάνεται ανίκανη να προωθήσει τα δικά της συμφέροντα, καθώς άλλες ομάδες που διαθέτουν ισχυρότερα πολιτικά μέσα (χρήμα και υψηλή κοινωνική θέση), έχουν διαμορφώσει ένα πολιτικό σύστημα κατάλληλο για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων τους. Ως εκ τούτου, η υπόψη ομάδα αισθάνεται ανίκανη να αντιδράσει και να αμυνθεί με αποτέλεσμα να απομονωθεί. Το εν λόγω οδηγεί σε μία εκτεταμένη κρίση και έναν φαύλο κύκλο του πολιτικού συστήματος που μακροπρόθεσμα αποτελεί τροχοπέδη για την εύρυθμη λειτουργία ενός υγιούς πολιτικού συστήματος στα πλαίσια μιας ευνομούμενης και δημοκρατικής κοινωνίας.

Ωστόσο, σε αρκετές προηγμένες κοινωνίες γίνεται ολοένα και πιο αντιληπτή η αναγκαιότητα προάσπισης των δημοκρατικών αρχών και των θεσμών της δημοκρατίας που εξασφαλίζουν και προωθούν την λαϊκή κυριαρχία. Σε αυτές τις κοινωνίες δύναται να λειτουργούν οι θεσμοί της δημοκρατίας όπως και θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας, οι οποίοι αποτελούν θεματοφύλακα των Αρχών του δημοκρατικού πολιτεύματος.

B. Ο Θεσμός της Λαϊκής Αρνησικυρίας

Ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας (*veto populaire*) αποτελεί θεσμό σύμφωνα με τον οποίο ορισμένος αριθμός πολιτών δύναται να προκαλέσει εντός τακτικής ανατρεπτικής προθεσμίας ψηφοφορία του λαού (δημοψήφισμα) για νομοσχέδιο που έχει ήδη καταρτιστεί από το νομοθετικό σώμα, με άμεσο στόχο την κατάργησή του. Ο εν λόγω θεσμός έχει ως προϋπόθεση το υπόψη νομοσχέδιο να έχει ολοκληρωθεί υπό τυπικής πλευράς και να παραμένει μετέωρη η ουσιαστική ισχύς του, μέχρι να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία ή να εγκρίνει το εκλογικό σώμα την ισχύ του νόμου σε περίπτωση αυτό απορρίψει της πρόταση αρνησικυρίας με την ψήφο του. Με το θεσμό της αρνησικυρίας συντελείται μια λαϊκή παρέμβαση κατά την προετοιμασία του νόμου, ενώ ο νόμος που έχει ψηφισθεί από τη Βουλή δεν μπορεί να τεθεί σε εφαρμογή παρά μόνον εφόσον εκπνεύσει η συγκεκριμένη προθεσμία και δεν συγκεντρωθεί ο απαιτούμενος αριθμός πολιτών που να ζητά να υποβληθεί ο υπό δημοσίευση νόμος σε δημοψήφισμα. Σε περίπτωση που το δημοψήφισμα είναι αρνητικό για το νόμο, ο υπόψη νόμος θεωρείται ότι δεν υπήρξε ποτέ.

Ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας αποτελεί δικαίωμα πρωτοβουλίας του λαού για διεξαγωγή δημοψηφίσματος, με αντικείμενο ένα ψηφισμένο νομοσχέδιο. Δεν αποτελεί βέτο του λαού στο νόμο, αλλά επιτρέπει στο λαό υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα) να παρεμβαίνει μετά από τη θέσπιση ενός νόμου από το Κοινοβούλιο. Κατά αυτό τον τρόπο το εκλογικό σώμα θα απορρίψει ή θα επιδοκιμάσει το ψηφισμένο νομοσχέδιο και δεν θα καταλήξει υποχρεωτικά σε βέτο του λαού απέναντι στο νόμο αλλά σε μια πρωτοβουλία δημοψηφίσματος. Εν ολίγης, πρόκειται ουσιαστικά για μια ακυρωτική λαϊκή πρωτοβουλία (*initiative populaire abrogative*).

Κάτωθι παρατίθενται τα χαρακτηριστικά στοιχεία της λαϊκής αρνησικυρίας:

- 1) Προϋπόθεση νομοσχεδίου ή πρότασης νόμου που έχει ψηφισθεί από το Κοινοβούλιο και έχει ολοκληρωθεί από τυπικής πλευράς.
- 2) Αίτηση ορισμένου αριθμού πολιτών που έχει ως στόχο τη διεξαγωγή προαιρετικού δημοψηφίσματος.
- 3) Η λήξη της προθεσμίας που αρχίζει από την ψήφιση του νόμου και λήγει με τη δημοσίευσή του. Θεωρείται αυτονόητο ότι η μη κατάθεση αίτησης από ορισμένο αριθμό πολιτών ισοδυναμεί με την έμμεση αποδοχή του ψηφισμένου νομοσχεδίου από το λαό.

Η λαϊκή αρνησικυρία προβλεπόταν στο σχέδιο Συντάγματος του 1793 της Γαλλίας⁴¹ και αποτελεί το στοιχειώδες μέσο της ημιήμεσης δημοκρατίας στο μέτρο που ο λαός ασκεί την αρμοδιότητά του να εμποδίζει την εφαρμογή νόμων με τους οποίους δεν συμφωνεί.⁴²

Ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας (*veto populaire*) περιλήφθηκε για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του ελβετικού καντονιού Sant Gallen (Saint Gall) το 1831, έκτοτε έχει περιληφθεί και στα Συντάγματα και άλλων καντονιών μέχρι το 1920 οπότε θεσπίστηκε και στο τελευταίο καντόνι. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο η λαϊκή αρνησικυρία έγινε αποδεκτή εναντίον των κοινών νόμων από το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Σύνταγμα το 1874 και εναντίον των διεθνών συνθηκών⁴³ που είχαν συναφθεί παλαιότερα από 15 έτη από το έτος 1921⁴⁴.

Σήμερα στην Ελβετία ο λαός είναι – και μέσω του θεσμού της λαϊκής αρνησικυρίας- που συμμετέχει ενεργά στη νομοθετική λειτουργία. Από την Ελβετία ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας μεταφυτεύθηκε κατά την περίοδο 1898-1918 σε αρκετές ομόσπονδες Πολιτείες της Βόρειας Αμερικής όπου ανάλογα με την Πολιτεία απαιτείται να υπογράψουν την αίτηση μεταξύ 5% και 10% των εγγεγραμμένων εκλογέων και μέσα σε προθεσμία 90 ημερών από την ψήφιση του υπό κρίση νόμου.

Υπό την έννοια αυτή σε όσες Πολιτείες ισχύει ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας, κανένας νόμος δεν ισχύει πριν την πάροδο της προθεσμίας των 90 ημερών από την ψήφισή του.

Ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας που εφαρμόζεται στις αμερικανικές Πολιτείες περιλαμβάνει δύο διαφορετικά στάδια:

⁴¹ Μετά τη Γαλλική Επανάσταση ο θεσμός της λαϊκής αρνησικυρίας περιλήφθηκε στο Σύνταγμα των Γιρονδίνων του 1793.

⁴² Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁴³ Σύμφωνα με το άρθρο 89 του ισχύοντος Ελβετικού Συντάγματος του 1874: «Οι ομοσπονδιακοί νόμοι και οι ομοσπονδιακές αποφάσεις δε δύναται να ληφθούν παρά μόνον κατόπιν συμφωνίας των δύο Συμβουλίων. Οι ομοσπονδιακοί νόμοι και οι ομοσπονδιακές αποφάσεις γενικότερης σημασίας πρέπει να τίθενται υπό την κρίση του λαού, οσάκις η σχετική αίτηση υποβάλλεται από 50.000 ενεργούς πολίτες ή από 8 καντόνια». Το εν λόγω εδάφιο εφαρμόζεται επίσης στις διεθνείς συνθήκες, οι οποίες οφείλουν: α) να είναι αόριστης διάρκειας και ανεπίδεκτες καταγγελίας, β) να προβλέπουν την προσχώρηση σε διεθνείς οργανισμούς, γ) να συνεπάγονται πολυμερή ενοποίηση του δικαίου.

⁴⁴ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σελ 36 επ, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

α) Το πρώτο στάδιο αφορά στην αναστολή εφαρμογής του νόμου εάν η αίτηση για τη λαϊκή νομοθετική αρνησικυρία συγκεντρώνει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών.

β) Το δεύτερο στάδιο αφορά τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος που έχει ως αντικείμενο τον υπό κρίση νόμο και ενδεχόμενη ακύρωση του νόμου αν η πλειοψηφία του εκλογικού σώματος το αποφασίσει.

Η καθορισμένη σύντομη προθεσμία συλλογής υπογραφών –από 90 μέχρι 120 ημέρες ανάλογα την Πολιτεία- αλλά και ο υψηλός αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών που προσδιορίζεται σε ποσοστό επί του συνόλου των ατόμων που ψήφισαν έγκυρα κατά τις τελευταίες εκλογές οδηγούν σε μία «βιομηχανία πρωτοβουλιών», στην οποία πρωτοστατούν εταιρίες που χρησιμοποιούν πολλά πρόσωπα για τη συλλογή υπογραφών.

Γ. Διάκριση του Θεσμού της Λαϊκής Αρνησικυρίας από το Ακυρωτικό Δημοψήφισμα

Από το θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας που είτε αναφέρεται σε ψηφισμένο νομοσχέδιο, είτε ασκείται σε τακτική προθεσμία από την ψήφιση του νόμου, διακρίνεται ο θεσμός του ακυρωτικού δημοψηφίσματος εναντίον νόμου που είναι ήδη σε ισχύ. Ωστόσο, η διάκριση μεταξύ λαϊκής αρνησικυρίας και ακυρωτικού δημοψηφίσματος είναι δυσχερής στην περίπτωση άσκησης λαϊκής αρνησικυρίας εναντίον ισχύοντος ήδη νόμου μέσα σε σύντομη τακτική προθεσμία από την έναρξη της ισχύος της⁴⁵ Το ακυρωτικό δημοψήφισμα⁴⁶ (το οποίο συναντάται στην ορολογία και αναιρετικό) έχει ως σκοπό την κατάργηση κανόνα δικαίου.

Στην Ιταλία ο συνδυασμός της λαϊκής αρνησικυρίας με την υποχρεωτική προκήρυξη ακυρωτικού δημοψηφίσματος (*referendum abrogatif*), το οποίο προβλέπεται από το άρθρο 75 του ισχύοντος ιταλικού Συντάγματος του 1948,

⁴⁵ Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η ρύθμιση του άρθρου 75 του ισχύοντος ιταλικού Συντάγματος του 1848 και η αντίστοιχη των άρθρων 89 και 89 δις του ισχύοντος ομοσπονδιακού ελβετικού Συντάγματος, όπως αυτό έχει αναθεωρηθεί το 1874. Επίσης στο ίδιο αποτέλεσμα με τη λαϊκή αρνησικυρία οδηγεί και το προβλεπόμενο από 24 Αμερικανικές Πολιτείες ακυρωτικό δημοψήφισμα (*petition referendum, protest ή direct referendum, optimal referendum*), το οποίο δύναται να αναφέρεται στο σύνολο του νόμου ή και σε μερικές από τις διατάξεις του, γεγονός που προβλέπεται από τα επιμέρους Συντάγματα οκτώ αμερικανικών Πολιτειών.

⁴⁶ Στον αντίποδα βρίσκεται το δημιουργικό δημοψήφισμα (θετικό καταφατικό, *affirmative*) με το οποίο θεσπίζεται κανόνας δικαίου.

μπορεί να αφορά σύμφωνα με το άρθρο 138 του Συντάγματος⁴⁷ αυτού και τους νόμους αναθεώρησης του Συντάγματος.

Ο συνδυασμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας με το ακυρωτικό (abrogatif) δημοψήφισμα αποτελεί ουσιαστικά λαϊκή αρνησικυρία (veto populaire). Πρόκειται για αίτημα συγκεκριμένου αριθμού πολιτών να διεξαχθεί δημοψήφισμα που θα έχει ως στόχο την κατάργηση του νόμου. Όταν το δημοψήφισμα αφορά την κατάργηση νομοσχεδίου που έχει ψηφιστεί από το νομοθετικό σώμα αλλά δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί, τότε πρόκειται για άσκηση λαϊκής αρνησικυρίας με την ιστορική έννοια του θεσμού. Σε αντίθετη περίπτωση αν πρόκειται για διεξαγωγή ακυρωτικού νομοθετικού δημοψηφίσματος μετά από άσκηση λαϊκής πρωτοβουλίας εναντίον ισχύοντος νόμου ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας με τη μορφή που οδηγεί σε δημοψήφισμα συγχέεται από εννοιολογική πλευρά με την υπό ευρεία έννοια λαϊκή αρνησικυρία⁴⁸.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η ρύθμιση του Συντάγματος της Βέρνης του 1993, η οποία προβλέπει στο άρθρο 63 παρ. 3 το λεγόμενο δημιουργικό δημοψήφισμα (referendum constructif, affirmatif). Πρόκειται στην ουσία για το θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας εναντίον ενός νόμου που συμπληρώνεται όμως με ορισμένες δημιουργικές προτάσεις. Υπό την έννοια αυτή ο υπόψη θεσμός μοιάζει με το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ο οποίος όμως δεν αναγνωρίζεται ρητά από το ισχύον Σύνταγμα που αναγνωρίζει μόνο τη συνταγματική πρωτοβουλία. Η λειτουργία όμως του θεσμού αυτού μπορεί να παρουσιάσει προβλήματα στο βαθμό που το Κοινοβούλιο, όπως συνηθίζει με τις πρωτοβουλίες, υποβάλλει ένα αντισχέδιο, το οποίο χρονικά είναι ασυμβίβαστο με τον ανασταλτικό χαρακτήρα του δημοψηφίσματος, αλλά και με την ανάγκη παρουσίασης χωρίς καθυστέρηση

⁴⁷ Άρθρο 138 του Ιταλικού Συντάγματος: «Οι νόμοι αναθεωρήσεως του Συντάγματος, όπως και οι άλλοι συνταγματικοί νόμοι ψηφίζονται από κάθε Βουλή σε δύο διαδοχικές συνεδριάσεις που απέχουν μεταξύ τους τουλάχιστον τρεις μήνες και με απόλυτη πλειοψηφία των μελών κάθε Βουλής κατά τη δεύτερη ψηφοφορία.

Οι ίδιοι νόμοι υποβάλλονται σε λαϊκό δημοψήφισμα εντός τριών μηνών από τη δημοσίευσή τους εφόσον το ζητήσει το 1/5 των μελών της μιας από της Βουλές ή 500.000 εκλογείς ή πέντε Συμβούλια περιοχών. Ο νόμος που υποβλήθηκε σε δημοψήφισμα δεν εκδίδεται εάν δεν εγκριθεί από την πλειοψηφία των εγκύρων ψηφοδελτίων, Δεν διενεργείται δημοψήφισμα εάν ο νόμος έχει ψηφιστεί, στη δεύτερη στη δεύτερη συζήτηση από κάθε βουλή με πλειοψηφία των δύο τρίτων των μελών της». Βλ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁴⁸ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σελ 36 επ, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

του υπό κρίση νόμου για έγκριση από το εκλογικό σώμα. Πάντως, το ισχύον Σύνταγμα της Βέρνης του 1993 καθιερώνει στο άρθρο 548 παρ.1 γράμμα β και παρ.3 και τη νομοθετική λαϊκή πρωτοβουλία που είναι αναλυτικά διατυπωμένη στις συνταγματικές διατάξεις της Βέρνης.

Η εξουσία των νομοθετικών οργάνων -η νομοθετική δηλαδή εξουσία με την ουσιαστική έννοια του όρου- ως προς όλη την έκταση την έκταση του ουσιαστικού της περιεχομένου αναφέρεται είτε στη θέσπιση είτε στην τροποποίηση είτε στην κατάργηση κανόνα δικαίου. Και οι τρεις αυτές μερικότερες πλευρές της νομοθετικής αρμοδιότητας ασκούνται καταρχήν παράλληλα και ταυτόχρονα. Με την άσκηση της νομοθετικής αρμοδιότητας είτε θεσπίζονται είτε καταργούνται κανόνες δικαίου. Η τροποποίηση αποτελεί κατά κανόνα ταυτόχρονη άσκηση θέσπισης και κατάργησης κανόνων δικαίου. Το κοινοβούλιο όταν νομοθετεί, θεσπίζει νέους κανόνες δικαίου ή τροποποιεί παλιούς, ενώ παράλληλα έχει την εξουσία κατάργησης. Η εξουσία θέσπισης αναγκαία ασκείται παράλληλα προς της καταργητική. Οι υπόψη διαστάσεις της νομοθετικής αρμοδιότητας αλληλοσυνδέονται και αλληλοεξαρτώνται. Εντούτοις η διάκριση ανάμεσα στις δύο βασικές διαστάσεις της νομοθετικής αρμοδιότητας τη θέσπιση και την κατάργηση απαντάται στην περίπτωση της άσκησης της νομοθετικής αρμοδιότητας από το εκλογικό σώμα, δηλαδή στην περίπτωση του δημοψηφίσματος για την άσκηση νομοθετικής αρμοδιότητας από το λαό, αποκτά ιδιαίτερη σημασία στην περίπτωση του δημοψηφίσματος. Με το καταργητικό δημοψήφισμα, ο λαός αντιτίθεται σε συγκεκριμένη ρύθμιση, την οποία έχει θεσπίσει άλλο όργανο και κυρίως το κοινοβούλιο. Μέσω του καταργητικού δημοψηφίσματος ο λαός καλείται να εκφράσει τη συμφωνία ή την αντίθεσή του προς πράξη άλλου οργάνου. Παρέχεται δηλαδή δικαίωμα αρνησικυρίας. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία του καταργητικού δημοψηφίσματος δύναται να είναι κρατική ή και λαϊκή.

Ο συνδυασμός καταργητικού δημοψηφίσματος και δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας πολιτών παράγει το θεσμό της λαϊκής αρνησικυρίας ή βέτο πολιτών (*veto populaire*). Αξίζει να επισημανθεί ότι το καταργητικό δημοψήφισμα δεν είναι δημοψήφισμα θέσης, αλλά αντιπαράθεσης, με αποτέλεσμα να έχει αρνητικό χαρακτήρα.

Το μεγάλο μειονέκτημα του καταργητικού δημοψηφίσματος αποτελεί η μη αναγνώριση στον λαό δημιουργικής νομοθετικής αρμοδιότητας. Ως εκ τούτου στο λαό δε δύναται να τεθεί θετική πρόταση, υπό την έννοια της θέσπισης νέου κανόνα δικαίου, αλλά μόνον η κατάργηση κανόνων που έχει θεσπίσει άλλο όργανο.

Δ. Κριτική άσκηση επί του Θεσμού της Λαϊκής Αρνησικυρίας

Ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής αρνησικυρίας πρόσφατα έχει γίνει αποδέκτης έντονης κριτικής, η οποία κυρίως εντοπίζεται στο γεγονός ότι η προεκλογική ενημέρωση του λαού και η ανταλλαγή των επιχειρημάτων που αφορούν κυρίως στο αν θα πρέπει να ισχύσει ή όχι ο νόμος που μόλις ψηφίστηκε είναι ελλιπείς, καθώς κανείς δεν δύναται να γνωρίζει τις συνέπειες και τα αποτελέσματα ενός νόμου που δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί. Θεωρείται, λοιπόν, λογικό να δίνεται η ευκαιρία σε αυτούς που ξεκινούν μια αίτηση για λαϊκή αρνησικυρία, αντί να έχουν αυτή τη δυνατότητα να μπορούν να ζητήσουν αργότερα μετά την ισχύ του νόμου την ακύρωση ή την τροποποίηση του⁴⁹.

Ειδικότερα, στην Ιταλία η θέση σε λειτουργία της διαδικασίας για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος οδηγεί σε κοινοβουλευτική παραλυσία, καθώς αυτή επιτείνεται από τα εμπόδια που προβάλλουν οι υπέρμαχοι της νομοθετικής λαϊκής αρνησικυρίας βουλευτές έτσι ώστε να θεωρείται ότι κάθε παρέμβαση του κοινού νομοθέτη στερείται νομιμοποίησης από τη στιγμή που έχει ξεκινήσει η διαδικασία για τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για το συγκεκριμένο νόμο.

Καταληκτικά, επισημαίνεται ότι η ευκαιριακή και σπάνια κατά τη σημερινή εποχή χρησιμοποίηση του θεσμού της λαϊκής αρνησικυρίας όπου αυτός προβλέπεται, είναι κυρίως αποτέλεσμα της αβεβαιότητας του δικαίου που δημιουργείται εξαιτίας του ότι παραμένει μετέωρη για αρκετό χρονικό διάστημα η ουσιαστική ισχύς ενός ψηφισμένου από τη Βουλή νομοθετήματος, όταν δεν χρησιμοποιείται έχει τη μορφή ακυρωτικού δημοψηφίσματος που στρέφεται εναντίον ενός νόμου, ο οποίος έχει αποκτήσει τυπική και ουσιαστική ισχύ.⁵⁰

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ

Α. Εννοιολογική προσέγγιση και Φύση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί ένα μέσο με το οποίο ορισμένος αριθμός πολιτών μπορεί να ζητήσει τη θέσπιση ενός νομοθετικού ή και συνταγματικού κειμένου. Πλέον συγκεκριμένα αποτελεί το θεσμό κατά τον οποίο,

⁴⁹ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁵⁰ Βλ. Άρθρα 75 και 138 του ισχύοντος ιταλικού Συντάγματος. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

μετά από αίτηση αριθμού πολιτών, κινείται η σχετική διαδικασία και προκαλείται απόφαση του κοινοβουλίου ή του εκλογικού σώματος για συγκεκριμένο ζήτημα. Η οργανική έννοια του όρου “πρωτοβουλία” αναφέρεται στους ίδιους τους πολίτες που κινούν τη διαδικασία, τους λεγόμενους “επισπεύδοντες⁵¹”.

Ειδικότερα, με τον υπόψη θεσμό επιτρέπεται στο εκλογικό σώμα είτε να προκαλέσει την έναρξη της διαδικασίας που οδηγεί σε απόφαση είτε να προτείνει το ίδιο ένα νόμο. Η εξουσία της πρωτοβουλίας αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα της ευχέρειας παρεμπόδισης της ουσιαστικής ισχύος ενός νόμου (λαϊκή αρνησικυρία) και συνιστά την πιο ολοκληρωμένη μορφή συμμετοχής του λαού στη νομοθετική λειτουργία. Περαιτέρω, επιτρέπεται στο εκλογικό σώμα όχι μόνον να εναντιωθεί σ’ έναν 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.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί 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, όπως άλλωστε και το δημοψήφισμα, γίνεται αντιληπτή με δύο έννοιες, την τυπική και την ουσιαστική. Με την τυπική έννοια η πρωτοβουλία αναφέρεται στην κίνηση της διαδικασίας. Υπό την έννοια αυτή πρωτοβουλία έχει, όποιος δύναται κατά το νόμο μπορεί να κινήσει τη διαδικασία.

Η πρωτοβουλία είναι «λαϊκή» όταν προέρχεται άμεσα από ένα τμήμα του εκλογικού σώματος με την έννοια ότι η αίτηση πρωτοβουλίας πρέπει να υπογραφεί από συγκεκριμένο αριθμό πολιτών.

Αν και ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας υπερέχει σε πολλά σημεία έναντι του αντίστοιχου θεσμού του δημοψηφίσματος, η ενασχόληση των δημοσιολόγων και πολιτειολόγων με το θεσμό αυτό είναι συγκριτικά ελάχιστη.

Ειδικότερα ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί ένα επιθετικό όπλο στο βαθμό που είναι οι ίδιοι οι εκλογείς που μπορούν να προτείνουν τη θέσπιση του νέου νόμου ή την κατάργηση ενός ισχύοντος, ενώ προκειμένου για το θεσμό του δημοψηφίσματος, αν αυτό είναι προαιρετικό, ο λαός απλά καλείται να αποφανθεί για ένα νομοθετικό κείμενο που θεωρητικά ακόμη δεν είναι εκτελεστό. Ενώ, εάν είναι υποχρεωτικό η πρωτοβουλία για την προσφυγή σε αυτό δεν

⁵¹ Βλ. Barschel, “Bürgerinitiativen und parlamentarische Parteiendemokratie”, seite 129.

προέρχεται από το λαό αλλά από τις ίδιες τις Αρχές, οι οποίες προετοιμάζουν ένα κείμενο και καλούν το λαό να το εγκρίνει.

Η ουσιαστική έννοια της πρωτοβουλίας αφορά κυρίως το ουσιαστικό περιεχόμενο της πρότασης των πολιτών, στο θέμα για το οποίο καλείται να αποφασίσει το κοινοβούλιο ή ο λαός. Για πρωτοβουλία πολιτών με ουσιαστική έννοια πρόκειται, όταν οι πολίτες καθορίζουν οι ίδιοι το θέμα, για το οποίο ζητούν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος ή τη λήψη απόφασης του κοινοβουλίου.

Το χαρακτηριστικό γνώρισμα κάθε πρωτοβουλίας συνίσταται στην αδυναμία της πολιτικής εξουσίας να την καταργήσει, γεγονός το οποίο αποτελεί και το ισχυρό σημείο της. Σε περίπτωση επιτυχίας η αίτηση πρωτοβουλίας μετατρέπεται σε κανόνα δικαίου. Ωστόσο, είναι αυτονόητο ότι για να φθάσει στην ολοκλήρωσή της η πρωτοβουλία πρέπει να ξεπεράσει με επιτυχία το στάδιο της συγκέντρωσης υπογραφών και να οδηγηθεί σωστά η προεκλογική διαδικασία μέχρι την ψηφοφορία.

Πλέον συγκεκριμένα, ως χαρακτηριστικά γνωρίσματα της πρωτοβουλίας επισημαίνονται τα ακόλουθα: α) Αποτελεί θεσμό προπαρασκευαστικό. Η πρωτοβουλία δεν είναι αποφασιστικός θεσμός, χρονικά προηγείται και προετοιμάζει την απόφαση του λαού. β) Υποκείμενο της πρωτοβουλίας αποτελεί ο αριθμός πολιτών, όχι το σύνολο των πολιτών. Αντικείμενο της πρωτοβουλίας, δύναται να αποτελέσει οτιδήποτε μπορεί να αποτελεί αντικείμενο απόφασης του λαού.

Ωστόσο, 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 πράξη όμως 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 προτεραιοτήτων από μέρους της πολιτικής εξουσίας. Οι Αρχές εκμεταλλεύονται τα χρονικά περιθώρια που τους παρέχει η νομοθεσία για να χρησιμοποιήσουν προς όφελος τους τη χρονική συγκυρία ώστε να μετριάσουν την απήχηση της πρωτοβουλίας στο εκλογικό σώμα.

Ειδικότερα, ως θεσμός της ημιάμεσης δημοκρατίας επιτρέπει στους πολίτες να ζητήσουν είτε την θέσπιση ενός νόμου είτε την αναθεώρηση του Συντάγματος, είτε τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για ένα συγκεκριμένο θέμα.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, ο οποίος δημιουργήθηκε το 19ο αιώνα ως εργαλείο μάχης κατά της εκάστοτε πλειοψηφίας που ασκεί 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. Στην πολιτική πρακτική, κυρίως όπως διαμορφώθηκε στην Ελβετία όπου ο θεσμός χρησιμοποιείται πάνω από ένα 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 το κοινοβούλιο.

Η λαϊκή πρωτοβουλία, είναι φανερό ότι επιτρέπει παρεμβάσεις στα προβλήματα με τα οποία ασχολείται η πολιτική εξουσία προτείνοντας τις περισσότερες φορές διαφορετικές λύσεις, με αποτέλεσμα ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας να κατηγορηθεί ότι καθιστά δυσκολότερη την απόφαση δημιουργώντας ένα επιπλέον στοιχείο στην ήδη πολύπλοκη διαδικασία της συζήτησης και διαπραγμάτευσης. Ωστόσο οφείλεται να επισημανθεί 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 αποδεικνύει μια άλλη προσφέροντας έτσι μια διάζευξη κατά τη διαδικασία της απόφασης.

Παράλληλα, ο εν λόγω θεσμός αποτελεί μία θεσμοποιημένη διαδικασία, η οποία διευκολύνει την ομαδοποίηση των ατόμων για την επίτευξη ενός κοινού σκοπού αποτελώντας ταυτόχρονα ένα μέσο εμφάνισης των προβλημάτων υποχρεώνοντας τις Αρχές να δημοσιοποιήσουν τα αιτήματά της.

Επίσης, η λαϊκή πρωτοβουλία επιτρέπει την έκφραση μιας ριζικής αντίθεσης έναντι των κομμάτων είτε εκείνων 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 έννοια (εκλογικό σώμα).

Επιπλέον 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 (δημοψήφισμα της λαϊκής πρωτοβουλίας) αλλά ο κύριος σκοπός και στόχος του αποτελεί η έναρξη της διαδικασίας θέσπισης, αναθεώρησης ή και ακύρωσής 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 τη 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 υποβάλλουν οι Αρχές.

B. Διάκριση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας από το θεσμό του Δημοψηφίσματος και την Απλή Αναφορά

Ωστόσο, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας δεν πρέπει να συγχέεται με το *δικαίωμα αναφοράς*⁵², το οποίο συνίσταται στην υποβολή μιας αίτησης προς το Κοινοβούλιο από έναν ή περισσότερους πολίτες κι εν συνεχεία διαβιβάζεται στον αρμόδιο Υπουργό χωρίς ωστόσο να δημιουργείται υποχρέωση στο Κοινοβούλιο να τη συζητήσει. Η αναφορά μπορεί να έχει νομοθετικό περιεχόμενο όταν με αυτήν προτείνεται η θέσπιση ή η τροποποίηση ενός νόμου οπότε και αποτελεί μέσο ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος είτε να πρόκειται απλά για αναφορά-καταγγελία.

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 από άτομο που δεν είναι εκλογέας (ανήλικος, αλλοδαπός)
2. Απευθύνεται άμεσα στο λαό που θεωρείται "ως κυρίαρχη αρχή" σε αντίθεση με την αναφορά, η οποία 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 υπό στενή έννοια) πάρα 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 υποχρεούνται 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

⁵² Η άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς προς το Κοινοβούλιο γνώρισε το απόγειο της κατά την περίοδο της Γαλλικής Επανάστασης όταν οι πολίτες μετέφεραν άμεσα την αναφορά τους στο Κοινοβούλιο. Αργότερα ο θεσμός περιέπεσε σε αχρησία με συνέπεια 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.

πρόβλημα που απασχολεί γενικότερα το κοινωνικό σύνολο. Αντίθετα η αναφορά αποτελεί μιας γενικής φύσης πρόταση ή καταγγελία ο χειρισμός της οποίας επαφίεται στην καλή θέληση της αρχής στην οποία απευθύνεται.

Αναλυτικότερα επισημαίνεται ότι, *αντίθετα με το δημοψήφισμα*, το οποίο 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. Ακόμη κι 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.

Ωστόσο, εν αντιθέσει 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 την 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 δημοσίων 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 παρέμβαση που πραγματοποιείται από τον εν στενή έννοια λαό.

Η πρωτοβουλία ξεκινά πάντα 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 δικαιωμάτων.

Γ. Μορφές της Λαϊκής Πρωτοβουλίας

Η λαϊκή πρωτοβουλία, όπως άλλωστε η νομοθετική πρωτοβουλία, παρέχει εισηγητική και όχι αποφασιστική αρμοδιότητα. Αναφέρεται στην κίνηση συγκεκριμένης διαδικασίας για τη λήψη απόφασης και δεν συνιστά η ίδια

διαδικασία λήψης ουσιαστικής απόφασης. Η λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να είναι είτε νομοθετική πρωτοβουλία είτε συνταγματική πρωτοβουλία.

Ειδικότερα ως πρωτοβουλία πολιτών, εντασσόμενη στη νομοθετική διαδικασία, εμφανίζεται με τη μορφή της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών και αποτελεί τη βασική μορφή του θεσμού της πρωτοβουλίας. Το βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών –όπως και γενικότερα της νομοθετικής πρωτοβουλίας- αποτελεί η εισηγητική και όχι η αποφασιστική φύση της. Η νομοθετική πρωτοβουλία δεν συνιστά αποφασιστική εξουσία και δεν αποτελεί αποφασιστική αρμοδιότητα, ενώ οι πολίτες που την ασκούν, οι οποίοι συνιστούν και το φορέα της, δεν διαθέτουν καμία εξουσία θέσπισης, παρά μόνον τη δυνατότητα πρότασης νόμων. Ως εκ τούτου, δύναται να εισηγηθούν στο αρμόδιο όργανο, το λαό ή το κοινοβούλιο, την επεξεργασία συγκεκριμένων κανόνων. Το εν λόγω συνιστά και τη βασικότερη διαφορά δημοψηφίσματος και νομοθετικής πρωτοβουλίας, η οποία ανάγεται ως επί τω πλείστον στην ίδια τη φύση του περιεχομένου τους.

Οι βασικές μορφές της πρωτοβουλίας είναι δύο και αντιστοιχούν στους δύο άλλους θεσμούς της άμεσης Δημοκρατίας, το δημοψήφισμα και την ανάκληση. Η συνήθης μορφή είναι ή της “κανονιστικής” πρωτοβουλίας, εκείνης δηλαδή με την οποία προτείνεται η θέσπιση, η τροποποίηση ή η κατάργηση κανόνα δικαίου, νομοθετικού ή συνταγματικού περιεχόμενου. Εκτός αυτής απαντάται και η ανακλητική πρωτοβουλία. Δηλαδή η αίτηση πολιτών για τη λήξη της θητείας των μελών της κυβέρνησης ή των βουλευτών.

Η νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών αποτελεί μορφή της γενικότερης νομοθετικής πρωτοβουλίας. Ο όρος “νομοθετική πρωτοβουλία” με την τυπική έννοια σηματοδοτεί το πρώτο στάδιο της γενικότερης νομοθετικής διαδικασίας. Με την ουσιαστική έννοια νομοθετική πρωτοβουλία είναι αυτή η ίδια η εξουσία, το δικαίωμα της πρότασης των νόμων. Η ευρύτερη έννοια του όρου αναφέρεται στην πρόταση, όχι μόνο των κανόνων κοινού δικαίου (νομοθετική πρωτοβουλία υπό στενή έννοια), αλλά και κανόνων συνταγματικού δικαίου (συνταγματική πρωτοβουλία).

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 νόμους. Η πρωτοβουλία με ουσιαστική έννοια διακρίνεται σε δημιουργική και καταργητική. Η δημιουργική νομοθετική πρωτοβουλία περιέχει την έμπνευση νέου κανόνα δικαίου, αποτελεί πρόταση ρύθμισης συγκεκριμένου ζητήματος κατά συγκεκριμένο τρόπο. Έτσι έχει δημιουργικό χαρακτήρα η πρόταση θέσπισης νέων κανόνων, αλλά κι η τροποποιητική νομοθετική πρωτοβουλία. Ωστόσο, σε αντίθεση η

καταργητική νομοθετική πρωτοβουλία δεν έχει αυτόν τον χαρακτήρα. Απλά και μόνον καταργεί κανόνα δικαίου, που ήδη υπάρχει, χωρίς να τον αντικαθιστά, χωρίς να θέτει νέο κανόνα στη θέση του.

Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία διακρίνεται από τη λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία από το αντικείμενο της. Επειδή ωστόσο έχει νομοθετικό περιεχόμενο και αναφέρεται σε νόμο παρουσιάζει κοινά χαρακτηριστικά με το νομοθετικό δημοψήφισμα (*referendum legislatif*). Διακρίνεται όμως από αυτό στο μέτρο που αποτελεί ένα «ενεργητικό λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire actif*) σε αντίθεση με το δημοψήφισμα, το οποίο είναι ένα «κατ' αντίδραση λαϊκό δικαίωμα» (*droit populaire reactif*).

Επίσης, η νομοθετική πρωτοβουλία δύναται να διακρίνεται σε άμεση και έμμεση πρωτοβουλία. Άμεση είναι η νομοθετική πρωτοβουλία όταν δικαίωμα πρότασης των νόμων έχουν οι ίδιοι οι πολίτες, ενώ έμμεση είναι η νομοθετική πρωτοβουλία σε κάθε άλλη περίπτωση, κατά την οποία δικαίωμα πρότασης των νόμων δεν ασκείται από τους πολίτες, αλλά από άλλους αρμόδιους προς τούτο φορείς. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι η έμμεση νομοθετική πρωτοβουλία αποτελεί τον κανόνα στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος, σε αντίθεση με την άμεση νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία εμφανίστηκε στην ελληνική αρχαιότητα και αποτελεί θεσμό “άμεσης νομοθεσίας” ή “άμεσης Δημοκρατίας”.

Επισημαίνεται ότι, αναφορικά με το υποκείμενό της, η άμεση νομοθετική πρωτοβουλία ή νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών, εμφανίζεται με δύο μερικότερες μορφές. Η πρώτη εμφανίστηκε κατά την εποχή της ελληνικής αρχαιότητας, και αποτελεί τη νομοθετική πρωτοβουλία που δύναται να ασκηθεί από οποιονδήποτε πολίτη. Ενώ η δεύτερη μορφή συνιστά το δικαίωμα πρότασης των νόμων το οποίο ασκείται από ένα ελάχιστο, οριζόμενο από το συντακτικό νομοθέτη αριθμό πολιτών. Τη εν λόγω μορφή καθιερώνουν ορισμένα σύγχρονα Συντάγματα.

Περαιτέρω, ανάλογα με την ένταξή της στην κοινοβουλευτική ή δημοψηφισματική νομοθετική διαδικασία, εμφανίζεται με δύο βασικές μορφές. Είτε απευθύνεται προς το κοινοβούλιο, οπότε πρόκειται κατά κυριολεξία για κοινοβουλευτική πρωτοβουλία πολιτών είτε απευθύνεται προς το εκλογικό σώμα και πρόκειται συνεπώς για δημοψηφισματική πρωτοβουλία.

Με τη δεύτερη μορφή, ήτοι της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας, ο υπόψη θεσμός εντάσσεται στην δημοψηφισματική διαδικασία και ως εκ τούτου χάνει πολλά στοιχεία από τη θεσμική του αυτοτέλεια. Περαιτέρω, η δημοψηφισματική πρωτοβουλία απορροφάται έτσι από το δημοψήφισμα με πρωτοβουλία πολιτών. Ως εκ τούτου, ο συνδυασμός δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας πολιτών και δημοψηφίσματος, συνθέτει το αρτιότερο τύπο δημοψηφίσματος. Αξίζει να

επισημανθεί ότι η δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών αποτελεί θεσμό προπαρασκευαστικό του δημοψηφίσματος.

Ωστόσο, μεγαλύτερη αυτοτέλεια εμφανίζει η προς το κοινοβούλιο απευθυνόμενη νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών. Η κοινοβουλευτική αυτή πρωτοβουλία εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινοβουλευτικής νομοθετικής διαδικασίας, από την οποία διακρίνεται και την οποία ταυτόχρονα προπαρασκευάζει.

Πολλά σύγχρονα Συντάγματα προβλέπουν τη δημοψηφισματική και κοινοβουλευτική πρωτοβουλία, ενώ και οι δύο περιπτώσεις πρόκειται για νομοθετική πρωτοβουλία, η οποία αναφέρεται στην κίνηση νομοθετικής διαδικασίας. Διαφέρουν ωστόσο στον αποδέκτη της πρωτοβουλίας. Η νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών από ορισμένα Συντάγματα άλλοτε φέρεται ως νομοθετική και άλλοτε ως δημοψηφισματική. Ο συνδυασμός των δύο αυτών μορφών αποτελεί τη μικτή πρωτοβουλία.

Ως εκ τούτου, μικτή είναι η νομοθετική πρωτοβουλία, σε περίπτωση που αρχικά διαπλάσσεται συνταγματικά ως κοινοβουλευτική, ενώ στην πορεία μετατρέπεται σε δημοψηφισματική μετά από άρνηση του κοινοβουλίου να υιοθετήσει την πρωτοβουλία. Η μικτή πρωτοβουλία απευθύνεται καταρχήν προς το κοινοβούλιο και μόνο σε περίπτωση άρνησής του στρέφεται πλέον προς το εκλογικό σώμα. Την υπόψη πρωτοβουλία υιοθετούν πολλά από τα Συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων της Γερμανίας. Στην μικτή πρωτοβουλία δημοψήφισμα διεξάγεται μόνο στην περίπτωση, η οποία εμφανίζεται περιττή, καθώς η πρόταση των πολιτών έχει γίνει δεκτή και συντρέχει πλέον λόγος προσφυγής στη λαϊκή ετυμηγορία. Στη ουσία η υπόψη διαδικασία αποκτά τη μορφή “δευτέρου βαθμού”, όπου ο λαός καλείται να αποφανθεί ως “δευτεροβάθμιο όργανο”.

Τέλος, οφείλεται να επισημανθεί ότι, τόσο οι συγγραφείς όσο και οι νομοθέτες στα διάφορα δικαϊκά συστήματα χρησιμοποιούν τους σχετικούς όρους του ίδιου περιεχομένου με διαφορετικούς τρόπους. Η πολυσήμαντη χρήση της ίδιας ορολογίας δημιουργεί σύγχυση. Το εν λόγω επιβάλλει τη διάκριση ανάμεσα στην ευρύτερη και στενότερη έννοια του όρου: “νομοθετική πρωτοβουλία” ή “λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία”. Στην ευρύτερη έννοιά του ο θεσμός περιλαμβάνει και την κοινοβουλευτική και τη δημοψηφιστική μορφή του θεσμού. Ενώ αντίθετα με τη στενότερη έννοια ο όρος “λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία” αναφέρεται μόνο στην κοινοβουλευτική μορφή.

Ως θεσμός της άμεσης δημοκρατίας και ως εκ τούτου της άμεσης άσκησης της νομοθετικής λειτουργίας, η άμεση νομοθετική πρωτοβουλία αποκλίνει από το αντιπροσωπευτικό σύστημα. Η απόκλιση συνίσταται ακριβώς στο ότι το δικαίωμα πρότασης των νόμων, δεν ασκείται από τους αντιπροσώπους αλλά απευθείας από

τους αντιπροσωπευόμενους. Ωστόσο, η απόκλιση αυτή έχει περιορισμένο χαρακτήρα, αφού δεν αφαιρείται η αποφασιστική αρμοδιότητα των αντιπροσώπων. Με το τέλος της Αρχαίας Ελληνικής Δημοκρατίας έπαυσε για πολλά χρόνια και η άμεση νομοθεσία, και κατά συνέπεια και της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών. Ωστόσο, αργότερα, η νομοθετική πρωτοβουλία έκανε την εμφάνισή της σε πολλά δικαϊκά συστήματα του δυτικού κόσμου, τα οποία την υιοθέτησαν στα Συντάγματά τους, όπως αποτελεί η Ελβετία, η Ιταλία, οι βόρειες Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής κ.λ.π.

Ωστόσο, η απλούστερη και ανώδυνη για την κυβέρνηση μορφή λαϊκής πρωτοβουλίας είναι η γενικά διατυπούμενη *λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (initiative non formulee)*. Πρόκειται για την περίπτωση που εκφράζεται απλά η ευχή από ορισμένο αριθμό πολιτών να εξεταστεί ένα συγκεκριμένο θέμα από το Κοινοβούλιο.

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 ακόμη ώριμη για να ενσωματωθεί άμεσα στο νομοθετικό ή συνταγματικό κείμενο και να αποτελέσει νόμο και δεν περιλαμβάνει καμιά ορισμένη και συγκεκριμένη ρύθμιση. Σε αυτή τη μορφή πρωτοβουλίας δεν μπορεί να αντιπαρατεθεί από το νομοθετικό σώμα αντισχέδιο -contreprojet- όπως συμβαίνει αρκετές φορές προκειμένου περί πρωτοβουλίας που περιλαμβάνει ρύθμιση διατυπωμένη αναλυτικά σε άρθρα. Αντίθετα κι αν υπερψηφιστεί από το εκλογικό σώμα ανήκει στο νομοθετικό σώμα η οριστική διατύπωση και συγκεκριμενοποίησή της. Αν το νομοθετικό σώμα διάκειται δυσμενώς προς την πρωτοβουλία ελλοχεύει ο κίνδυνος να μειώσει τη σημασία με μια τελική διατύπωση όχι απόλυτα σύμφωνη με το αίτημα της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος.

Στην Ελβετία η πρωτοβουλία με τη μορφή ευχής για ρύθμιση ορισμένου θέματος παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι σε περίπτωση απόρριψής της από το Κοινοβούλιο υποβάλλεται για ψήφιση μόνο στο εκλογικό σώμα στο σύνολό του και όχι στα καντόνια. Έτσι αν το αντικείμενό της αφορά την κυριαρχία και ανεξαρτησία των καντονιών αποφεύγεται τουλάχιστον καταρχήν η διπλή ψηφοφορία. Συνήθως οι απαιτούμενες διπλές ψηφοφορίες -πλειοψηφία του εκλογικού σώματος σε ομοσπονδιακό επίπεδο και πλειοψηφία των καντονιών- για την έγκριση ή απόρριψη της προτεινόμενης με την πρωτοβουλία μεταρρύθμισης δεν αντιφάσκουν μεταξύ τους. Υπήρξαν όμως και εξαιρετικές περιπτώσεις που συνέβη το αντίθετο.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον ωστόσο παρουσιάζει η δεύτερη μορφή της λαϊκής πρωτοβουλίας η αναλυτικά και σε άρθρα ρητά διατυπωμένη λαϊκή πρωτοβουλία (l'

initiative populaire formulee) που συνίσταται στην υποβολή από ορισμένο αριθμό πολιτών προς το Κοινοβούλιο (ή και προς το λαό απευθείας) πρότασης που επιδιώκει τη θέσπιση ή τη μεταβολή ή ακόμα και την κατάργηση νόμου. Η υπόψη πρόταση τείνει στην άσκηση νομοθετικής λειτουργίας. Στην περίπτωση που το όργανο προς το οποίο απευθύνεται η πρόταση είναι το Κοινοβούλιο αυτό είναι υποχρεωμένο να συζητήσει την πρόταση και να λάβει απόφαση, δεν έχει όμως υποχρέωση να την αποδεχθεί. Είναι η κλασική μορφή νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας.

Όταν η λαϊκή πρωτοβουλία υποβάλλεται απευθείας προς το λαό, όταν δηλαδή η πρόταση νόμου ακολουθείται από ορισμένο αριθμό υπογραφών, τότε οδηγεί σε διεξαγωγή δημοψηφίσματος που έχει αποφασιστικό χαρακτήρα.

Η συγκέντρωση υπογραφών αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο υποστήριξης της πρωτοβουλίας και δεν αναφέρεται απλά και μόνο στη συγκέντρωση του ελάχιστου ορίου των 50.000 ή 100.000 π.χ. υπογραφών όπως συμβαίνει στην Ελβετία. Η χρονική περίοδος συγκέντρωσης των υπογραφών αποτελεί ταυτόχρονα και μια καμπάνια πληροφόρησης, η οποία επιτρέπει να εξηγηθούν οι λόγοι και οι στόχοι της αίτησης, δίδεται δε και η δυνατότητα συζητήσεων στα ραδιοτηλεοπτικά μέσα. Δημιουργείται επίσης η δέσμευση στις διάφορες οργανώσεις, τα συμφέροντα των οποίων εμπλέκονται με την πρωτοβουλία όπως και στα πολιτικά κόμματα για να τοποθετηθούν.

Ως ακολούθως, η πρωτοβουλία η οποία εμφανίζεται ως ένα αναλυτικά συνταγμένο σχέδιο, αποτελεί το αποτελεσματικότερο μέσο από τη γενικά και αφηρημένα διατυπούμενη πρωτοβουλία. Στην περίπτωση αυτή, τα νομοθετικά σώματα δεν έχουν εξουσία τροποποίησής της και υποβάλλεται σε δημοψήφισμα ως έχει. Είναι φανερό ότι στο μέτρο που οι λαϊκές πρωτοβουλίες είναι έργο μιας μειοψηφίας και ότι τα νομοθετικά σώματα δεν διάκινται συνήθως ευνοϊκά προς αυτές, αποτελεί θετικό σημείο η έλλειψη δυνατότητας αλλαγών και τροποποιήσεων από τα νομοθετικά σώματα της αναλυτικά συνταγμένης πρωτοβουλίας.

Η αναλυτικά και σε άρθρα συνταγμένη πρωτοβουλία ακόμα και αν είναι κακοδιατυπωμένη δεν δύναται να βελτιωθεί. Γίνεται δεκτή ή απορρίπτεται στο σύνολό της, μπορεί όμως να υποβληθεί από το νομοθετικό σώμα (ή τα νομοθετικά σώματα) αντισχέδιο -*contreprojet*-.

Πάντως η αναλυτικά και σε άρθρα διατυπωμένη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία εξαιτίας της απαιτούμενης νομοτεχνικής εργασίας περιορίζει την υπερβολική χρησιμοποίησή της.

Η μορφή αυτή της πρωτοβουλίας προτάθηκε από το Συμβούλιο των Κρατών ((*Conseil des Etats*) παρά τις αντιρρήσεις της κυβέρνησης και του Εθνικού Συμβουλίου (*Conseil National*).

Αμφότερες οι μορφές πρωτοβουλίας προϋποθέτουν τη συζήτησή τους από το νομοθετικό σώμα (ή ενδεχομένως από τα νομοθετικά σώματα) αν έχει συγκεντρωθεί υπέρ της αίτησης πρωτοβουλίας ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών που είναι και η *conditio sine qua non* για να λάβει η πρωτοβουλία σάρκα και οστά. Στη περίπτωση που το Κοινοβούλιο απορρίψει τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία τότε η τελευταία υποβάλλεται στο σύνολο του εκλογικού σώματος το οποίο είναι και το μόνο αρμόδιο να την απορρίψει ή να την αποδεχθεί.

Δ. Ολοκλήρωση της Λαϊκής Πρωτοβουλίας – Συσχετισμός με το Δημοψήφισμα

Η λαϊκή πρωτοβουλία ολοκληρώνεται με την έγκρισή της ή την ενδεχόμενη απόρριψη της από το εκλογικό σώμα. Σε αυτό όμως το τελικό στάδιο της υποβολής της στην κρίση του εκλογικού σώματος ταυτίζεται με το θεσμό του δημοψηφίσματος (*referendum*). Το εν λόγω είναι εύλογο, καθώς όταν ολοκληρώνεται η λαϊκή πρωτοβουλία που έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή ακύρωση ενός νομοθετικού μέτρου οδηγεί στην έγκριση ή στην απόρριψη της από το εκλογικό σώμα. Το εν λόγω έχει ως αποτέλεσμα τη διεξαγωγή ενός υποχρεωτικού δημοψηφίσματος (*referendum obligatoire*) για το νομοθετικό μέτρο που προτάθηκε με τη λαϊκή πρωτοβουλία⁵³.

Είναι φανερό ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με τον θεσμό του δημοψηφίσματος, ώστε να μην μπορεί να εξεταστεί ανεξάρτητα από αυτόν.

Εδώ αξίζει να επισημανθεί ότι, ενώ το δημοψήφισμα τερματίζει τη διαδικασία ψήφισης ή ενδεχομένως ακύρωσης μιας νομοθετικής με την ευρεία της έννοια πράξης, η λαϊκή πρωτοβουλία ξεκινά τη διαδικασία που θα ολοκληρωθεί με τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος. Οι δύο αυτοί θεσμοί τοποθετούνται στην αρχή και στο τέλος, στα δύο άκρα της ίδιας διαδικασίας, στο βαθμό δε αυτό, αφενός δεν πρέπει να συγχέονται και αφετέρου να μην παραβλέπονται οι διαπλεκόμενες σχέσεις τους.

⁵³ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Έννοια του Δημοψηφίσματος, Είδη αυτού και Διάκριση του από το Προσωπικό Δημοψήφισμα

A. Εννοιολογική προσέγγιση και διάκριση του δημοψηφίσματος

Ο θεσμός του δημοψηφίσματος αποτελεί στοιχείο της άμεσης δημοκρατίας και θεωρείται ότι συμβάλλει στην ουσιαστική διεύρυνση της λαϊκής κυριαρχίας. Το γνήσιο δημοψήφισμα (referendum) σε όλες τις μορφές του (συντακτικό-νομοθετικό, συμβουλευτικό-αποφασιστικό, προαιρετικό –υποχρεωτικό), δεν σχετίζεται με το προσωπικό δημοψήφισμα (plebiscite), που ιδιαίτερα εφαρμόστηκε στην Ελλάδα, σε κάθε περίοδο πολιτειακής κρίσης, για το αιρετό ή όχι του αρχηγού του κράτους⁵⁴.

Κατά άλλη εννοιολογική προσέγγιση, το δημοψήφισμα αποτελεί το κύριο μέσο του αντιπροσωπευτικού συστήματος με το οποίο το εκλογικό σώμα συμμετέχει στη θέσπιση ενός νομοθετικού με την ευρεία έννοια κειμένου, το οποίο δεν ολοκληρώνεται παρά μόνο με τη συναίνεσή του⁵⁵.

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

Σύμφωνα με τη σύγχρονη το συνταγματικό δημοψήφισμα διακρίνεται σε τρεις τύπους:

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 τάξης.

β) Το δημοψήφισμα συνταγματικής αναθεώρησης, το οποίο 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

⁵⁴ Βλ. Δ.Θ. ΤΣΑΤΣΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, Δεύτερη Έκδοση, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993.

⁵⁵ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

μπορεί να έχει ως αντικείμενο και την ολική αναθεώρησή του.

γ) Το δημοψήφισμα περί κυριαρχίας, 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 συμμαχία⁵⁶.

Το δημοψήφισμα, επίσης, μπορεί να είναι προγενέστερο ή και μεταγενέστερο της κατάρτισης ενός νομοθετικού κειμένου. Συνήθως το προγενέστερο δημοψήφισμα είναι συμβουλευτικού χαρακτήρα (*réferendum de consultation*). Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα έχει το χαρακτήρα του δημοψηφίσματος επικύρωσης (*réferendum de ratification* –εγκριτικό, κυρωτικό δημοψήφισμα) και έχει ως αντικείμενο ένα συγκεκριμένο και ρητά διατυπωμένο κείμενο, αρκεί από μόνο του και αποτελεί την πλήρη συμμετοχή του λαού εφόσον έχει αποφασιστικό χαρακτήρα. Το μεταγενέστερο δημοψήφισμα μπορεί να έχει και το χαρακτήρα διαιτητικού δημοψηφίσματος (*réferendum d' arbitrage*)σε περίπτωση σύγκρουσης των κρατικών οργάνων⁵⁷.

Το συμβουλευτικό δημοψήφισμα αφορά στη δυνατότητα λήψης γνώμης τους εκλογικού σώματος σχετικά με ένα νομοσχέδιο πριν από την ψήφισή του από το Κοινοβούλιο. Υπό αυτήν την έννοια, δικαιολογείται και ο όρος «προγενέστερο δημοψήφισμα – *réferendum antérieur*», όπου το Κοινοβούλιο δεν δεσμεύεται να ακολουθήσει την εκφρασμένη απόφαση του εκλογικού σώματος.

Το δημοψήφισμα, επίσης, δύναται να είναι υποχρεωτικό (*referendum obligatoire*), όταν επιβάλλεται από το Σύνταγμα σε ορισμένες περιπτώσεις. Το υποχρεωτικό δημοψήφισμα αποκαλείται και αποφασιστικό δημοψήφισμα όταν λειτουργεί σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Επιπλέον, το δημοψήφισμα δύναται να είναι και προαιρετικό (*referendum facultative*), όταν σύμφωνα με το Σύνταγμα η προκήρυξή του ανήκει στη διακριτική εξουσία του εκλογικού σώματος του Κοινοβουλίου ή του Αρχηγού Κράτους. Το προαιρετικό δημοψήφισμα στην Ιταλία καθιερώνεται εάν αυτό ζητηθεί από ορισμένο αριθμό εκλογέων ή νομαρχιακών συμβουλίων ή του 1/5 των μελών της άλλης Βουλής, προκειμένου περί συνταγματικού δημοψηφίσματος, ενώ σε περίπτωση νομοθετικού ψηφίσματος αν αυτό ζητηθεί από ορισμένο αριθμό εκλογέων ή νομοθετικών συμβουλίων. Στη Γαλλία το νομοθετικό δημοψήφισμα καθιερώνεται ως προαιρετικό (άρθρ. 11 του

⁵⁶ Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι το δημοψήφισμα της 24-09-78 με το οποίο δημιουργήθηκε το καντόνι Jura στην Ελβετία και το αντίστοιχο δημοψήφισμα της 26-09-93 με το οποίο άλλαξε το καντόνι του Laufonnais.

⁵⁷ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Συντ. 1958) και διατάσσεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Επίσης, στην Ελβετία το νομοθετικό δημοψήφισμα καθιερώνεται ως προαιρετικό (άρθρο 89 του Συντ.1874), ύστερα από αίτηση ορισμένου αριθμού καντονιών ή πολιτών.

Αξίζει να επισημανθεί ότι το προαιρετικό δημοψήφισμα, το οποίο ανήκει στη διακριτική εξουσία του υπό στενή έννοια λαού (εκλογικό σώμα), αποτελεί δημοψήφισμα λαϊκής πρωτοβουλίας (*réferendum d'initiative populaire*), το οποίο είτε σχετίζεται με το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας είτε είναι ακυρωτικό δημοψήφισμα (*referendum abrogatif*)⁵⁸.

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 νομοπαρασκευαστικής λειτουργίας. Στην Ελβετία το δημοψήφισμα και η πρωτοβουλία αποτελούν δύο θεσμούς που τοποθετούνται σε δύο διαδοχικές στιγμές της διαδικασίας. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο η λαϊκή πρωτοβουλία ακολουθείται από ένα δημοψήφισμα, μερικές φορές και από δύο. Επίσης, το δημοψήφισμα μπορεί να έχει ως αντικείμενο και το αποτέλεσμα μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας. Αξίζει να επισημανθεί ότι η αίτηση για να διεξαχθεί δημοψήφισμα μοιάζει με τη λαϊκή πρωτοβουλία.

B. Το δημοψήφισμα ως περιεχόμενο των άμεσων αρμοδιοτήτων του Εκλογικού Σώματος

Το δημοψήφισμα ως έκφραση της άμεσης συμμετοχής του εκλογικού σώματος στη λειτουργία του πολιτεύματος διακρίνεται με την απόδοση στα ελληνικά των λατινικών όρων *referendum* και *plebiscitum*, αντιστοίχως, σε «γνήσιο» δημοψήφισμα και «προσωπικό» δημοψήφισμα.

Ως γνήσιο δημοψήφισμα θεωρείται αυτό κατά το οποίο «ο σκοπός που επιδιώκει το όργανο που έχει, κατά το Σύνταγμα, αρμοδιότητα να το προκηρύξει, είναι η 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. Ενώ προσωπικό είναι το δημοψήφισμα «όταν σκοπός που επιδιώκουν εκείνοι που έχουν την πρωτοβουλία να προκαλέσουν την άμεση λαϊκή συμμετοχή, είναι η τυπική επικύρωση από το εκλογικό σώμα μιας απόφασής τους που έχουν ήδη λάβει, συνήθως υπέρ ενός προσώπου ή ενός πολιτικού συστήματος. Το προσωπικό

⁵⁸ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997

δημοψήφισμα διεξάγεται συνήθως χωρίς τις εγγυήσεις των συνταγματικών δικαιωμάτων και με συνθήκες διαφόρων μορφών “νομικού, πραγματικού ή ψυχολογικού” εξαναγκασμού». ⁵⁹

Στη νεότερη ελληνική πολιτική ιστορία κυριαρχεί το προσωπικό δημοψήφισμα, αν και δεν απουσιάζει και το γνήσιο δημοψήφισμα.

Σύμφωνα με έτερη θεωρία, το γνήσιο δημοψήφισμα διακρίνεται σε αποφασιστικό και συμβουλευτικό, το αποφασιστικό δημοψήφισμα σε συνταγματικό και νομοθετικό.

Αποφασιστικό είναι το δημοψήφισμα, όταν η βούληση του εκλογικού σώματος παράγει συντακτικό ή νομοθετικό αποτέλεσμα ή συμβάλλει ως μέρος της καθόλου διαδικασίας στην παραγωγή αποτελέσματος με δεσμευτικότητα κανόνα δικαίου. Συμβουλευτικό είναι το δημοψήφισμα, όταν το εκλογικό σώμα εκφράζει γνώμη ενόψει απόφασης που λαμβάνει άλλο όργανο του κράτους, το οποίο έχει συντακτική, νομοθετική ή κανονιστική αρμοδιότητα.

Συνταγματικό είναι το δημοψήφισμα, όταν παράγει ή συμβάλλει στην παραγωγή κανόνων δικαίου σε επίπεδο συντάγματος, νομοθετικό δε, όταν οι παραγόμενοι κανόνες είναι οι σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας.

Τέλος, υποχρεωτικό είναι το δημοψήφισμα, όταν είναι αναγκαίο για την ολοκλήρωση της διαδικασίας για την οποία προκηρύσσεται, είτε στο προπαρασκευαστικό στάδιο της (αποφασιστικό δημοψήφισμα). Ενώ προαιρετικό είναι το δημοψήφισμα, όταν δεν απαιτείται για την έγκυρη παραγωγή του κανόνα δικαίου.

Με εξαίρεση το Σύνταγμα του 1927 το οποίο περιέχει διάταξη που θέσπιζε ως δυνητική την προσφυγή σε δημοψήφισμα εγκριτικό της απόφασης της Εθνικής Συνέλευσης για την αναθεώρησή του⁶⁰, τα ελληνικά Συντάγματα, ήδη από το «Ηγεμονικό» του 1832 (άρθρα 66, 67 και 131), όριζαν ως αρμοδιότητες του εκλογικού σώματος την ανάδειξη: α. της εθνικής αντιπροσωπείας και β. των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του εκλογικού σώματος, υιοθέτησε ο συντακτικός νομοθέτης του 1975, εισάγοντας το δημοψήφισμα ως προαιρετικό (άρθρο 44 παρ. 2: Ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας δύναται δια διατάγματος να προκηρύσσει την διεξαγωγή δημοψηφίσματος επί κρίσιμων εθνικών θεμάτων).

⁵⁹ Επ. ΣΠΗΛΙΟΤΟΠΟΥΛΟΣ, Η νομική φύση του δημοψηφίσματος του άρθρου 44§ 2 του Συντάγματος, Σύμμεκτα προς τιμήν Φαίδων Βεγλερή Τόμος Α', Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήναι, 1988, σελ 320.

⁶⁰ Β. Αλ. ΣΒΩΛΟ, Το Νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, Αθήναι, Τύποις «Πυρσού» Α.Ε., 1928, σελ. 155-156, Α. ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟ, Το Δημοψήφισμα, σελ. 340.

Μάλιστα, η αρμοδιότητα αυτή του Προέδρου της Δημοκρατίας ήταν, πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1986, από τις εξαιρούμενες της υπουργικής προσυπογραφής. Η διατύπωση, όμως, του αρχικού κειμένου του Συντάγματος δεν βοηθούσε στην κατανόηση του αν επρόκειτο για αποφασιστικό ή συμβουλευτικό δημοψήφισμα. Από τη συστηματική ωστόσο ερμηνεία συνταγματικών διατάξεων σχετικών με τη διάκριση των λειτουργιών και τις αρμοδιότητες των οργάνων μπορούσε να συμπεράνει κανείς ότι επρόκειτο για συμβουλευτικό δημοψήφισμα, ενώ υποστηρίχθηκε ότι επρόκειτο περί νομοθετικού δημοψηφίσματος. Την όλη διαδικασία ρύθμιζε, εξάλλου ο νόμος 350/1976.

Μετά την αναθεώρηση του 1986, δημοψήφισμα προκηρύσσεται με διάταγμα από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, είτε, όταν πρόκειται για κρίσιμα εθνικά θέματα, μετά από πρόταση του υπουργικού Συμβουλίου και απόφαση της απόλυτης πλειοψηφίας του συνολικού αριθμού βουλευτών (άρθρο 44 παρ. 2 εδ. α' του Συντάγματος), είτε για ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρά κοινωνικά ζητήματα, εκτός από τα δημοσιονομικά, μετά από πρόταση των 2/5 και απόφαση των 3/5 του συνολικού αριθμού των βουλευτών (άρθρο 44 παρ.2 εδ. β' του Συντάγματος). Το Σύνταγμα παραπέμπει στον Κανονισμό της Βουλής και στον νόμο για την εφαρμογή της παραγράφου.

Ορθά διαπιστώθηκε ότι μετά την αναθεώρηση ο χαρακτήρας του δημοψηφίσματος είναι πλέον σε κάθε περίπτωση αποφασιστικός. Πράγματι, η όλη διαδικασία συνηγορεί υπέρ αυτής της άποψης. Υπό αυτήν την έννοια, στη μεν περίπτωση διεξαγωγής δημοψηφίσματος για ψηφισμένο νομοσχέδιο που ρυθμίζει σοβαρά κοινωνικά ζητήματα, η σύμπραξη του εκλογικού σώματος στο έργο της Βουλής και του Προέδρου της Δημοκρατίας είναι αυτονόητως αποφασιστική, στη δε περίπτωση διεξαγωγής δημοψηφίσματος για κρίσιμο εθνικό θέμα, η συμμετοχή του Υπουργικού Συμβουλίου, της Βουλής και του Προέδρου της Δημοκρατία, επομένως, της εκτελεστικής – και ως προς τους δύο πόλους- και της νομοθετικής εξουσίας, καθιστούν εξίσου αυτονόητως την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής του εκλογικού σώματος αποφασιστική⁶¹.

Γ. Το προσωπικό δημοψήφισμα

Παρέκβαση του θεσμού του δημοψηφίσματος (*plébiscitum*, *plebiscite*) αποτελεί το προσωπικό δημοψήφισμα, όπου οι εκλογείς καλούνται να εκφράσουν την εμπιστοσύνη τους προς ένα πρόσωπο που πολλές φορές είναι το ίδιο που προκηρύσσει το δημοψήφισμα (Ναπολεόντεια δημοψηφίσματα). Το προσωπικό

⁶¹ Βλ. Κώστας ΜΑΥΡΙΑΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σελ. 107επ

δημοψήφισμα δεν ανάγεται στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, αλλά μπορεί να αναφέρεται στην άσκηση της εξουσίας από το λαό. Διακρίνεται από το κυρίως δημοψήφισμα σε τρία σημεία:

1. Το προσωπικό δημοψήφισμα έχει ως σημείο αναφοράς την απόδειξη εμπιστοσύνης του λαού προς ένα πρόσωπο και όχι στην έγκριση ή απόρριψη ενός νομοθετικού κειμένου. Κλασικό παράδειγμα αποτελούν τα Ναπολεόντεια Δημοψηφίσματα⁶², όπως και τα δικτατορικά δημοψηφίσματα του 1968 και 1973 στην Ελλάδα.
2. Το προσωπικό δημοψήφισμα προσφέρει στο εκλογικό σώμα μία ψευδοεπιλογή στο βαθμό που αναφέρεται σε ένα ήδη υπάρχον καθεστώς και όχι σε ένα καθεστώς που θα ανακύψει μετά τη λαϊκή επιλογή, μη διευκρινίζοντας σκόπιμα τη μια από τις δύο επιλογές και χρησιμοποιώντας το φόβο του άγνωστου προς επηρεασμό των εκλογέων. Υπό αυτή την έννοια, η αρνητική ψήφος σήμαινε το χάος και καταστροφή του υπάρχοντος συστήματος χωρίς αντικατάσταση⁶³.
3. Η διατύπωση του ερωτήματος στο προσωπικό δημοψήφισμα είναι σκόπιμα συγκεχυμένη κυρίως όταν το ερώτημα που τίθεται είναι διπλό και απαιτείται ενιαία απάντηση.

Πολλές φορές, ωστόσο, υπάρχει αδυναμία διάκρισης ενός δημοψηφίσματος από ένα προσωπικό καθώς κάθε δημοψήφισμα δύναται να περιλαμβάνει στοιχεία ενός προσωπικού δημοψηφίσματος.

Επιπλέον, πολλάκις 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

⁶² Σειρά δημοψηφισμάτων από το 1802 μέχρι 1852, όπου ο γαλλικός λαός εκαλείτο να αποδώσει την εμπιστοσύνη του στο πρόσωπο του Ναπολέοντα Βοναπάρτη. Για παράδειγμα με δημοψήφισμα, τον Μάιο του 1802, ο γαλλικός λαός κλήθηκε να αποφασίσει για το ακόλουθο ερώτημα: «Να ανακηρυχθεί ο Ναπολέοντας Βοναπάρτης ισόβιος ύπατος;». Μετά την υπερψήφιση του Ναπολέοντα το *senatus-consulte du 14 thermidoan x* (2 Αυγούστου 1802) όρισε μεταξύ άλλων: «...άρθρο πρώτο: Ο γαλλικός λαός διορίζει και η Γερουσία ανακηρύσσει τον Ναπολέοντα Βοναπάρτη πρώτο ισόβιο ύπατο...». Ακολούθησαν περαιτέρω δημοψηφίσματα που αφορούσαν το πρόσωπο του Ναπολέοντα τον Μάιο του 1804, το Δεκέμβριο του 1851 και τον Ιανουάριο 1852.

⁶³ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

δημοψήφισμα. Θεωρητικά το κανονικό δημοψήφισμα δεν πρέπει να αποκαλύπτει το πολιτικό πρόσωπο που το προκάλεσε, σε αντίθεση με το προσωπικό δημοψήφισμα όπου το συνταγματικό και νομοθετικό κείμενο έρχεται σε δεύτερη μοίρα και υποχωρεί στο πρόσωπο που το προκάλεσε⁶⁴.

Δ. Η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος

Η πρωτοβουλία για τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος δύναται να προέρχεται είτε από την πλευρά των κυβερνώντων⁶⁵ είτε από την πλευρά των κυβερνωμένων.

Συγκεκριμένα η πρωτοβουλία διεξαγωγής δημοψηφίσματος μπορεί να ανήκει:

1. Στην εκτελεστική εξουσία. Είτε στον Αρχηγό του Κράτους είτε στην Κυβέρνηση. Αποτελεί τη συνήθη μορφή γιατί δίνει τη δυνατότητα στην εκτελεστική εξουσία ανάλογα με τις διαθέσεις της να προβαίνει ή να μην προβαίνει στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, χωρίς να υποτάσσεται στη βούληση της νομοθετικής εξουσίας ή σε συγκεκριμένο αριθμό πολιτών (σε τμήμα του εκλογικού σώματος. Είναι πρόδηλο, ότι στην εν λόγω περίπτωση το υπόψη δημοψήφισμα περιέχει στοιχεία προσωπικού δημοψηφίσματος, αφού χρησιμοποιείται ως όπλο από την εκτελεστική εξουσία στη διαμάχη της με τη νομοθετική εξουσία.
2. Στη νομοθετική εξουσία. Η εν λόγω περίπτωση είναι σπάνια, καθώς ο θεσμός του δημοψηφίσματος από τη φύση του αποσιλώνει το Κοινοβούλιο από την κύρια αρμοδιότητά του που είναι η ψήφιση των νόμων. Επίσης έχει συμβεί κάποιες φορές στην πολιτική πρακτική, η πρωτοβουλία της διεξαγωγής του δημοψηφίσματος να κινείται από τη μειοψηφία των μελών του Κοινοβουλίου όπως π.χ. 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.

⁶⁴ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997

⁶⁵ Θεωρείται αδιάφορο αν πρόκειται για αντιπροσώπου του λαού (νομοθετικό σώμα), όπως συνέβαινε στην πλειοψηφία των κρατών του πρώην υπαρκτού σοσιαλισμού ή αν πρόκειται για τον αρχηγό του κράτους που επιλέγει την κατάλληλη στιγμή από πλευράς χρόνου για υποβάλλει στην κρίση του λαού το ερώτημα που ο ίδιος διαμορφώνει.

3. Στους εκλογείς. Σε αυτή την περίπτωση απαιτείται η υπογραφή του αιτήματος για διεξαγωγή δημοψηφίσματος από έναν ελάχιστο αριθμό εκλογέων (50.000 στην Ελβετία, 500.000 στην Ιταλία), ο οποίος καθορίζεται από το Σύνταγμα. Στη προκειμένη περίπτωση, πρόκειται για το λεγόμενο δημοψήφισμα της λαϊκής πρωτοβουλίας.

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

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

Τα δημοψηφίσματα λαϊκής πρωτοβουλίας (*réferendums d'initiative populaire*) είναι κυρίως δημοψηφίσματα πρωτοβουλίας της μειοψηφίας (*referendums d'initiative minoritaire*), μπορούν, ωστόσο, να μετατραπούν σε δημοψηφίσματα πλειοψηφίας όταν ο λαός επικυρώνει αυτά – ευτυχώς σε σπάνιες περιπτώσεις- που αποφασίστηκαν από την κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο.

Το δημοψήφισμα ανεξαρτήτως της μορφής και του είδους του αποτελεί ένα αδιαμφισβήτητο πολιτικό όπλο καθώς αποτελεί την άμεση έκφραση της βούλησης του λαού. Οφείλεται όμως να επισημανθεί ότι όπως απέδειξε η πολιτική πρακτική σχεδόν όλες οι χώρες στις οποίες κατοχυρώνεται ο θεσμός του δημοψηφίσματος συνταγματικά, λαμβάνει τεράστια σημασία το γεγονός σε ποιο κρατικό όργανο ανατίθεται η κίνηση της διαδικασίας για την προκήρυξή του. Σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει, όπως συμβαίνει στην Ελλάδα και σε ελάχιστες χώρες, να ανατίθεται στην εκτελεστική εξουσία, ούτε στο Κοινοβούλιο που όπως προαναφέρθη δε διατίθεται να ανατρέξει σε αυτό καθώς αυτό αναιρεί το ίδιο. Η πρωτοβουλία της προσφυγής στο εκλογικό σώμα πρέπει να ανατίθεται, όπως συμβαίνει στην Ελβετία και σε πολλές Πολιτείες της Βόρειας Αμερικής, στους πολίτες. Είναι αλήθεια ότι η μη ανάθεση της εκκίνησης λειτουργίας του θεσμού στους πολίτες/εκλογείς οδήγησε στη δυσφήμιση του θεσμού, καθώς ο υπόψη θεσμός εφαρμόστηκε από δικτάτορες και ολιγάρχες. Το δημοψήφισμα μόνον όταν τίθεται σε εφαρμογή μέσω των θεσμών της λαϊκής νομοθετικής ή και συνταγματικής πρωτοβουλίας ή της λαϊκής αρνησικυρίας αποτελεί ουσιαστικά θεσμό άμεσης δημοκρατίας

συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση της λαϊκής κυριαρχίας και όχι στη νομιμοποίηση συγκεκριμένων προσώπων ή πολιτικών.

Η συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού με πρωτοβουλία των πολιτών εξασφαλίζει την ενεργοποίηση του θεσμού, προσδίδοντας σε αυτόν ουσιαστικό περιεχόμενο στο βαθμό που ο λαός δεν είναι ένας απλός αποδέκτης του ερωτήματος, αλλά ο ίδιος που διαμορφώνει το ερώτημα, ώστε να τεθούν τα αληθινά ζητήματα για τα οποία θα κληθεί ολόκληρο το εκλογικό σώμα να αποφασίσει. Αυτός είναι και ο πραγματικός λόγος που η πολιτική εξουσία αποφεύγει τη θέσπισή του⁶⁶.

Τέλος αξίζει να αναφερθεί ότι, στην Ελλάδα υπό την ισχύ του Συντάγματος του 1975 μέχρι και σήμερα δεν έχει διεξαχθεί κανένα δημοψήφισμα κυρίως επειδή η πρωτοβουλία για την προκήρυξη του ανήκε αρχικά στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και κατόπιν της αναθεώρησης του Συντάγματος το 1986, στην πλειοψηφία της Βουλής. Δυστυχώς, το πολιτικό σύστημα, στην ελληνική πραγματικότητα, διαφαίνεται ιδιαίτερα ανώριμο και ανέτοιμο να αποδεχθεί δημοκρατικούς θεσμούς άμεσης συμμετοχής του εκλογικού σώματος στο πολιτικό γίγνεσθαι, όπως και την ανάληψη λαϊκών πρωτοβουλιών που οδηγούν στην ενδυνάμωση της λαϊκής κυριαρχίας.

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΕ ΔΙΑΦΕΡΕΣ ΧΩΡΕΣ

ΕΛΒΕΤΙΑ

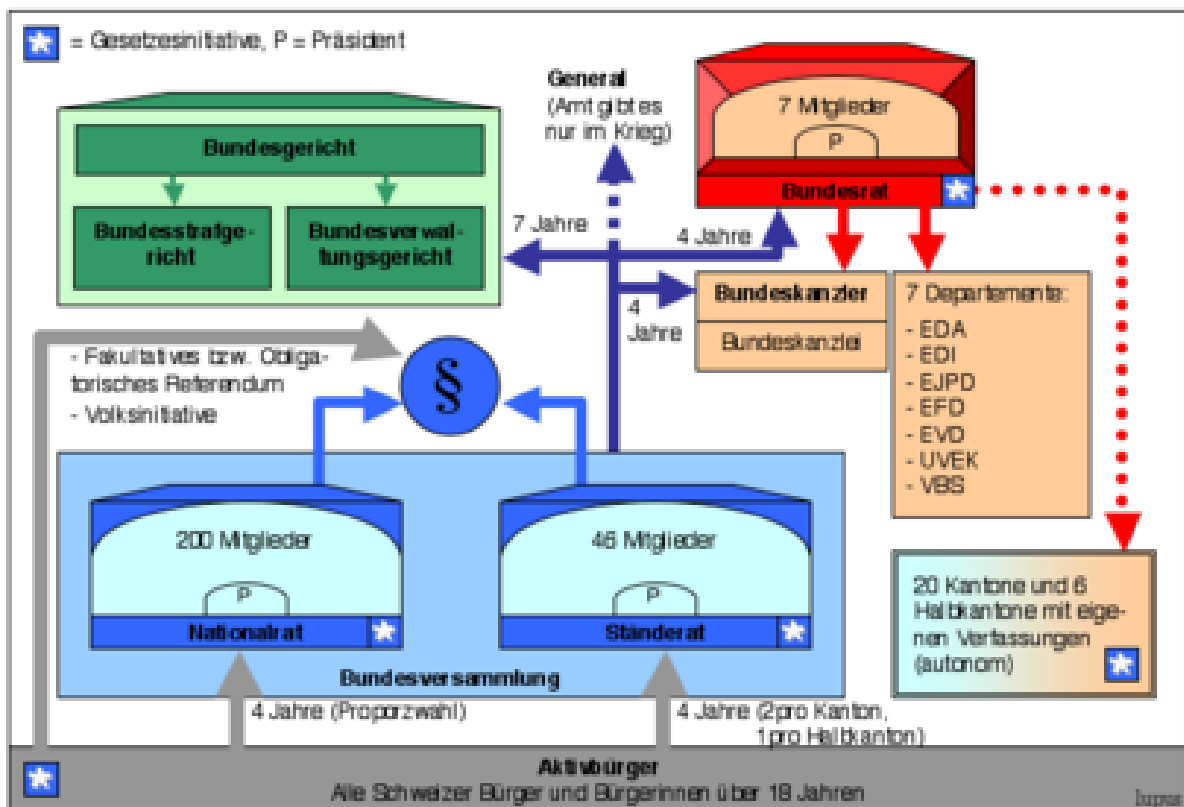
Α. Τα χαρακτηριστικά του πολιτικού συστήματος της Ελβετίας. Μια πρώτη εννοιολογική προσέγγιση.

Η Ελβετία ξεχωρίζει ανάμεσα στις δυτικές δημοκρατίες καθώς έχει ένα μικτό πολιτικό σύστημα⁶⁷, το οποίο χαρακτηρίζεται από τρία βασικά στοιχεία: το

⁶⁶ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁶⁷ Το πολιτικό σύστημα της Ελβετίας δεν εμπίπτει στις παραδοσιακές μορφές διακυβέρνησης του κοινοβουλευτισμού ή του προεδρικού συστήματος διακυβέρνησης που συναντώνται στις υπόλοιπες δυτικές δημοκρατίες, αλλά ξεχωρίζει με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ενός ομόσπονδου κράτους, με μία ιδιαίτερα αναπτυγμένη αυτονομία των καντονιών και τη συμμετοχή τους σε όλες τις φάσεις της διαμόρφωσης της πολιτικής βούλησης. Βλ. Handbuch Politisches System der Schweiz / Manuel Système politique de la Suisse, hrsg.

στοιχείο του ομόσπονδου κράτους (föderative), το στοιχείο της αντιπροσώπευσης (representative) και το στοιχείο της άμεσης δημοκρατίας (direktdemokratische)⁶⁸. Στο πολιτικό σύστημα της Ελβετίας η λαϊκή κυριαρχία ασκείται άμεσα και χωρίς διαμεσολάβηση. Αυτό σηματοδοτεί, πλέον συγκεκριμένα, ότι οι νόμοι ή και τροποποιήσεις του Συντάγματος απαιτούν υπό ορισμένες προϋποθέσεις τη συγκατάθεση του εκλογικού σώματος και κατά βάση θα πρέπει να τίθενται προς ψηφοφορία. Ωστόσο, δεν αναιρούνται κατά αυτό τον τρόπο οι αντιπροσωπευτικοί θεσμοί, αλλά διαφοροποιείται η λογική της πολιτικής λειτουργίας τους. Η Ελβετία, επίσης, αποτελεί εξαίρεση δεδομένου ότι έχει να επιδείξει αντί για δημοκρατία ανταγωνισμού μία δημοκρατία συναίνεσης. Στο πολιτικό σύστημα της Ελβετίας, οι συγκρούσεις δε διευθετούνται κατά κανόνα με αποφάσεις πλειοψηφίας, αλλά με εκτεταμένη διαπραγμάτευση συμβιβασμών. Η άμεση δημοκρατία και η συναίνεση είναι άρρηκτα συνδεδεμένες. Η συναίνεση είναι κυρίως προϊόν και απόρροια της άμεσης δημοκρατίας.



Όπως έχουμε ήδη προαναφέρει, η Ελβετία έχει ένα ομοσπονδιακό σύστημα με 23 καντόνια (δεδομένου ότι τρία καντόνια αποτελούνται από δύο ημικαντόνια,

von Alois Riklin. Verlag Paul Haupt, 4 Bd., Bern 1983-1993 , Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, Hanspeter Kriesi, Peter Knoepfel, Ulrich Klöti, Pascal Sciarini.

⁶⁸ Leonhard NEIDHART, Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

υπάρχουν 26 κρατίδια). Τα καντόνια εκπροσωπούνται στο Κοινοβούλιο(Bundesversammlung⁶⁹, Ομοσπονδιακή Συνέλευση)⁷⁰ από ένα δεύτερο Σώμα, το Συμβούλιο των Καντονιών (Standerat). Το πρώτο Σώμα, το Εθνικό Συμβούλιο (Nationalrat), εκλέγεται άμεσα σύμφωνα με την απλή αναλογική. Στην κορυφή της εκτελεστικής εξουσίας βρίσκεται το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (Bundesrat)⁷¹, ένα όργανο με επτά ισότιμα μέλη, τα οποία εκλέγονται και από τα δύο Σώματα, δεν εξαρτώνται όμως κατά την τετράχρονη βουλευτική περίοδο από την εμπιστοσύνη τους. Η Ελβετία δεν έχει αρχηγό κράτους (τα μέλη του ομοσπονδιακού Συμβουλίου αναλαμβάνουν εκ περιτροπής την προεδρία για ένα χρόνο και μαζί με αυτή τις κατά το πρωτόκολλο υποχρεώσεις ενός αρχηγού κράτους) ούτε και συνταγματικό δικαστήριο (το ομοσπονδιακό Δικαστήριο αναλαμβάνει βέβαια και αρμοδιότητες ενός συνταγματικού δικαστηρίου). Και οι δύο αυτοί οι θεσμοί θα ήταν αντίθετοι με την ελβετική αντίληψη για τη λαϊκή κυριαρχία.

⁶⁹ **Εκλογές Ομοσπονδιακής Συνέλευσης 2008**

Στις 10 Δεκεμβρίου του 2008 πρόεδρος της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης εξελέγη ο Ούελι Μάουρερ (*Ueli Maurer*), ο οποίος διαδέχθηκε στο αξίωμα τον Σάμουελ Σμιτ. Ο Σμιτ παραιτήθηκε στις 12 Νοεμβρίου του 2008 επικαλούμενος επίσημα λόγους υγείας. Η θητεία του Μάουρερ τίθεται σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου του 2009.

⁷⁰ Το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Ελβετίας προβλέπει δύο σώματα: την Ομοσπονδιακή Συνέλευση- *Assemblée fédérale*- και το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο –*Conseil fédérale*-. Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: Το Εθνικό Συμβούλιο (*Conseil National*), το οποίο *συνγκροτείται με βάση τον πληθυσμό των καντονιών και το Συμβούλιο των κρατών –Conseil des Etats-* όπου κάθε καντόνι διαθέτει δύο έδρες και κάθε μισό καντόνι μία έδρα αδιακρίτως του μεγέθους του και του πληθυσμού του. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από δύο μέλη. Βλ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σ. 68, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁷¹ **Εκλογές Ομοσπονδιακού Συμβουλίου 2009**

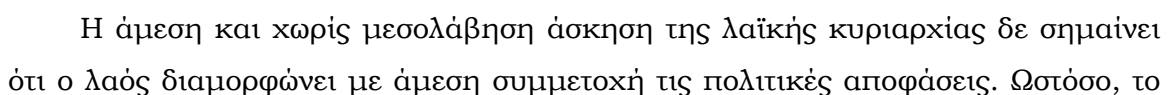
Στις 16 Σεπτεμβρίου του 2009 διενεργήθηκαν επαναληπτικές εκλογές για το Ελβετικό Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, έπειτα από την ανακοίνωση του Πασκάλ Κουσπέν ότι θα αποχωρήσει από το συμβούλιο και από την πολιτική στις 31 Οκτωβρίου του 2009. Ο Ντιντιέ Μπουρκχάλτερ (*Didier Burkhalter*, από το κόμμα FDP/PRD) εξελέγη να διαδεχθεί τον Κουσπέν, στον τέταρτο γύρο της ψηφοφορίας.

Η άμεση δημοκρατία στην Ελβετία είναι ενιαία θεσμοθετημένη. Εκφράζεται με διαφορετική μορφή σε ομοσπονδιακό επίπεδο⁷², στο επίπεδο των καντονιών και σε αυτό των κοινοτήτων. Το βασικότερα χαρακτηριστικά και οι μηχανισμοί της αποτελούν:

- Το υποχρεωτικό δημοψήφισμα: τα σημαντικά, συνδεδεμένα με το Σύνταγμα νομοσχέδια, (για παράδειγμα νόμοι αναθεώρησης του Συντάγματος, φορολογικοί νόμοι, εφόσον ορίζονται από το Σύνταγμα, η ένταξη σε διεθνείς Συνθήκες και οργανισμούς) θα πρέπει να τίθενται σε δημοψήφισμα, μετά την ψήφιση από το κοινοβούλιο. Στο δημοψήφισμα αυτό απαιτείται η πλειοψηφία των ψήφων σε ομοσπονδιακό επίπεδο και μια πλειοψηφία στα περισσότερα από τα μισά καντόνια.(διπλή πλειοψηφία, δηλαδή πλειοψηφία λαού και κρατιδίων).
- Το προαιρετικό δημοψήφισμα: Όλοι οι νόμοι και οι αποφάσεις του κοινοβουλίου σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Για τα οποία δεν προβλέπεται υποχρεωτικό δημοψήφισμα, θα πρέπει να τεθούν σε δημοψήφισμα στην περίπτωση που μέσα σε 100 ημέρες υπάρξει αντίστοιχο αίτημα από 50.000 εκλογείς ή 8 καντόνια (προθεσμία δημοψηφίσματος). Το δικαίωμα αυτό δύναται να ανασταλεί για ένα χρόνο από το κοινοβούλιο στην περίπτωση νόμων με το χαρακτήρα του επείγοντος. Στο προαιρετικό δημοψήφισμα απαιτείται η πλειοψηφία των ψήφων σε ομοσπονδιακό επίπεδο, όχι όμως και η πλειοψηφία σε περισσότερα από τα μισά καντόνια (μονή πλειοψηφία).
- Η λαϊκή και η συνταγματική πρωτοβουλία: ένας συγκεκριμένος αριθμός πολιτών (100.000 σε εθνικό επίπεδο) δύναται μέσω μιας αίτησης, για διεξαγωγή δημοψηφίσματος να ζητήσει την

⁷² Ειδικότερα, σε ομοσπονδιακό επίπεδο προβλέπεται: 1. Υποχρεωτικό δημοψήφισμα για την αναθεώρηση του Συντάγματος από το 1848. 2. Λαϊκή πρωτοβουλία για την ολική αναθεώρηση 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 επείγοντως σε ισχύ και για αυτά που εισάγουν τροποποιήσεις του Συντάγματος από το 1949. 7. Προαιρετικό δημοψήφισμα για τις διεθνείς συμβάσεις που προβλέπουν προσχώρησης σε διεθνείς οργανισμούς από το 1977 και 8. Υποχρεωτικό δημοψήφισμα για την προσχώρηση σε αμυντικούς οργανισμούς συλλογικής ασφάλειας ή σε υπερεθνικές κοινότητες από το 1977.

- Η νομοθετική πρωτοβουλία: στα περισσότερα καντόνια, όχι όμως και σε ομοσπονδιακό επίπεδο, μπορεί να υποβληθεί από ένα συγκεκριμένο αριθμό πολιτών με πρόταση νόμου και να τεθεί σε δημοψήφισμα.
- Η λαϊκή συνέλευση: σε δύο από τα μικρότερα καντόνια (Glarus Appenzell-Innerrhoden) και σε πολλές κοινότητες πραγματοποιείται το δημοψήφισμα στο πλαίσιο των λαϊκών συνελεύσεων (ονομάζεται κοινότητα καντονίου).



δημοψηφισμα θεσπίζει είτε νομικά είτε de facto τη δυνατότητα τελικής και τελεσίδικης παρέμβασης στη διαδικασία λήψης πολιτικών αποφάσεων. Κατά αυτό τον τρόπο, οι αποφάσεις των δημοψηφισμάτων δε δύναται να αλλάξουν μέσω της νομικής οδού, δηλαδή δεν μπορούν να διορθωθούν ή να αναιρεθούν με τη νομολογία. Οι αποφάσεις αυτές είναι δεσμευτικές και για το κοινοβούλιο.

Χαρακτηριστικό είναι ότι από την εισαγωγή των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας το 1848⁷³, διεξήχθησαν περισσότερα δημοψηφίσματα και κατατέθηκαν περισσότερες πρωτοβουλίες από το σύνολο των υπόλοιπων χωρών. Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας, οι οποίοι αποκαλούνται και «λαϊκά δικαιώματα – droit populaires», προβλέπονται και κατοχυρώνονται από τους καταστατικούς χάρτες τις χώρες.

Δικαίως, η Ελβετία χαρακτηρίζεται ως η χώρα καταγωγής του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, όπου χρησιμοποιείται πάνω από έναν αιώνα. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, όπως νοείται στην Ελβετία, αποτελεί το δικαίωμα, το οποίο αναγνωρίζεται σε έναν ή σε ένα τμήμα πολιτών μιας κοινότητας, ενός καντονιού ή της Συνομοσπονδίας να φέρει οποτεδήποτε στο εκλογικό σώμα ένα ερώτημα (προτείνοντας ή όχι μια διατυπωμένη λύση σύμφωνα με τις περιπτώσεις που προβλέπονται από τη νομοθεσία), το οποίο οι ψηφίζοντες θα αποδεχθούν ή θα απορρίψουν.

Σύμφωνα με την καθιερωμένη πολιτική πρακτική ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας εμφανίζεται στο πολιτικό προσκήνιο στις ακόλουθες τέσσερις περιπτώσεις που αναφέρονται σε διαφορετικές χρονικές περιόδους:

1. Η πρωτοβουλία μπορεί να ξεκινήσει είτε μετά από μια αποτυχία στο κοινοβουλευτικό επίπεδο όταν ορισμένες κοινοβουλευτικές παρεμβάσεις έχουν απέβη αναποτελεσματικές.
2. Η πρωτοβουλία ξεκινά ταυτόχρονα με κοινοβουλευτική παρέμβαση για το ίδιο θέμα.
3. Η πρωτοβουλία οδηγεί σε ανώτερο –ομοσπονδιακό- επίπεδο το συγκεκριμένο αίτημα, μετά από μια αποτυχία σε επίπεδο

⁷³ Συνολικά από το 1848 έως το 1997 σε ομοσπονδιακό επίπεδο περισσότερα από 451 δημοψηφίσματα και λαϊκές πρωτοβουλίες . Μάλιστα στο διάστημα 1971-90 ήταν τα διπλάσια από ότι στα 20 προηγούμενα χρόνια. Η τάση λοιπόν είναι αυξητική. Βέβαια μέσα στις υπόψη διαδικασίες έχει αποδειχθεί ότι η λαϊκή και η συνταγματική πρωτοβουλία δεν έχει πολλές πιθανότητες να υπερψηφισθεί. Μονάχα το 10% περίπου των πρωτοβουλιών έχει τύχει αποδοχής. Καλύτερα αποτελέσματα πέτυχαν οι πρωτοβουλίες για τα προαιρετικά δημοψηφίσματα , όπου το ποσοστό επιτυχίας κυμαίνεται στο 50%

κοινότητας ή καντονιού, οπότε το αίτημα μεταφέρεται σε ομοσπονδιακό επίπεδο.

4. Η λαϊκή πρωτοβουλία εμφανίζεται ξαφνικά στο πολιτικό προσκήνιο.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας εφαρμόζεται σήμερα στην Ελβετία τόσο σε συνταγματικό όσο και σε νομοθετικό επίπεδο.

Από συνταγματική άποψη, τα δημοψηφίσματα επικυρώνουν την αρχική απόφαση. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι καταγράφεται πτωτική τάση σε ό,τι αφορά στη συμμετοχή στις αμεσοδημοκρατικές διαδικασίες⁷⁴. Εξαιρέσεις αποτέλεσαν τα δημοψηφίσματα για το υπερβολικό ποσοστό μεταναστών το 1970 και το 1974, για την κατάργηση του στρατού το 1989 και για την ένταξη στην ΕΟΚ το 1992, τα οποία πέτυχαν ποσοστά συμμετοχής 69% με 78%. Η απόρριψη της ένταξης στην ΕΟΚ με μικρή πλειοψηφία, καθώς επίσης και η απόρριψη της ένταξης στα Ηνωμένα Έθνη, φανερώνοντας ένα βασικό πρόβλημα της άμεσης Δημοκρατίας: παρατηρείται μία ξεκάθαρη πώλωση, καθώς στα δύο συγκεκριμένα δημοψηφίσματα η πολιτική ηγεσία υποστήριζε την ένταξη. Η ένταξη στον ΟΗΕ, η οποία στο μεταξύ έγινε αποδεκτή, θα αποτύγχανε παραλίγο για μια ακόμη φορά στην πλειοψηφία των κρατιδίων (πλειοψηφία των ψήφων στην πλειοψηφία των καντόνων).

Το νέο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, στις 18 Απριλίου 1999, αποτελεί στην ουσία μία «συνέχεια» (Nachführung) και ολοκλήρωση του ελβετικού Συνταγματικού Δικαίου, περιλαμβάνοντας σ' αυτήν την πρόσφατη αναθεώρηση⁷⁵, το επονομαζόμενο «**άγγραφο Συνταγματικό Δίκαιο**», αλλά και τα Θεμελιώδη

⁷⁴ Τα τελευταία 20 χρόνια ανέρχεται κατά μέσο όρο στο 40%, γεγονός το οποίο οφείλεται κυρίως στην πληθώρα των αποφάσεων για τις οποίες καλούνται να αποφασίσουν οι πολίτες.

⁷⁵ Στη δεκαετία του 1990 έγιναν εντατικές προσπάθειες για την αναθεώρηση του ελβετικού Συντάγματος. Το εν λόγω κρίθηκε αναγκαίο κυρίως γιατί ήταν ογκώδες και πολυσύνθετο. Το γεγονός ότι οι πολίτες δεν έχουν δικαίωμα σε ομοσπονδιακό επίπεδο νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ έχουν δικαίωμα πρότασης τροποποιήσεων του Συντάγματος, οδήγησε σε συνταγματικές διατάξεις που θα μπορούσαν να ρυθμιστούν υπό τη μορφή ενός νόμου. Το αποτέλεσμα αυτής της αναθεώρησης είναι ένα πιο συνοπτικό Σύνταγμα, χωρίς αλλαγές στη βασική δομή του πολιτεύματος, ενώ τα διευρυμένα δικαιώματα του λαού διατηρήθηκαν. Η δημόσια συζήτηση σχετικά με την ουσιαστικοποίηση των λαϊκών δικαιωμάτων, με στόχο τον προσανατολισμό τους σε ουσιώδη θέματα, δεν είχε καμία επίδραση στην αναθεώρηση. Από τις 18 Απριλίου 1999 ισχύει το νέο αναθεωρημένο Σύνταγμα, το οποίο εγκρίθηκε από το λαό με δημοψήφισμα.

Δικαιώματα, όπως αυτά έχουν διαμορφωθεί από την ομοσπονδιακή νομολογία και τη συμμετοχή σε διακρατικές συμφωνίες και Διεθνείς Συμβάσεις. Επιπλέον, προβλέπει και περαιτέρω καινοτομίες, οι οποίες προέκυψαν κατά τις συνελεύσεις των κυβερνήσεων των καντονίων, όπως και των διαβουλεύσεων των Επιτροπών των δύο Συμβουλίων. Οι εν λόγω καινοτόμες μεταρρυθμίσεις αφορούν κυρίως τη σχέση μεταξύ Ομοσπονδίας και Καντονίων όπως και το «κοινοβουλευτικό» δίκαιο.

Ωστόσο, σύμφωνα με το ισχύον Ελβετικό Σύνταγμα του 1874, όπως ισχύει σήμερα μετά την αναθεώρησή του, προβλέπεται η λαϊκή πρωτοβουλία ως πολιτικό δικαίωμα, το οποίο δύναται να ασκηθεί τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο, στο επίπεδο καντονίων, όπως και στο επίπεδο των κοινοτήτων. Η συνταγματική λαϊκή πρωτοβουλία αποτελεί το μέσο με το οποίο το εκλογικό σώμα, διαμέσου της διαδικασίας συλλογής υπογραφών, ζητά τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος τόσο σε ομοσπονδιακό επίπεδο όσο και στα καντόνια, αλλά και τη νομοθετική λαϊκή πρωτοβουλία μόνο στα καντόνια⁷⁶. Επιπλέον, με λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να ζητηθεί και ολική αναθεώρηση του Συντάγματος. Είναι χαρακτηριστικό ότι από το κενό που δημιουργείται από τη μη πρόβλεψη της νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο καλύπτεται στην πράξη μέσω της συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλίας, δηλαδή με την εισαγωγή στο ομοσπονδιακό Σύνταγμα διατάξεων, που από άποψη περιεχομένου δεν ανήκουν, αυστηρά θεωρούμενες σε αυτό.

Είναι πρόδηλο ότι δεν είναι σωστό ο λαός να υποχρεώνεται να ξεκινήσει τη διαδικασία μιας συνταγματικής αναθεώρησης προκειμένου να επιτύχει την ψήφιση ή την ακύρωση ενός νόμου σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Ο Ελβετός πολίτης βρίσκεται σε διαρκή κινητοποίηση για να εκλέξει και ψηφίσει και αυτό σε τρία επίπεδα: σε επίπεδο Ομοσπονδίας, σε επίπεδο καντονίου και σε επίπεδο κοινότητας, γεγονός που εξηγεί και το υψηλό ποσοστό αποχής σ' αυτές τις διαδικασίες. Είναι δε χαρακτηριστική η τεράστια ποικιλία των θεμάτων στα οποία αναφέρονται οι πρωτοβουλίες. Σημειωτέον δε ότι από το 1945 μέχρι και το 1976 κατατέθηκαν 72 λαϊκές πρωτοβουλίες.

Η λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να λάβει είτε τη μορφή μιας διατυπούμενης πρότασης, η οποία αποτελεί και τη συχνότερη μορφή λαϊκής πρωτοβουλίας, είτε με την μορφή μιας γενικότερης κινητοποίησης.

Η λαϊκή πρωτοβουλία δεν αποτελεί το μόνο μέσο ενεργοποίησης των πολιτικών αρχών γιατί υπάρχει και η πρωτοβουλία που προέρχεται σύμφωνα με τα

⁷⁶ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σ. 68, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

άρθρα 93 και 102 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος, από τα δύο Συμβούλια της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης, από τα μέλη του Ομοσπονδιακού Κοινοβουλίου μεμονωμένα, από το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και τα καντόνια. Στην τελευταία αυτή περίπτωση πρόκειται για πρωτοβουλία των Κρατών- “initiative des Etats”. Επειδή οι εν λόγω πρωτοβουλίες δεν έχουν την ισχύ των λαϊκών πρωτοβουλιών γιατί το Κοινοβούλιο μπορεί να τις απορρίψει χωρίς να απαιτείται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος έχουν αποκληθεί ως πρωτοβουλίες **του ελάχιστου δικαίου “initiatives deu moindre droit”**.

Σε περίπτωση όμως που τα δύο Συμβούλια αποδεχθούν την πρωτοβουλία των Αρχών, αυτή υποβάλλεται στην ψήφο του εκλογικού σώματος, με αποτέλεσμα να αποκαλείται από τη νομική πρακτική ως «δικαίωμα αίτησης πρωτοβουλίας». Ενδιαφέρον επίσης αποτελεί το δικαίωμα που έχει καθένα από τα μέλη του Κοινοβουλίου να ασκεί το δικαίωμα της πρωτοβουλίας όπως ακριβώς έχει το δικαίωμα αυτό κάθε καντόνι (93 παρ.1 του Συντάγματος), παρόλο που αυτό εφαρμόζεται πολύ σπάνια.

B. Λειτουργία της άμεσης Δημοκρατίας στην Ελβετία

Αν κρίνουμε από τη συχνότητα αξιοποίησης του προαιρετικού δημοψηφίσματος με κριτήριο τον αριθμό των νόμων που έχουν ψηφιστεί από το Κοινοβούλιο, θα λέγαμε ότι είναι μάλλον σπάνια (το ποσοστό των προαιρετικών δημοψηφισμάτων που αντιστοιχεί στον αριθμό των νόμων και νομοσχεδίων του Κοινοβουλίου βρίσκεται κάτω από το 7%). Δεν προκύπτει βέβαια από το γεγονός αυτό ότι στην πραγματικότητα η άμεση Δημοκρατία δεν έχει παρά ελάχιστη πολιτική σημασία. Το υπόψη γίνεται ιδιαίτερα κατανοητό εάν παρατηρήσουμε τη λειτουργία των διαδικασιών δημοψηφίσματος στο πολιτικό σύστημα της Ελβετίας προσεκτικά:

- Στην Ελβετία λαμβάνονται οι περισσότερες πολιτικές αποφάσεις, όπως και στις άλλες δυτικές Δημοκρατίες, στο Κοινοβούλιο.
- Η άμεση Δημοκρατία δεν είναι κατά κύριο λόγο ένας μηχανισμός πραγματικής συμμετοχής. Δεν αντικαθιστά τις σύνηθες διαδικασίες αποφάσεων των αντιπροσωπευτικών οργάνων, όπως τις συναντάμε και στις άλλες Δημοκρατίες, αλλά τον κομματικό ανταγωνισμό και άλλους μηχανισμούς ελέγχου της πολιτικής εξουσίας.
- Η σημαντικότερη λειτουργία των διαδικασιών δημοψηφίσματος λοιπόν αφορά στη διασφάλιση του γεγονότος ότι οι κοινοβουλευτικές αποφάσεις και η κρατική δράση αντιστοιχούν στο μέγιστο δυνατό βαθμό με τα συμφέροντα της πλειοψηφίας πολιτών.

- Αυτή η λειτουργία δεν προϋποθέτει στην πραγματικότητα τη συνεχή προσφυγή στο προαιρετικό δημοψήφισμα και τη συνταγματική πρωτοβουλία, αλλά μόνο τη δυνατότητα προσφυγής χωρίς δυσκολία στην περίπτωση που οι κοινοβουλευτικές αποφάσεις και η κρατική δράση δεν εκπροσωπούν με ουσιαστικό τρόπο τα συμφέροντα των πολιτών.
- Για τη διασφάλιση μιας ουσιαστικής εκπροσώπησης των συμφερόντων αρκεί λοιπόν η απειλή της προσφυγής στο δημοψήφισμα, το οποίο ανά πάσα στιγμή είναι διαθέσιμο στα χέρια των πολιτών.

Στις κοινοβουλευτικές δημοκρατίες ο έλεγχος των πολιτικών αποφάσεων περνάει κυρίως μέσα από τον εκλογικό μηχανισμό και την πιθανότητα αλλαγής κυβέρνησης. Ο κομματικός ανταγωνισμός υπό την έννοια αυτή είναι ένα λειτουργικά απαραίτητο και κεντρικό στοιχείο του κοινοβουλευτικού Συντάγματος. Στις άμεσες δημοκρατίες αντίθετα παραλείπεται αυτή η λειτουργία. Ο κομματικός ανταγωνισμός είναι λειτουργικά περιορισμένος στη διαμόρφωση διαφόρων ιδεολογικών θέσεων και κοινωνικοοικονομικών θέσεων που αντιστοιχούν σε συμφέροντα.

Στην Ελβετία δεν υπάρχει συνεπώς καμία κοινοβουλευτική κυβέρνηση πλειοψηφίας⁷⁷ υπό την έννοια της κομματικής κυριαρχίας. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο (η κυβέρνηση) είναι ένα συναινετικό όργανο, του οποίου τα μέλη εκλέγονται μεμονωμένα από το κοινοβούλιο σύμφωνα με την αναλογία των κομμάτων. Η βάση από το 1959 είναι ένας μεγάλος συνασπισμός, σύμφωνα με το μαγικό τύπο 2:2:2:1. Τα τρία μεγαλύτερα κόμματα παίρνουν από δύο έδρες, ενώ η έβδομη έδρα πηγαίνει στο επόμενο μεγάλο κόμμα. Αυτά τα τέσσερα κόμματα του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου κατέχουν στο Κοινοβούλιο πάνω από το 80% των εδρών και συγκεντρώνουν μαζί περισσότερο από το 70% των ψήφων. Αλλά και τα κόμματα που δεν εκπροσωπούνται στο Ομοσπονδιακό Συμβούλιο δεν σχηματίζουν αντιπολίτευση με τη συνήθη έννοια, αλλά συνεισφέρουν κατά κανόνα και αυτά στην αποτύπωση της κοινοβουλευτικής βούλησης και μπαίνουν μονάχα περιστασιακά στο ρόλο της αντιπολίτευσης – όπως και τα ίδια τα κόμματα του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου.

⁷⁷ Στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές που πραγματοποιήθηκαν στις 21 Οκτωβρίου 2007 επικράτησε το ελβετικό Λαϊκό Κόμμα (SVP/UDC) με 29%, δεύτερο ήλθε το Σοσιαλιστικό και Δημοκρατικό Κόμμα της Ελβετίας (SPS/PSS) με 19,5%, τρίτο κόμμα το Κόμμα Ελευθέρων Δημοκρατών της Ελβετίας(FDP/PRD) με 15,6% και τέταρτο το κόμμα το Χριστιανοδημοκρατικό Κόμμα του Ελβετικού Λαού (CVP/PDC) με 14,6%.

Πέραν από την κομματική αναλογία για τη σύνθεση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου ισχύουν και ορισμένοι άλλοι τυπικοί και άτυποι κανόνες αντιπροσώπευσης. Οι έδρες κατανέμονται στις τρεις ή μάλλον τέσσερις γλωσσικές ομάδες (γερμανικά, γαλλικά, ιταλικά και ραιτορομάνικα) και στα δύο μεγάλα θρησκευόμενα. Τα καντόνια της Βέρνης, της Ζυρίχης και (ως ένα βαθμό) του Vaud συμπεριλαμβάνονται πάντα με μια έδρα. Η διάταξη που δεν επέτρεπε ποτέ να προέρχονται από το ίδιο καντόνι περισσότερα του ενός μέλη του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου καταργήθηκε κατά την αναθεώρηση του ελβετικού Συντάγματος προς από λίγο καιρό. Τα επτά μέλη εκλέγονται από το κοινοβούλιο για τέσσερα χρόνια και δεν μπορούν να παυθούν πριν από το τέλος της περιόδου εκλογής τους. Το εν λόγω σηματοδοτεί ότι τα μέλη του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου και το Σώμα συνολικά δεν είναι υπόλογα απέναντι στο Κοινοβούλιο. Υπό αυτήν την έννοια, το πολιτικό σύστημα της Ελβετίας έχει ένα κεντρικό στοιχείο του προεδρικού συστήματος διακυβέρνησης, το οποίο όμως δεν οδηγεί σε ανταγωνισμό των θεσμών (κοινοβούλιο-κυβέρνηση) όπως στο σύστημα διακυβέρνησης των ΗΠΑ. Η κυβέρνηση αναδεικνύεται από το Κοινοβούλιο στο πολιτικό σύστημα της Ελβετίας και ο πολιτικός συντονισμός ανάμεσα στην κυβέρνηση σχεδόν όλων των κομμάτων και στα κόμματα μέσα στο Κοινοβούλιο είναι ουσιαστικός. Συνεπώς, ο κομματικός ανταγωνισμός δεν παίζει στην Ελβετία σημαντικό ρόλο αναφορικά με την κατάκτηση της κυβερνητικής εξουσίας, αφού η κυβερνητική εξουσία κατανέμεται στα κόμματα σύμφωνα με το αναλογικό σύστημα.

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο λαμβάνει τις αποφάσεις του ως συναινετικό όργανο, σύμφωνα με την αρχή της πλειοψηφίας. Τα επτά μέλη είναι ισότιμα. Αυτό ισχύει και για τον ομοσπονδιακό Πρόεδρο⁷⁸, ο οποίος είναι μέλος του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου, τα μέλη του οποίου επιλέγονται με την αρχή της εναλλαγής για το αξίωμα από την Ομοσπονδιακή Συνέλευση (Εθνικό Συμβούλιο και Συμβούλιο των Καντονιών) για τη διάρκεια ενός έτους. Ο ομοσπονδιακός Πρόεδρος προεδρεύει ως πρώτος μεταξύ ίσων (*primus inter pares*) στις συνεδριάσεις του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου. Δεν έχει ωστόσο κάποιες άλλες ηγετικές αρμοδιότητες, και σίγουρα όχι καθοδηγητικές αρμοδιότητες. Η πρόταση να του αποδοθούν, στο πλαίσιο μιας λεγόμενης μεταρρύθμισης της κρατικής ηγεσίας, περισσότερες αρμοδιότητες απορρίφθηκε προς όφελος της ενίσχυσης των υπουργείων. Βέβαια, δεν έχει κλείσει η συζήτηση σχετικά με αυτό το θέμα. Κατά

⁷⁸ Πρόεδρος για την περίοδο από 1η Ιανουαρίου του 2008 ως τις 31 Δεκεμβρίου του 2008 είναι ο Πασκάλ Κουσπέν. Στις 10 Δεκεμβρίου του 2008 πρόεδρος για το 2009 εξελέγη ο Χανς-Ρούντολφ Μερτς, με 185 επί συνόλου 209 ψήφων και αντιπρόεδρος η Ντορίς Λιουτάρ με 173 επί συνόλου 198 ψήφων.

τα άλλα, ο ομοσπονδιακός Πρόεδρος λειτουργεί ως αρχηγός του κράτους στις επισκέψεις ξένων ηγετών, χωρίς ωστόσο να είναι αρχηγός κράτους, καθώς η Ελβετία δεν έχει αρχηγό κράτους με την αυστηρή έννοια.

Ωστόσο, σε άλλα σημεία το πολιτικό σύστημα της Ελβετίας δεν διαφέρει τυπικά παρά ελάχιστα από τα άλλα κοινοβουλευτικά συστήματα. Στην ομοσπονδία και στα καντόνια, τα κοινοβούλια έχουν αναλάβει τη νομοθετική εξουσία, με τη διατήρηση των σχετικών λαϊκών δικαιωμάτων. Σε ομοσπονδιακό επίπεδο το Κοινοβούλιο αποτελείται από δύο Σώματα: το Εθνικό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Καντονιών. Το Εθνικό Συμβούλιο έχει 200 μέλη, τα οποία εκλέγονται από τον πληθυσμό των καντονιών με την απλή αναλογική. Στο υπόψη Σώμα κάθε καντόνι εκπροσωπείται με τουλάχιστον ένα εθνοσύμβολο. Στα μικρότερα καντόνια με μικρό αριθμό μελών στο Εθνικό Συμβούλιο, η απλή αναλογική μετατρέπεται στην πραγματικότητα, όπως είναι λογικό σε πλειοψηφικό σύστημα. Το Συμβούλιο των Καντονιών, η εκπροσώπηση δηλαδή των καντονιών, αποτελείται από δύο εκλεγμένους εκπροσώπους για κάθε καντόνι και έναν εκπρόσωπο των λεγόμενων ημικαντονιών. Και τα δύο τα Σώματα είναι ισότιμα και συνεδριάζουν κατά κανόνα χωριστά. Τα άρθρα του Συντάγματος, οι νόμοι, οι ομοσπονδιακές αποφάσεις απαιτούν συνεπώς τη συμφωνία των δύο Σωμάτων.

Το ελβετικό Κοινοβούλιο έχει, λόγω των ανεπτυγμένων δικαιωμάτων του λαού και άλλων παραγόντων, μια μάλλον αδύναμη θέση θεσμικά. Η πραγματική του λειτουργία περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό στην επικύρωση και νομιμοποίηση των αποφάσεων που έχουν ληφθεί σε εξωκοινοβουλευτικούς θεσμούς. Έτσι συναντάμε το δεύτερο κεντρικό στοιχείο του ελβετικού συστήματος διακυβέρνησης: τη συναινετική πρακτική.

Η άμεση Δημοκρατία καθιστά αναγκαία τη συγκέντρωση διευρυμένων πολιτικών πλειοψηφιών. Οι αποφάσεις που επιβάλλονται από πλειοψηφίες με μικρή διαφορά έχουν τον κίνδυνο να απορριφθούν στη συνέχεια από την αντίστοιχη μειοψηφία με το εργαλείο του δημοψηφίσματος. Καθώς τα δημοψηφίσματα δεν είναι προβλέψιμα θα πρέπει να σχηματίζονται οι πολιτικές πλειοψηφίες με τέτοιο τρόπο ώστε να συμπεριλαμβάνουν αν είναι δυνατόν όλα τα κόμματα, τις κοινωνικές οργανώσεις και ομάδες που είναι σε θέση να προωθήσουν ένα δημοψήφισμα με προοπτική επιτυχίας. Αυτό έχει ως συνέπεια να συναντώνται εκ των προτέρων σε εξωκοινοβουλευτικό επίπεδο τα συγκρουόμενα συμφέροντα και να γίνονται διαπραγματεύσεις για ρεαλιστικές λύσεις.

Οι υπόψη διαπραγματεύσεις πραγματοποιούνται στο πλαίσιο ενός εκτεταμένου συστήματος ακροάσεων και επιτροπών, στις οποίες συμμετέχουν όλες οι ομάδες που μπορούν να προωθήσουν δημοψηφίσματα και πρωτοβουλίες, καθώς και τα κόμματα και τα καντόνια. Στην διαδικασία αυτή η κρατική

γραφειοκρατία διαδραματίζει ένα σημαντικό ρόλο, η οποία κατευθύνει την περίπλοκη διαδικασία εύρεσης συμβιβασμού. Η κυβέρνηση της ομοσπονδίας ενισχύθηκε με τη θεσμοθέτηση του αξιώματος του ομοσπονδιακού Καγκελάριου. Το υπόψη γεγονός αποβλέπει στην εντατικοποίηση των εργασιών και σ' έναν περισσότερο αποτελεσματικό συντονισμό των υπουργείων του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου. Αυτόν το σκοπό εξυπηρετεί η μεταρρύθμιση της κρατικής ηγεσίας, η οποία αποφασίστηκε στα βασικά της σημεία από το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο το 2001⁷⁹.

Η ελβετική πρακτική της συναίνεσης συνδέεται συχνά με ελάχιστη δημοσιότητα κατά τη διευθέτηση των συγκρούσεων και την εξεύρεση συμβιβαστικών λύσεων. Τη στιγμή που στις σημαντικότερες δημοκρατίες ανταγωνισμού οι σημαντικότερες συγκρούσεις γίνονται τουλάχιστον γνωστές από τα κόμματα και την κοινοβουλευτική αντιπαράθεση, στη δημοκρατία της συναίνεσης παραμένουν κρυμμένες υπό το πέπλο της φιλικής αρμονίας. Η δημόσια επίλυση μιας σύγκρουσης σηματοδοτεί στην προκειμένη περίπτωση την αδυναμία εύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης. Το αποτέλεσμα είναι προσφυγή στο όπλο του δημοψηφίσματος ενάντια σε μια απόφαση του Κοινοβουλίου. Κατά τα άλλα, δεν τίθεται θέμα δημόσιας προσπάθειας να ξεπεραστούν οι συγκρούσεις, διότι αυτό θα καθόριζε σε τέτοιο βαθμό τη θέση των συμμετεχόντων, ώστε η επίτευξη συμβιβασμού θα ήταν πολύ δύσκολη ή ακόμη και αδύνατη.

Η ελάχιστη δημοσιότητα στην υπέρβαση συγκρούσεων και τη διαμόρφωση αποφάσεων συνδέεται με σοβαρά προβλήματα νομιμοποίησης. Πολλοί πολίτες έχουν την εντύπωση ότι παρά την άμεση Δημοκρατία δεν μπορούν να επηρεάσουν την κρατική δράση, αντίθετα είναι ανίκανοι να δράσουν απέναντι στα καρτέλ μιας ελίτ. Κάτι τέτοιο είναι βάσιμο, υπό την έννοια ότι η διαμόρφωση των πολιτικών αποφάσεων δεν επιτυγχάνεται με την άμεση συμμετοχή των πολιτών, αλλά είναι αντικείμενο διαπραγμάτευσης στο κύκλωμα ενός δικτύου προνομιούχων.

Εντωμεταξύ, μονάχα η απειλή των δημοψηφισμάτων και το δικαίωμα της πρωτοβουλίας από τους πολίτες διασφαλίζουν ένα συνυπολογισμό όλων εκείνων των κοινωνικών συμφερόντων που είναι τόσο καλά οργανωμένα, ώστε είναι ικανά να επικρατήσουν σε ένα δημοψήφισμα. Δεδομένου ότι για τη διεξαγωγή ενός δημοψηφίσματος ή την προώθηση μιας πρωτοβουλίας αρκεί συχνά ή άμεση οργάνωση συμφερόντων υπό την μορφή μιας επιτροπής δράσης, η άμεση Δημοκρατία διασφαλίζει, παρά την έλλειψη πραγματικής συμμετοχής των πολιτών στις πολιτικές αποφάσεις, ένα διευρυμένο συνυπολογισμό αξιών και συμφερόντων.

⁷⁹ Έπειτα από διαβουλεύσεις στο Κοινοβούλιο, έλαβε ισχύ το 2004.

Ο υπόψη ευρύς συνυπολογισμός των συμφερόντων δεν μπορεί ωστόσο να εκφραστεί συμβολικά, εφόσον δεν μπορούν να ξεπεραστούν οι συγκρούσεις δημόσια. Το εν λόγω έχει ως συνέπεια να παρουσιάζονται συχνά προβλήματα νομιμοποίησης παρά ή μάλλον εξαιτίας της αποτελεσματικότητας της συναινετικής ελβετικής δημοκρατίας στην ομαλοποίηση της σχέσης των κοινωνικών συμφερόντων. Η αντιμετώπιση μιας σύγκρουσης μέσα από μια ομάδα προνομιούχων των κομμάτων και των ομάδων πίεσης μεταφέρεται περιορισμένα συμβολικά και δεν μπορεί να εξηγηθεί.

Γ. Η δημιουργία του Θεσμού της Λαϊκής Πρωτοβουλίας στην Ελβετία – Μια ιστορική αναδρομή

Ήδη από τα τέλη του 16^{ου} αιώνα στο καντόνι του Obwald τα νομοθετικά θέματα αποτελούσαν αντικείμενο επεξεργασίας σε μια λαϊκή συνέλευση *suus generis* (Landsgemeinde), της *Nachgemeinde*. Η Landsgemeinde αποτελεί τη λαϊκή Συνέλευση του καντονιού και συγκεντρώνει κάθε χρόνο την άνοιξη σε συγκεκριμένο χώρο τον εκλογικό πληθυσμό των καντονιών Glaris, των ημικαντονιών του Appenzel Rhodes exterieures και το Appenzel Rhodes interieures, του Obwald και του Nidwald (Unterwald) για να ψηφίσουν τους νόμους, τον προϋπολογισμό και διάφορες διοικητικές αποφάσεις⁸⁰. Τις συνεδριάσεις της Landsgemeinde προετοιμάζε μαζί με τον κατάλογο των θεμάτων ένα Συμβούλιο, το οποίο αποκαλείτο Συμβούλιο του Αγίου Γεωργίου «Conseil de Saint Georges», που έλαβε την ονομασία του από το γεγονός ότι ξεκινούσε τις εργασίες του στις 23 Απριλίου, ημέρας εορτής του Αγίου Γεωργίου. Το 1867 για πρώτη φορά μια απόφαση λαϊκής Συνέλευσης (Landsgemeinde)⁸¹ όρισε ότι: «Στο μέλλον κάθε πολίτης θα έχει την εξουσία να προτείνει σε όλες της Landsgemeinden ό,τι τον ενδιαφέρει υπό τον όρο να τηρούνται οι αρχές της δικαιοσύνης και της ισότητας». Παρά την οξεία αντίδραση του Συμβουλίου του καντονιού –Landsrat- το οποίο το 1688 αποφάσισε ότι: «καμία πρόταση δεν θα δύναται να κατατεθεί στην *Nachgemeinde* χωρίς τη σύμφωνη γνώμη και εκ των προτέρων γνώση του

⁸⁰ W.A. Liebeskind, “Les assembles des communes dans le canton de Glaris – La democratie directe dans les communes suisses”, 1952

⁸¹ Η μελέτη της λειτουργίας, της οργάνωσης και των αρμοδιοτήτων των Landsgemeinden αποδεικνύει ότι η άμεση συμμετοχή των πολιτών στις υποθέσεις των καντονιών υπέστη σταδιακά σημαντικές αλλοιώσεις. Χαρακτηριστικοί είναι οι περιορισμοί σε αρκετές Landsgemeinden στο δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας ώστε η σημερινή εικόνα της λειτουργίας τους, όπου εξακολουθούν να υπάρχουν, να μην ταυτίζεται με την ιδεώδη λειτουργία της άμεσης δημοκρατίας που συμβολίζεται θεωρητικά τουλάχιστον από αυτές.

Συμβουλίου του Αγίου Γεωργίου», μια νέα απόφαση το 1700 της Nachgemeinde έκλεισε το θέμα ορίζοντας ότι, «κάθε πολίτης δικαιούται να υποβάλλει στη λαϊκή Συνέλευση οποιαδήποτε πρόταση που δεν θα αντίκειται στη Δόξα του Θεού και στη Δόξα και την τιμή της πατρίδας». Παρά τις νέες αντιδράσεις το θέμα έκλεισε οριστικά το 1764 με την οριστική καθιέρωση χωρίς κανένα περιορισμό του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας. Σήμερα σύμφωνα με το άρθρο 55 του ισχύοντος Συντάγματος του 1965 του καντονιού του Obwald το 1/20 των εκλογέων έχει το δικαίωμα αυτό για θέματα νομοθετικής φύσης. Το δικαίωμα όμως αυτό ασκείται υπό τον έλεγχο του Συμβουλίου του κανονιού “Landsrat”.

Η άμεση συμμετοχή του Ελβετικού Λαού ασκήθηκε καταρχήν με άτυπο τρόπο μέσω των ενώσεων όπως ακριβώς συνέβη κατά τη διάρκεια της Γαλλικής Επανάστασης.

Στις 3 Οκτωβρίου 1847 κατά τη διάρκεια μεγάλης λαϊκής Συνέλευσης που έγινε στην Coulouvrenière, στη Γενεύη οι αριστεροί ριζοσπάστες υπό τον Galler δημιούργησαν μία «Γενική Ένωση του ελβετικού λαού», η οποία απηύθυνε στους Ελβετούς πολίτες μήνυμα, το οποίο έλεγε μεταξύ άλλων: «σε τόσο σοβαρές περιόδους όπως αυτή που διανύει σήμερα η Ελβετία όπου διακυβεύεται η εθνική της ύπαρξη, ο ελεύθερος λαός πρέπει να ασκεί άμεση πίεση στις Αρχές, πρέπει να τις στηρίζει, να τις διαφωτίζει, να τις ευθαρρύνει. Οι λαϊκές ενώσεις είναι ο ακρογωνιαίος λίθος των δημοκρατικών κυβερνήσεων και οι κυβερνήσεις που δεν μπορούν να τις ανεχθούν δεν είναι καλές για την Ελβετία»⁸².

Δ. Η Λαϊκή Πρωτοβουλία ως θεσμός του ελβετικού Συντάγματος σε Ομοσπονδιακό Επίπεδο

Οι Ελβετοί πολίτες, στα πλαίσια του ισχύοντος ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος σε ομοσπονδιακό επίπεδο έχουν τρία δικαιώματα: 1. Παρέχεται η δυνατότητα μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας να ζητήσουν την αναθεώρηση του ομοσπονδιακού Συντάγματος. 2. Επιπλέον, δύναται να ζητήσουν τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, όπου αυτό είναι προαιρετικό και 3. να λάβουν μέρος στην ψηφοφορία που διοργανώνεται για τα παραπάνω.

Όπως ήδη προαναφέρθη η αναθεώρηση του ελβετικού Συντάγματος μπορεί να είναι ολική ή μερική. Είναι χαρακτηριστικό ότι το ισχύον ελβετικό Σύνταγμα

⁸² Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σ.72, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

ανήκει στη σπάνια κατηγορία των ήπιων (*flexibles souples*) Συνταγμάτων που επιτρέπουν την ολική αναθεώρησή τους⁸³.

Η αναθεώρηση του Συντάγματος δύναται να προταθεί από το Κοινοβούλιο ή μέσω μιας λαϊκής πρωτοβουλίας, η οποία πρέπει να υπογραφεί από 100.000 πολίτες των οποίων οι υπογραφές οφείλουν να συγκεντρωθούν εντός προθεσμίας 18 μηνών.

Επισημαίνεται ότι το Κοινοβούλιο δεν δύναται να αποφύγει τη διενέργεια δημοψηφίσματος, το οποίο ζητά η λαϊκή πρωτοβουλία. Όπως ήδη αναφέρθη στη γενική θεωρία περί της λαϊκής πρωτοβουλίας, τη διαδικασία υποβολής πρότασης για τη διενέργεια της λαϊκής πρωτοβουλίας ξεκινούν κυρίως πολίτες που ανήκουν στο εκλογικό σώμα, ή ομάδες συμφερόντων και κόμματα και όχι από την Κυβέρνηση και Κοινοβούλιο, καθώς το εν λόγω θα σηματοδοτούσε την αυτοαναίρεση της ίδιας της νομοθετικής τους λειτουργίας.

Ωστόσο το Κοινοβούλιο δύναται να αντιτάξει προς τη νομοθετική πρωτοβουλία αντισχέδιο –*contre projet* – σύμφωνα με το άρθρο 121 του ισχύοντος ελβετικού Συντάγματος, ενώ τη διενέργεια προαιρετικού δημοψηφίσματος μπορούν να ζητήσουν με την υπογραφή τους 50.000 πολίτες, των οποίων οι υπογραφές πρέπει να συγκεντρωθούν σε προθεσμία 90 ημερών. Η υπόψη προθεσμία αρχίζει από τη δημοσίευση του νόμου ή του διατάγματος. Επίσης το δικαίωμα διεξαγωγής δημοψηφίσματος το έχουν θεωρητικά και τα 8 το λιγότερο από τα 26 καντόνια, γεγονός το οποίο μέχρι σήμερα δεν έχει παρουσιαστεί (Άρθρο 80 ελβετικού Σύνταγμα)⁸⁴.

Η αύξηση του αριθμού των υπογραφών από 50.000 σε 100.000 που πραγματοποιήθηκε το Σεπτέμβριο του 1977 δικαιολογήθηκε αφενός ως αντίδραση στη θέσπιση του δικαιώματος ψήφου των γυναικών το 1971 και αφετέρου ως απάντηση στη μεγάλη αύξηση του αριθμού των υποβαλλόμενων πρωτοβουλιών (και προαιρετικών δημοψηφισμάτων) κατά τη δεκαετία του 1970. Εδώ αξίζει να επισημανθεί η τάση περιορισμού της χρήσης των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας με την έννοια της παρεμπόδισης της καταχρηστικής άσκησής τους από μεγάλου τμήματος της πολιτικής ελίτ και των πολιτειολόγων της Ελβετίας.

⁸³ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, σ.72, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁸⁴ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Είναι αλήθεια ότι πολλές λαϊκές πρωτοβουλίες σπάνια έγιναν αποδεκτές⁸⁵ και το ελβετικό εκλογικό σώμα υποστήριξε κυρίως μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο αυτούς που επιζητούσαν να περιορίσουν τα λαϊκά δικαιώματα και καταψήφισε πολλές πρωτοβουλίες, ενώ ποτέ δεν κατορθώθηκε να θεσπιστεί η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία που προβλέπεται σε όλα τα καντόνια.

Επίσης και η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία σε ομοσπονδιακό επίπεδο είναι σήμερα δυνατή, εφόσον συγκεντρωθούν 100.000 υπογραφές εντός προθεσμίας 18 μηνών. Με το υπόψη μέσο της συνταγματικής πρωτοβουλίας μπορεί να αναθεωρηθεί ολικά και στο σύνολό του το Σύνταγμα ή και να ακυρωθεί ή να τροποποιηθεί οποιοδήποτε άρθρο του Συντάγματος, -μερική συνταγματική αναθεώρηση-.

Σε περίπτωση ολικής αναθεώρησης του Συντάγματος το δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι ένα περιορισμένο δικαίωμα γιατί οι δημιουργοί της πρωτοβουλίας δεν μπορούν να προτείνουν ένα αναλυτικά συνταγμένο κείμενο ούτε να δώσουν οδηγίες στα νομοθετικά σώματα ως προς το μελλοντικό περιεχόμενο της αναθεώρησης (άρθρο 120 του ισχύοντος Συντάγματος 1874).

Πάντως, συνήθως αρκεί πολλές φορές η απειλή της διενέργειας μιας λαϊκής πρωτοβουλίας, για την κινητοποίηση του νομοθέτη να εξετάσει και να νομοθετήσει επί επίμαχων ζητημάτων.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 121 παρ. 4 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος σε περίπτωση ανανέωσης του νομοθετικού σώματος αυτό είναι απόλυτα ελεύθερο να προσδώσει οποιοδήποτε περιεχόμενο στην αίτηση πρωτοβουλίας που του έχει υποβληθεί. Σε περίπτωση μερικής αναθεώρησης του Συντάγματος, οπότε υπάρχει η δυνατότητα υποβολής λαϊκής πρωτοβουλίας διατυπωμένης αναλυτικά σε άρθρα, ο νόμος επιτρέπει στην Ομοσπονδιακή Συνέλευση να γνωστοποιήσει στο εκλογικό σώμα και στα καντόνια πριν από την ψηφοφορία ότι αποδοκιμάζει το κείμενο της πρωτοβουλίας και προτείνει (ενδεχομένως μπορεί και μην προτείνει) την απόρριψή του από το εκλογικό σώμα.

Επίσης, μπορεί να υποβάλλει ένα αντισχέδιο (*contre-projet*), το οποίο για να ισχύσει, αυτό ή πρωτοβουλία πρέπει να επιτύχει την πλειοψηφία των ψήφων σε ομοσπονδιακό επίπεδο και την πλειοψηφία των καντονιών. Ωστόσο, θεωρείται σημαντικό ότι η πρωτοβουλία δεν εξαρτάται σε κανένα στάδιο από απόφαση του Κοινοβουλίου και υπό αυτή την έννοια δεν έχει σχέση με το δικαίωμα της αναφοράς (*droit de pétition*), αλλά απευθύνεται άμεσα στο εκλογικό σώμα και

⁸⁵ Ειδικότερα το 1891 υποβλήθηκαν μόνον 15, ενώ από το 1966 και ένθεν μόνον 160 από τις οποίες μόνον οι 100 τέθηκαν σε ψηφοφορία και οκτώ (8) μόνον από αυτές έγιναν αποδεκτές με δημοψήφισμα. Δηλαδή πρόκειται για ένα ποσοστό που ξεπερνά ίσα ίσα το 5%.

ολοκληρώνεται με μια ψηφοφορία. Είναι αλήθεια ότι η Ομοσπονδιακή Συνέλευση πολλές φορές κάνει κατάχρηση των νόμιμων προθεσμιών που είναι σχετικές με τον έλεγχο της τυπικής νομιμότητας της πρωτοβουλίας και η κυβέρνηση δύναται να εξουσιοδοτηθεί από τη νομοθετική εξουσία να καθυστερήσει ακόμη ένα χρόνο την υποβολή της εισήγησής της γι' αυτήν.

Όσον αφορά τη λαϊκή πρωτοβουλία που έχει ως αντικείμενο τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος, η διαδικασία και εδώ ξεκινά με τη συγκέντρωση 100.000 υπογραφών που ακολουθούνται από το όνομα του καντονιού και της κοινότητας της κατοικίας του υπογράφοντος και από μια βεβαίωση του αρμόδιου υπαλλήλου που αφορά το δικαίωμα ψήφου και συγκεκριμένα την κατοχή των πολιτικών δικαιωμάτων από τον υπογράφοντα. Εν συνεχεία, το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο προσδιορίζει τον αριθμό των υπογραφών, διαπιστώνει το έγκυρο αυτών και απευθύνει την εισήγησή του στην Ομοσπονδιακή Βουλή, η οποία αποφασίζει επί του παραδεκτού της αίτησης. Σε περίπτωση που ένα κείμενο πρωτοβουλίας περιλαμβάνει πολλές διατάξεις που αναφέρονται σε διαφορετικά θέματα, κάθε μια από αυτές αποτελεί χωριστή πρωτοβουλία, σε αντίθετη περίπτωση η Ομοσπονδιακή Βουλή οφείλει να απαγγείλει την ακυρότητα της «περίπλοκης πρωτοβουλίας» εκτός αν υπάρχει στενή σχέση μεταξύ των αντικειμένων σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου του 1962 που αφορά τις λαϊκές πρωτοβουλίες.

Η Ομοσπονδιακή Συνέλευση είναι αρμόδια για να κρίνει αν μια πρωτοβουλία τηρεί την αρχή της ενότητας του αντικειμένου και συμφωνεί με τους βασικούς κανόνες του Διεθνούς δικαίου.

Ως προς την επιλογή του αντικειμένου της πρωτοβουλίας δεν υφίσταται κανένας περιορισμός. Γίνεται όμως αποδεκτό ότι η πρόταση πρωτοβουλίας για μια αναθεώρηση του Συντάγματος δεν μπορεί να θίγει και τις ατομικές ελευθερίες των πολιτών ούτε την τήρηση των διεθνών συμβάσεων, τις οποίες έχει συνυπογράψει η Ελβετία, ούτε βέβαια την ομοσπονδιακή και δημοκρατική μορφή του κράτους.

Σε περίπτωση που πρόκειται για πρωτοβουλία, όπου η διατύπωσή της είναι γενική (πρωτοβουλία διατύπωσης ευχής), η απόφαση της Ομοσπονδιακής Βουλής πρέπει να ληφθεί μέσα σε δύο χρόνια από την κατάθεση της πρωτοβουλίας. Εάν η Ομοσπονδιακή Βουλή την απορρίψει οφείλει να τη υποβάλλει σε δημοψήφισμα συνιστώντας την απόρριψή της. Αν το εκλογικό σώμα αποδεχθεί την πρωτοβουλία αναθεώρησης η Ομοσπονδιακή Βουλή διατυπώνει, σύμφωνα με την πρόταση και την ψήφο του λαού, την τελική πρόταση αναθεώρησης και την υποβάλλει στο λαό και τα καντόνια.

Τέσσερα είναι τα κριτήρια που συνιστούν και προϋποθέσεις αποδοχής της αίτησης πρωτοβουλίας από τις αρχές:

1. Έλεγχος υπογραφών (απαιτούμενος αριθμός, εγκυρότητα).

2. Μνεία του συγκεκριμένου κειμένου σε περίπτωση πρωτοβουλίας με τη μορφή λεπτομερούς σχεδίου της προτεινόμενης τροποποίησης.
3. Τύπος πρωτοβουλίας. (Είναι δυνατόν να αναφέρεται σε ολική αναθεώρηση του Συντάγματος, σε μερική αναθεώρηση, σε έκφραση ευχής ή να είναι νομοθετική πρωτοβουλία διατυπωμένη αναλυτικά σε άρθρα).
4. Ενιαίο αντικείμενο πρωτοβουλίας (αρχή της ενότητας αντικειμένου). Σύμφωνα με μία θεωρία, η αρχή της ενότητας παραβιάζεται όταν στο περιεχόμενό της «...περιλαμβάνονται τουλάχιστον δύο σημεία, δηλαδή όταν ο πολίτης μπορεί να θέλει το ένα και να μην θέλει το άλλο ή να θέλει το δεύτερο χωρίς να θέλει το πρώτο⁸⁶...»⁸⁷.

Το σχέδιο αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της 19^{ης} Ιουνίου 1995 αναθέτει το νομικό έλεγχο της πρωτοβουλίας στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο (Tribunal Fédéral) ξεκινώντας από την εκτίμηση ότι η Ομοσπονδιακή Συνέλευση πρέπει να είναι αρμόδια μόνο για την πολιτική εκτίμηση μιας πρωτοβουλίας, αν δηλαδή πρέπει οι πολίτες να την αποδεχθούν ή όχι και αν πρέπει να υποβάλλει αντισχέδιο. Επίσης, σε περίπτωση που τα νομοθετικά σώματα εκτιμούν ότι η πρωτοβουλία πάσχει από νομική πλευρά έχουν την δυνατότητα να την παραπέμπουν στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο το οποίο θα μπορεί να την απορρίψει. Κατά τον τρόπο αυτό, σύμφωνα με το υπόψη σχέδιο ολικής αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος, η Ομοσπονδιακή Συνέλευση θα αποφύγει την κριτική –τουλάχιστον από πολιτικούς λόγους. Σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο εκδίδει αποφάσεις περί του νομικά εγκύρου μιας πρωτοβουλίας μόνον αν αυτή έχει κατατεθεί σε επίπεδο καντονιού⁸⁸.

Επισημαίνεται ότι η συνεχής χρησιμοποίηση της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας οφείλεται σε ένα μεγάλο μέρος στην απουσία δυνατότητας

⁸⁶ Βλ. Jean François AUBERT, *Traité de droit constitutionnel Suisse*, Jurisprudence générale Dalloz, 1967, τόμος I, σ. 153, Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁸⁷ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία Chevalier το 1954, η οποία ζητούσε τη μείωση των αμυντικών δαπανών της τάξης του 50% κα παράλληλα τη χρησιμοποίηση του ποσού που θα εξοικονομείτο για κοινωνικούς σκοπούς. Η συνύπαρξη δύο στόχων ήταν αρκετή για να απορριφθεί η πρωτοβουλία ως αντίθετη στο άρθρο 121 παρ.3 του ισχύοντος Ελβετικού Συντάγματος.

⁸⁸ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Όπως έχει υπολογιστεί από το έτος 1994 μέχρι και το έτος 1995 περίπου οι μισές από τις 26 πρωτοβουλίες με συνταγματικό περιεχόμενο που εκκρεμούν ή έχουν αναγγελθεί ότι προετοιμάζονται, μπορούσαν να ικανοποιηθούν με την ψήφιση ή την τροποποίηση ενός κοινού νόμου. Και αυτό παρά το γεγονός ότι η πλειοψηφία αυτών, των τυπικά συνταγματικού περιεχομένου αλλά ουσιαστικά νομοθετικού περιεχομένου πρωτοβουλιών, τελικά απορρίφθηκαν.

Ανακεφαλαιώνοντας, επισημαίνεται ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο, μετά την υποβολή της ακολουθεί τα παρακάτω βήματα:

1. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο διαβουλεύεται επί της πρότασης της λαϊκής πρωτοβουλίας.
2. Εν συνεχεία, το Κοινοβούλιο, όπως και το Εθνικό Συμβούλιο και το Συμβούλιο των Κοινοτήτων συσκέπτεται επί της υπόψη πρωτοβουλίας. Από τις προαναφερόμενες διαβουλεύσεις, τα προαναφερόμενα Σώματα καταλήγουν στις ακόλουθες αποφάσεις:

- ο Είτε να αποδεχθούν την πρόταση
- ο Είτε να την απορρίψουν
- ο Είτε να την απορρίψουν υποβάλλοντας μια αντιπρόταση

Και στις τρεις αυτές περιπτώσεις, η προαναφερόμενη απόφαση τόσο του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου όσο και του Κοινοβουλίου λαμβάνει το χαρακτήρα μιας μη δεσμευτικής πρότασης για ενεργοποίηση του εκλογικού σώματος, το οποίο καλείται να αποφασίσει με δημοψήφισμα. Επισημαίνεται ότι μεταξύ της υποβολής της Λαϊκής Πρωτοβουλίας και της ημερομηνίας διεξαγωγής του δημοψηφίσματος δεν θα πρέπει η χρονική διάρκεια να υπερβαίνει το πολύ τα 3 έτη και $\frac{1}{4}$, ενώ σε περίπτωση που έχει υποβληθεί αντιπρόταση τα 4 έτη και $\frac{1}{4}$.

Είναι αλήθεια ότι δεν φαίνεται ορθό να μη μπορεί να εφαρμοστεί η διαδικασία του δημοψηφίσματος μέσω της λαϊκής πρωτοβουλίας και να μην ερωτάται ο λαός για διάφορες θεμελιώδεις πολιτικές δεσμεύσεις, οι οποίες προέρχονται από τις διεθνείς συνθήκες και αντίθετα να απαιτείται σύμφωνα με την ισχύουσα συνταγματική ρύθμιση διπλή πλειοψηφία του λαού και των καντονιών προκειμένου να αλλάξει καντόνι μια μικρή κοινότητα.

Ενδεικτικός παρουσιάζεται ο ακόλουθος πίνακας που εμφανίζει τη λειτουργία και τα αποτελέσματα χρησιμοποίησης της λαϊκής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο από το 1891 μέχρι και πρόσφατα.

Ενδεικτικός Πίνακας των Λαϊκών Πρωτοβουλιών περιόδου 1891-1994⁸⁹:

Περίοδος	Σύνολο πρωτοβουλιών που Κατέληξαν	Σύνολο πρωτοβουλιών που αποσύρθηκαν	Σύνολο πρωτοβουλιών που Υποβλήθηκαν σε ψηφοφορία	Σύνολο που έγιναν αποδεκτές	Σύνολο πρωτοβουλιών που απορρίφθηκαν
1891- 1900	5	0	5	1	4
1901- 1910	4	1	3	1	2
1911- 1920	9	0	3	2	1
1921- 1930	8	1	13	2	1
1931- 1940	21	5	6	0	6
1941- 1950	11	8	7	1	6
1951- 1960	23	12	9	0	9
1961- 1970	16	8	7	0	7
1971- 1980	40	11	22	0	22
1981- 1990	45	14	29	3	26
1991- 1994	16*	4	12	2	10

13 δεν είχαν ακόμη ψηφιστεί μέχρι την έκδοση του βιβλίου H. Kriesi. Βλ. Hans-Peter Kriesi, *Le système politique Suisse, Economica*, 1995 σ. 107.

⁸⁹ Βλ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, σ. 82, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Αναλυτικότερα, ακολούθως, αναφέρονται Λαϊκές Πρωτοβουλίες που έχουν γίνει αποδεκτές από το 1891 και ένθεν:

1. Περί απαγόρευσης της σφαγής χωρίς προηγούμενη αναισθησία

Ψηφίστηκε στις 20 Αυγούστου 1893. Λεπτομέρειες που αφορούν ...

2. Περί απαγόρευσης του Απσεντίου

Ψηφίστηκε στις 05 Ιουλίου 1908. Λεπτομέρειες που αφορούν το Απσέντι.

3. Εκλογή του Εθνικού Συμβούλιου.

Ψηφίστηκε στις 13 Οκτωβρίου 1918. Λεπτομέρειες που αφορούν το Εθνικό Συμβούλιο.

4. Περί απαγόρευσης των εγκαταστάσεων των Casino

Ψηφίστηκε στις 21 Μαρτίου 1920. Λεπτομέρειες περί Casino.

5. Περί της υποβολής των αορίστων ή χρονικής διάρκειας μεγαλύτερης των 15 ετών Διεθνών Συμβάσεων υπό της διαδικασίας του δημοψηφίσματος (Δημοψήφισμα Διεθνών Συμβάσεων)

Ψηφίστηκε στις 30 Ιανουαρίου 1921. Λεπτομέρειες επί Διεθνών Συμβάσεων.

6. Περί Καζίνο και χαρτοπαικτικές λέσχες. (Kursaalspiele-Spielbanken)

Ψηφίστηκε στις 2 Δεκεμβρίου 1928. Λεπτομέρειες περί Καζίνο.

7. Περί επιστροφής στην άμεση Δημοκρατία.

Ψηφίστηκε στις 11 Σεπτεμβρίου 1949. Λεπτομέρειες περί της άμεσης Δημοκρατίας

8. Περί την αποτροπή της κερδοσκοπίας και καταχρηστικών διατιμήσεων.

Ψηφίστηκε στις 28 Νοεμβρίου 1982. Λεπτομέρειες περί καταχρηστικών τιμών.

9. Περί την προστασία της πρωτοβουλίας για τους Βάλτους Rothenthurm.

Ψηφίστηκε στις 06 Δεκεμβρίου 1987. Λεπτομέρειες περί των Βάλτων.

10. Παύση της λειτουργίας πυρηνικών εγκαταστάσεων. (Moratorium)

Ψηφίστηκε στις 23 Σεπτεμβρίου 1990. Λεπτομέρειες περί πυρηνικών εγκαταστάσεων.

11. Περί της μη εργασίας κατά την ομοσπονδιακή εορτή (1 Αυγούστου- πρωτοβουλία)

Ψηφίστηκε στις 26. Σεπτεμβρίου 1993. Λεπτομέρειες περί Εθνικής Εορτής Ελβετίας.

12. Περί προστασίας των περιοχών των Άλπειων από το διαμετακομιστικό δίκτυο.

Ψηφίστηκε στις 20 Φεβρουαρίου 1994. Λεπτομέρειες περί της λαϊκής πρωτοβουλίας των Άλπειων. (Details zu Alpen-Initiative)

13. Περί ένταξης της Ελβετίας στον Οργανισμό Ηνωμένων Εθνών (ΟΗΕ).

Ψηφίστηκε στις 03 Μαρτίου 2002. Λεπτομέρειες περί ΟΗΕ και την Ελβετία στα Ηνωμένα Έθνη.

14. Ισόβιος εγκλεισμός των μη θεραπεύσιμων, και εξαιρετικά επικίνδυνων σεξουαλικών εγκληματιών και βιαστών.

Ψηφίστηκε στις 08 Φεβρουαρίου 2004. Λεπτομέρειες Σεξουαλικών εγκλημάτων.

15. Πρωτοβουλία για την απελευθέρωση της Γενετικής Τεχνολογίας (Gentechfrei –Initiative) (Gentech-Moratorium στη Γεωργία) Ψηφίστηκε στις 27 Νοεμβρίου 2005, Λεπτομέρειες περί Γενετικής) . Λεπτομέρειες περί των Εθνικών Εορτών της Ελβετίας.

Ε. Δημοψήφισμα για νέο νόμο με πρωτοβουλία των πολιτών.

Ο ελβετικός συντακτικός νομοθέτης προβλέπει τη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας. Το ελβετικό Σύνταγμα προβλέπει νομοθετικού επιπέδου δημοψηφισματική πρωτοβουλία των πολιτών, όπως επίσης και νομοθετικό δημοψήφισμα.

Ειδικότερα, στο άρθρο 89 του ελβετικού ομοσπονδιακού Συντάγματος καθιερώνεται το νομοθετικό δημοψήφισμα. Σε αντίθεση προς το συνταγματικό, το νομοθετικό δημοψήφισμα δεν είναι υποχρεωτικό αλλά προαιρετικό. Υποχρεωτικό νομοθετικό δημοψήφισμα καθιερώνουν τα Συντάγματα πολλών καντονιών. Όπως ορίζει το ελβετικό Σύνταγμα, οι ομοσπονδιακοί νόμοι και οι ομοσπονδιακές αποφάσεις γενικότερης σημασίας πρέπει να τίθενται στην κρίση του λαού, εφόσον υποβάλλεται σχετική αίτηση από 50.000 ενεργούς πολίτες ή από 8 καντόνια.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει το αντικείμενο του ελβετικού νομοθετικού δημοψηφίσματος, το οποίο και διαφοροποιεί την ελβετική ρύθμιση από συναφές ρυθμίσεις άλλων ευρωπαϊκών Συνταγμάτων. Σε δημοψήφισμα τίθενται ομοσπονδιακοί νόμοι. Στην κρίση των πολιτών τίθεται ολοκληρωμένη πράξη της νομοθετικής εξουσίας, νόμος με την τυπική έννοια του όρου. Η υπόψη ρύθμιση του ελβετικού Συντάγματος έχει κοινά σημεία, με εκείνη του ιταλικού νομοθετικού δημοψηφίσματος, του οποίου αντικείμενο είναι επίσης νόμος του κράτους. Από τις συνταγματικές ρυθμίσεις πολλών άλλων ευρωπαϊκών χωρών διαφοροποιείται η

ελβετική ρύθμιση, καθόσον προβλέπει δημοψήφισμα για νόμο και όχι δημοψήφισμα για ψηφισμένο νομοσχέδιο.

Η δεύτερη ιδιαιτερότητα του αντικειμένου του ελβετικού νομοθετικού δημοψηφίσματος, αφορά την «ηλικία» του τιθέμενου σε δημοψήφισμα νόμου. Δημοψήφισμα διενεργείται, εφόσον μέσα σε 90 ημέρες από τη δημοσίευση του νόμου συγκεντρωθούν οι απαιτούμενες 50.000 υπογραφές. Η προθεσμία των 90 ημερών αρχίζει από τη δημοσίευση του νόμου στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως⁹⁰. Επισημαίνεται ότι σε δημοψήφισμα δεν τίθενται οι παλαιοί νόμοι, αλλά μόνον εκείνοι, που πρόσφατα έχουν ψηφισθεί και δημοσιευθεί. Όσον αφορά το θέμα της «ηλικίας» του νόμου και της προθεσμίας που έχει τεθεί για την εκδήλωση της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας, υπογραμμίζεται ότι, η ρύθμιση του ελβετικού Συντάγματος είναι παρεμφερής με εκείνη των Συνταγμάτων, που προβλέπουν δημοψήφισμα για ψηφισμένο νομοσχέδιο. Επισημαίνεται ότι το υπόψη νομοσχέδιο αποτελεί νέο νομοθέτημα, του οποίου όμως δεν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία παραγωγής και το οποίο μπορεί να τεθεί στην κρίση του λαού σε ορισμένη προθεσμία. Το νομοθετικό αυτό δημοψήφισμα έχει κυρίως χαρακτήρα ελεγκτικού συνταγματικού μέσου.

Για τη διεξαγωγή της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας απαιτούνται 50.000 υπογραφές. Επιπλέον, η νομοθετική δημοψηφισματική πρωτοβουλία έχει ως αποτέλεσμα να θέτει στην κρίση του λαού νεοψηφισθέντα νόμο. Πρόκειται δηλαδή για πρωτοβουλία, η οποία στρέφεται ενάντια στο νόμο και επιδιώκει τη μη εφαρμογή του. Πρόκειται ουσιαστικά για καταργητική πρωτοβουλία και διαφέρει από την πρωτοβουλία για την παραπομπή ψηφισθέντος νομοσχεδίου, διότι το σχέδιο δεν έχει τεθεί σε ισχύ. Διαφέρει, ωστόσο, από την καταργητική πρωτοβουλία του ιταλικού Συντάγματος, η οποία αφορά την κατάργηση όχι μόνον νέων αλλά και παλιών νόμων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σύγκριση των δύο μορφών δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας πολιτών του ελβετικού Συντάγματος, η οποία και καταλήγει σε χρήσιμα συμπεράσματα, αναφορικά προς την ευρύτητά τους. Η νομοθετική δημοψηφισματική πρωτοβουλία του ελβετικού Συντάγματος είναι περιορισμένη, διότι δεν παρέχει τη δυνατότητα στους πολίτες να προτείνουν νέους νόμους ή και την τροποποίηση των υπαρχόντων. Το ελβετικό νομοθετικό δημοψήφισμα αναφέρεται στην ισχύ του νόμου. Μέσα από τη νομοθετική δημοψηφισματική πρωτοβουλία δεν είναι δυνατή η πρόταση εισαγωγής νέων ρυθμίσεων. Τη δυνατότητα αυτή παρέχει η συνταγματικού επιπέδου

⁹⁰ Kobach, Switzerland, p. 104. “A referendum is called if within ninety days after the law’s publication, 50.000 voters or eight cantons demand one”.

δημοψηφισματική πρωτοβουλία. Η έλλειψη αυτή της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών, είχε ως συνέπεια τη χρησιμοποίηση της συνταγματικής πρωτοβουλίας για δευτερεύοντα θέματα, αλλά και τη δημιουργία κίνησης για την εισαγωγή της πλήρους νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών⁹¹.

Τέλος, αξίζει να παρατεθούν τα παρακάτω πρόσφατα δημοψηφίσματα σε ομοσπονδιακό επίπεδο, όπου διαφαίνεται στην πράξη η εφαρμογή της δημοψηφισματικής διαδικασίας, αλλά και τα αποτελέσματά της στη διαμόρφωση και την άσκηση της πολιτικής βούλησης με την άμεση συμμετοχή της λαϊκής βάσης:

Δημοψήφισμα Φεβρουαρίου 2008

Στις 24 Φεβρουαρίου του 2008 διεξήχθη δημοψήφισμα με δύο ερωτήματα:

- Το πρώτο ερώτημα αφορούσε τη φορολογική μεταρρύθμιση στις επιχειρήσεις. Συνασπισμός από κόμματα και οργανώσεις συνέλλεξε περί τις 65.000 υπογραφές ως τις αρχές του 2007 και πέτυχε να συμπληρώσει τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών ώστε να δικαιολογηθεί η διεξαγωγή δημοψηφίσματος.
- Το δεύτερο ερώτημα ήταν για την πρωτοβουλία των ανθρώπων εναντίον του θορύβου που προκαλείται από τα μαχητικά αεροσκάφη σε τουριστικές περιοχές. Ζητούμενο ήταν η απαγόρευση των εκπαιδευτικών πτήσεων τέτοιων αεροσκαφών σε περιοχές τουριστικού ενδιαφέροντος σε περιόδους ειρήνης.

Αποτελέσματα δημοψηφίσματος

Οι μεταρρυθμίσεις στη φορολογία των επιχειρήσεων εγκρίθηκαν με 50,5% υπέρ και με συμμετοχή της τάξης του 37,7%, ενώ η ανάληψη πρωτοβουλιών από τους πολίτες για το θόρυβο των πολεμικών αεροσκαφών απορρίφθηκε με 31,9% υπέρ και συμμετοχή 38,2%.

Δημοψήφισμα για αλλοδαπούς 2008

Την 1η Ιουνίου του 2008, οι Ελβετοί αρνήθηκαν σε δημοψήφισμα σε ποσοστό 64%, η πολιτογράφηση των μεταναστών να αποφασίζεται με λαϊκή ψηφοφορία στην κοινότητα στην οποία ζει ο κάθε μετανάστης. Η αμφιλεγόμενη πρόταση για εφαρμογή αυστηρότερων μέτρων για τους αλλοδαπούς έγινε από το κόμμα της λαϊκιστικής Δεξιάς (Δημοκρατική Ένωση του Κέντρου). Μόνο ένα καντόνι υπερψήφισε την πρόταση επί συνόλου 26 καντονιών.

⁹¹ Schambeck, "Das Volkbegehren, 1971

Νομοθεσία για ναρκωτικά

Στην Ελβετία, η φιλελεύθερη κυβερνητική πολιτική περί ναρκωτικών, που περιλαμβάνει και διανομή ηρωίνης από το κράτος, συνάντησε τη στήριξη των ψηφοφόρων σε διπλό δημοψήφισμα που έγινε στις 28 Σεπτεμβρίου του 1997. Περίπου το 71% των ψηφοφόρων απέρριψαν την πρόταση «Νεολαία χωρίς ναρκωτικά», που θα περιοριζε τη χρήση ναρκωτικών στη χώρα.

Δημοψήφισμα για ναρκωτικά, 2008

Σε δημοψήφισμα που διεξήχθη στις 30 Νοεμβρίου του 2008, οι Ελβετοί ψήφισαν (σε ποσοστό 68%) υπέρ της χορήγησης ηρωίνης με κρατικό έλεγχο, απορρίπτοντας ταυτόχρονα την πρόταση για αποποινικοποίηση της μαριχουάνας.

Δημοψήφισμα Φεβρουαρίου 2009

Σε δημοψήφισμα που διεξήχθη στις 8 Φεβρουαρίου του 2009, οι Ελβετοί τάχτηκαν με ποσοστό γύρω στο 60% υπέρ της επέκτασης του δικαιώματος για ελεύθερη εγκατάσταση εργαζομένων από την Ευρωπαϊκή Ένωση στους εργαζόμενους από τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Στα γερμανόφωνα και γαλλόφωνα καντόνια υπερίσχυσε η θετική ψήφος, σε αντίθεση με το ιταλόφωνο Τίτσινο (Ticino). Σε ταυτόχρονο δημοψήφισμα στο καντόνι της Ζυρίχης, οι κάτοικοι με ποσοστό 52% ψήφισαν υπέρ της πρότασης του κινήματος της άκρας αριστεράς "Εναλλακτική Λίστα" να καταργηθούν οι ευνοϊκές φορολογικές ρυθμίσεις που ίσχυαν ως τότε για τους ξένους εκατομμυριούχους

Αποτελέσματα

Δημοψήφισμα, 9 Φεβρουαρίου 2009		
Ναι ή όχι	Ψήφοι	Ποσοστό
 Ναι	1.517.156	59,62%
 Όχι	1.027.644	40,38%
Σύνολο	2.544.800	100,00%
Συμμετοχή	50,9%	

Δημοψήφισμα Μαΐου 2009

Σε δημοψήφισμα στις 17 Μαΐου του 2009, οι Ελβετοί ψηφοφόροι ενέκριναν με οριακή πλειοψηφία (50,1% υπέρ έναντι 49,9% κατά) την αναθεώρηση της νομοθεσίας για τα ταξιδιωτικά έγγραφα και τη χρήση βιομετρικών διαβατηρίων. Η συμμετοχή ήταν πολύ χαμηλή (38%). Το δημοψήφισμα προκάλεσαν αριστερά κόμματα και νέοι πολιτικοί από αριστερά και δεξιά κόμματα.

Στ. Οι κατ' ουσίαν περιορισμοί της συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλίας και ο έλεγχος του κύρους τους.

Ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί το γεγονός της έκτασης της εξουσίας αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος από μια λαϊκή πρωτοβουλία. Σύμφωνα με την αρχή της Δημοκρατίας, η οποία γίνεται αποδεκτή από τις ομοσπονδιακές Αρχές, η απόλυτη λαϊκή κυριαρχία όπως και των καντονιών όσον αφορά τα θέματα της αναθεώρησης του Συντάγματος και της άσκησης της συντακτικής εξουσίας δικαιολογεί και θεμελιώνει την απεριόριστη αρμοδιότητα του λαού κατά τη χρησιμοποίηση από αυτόν της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας. Στον κυρίαρχο λαό και στα καντόνια ανήκει η απεριόριστη αρμοδιότητα της τροποποίησης και αναθεώρησης του Συντάγματος, ώστε να μην μπορεί να αποκλεισθεί η αναθεώρηση οποιουδήποτε συνταγματικού κανόνα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση όπου το Συμβούλιο των Κρατών (Conseil des Etats) κλήθηκε να συζητήσει μια πρωτοβουλία, η οποία σκόπευε να επιτρέψει στην Ομοσπονδιακή Συνέλευση να μην υποβάλει στο εκλογικό σώμα πρωτοβουλίες παράλογες ή επαναστατικές, η πρωτοβουλία απορρίφθηκε. Επίσης, απορρίφθηκε και περαιτέρω πρόταση, η οποία στόχευε στην παρεμπόδιση της καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος της λαϊκής πρωτοβουλίας. Οι προτάσεις αυτές, ωστόσο, συνάντησαν σθεναρή αντίδραση στην Ομοσπονδιακή Συνέλευση και απορρίφθηκαν. Αξίζει να αναφερθεί ότι το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο (Tribunal federal) έχει αποδεχθεί ότι η αρχή του ιδιωτικού δικαίου περί καταχρήσεως δικαιώματος είναι καθολικής εφαρμογής και καταλαμβάνει και το πεδίο του δημοσίου δικαίου.

Είναι φανερό, ότι η λαϊκή πρωτοβουλία θεωρήθηκε από την εμφάνιση της σαν ένα σχέδιο που προέρχεται από το λαό και απευθύνεται στο λαό και δεν μπορεί να γίνει αποδεκτός οποιοσδήποτε έλεγχος στο περιεχόμενό της από οποιαδήποτε αρχή, όταν τηρούνται οι τυπικές προϋποθέσεις για την κατάθεσή της. Αντίστοιχα σε περίπτωση ενός τυπικού ελαττώματος, μια νέα πρωτοβουλία δύναται να το διορθώσει, ώστε να γίνει αποδεκτή από τυπική άποψη η πρωτοβουλία, η οποία έπασχε. Σε περίπτωση όμως που θεωρηθεί άκυρη λόγω προβληματικού

περιεχομένου, αυτή συνιστά ένα οριστικό εμπόδιο στην έκφραση γνώμης από το λαό και τα καντόνια επί της πρωτοβουλίας. Για αυτό το λόγο από τις ομοσπονδιακές Αρχές δεν επιβάλλεται κανένας περιορισμός που να αναφέρεται στο περιεχόμενο της πρωτοβουλίας.

Ωστόσο, η εξουσία αναθεώρησης του Συντάγματος περιορίζεται από το φυσικό δίκαιο, όπως και τις μεταβαλλόμενες ιστορικοκοινωνικές συνθήκες. Έτσι γίνεται αποδεκτό ότι και η λαϊκή πρωτοβουλία περιορίζεται στα προλεγόμενα πλαίσια καθώς οι δημιουργοί της δε δύναται να ξεπεράσουν τα όρια της εξουσίας της αναθεώρησης. Στα πλαίσια όμως του ισχύοντος ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαίου *de constitutione lata* δε δύναται να υποστηριχθεί ότι δε θα υπόκεινται αιώνια τα θεμελιώδη δικαιώματα, οι δημοκρατικοί θεσμοί, αλλά και η ίδια η φύση του ομοσπονδιακού κράτους.⁹² Έτσι δύναται να καταστεί πρόδηλο το γεγονός ότι υπάρχουν ανυπέρβλητες δυσκολίες σε μια ενδεχόμενη καθιέρωση περιορισμών, η οποία θα αναφέρεται στο περιεχόμενο μιας λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας.

Ο έλεγχος των τυπικών προϋποθέσεων μέχρι και την υποβολή στο εκλογικό σώμα της λαϊκής πρωτοβουλίας, ανατίθεται σύμφωνα με το άρθρο 71 του ομοσπονδιακού Συντάγματος στα νομοθετικά σώματα⁹³. Για πολλούς είναι φανερό ότι η ανάθεση του ελέγχου τήρησης των τυπικών προϋποθέσεων για την εκκίνηση και ολοκλήρωση μιας λαϊκής πρωτοβουλίας θα πρέπει να ανατίθεται σε ένα Συνταγματικό Δικαστήριο και όχι σε πολιτικά σώματα⁹⁴.

Είναι όμως φανερό ότι η διαπίστωση μιας τυπικής έλλειψης ή και ακυρότητας σε μια λαϊκή πρωτοβουλία δεν εμποδίζει αμετάκλητα την άσκηση αυτού του λαϊκού δικαιώματος. Αντίθετα, «...η ενδεχόμενη κήρυξη της ακυρότητας μιας πρωτοβουλίας για θέμα ουσίας, δηλαδή λόγω του περιεχομένου της θα συνεπαγόταν τον οριστικό αποκλεισμό του λαού να λάβει καθοριστική απόφαση για το συγκεκριμένο θέμα, θα ισοδυναμούσε όπως άλλωστε έχει υποστηριχθεί με τη θέση του λαού υπό επιτροπεία κατά την άσκηση της λαϊκής πρωτοβουλίας...»⁹⁵.

Η λαϊκή πρωτοβουλία σύμφωνα με το νόμο της 23^{ης} Μαρτίου 1962, περί λαϊκών πρωτοβουλιών, όπως έχει αναθεωρηθεί και ισχύει μέχρι σήμερα, οφείλει να τηρεί ορισμένες προϋποθέσεις που καταγράφονται αναλυτικά σε αυτόν.

⁹² Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁹³ α) Εθνικό Συμβούλιο και β) το Συμβούλιο των Κρατών.

⁹⁴ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

⁹⁵ Βλ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, σ. 82, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Ειδικότερα, αναφέρεται και στην τήρηση της αρχής της ενότητας του αντικειμένου. Έτσι σύμφωνα με τον προαναφερόμενο νόμο, άρθρο 3 παρ.2, η πρωτοβουλία οφείλει να έχει ένα μόνο σκοπό και στόχο, ειδάλλως, η Ομοσπονδιακή Συνέλευση δικαιούται, σύμφωνα με το άρθρο 123 παρ.3 του Συντάγματος, να διαιρέσει την πρωτοβουλία και να παρουσιάσει περισσότερα από ένα σχέδια που να αντιστοιχούν με τους σκοπούς της. Ωστόσο, η εν λόγω διαδικασία διόρθωσης, δηλαδή, όπου έχει ετερογένεια και δεν είναι ομοιογενής δεν πρέπει να συγχέεται με την αντίστοιχη διαδικασία σύμφωνα με την οποία η Ομοσπονδιακή Συνέλευση παρουσιάζει ένα αντισχέδιο στην περίπτωση όπου διαφωνεί με την πρωτοβουλία.

Ιδιαίτερο επίσης πρόβλημα υπάρχει και κατά τη συγκέντρωση των απαιτούμενων υπογραφών (100.000), καθώς δεν μπορεί να επιτευχθεί στο προβλεπόμενο διάστημα των 18 μηνών. Επιπλέον, μέχρι την κατάληξη στη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, απαιτείται ένα αρκετά σεβαστό κόστος, ύψους κατά προσέγγιση 200.000 μέχρι 300.000 ελβετικά φράγκα και στην περίπτωση της πρωτοβουλίας που απαιτεί διπλάσιο αριθμό υπογραφών, απαιτείται μεγαλύτερο ποσό⁹⁶. Υπολογίζεται ότι οι τρεις στις τέσσερις πρωτοβουλίες δεν πραγματοποιούνται, επειδή οι δημιουργοί της δεν κατορθώνουν να συλλέξουν τον απαιτούμενο από το νόμο αριθμό υπογραφών⁹⁷.

Τα μέσα άμυνας της πολιτικής εξουσίας απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία είναι τα ακόλουθα:

α) Η δυνατότητα να την απορρίψει ως απαράδεκτη κάτω από ορισμένες προϋποθέσεις π.χ. για παράβαση της αρχής της ενότητας του αντικειμένου, σύμφωνα με τη διάταξη 121 παρ.3 του Ομοσπονδιακού Συντάγματος ή για παράβαση κανόνων του Διεθνούς Δικαίου.

β) Η δυνατότητα εκμετάλλευσης στο έπακρο των προθεσμιών καθυστερώντας την απόφαση μέχρι την εξάντληση των νόμιμων ορίων, ώστε να ευνοηθεί με την πάροδο ικανού χρονικού διαστήματος και με την ενδεχόμενη αλλαγή των συνθηκών.

γ) Σε περίπτωση λαϊκής πρωτοβουλίας, η οποία είναι αναλυτικά διατυπωμένη και έχει τη μορφή νομοσχεδίου, το Κοινοβούλιο μπορεί να αντιπαραθέσει ένα αντισχέδιο που τις περισσότερες φορές αποτελεί ένα

⁹⁶ Για παράδειγμα η «Ομάδα για μια Ελβετία χωρίς Στρατό» δαπάνησε περίπου 300.000 ελβετικά φράγκα για τη συγκέντρωση των απαιτούμενων υπογραφών που είχε ως αντικείμενο την κατάργηση της στρατιωτικής θητείας και αυτό το ποσό θα ήταν μεγαλύτερο αν η πρωτοβουλία δεν στηριζόταν από εθελοντές που ασχολήθηκαν με τη συγκέντρωση υπογραφών.

⁹⁷ Το 1991 απορρίφθηκαν 9 πρωτοβουλίες, αριθμός ρεκόρ, λόγω έλλειψης οικονομικών μέσων.

συμβιβασμό μεταξύ του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου και του αιτήματος της πρωτοβουλίας. Μέχρι πρόσφατα η υποβολή του αντισχεδίου οδηγούσε σε απόρριψη, τις περισσότερες φορές, της πρωτοβουλίας εξαιτίας της ακολουθούμενης μεθόδου ψηφοφορίας⁹⁸.

Από την 5^η Απριλίου 1987, η διαδικασία άλλαξε ώστε να μη μπορεί η υποβολή του αντισχεδίου να χρησιμοποιείται με κύριο σκοπό την απόρριψη της πρωτοβουλίας. Έτσι, σύμφωνα με το άρθρο 121 του ισχύοντος Ομοσπονδιακού Συντάγματος), η Ομοσπονδιακή Συνέλευση υποβάλει ένα αντισχέδιο, στους εκλογείς υποβάλλονται τρία ερωτήματα στο ίδιο ψηφοδέλτιο: *1. Προτιμάτε την πρωτοβουλία από το ισχύον καθεστώς; 2. Προτιμάτε το αντισχέδιο από το ισχύον καθεστώς; 3. Ποιο από τα δύο κείμενα πρέπει να ισχύσει στην περίπτωση που ο λαός και τα καντόνια προτιμήσουν τα δύο κείμενα από το ισχύον καθεστώς.* Επομένως σε περίπτωση που τα δύο κείμενα της πρωτοβουλίας και του αντισχεδίου γίνουν αποδεκτά, αποφασιστικό είναι το αποτέλεσμα στο τρίτο ερώτημα. Σε περίπτωση όμως που η πλειοψηφία των πολιτών υπέρ του κειμένου δε συμπίπτει με την πλειοψηφία των καντονιών, δεν ισχύει κανένα από τα κείμενα.

δ) Οι αρχές έχουν καθοριστικό ρόλο στην ενημέρωση των πολιτών και κατά συνέπεια και στον επηρεασμό τους υπέρ της άποψής τους λόγω της άνισης χρησιμοποίησης των μέσων πληροφόρησης.

ε) Ακόμη και στην περίπτωση που η πρωτοβουλία γίνει αποδεκτή, οι δημιουργοί της αλλά και οι πολίτες που εψήφισαν υπέρ της δεν έχουν ολοκληρώσει το στόχο τους, γιατί πρέπει να ερμηνευθεί, να συγκεκριμενοποιηθεί και να τεθεί σε ισχύ το νέο νομοθετικό πλαίσιο που θα εκπονηθεί σύμφωνα με το αίτημα της πρωτοβουλίας. Χαρακτηριστικό των εμποδίων που θέτει η κυβέρνηση είναι η περίπτωση της πρωτοβουλίας «των Άλπεων» που αν και εγκρίθηκε από το εκλογικό σώμα στις 20 Φεβρουαρίου 1994 η εξουσία την παρερμήνευσε. Σύμφωνα με την εγκριθείσα πρωτοβουλία τα εμπορεύματα που διασχίζουν τα σύνορα μέσω των Άλπεων πρέπει για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος να μεταφέρονται με τραίνο και να μην διανοίγουν αυτοκινητόδρομοι και να δημιουργηθεί νέο δίκτυο για τη μεταφορά τους. Παρόλα αυτά, ενώ κατά την προεκλογική διαδικασία ο αρμόδιος ομοσπονδιακός σύμβουλος M. Adolf Ogi, άφηνε να εννοηθεί ότι σε περίπτωση ευόδωσης της πρωτοβουλίας δεν θα προχωρούσε η κατασκευή ενός

⁹⁸ Γιατί η επίτευξη του διπλού «ναι» ώστε να εγκριθεί η πρωτοβουλία ήταν ιδιαίτερα δύσκολη στο βαθμό που οι ψήφοι αυτών που επιζητούσαν την αλλαγή του status quo μοιράζονταν μεταξύ του αντισχεδίου και της αίτησης της πρωτοβουλίας, με αποτέλεσμα να υπερισχύει η άποψη αυτών που ήθελαν το status quo, παρόλο που οι περισσότεροι πολίτες επιζητούσαν την αλλαγή του.

τμήματος του ήδη χαραχθέντος οδικού δικτύου, εκ των υστέρων παρερμήνευσε το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας και εγκρίθηκε η κατασκευή του τμήματος αυτού. Ωστόσο, η αντίθεση των Αρχών ήταν ιδιαίτερα έντονη προς την προαναφερόμενη πρωτοβουλία και συνεχίστηκε σε τέτοιο βαθμό που μέλη της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης έφθασαν σε σημείο να υποστηρίξουν ότι επειδή η πρωτοβουλία αυτή αντίκειται με τη συμφωνία της 2^{ης} Μαΐου 1992 μεταξύ της Ελβετίας και της Ενωμένης Ευρώπης που αναφέρεται στις μεταφορές «Transit» το Κοινοβούλιο δεν πρέπει να ψηφίσει τους νόμους για να εφαρμοστεί η πρωτοβουλία.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας αλλά και η εφαρμογή και άλλων θεσμών της άμεσης δημοκρατίας ελλοχεύουν κινδύνους καθώς, για πολλούς, προσδίδουν μια δόση αβεβαιότητας στην πολιτική διαδικασία, στο βαθμό που το Κοινοβούλιο και η κυβέρνηση βλέπουν πολλά νομοσχέδια να απορρίπτονται από το εκλογικό σώμα, όπως και τις προτάσεις νόμων που προετοιμάζουν. Για το λόγο αυτό, από την πλευρά της πολιτικής εξουσίας ακούγεται έντονη κριτική και προτάσεις που αποσκοπούν στην τροποποίηση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας. Κυρίως, όσον αφορά, τη μετατροπή του προαιρετικού δημοψηφίσματος σε κοινοβουλευτικό δημοψήφισμα, με την έννοια παροχής της αρμοδιότητας προκήρυξης του δημοψηφίσματος στην πλειοψηφία των μελών της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης. Η διαπίστωση, επίσης, ότι με τη λειτουργία του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας υπερφορτώνεται αφενός η πολιτική διαδικασία της απόφασης και αφετέρου δημιουργείται μια αναποτελεσματικότητα στο πολιτικό σύστημα, με αποτέλεσμα η πολιτική «ελίτ» αδυνατεί να εφαρμόσει τις αποφάσεις της, οδήγησε τους υπέρμαχους της ισχυροποίησης του κοινοβουλευτικού ελέγχου να προτείνουν με προαιρετικό δημοψήφισμα την ισχυροποίηση του ελέγχου της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης στη λαϊκή πρωτοβουλία. Έτσι πρότειναν ήδη από το 1977 τη θέσπιση της ενιαίας πρωτοβουλίας με την έννοια της υποβολής της πρότασης πρωτοβουλίας στην Ομοσπονδιακή Συνέλευση, είτε η πρόταση αυτή είναι γενικά διατυπωμένη, είτε έχει τη μορφή αναλυτικού νομοσχεδίου. Στη συνέχεια η Ομοσπονδιακή Συνέλευση αποφασίζει για το αν θα κάνει αποδεκτή την αίτηση. Εάν δεν την αποδεχθεί, η πρωτοβουλία υποβάλλεται στο λαό. Όταν η Ομοσπονδιακή Συνέλευση ή ο λαός αποδεχθούν την αίτηση, η Ομοσπονδιακή Συνέλευση επωμίζεται με την προετοιμασία του νομοσχεδίου, το οποίο θα υλοποιήσει την πρωτοβουλία. Ωστόσο, η προτεινόμενη λύση δεν εξειδικεύει αν και κατά πόσο η Ομοσπονδιακή Συνέλευση μπορεί να τροποποιήσει το συνταγμένο σε άρθρα κείμενο της πρωτοβουλίας. Ανεξάρτητα από τα παραπάνω, θεωρείται αυτονόητο ότι οι εν λόγω προτάσεις στοχεύουν αφενός στην ισχυροποίηση του ελέγχου από μέρους της πολιτικής ελίτ εις βάρος των ενώσεων συμφερόντων και

του λαούς και αφετέρου στη βελτιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του πολιτικού συστήματος.

Από την άλλη, οι υπέρμαχοι των λεγόμενων «λαϊκών δικαιωμάτων» θεωρούν ότι η εισαγωγή του θεσμού της ενιαίας πρωτοβουλίας θα δημιουργήσει δυσπιστία και καχυποψία μεταξύ των δημιουργών της πρωτοβουλίας και των Αρχών και προβάλλουν το παράδειγμα της πρωτοβουλίας Munchenstein το 1972 που έτυχε μιας περιορισμένης ερμηνείας από το Κοινοβούλιο, το οποίο και έφθασε στο σημείο να παρερμηνεύσει τελείως τη βούληση των δημιουργών της πρωτοβουλίας.

Ωστόσο, είναι φανερό ότι τα μειονεκτήματα της ανάθεσης του ελέγχου της εγκυρότητας της λαϊκής πρωτοβουλίας από το Κοινοβούλιο (Ομοσπονδιακή Συνέλευση) είναι σοβαρά. Λαμβάνοντας υπόψη τη σύνθεσή του, τον αριθμό των μελών του, τη λειτουργία του και τη διαδικασία που λαμβάνει τις αποφάσεις του είναι φανερό ότι είναι στην ουσία αναρμόδιο και δεν έχει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για να διεκπεραιώσει τον έλεγχο εγκυρότητας της λαϊκής πρωτοβουλίας που αποτελεί αρμοδιότητα δικαστικού οργάνου.

Σαφώς και είναι πρόδηλο, ότι στην εν λόγω διαδικασία δε δύναται να αποκλεισθούν οι πολιτικές σκοπιμότητες. Έτσι αν μια πρωτοβουλία εκκινήθει από τα συντηρητικά κόμματα, θα είναι τα αριστερά κόμματα, τα οποία θα επικαλεστούν παραβίαση της αρχής της ενότητας του αντικειμένου για τη συγκεκριμένη πρωτοβουλία, όπως συνέβη και με την κατάθεση στις 06 Ιουλίου 1981 της πρωτοβουλίας «για μια αληθινή πολιτική για την οικογένεια» αλλά και αντιστρόφως. Έτσι αντί για τα νομικά επιχειρήματα, πολλές φορές, υπερισχύουν οι μικροπολιτικές σκοπιμότητες.

Ζ. Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας στα Καντόνια

Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας είναι περισσότερο διαδεδομένοι σε επίπεδο καντονίων παρά σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Πέραν της συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλίας σε επίπεδο καντονίων προβλέπεται και η εκκίνηση νομοθετικής λαϊκής πρωτοβουλίας. Αξίζει να αναφερθεί ότι η δεύτερη προηγήθηκε χρονικά της καθιέρωσης του θεσμού σε ομοσπονδιακό επίπεδο.

Πέραν τούτου, το καντόνι της Ζυρίχης γνωρίζει ήδη από το 1869 και τη «μεμονωμένη πρωτοβουλία». Η εν λόγω πρωτοβουλία αφορά την πρωτοβουλία ενός ατόμου για την τροποποίηση του Συντάγματος των Καντονίων ή ενός νόμου που εξεδόθη σε επίπεδο καντονιού, και ακολουθεί την ίδια διαδικασία, όπως και διαθέτει τα ίδια τυπικά χαρακτηριστικά με τη συνταγματική λαϊκή πρωτοβουλία, όπως και τη νομοθετική λαϊκή πρωτοβουλία, υπό την προϋπόθεση, ωστόσο, ότι διαθέτει την υποστήριξη από τουλάχιστον 60 (από το σύνολο των 180) μελών του Συμβουλίου του καντονιού. Το δικαίωμα της εκκίνησης μιας μεμονωμένης λαϊκής

πρωτοβουλίας προβλέπουν και οι διοικητικές περιφέρειες των καντονιών Appenzell-Immerhoden και Glarus, όπου, ωστόσο, απαιτείται η υποβολή της υπόψη πρότασης στη Landsgemeinde (διοικητική περιφέρεια).

Ήδη το Σύνταγμα του καντονιού του Vaud της 10^{ης} Αυγούστου 1845 προέβλεπε στο άρθρο 21 ότι οι πολίτες ψηφίζουν κάθε πρόταση που υποβάλλεται σε αυτούς από 8.000 τουλάχιστον ενεργούς πολίτες.

Αξίζει, περαιτέρω, να επισημανθεί ότι στα καντόνια της Βέρνης, Schaffhausen και στο καντόνι Solothurn προβλέπεται ακόμη το δικαίωμα, μέσω της υποβολής λαϊκής πρωτοβουλίας να ζητηθεί η παραίτηση του Κοινοβουλίου των καντονιών. Αυτό προβλεπόταν μέχρι πρότινος και σε άλλα καντόνια, ωστόσο καταργήθηκε, επειδή καταρχήν τα κυβερνητικά συμβούλια υποβάλλονται σε διαδικασία ψηφοφορίας, ούτως ή άλλως, κάθε τέσσερα χρόνια, από το λαό υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα). Επίσης σε μερικά καντόνια, όπως της Βέρνης, του Schaffhausen και του Thurgau, δύναται, μέσω λαϊκής πρωτοβουλίας να παυθεί το τοπικό Κοινοβούλιο των καντονιών πριν ακόμη της λήξης της νομοθετικής περιόδου.

H. Ειδικές Μορφές Πρωτοβουλίας

Σε μερικά καντόνια προβλέπεται από τα Συντάγματά τους ότι ένας καθορισμένος εκ των προτέρων αριθμός πολιτών μπορεί να ζητήσει την ενεργοποίηση της διαδικασίας που οδηγεί σε έκτακτη σύγκληση της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης.

Η μορφή αυτής της πρωτοβουλίας αποτελεί μια εφαρμογή της προβλεπόμενης από μερικά καντόνια «Λαϊκής Πρωτοβουλίας για τη σύγκληση ενός κρατικού οργάνου», είτε αυτό είναι η Λαϊκή Συνέλευση –Landsgemeinde- είτε αυτό είναι το Μεγάλο Συμβούλιο –Grand Conseil-.

Θ. Η Λαϊκή Πρωτοβουλία στις Ελβετικές Κοινότητες

Τα ελβετικά καντόνια διαιρούνται σε κοινότητες που αν και απολαμβάνουν μια στοιχειώδη αυτονομία παραμένουν υπό την εποπτεία των καντονιών, τα οποία ελέγχουν τις δραστηριότητές τους.

Η Ελβετία δεν έχει ένα ενιαίο σύστημα κοινοτικής οργάνωσης αλλά δύο συστήματα. Σύμφωνα με το πρώτο σύστημα μερικές κοινότητες διοικούνται από την εκτελεστική εξουσία και το Κοινοβούλιο που εκλέγεται από τους πολίτες (σύστημα με Κοινοβούλιο). Σύμφωνα με το δεύτερο σύστημα μερικές κοινότητες διοικούνται από την εκτελεστική εξουσία και από μια κοινοτική Συνέλευση στην οποία μετέχουν όλοι οι πολίτες. Επισημαίνεται ότι σε μερικά καντόνια η νομοθεσία τους προβλέπει ότι οι κοινότητες μπορούν να επιλέξουν μόνες τους ένα από τα παραπάνω συστήματα κοινοτικής οργάνωσης.

Στα καντόνια στα οποία υπάρχει Κοινοβούλιο προβλέπεται ο θεσμός του προαιρετικού δημοψηφίσματος και αγνοείται το υποχρεωτικό δημοψήφισμα. Αντίθετα στις κοινότητες που έχουν Λαϊκή Συνέλευση οι νομοθεσίες πολλών καντονιών προβλέπουν ότι οι αποφάσεις της μετά από αίτηση συγκεκριμένου αριθμού πολιτών υποβάλλονται σε δημοψήφισμα.

Η Ελβετία περιλαμβάνει 3017 κοινότητες από τις οποίες τα $\frac{3}{4}$ ανήκουν στα ακόλουθα 6 καντόνια: Argovie, Berne, Fribourg, Grisons, Tessin και Vaud. Ο μέσος πληθυσμός κάθε κοινότητας είναι 2.100 πολίτες και μια στις τέσσερις κοινότητες ανήκει στα καντόνια Berne και Vaud.

Στις ελβετικές κοινότητες οι πολίτες επιλέγουν τους κοινοτικούς λειτουργούς και τους ειρηνοδίκες (Jus de paix) που έχουν αρμοδιότητα εντός των ορίων της κάθε κοινότητας. Οι πολίτες, επίσης, της κάθε κοινότητας αποφαινόμενοι για όλα τα βασικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Ειδικότερα, για τα διατάγματα και τις αποφάσεις των κοινοτικών Αρχών και για τα οικονομικά θέματα σχετικά δε με αυτά σε μερικές κοινότητες οι δημότες εγκρίνουν μετά από ψηφοφορία τον προϋπολογισμό της κοινότητας.

Η έκταση, ωστόσο, των προαναφερόμενων δικαιωμάτων εξαρτάται από τον τύπο οργάνωσης κάθε κοινότητας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις κοινότητες που καταργήθηκε η κοινοτική Συνέλευση ως βουλευόμενο όργανο καθιερώθηκε ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας και του προαιρετικού δημοψηφίσματος⁹⁹. Αξίζει να επισημανθεί ότι σε μερικά καντόνια το δημοψήφισμα και η κοινοτική (λαϊκή) πρωτοβουλία δεν ρυθμίζονται από το Σύνταγμα αλλά από τους νόμους και τα κοινοτικά διατάγματα.

Επίσης, αξίζει ακόμη να επισημανθεί ότι, σε ό,τι αφορά το θεσμό της πρωτοβουλίας στις ελβετικές κοινότητες, υφίσταται η διάκριση μεταξύ της πρωτοβουλίας των Αρχών και τη λαϊκή πρωτοβουλία.

Σε πολλές κοινότητες υπάρχει και ο θεσμός της ατομικής πρωτοβουλίας (initiative individuelle). Πρόκειται για μια αίτηση που διατυπώνεται και υπογράφεται από ένα ή και περισσότερους πολίτες και η οποία λαμβάνεται υπόψη υποχρεωτικά από το όργανο στο οποίο απευθύνεται. Αποτελεί στην ουσία άσκηση του δικαιώματος της αναφοράς που στην προκειμένη περίπτωση έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.

Επίσης σε κοινοτικό επίπεδο, δύναται και μεμονωμένα ένας πολίτης, κάτοικος της κοινότητας, να υποβάλλει αίτηση πρωτοβουλίας. Ο απαιτούμενος αριθμός ψήφων διαφέρει από κοινότητα σε κοινότητα.

⁹⁹ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Ειδικότερα, στις κοινότητες όπου υπάρχει Συνέλευση προβλέπεται ο θεσμός της ατομικής πρωτοβουλίας χωρίς όμως να αποκλείεται σε αρκετές από αυτές τις κοινότητες και η παράλληλη ύπαρξη του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το καντόνι Fribourg, όπου υπάρχει Συνέλευση, και το δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας περιορίζεται στη σύγκληση της τοπικής Συνέλευσης, ενώ στο καντόνι Vaud, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας περιορίζεται σε ένα μόνο αντικείμενο: στην ενδεχόμενη θέσπιση της απλής αναλογικής για την εκλογή της τοπικής Συνέλευσης¹⁰⁰.

Περαιτέρω, υπογραμμίζεται ότι ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας διακρίνεται από το θεσμό της «τοπικής –κοινοτικής- επιλογής –option communale- <που ισχύει σε μερικά καντόνια και αποτελεί θεσμό *sus generis* αφού στηρίζεται σε μια ειδική μειοψηφία.

Επιπλέον, στην πόλη της Ζυρίχης, που είναι και η μεγαλύτερη της Ελβετίας, εκτός από το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας που ενεργοποιείται με τη συγκέντρωση τουλάχιστον 4.000 υπογραφών προβλέπεται και ο θεσμός της ατομικής λαϊκής πρωτοβουλίας (*initiative individuelle*), υπό την έννοια ότι έκαστος πολίτης έχει δικαίωμα να καταθέσει, όπως προαναφέρθη, μία πρωτοβουλία στο κοινοτικό συμβούλιο (*conseil communal*), η οποία θα υποβληθεί στην κρίση του εκλογικού σώματος, εάν το ζητήσει το 1/3 των μελών του κοινοτικού συμβουλίου. Η ατομική πρωτοβουλία προβλέπεται και στο καντόνι της Ζυρίχης αλλά με τη διαφοροποίηση ότι πρέπει όλα τα μέλη του Μεγάλου Συμβουλίου (*Grand Conseil*) του καντονιού της Ζυρίχης να ζητήσουν να υποβληθεί η πρωτοβουλία στην κρίση του εκλογικού σώματος. Η προαναφερόμενη διαφοροποίηση έγινε μετά από λαϊκή ψηφοφορία στις 25 Σεπτεμβρίου 1994 λόγω καταχρηστικής άσκησης του δικαιώματος της ατομικής πρωτοβουλίας από μερικούς πολίτες.

Η πλειοψηφία των πρωτοβουλιών σε επίπεδο κοινότητας, έχουν ως αντικείμενο τη βελτίωση των τοπικών συγκοινωνιών και του οδικού δικτύου της κοινότητας, θέματα πολεοδομίας και κοινωνικοπολιτικά θέματα.

Όσον αφορά την ακολουθουμένη διαδικασία, παρά τις επιμέρους διαφοροποιήσεις από καντόνι σε καντόνι, ακολουθείται *grosso modo* ενιαία διαδικασία για την προώθηση μιας λαϊκής πρωτοβουλίας στην κοινότητα της Γενεύης και στις κοινότητες του καντονιού Neuchâtel.

¹⁰⁰ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

I. Οι Δημιουργοί της Πρωτοβουλίας

Οι δημιουργοί μιας πρωτοβουλίας δύναται να είναι είτε μια ομάδα ή ένωση πολιτών, είτε μια επαγγελματική οργάνωση (συνδικαλιστική ή και εργοδοτικό οργάνωση), πολιτικό ή πολιτικά κόμματα και τέλος ορισμένες *ad hoc* επιτροπές που συστήνονται με αποκλειστικό σκοπό την κατάθεση λαϊκών πρωτοβουλιών.

Σχετικά με τις *ad hoc* επιτροπές αυτές απαρτίζονται συνήθως από αντιπροσώπους διαφόρων οργανώσεων, οι οποίες συνασπίζονται με σκοπό να παρουσιάσουν μια αίτηση πρωτοβουλίας ή και από μεμονωμένα άτομα. Πολλές φορές ο ευκαιριακός χαρακτήρας μιας *ad hoc* επιτροπής με τον οποίο εμφανίζεται μπορεί να είναι φαινομενικός σε βαθμό που δύναται κάτω από διαφορετικές ονομασίες να πρόκειται για την ίδια ομάδα προσώπων.

Επίσης, πολλές φορές η δημιουργία μιας οργάνωσης γίνεται με αποκλειστικό σκοπό την εκκίνηση μιας πρωτοβουλίας ή τη συνένωση γι' αυτό το σκοπό ήδη υπάρχοντων ενώσεων προσώπων. Συγκεκριμένα, ορισμένα άτομα συνειδητοποιούν την ανάγκη ενεργοποίησης για ένα συγκεκριμένο θέμα επειδή θεωρούν ότι οι βουλευτές των διάφορων κομμάτων αδρανούν ή ότι έχουν αντίθετη άποψη. Έτσι αφού συντάξουν ένα προσχέδιο αναζητούν στήριξη από άλλες ενώσεις κυρίως για τη συγκέντρωση των υπογραφών¹⁰¹.

Στο στάδιο αυτό η οργάνωση είτε ενεργεί μόνη της προσπαθώντας να ολοκληρώσει την πρωτοβουλία που αυτή ξεκίνησε, είτε προσπαθεί να δημιουργήσει μια επιτροπή στήριξης της πρωτοβουλίας είτε τέλος θα έλθει σε επαφή με άλλες οργανώσεις ήδη από το χρονικό σημείο της προετοιμασίας του κειμένου ώστε να δημιουργηθεί κοινή πρωτοβουλία.

Ωστόσο, μερικές φορές είναι ιδιαίτερα δύσκολη η αναγνώριση των αληθινών δημιουργών μιας πρωτοβουλίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν οι πρωτοβουλίες που στόχευαν στην εξυπηρέτηση συμφερόντων των εργοδοτών, όπως η πρωτοβουλία για τον έλεγχο της ομοσπονδιακής διοίκησης το 1963 που αφορούσε στη μείωση του φόρου για την εθνική άμυνα. Σύμφωνα με κάποια στατιστικά στοιχεία, από πλευράς δημιουργών και πρώτων αιτούντων των διαφόρων αιτήσεων πρωτοβουλίας που κατατέθηκαν μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, έχουμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα¹⁰²:

¹⁰¹ Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η με αριθμό κατάθεσης 123 λαϊκή πρωτοβουλία με τίτλο «Λαϊκά δικαιώματα και ασφάλεια από τις πυρηνικές εγκαταστάσεις».

¹⁰² Βλ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, σ. 124, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

- Σε 30 πρωτοβουλίες δημιουργοί ήταν πολιτικά κόμματα σε εθνικό και τοπικό επίπεδο, από τα οποία άλλα είχαν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση και άλλα όχι.
- Σε 7 πρωτοβουλίες δημιουργοί ήταν επαγγελματικές οργανώσεις.
- 4 πρωτοβουλίες προήρχοντο από επιτροπές της εργοδοσίας.
- 6 πρωτοβουλίες ξεκίνησαν από διάφορες μικρές οργανώσεις των αναπήρων και ορφανών, των οικογενειάρχων, της Λίγκας του καντονιού Vaud, κ.α.
- 2 πρωτοβουλίες ξεκίνησαν από μια εταιρία διανομής τροφίμων.

Τέλος, 23 πρωτοβουλίες ξεκίνησαν από διάφορες επιτροπές σε ομοσπονδιακό και τοπικό επίπεδο που δημιουργήθηκαν με αποκλειστικό σκοπό να εκφράζονται και να υποβάλλουν αιτήσεις πρωτοβουλίας.

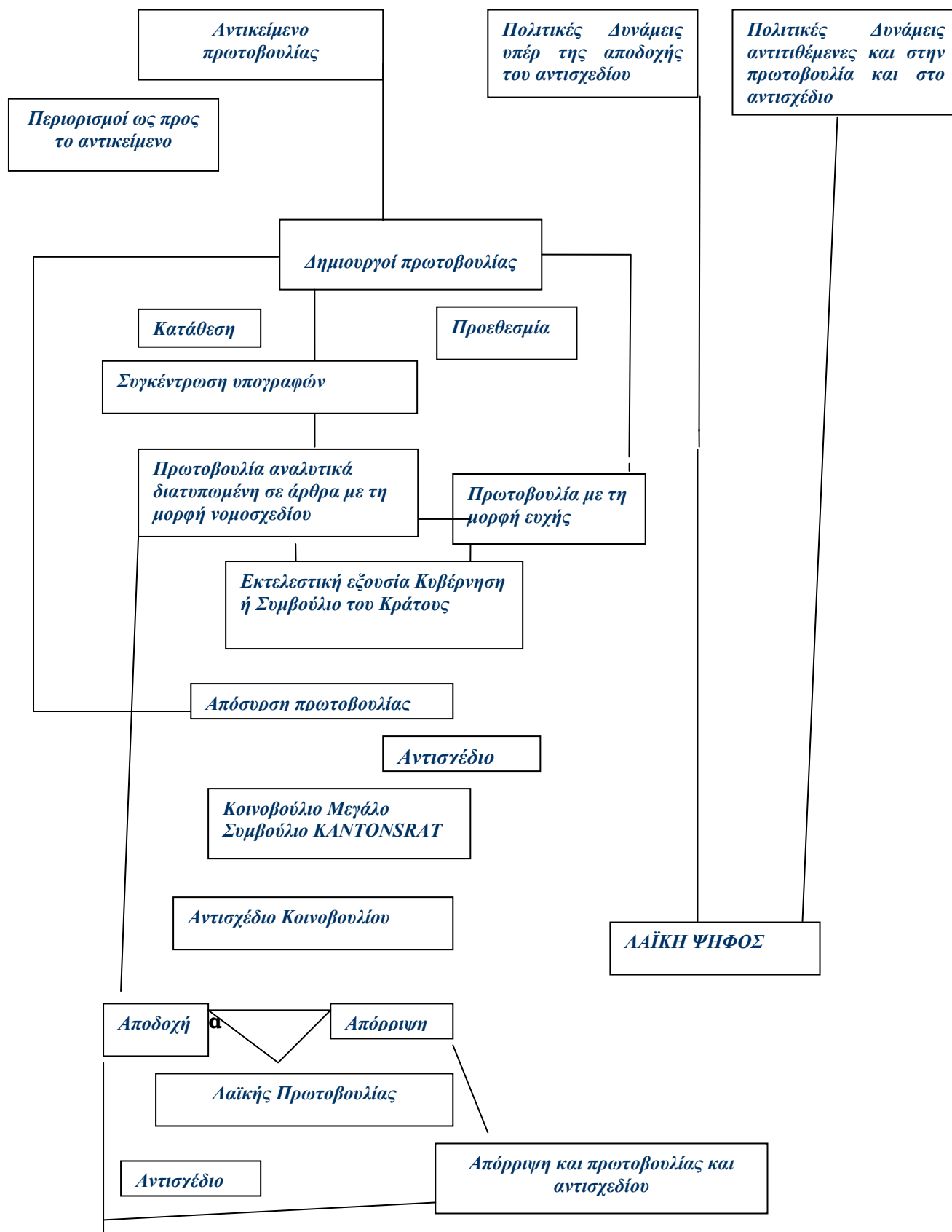
Λαμβάνοντας υπόψη τα άνωθεν προαναφερόμενα δεδομένα, μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας δεν χρησιμοποιήθηκε συστηματικά από μια συγκεκριμένη οργάνωση ή κατηγορία πολιτών. Πράγματι, 30 οργανώσεις και επιτροπές κατέθεσαν μια φορά μόνο πρωτοβουλία, ενώ 8 οργανώσεις και επιτροπές από δύο πρωτοβουλίες. Σε 26 πρωτοβουλίες δημιουργοί ήταν οργανώσεις που κατέθεσαν τρεις ή και περισσότερες πρωτοβουλίες¹⁰³.

Κ. Η Διαδικασία Προώθησης της Λαϊκής Πρωτοβουλίας

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι ένα πλήρως θεσμοθετημένο μέσο, και αποτελεί πολιτικό δικαίωμα, όπου η διαδικασία άσκησης, οι προϋποθέσεις, ο τύπος, η νομιμοποίηση, η μορφή της αίτησης, ο ρόλος των διάφορων εμπλεκόμενων και ο τρόπος απόφασης επί της πρωτοβουλίας είναι εκ των προτέρων προκαθορισμένα.

¹⁰³ Βλ. προαναφερόμενη υποσημείωση.

Κάτωθι παρατίθεται σχηματική παράσταση των σταδίων της διαδικασίας από την εκκίνησης μέχρι και την έγκριση (ή ενδεχόμενη απόρριψη μιας λαϊκής πρωτοβουλίας:



1. Η συγκέντρωση των υπογραφών

Το πρώτο στάδιο της λαϊκής πρωτοβουλίας είναι η συγκέντρωση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών. Οι αγώνας για τη συγκέντρωση των υπογραφών αποτελεί και έναν αγώνα για την ενημέρωση, ο οποίος παρέχει τη δυνατότητα να γίνουν σαφείς και να εξηγηθούν οι λόγοι και το αντικείμενο της αίτησης της πρωτοβουλίας. Στην Ελβετία δεν ενεργοποιούνται εταιρίες δημοσκοπήσεων όπως στις Αμερικανικές Πολιτείες που είναι επιφορτισμένες με την έναντι αμοιβής συγκέντρωση των υπογραφών. Η ομάδα από την οποία ξεκινά η ιδέα της αίτησης πρωτοβουλίας συνήθως ζητά συνδρομή και από άλλες οργανώσεις ειδικά όταν πρόκειται για ολιγομελή ομάδα πολιτών ή για μια ολιγομελή επιτροπή που έχει πενιχρά μέσα και θα έφθανε δύσκολα στην πραγματοποίηση του στόχου της.

Το γεγονός της δημιουργίας επιτροπών για τη συγκέντρωση υπογραφών καταδεικνύει ότι στην Ελβετία ο πολίτης διατηρεί έναν πρωταρχικό ρόλο στη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

Μερικοί μεμονωμένοι πολίτες δύνανται και χωρίς την παρέμβαση πολιτικού κόμματος να συγκεντρώσουν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών για να υποβάλλουν μια λαϊκή πρωτοβουλία. Οι πιθανότητες ωστόσο τελικής επιτυχίας και ευόδωσης είναι περιορισμένες. Υφίσταται, πάντως, και η περίπτωση, την πρωτοβουλία που ξεκίνησαν μεμονωμένοι πολίτες να την ενστερνιστεί αργότερα ένα πολιτικό κόμμα και να την υποστηρίξει. Μόλις προκηρυχθεί η διεξαγωγή λαϊκής ψηφοφορίας οι πανίσχυρες ομάδες πίεσης ασκούν σημαντική επιρροή στην κοινή γνώμη κάνοντας μεροληπτική πληροφόρηση, η οποία πολλές φορές λαμβάνει τη μορφή προπαγάνδας. Ωστόσο, το εκλογικό σώμα καταφέρνει να διατηρήσει τις περισσότερες φορές την ιδιότητα του αντικειμενικού κριτή γεγονός που αποδεικνύεται από το ότι αρκετές πρωτοβουλίες που υποστηρίχθηκαν από ομάδες πίεσης απορρίφθηκαν.

Στις 25/09/1977 έγινε αποδεκτό, μετά από πρόταση του Ομοσπονδιακού Συμβουλίου και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, η αύξηση των υπογραφών για την εκκίνηση της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος και λίγο αργότερα, στις 04/12/1977 προβλεφθεί, για τη συλλογή των υπογραφών και η προθεσμία των 18 μηνών. Ο διπλασιασμός των υπογραφών και η μείωση της προθεσμίας για τη συλλογή, κατέστη αναγκαία μια σοβαρότερη οργάνωση και προετοιμασία για την ενεργοποίηση της λαϊκής πρωτοβουλίας. Εδώ αξίζει να επισημανθεί ότι ο αριθμός των απαιτούμενων υπογραφών μεταβλήθηκε μόνον μία φορά στη διάρκεια του ενάμιση αιώνα, ήτοι από 50.000 δε 100.000, ενώ κατά την ίδια περίοδο

δεκαπλασιάστηκε ο αριθμός των ενεργών πολιτών¹⁰⁴. Οφείλεται όμως να επισημανθεί ότι η ενδεχόμενη για δεύτερη φορά αύξηση του αριθμού των υπογραφών θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση των κατατιθέμενων πρωτοβουλιών κυρίως από την πλευρά των λιγότερα οργανωμένων ομάδων, οι οποίες διαθέτουν και περιορισμένα οικονομικά μέσα.

Οι όροι, οι προϋποθέσεις και οι διατυπώσεις που ισχύουν κατά τη συγκέντρωση των υπογραφών ορίζονται κι από τον κοινό νομοθέτη, όπως επαναεπιβεβαιώθηκε από το Εθνικό Συμβούλιο κατά τις συνεδριάσεις του στις 8 και 9 Μαρτίου 1995.

2. Η Άμυνα της εξουσίας απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία

Η πολιτική εξουσία για να αμυνθεί απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία χρησιμοποιεί πολλούς μηχανισμούς για να τις οδηγήσει στην αποτυχία.

Ειδικότερα, στην Ελβετία η άμυνα της εξουσίας απέναντι στις λαϊκές πρωτοβουλίες έλαβε αρκετές μορφές. Καταρχήν, οι Αρχές είναι αυτές που καθορίζουν τη σειρά προτίμησης των εκκρεμών πρωτοβουλιών χρησιμοποιώντας προς όφελος τους την εξέλιξη των συνθηκών ώστε να τις αποδυναμώσουν. Επίσης δύναται να προσχωρήσουν και σε μια «σύνθεση» των αιτήσεων.

Η προσπάθεια των Αρχών της επιμήκυνσης του χρόνου απάντησης στις πρωτοβουλίες αποσκοπεί στο να αποκοπεί η πρωτοβουλία από την επικαιρότητα των συνθηκών υπό τις οποίες είχε κατατεθεί και έτσι να συμβάλλει στη μείωση των αιτήσεων πρωτοβουλίας. Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, ωστόσο, υποστήριξε ότι οι προθεσμίες δεν είναι αποκλειστικές αλλά ενδεικτικές.

Πάντως, είναι πρόδηλο το γεγονός ότι η επιμήκυνση του χρόνου της απάντησης της πρωτοβουλίας ευνοεί τις διαπραγματεύσεις μεταξύ των Αρχών και των δημιουργών της για την αναζήτηση μιας ικανοποιητικής λύσης και για τα δύο μέρη με κύριο στόχο από την πλευρά των Αρχών την απόσυρση της πρωτοβουλίας.

Υπήρξαν, ωστόσο, και μεμονωμένες περιπτώσεις όπου το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο θέλησε να ενεργήσει αστραπιαία γιατί είχε ιδιαίτερο συμφέρον (πρωτοβουλία Schwarzenbach).

Αποτελεί, ωστόσο, γεγονός ότι το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο στις περισσότερες περιπτώσεις εξαντλεί τα περιθώρια χρόνου που του παρέχονται κυρίως με τη δικαιολογία ότι προετοιμάζεται τροπολογία από τη νομοθετική εξουσία που θα ικανοποιεί το αίτημα της πρωτοβουλίας. Επίσης, πολλές φορές η

¹⁰⁴ Από 500.000 ο πληθυσμός ανήλθε σε 4.600.000, το 1995.

κυβέρνηση αναγκάζεται να παρέμβει ενεργά στη διαδικασία της λαϊκής πρωτοβουλίας και δεν παραμένει ουδέτερη¹⁰⁵.

Χαρακτηριστικό είναι επίσης ότι η προσπάθεια άμυνας της εξουσίας απέναντι στις λαϊκές πρωτοβουλίες εστιάζεται στην αύξηση του απαιτούμενου αριθμού υπογραφών, στη θέσπιση ανώτατου αριθμού κατά βουλευτική περίοδο λαϊκών πρωτοβουλιών και στην απαγόρευση κατάθεσης λαϊκών πρωτοβουλιών που αναφέρονται σε συγκεκριμένα αντικείμενα.

Η πολιτική εξουσία επιδιώκοντας να αμυνθεί απέναντι σε ορισμένες «ενοχλητικές» λαϊκές πρωτοβουλίες, μέσω του Υπουργού Δικαιοσύνης και της Αστυνομίας απαγόρευσε τη συλλογή υπογραφών για τη στήριξη κάθε πρωτοβουλίας σε δημόσιους χώρους χωρίς προηγούμενη άδεια από την Αρχή. Για πρώτη φορά η ρύθμιση αυτή εφαρμόστηκε εναντίον μιας πρωτοβουλίας για την αποποινικοποίηση της άμβλωσης, η οποία αργότερα αποσύρθηκε. Το Ομοσπονδιακό Δικαστήριο απεφάνθη ότι λαμβανομένου υπόψη ότι το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα εγγυάται τα πολιτικά δικαιώματα η συλλογή υπογραφών που αποτελεί πρώτη κίνηση για την εφαρμογή τους δεν μπορεί να απαγορευθεί, πρέπει, όμως, η συλλογή να γίνεται σε δημόσιους χώρους κατάλληλους και όχι σε στενά πεζοδρόμια ώστε να παρενοχλεί την κυκλοφορία.

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι για λόγους δημοσίας τάξης μόνο δύο φορές, από το 1973, απαγορεύθηκε η συλλογή υπογραφών. Την πρώτη αφορούσε μια πρωτοβουλία, η οποία ζητούσε την απαγόρευση του Κοινωνικού Ιταλικού Κινήματος, κόμματος που ανήκε στο χώρο της άκρας δεξιάς και τη δεύτερη επρόκειτο για την πρωτοβουλία που στόχευε στην απέλαση του Πορτογάλου στρατηγού De Spinoia. Για την πρώτη πρωτοβουλία ως ειδικός λόγος προβληθεί ο ισχυρισμός ότι επρόκειτο για υπόθεση εσωτερικής διαφοράς μιας ξένης χώρας, ενώ για τη δεύτερη πρωτοβουλία ότι αποτελούσε μια προσωπική προσβολή.

¹⁰⁵ Χαρακτηριστικό παράδειγμα η αποκαλούμενη «ξενόφοβη» πρωτοβουλία που ξεκίνησε το 1974 από την «Εθνική Δράση –Action Nationale». Η υπόψη πρωτοβουλία ζητούσε τη μείωση στο μισό των ξένων εργατών που διαμένουν σε ελβετικό έδαφος με συνέπεια την απέλαση 500.000 προσώπων. Η πρωτοβουλία συγκέντρωσε εναντίον της πολλές οικονομικές και κοινωνικές δυνάμεις, μέχρι που υποχρεώθηκε ο Πρόεδρος της Ελβετικής Συνομοσπονδίας Ernst Brugger να απευθυνθεί προς τους εκλογείς και να τους καλέσει να σταθμίσουν όλα τα στοιχεία και να μην επηρεασθούν από το συναίσθημα. Το εν λόγω γεγονός οδήγησε στις 20/10/74 στην απόρριψη της υπόψη πρωτοβουλίας.

3. Αντισχέδιο

Μερικές φορές η πρωτοβουλία είναι ένα προσφιλές όπλο εκκεντρικών κινημάτων να προσπαθούν να υποχρεώσουν τα κρατικά όργανα να ασχοληθούν με τα ιδιαίτερα αιτήματά τους. Βέβαια, και υπό αυτή την έννοια ο θεσμός της πρωτοβουλίας είναι ιδιαίτερα απαραίτητος και χρήσιμος, ωστόσο οφείλεται να διαφυλαχθεί το γενικό συμφέρον μέσω ενός συμβιβασμού που το Κοινοβούλιο θα αναζητήσει και θα παρουσιάσει στο λαό ταυτόχρονα με την πρωτοβουλία, ιδίως όταν η τελευταία υποστηρίζει πολύ εξειδικευμένα συμφέροντα. Ο εν λόγω συμβιβασμός επιτυγχάνεται με την υποβολή ενός αντισχεδίου (*contre-projet*).

Η φύση και η έννοια του αντισχεδίου εξελίχθηκε σημαντικά. Αρχικά η ευχέρεια της υποβολής ενός αντισχεδίου επέτρεπε στο Κοινοβούλιο να προτείνει στους εκλογείς δίπλα από ένα συνταγμένο κείμενο με ατέλειες μια βελτιωμένη έκδοση. Το αντισχέδιο στοχεύε κατά αυτό τον τρόπο στην πρόληψη από το Κοινοβούλιο της θέσπισης και εισαγωγής στο Σύνταγμα μιας κακοδιατυπωμένης διάταξης. Αργότερα, στα καντόνια αλλά και σε ομοσπονδιακό επίπεδο το αντισχέδιο άρχισε να χρησιμοποιείται όχι μόνο για να διορθώνει ένα ελλιπές και ατελές κείμενο, αλλά για να αντιτάξει μια άλλη λύση πλέον αποδεκτή από αυτή της λαϊκής πρωτοβουλίας. Κατά αυτό τον τρόπο, το αντισχέδιο χρησιμοποιείται πλέον για να προσφέρει ουσιαστική διόρθωση στην πρωτοβουλία και όχι τυπική. Ωστόσο, είναι αυτονόητο ότι δεν θα πρέπει να θέτει στο λαό άλλο ερώτημα πέραν από αυτό της πρωτοβουλίας. Αυτό που δύναται να κάνει είναι να προτείνει άλλη απάντηση.

Από πολιτικής πλευράς, το αντισχέδιο συμβάλλει στην εξισορρόπηση μεταξύ της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και της άμεσης δημοκρατίας, τα ουσιαστικά στοιχεία των οποίων αντιπαρατίθενται στα πλαίσια του ομοσπονδιακού Συντάγματος της Ελβετίας. Είναι γεγονός ότι, για να λειτουργήσει σωστά το εν λόγω μικτό σύστημα πρέπει να διατηρείται μια διαλεκτική σχέση μεταξύ του λαού υπό στενή έννοια (εκλογικού σώματος) και των εκλεγμένων αντιπροσώπων.

Στην περίπτωση μιας συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλίας το αντισχέδιο (*contre-projet*) λαμβάνει τη μορφή μιας συνταγματικής διάταξης, την οποία η Ομοσπονδιακή Συνέλευση αποφασίζει να υποβάλλει στη λαϊκή ψήφο ταυτόχρονα με τη διατυπωμένη ρητά πρωτοβουλία και η οποία τείνει στη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Το αντισχέδιο οφείλει να αναφέρεται στο ίδιο καθ' ύλην αντικείμενο με την πρωτοβουλία και ισχύει και γι' αυτό ότι ισχύει και για την πρωτοβουλία και για το σχέδιο αναθεώρησης του Συντάγματος, δηλαδή διέπεται και αυτό από την αρχή της ενότητας και του ενιαίου του αντικειμένου στο οποίο αναφέρεται. Με αυτούς τους όρους οι Αρχές έχουν τη δυνατότητα να απαντούν με διαφορετικούς τρόπους στην προτεινόμενη πρωτοβουλία. Έτσι, όταν μια πρωτοβουλία στοχεύει σε ένα

συγκεκριμένο πρόβλημα και προτείνει λύση με διάφορα μέσα, το αντισχέδιο μπορεί να προτείνει άλλα μέσα και να έχει διαφορετικό σκοπό από τη πρωτοβουλία αλλά πρέπει να έχει το ίδιο αντικείμενο.

Κατά αυτό τον τρόπο, η εκπόνηση ενός αντισχεδίου επιβάλλει μια ελάχιστη συμφωνία μεταξύ των δημιουργών της πρωτοβουλίας και των Αρχών λόγω της τροποποίησης της δημιουργίας της συνταγματικής διάταξης, στην οποία αναφέρεται η πρωτοβουλία και το αντισχέδιο. Από το σημείο αυτό, οι Αρχές ή ακολουθούν τον ίδιο δρόμο με την πρωτοβουλία ή ακολουθούν άλλη κατεύθυνση. Συμβαίνει, πάντως, αρκετές φορές οι Αρχές να μην καταθέσουν αντισχέδιο κυρίως για να μην περιπλέξουν την κατάσταση.

Η δημιουργία και η υποβολή ενός αντισχεδίου προσφέρει πολλές δυνατότητες στην πολιτική εξουσία. Καταρχήν, το αντισχέδιο μπορεί να συμβάλλει στη βελτίωση των προτάσεων που περιλαμβάνονται στην πρωτοβουλία χωρίς να προκαλέσει την απόρριψή της. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία για τις υδάτινες ενέργειες που κατατέθηκε το 1906 και για την οποία το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο στο μήνυμά του δήλωσε ότι αποτελεί μια ανεπαρκή συνταγματική βάση για τη λύση του προβλήματος, γι' αυτό και κατέθεσε αντισχέδιο για τη βελτίωσή της.

Καταληκτικά, διαπιστώνει κανείς ότι το αντισχέδιο στοχεύει στη ρύθμιση ενός προβλήματος με διαφορετικό τρόπο απ' αυτόν της πρωτοβουλίας. Αποτελεί, συνήθως, συμβιβαστική λύση μεταξύ της αίτησης πρωτοβουλίας και της ισχύουσας κατάστασης. Ανήκει, έτσι, στους δημιουργούς της πρωτοβουλίας να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό ικανοποιούνται τα αιτήματά τους με την πρωτοβουλία από το αντισχέδιο και τις πιθανότητες επιτυχίας της πρωτοβουλίας τους κατά την ψηφοφορία απέναντι στο αντισχέδιο. Ωστόσο, είναι γεγονός ότι, ενώ η πολιτική εξουσία αποδέχθηκε το δικαίωμα της λαϊκής πρωτοβουλίας υποχωρώντας στις πολύπλευρες πιέσεις, με τη δυνατότητα της παρέμβασής της μέσω της δυνατότητας υποβολής του αντισχεδίου, *ανακάλυψε ένα κύριο μέσο παρέμβασης σε μια διαδικασία που ο πρωταγωνιστικός ρόλος ανήκει αποκλειστικά στο λαό υπό στενή έννοια (εκλογικό σώμα).*

4. Τρόπος ψηφοφορίας

Αναφορικά με τον τρόπο ψηφοφορίας επί της πρωτοβουλίας σε περίπτωση υποβολής και αντισχεδίου, επισημαίνονται οι ακόλουθες παρατηρήσεις:

- Σε περίπτωση που το αντισχέδιο υποβάλλεται ταυτόχρονα με την πρωτοβουλία, το σύστημα της καθαρής διάζευξης αντικαταστάθηκε από το 1987 με το σύστημα «του διπλού ναι με επικουρική απάντηση».

Σύμφωνα με το προϊσχύσαν σύστημα της καθαρής διάζευξης οι εκλογείς καλούνταν να απαντήσουν στο ίδιο ψηφοδέλτιο σε δύο ερωτήσεις: α) αποδέχεστε την πρωτοβουλία και β) αποδέχεστε το αντισχέδιο της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης. Τα ψηφοδέλτια που απαντούσαν με ναι ή όχι σε μια από τις δύο ερωτήσεις ήταν έγκυρα, όπως και αυτά που περιείχαν δύο ναι ήταν άκυρα. Όταν ένα ψηφοδέλτιο περιείχε ένα ναι ή ένα όχι και ένα λευκό, δηλαδή δεν υπήρχε απάντηση στο άλλο ερώτημα, το λευκό θεωρείτο ως «όχι» και το ψηφοδέλτιο ως έγκυρο. Η επιμέρους συνταγματική αναθεώρηση εθεωρείτο ότι έγινε αποδεκτή αν υπήρχε πλειοψηφία που υπολογιζόταν στις εκφρασθείσες ψήφους σε ένα από τα ερωτήματα και ταυτόχρονα στην πλειοψηφία των καντονιών.

- Το σύστημα της καθαρής διάζευξης κατά την ψήφιση της πρωτοβουλίας στην Ελβετία σε ομοσπονδιακό επίπεδο από το 1892 και παρόλη την απλότητά του, συγκέντρωνε έντονες κριτικές, εξαιτίας της συχνής απόρριψης πολλών πρωτοβουλιών και αντισχεδίων. Είναι αλήθεια ότι, το κύριο μειονέκτημα της διαδικασίας της καθαρής διάζευξης ήταν ότι οδηγούσε σε διάσπαση των ψήφων των οπαδών της πρωτοβουλίας και επομένως και της αναθεώρησης που προτεινόταν με αυτή, ενώ οι αντίπαλοι μπορούσαν να ψηφίσουν δύο φορές, με αποτέλεσμα την καταψήφιση πολλών πρωτοβουλιών αλλά και αντισχεδίων μόνο με την αντίθεση σε αυτές μιας μειοψηφίας ψηφοφόρων.
- Επισημάνθηκε ήδη στα προλεγόμενα, η συνταγματική αναθεώρηση που ακολούθησε την απόφαση του ελβετικού εκλογικού σώματος της 5^{ης} Απριλίου 1987 στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα, με την οποία εισήχθη το άρθρο 121 δις παρ. 1, το οποίο ορίζει τη διαδικασία της διεξαγωγής της ψηφοφορίας, σύμφωνα με την οποία:

«Όταν η Ομοσπονδιακή Συνέλευση ετοιμάζει ένα αντισχέδιο, τρεις ερωτήσεις θα υποβληθούν στους εκλογείς στο ίδιο ψηφοδέλτιο. Κάθε εκλογέας μπορεί να δηλώσει ανεπιφύλακτα:

1. Εάν προτιμά τη λαϊκή πρωτοβουλία από το ισχύον σύστημα.
2. Εάν προτιμά το αντισχέδιο από το ισχύον σύστημα.
3. Ποιο από τα δύο κείμενα πρέπει να ισχύσει στην περίπτωση που ο λαός και τα καντόνια προτιμήσουν και τα δύο προτεινόμενα κείμενα από το ισχύον.

Σύμφωνα με την παρ. 3:

«Αν ένα από τα υποβληθέντα κείμενα συγκεντρώσει στην τρίτη ερώτηση την πλειοψηφία των ψήφων των εκλογέων και το άλλο την

πλειοψηφία των ψήφων των καντονιών, κανένα από τα κείμενα δεν θα ισχύσει».

Σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη καθιερώνεται η διαδικασία του «διπλού ναί με επικουρική ερώτηση». Κατά αυτή τη διαδικασία, τα τρία ερωτήματα που υποβάλλονται στο εκλογικό σώμα είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους και δε δύναται πλέον να χρησιμοποιείται αντισχέδιο ως δικλείδα ασφαλείας για την αποτροπή αναθεώρησης του ισχύοντος κειμένου και ενάντια της λαϊκής πρωτοβουλίας. Με την εν λόγω διαδικασία, οι πιθανότητες αποδοχής μιας πρωτοβουλίας που συνοδεύεται με αντισχέδιο δεν είναι μειωμένες σε σχέση με τις πιθανότητες μιας πρωτοβουλίας στην οποία δεν υποβάλλεται αντισχέδιο. Η ίση μεταχείριση της πρωτοβουλίας με το αντισχέδιο προκύπτει και από το ότι κανένα από αυτά δεν πριμοδοτείται σε σχέση με την εκάστοτε ισχύουσα ρύθμιση.

Ωστόσο, και στη συγκεκριμένη ισχύουσα ρύθμιση δύναται να ασκηθεί κριτική, υπό την έννοια ότι το εκλογικό σώμα εμφανίζεται να επιθυμεί ταυτόχρονα δύο ρυθμίσεις, οι οποίες όμως αντιμάχονται η μία την άλλη και επιτρέπει σε αυτούς που ψηφίζουν δύο φορές όχι στις δύο κύριες ερωτήσεις, να απαντήσουν παρόλα αυτά στην επικουρική ερώτηση και να υποδείξουν κατά αυτό τον τρόπο το κείμενο που απεύχονται λιγότερο.

Η πρακτική, ωστόσο, έως σήμερα, κατέδειξε ότι καταπολεμήθηκε η αποχή και αυξήθηκε αντίστοιχα η συμμετοχή του εκλογικού σώματος στις ψηφοφορίες. Κύρια συνέπεια της παραπάνω θετικής συνολικά εικόνας της ισχύουσας διαδικασίας είναι η ταχύτητα με την οποία πολλά καντόνια έτειναν να προσαρμόσουν τη νομοθεσία τους στην ισχύουσα διαδικασία σε ομοσπονδιακό επίπεδο¹⁰⁶.

Παρόμοια διαδικασία ισχύει και στα καντόνια (άρθρο 113 του Νόμου της 17^{ης} Οκτωβρίου 1984) που αφορά και ισχύει στο καντόνι Neuchâtel.

Εν κατακλείδι, αξίζει να αναφερθεί ότι μερικές φορές η υποβολή ενός αντισχεδίου δεν προσφέρει μια επικουρική δυνατότητα για τον πολίτη για να εκφράσει τη θέλησή του να αλλάξει την παρούσα κατάσταση. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η συνδικαλιστική πρωτοβουλία που κατατέθηκε το 1971 και αποσκοπούσε στην παραχώρηση στην Συνομοσπονδία της αρμοδιότητας να νομοθετεί σχετικά με τη συμμετοχή των εργαζομένων και των οργανώσεών τους στις αποφάσεις στις επιχειρήσεις. Οι δύο Βουλές αντιπρότειναν αντισχέδιο που

¹⁰⁶ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

περιορίζε τη συμμετοχή σε μόνον τους εργαζόμενους και αποκλειστικά στο επίπεδο της εκμετάλλευσης.

Από την ανάλυση του συνόλου των πρωτοβουλιών που συζητήθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία την τελευταία εικοσαετία συνάγεται ότι το ελβετικό σώμα απέρριψε τις περισσότερες. Πολλές από αυτές που απορρίφθηκαν είχαν το μειονέκτημα ότι δεν αφορούσαν γενικού ενδιαφέροντος προβλήματα. Αντίθετα μερικές φορές οι πρωτοβουλίες πέτυχαν να σταματήσουν τις συγκεντρωτικές τάσεις της ομοσπονδιακής Κυβέρνησης.

Παρά, ωστόσο, τη συχνή απόρριψη πολλών πρωτοβουλιών γίνεται γενικότερα αποδεκτό ότι με την εφαρμογή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας επιτρέπεται σε ένα συγκεκριμένο αριθμό πολιτών να κινητοποιήσει τους εκλογείς, να γνωστοποιήσει ένα πρόβλημα στην κοινή γνώμη και να υποχρεώσει τις Αρχές να ασχοληθούν με αυτό.

Οι περισσότερες αποτυχίες των πρωτοβουλιών στις ψηφοφορίες αποδεικνύουν ότι το εκλογικό σώμα επιθυμεί τις λύσεις που δίδουν οι Αρχές, δηλαδή ότι προτιμά τον κανονικό δρόμο που περνά από το αντιπροσωπευτικό σύστημα.

Γενικό συμπέρασμα, ωστόσο, αποτελεί ότι η λαϊκή πρωτοβουλία αν και δεν επιτρέπει παρά μόνο σε λίγες περιπτώσεις τον άμεσο μετασχηματισμό μιας αίτησης σε νομοθετική ρύθμιση, προσφέρει όμως τη δυνατότητα της τροποποίησης και συμπλήρωσης της δράσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος. *Η λαϊκή πρωτοβουλία «ανοίγει» το πολιτικό σύστημα προκαλώντας την έναρξη μιας διαδικασίας που οδηγεί σε απόφαση του λαού*¹⁰⁷.

5. Η απόσυρση της πρωτοβουλίας

Η ελβετική νομοθεσία δεν προέβλεπε, για μεγάλο χρονικό διάστημα, σε ομοσπονδιακό επίπεδο τη δυνατότητα απόσυρσης μιας πρωτοβουλίας. Επ' ευκαιρία, όμως, της πρωτοβουλίας για τις υδάτινες ενέργειες (1908), παγιώθηκε η πρακτική σύμφωνα με την οποία τα μέλη της επιτροπής πρωτοβουλίας ή η πλειοψηφία τους είχαν τη δυνατότητα να αποσύρουν την αίτηση πρωτοβουλίας προς όφελος του αντισχεδίου που ήταν ευνοϊκό για αυτήν (επιτροπή). Η εν λόγω πρακτική, μετέπειτα, διευρύνθηκε, υπό την έννοια της δυνατότητας απόσυρσης της αίτησης πρωτοβουλίας από τους δημιουργούς της χωρίς να είναι απαραίτητη η υποβολή αντισχεδίου και χωρίς ακόμη και η ίδια να προβλέπει τη δυνατότητα απόσυρσης.

¹⁰⁷ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Το 1950 μία τροπολογία στο νόμο του 1872 στο σχετικό με τις πρωτοβουλίες όρισε τις προϋποθέσεις απόσυρσης της πρωτοβουλίας. Όπως προκύπτει από την προαναφερόμενη πρωτοβουλία: *«μια πρωτοβουλία δύναται να αποσυρθεί σε όφελος ενός αντισχεδίου της Ομοσπονδιακής Συνέλευσης ή απλά και χωρίς αυτό. Τα ονόματα των υπογραφόντων που είναι εξουσιοδοτημένα να προχωρήσουν στην απόσυρση πρέπει να αναφέρονται σε κάθε λίστα»*.

Το 1960 η διαδικασία απόσυρσης της πρωτοβουλίας εξειδικεύεται και απαιτεί τη συναίνεση τριών από τους δημιουργούς της αίτησης πρωτοβουλίας για την απόσυρση της. Τα ονόματά τους και οι διευθύνσεις τους πρέπει να αναφέρονται σε κάθε λίστα υπογραφών για την πρωτοβουλία, σε αντίθετη περίπτωση η ρήτρα απόσυρσης δεν είναι ισχυρή. Απαιτούνται δε να συναινέσουν τα δύο τρίτα των υπογραφόντων που έχουν το δικαίωμα απόσυρσης και αυτό πριν τον ορισμό της ημερομηνίας για τη ψηφοφορία και σε περίπτωση πρωτοβουλίας με τη μορφή ευχής για τη λήψη μέτρων, πριν από την παρεχόμενη συναίνεση της Ομοσπονδιακής Βουλής.

Από το 1975, κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου για τα πολιτικά δικαιώματα, το οποίο ενσωμάτωσε το νόμο για τις λαϊκές πρωτοβουλίες του Εθνικού Συμβούλιο θέσπισε την υποχρέωση για τους δημιουργούς της πρωτοβουλίας να προβλέπουν μια ρήτρα απόσυρσης της αίτησης της πρωτοβουλίας.

Σύμφωνα με τα προλεγόμενα, είναι πρόδηλο ότι τα κρατικά όργανα επιδιώκουν να δυσχεράνουν την άσκηση του δικαιώματος της πρωτοβουλίας και να διευκολύνουν τη δημιουργία συμβιβασμού μεταξύ των προτεινόμενων με την αίτηση πρωτοβουλίας και του υπάρχοντος status quo.

Μερικές φορές οι δημιουργοί μιας πρωτοβουλίας δηλώνουν εκ των προτέρων ότι η πρωτοβουλία τους δεν θα αποσυρθεί. Πρόκειται για πρωτοβουλίες, όπου ρητά δηλώνεται ο αποκλεισμός της ρήτρα απόσυρσης και σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο οι πρωτοβουλίες αυτές θα φθάσουν μέχρι και το στάδιο της ψηφοφορίας.

Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι δημιουργοί τους δηλώνουν στις Αρχές ότι θα φθάσουν μέχρι την ψηφοφορία και ότι απορρίπτουν κάθε συμβιβασμό. Αυτή η σκληρή τακτική υποδηλώνει δυσπιστία στο Κοινοβούλιο και την κυβέρνηση και μπορεί να χρησιμεύσει για την ισχυροποίηση της θέσης των δημιουργών της πρωτοβουλίας. Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου το αντικείμενό τους λόγω των αρχών που περιλαμβάνει να μην αποδέχεται κανέναν συμβιβασμό με αντισχέδιο. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η υπ' αριθ. 78 πρωτοβουλία του 1959 για την απαγόρευση των πυρηνικών όπλων.

6. Το *de facto* αντισχέδιο

Τα τελευταία χρόνια, η απόσυρση πρωτοβουλιών χωρίς να υπάρχει αντισχέδιο, σπάνιο πριν το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, γενικεύθηκε με αποτέλεσμα να γίνεται λόγος για μια άλλη μορφή αντισχεδίου που δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία, το λεγόμενο *de facto* αντισχέδιο. Ειδικότερα, μετά το Β' Παγκόσμιο Πόλεμο πάνω από 20 πρωτοβουλίες δεν τέθηκαν υπό την κρίση του εκλογικού σώματος με τη θέληση των δημιουργών τους, γιατί έχασαν το αντικείμενό τους μετά από απόφαση του Κοινοβουλίου που κάλυψαν εν όλο ή εν μέρει τις διεκδικήσεις τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι δημιουργοί των πρωτοβουλιών αυτών, δεν έκριναν σκόπιμο να συνεχίσουν μέχρι τέλος τις αιτήσεις λαϊκής πρωτοβουλίας, επειδή θεώρησαν ότι ο συσχετισμός δυνάμεων τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή δεν ήταν ευνοϊκός για να επιτύχουν περισσότερα από όσα οι Αρχές και συγκεκριμένα το Κοινοβούλιο είχαν παραχωρήσει με απόφαση, η οποία είχε ληφθεί μετά την ολοκλήρωση της συλλογής των υπογραφών.

Η αύξηση των αρμοδιοτήτων της Συνέλευσης σε ομοσπονδιακό επίπεδο συνετέλεσε στη λύση των προβλημάτων και των διεκδικήσεων που έθεταν οι λαϊκές πρωτοβουλίες με νομοθετικές ρυθμίσεις.

Σύμφωνα με στατιστικά στοιχεία, αναφορικά με την έκταση της χρησιμοποίησης και υποβολής αντισχεδίου από την πολιτική εξουσία, την περίοδο από το 1892 μέχρι και 1945 στις 53 έγκυρες πρωτοβουλίες υποβλήθηκαν 8 αντισχέδια, τα οποία προκάλεσαν 5 αποσύρσεις. Τρεις αποσύρσεις έγιναν μετά την επίτευξη εξωσυνταγματικών λύσεων και άλλες 6 αποσύρσεις για άλλους λόγους. Κατά την περίοδο από το 1946 μέχρι και το 1976 στις 59 έγκυρες πρωτοβουλίες υποβλήθηκαν 8 αντισχέδια που προκάλεσαν 2 αποσύρσεις και έγιναν 23 αποσύρσεις μετά την επίτευξη εξωσυνταγματικών λύσεων αλλά και για άλλα αίτια.¹⁰⁸

Η προσπάθεια εκσυγχρονισμού του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας με το σχέδιο ολικής αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος τη; 19/06/95

Το σχέδιο της ολικής αναθεώρησης του Ομοσπονδιακού Συντάγματος της 19^{ης} Ιουνίου 1995 επικεντρώθηκε στα «λαϊκά δικαιώματα» (λαϊκή πρωτοβουλία, λαϊκή αρνησικυρία και δημοψήφισμα) εξαιτίας ότι η συχνή εφαρμογή των θεσμών άμεσης δημοκρατίας στην Ελβετία έφερε στην επιφάνεια διάφορα προβλήματα και κενά που παρουσιάζουν οι ισχύουσες ρυθμίσεις.

¹⁰⁸ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Συμβολή στο Συγκριτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Το σχέδιο αυτό δόθηκε στη δημοσιότητα στις 16 Ιουνίου 1995 και προσπαθεί να αντιμετωπίσει ορισμένα προβλήματα, τα οποία αναφέρονται στον αναδρομικό χαρακτήρα των λαϊκών πρωτοβουλιών, στην ενότητα του αντικειμένου των πρωτοβουλιών, στον αριθμό των απαιτούμενων υπογραφών για την προώθηση της πρωτοβουλίας, στα κενά και στις αντιθέσεις που δημιουργούνται με την εφαρμογή του δημοψηφίσματος στις διεθνείς συνθήκες και την αποφυγή παραβίασης ορισμένων θεμελιωδών κανόνων του διεθνούς δικαίου.

Σε ορισμένες περιπτώσεις ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας όπως καθιερώνεται από το ισχύον Σύνταγμα μπορεί να οδηγήσει σε αντιτιθέμενα και αλληλοσυγκρουόμενα αποτελέσματα. Αυτό μπορεί να συμβεί με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ελβετίας που προκύπτουν από τις Διεθνείς Συμβάσεις και Συνθήκες στις οποίες μετέχει. Συγκεκριμένα σε πρώτο στάδιο τα εγκριτικά διατάγματα κάθε διεθνούς συνθήκης μπορούν να υποβληθούν σε δημοψήφισμα σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 89 παρ. 3-5 του Συντάγματος πριν από την επικύρωση της Συνθήκης, σε δεύτερο στάδιο και μετά την κύρωση της συνθήκης οι εκτελεστικοί νόμοι που την αφορούν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο δημοψηφίσματος (άρθρ 89 παρ. 2 του Συντάγματος), με άμεσο ενδεχόμενο την αναίρεση του αποτελέσματος και τη μείωση της αξιοπιστίας της Ελβετίας σε διεθνές επίπεδο. Το εν λόγω γεγονός προσπάθησε να αντιμετωπίσει το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα του 1995 αλλά και το ισχύον Σύνταγμα το οποίο αναθεωρήθηκε στις 18 Απριλίου 1999. Στο κεφάλαιο 2, άρθρα 138 επ. προβλέπονται η λαϊκή πρωτοβουλία και το δημοψήφισμα ως πολιτικά δικαιώματα του πολίτη και μέσα συμμετοχής στη διακυβέρνηση της χώρας. Στα εν λόγω άρθρα προβλέπονται οι προϋποθέσεις, ο τύπος, η διαδικασία, οι δημιουργοί, η λειτουργία, η άμυνα της πολιτικής εξουσίας, το αντισχέδιο των υπόψη θεσμών και ειδικότερα της συνταγματικής λαϊκής πρωτοβουλία με την οποία επιδιώκεται η ολική ή μερική αναθεώρηση του Συντάγματος.

Η εισαγωγή του θεσμού της «Γενικής Λαϊκής Πρωτοβουλίας» - Μεταρρύθμιση του Λαϊκού Δικαίου(Volksrecht) - Κριτική επί του εν λόγω νομικού εγχειρήματος

Στις 09 Φεβρουαρίου 2003, ψηφίστηκε σε δημοψήφισμα η μεταρρύθμιση του ελβετικού Λαϊκού Δικαίου (Volksrechtsreform), σύμφωνα με την οποία προβλέπεται η εισαγωγή μιας νέας «παραλλαγής» του Δικαίου περί Πρωτοβουλιών. Πλέον συγκεκριμένα, με την υπόψη μεταρρύθμιση προβλέπεται η εισαγωγή της επονομαζόμενης «Γενικής Λαϊκής Πρωτοβουλίας» (allgemeine Volksinitiative). Ωστόσο, παρέμενε ανοικτό το ζήτημα, από πλευράς Κοινοβουλίου να καθορίσει το εάν η νέα αυτή μορφή του θεσμού θα ρυθμιζόταν είτε σε συνταγματικό είτε σε

νομοθετικό επίπεδο. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο ανέλαβε την επεξεργασία της ακριβής διατύπωσης της υπόψη πρωτοβουλίας.

Η πρόταση για την εισαγωγή του θεσμού της «Γενικής Λαϊκής Πρωτοβουλίας» ψηφίστηκε με δημοψήφισμα με την υποστήριξη και των κομμάτων FDP και CVP, και έλαβε το 70,3% των ψήφων. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η συμμετοχή ήταν ιδιαίτερα χαμηλή και κυμαινόταν στο 28%. Όπως προέκυψε από την επακόλουθη ανάλυση του αποτελέσματος της ψηφοφορίας από την εταιρία Vox-Analyse, η οποία είχε επωμιστεί με το εγχείρημα της διεξαγωγής του δημοψηφίσματος, το ¼ των ψηφισάντων δεν γνώριζε για τι ακριβώς πρόκειται.

Το Ομοσπονδιακό Συμβούλιο, μετά από την επεξεργασία της αντίστοιχης νομοθεσίας επί του υπόψη θέματος, οδήγησε τα δύο Συμβούλια (Ομοσπονδιακό Συμβούλιο και Συμβούλιο Καντονιών), στο να συνειδητοποιήσουν ότι η εισαγωγή ενός νέου «Λαϊκού Δικαίου» (Volksrecht) δεν μπορεί εν προκειμένω να υλοποιηθεί. Το εν λόγω εγχείρημα βρίσκει εμπόδια κυρίως στο γεγονός της ύπαρξης του διπλού κοινοβουλευτικού συστήματος (Δύο Κοινοβούλια), των πολλαπλών υποβληθέντων αντισχεδίων, των προαπαιτούμενων διαφορετικών ποσοτώσεων για τις τροποποιήσεις σε συνταγματικό και νομοθετικό επίπεδο, όπως και της δυνατότητας των δημιουργών της πρωτοβουλίας, να προσφύγουν στο Ομοσπονδιακό Δικαστήριο, όταν αυτοί δεν είναι ευχαριστημένοι με την υποβολή της πρότασης. Ως εκ τούτου, η επακόλουθη μακράν διάρκεια που λαμβάνει η διαδικασία οδηγεί στην αποτυχία της εισαγωγής του «Λαϊκού Δικαίου» (Volksrecht). Στις 19 Μαρτίου 2007, το Εθνικό Συμβούλιο αλλά και το Συμβούλιο των Καντονιών, αποφάσισαν να εισηγηθούν τη μη θέση σε ισχύ της «Γενικής Λαϊκής Πρωτοβουλίας».

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας έχει δεχθεί έντονη κριτική από πλευράς πολλών μελετητών, οι οποίοι θεωρούν τη λειτουργία του προβληματική, ιδιαίτερα όσον αφορά το γεγονός ότι με μία πρωτοβουλία μπορεί να επιτευχθεί μία τροποποίηση του Συντάγματος, αλλά όχι και ενός νομοσχεδίου. Το εν λόγω έχει ως αποτέλεσμα στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα να συμπεριλαμβάνονται νομοθετικές ρυθμίσεις, οι οποίες δεν θεωρούνται «άξιες» να εμπεριέχονται στο Σύνταγμα. Οι υπόψη ρυθμίσεις αρμόζουν περισσότερο να ενταχθούν και να επιτελέσουν το σκοπό τους σε επίπεδο Νόμου. Για παράδειγμα: Η πρωτοβουλία για την προστασία των Βάλτων (και η απαγόρευση, της δημιουργίας οπλοστασίων σε βαλτώδεις περιοχές, αποτελεί ρύθμιση που εμπεριέχεται στο Σύνταγμα, ενώ θα μπορούσε να υπάρξει ανάλογη ρύθμιση στο νομοσχέδιο περί της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και της εδαφικής κυριότητας ή στο αντίστοιχο νομοσχέδιο περί προστασίας του περιβάλλοντος (Rothenturm-Initiative). Λαμβανομένου υπόψη ότι,

οι περισσότερες πρωτοβουλίες δεν είναι επιτυχείς το εν λόγω «διακοσμητικό» συνταγματικό πρόβλημα δεν έχει ιδιαίτερη σημασία.

Την επίλυση όλων των προαναφερόμενων κενών, όπως και της δυσλειτουργίας αλλά και αναποτελεσματικότητας του θεσμού, ήρθε να προσφέρει η εισαγωγή του προαναφερόμενου θεσμού της «Γενικής Λαϊκής Πρωτοβουλίας» (άρθρο 139a BV), το 2003, η οποία για τους προαναφερόμενους λόγους δεν ετέθη σε ισχύ.

Αξίζει ωστόσο να αναφερθεί ότι η υπόψη πρωτοβουλία είχε ως σκοπό να λαμβάνει μια γενικότερη μορφή προτροπής ή κινητοποίησης, όπου το Κοινοβούλιο θα διατυπώνει το περιεχόμενο της επιθυμητής ρύθμισης και θα αποφασίζει, εάν αυτή θα αποτελέσει ρύθμιση σε συνταγματικό ή νομοθετικό επίπεδο. Όπως ήδη έχουμε επισημάνει, μετά από μία τροποποίηση του Συντάγματος ακολουθεί ένα υποχρεωτικό δημοψήφισμα (obligatorisches referendum), ενώ οι τροποποιήσεις νόμων προϋποθέτουν υποχρεωτικά ένα συνακόλουθο δημοψήφισμα (fakultatives referendum). Το Κοινοβούλιο έχει την ευχέρεια, πέραν της υποβολής προς εφαρμογή του αιτήματος της λαϊκής πρωτοβουλίας, να διατυπώσει μία δική του (άμεση) αντιπρόταση, η οποία ανάλογα μπορεί να διατυπωθεί είτε σε συνταγματικό είτε σε νομοθετικό επίπεδο. Ωστόσο, η υπόψη μορφή πρωτοβουλίας διαθέτει το μειονέκτημα ότι, το Κοινοβούλιο μπορεί να καθορίσει το ίδιο το περιεχόμενο της διατύπωσης της ρύθμισης της πρωτοβουλίας και κατά αυτό τον τρόπο να παραποιήσει το σκοπό της και να καθυποβάλλει το επιθυμητό αποτέλεσμα, εφόσον αυτό δεν συμφωνεί με το περιεχόμενό της. Αλλά και στα πλαίσια εφαρμογής του, σε επίπεδο Νόμου, κατέδειξε ότι το «Λαϊκό Δίκαιο» (Volksrecht) αποτελεί ένα ιδιαίτερα περίπλοκο νομικό εγχείρημα, με αποτέλεσμα το Εθνικό Συμβούλιο να θεωρήσει τη «Γενική Λαϊκή Πρωτοβουλία» ως μη πρακτική καθώς δεν υπάρχει κατάλληλη νομική βάση (δηλ. αλλαγή του ομοσπονδιακού Νόμου περί των πολιτικών δικαιωμάτων και του κοινοβουλευτικού Νόμου), ώστε να μπορεί να τεθεί αυτό σε ισχύ. Ως εκ τούτου, το Εθνικό Συμβούλιο υπέβαλε αίτημα για συνταγματική πρωτοβουλία, με την οποία ζητούσε την απόσυρση της «Γενικής Λαϊκής πρωτοβουλίας» σε επίπεδο Συντάγματος και τη διαγραφή του άρθρου 139^a BV.

Η Δημοκρατία της Συναίνεσης - Συμπερασματικές Σκέψεις

Η ελβετική δημοκρατία της συναίνεσης είναι –παρά τα προβλήματα διαφάνειας και νομιμοποίησης που συνδέονται με αυτή – ένα πετυχημένο σύστημα υπέρβασης των συγκρούσεων και προστασίας των μειονοτήτων. Στις προσπάθειες για πολιτισμική αυτονομία των τεσσάρων γλωσσικών ομάδων και την ιστορική σύγκρουση ανάμεσα στους διαμαρτυρόμενους και τους καθολικούς,

καθώς και σε άλλες κοινωνικοοικονομικές ρήξεις, δεν θα μπορούσε να ανταπεξέλθει μία πλειοψηφική δημοκρατία. Οι συγκρούσεις ομαλοποιούνται βέβαια κατά κανόνα μονάχα υπό τη μορφή συμβιβασμών των σχετικών συμφερόντων, αλλά αυτός είναι και ο λόγος για τον οποίο η δημοκρατία της συναίνεσης είναι τόσο σταθερή. Πέραν τούτου, η δημοκρατία της συναίνεσης θέτει σημαντικούς περιορισμούς στην επιβολή επιμέρους συμφερόντων. Κάτι τέτοιο δεν επιτρέπει την υπερβολική διεύρυνση της κρατικής δραστηριότητας υπό την πίεση επιμέρους συμφερόντων. Ως προς αυτό συμβάλλει και το γεγονός ότι οι φόροι ως επί το πλείστον μπορούν να αυξηθούν μονάχα με τη σύμφωνη γνώμη του λαού, κάτι που κατατάσσει την Ελβετία στις τελευταίες θέσεις συγκριτικά με τις ευρωπαϊκές χώρες σε σχέση με το ποσοστό φόρων.

Το τίμημα της σταθερότητας αυτής είναι βέβαια η συγκριτικά ελάχιστη δυνατότητα καινοτομιών της δημοκρατίας της συναίνεσης. Η αναγκαιότητα για συμφωνία, η οποία συνδέεται με τη συναίνεση, δεν επιτρέπει σημαντικές αποκλίσεις από την αρχική θέση. Οι καινοτομίες μπορούν να επιβληθούν κατά κανόνα μονάχα στην περίπτωση μιας εκτεταμένης ομοιογένειας συμφερόντων όλων των εμπλεκομένων με τη χρήση της δυνατότητας για επείγουσες ομοσπονδιακές αποφάσεις. Περαιτέρω, οι καινοτόμες αποφάσεις (π.χ. η εκτεταμένη αναθεώρηση νόμων) συνδέονται με μια χρονοβόρα διαδικασία. Σε αυτό προστίθεται και το γεγονός ότι η διάταξη για την πλειοψηφία των καντονιών (πλειοψηφία στην πλειοψηφία των καντονιών) στα υποχρεωτικά δημοψηφίσματα αναγάγει τον πληθυσμό πολλών μικρών καντονιών στην κεντρική Ελβετία με τον, ως επί το πλείστον, πολιτικό συντηρητικό πληθυσμό σε φορέα άσκησης βέτο.

Το εν λόγω συνεπάγεται ότι σε μια οριακή περίπτωση, την αρκετά αυξημένη βαρύτητα της ψήφου των κατοίκων των μικρών καντονιών. Έχει υπολογισθεί ότι η ψήφος ενός Urner (κάτοικος του καντονιού Uri) αντιστοιχεί με έως και 34 ψήφους εκλογέων από τη Ζυρίχη. Με αυτό το παράδειγμα, διαφαίνεται ο ισχυρά ομοσπονδιακός χαρακτήρας της Ελβετίας, όπου ιεραρχεί το δικαίωμα συναίνεσης των καντονιών ψηλότερα ακόμη και από τις δημοκρατικές αρχές.

Συνολικά μπορούμε να διαπιστώσουμε, ότι η ελβετική δημοκρατία της συναίνεσης έχει να επιδείξει ένα υψηλό βαθμό συνυπολογισμού των συμφερόντων και μια σημαντική ικανότητα διευθέτησης συγκρούσεων σε βάρος μιας μονάχα περιορισμένης δυνατότητας για πολιτικές καινοτομίες. Κάτι τέτοιο δεν είναι βέβαια σε καμία περίπτωση χαρακτηριστική ή αποκλειστική ιδιότητα των Δημοκρατιών της συναίνεσης. Αντίθετα εκφράζει ένα βασικό δίλημμα όλων των δημοκρατικών συστημάτων. Ο εξαντλητικός συνυπολογισμός των συμφερόντων και η ελαχιστοποίηση των συγκρούσεων μπορούν συχνά να μεγιστοποιηθούν μονάχα σε βάρος της δυνατότητας για καινοτομίες.

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΕ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΑ ΧΩΡΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

ΙΤΑΛΙΑ

Το ιταλικό Σύνταγμα του 1947, συντάχθηκε σε ένα γενικότερο κλίμα αντίδρασης κατά του φασισμού, το οποίο δεν ευνοούσε την ενίσχυση της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά αντίθετα ενδυνάμωνε το κεντρικό ρόλο του κοινοβουλίου. Όπως προβλέπει το ισχύον Σύνταγμα, διατηρούνται τα δύο νομοθετικά σώματα (Βουλή και Γερουσία) τα οποία εισήχθησαν με το Statuto albertino¹⁰⁹. Τα δύο σώματα, ως ισότιμοι κλάδοι του κοινοβουλίου διαθέτουν τις ίδιες αρμοδιότητες. Περαιτέρω, το ιταλικό Σύνταγμα καθιερώνει ένα σύγχρονο πρωτοποριακό πλαίσιο λαϊκής κυριαρχίας, εμπλουτισμένης με στοιχεία της άμεσης δημοκρατίας (όπως αποτελεί η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία και το δημοψήφισμα) και ευρύτατα αποκεντρωμένης εξουσίας ακόμη και στον τομέα της νομοθετικής παραγωγής όπου εναρμονίζεται το ατομικό και το συλλογικό, η ελευθερία και η δικαιοσύνη, η πρωτοβουλία και η αλληλεγγύη¹¹⁰.

Το ισχύον Σύνταγμα εισάγει στοιχεία της άμεσης δημοκρατίας, όπως αποτελεί η ενεργός λαϊκή συμμετοχή στη νομοθετική λειτουργία, η οποία μπορεί να εκδηλώνεται είτε θετικά, με την άσκηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, είτε αρνητικά με τη δυνατότητα προκλήσεως καταργητικού ψηφίσματος κατά νόμων ή ισοδύναμων πολιτειακών πράξεων και πράξεων των περιφερειών, υπό ορισμένες προϋποθέσεις ακόμη και των νόμων αναθεωρήσεως του Συντάγματος και των λοιπών συνταγματικών νόμων¹¹¹.

Το ιταλικό Σύνταγμα αναγνωρίζει την άμεση από το λαό άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, το οποίο συνεπάγεται ότι αναγνωρίζει στο εκλογικό σώμα τη

¹⁰⁹ Το Statuto albertino, ίσχυε την περίοδο 4.3.1848 με 28.10.1922, όπου το Σύνταγμα εξελίσσεται από απλό καταστατικό χάρτη ενός από τα διάφορα ιταλικά κράτη σε εθνικό Σύνταγμα της ενιαίας Ιταλίας. Η υπόψη περίοδος ήταν ιδιαίτερα γόνιμη και δημιουργική οδηγώντας την απόλυτη μοναρχία στη συνταγματική μοναρχία, όπου επιτυγχάνεται η εθνική ολοκλήρωση με τη δημιουργία του ενιαίου ιταλικού κράτους. Την περίοδο αυτή τέθηκαν οι βάσεις κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης με τη ραγδαία μηχανοποίηση της γεωργίας και την εκβιομηχανοποίηση. (Β. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ)

¹¹⁰ Βλ. σελ. 65, Β. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ, «Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο, Η πορεία προς την κλασική δημοκρατία, Η περίπτωση της Ιταλίας», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995.

¹¹¹ Βλ. σελ. 77, Β. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ, «Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο, Η πορεία προς την κλασική δημοκρατία, Η περίπτωση της Ιταλίας», Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995.

νομοθετική λειτουργία, δηλαδή την ιδιότητα του νομοθετικού οργάνου. Η συμμετοχή του λαού στην άσκηση της νομοθετικής εξουσίας εξασφαλίζεται συνταγματικά και στις δύο νομοθετικές διαδικασίες και στην κοινοβουλευτική και στη δημοψηφισματική. Στην πρώτη με τον θεσμό της κοινοβουλευτικής πρωτοβουλίας πολιτών και στην δεύτερη με το καταργητικό νομοθετικό δημοψήφισμα.

Η νομοθετική πρωτοβουλία ανατίθεται σε ευρύτατο κύκλο υποκειμένων, κατά τέτοιο τρόπο ώστε η νομοθετική πρωτοβουλία να μην αποτελεί, όπως συμβαίνει στο ελληνικό δίκαιο (αρθρ. 73§1 του ελλην. Συντάγματος) αποκλειστική/μονοπωλιακή αρμοδιότητα, της κυβέρνησης, η οποία ελέγχει και το κοινοβούλιο. Ως εκ τούτου, *“το ιταλικό Σύνταγμα πραγματοποιεί ένα μεγάλο άνοιγμα προς τη δημοκρατικότητα”*. Πλέον συγκεκριμένα, στα άρθρα 71, 99§3 και 121§2 του ιταλικού Συντάγματος, αρμοδιότητα προτάσεων νόμου στο κοινοβούλιο (σε οποιαδήποτε κλάδο του) έχουν:

- Η κυβέρνηση
- Το κοινοβούλιο (κάθε μέλος του)
- Ο λαός
- Το Εθνικό Συμβούλιο Οικονομίας και Εργασίας και
- Το νομοθετικό σώμα κάθε αυτόνομης περιφέρειας.

Ωστόσο, όπως και στις υπόλοιπες χώρες, στην Ιταλία, η νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται από την κυβέρνηση. Το εν λόγω εξηγείται αφενός από το γεγονός ότι η κυβέρνηση ελέγχει την πλειοψηφία του κοινοβουλίου και αφετέρου γιατί γνωρίζει καλύτερα από κάθε άλλο ποιοι νόμοι και πότε απαιτούνται για την εφαρμογή της πολιτικής που η ίδια χαράζει. Ωστόσο, πολλές φορές ασκείται η νομοθετική πρωτοβουλία και από τα ίδια τα μέλη του κοινοβουλίου¹¹².

Η νομοθετική πρωτοβουλία για την ψήφιση περιφερειακού νόμου, σύμφωνα με τον καταστατικό χάρτη, ανήκει κατά κανόνα τόσο στα μέλη του περιφερειακού νομοθετικού σώματος, όσο και τα μέλη της εκτελεστικής επιτροπής της αυτόνομης Περιφέρειας, αλλά και στο λαό αυτής. Ως εκ τούτου και στις περιφέρειες ισχύει αντίστοιχα ότι ισχύει για τη νομοθετική πρωτοβουλία όταν ασκείται ενώπιον του εθνικού κοινοβουλίου. Σύμφωνα με τα άρθρα 71, 99§3 και 121§2 του ιταλικού Συντάγματος η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει τόσο στα μέλη του Κοινοβουλίου όσο και στην Κυβέρνηση αλλά και στον λαό. Ενίοτε η νομοθετική πρωτοβουλία για την ψήφιση περιφερειακού νόμου μπορεί να ανήκει και στα συμβούλια της τοπικής αυτοδιοίκησης (δημαρχικά και νομαρχικά). Επισημαίνεται ότι, το

¹¹² Βλ. 84, Β. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ.

Εθνικό Συμβούλιο Οικονομίας και Εργασίας δεν διαθέτει νομοθετική πρωτοβουλία επί των περιφερειακών εθνικών νόμων.

Το ιταλικό Σύνταγμα εισάγει τη σημαντική καινοτομία της ενεργούς λαϊκής συμμετοχής, η οποία δύναται να εκδηλώνεται κατά δύο τρόπους:

Α) Λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία

Θετικά δια της “λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας”, η οποία ασκείται με την εκ μέρους 50.000 ψηφοφόρων υποβολή στη βουλή ή στη γερουσία σχεδίου νόμου, έχοντας την απαιτούμενη νομοτεχνική διατύπωση. Μετά την υποβολή του σχεδίου νόμου ακολουθεί κανονικά τις προβλεπόμενες από το Σύνταγμα φάσεις της νομοθετικής διαδικασίας, και

Β) Καταργητικό δημοψήφισμα

Αρνητικά, δια του “καταργητικού νομοθετικού δημοψηφίσματος” δια του οποίου παρέχεται η δυνατότητα σε 50.000 ψηφοφόρους να ζητήσουν τη διενέργεια δημοψηφίσματος, με το οποίο καλείται ο λαός να αποφασίσει εάν θέλει ή όχι την κατάργηση ενός νόμου της Πολιτείας ή ισοδύναμης με αυτή πράξης. Σε περίπτωση που ο λαός ψηφίσει με την απόλυτη πλειοψηφία των ψηφισάντων υπέρ (της καταργήσεως), τότε η συγκεκριμένη διάταξη κατά την οποία στρέφεται το δημοψήφισμα καταργείται (άρθρο 75) και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως σχετική διαπιστωτική πράξη. Τη διενέργεια δημοψηφίσματος κατά νόμου παράλληλα προς το λαό μπορούν να ζητήσουν και πέντε περιφερειακά νομοθετικά σώματα. Εκδήλωση της άμεσης λαϊκής συμμετοχής στη νομοθετική λειτουργία υπό ευρεία έννοια αποτελεί η δυνατότητα του να προκαλεί δημοψήφισμα ακόμη και κατά νόμων αναθεωρήσεως του Συντάγματος και των λοιπών συντακτικών νόμων υπό τους όρους και τους περιορισμούς των άρθρων 138 §§ 2, 3 του ιταλ. Συντάγματος.

Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία στο ιταλικό Σύνταγμα προβλέπεται στο άρθρο 71επ. Πλέον συγκεκριμένα:

Στην Ιταλία ο θεσμός της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας αποτελεί τη θετική εκδήλωση της λαϊκής συμμετοχής στη νομοθετική λειτουργία. Επιπλέον δίνεται η δυνατότητα στο ιταλικό εκλογικό σώμα πρόκλησης καταργητικού δημοψηφίσματος (referendums abrogatif). Αυτό γίνεται κατά νόμων ή ισοδύναμων πράξεων της Πολιτείας και των αυτόνομων περιφερειών, αλλά ακόμα και –υπό ορισμένες προϋποθέσεις- κατά των νόμων αναθεώρησης του Συντάγματος και των λοιπών συντακτικών νόμων.

Η νομοθετική πρωτοβουλία σύμφωνα με τα άρθρα 71 , 99 παρ. 3 και 121 παρ. 2 του Συντάγματος ανήκει σε κάθε μέλος των νομοθετικών σωμάτων, στην κυβέρνηση, στο Εθνικό Συμβούλιο Οικονομίας και Εργασίας και στο λαό που

μπορεί να την ασκήσει με την υποβολή, από 50.000 εκλογείς μιας πρότασης νόμου συνταγμένης σε άρθρα.

Η λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία ασκείται με την υποβολή στη Βουλή ή στη Γερουσία σχεδίου νόμου διατυπωμένου αναλυτικά σε άρθρα από 50.000 εκλογείς. Η υπόψη αίτηση λαϊκής πρωτοβουλίας υπόκειται και ακολουθεί την τακτική νομοθετική διαδικασία, η οποία προβλέπεται στο ισχύον Ιταλικό Σύνταγμα. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 71 του Συντάγματος του 1948: *«Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην κυβέρνηση, σε κάθε μέλος των Βουλών και σε άλλα όργανα και οργανισμούς στους οποίους δύναται να ανατεθεί με συνταγματικό νόμο. Ο λαός ασκεί τη νομοθετική πρωτοβουλία μέσω της προτάσεως από τουλάχιστον 50.000 εκλογείς σχεδίου συνταγμένου σε άρθρα»*.

Το δικαίωμα άσκησης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας κατοχυρώνεται και στο «λαό» μερικών αυτόνομων περιφερειών. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τα άρθρα 28 και 29 του καταστατικού χάρτη της Σαρδηνίας μπορούν 10.000 εκλογείς να υποβάλλουν αίτηση λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 27 του καταστατικού χάρτη της Σικελίας 15.000 εκλογείς μπορούν να υποβάλλουν πρόταση νόμου που θα ακολουθήσει την προβλεπόμενη νομοθετική διαδικασία.

ΓΕΡΜΑΝΙΑ

Ο Θεμελιώδης Νόμος (Grundgesetz) της Βόννης, όπως έχει τροποποιηθεί μετά την Ένωση των δύο Γερμανιών αποκλείει σχεδόν όλους τους θεσμούς του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος προβλέποντας μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις τους θεσμούς της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος στο άρθρο 29, και νέο Σύνταγμα άρθρο 146 GG. Σύμφωνα με τη νέα διάταξη του άρθρου 146 GG, «...μόνο όταν τεθεί σε ισχύ το νέο Σύνταγμα δύναται ο «λαός» υπό στενή έννοια να έχει άμεση συμμετοχή...». Ωστόσο, η διατύπωση αυτή θεωρήθηκε ιδιαίτερα ασαφής καθώς μιλά μόνο για το «γερμανικό λαό, ο οποίος θα αποφασίσει ελεύθερα..» και άρα σύμφωνα με τις εκτιμήσεις πολλών Συνταγματολόγων και Πολιτειολόγων, η αναφορά στην αντιπροσωπευτική απόφαση, βάση της οποίας μπορεί να εκφραστεί η ελεύθερη βούληση του Λαού, σηματοδοτεί για πολλούς την αποφυγή δημοψηφίσματος.

Εν αντιθέσει το Σύνταγμα της Βαϊμάρης της 11^{ης} Αυγούστου 1919 ορίζει ότι οι νόμοι του Ράϊχ ήταν δυνατόν να υποβληθούν σε δημοψήφισμα και καθιέρωνε τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία.

α. Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης (1919)

Το Σύνταγμα της Βαϊμάρης αναφέρεται στο δημοψήφισμα και στους θεσμούς άμεσης συμμετοχής του λαού στην άσκηση της εξουσίας, με περισσότερες διατάξεις του¹¹³. Η αποδοχή των θεσμών αυτών οφείλεται στις ιστορικές συγκυρίες και πρότυπα εκείνης της εποχής. Ιδιαίτερα επηρέασαν προς αυτή την κατεύθυνση τα πρότυπα των αμερικανικών Πολιτειών, οι οποίες είχαν προχωρήσει στην εισαγωγή των θεσμών της άμεσης Δημοκρατίας. Παράλληλα επίδραση άσκησε το ότι ήδη από το 1874, το ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Ελβετίας, είχε καθιερώσει δημοψήφισμα νόμου¹¹⁴. Το Σύνταγμα αυτό καθιερώνει: α) το δημοψήφισμα για συνταγματικά και νομοθετικά θέματα β) τη λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (Gesetzinitiative) (αρθρ. 73 εδ. 3) γ) το δημοψήφισμα για την καθαίρεση του Προέδρου της Δημοκρατίας (Reichspräsident) μετά από πρόταση του Reichstag. Σύμφωνα με το άρθρο 43 του Συντάγματος της Βαϊμάρης ο λαός μπορούσε να αποφασίσει μετά από πρόταση του Reichstag για την παύση του Προέδρου της Δημοκρατίας δ) εδαφικό δημοψήφισμα για εδαφικές μεταβολές (Gebietsänderungen) των ομόσπονδων χωρών για τη δημιουργία νέου ομόσπονδου κρατιδίου, με απόφαση του λαού της ενδιαφερόμενης εδαφικής περιφέρειας, Η τελευταία περίπτωση προβλέπεται και στο ισχύοντα Θεμελιώδη Νόμο (GG). Τις λεπτομέρειες διεξαγωγής του δημοψηφίσματος, όπως προβλέπεται από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης, ρύθμισε ο νόμος της 27^{ης} Ιουνίου 1921.

Σύμφωνα με τη ρύθμιση του Συντάγματος της Βαϊμάρης, δημοψήφισμα δύναται να διεξαχθεί στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) Κατά νόμου ψηφισμένο από τη Βουλή με πρωτοβουλία του Προέδρου (αρθρ. 73 εδ.1)

β) Εναντίον απόφασης της Βουλής μετά από πρωτοβουλία της Γερουσίας για νομοθετικά ζητήματα (αρθρ. 74 εδ. 3)

γ) Κατά απόφασης της Βουλής μετά από πρωτοβουλία της Γερουσίας για συνταγματικά θέματα (76 εδ.2)

δ) Βέτο της Μειοψηφίας: Το 1/20 των δικαιούμενων ψήφων πολιτών μπορεί να ζητήσει δημοψήφισμα –με τις ειδικότερες προϋποθέσεις της συνταγματικής ρύθμισης στρεφόμενο εναντίον νόμου που είχε ψηφιστεί από τη Βουλή. (αρθρ. 73 εδ. 2) (Minderheitsveto)

ε) Δημοψήφισμα, τέλος, μπορεί να διενεργηθεί εφόσον αυτό το ζητήσει το 1/10 των ψηφοφόρων, προκειμένου να αποφανθεί ο λαός για νομοσχέδιο το οποίο προτείνουν οι ίδιοι οι ψηφοφόροι (Volksbegehren und Volksbentscheid).

¹¹³ Weimarer Verfassung, άρθρ. 18,43,73,74,75,76.

¹¹⁴ Heussner, “Volksgesetzgebung in der USA und Deutschland” σελ 43.

Πρόκειται λοιπόν για δημοψήφισμα, το οποίο δεν διεξάγεται μόνον με πρωτοβουλία πολιτών αλλά έχει ως αντικείμενο νομοσχέδιο προτεινόμενο από τους πολίτες. Ωστόσο, το δημοψήφισμα δεν διεξάγεται σε περίπτωση που η βουλή αποδεχθεί το νομοσχέδιο αυτό αμετάβλητο (αρθρ. 73 εδ.2)

Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας ενεργοποιήθηκαν επανειλημμένα κατά την περίοδο της Βαϊμάρης¹¹⁵. Η διαδικασία της λαϊκής πρωτοβουλίας (Volksbegehren) και διενέργειας λαϊκού δημοψηφίσματος (Volksentscheid) κινήθηκε επτά φορές. Στις τρεις περιπτώσεις είχε απαγορευτεί από τον Υπουργό Εσωτερικών, με την αιτιολογία, ότι η πρωτοβουλία προσέκρουε στο άρθρο 3 εδ.4 του Συντάγματος και η τέταρτη εγκαταλείφθηκε τελικά από τους επισηπεύοντες.

Από της 3 έως 16 Οκτωβρίου 1928 εκδηλώθηκε λαϊκή πρωτοβουλία (Volksbegehren), η οποία υποστηρίχθηκε από το κομμουνιστικό κόμμα, για την καθιέρωση απαγόρευσης κατασκευής θωρηκτών (Panzerkreuzern). Η υπόψη πρωτοβουλίας δεν οδήγησε, ωστόσο, σε δημοψήφισμα, αφού δεν κατόρθωσε να συγκεντρώσει το απαιτούμενο ποσοστό του 1/10 των ψηφοφόρων.

Το 1926, διεξήχθη λαϊκή πρωτοβουλία, η οποία υποστηρίχθηκε από το σοσιαλδημοκρατικό και κομμουνιστικό κόμμα για την απαλλοτρίωση των περιουσιών των ευγενών (Fürstenenteignung)¹¹⁶. Η πρωτοβουλία αυτή συγκέντρωσε το απαιτούμενο αριθμό υπογραφών (1/10 των δικαιούμενων ψήφο) και οδήγησε σε δημοψήφισμα (20.06.1926). Ωστόσο, η πρόταση αυτή σύμφωνα με το άρθρο 75 του Συντάγματος της Βαϊμάρης, δεν έγινε αποδεκτή από το εκλογικό σώμα, επειδή στη ψηφοφορία συμμετείχαν λιγότεροι από τους μισούς εκλογείς. Την ίδια τύχη είχε και το δημοψήφισμα του 1929, το οποίο είχε προκαλέσει πρωτοβουλία των δεξιών κομμάτων εναντίον του σχεδίου Young (Young-Plan, “Freiheitsgesetz”)¹¹⁷.

Η εφαρμογή των θεσμών άμεσης δημοκρατίας την περίοδο της Βαϊμάρης, όπως εκτιμούν αναλυτές, δεν δύναται να θεωρηθεί ιδιαίτερα επιτυχείς.

Ο Χίτλερ¹¹⁸ προσέφυγε σε δημοψηφίσματα παρωδίες προκειμένου να προσδιορίσει επίφαση νομιμότητας στο καθεστώς του. Ως εκ τούτου, ο λεγόμενος

¹¹⁵ Βλ. HARTMANN, “Volksinitiative”, 1976.

¹¹⁶ JUNG, “Direkte Demokratie in der Weimarer Republik: die Fälle”Aufwertung”, “Fürstenenteignung”, “Panzerkreuzerverbot”, “Youngplan”.

¹¹⁷ HUBER E.R., “Dokumente deutscher Verfassungsgeschichte”, τ.4, 3^η έκδοση 1992.

¹¹⁸ Την περίοδο του εθνικοσοσιαλισμού στη Γερμανία έγιναν τρία δημοψηφίσματα. Το πρώτο διεξήχθη στις 12 Νοεμβρίου 1933 για την επικύρωση της αποχώρησης της Γερμανίας από την Κοινωνία των Εθνών. Το δεύτερο στις 19 Αυγούστου 1934 περί συνένωσης των αξιωμάτων

“εξουσιοδοτικός νόμος” (Ermächtigungsgesetz) προέβλεπε παρεκκλίσεις από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης. Ο υπόψη νέος νόμος προέβλεπε ότι η κυβέρνηση μπορούσε να απευθύνει ερώτημα προς το λαό εάν συμφωνεί με κάποιο μέτρο ή όχι που προτίθεται να λάβει.

β. Ο Θεμελιώδης Νόμος (Grundgesetz) (1949)

Το κλίμα για την εισαγωγή των θεσμών της άμεσης Δημοκρατίας στη Γερμανία, κατά τη σύνταξη του Θεμελιώδη Νόμου (Grundgesetz) δεν υπήρξε ιδιαίτερα ευνοϊκό. Ωστόσο, στη διάρκεια των εργασιών της σύνταξης του Θεμελιώδους Νόμου, προτάθηκε προς την κύρια επιτροπή της κοινοβουλευτικής συνέλευσης (Hauptausschuss des parlamentarischen Rates) από την κοινοβουλευτική ομάδα του Κέντρου την εισαγωγή στο Σύνταγμα άρθρου που ρύθμιζε το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας (Volksbegehren), όπως και του θεσμού δημοψηφίσματος (Volksentscheid). Σύμφωνα με αναλυτές η αρνητική στάση στην ενσωμάτωση θεσμών της άμεσης Δημοκρατίας στο Θεμελιώδη Νόμο, βρίσκει έρεισμα στην αντίδραση των κομμάτων, τα οποία ήθελαν να αποφύγουν τις διαδικασίες που θα παρέκαμπταν ή που θα μείωναν τη σημασία του κεντρικού τους ρόλου¹¹⁹.

Η τάση αυτή κατά των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας της περιόδου εκείνης εκδηλώθηκε όχι μόνον όσον αφορά το περιεχόμενο, αλλά και αναφορικά με τη διαδικασία θέσπισης του Θεμελιώδη Νόμου. Παρά το γεγονός ότι οι συμμαχικές δυνάμεις (Besatzungsmächte), είχαν προωθήσει αρχικά το συνταγματικό δημοψήφισμα, ο Θεμελιώδης Νόμος, αφού επέμεναν ιδιαίτερα οι Γερμανοί πολιτικοί, έγινε αποδεκτός όχι με την ψήφο του γερμανικού λαού, αλλά με την ψήφο των ομοσπονδιακών κοινοβουλίων. Ως εκ τούτου, η επικύρωση του θεμελιώδους νόμου ήταν «αντιδημοψηφισματική». Έτσι, ενώ σε άλλα κράτη έθεταν με συνταγματικά δημοψηφίσματα τα θεμέλια της συνταγματικής του ζωής, στη Γερμανία το «συνταγματικό ζήτημα» αντιμετωπίστηκε σε κοινοβουλευτικό επίπεδο.

Όπως ήδη υπογραμμίσθηκε ο Θεμελιώδης Νόμος της Βόννης δεν προβλέπει τη ρύθμιση του δημοψηφίσματος όπως και των άλλων θεσμών της άμεσης συμμετοχής του λαού. Το δημοψήφισμα αναφέρεται σε τέσσερα άρθρα.

του καγκελάριου και του ομοσπονδιακού Προέδρου στο πρόσωπο του Χίτλερ. Το τρίτο δημοψήφισμα διεξήχθη στις 10 Απριλίου 1938 κι αφορούσε την προσάρτηση της Αυστρίας. JUNG, “Plebiszite und Diktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialistischen; die Fälle “Antritt aus dem Völkerbund (1933), “Statsoberhaupt” (1934) und “Anschluss Österreichs”(1938)”, 1995.

¹¹⁹ WEBER W., “Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz”, 1949

Στο άρθρο 20 παρ.2, και στα άρθρα 29, 118 και 118^a, τα οποία θεσπίζουν το «εδαφικό δημοψήφισμα», αναφέρονται στη διαίρεση του ομοσπονδιακού εδάφους και έχουν επομένως ρυθμιστικό περιεχόμενο. Οι θεσμοί της άμεσης συμμετοχής του λαού ρυθμίζονται και με διατάξεις των Συνταγμάτων των ομόσπονδων κρατιδίων (Bundesländer).

Ο Θεμελιώδης Νόμος προβλέπει το δημοψήφισμα στο άρθρο 20 (2) του γερμανικού Συντάγματος όπου χαρακτηριστικά ορίζει: «Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το λαό. Ασκούνται από το λαό, με εκλογές και δημοψηφίσματα και ιδιαίτερα όργανα της νομοθετικής, της εκτελεστικής και της δικαστικής εξουσίας»¹²⁰. Σύμφωνα, ωστόσο με την κρατούσα άποψη στη γερμανική νομική επιστήμη, ο Θεμελιώδης Νόμος αποκλείει τη διεξαγωγή του δημοψηφίσματος σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Υποστηρίζεται ότι η υπόψη ρύθμιση και ειδικότερα ο όρος Abstimmungen αναφέρεται μόνον στο εδαφικό δημοψήφισμα του άρθρου 29 (και του άρθρου 118)GG¹²¹.

¹²⁰GEITMANN R. “Volksentscheide auch auf Bundesebene”, ZRP 1988

¹²¹ Σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 29 του ισχύοντος Συντάγματος του 1949, η οποία φέρει τον τίτλο *«Αναδιάρθρωση του ομοσπονδιακού εδάφους»*, όπου προβλέπεται ο θεσμός του δημοψηφίσματος στην περίπτωση σχηματισμού νέας χώρας: « - 3. Το δημοψήφισμα διεξάγεται στις χώρες από το έδαφος ή τμήμα εδάφους των οποίων πρόκειται να σχηματιστεί νέα χώρα ή χώρα με νέα σύνορα (ενδιαφερόμενες χώρες). Η ψηφοφορία διεξάγεται σχετικά με το αν οι ενδιαφερόμενες χώρες πρέπει να παραμείνουν όπως έχουν μέχρι τώρα ή εάν πρέπει να σχηματίσουν τη νέα χώρα ή τη χώρα με νέα σύνορα. Το δημοψήφισμα για τη δημιουργία της νέας χώρας ή χώρας με νέα σύνορα πραγματοποιείται εάν στο μελλοντικό της έδαφος και γενικά στα εδάφη ή μέρη εδάφους μιας ενδιαφερόμενης χώρας, της οποίας το εδαφικό καθεστώς ομοίως πρόκειται να μεταβληθεί, η πλειοψηφία συμφωνεί για τη μεταβολή. Δεν πραγματοποιείται, εάν τη μεταβολή απορρίπτει η πλειοψηφία στο έδαφος μιας από τις ενδιαφερόμενες χώρες. Η απόρριψη δεν λαμβάνεται όμως υπόψη, εάν σε μέρος του εδάφους, του οποίου το εδαφικό καθεστώς, όσον αφορά την ενδιαφερόμενη χώρα, πρέπει να μεταβληθεί, πλειοψηφία των δύο τρίτων εγκρίνει τη μεταβολή, εκτός εάν η πλειοψηφία των δύο τρίτων του συνόλου της ενδιαφερόμενης χώρας απορρίψει τη μεταβολή».

Επίσης, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου (29):

«Εάν σε μια συναφή και καθορισμένη οικιστική και οικονομική περιοχή της οποίας μέρη ανήκουν σε περισσότερες χώρες και η οποία έχει τουλάχιστον 1.000.000 κατοίκους το 1/10 όσων έχουν δικαίωμα ψήφου στις εκλογές της Ομοσπονδιακής Βουλής ζητήσει με λαϊκή πρωτοβουλία να δημιουργηθεί ενιαίο εδαφικό καθεστώς για την περιοχή αυτή πρέπει να ορισθεί με ομοσπονδιακό νόμο μέσα σε δύο χρόνια αν το εδαφικό καθεστώς θα μεταβληθεί ή ότι στις ενδιαφερόμενες χώρες θα γίνει δημοψήφισμα».

Βασικά η κρατούσα άποψη βασίζεται πρώτον στις προπαρασκευαστικές εργασίες του Θεμελιώδους Νόμου και δεύτερον στο γεγονός ότι στο γερμανικό Σύνταγμα κατοχυρώνεται η συνταγματική αρχή της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας. Ωστόσο, δεν είναι η διατύπωση του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου αλλά πολύ περισσότερο η ερμηνεία που έχει αποδοθεί, η οποία αποκλείει το δημοψήφισμα σε ομοσπονδιακό επίπεδο. Το εν λόγω κυρίως αποδίδεται στην προηγούμενη παραποίηση του θεσμού από το εθνικοσοσιαλιστικό καθεστώς του Χίτλερ. Ορθά πάντως παρατηρείται ότι η υπόψη θεμελίωση δεν είναι επαρκής για τον αποκλεισμό των βασικών θεσμών της Δημοκρατίας, όταν μάλιστα αναφέρεται ρητώς στο άρθρο 20 II(2), όπου αναφέρεται στο δημοψήφισμα (Abstimmungen). Στη Γερμανία ήδη συζητείται το θεμιτό της εισαγωγής στη νομοθεσία του δημοψηφίσματος, ενόψει του αντιπροσωπευτικού χαρακτήρα του πολιτεύματος. Ως εκ τούτου, όπως υποστηρίζεται, δύναται να γίνει η εισαγωγή του συμβουλευτικού δημοψηφίσματος, η οποία απαιτεί την έκδοση νόμου χωρίς να είναι απαραίτητη η αναθεώρηση του Συντάγματος. Περαιτέρω, υφίστανται σειρά ζητημάτων, κυρίως κοινωνικά ευαίσθητων ζητημάτων, όπου κατά καιρούς ετίθετο το ζήτημα της διεξαγωγής επ' αυτών δημοψηφισμάτων. Τέλος με αφορμή την επανένωση των δύο Γερμανιών ("Wiedervereinigung"), συζητήθηκε το θέμα της εισαγωγής του συνταγματικού δημοψηφίσματος.

γ. Τα Συντάγματα των ομόσπονδων κρατιδίων

Σε αντίθεση με το Θεμελιώδη Νόμο, όπου κυριαρχεί η αρχή της αντιπροσωπευτικής Δημοκρατίας, τα Συντάγματα των ομόσπονδων κρατών προβλέπουν σε μεγάλη έκταση τους θεσμούς της άμεσης Δημοκρατίας. Οι θεσμοί της άμεσης Δημοκρατίας σε επίπεδο ομόσπονδων κρατών αντιμετωπίζονται θετικά από τη Νομική Επιστήμη.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος αναφέρονται στα Συντάγματα όλων σχεδόν των ομόσπονδων κρατών. Στο σημείο αυτό αξίζει να επισημανθεί ότι οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας ρυθμίζονται αναλυτικά από τα πρόσφατα Συντάγματα των χωρών της πρώην Ανατολικής Γερμανίας, ως βασική εγγύηση της διατήρησης των λαϊκών κατακτήσεων, μετά την πτώση του προηγούμενου καθεστώτος.

Οι θεσμοί της άμεσης Δημοκρατίας στις χώρες της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, παρά κάποιες μερικότερες διαφορές, διατηρούν πολλές ομοιότητες, τόσο στη ρύθμιση όσο και στην χρήση της ορολογίας. Πλέον συγκεκριμένα:

α) Στα ομοσπονδιακά Συντάγματα προβλέπεται η ρύθμιση της λαϊκής πρωτοβουλίας, του δημοψηφίσματος, όπως και σε μερικά από αυτά της

ανάκλησης του κοινοβουλίου, της μετά δηλ. από δημοψήφισμα διάλυση της βουλής.

β) Στα περισσότερα Συντάγματα, κυρίως μετά την ενοποίηση η λαϊκή πρωτοβουλία ρυθμίζεται και ως κοινοβουλευτική και ως δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών και χρησιμοποιείται μάλιστα διαφορετική ορολογία. Για τη μεν κοινοβουλευτική πρωτοβουλία πολιτών χρησιμοποιείται ο όρος “Volksinitiative”, ενώ για τη δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών ο όρος “Volksbegehren”. Στο σημείο αυτό αξίζει να υπογραμμιστεί ότι ο απαιτούμενος αριθμός πολιτών για τη διεξαγωγή της πρώτης είναι πολύ μικρότερος από εκείνον της δεύτερης.

γ) Τα Συντάγματα προβλέπουν τη μετατροπή της κοινοβουλευτικής πρωτοβουλίας σε δημοψηφισματική πρωτοβουλία και τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος, εναλλακτικά, μόνο σε περίπτωση που το κοινοβούλιο δεν αποδέχεται την πρωτοβουλία πολιτών. Με άλλα λόγια, δε μεσολαβεί οπωσδήποτε αλλά μόνον τότε όταν η βουλή δε συμφωνεί με το προτεινόμενο από το λαό νομοσχέδιο. Αντικείμενο της πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος μπορεί να είναι οποιοδήποτε πολιτικό θέμα, όπως η θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμου. Αναλυτικότερα, κάτωθι παρατίθενται οι προβλεπόμενες ρυθμίσεις Συνταγμάτων ορισμένων ομόσπονδων κρατιδίων της Γερμανίας:

Baden Württemberg

Το Σύνταγμα της Βάδης-Βυρτεμβέργης (Baden Württemberg) της 11^{ης} Νοεμβρίου 1953, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 12^{ης} Φεβρουαρίου 1991, κάνει αναφορά σε αρκετά άρθρα του στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας¹²². Όπως προβλέπεται στο άρθρο 59 οι προτάσεις νόμων κατατίθενται από την κυβέρνηση, τους βουλευτές και το λαό. Οι νόμοι ψηφίζονται από το κοινοβούλιο ή με δημοψήφισμα. Όσον αφορά τη λαϊκή πρωτοβουλία (Volksbegehren) αυτή πρέπει να υποστηρίζεται τουλάχιστον από το 1/6 των ψηφοφόρων. Όπως προκύπτει από το άρθρο 43, η διεξαγωγή του δημοψηφίσματος προβλέπεται

¹²² JÜRGENS G., “Direkte Demokratie in den Bundesländern- Gemeinsamkeiten- Unterschiede-Erfahrungen Vorbildfunktion für den Bund?”, Marburger Schriften zum Öffentlichen Recht, Band 7. Επισημαίνονται τα άρθρα 25,26,43,59,60,64 του Συντάγματος της Βάδης-Βυρτεμβέργης. Τα άρθρα 25 και 26 είναι γενικότερου περιεχομένου, ενώ το άρθρο 43 προβλέπει τη μετά από δημοψήφισμα διάλυση της βουλής του ομόσπονδου κρατιδίου (Landtagsauflösung durch Volksabstimmung). Το άρθρο 59 ρυθμίζει τη λαϊκή πρωτοβουλία (Volksbegehren), ενώ το άρθρο 60 το δημοψήφισμα (Volksentscheid, Referendum). Το άρθρο 64 ρυθμίζει τη με δημοψήφισμα αναθεώρηση του Συντάγματος.

εναλλακτικά μόνον εφόσον το κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να αντιπροτείνει ίδιο νομοσχέδιο, δεν αποδέχεται αμετάβλητη την πρωτοβουλία πολιτών. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 64, εκτός από το νομοθετικό δημοψήφισμα προβλέπεται και δημοψήφισμα για την αναθεώρηση του Συντάγματος. Επιπλέον, όπως προβλέπεται στο άρθρο 43 και ήδη επισημάνθηκε, το Σύνταγμα της Βάδης-Βυρτεμβέργης παράλληλα με τους προαναφερομένους θεσμούς της δημοκρατίας προβλέπει και την ανάκληση της βουλής. Πλέον συγκεκριμένα η βουλή (Landtag) διαλύεται πριν τη λήξη της βουλευτικής περιόδου, εφόσον επιβληθεί αίτηση, η οποία υποστηρίζεται τουλάχιστον από το 1/6 των ψηφοφόρων κι αποδεχτεί τη διάλυση το εκλογικό σώμα με δημοψήφισμα, και η οποία διεξάγεται σε προθεσμία 6 εβδομάδων. Οι νέες εκλογές διεξάγονται μέσα σε 60 ημέρες από το δημοψήφισμα.

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 83 του ομόσπονδου κρατιδίου της Βάδης – Βυρτεμβέργης η κυβέρνηση μπορεί να υποβάλλει σε δημοψήφισμα το νομοσχέδιο που απέρριψε το νομοθετικό σώμα (Landtag) όταν το ζητήσει το 1/3 από τα μέλη του. Επίσης, μπορεί να υποβληθεί σε δημοψήφισμα ένα ψηφισμένο νομοσχέδιο πριν τη δημοσίευσή του όταν το ζητήσει το 1/3 των μελών του νομοθετικού σώματος (Landtag).

Freistaat Bayern

Το Σύνταγμα της Βαυαρίας (2 Δεκεμβρίου 1946, όπως ισχύει μετά τη τελευταία τροποποίηση της 20^{ης} Ιουνίου 1984), στα περισσότερα άρθρα του αναφέρεται κι αυτό στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας, ήτοι τη λαϊκή πρωτοβουλία και το δημοψήφισμα. Πλέον συγκεκριμένα, αναφορά στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας γίνεται στα άρθρα 2, 71, 72, 73, 74, 75. Όπως χαρακτηριστικά προβλέπει το άρθρο 71 τα νομοσχέδια προέρχονται εκτός των άλλων από το λαό (Volksbegehren) και οι νόμοι ψηφίζονται από το κοινοβούλιο ή από το λαό με δημοψήφισμα (Volksentscheid). Σύμφωνα με το άρθρο 74, για να διεξαχθεί νομοθετική πρωτοβουλία, απαιτείται η υπογραφή της από το 1/10 των δικαιούμενων ψήφο πολιτών. Σε σύγκριση με τις προβλέψεις των Συνταγμάτων των άλλων γερμανικών ομόσπονδων κρατιδίων, το ποσοστό αυτό είναι ιδιαίτερα χαμηλό. Η πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren) διαβιβάζεται από τον Πρωθυπουργό στη βουλή. Σε περίπτωση που το κοινοβούλιο απορρίψει την πρωτοβουλία, μπορεί να θέσει στην κρίση του λαού ένα αντισχέδιο. Επιπλέον το Σύνταγμα της Βαυαρίας προβλέπει υποχρεωτικό συνταγματικό δημοψήφισμα (άρθρο 75 (2)). Στη Βαυαρία έχουν ήδη διενεργηθεί δημοψηφίσματα. Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι, τον Ιανουάριο του 1967, στη Βαυαρία διεξήχθη δημοψήφισμα για τα θρησκευτικά σχολεία (Bekanntnisschule). Επίσης, την 1^η

Ιουλίου 1973, διεξήχθη δεύτερο δημοψήφισμα για τη ραδιοφωνική ελευθερία (Rundfunksfreiheit)¹²³.

Κρατίδιο του Βερολίνου

Σύμφωνα με το Σύνταγμα του Βερολίνου (1^η Σεπτεμβρίου 1950, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 6^{ης} Ιουλίου 1994) καθιερώνεται η συμμετοχή του λαού στην άσκηση της αναθεωρητικής εξουσίας και την ανάκληση του κοινοβουλίου. Το εν λόγω προβλέπεται στα άρθρα 2, 39, 88. Η διάταξη του άρθρου 2 (2) είναι γενικού περιεχομένου, ενώ το άρθρο 39 (3) ρυθμίζει την μετά από δημοψήφισμα διάλυση της βουλής και το άρθρο 88 το αναθεωρητικό δημοψήφισμα. Δημοψήφισμα (Volksentscheid) για τη διάλυση της βουλής διεξάγεται, σε περίπτωση που τη σχετική πρωτοβουλία (Volksbegehren) υπογράψουν τουλάχιστο το 1/5 των εκλογέων. Για να είναι έγκυρο το αποτέλεσμα θα πρέπει να έχουν λάβει μέρος στη διαδικασία τουλάχιστον οι μισοί εκλογείς¹²⁴.

Brandenburg

Στο Σύνταγμα του Βρανδεμβούργου (Brandenburg) της 20^{ης} Αυγούστου 1992, ρυθμίζονται διεξοδικά στα άρθρα 2, 22, 76, 77, 78, 79, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας. Όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 (4), η νομοθετική λειτουργία ασκείται από το λαό με δημοψηφίσματα και από το κοινοβούλιο. Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 76, στους πολίτες αναγνωρίζεται το δικαίωμα της κοινοβουλευτικής νομοθετικής πρωτοβουλίας (Volksinitiative), η οποία μπορεί να έχει ως αντικείμενο τη διάλυση του κοινοβουλίου. Όπως προβλέπει το άρθρο 77, σε περίπτωση διαφωνίας του κοινοβουλίου, αναγνωρίζεται δικαίωμα προσφυγής στο εκλογικό σώμα (Volksbegehren). Στα άρθρα 78 και 79, παράλληλα με το νομοθετικό δημοψήφισμα ρυθμίζεται διεξοδικά και το συνταγματικό δημοψήφισμα.

Bremen

Το Σύνταγμα του κρατιδίου της Βρέμης (Bremen) της 21^{ης} Οκτωβρίου 1947, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 1^{ης} Νοεμβρίου 1994, ρυθμίζει λεπτομερέστερα το θεσμό του δημοψηφίσματος στα άρθρα 66, 67, 70, 71, 72, 73, 74 και 125. Η λαϊκή κυριαρχία (Volkssouveränität), όπως προβλέπεται στο άρθρο 66, ασκείται άμεσα από το λαό και έμμεσα από το κοινοβούλιο και την

¹²³ Hartmann D. Volksinitiative, 1976, JÜRGENS G., “Direkte Demokratie in den Bundesländern, seite 55 und 163.

¹²⁴ Βλ. JÜRGENS G., “Direkte Demokratie in den Bundesländern”, seite 59.und 184.

κυβέρνηση. Ενώ σύμφωνα με το άρθρο 67 η νομοθετική εξουσία ανήκει αποκλειστικά στο λαό και στη βουλή. Σύμφωνα με το άρθρο 70, α και β, δημοψήφισμα (Volksentscheid) διεξάγεται για συνταγματικά και νομοθετικά θέματα μετά από απόφαση της βουλής. Επίσης, δημοψήφισμα διεξάγεται, σύμφωνα με το άρθρο 70 c, ύστερα από αίτηση του 1/5 των πολιτών, που έχουν δικαίωμα ψήφου, για την πρόωρη λήξη της κοινοβουλευτικής περιόδου. Όπως προκύπτει από το άρθρο 70 d και 125, πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren) δύναται να οδηγήσει σε ψήφιση νομοσχεδίου (1/10 των δικαιούμενων ψήφου) ή και σε αναθεώρηση του Συντάγματος (1/10 των εκλογέων). Η διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα που αφορούν τη δημοσιονομική πολιτική, όπως τον προϋπολογισμό, τους φόρους και τα δημόσια έξοδα δεν επιτρέπεται.

Hamburg

Το Σύνταγμα του Αμβούργου (Verfassung der freien und Hansenstadt Hamburg) της 6^{ης} Ιουνίου 1952, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 27^{ης} Ιουνίου 1986, δεν προβλέπει τη συμμετοχή του λαού στην άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας. Προβλέπει, ωστόσο, τη σύμπραξη (Mitwirkung) του λαού στη διοικητική εξουσία (άρθρο 56).

Hessen

Το Σύνταγμα της Έσσης (Hessen) της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1946¹²⁵, αφιερώνει στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας πολλές διατάξεις και συγκεκριμένα τα άρθρα: 71,72,73,74,123,124,131¹²⁶. Σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις 71-74, ο λαός ενεργεί άμεσα ή έμμεσα. Το Σύνταγμα της Έσσης αναγνωρίζει την άσκηση της αναθεωρητικής εξουσίας από το λαό με την καθιέρωση υποχρεωτικού αναθεωρητικού δημοψηφίσματος (άρθρο 123 (2)). Επίσης, το άρθρο 124, ρυθμίζει αναλυτικά την πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren) και το δημοψήφισμα (Volksentscheid). Όπως χαρακτηριστικά προβλέπει το εν λόγω άρθρο, το 1/5 που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορεί να υποβάλει αίτηση για την προώθηση νομοσχεδίου, Η πρωτοβουλία προωθείται στο κοινοβούλιο και εφόσον δεν γίνει δεκτή χωρίς τροποποιήσεις διενεργείται δημοψήφισμα.

Mecklenburg-Vorpommern

¹²⁵ Επισημαίνεται ότι την υπόψη ημερομηνία, τέθηκε σε δημοψήφισμα, σύμφωνα με το άρθρο 41 του Συντάγματος της Έσσης, Την υπόψη ημερομηνία τέθηκε σε δημοψήφισμα το ζήτημα της κρατικοποίησης της βαριάς βιομηχανίας και των σιδηροδρόμων.

¹²⁶ JUNG, “Volksbegehren auf Verfassungsänderung in Hesen und Nordheim – Westfallen, seite 14.

Το Σύνταγμα του Mecklenburg-Vorpommern της 23^{ης} Μαΐου 1993, προβλέπει επίσης τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας, στα άρθρα 53, 59, 60. Το υπόψη Σύνταγμα στο άρθρο 59 αναγνωρίζει την απευθυνόμενη στο κοινοβούλιο λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία (κοινοβουλευτική πρωτοβουλία πολιτών, Volksinitiative με συμμετοχή τουλάχιστον 15.000 πολιτών.). Παράλληλα στο άρθρο 60 (140.000 πολίτες) ρυθμίζεται και η δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren), η οποία μπορεί να έχει ως αντικείμενο την θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμου. Δημοψήφισμα (Volksentscheid) διενεργείται εφόσον μέσα σε ορισμένη προθεσμία, το κοινοβούλιο δεν κάνει δεκτό το περιεχόμενο της πρωτοβουλίας. Η βουλή κι εδώ έχει το δικαίωμα να προτείνει αντοχέδιο. Το συνταγματικό δικαστήριο της χώρας είναι αρμόδιο να αποφασίσει σε διαφορές σχετικές με τη διεξαγωγή λαϊκών πρωτοβουλιών και δημοψηφισμάτων.

Niedersachsen

Το Σύνταγμα της Κάτω Σαξωνίας (Niedersachsen) της 19^{ης} Μαΐου 1993, όπως ισχύει με την τροποποίηση της 6^{ης} Ιουνίου 1994, προβλέπει επίσης αναλυτικά την πρωτοβουλία και το δημοψήφισμα, στα άρθρα 47, 48, 49, 50, 54. Η κοινοβουλευτική πρωτοβουλία (Volksinitiative) αναγνωρίζεται από το άρθρο 47 σε 70.000 πολίτες. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren), σύμφωνα με το άρθρο 48 πρέπει να υποστηρίζεται τουλάχιστον από το 1/10 των δικαιουμένων ψήφου πολιτών και μπορεί να έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 49, δημοψήφισμα (Volksentscheid) διενεργείται, εφόσον το κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί, χωρίς βασικές τροποποιήσεις την πρωτοβουλία μέσα σε ορισμένη προθεσμία. Επιπλέον προβλέπεται η κάλυψη των εξόδων στους επισπεύδοντες, για την ενημέρωση της κοινής γνώμης αναφορικά προς τους σκοπούς της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας (άρθρο 50). Αρμόδιο για την εκδίκαση διαφορών, σχετικών προς τη διεξαγωγή πρωτοβουλιών και δημοψηφισμάτων είναι το Συνταγματικό Δικαστήριο.

Nordhein- Westfalen

Το Σύνταγμα της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας της 28^{ης} Ιουνίου 1950, τέθηκε σε ισχύ με το δημοψήφισμα της 18^{ης} Ιουνίου 1950, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 24^{ης} Νοεμβρίου 1992. Σχετικά με τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας αναφέρονται τα άρθρα 2, 68, 69, 90. Όπως ορίζει το άρθρο 2 ο λαός εξωτερικεύει τη θέληση του με εκλογές, λαϊκές πρωτοβουλίες και δημοψηφίσματα. Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας ρυθμίζονται, όπως στα περισσότερα από τα Συντάγματα των γερμανικών ομόσπονδων χωρών, στο σχετικό με την άσκηση της νομοθετικής εξουσίας κεφάλαιο (άρθρο 68-69). Με τη λαϊκή πρωτοβουλία δύναται

να επιδιώκεται η θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμων. Η λαϊκή πρωτοβουλία οφείλει να έχει τη μορφή διατυπωμένου νομοσχεδίου και ως αντικείμενο ζήτημα της αρμοδιότητας του κοινοβουλίου. Για την ενεργοποίηση της πρωτοβουλίας απαιτείται η υπογραφή 1/5 των δικαιούμενων ψήφου. Η κυβέρνηση οφείλει να διαβιβάσει την λαϊκή πρωτοβουλία στο κοινοβούλιο (Landtag). Και το εν λόγω Σύνταγμα προβλέπει το εναλλακτικό δημοψήφισμα, το οποίο διεξάγεται εφόσον το κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί την πρωτοβουλία. Δημοψηφισματική πρωτοβουλία, αναγνωρίζεται και στην κυβέρνηση, εφόσον το κοινοβούλιο απορρίψει κυβερνητικό νομοσχέδιο. Αν το νομοσχέδιο γίνει αποδεκτό από το εκλογικό σώμα, η κυβέρνηση μπορεί να προχωρήσει στη διάλυση της βουλής. Αν το κυβερνητικό νομοσχέδιο απορριφθεί από το εκλογικό σώμα, οφείλει η κυβέρνηση να παραιτηθεί (άρθρο 68 (3)). Οι υπόψη διατάξεις παρέχουν συνταγματική αναγνώριση της σχέσης εμπιστοσύνης κυβέρνησης και εκλογικού σώματος. Επίσης, εναλλακτικό δυνητικό δημοψήφισμα προβλέπεται και για την αναθεώρηση του Συντάγματος (άρθρο 69 (2)). Η διεξαγωγή αναθεωρητικού δημοψηφίσματος είναι δυνατή, εφόσον δεν επιτευχθεί η απαιτούμενη αυξημένη κοινοβουλευτική πλειοψηφία. Στις τελικές και μεταβατικές διατάξεις προβλέπεται η διεξαγωγή δημοψηφίσματος, προκειμένου να τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα (άρθρο 90)¹²⁷.

Rheinland-Pfalz

Το Σύνταγμα του Rheinland – Pfalz της 18^{ης} Μαΐου 1947, όπως ισχύει μετά την τροποποίηση της 13^{ης} Δεκεμβρίου 1993, προβλέπει σε αρκετές διατάξεις του, άρθρα 76, 107, 108, 109, 115, 129, 144, τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας, ήτοι η λαϊκή πρωτοβουλία και το δημοψήφισμα. Όπως προβλέπεται από το άρθρο 107, η νομοθετική λειτουργία ασκείται από το λαό μέσω δημοψηφισμάτων και από το κοινοβούλιο (Landtag). Προτάσεις νόμων υποβάλλονται είτε μέσω λαϊκής πρωτοβουλίας είτε μέσω του κοινοβουλίου (άρθρο 108). Όπως συμβαίνει και σε άλλα ομοσπονδιακά Συντάγματα, η λαϊκή πρωτοβουλία (Volksbegehren), μπορεί να κατευθύνεται είτε στη θέσπιση, είτε στην τροποποίηση ή κατάργηση νόμου είτε στη διάλυση της βουλής (άρθρο 109)¹²⁸. Οι πρωτοβουλίες υπογράφονται αν δεν ορίζεται διαφορετικά από το 1/5 των δικαιουμένων ψήφου, απευθύνονται στην κυβέρνηση και διαβιβάζονται στη βουλή. Εφόσον δεν συμφωνεί η βουλή διεξάγεται

¹²⁷ JUNG, “Volksbegehren auf Verfassungsänderung in Hessen und Nordheim – Westfalen, seite 14.

¹²⁸ Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 109 του ομόσπονδου κρατιδίου Ρήνου – Παλατινάτου σε περίπτωση απόρριψης μιας λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας διεξάγεται δημοψήφισμα¹²⁸.

δημοψήφισμα. Εκτός από το νομοθετικό προβλέπεται και αναθεωρητικό δημοψήφισμα (άρθρο 129), ενώ ειδικά προβλέπεται δημοψήφισμα για να τεθεί σε ισχύ το Σύνταγμα (άρθρο 144 (1)).

Saarland

Επίσης αναλυτικά προβλέπονται οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας και στο Σύνταγμα του Saarland της 15^{ης} Δεκεμβρίου 1947, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του στις 9 Ιουνίου 1993. Η λαϊκή πρωτοβουλία, κι εδώ, έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμου και ενεργοποιείται εφόσον την αίτηση υποστηρίζουν 5.000 πολίτες που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν. Η πρωτοβουλία αναπτύσσει αποτελέσματα, εφόσον υποστηριχθεί από το 1/5 των δικαιουμένων ψήφου. Σε περίπτωση που το κοινοβούλιο δεν ανταποκριθεί εντός τριών μηνών διεξάγεται δημοψήφισμα (Volksentscheid), τους επόμενους τρεις μήνες. Κατά το Σύνταγμα αυτό είναι δυνατή μόνο η διεξαγωγή νομοθετικού και όχι συνταγματικού δημοψηφίσματος (άρθρο 100(4)).

Sachsen

Κατά το Σύνταγμα της Σαξωνίας της 27^{ης} Μαΐου 1992, οι νόμοι ψηφίζονται από το κοινοβούλιο ή άμεσα από τον λαό με δημοψήφισμα (άρθρο 70). Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας προβλέπονται από τα άρθρα 70, 71, 72, 73, 74. Οι πολίτες που έχουν το δικαίωμα του εκλέγειν μπορούν να υπογράψουν «λαϊκή αίτηση» (Volksantrag), η οποία πρέπει να υποστηρίζεται από τουλάχιστον 40.000 υπογραφές (άρθρο 71). Η «λαϊκή αίτηση» απευθύνεται στο κοινοβούλιο, πρόκειται δηλαδή για κοινοβουλευτική πρωτοβουλία πολιτών. Σε περίπτωση που το κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί τη λαϊκή αίτηση, οι επισπεύδοντες δύνανται να την μετατρέψουν σε δημοψηφισματική πρωτοβουλία (Volksbegehren) με σκοπό την κίνηση διαδικασίας δημοψηφίσματος. Για τη μετατροπή αυτή απαιτούνται 450.000 υπογραφές. Εκτός από το νομοθετικό προβλέπεται και συνταγματικό δημοψήφισμα, όπως προβλέπεται από το άρθρο 73 (4).

Sachsen-Anhalt

Το Σύνταγμα του Sachsen- Anhalt της 16^{ης} Ιουλίου 1992, στα άρθρα 80 και 81 αναγνωρίζει κοινοβουλευτική νομοθετική πρωτοβουλία σε 35.000 πολίτες (Volksinitiative), η οποία μπορεί να έχει ως αντικείμενο οποιοδήποτε πολιτικό θέμα αρμοδιότητας του κοινού νομοθέτη ή νομοσχέδιο συντεταγμένο σε άρθρα (άρθρο 80). Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία πολιτών (Volkbegehren) μπορεί να έχει ως αντικείμενο τη θέσπιση, τροποποίηση ή κατάργηση νόμου και πρέπει να υπογράφεται από τουλάχιστον 250.000 πολίτες. Και στην περίπτωση του παρόντος

Συντάγματος, δημοψήφισμα διεξάγεται, εφόσον το κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί την πρωτοβουλία μέσα σε ορισμένη προθεσμία (άρθρο 81 (3)). Η βουλή έχει και πάλι δικαίωμα πρότασης αντισχεδίου. Εκτός από το νομοθετικό προβλέπεται και συνταγματικό δημοψήφισμα.

Schleswig-Holstein

Το Σύνταγμα του Schleswig Holstein της 13^{ης} Δεκεμβρίου 1949, όπως διαμορφώθηκε μετά την τελευταία τροποποίηση της 13^{ης} Ιουνίου 1990, αναφέρεται σε ξεχωριστό κεφάλαιο στους θεσμούς της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος¹²⁹. Άνδρες και γυναίκες που έχουν το δικαίωμα ψήφου μπορούν να υπογραφούν λαϊκές πρωτοβουλίες (Initiative aus dem Volk). Περιεχόμενο των πρωτοβουλιών μπορούν να είναι συγκεκριμένα πολιτικά θέματα ή και διατυπωμένα νομοσχέδια και δεν θα πρέπει να έρχονται σε αντίθεση με τις βασικές αρχές του δημοκρατικού και κοινωνικού κράτους δικαίου. Οι πρωτοβουλίες πρέπει να υπογράφονται από τουλάχιστον 20.000 πολίτες και στους εκπροσώπους των πρωτοβουλιών επιφυλάσσεται ιδιαίτερο δικαίωμα ακρόασης (άρθρο 41). Σε περίπτωση που το κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί την πρωτοβουλία, μπορούν οι επισπεύδοντες να κινήσουν τη διαδικασία της δημοψηφισματικής πρωτοβουλίας (Volksbegehren) προκειμένου να απευθυνθούν προς το λαό. Η δημοψηφισματική πρωτοβουλία ολοκληρώνεται, εφόσον γίνει δεκτή, μέσα σε έξι μήνες, από το 5% των δικαιουμένων ψήφου (άρθρο 42).

Thueringen

Στο Σύνταγμα του Thueringen της 25^{ης} Οκτωβρίου 1993, εκτός από τη γενική διάταξη του άρθρου 45, στα άρθρα 81,82,83, προβλέπονται οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας και συγκεκριμένα στο αναφερόμενο στη νομοθετική εξουσία κεφάλαιο. Πλέον συγκεκριμένα, οι νόμοι ψηφίζονται από τη βουλή (Landtag), ή από το λαό με δημοψήφισμα (Volksentscheid) (άρθρο 81 (2)). Οι πολίτες έχουν το δικαίωμα να απευθύνουν προς το κοινοβούλιο επεξεργασμένα νομοσχέδια. Η πρωτοβουλία πολιτών (Volksbegehren)¹³⁰ ολοκληρώνεται, εφόσον υποστηριχθεί από το 14% τουλάχιστον των ψηφοφόρων, μέσα σε προθεσμία τεσσάρων μηνών. Το Σύνταγμα αυτό δεν απαιτεί, όπως άλλα ομοσπονδιακά Συντάγματα, διαφορετικό αριθμό υπογραφών για την προς το κοινοβούλιο και προς το λαό πρωτοβουλία.

¹²⁹Abshnitt V., Initiative aus dem Volk, Volksbegehren und Volksentscheid, άρθρα 41 και 42.

¹³⁰ Το Σύνταγμα του Thueringen χρησιμοποιεί μόνο τον όρο Volksbegehren und Volksentscheid και όχι τον Volksinitiative.

Αφού ελεγχθεί η νομιμότητα της πρωτοβουλίας, διεξάγεται δημοψήφισμα (Volksentscheid), εφόσον δε συμφωνεί το κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να αντιπροτείνει δικό του σχέδιο νόμου (άρθρο 82). Και σε αυτό το Σύνταγμα είναι δυνατή η αναθεώρηση του Συντάγματος με δημοψήφισμα (άρθρο 83 (2)).

ΙΣΠΑΝΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 87 του ισχύοντος Συντάγματος της Ισπανίας του 1978:

Άρθρο 87.1. Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση, το Κογκρέσο και τη Γερουσία, σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους Κανονισμούς των Βουλών.

2. Οι Συνελεύσεις των Αυτόνομων Κοινοτήτων θα μπορούν να ζητήσουν από την Κυβέρνηση την υιοθέτηση ενός νομοσχεδίου ή να διαβιβάσουν στη Γραμματεία του Κογκρέσου μια πρόταση νόμου, εξουσιοδοτώντας για την υποστήριξή της ενώπιον της Βουλής αυτής, το πολύ τρία μέλη της Συνέλευσης.

3. Ο οργανικός νόμος θα ρυθμίσει τους τύπους και τις προϋποθέσεις, που θα ασκείται η λαϊκή πρωτοβουλία στην παρουσίαση των προτάσεων νόμου. Σε όλες τις περιπτώσεις θα απαιτούνται τουλάχιστον 500.000 έγκυρες υπογραφές. Η πρωτοβουλία αυτή δε θα ασκείται σε θέματα, που ρυθμίζονται αποκλειστικά από οργανικό νόμο, σε θέματα φορολογίας, διεθνούς χαρακτήρα ή που αφορούν το προνόμιο της χάρης¹³¹.

ΓΙΟΥΓΚΟΣΛΑΒΙΑ

Το ισχύον Ομοσπονδιακό Γιουγκοσλαβικό Σύνταγμα του 1992 καθιερώνει το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας τόσο σε νομοθετικό όσο και συνταγματικό επίπεδο. Πλέον συγκεκριμένα, το άρθρο 95 του Συντάγματος αυτού ορίζει:

«Σχέδιο ομοσπονδιακού νόμου, άλλου νόμου ή γενικής ρύθμισης μπορεί να προταθεί από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση, από ομοσπονδιακό βουλευτή των Βουλών της Ομοσπονδιακής Συνελεύσεως, ή από τουλάχιστον 30.000 εκλογείς.

Η Εθνική Τράπεζα της Γιουγκοσλαβίας έχει επίσης το δικαίωμα της προτάσεως σχεδίου ομοσπονδιακού νόμου, άλλου νόμου ή γενικής ρυθμίσεως σχετικού προς το νομισματικό, το πιστωτικό ή το σύστημα εξωτερικών ανταλλαγών¹³²».

¹³¹ Βλ. το κείμενο του άρθρου αυτού σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ. 714-715, Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹³² Βλ. το κείμενο του άρθρου αυτού σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ. 897 και 904,

Τα άρθρα 139 και 140 που αναφέρονται στην αναθεώρηση του Συντάγματος ορίζουν μεταξύ άλλων ότι προτάσεις αναθεωρήσεως του Συντάγματος μπορούν να υποβληθούν και από 100.000 τουλάχιστον εκλογείς. Συγκεκριμένα τα άρθρα αυτά ορίζουν τα ακόλουθα:

«Άρθρο 139. – Προτάσεις αναθεωρήσεως του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας, με εξαίρεση των άρθρων 1,2,3,6,7,77,140 και 141 μπορούν να υποβληθούν από 100.000 τουλάχιστον εκλογείς, 30 τουλάχιστον ομοσπονδιακούς βουλευτές από τη Βουλή των Πολιτών, είκοσι τουλάχιστον ομοσπονδιακούς βουλευτές, βουλευτές από τη Βουλή των Δημοκρατών και από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση.

Επί των προτάσεων αναθεωρήσεως του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας αποφασίζουν οι Βουλές της Ομοσπονδιακής Συνελεύσεως με πλειοψηφία των 2/3 των ομοσπονδιακών βουλευτών στην καθεμιά.

Εάν η πράξη αναθεώρησης του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας δεν ψηφισθεί, η ίδια πρόταση δεν μπορεί να υποβληθεί εκ νέου για χρονικό διάστημα ενός έτους από την απόρριψή της.

Άρθρο 140. – Προτάσεις αναθεώρησης των άρθρων 1, 2, 3, 6, 7, 77, 140 και 141 του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας μπορούν να υποβληθούν από 100.000 τουλάχιστον εκλογείς ή από τριάντα τουλάχιστον ομοσπονδιακούς βουλευτές της Βουλής των Πολιτών ή από την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση ή τη Βουλή Δημοκρατίας – μέλους.

Επί των προτάσεων αναθεώρησης του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας αποφασίζει η Βουλή των Πολιτών της Ομοσπονδιακής Συνελεύσεως με πλειοψηφία των 2/3.

Η Βουλή των Πολιτών αποφασίζει την αναθεώρηση του Συντάγματος της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γιουγκοσλαβίας μετά την έγκριση από τις Βουλές των Δημοκρατιών-μελών της των προτάσεων αναθεωρήσεως.

Εάν η πρόταση αναθεωρήσεως του Συντάγματος απορριφθεί δεν μπορεί να υποβληθεί εκ νέου για χρονικό διάστημα ενός έτους από την απόρριψή της¹³³».

ΛΙΘΟΥΑΝΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 68 του ισχύοντος Λιθουανικού Συντάγματος:

Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹³³ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

«... Το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας στη Βουλή, ανήκει στα μέλη της Βουλής, στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και στην Κυβέρνηση. Οι πολίτες της Δημοκρατίας της Λιθουανίας έχουν επίσης το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας», Ένα νομοσχέδιο μπορεί να παρουσιαστεί στη Βουλή από 50.000 πολίτες με δικαίωμα ψήφου, και η Βουλή οφείλει να το εξετάσει¹³⁴».

ΣΛΟΒΕΝΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 88 του Σλοβενικού Συντάγματος του 1991:

«...Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση, στους βουλευτές της Εθνοσυνέλευσης ατομικώς και σε σύνολο πέντε χιλιάδων τουλάχιστον εκλογέων¹³⁵...».

ΡΟΥΜΑΝΙΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 73 του ισχύοντος Συντάγματος της Ρουμανίας του 1992:

«1. –Η νομοθετική πρωτοβουλία ανήκει στην Κυβέρνηση, στους βουλευτές, στους Γερουσιαστές και σε αριθμό τουλάχιστον 250.000 πολιτών με δικαίωμα ψήφου. Οι πολίτες, οι οποίοι ασκούν το δικαίωμα νομοθετικής πρωτοβουλίας, πρέπει να κατάγονται από το ένα τέταρτο τουλάχιστον των νομών της χώρας και στον καθένα από αυτούς τους νομούς ή στο Δήμο Βουκουρεστίου να υποστηρίζεται αυτή η πρωτοβουλία από 10.000 τουλάχιστον υπογράφοντες.

2. Δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών τα φορολογικά θέματα, τα θέματα διεθνούς χαρακτήρα, η αμνηστία και η χάρη.

3. Η Κυβέρνηση ασκεί τη νομοθετική της πρωτοβουλία με τη διαβίβαση του νομοσχεδίου σε μία από τις Βουλές.

4. Οι αντιπρόσωποι, οι γερουσιαστές και οι πολίτες που ασκούν το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας, μπορούν να παρουσιάσουν νομοθετικές προτάσεις μόνον κατά τον τύπο που απαιτείται για τα νομοσχέδια.

¹³⁴ Βλ. το κείμενο του άρθρου αυτού σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ. 969, Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹³⁵ Βλ. το κείμενο του άρθρου αυτού σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ.934, Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

5. Οι νομοθετικές προτάσεις υποβάλλονται για ψήφιση πρώτα στη Βουλή στην οποία κατατέθηκαν».

Το ρουμανικό Σύνταγμα προβλέπει επίσης τη δυνατότητα αναθεώρησής του με πρωτοβουλία 500.000 τουλάχιστον πολιτών. Πλέον συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 146 που αναφέρεται στην πρωτοβουλία αναθεώρησης του Συντάγματος:

«1.- Η πρωτοβουλία της αναθεώρησης μπορεί να προέρχεται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, κατόπιν προτάσεως της Κυβέρνησης, από το 1/4 τουλάχιστον των αντιπροσώπων ή των γερουσιαστών, όπως και από 500.000 τουλάχιστον πολίτες που έχουν δικαίωμα ψήφου. 2. Οι πολίτες που έχουν την πρωτοβουλία της αναθεώρησης του Συντάγματος πρέπει να προέρχονται από τους μισούς τουλάχιστον νομούς της χώρας, και σε κάθε νομό και στο Βουκουρέστι πρέπει να συγκεντρώνονται τουλάχιστον 20.000 υπογραφές προς υποστήριξη αυτής της πρωτοβουλίας».

Σύμφωνα δε με το επόμενο άρθρο 147 που αναφέρεται στη διαδικασία της αναθεώρησης ορίζεται ότι για να γίνει αυτή οριστική πρέπει να εγκριθεί με δημοψήφισμα. Πράγματι σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 147:

«3.- Η αναθεώρηση καθίσταται οριστική μετά την έγκρισή της με δημοψήφισμα, το οποίο προκηρύσσεται εντός προθεσμίας το πολύ 30 ημερών από την ημερομηνία ψηφίσεως του σχεδίου ή της προτάσεως αναθεώρησης¹³⁶».

ΑΥΣΤΡΙΑ

Το άρθρο 41 του ισχύοντος Συντάγματος της Αυστρίας προβλέπει ότι μια ομάδα πολιτών μπορεί να υποχρεώσει το Κοινοβούλιο να συζητήσει ένα θέμα ασκώντας το δικαίωμα της αναφοράς (Volksbegehren). Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 41 παρ. 2 κάθε πρόταση από 100.000 ψηφοφόρους ή από το 1/6 των εκλογέων σε τρία ομόσπονδα κράτη υποβάλλεται από το ομοσπονδιακό εκλογικό σώμα στο νομοθετικό σώμα για ενέργεια. Η πρωτοβουλία πρέπει να αφορά ένα θέμα το οποίο καθορίζεται από το Ομοσπονδιακό Νόμο και μπορεί να τεθεί με τη μορφή νομοσχεδίου.

Ο Θεσμός της Λαϊκής Πρωτοβουλίας στα Προϊσχύσαντα Συντάγματα

Για την ιστορία, αξίζει να αναφερθεί ότι μετά τον Α' Παγκόσμιο Πόλεμο το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας εκτός από το Σύνταγμα της Βαϊμάρης του 1919 περιλάμβαναν και τα Συντάγματα του 1920 της Πρωσίας και της Εσθονίας.

¹³⁶ Βλ. το κείμενο των άρθρων 73, 146 και 147 του ισχύοντος ρουμανικού Συντάγματος του 1992 σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ. 714-715, Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 του Συντάγματος της Πρωσίας της 30^{ης} Νοεμβρίου 1920 το αντικείμενο της λαϊκής πρωτοβουλίας μπορεί να είναι:

«1.- η τροποποίηση του Συντάγματος (συνταγματική λαϊκή πρωτοβουλία), 2. η θέσπιση, τροποποίηση νόμου ή διάλυση της Βουλής (Landtag) – (Abberufungsrecht). Η λαϊκή πρωτοβουλία απευθύνεται στην Κυβέρνηση που την παραπέμπει στη Βουλή (Landtag) με τις παρατηρήσεις της.

Αν η Βουλή δεν αποδεχθεί την πρωτοβουλία ακολουθεί η διεξαγωγή δημοψηφίσματος¹³⁷»..

Το προϊσχύσαν Σύνταγμα της Δημοκρατίας της Εσθονίας της 15^{ης} Ιουνίου του 1920 στο άρθρο 31 όριζε τα ακόλουθα:

«Το δικαίωμα της νομοθετικής πρωτοβουλίας επιτρέπει σε 25.000 πολίτες με δικαίωμα ψήφου να ζητήσουν την επιψήφιση, τη διόρθωση ή την κατάργηση ενός νόμου. Αυτό το αίτημα θα πρέπει να απευθύνεται στην Εθνοσυνέλευση με τη μορφή σχεδίου νόμου. Η Εθνοσυνέλευση μπορεί να επιψηφίσει ή να μην επιψηφίσει αυτή την πρόταση. Σ' αυτή την περίπτωση το σχέδιο υποβάλλεται σε δημοψήφισμα για να εγκριθεί ή απορριφθεί από το λαό. Αν η πλειοψηφία των πολιτών που μετείχε στο δημοψήφισμα εκδηλώνει την προτίμησή της στο σχέδιο, αυτό επενδύεται ισχύ νόμου». ¹³⁸

Πρόταση της Εισαγωγής του Θεσμού στην Ελλάδα

Κατά της εργασίες σύνταξης του Συντάγματος 1975, είχε υποβληθεί πρόταση από την τότε αντιπολίτευση, την Ένωση Κέντρου-Νέες Δυνάμεις και το ΠΑΣΟΚ για τη θέσπιση της απευθυνόμενης στο κοινοβούλιο νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών. Συγκεκριμένα, προτάθηκε ανεπιτυχώς η παραχώρηση του δικαιώματος πρότασης νόμων και στο λαό με την ακόλουθη διατύπωση της παραγράφου 1 του άρθρου 73 του Συντάγματος:

«Το δικαίωμα προτάσεως νόμων ανήκει εις την Βουλήν, την Κυβέρνησιν και τον λαόν. Κατά την τελευταίαν περίπτωσιν, νομοσχέδιον εισάγεται προς συζήτησιν αν φέρει τα υπογραφάς 20.000 εκλογέων». ¹³⁹

¹³⁷ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹³⁸ Ισχύον Σύνταγμα της Εσθονίας του 1992 σε Κώστα Γ. ΜΑΥΡΙΑ – Αντώνη Μ. ΠΑΝΤΕΛΗ, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996, σ. 965 επ., Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹³⁹ Βλ. Σύνταγμα 1975, “Διατάξεις κατ’ άρθρον επισήμων σχεδίων –τροπολογία ψηφισθέντος τελικού κειμένου”, σ.73 επ. Πρακτικά Συνεδριάσεων των υποεπιτροπών της επί του

Η υπόψη πρόταση τελικά δεν έγινε αποδεκτή.

Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 1 του ισχύον Συντάγματος, το δικαίωμα πρότασης νόμων ανήκει στη Βουλή και στην κυβέρνηση. Συνεπώς, η νομοθετική πρωτοβουλία αναγνωρίζεται μόνο στα μέλη των δύο αυτών κρατικών οργάνων¹⁴⁰.

Ο αρχηγός της εκτελεστικής εξουσίας δεν είναι κατά το Σύνταγμα φορέας της νομοθετικής πρωτοβουλίας. Το ισχύον Σύνταγμα αναγνωρίζει μόνο την έμμεση νομοθετική πρωτοβουλία, όχι όμως και την άμεση ή νομοθετική πρωτοβουλία.

Ο συντακτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί και διαφορετική ορολογία, ανάλογα με την προέλευση της –έμμεσης πάντα- νομοθετικής πρωτοβουλίας, ανάλογα προς τον φορέα άσκησης της. Σε περίπτωση κυβερνητικής νομοθετικής πρωτοβουλίας, χρησιμοποιείται ο όρος “νομοσχέδιο”¹⁴¹. Ως νομοσχέδια δηλαδή χαρακτηρίζονται τα νομοθετικά σχέδια, τα οποία καταθέτει η κυβέρνηση ή μέλος της. Όταν η νομοθετική πρωτοβουλία είναι βουλευτική, ο συντακτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί τον όρο “πρόταση νόμου”¹⁴².

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΗΣ ΛΑΪΚΗΣ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ ΣΤΙΣ ΗΠΑ

Εισαγωγικά

Στο πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας κατείχαν ανέκαθεν ιδιαίτερη θέση με αποτέλεσμα να αναπτυχθούν σε μεγάλο βαθμό σε ορισμένες Πολιτείες αλλά και στον Καναδά. Η ιδέα της άμεσης δημοκρατίας απαντάται στην αμερικανική επανάσταση του 1776. Την περίοδο αυτή αναπτύχθηκαν τα Town Hall Meetings ή Townships, οι λαϊκές συνελεύσεις, στις οποίες οι πολίτες αποφάσιζαν για βασικά θέματα, όπως τη σύνταξη Συντάγματος, τη συμμετοχή στον πόλεμο για την ανεξαρτησία κ.α.

Ιστορικά ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας με τη σημερινή του μορφή αποτελεί την εξέλιξη του, ήδη, υπάρχοντος από τον 19ο αιώνα θεσμού της τοπικής λαϊκής πρωτοβουλίας. Οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας εσώχθησαν τη περίοδο των προοδευτικών μεταρρυθμίσεων στις ΗΠΑ σε μεγάλο αριθμό Συνταγμάτων των ομόσπονδων χωρών της Αμερικής, κυρίως των βορειοδυτικών Πολιτειών.

Σύμφωνα με το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας οι εκλογείς δεν έχουν το δικαίωμα να προτείνουν μια ρύθμιση, αλλά αποφαινόμενοι θετικά ή αρνητικά σε

Συντ. 1975 Κοινοβουλευτικής Επιτροπής, σ. 89. Επίσημα Εστενογραφημένα Πρακτικά της Ολομέλειας της Επιτροπής του Συντ. 1975, σ.83επ. Πρακτικά Συνεδριάσεων της Βουλής επί των Συζητήσεων του Συντάγματος 1975, σ.265 επ.

¹⁴⁰ Ραΐκος, Συνταγματικό Δίκαιο, τ.Α΄ τευχ. β΄ σ.181

¹⁴¹ Η κυβερνητική νομοθετική πρωτοβουλία θεωρείται πλέον συχνή.

¹⁴² Βλ Ραΐκο, Συνταγματικό Δίκαιο, τ. Α. τευχ Β, σ.181

τοπικό επίπεδο για ένα θέμα που έχουν προσδιορίσει οι αντιπρόσωποί τους. Η Πολιτεία της Μασσαχουσέττης είναι η πρώτη Πολιτεία που καθιέρωσε το συνταγματικό δημοψήφισμα, το οποίο, ακολούθως, υιοθέτησαν στα Συντάγματα τους οι περισσότερες Πολιτείες, ενώ πολλές απ' αυτές καθιέρωσαν και τη συνταγματική πρωτοβουλία πολιτών (Constitutional initiative).

Στις ΗΠΑ, δεν έχει ποτέ διενεργηθεί δημοψήφισμα σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας -όπου στην αμερικανική νομική επιστήμη ο όρος των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας αποδίδεται με τον όρο «άμεσης νομοθεσία» (direct legislation)- και ειδικότερα του λαϊκού δημοψηφίσματος (popular referendum) και της πρωτοβουλίας (initiative) προβλέπονται από μεγάλο αριθμό Συνταγμάτων και εφαρμόζονται σε περισσότερες από τις μισές Πολιτείες¹⁴³. Η πρωτοβουλία επιτρέπει στους πολίτες να σχεδιάζουν νόμους (to draft laws). Η πρωτοβουλία αυτή, που εκδηλώνεται σε επίπεδο νόμου, ονομάζεται «Statutory initiative». Σε περίπτωση που το προτεινόμενο σχέδιο τίθεται αμέσως σε ψηφοφορία η διαδικασία αποκαλείται άμεση πρωτοβουλία (direct initiative). Αν το Σύνταγμα επιτρέπει στο κοινοβούλιο να εξετάσει και ενδεχόμενα να υιοθετήσει το προτεινόμενο νομοσχέδιο ή την προτεινόμενη συνταγματική τροποποίηση, τότε η διαδικασία αυτή αποκαλείται έμμεση πρωτοβουλία (indirect initiative). Υπογραμμίζεται ότι, στις Πολιτείες όπου προβλέπεται τόσο η νομοθετική (Statutory) όσο και η συνταγματική (Constitutional) πρωτοβουλία, οι επισπεύδοντες την πρωτοβουλία επιδιώκουν να την προσδιορίσουν ως συνταγματική λόγω της τυπικής νομικής της ισχύς, καθώς οι συνταγματικές πρωτοβουλίες μεταβάλλονται μόνο με δημοψήφισμα, ενώ οι νομοθετικές πρωτοβουλίες μεταβάλλονται και με κοινούς νόμους που ψηφίζει το κοινοβούλιο.

Στις ΗΠΑ η εκλογική διαδικασία ανήκει στη δικαιοδοσία της κάθε Πολιτείας ξεχωριστά. Από τον κανόνα αυτό δεν εκπίπτει και η νομοθεσία που αφορά τους θεσμούς της πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος, η οποία, ωστόσο, διαφέρει από Πολιτεία σε Πολιτεία¹⁴⁴.

Στη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών, η «άμεση νομοθεσία» αναδείχθηκε σε σημαντικό παράγοντα σε περισσότερες από 15 Πολιτείες και φαίνεται να επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την πολιτική των ΗΠΑ. Σε πολλά ομοσπονδιακά Συντάγματα προβλέπονται διάφοροι τύποι νομοθετικών δημοψηφισμάτων. Επισημαίνεται ότι στα Συντάγματα 24 ομόσπονδων Πολιτειών

¹⁴³ Magleby D. "Direct Legislation: voting on ballot propositions in the Unites States, John Hopkins University press, 1984.

¹⁴⁴ Magleby D. "Direct Legislation: voting on ballot propositions in the Unites States, σελ. 35, John Hopkins University press, 1984.

προβλέπεται προαιρετικό νομοθετικό δημοψήφισμα .

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, είτε νομοθετικής είτε συνταγματικής, όπως και του δημοψηφίσματος, αποτελούν διαδικασίες που επιτρέπουν στους πολίτες ορισμένων Πολιτειών κυρίως της Βόρειας Αμερικής να θέσουν σε δημοψήφισμα νέα νομοθεσία, ή νόμους που πρόσφατα έχουν ψηφιστεί από το κοινοβούλιο. Κατά γενικό κανόνα αποκλείονται από τη δημοψηφισματική διαδικασία, οι κοινοβουλευτικές πράξεις νομοθετικού περιεχομένου, δημοσιονομικοί νόμοι, νόμοι με επείγοντα χαρακτήρα καθώς και νόμοι που αφορούν τα σώματα ασφαλείας και την Αστυνομία.

Ωστόσο, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας, στις ΗΠΑ, δεν καθιερώνεται σε ομοσπονδιακό επίπεδο, αλλά προβλέπεται από επιμέρους νομοθεσίες και Συντάγματα ορισμένων Πολιτειών της Βόρειας Αμερικής. Τη δεκαετία 1970-1980 πραγματοποιήθηκαν έντονες προσπάθειες για την εισαγωγή του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας σε ομοσπονδιακό επίπεδο στις ΗΠΑ, ενώ κατατέθηκαν αρκετές προτάσεις αναθεώρησης του αμερικανικού Συντάγματος στο Κογκρέσο, οι οποίες δεν ήταν αποτελεσματικές.

Ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας θεσπίστηκε για πρώτη φορά στην Πολιτεία της N. Dacota, το 1898, η οποία καθιέρωσε με αφορμή την αναθεώρηση του Συντάγματος της, το προαιρετικό νομοθετικό δημοψήφισμα και τη νομοθετική λαϊκή πρωτοβουλία σε εθνικό επίπεδο. Ακολούθησαν, μέχρι το 1912, κι οι Πολιτείες Oregon, California και Washington και εν συνεχεία άλλες δώδεκα στην καθιέρωση των υπόψη θεσμών. Η εισαγωγή του θεσμού πραγματοποιήθηκε με διάφορες παραλλαγές και σε άλλες Πολιτείες της Βόρειας Αμερικής¹⁴⁵.

Οι υπόψη θεσμοί μαζί με το θεσμό της ανάκλησης αποτελούν θεσμούς που εισήχθησαν κατά την Προοδευτική περίοδο (Progressive Era)¹⁴⁶. Η υπόψη περίοδος αποτέλεσε μία περίοδος μεταρρυθμίσεων μέσω των οποίων αποσκοπείτο ο κερματισμός του συγκεντρωτισμού στο πολιτικό σύστημα των ΗΠΑ. Πολλοί υποστηρικτές του Προοδευτισμού(Progressives) της περιόδου αυτής ήταν πεπεισμένοι ότι η νομοθετική λειτουργία εξυπηρετούσε συγκεκριμένα οικονομικά συμφέροντα και ήταν υποχείριο μιας ευημερούς κάστας. Προκειμένου να

¹⁴⁵ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997

¹⁴⁶ Η “Progressive Era” αποτέλεσε ένα κίνημα μεταρρυθμίσεων, στις ΗΠΑ, που δραστηριοποιήθηκε την περίοδο από το 1890 μέχρι το 1920, αποκρινόμενο στις μεταβολές που επέφερε η βιομηχανοποίηση και υποστηρίζοντας μία ευρείας έκτασης οικονομικών, πολιτικών, κοινωνικών και ηθικών μεταρρυθμίσεων. Αμφότεροι, οι μεταρρυθμιστές «Προοδευτικοί Ρεπουμπλικανοί» και οι αντίπαλοι τους ανήκαν, ως επί τω πλείστον, στη μεσαία τάξη.

αντιμετωπίσουν την υπόψη κατάσταση αναζήτησαν μεθόδους, οι οποίες θα επέτρεπαν στο μέσο πολίτη να εμπλακεί άμεσα στο πολιτική διαδικασία. Ένας τρόπος για την αντιμετώπιση του αποκλεισμού του πολίτη από την πολιτική εξουσία ήταν και η εισαγωγή θεσμών της άμεσης δημοκρατίας, όπως αυτών της λαϊκής πρωτοβουλίας και του δημοψηφίσματος.

Στις ΗΠΑ, ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας έχει την *έννοια της εξουσίας που ανήκει στο λαό να προτείνει, να θεσπίζει ή να απορρίπτει σε νομοθετικό ή συνταγματικό επίπεδο νόμους ή συνταγματικές τροπολογίες έξω από κάθε παρέμβαση του Κοινοβουλίου όπως επίσης και ψηφίζει ή να ακυρώνει κανόνες σε τοπικό επίπεδο*¹⁴⁷.

Για την υποβολή των αιτήσεων για τη διενέργεια των λαϊκών πρωτοβουλιών στην κρίση του εκλογικού σώματος απαιτείται ένας μεγάλος αριθμός υπογραφών. Ο αριθμός των υπογραφών που είναι απαραίτητος για την ενεργοποίηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας προσδιορίζεται κατά κανόνα σε ποσοστό του αριθμού των εκλογέων, οι οποίοι έλαβαν μέρος στις τελευταίες εκλογές. Π.χ. στην Καλιфорνία κυμαίνεται στις 400.000 υπογραφές.

Για το σκοπό αυτό υπάρχουν επιχειρήσεις εξειδικευμένες στη συλλογή των υπογραφών με τεράστια κέρδη. Το κόστος ανέρχεται σε ένα δολάριο για την κάθε υπογραφή.

Ενδεικτικά αναφέρεται ότι για την υποβολή το 1978 στην κρίση του εκλογικού σώματος της Καλιφόρνια της περίφημης λαϊκής πρωτοβουλίας με την ονομασία "πρόταση 13"¹⁴⁸ που είχε στόχο τη μείωση του φόρου ακίνητης περιουσίας, δαπανήθηκαν 800.000 δολάρια για τη συλλογή 800.000 υπογραφών που ήταν απαραίτητο να συγκεντρωθούν.

Πέραν τούτου, υπέρογκα ποσά δαπανώνται στις αμερικανικές Πολιτείες και για τον προεκλογικό αγώνα που προηγείται της ψηφοφορίας επί της

¹⁴⁷ D. Magleby, Direct legislation: voting on ballot propositions in the Unites States, John Hopkins University press, 1984.

¹⁴⁸ Η "πρόταση 13" (Proposition 13), επισήμως, φέρνει τον τίτλο: "People's Initiative to Limit Property Taxation". Αποτελεί λαϊκή πρωτοβουλία που υπεβλήθη στις 06 Ιουνίου 1978 προς το εκλογικό σώμα της Καλιφόρνια, με σκοπό την αναθεώρηση του Συντάγματος της Καλιφόρνια. Η υπόψη πρωτοβουλία έγινε δεκτή ως συνταγματική από το Ανώτατο Δικαστήριο των ΗΠΑ (United States Supreme Court) στην υπόθεση *Nordlinger v. Hahn*, 505 U.S. 1 (1992). Η πρόταση "Proposition 13" είναι ενσωματωμένη στο άρθρο 13^A του Συντάγματος της Καλιφόρνια (Article 13A of the California Constitution).

πρωτοβουλίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι στην Καλιφόρνια το 1988 η καπνοβιομηχανία δαπάνησε ένα εκατομμύριο δολάρια για να αποφύγει την απαγόρευση του καπνίσματος σε δημόσιους χώρους.

Ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών ποικίλλει ανάλογα με την Πολιτεία, αλλά και ανάλογα με το αν πρόκειται για πρωτοβουλία με συνταγματικό ή νομοθετικό περιεχόμενο. Για παράδειγμα, στην Πολιτεία της Καλιφόρνια απαιτείται το 5% όταν πρόκειται για νομοθετική πρωτοβουλία, ενώ σε περίπτωση που η πρωτοβουλία στοχεύει στην αναθεώρηση του Συντάγματος απαιτείται το 8% των εγγεγραμμένων ψηφοφόρων. Επίσης στην Πολιτεία του Michigan απαιτείται η συγκέντρωση του 8% και του 10% αντίστοιχα. Ο απαιτούμενος αριθμός υπογραφών για την ολοκλήρωση μιας πρωτοβουλίας προσδιορίζεται σε ποσοστό επί των ψηφοφόρων που είχαν συμμετάσχει στην τελευταία εκλογή Κυβερνήτη ή ενδεχομένως οποιασδήποτε άλλης αρχής (legal voters).

Σε μερικές Πολιτείες απαιτείται οι υπογραφές να κατανέμονται ομοιόμορφα στα επιμέρους διαμερίσματά τους.

Λαμβάνοντας υπόψη τα στατιστικά στοιχεία διαπιστώνει κανείς ότι, ενώ τα νομοθετικά μέτρα που εγκρίθηκαν από το εκλογικό σώμα στο οποίο υποβλήθηκαν από το Κοινοβούλιο φθάνουν κατά την περίοδο από το 1898 μέχρι και το 1979 σε ποσοστό του 60%, το ποσοστό αυτό μειώνεται στο 34% προκειμένου για νομοθετικά μέτρα που ξεκίνησαν με αίτηση λαϊκής νομοθετικής αρνησικυρίας.

Η ενδεχόμενη αποδοχή από το εκλογικό σώμα μιας λαϊκής πρωτοβουλίας έχει άμεσο αποτέλεσμα. Είναι ενδεικτικό ότι το 1978 στην Πολιτεία της Καλιφόρνια οι εκλογείς φορολογούμενοι επέτυχαν μετά από υπερψήφιση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη μείωση των καταβαλλόμενων φόρων να περιορίσουν το ποσό των καταβαλλομένων φόρων προς αυτήν την Πολιτεία.

Η Καλιφόρνια με πληθυσμό περίπου 28.000.000 – τέσσερις φορές περισσότερο από την Ελβετία – εδώ και 85 χρόνια αποτελεί υπόδειγμα εφαρμογής νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών και διεξαγωγής δημοψηφισμάτων. Η πρακτική αυτή της Καλιφορνία και μάλιστα των τελευταίων ετών δεν είναι ευρύτερα γνωστή. Πράγματι, ωστόσο, η Πολιτεία αυτή αποτελεί το καλύτερο παράδειγμα εφαρμογής των θεσμών άμεσης Δημοκρατίας στις ΗΠΑ¹⁴⁹.

Στην υπόψη Πολιτεία, κάθε δύο χρόνια τίθενται στην κρίση του λαού περίπου 20 έως 30 ουσιαστικά ερωτήματα. Η όλη εξέλιξη των δημοψηφισματικών θεσμών στην Καλιφόρνια αναπτύχθηκε σε τρεις φάσεις, οι οποίες χρονολογικά έχουν ως εξής: 1912-1939, 1940-1971 και 1972-1986. Οι πρώτες κινήσεις για

¹⁴⁹ Billerbeck R., “Plebiszitäre Demokratie in der Praxis, Zum Beispiel Kalifornien,”, μονογρ. Με προλ. I. Fijalkowski., 1989.

την εφαρμογή δημοψηφισματικών πρωτοβουλιών στην Καλιφόρνια ξεκίνησαν ως αντίδραση στο σύστημα διαφθοράς που είχε επιβληθεί και συντηρηθεί σε ολόκληρο τον κρατικό μηχανισμό, η Southern Pacific Railroad. Η κίνηση ξεκίνησε από ομάδες γιατρών, δικηγόρων, δημοσιογράφων από το χώρο των Προοδευτικών Ρεπουμπλικανών (Progressives). Το 1910 εκλέχθηκε κυβερνήτης της Καλιφόρνια, ο υποψήφιος από το χώρο των Προοδευτικών, Hiram Johnson, το δε 1911 αναθεωρήθηκε το Σύνταγμα της Καλιφόρνια, συμπεριλαμβάνοντας και διατάξεις για τη λαϊκή πρωτοβουλία, το δημοψήφισμα και την ανάκληση φορέων δημοσίων αξιωμάτων (Recall). Οι υπόψη τροποποιήσεις τέθηκαν σε δημοψήφισμα και εγκρίθηκαν με ποσοστό 76%, ενώ οι υπόψη θεσμοί προωθήθηκαν και ενισχύθηκαν από τις εκλογικές μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν. Όπως ήδη προαναφέρθη, η πρώτη φάση ξεκίνησε το 1912, χρονιά που ακολούθησε τις συνταγματικές και εκλογικές μεταρρυθμίσεις και έληξε το 1939, όπου με την έκρηξη του δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου αλλάζουν και οι προτεραιότητες και επιλογές της εσωτερικής πολιτικής. Αξίζει, ωστόσο, να αναφερθεί ότι στο διάστημα αυτό πραγματοποιήθηκαν 355 δημοψηφίσματα¹⁵⁰.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κάτωθι παρατίθεται:

ΚΑΤΑΛΟΓΟΣ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΣΕ ΨΗΦΟΦΟΡΙΑ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΩΝ ΛΑΪΚΩΝ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΩΝ ΚΑΙ ΔΗΜΟΨΗΦΙΣΜΑΤΩΝ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΕΙΑΣ ΤΗΣ CALIFORNIA ΠΕΡΙΟΔΟΥ 2000-2009:

List of California ballot propositions: 2000-2009 Elections

March 7, 2000

- 1A - Passed - Gambling on Tribal Lands. Legislative Constitutional Amendment.
- 12 - Passed - Safe Neighborhood Parks, Clean Water, Clean Air, and Coastal Protection Bond Act of 2000.
- 13 - Passed - Safe Drinking Water, Clean Water, Watershed Protection, and Flood Protection Bond Act.
- 14 - Passed - California Reading and Literacy Improvement and Public Library Construction and Renovation Bond Act of 2000

¹⁵⁰ Billerbeck R., “Plebiszitäre Demokratie in der Praxis, Zum Beispiel Kalifornien”, μονογρ. Με πολ. I. Fijalkowski, σελ 46 επ., 1989.

- 15 - Failed - The Hertzberg-Polanco Crime Laboratories Construction Bond Act of 1999.
- 16 - Passed - Veterans Homes Bond Act of 2000.
- 17 - Passed - Lotteries. Charitable Raffles. Legislative Constitutional Amendment.
- 18 - Passed - Murder: Special Circumstances. Legislative Initiative Amendment.
- 19 - Passed - Murder. BART and CSU Peace Officers. Legislative Initiative Amendment.
- 20 - Passed - California State Lottery. Allocation for Instructional Materials. Legislative Initiative Amendment.
- 21 - Passed - Juvenile Crime. Initiative Statute.
- 22 - Passed - Limit on Marriages. Initiative Statute.
- 23 - Failed - 'None of the Above' Ballot Option. Initiative Statute.
- 24 - *Removed from ballot by order of the California Supreme Court.*
- 25 - Failed - Election Campaigns. Contributions and Spending Limits. Public Financing. Disclosures. Initiative Statute.
- 26 - Failed - School Facilities. Local Majority Vote. Bonds, Taxes. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 27 - Failed - Elections. Term Limit Declarations for Congressional Candidates. Initiative Statute.
- 28 - Failed - Repeal of Proposition 10 Tobacco Surtax. Initiative Statute.
- 29 - Passed - 1998 Indian Gaming Compacts. Referendum Statute.
- 30 - Failed - Insurance Claims Practices. Civil Remedies. Referendum.
- 31 - Failed - Insurance Claims Practices. Civil Remedy Amendments. Referendum.

November 7, 2000

- 32 - Passed - Veterans' Bond Act of 2000. A.B. 2305.
- 33 - Failed - Legislature. Participation in Public Employees' Retirement System. A.C.A. 12.
- 34 - Passed - Campaign Contributions and Spending. Limits. Disclosure. S.B. 1223.
- 35 - Passed - Public Works Projects. Use of Private Contractors for Engineering and Architectural Services. Initiative.
- 36 - Passed - Drugs. Probation and Treatment Program. Initiative.
- 37 - Failed - Fees. Vote Requirements. Taxes. Initiative.
- 38 - Failed - School Vouchers. State-Funded Private and Religious Education. Public Schoolfunding. Initiative.
- 39 - Passed - School Facilities. 55% Local Vote. Bonds, Taxes. Accountability Requirements. Initiative.

March 5, 2002

- 40 - Passed - The California Clean Water, Clean Air, Safe Neighborhood Parks, and Coastal Protection Act of 2002. AB 1602.
- 41 - Passed - Voting Modernization Bond Act of 2002. (Shelley-Hertzberg Act). AB 56.
- 42 - Passed - Transportation Congestion Improvement Act. Allocation of Existing Motor Vehicle Fuel Sales and Use Tax Revenues for Transportation Purposes Only. Legislative Constitutional Amendment. ACA 4.
- 43 - Passed - Right to Have Vote Counted. ACA 9.
- 44 - Passed - Chiropractors. Unprofessional Conduct. SB 1988.
- 45 - Failed - Legislative Term Limits. Local Voter Petitions. Initiative.

November 5, 2002

- 46 - Passed - Housing and Emergency Shelter Trust Fund Act of 2002. S.B. 1227.
- 47 - Passed - Kindergarten-University Public Education Facilities Bond Act of 2002. A.B. 47.
- 48 - Passed - Court Consolidation. A.C.A. 15.
- 49 - Passed - Before and After School Programs. State Grants. Initiative.
- 50 - Passed - Water Quality, Supply and Safe Drinking Water Projects. Coastal Wetlands Purchase and Protection. Bonds. Initiative.
- 51 - Failed - Transportation. Distribution of Existing Motor Vehicle Sales and Use Tax. Initiative.
- 52 - Failed - Election Day Voter Registration. Voter Fraud Penalties. Initiative.

October 7, 2003

- 53 - Failed - Funds Dedicated for State and Local Infrastructure. Legislative Constitutional Amendment. A.C.A. 11.
- 54 - Failed - Classification by Race, Ethnicity, Color, or National Origin. Initiative Constitutional Amendment.

March 2, 2004

- 55 - Passed - Kindergarten-University Public Education Facilities Bond Act of 2004.
- 56 - Failed - State Budget, Related Taxes, and Reserve. Voting Requirements. Penalties. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 57 - Passed - The Economic Recovery Bond Act.
- 58 - Passed - The California Balanced Budget Act.

November 2, 2004

- 1A - Passed - Protection of Local Government Revenues.
- 59 - Passed - Public Records, Open Meetings. Legislative Constitutional Amendment.
- 60 - Passed - Election Rights of Political Parties. Legislative Constitutional Amendment.
- 60A - Passed - Surplus Property. Legislative Constitutional Amendment.
- 61 - Passed - Children's Hospital Projects. Grant Program. Bond Act. Initiative Statute.
- 62 - Failed - Elections. Primaries. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 63 - Passed - Mental Health Services Expansion, Funding. Tax on Personal Incomes Above \$1 Million. Initiative Statute.
- 64 - Passed - Limits on Private Enforcement of Unfair Business Competition Laws. Initiative Statute.
- 65 - Failed - Local Government Funds, Revenues. State Mandates. Initiative Constitutional Amendment.
- 66 - Failed - Limitations on "Three Strikes" Law. Sex Crimes. Punishment. Initiative Statute.
- 67 - Failed - Emergency Medical Services. Funding. Telephone Surcharge. Initiative Constitutional Amendment and Statute.

- 68 - Failed - Non-Tribal Commercial Gambling Expansion. Tribal Gaming Compact Amendments. Revenues, Tax Exemptions. Initiative Constitutional Amendments and Statute.
- 69 - Passed - DNA Samples. Collection. Database. Funding. Initiative Statute.
- 70 - Failed - Tribal Gaming Compacts. Exclusive Gaming Rights. Contributions to State. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 71 - Passed - Stem Cell Research. Funding. Bonds. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 72 - Failed - Health Care Coverage Requirements. Referendum.

November 8, 2005

- 73 - Failed - Termination of Minor's Pregnancy. Waiting Period and Parental Notification. Initiative Constitutional Amendment.
- 74 - Failed - Public School Teachers. Waiting Period for Permanent Status. Dismissal. Initiative Statute.
- 75 - Failed - Public Employee Union Dues. Required Employee Consent for Political Contributions. Initiative Statute.
- 76 - Failed - School Funding. State Spending. Initiative Constitutional Amendment.
- 77 - Failed - Reapportionment. Initiative Constitutional Amendment.
- 78 - Failed - Prescription Drugs. Discounts. Initiative Statute.
- 79 - Failed - Prescription Drug Discounts. State-Negotiated Rebates. Initiative Statute.
- 80 - Failed - Electric Service Providers. Regulation. Initiative Statute.

June 6, 2006

- 81 - Failed - California Reading and Literacy Improvement and Public Library Construction and Renovation Bond Act of 2006
- 82 - Failed - Public Preschool Education. Tax Increase on Incomes Over \$400,000 for Individuals; \$800,000 for Couples.

November 7, 2006

- 1A - Passed - Protection of Transportation Funding
- 1B - Passed - Highway Safety, Traffic Reduction, Air Quality, and Port Security
- 1C - Passed - Housing and Emergency Shelter Trust Fund Act of 2006
- 1D - Passed - Kindergarten-University Public Education Facilities Bond Act of 2006
- 1E - Passed - Disaster Preparedness and Flood Prevention Act of 2006
- 83 - Passed - Comprehensive Registered Sex Offender Laws (popularly known as "Jessica's Law")
- 84 - Passed - Bonds for clean water, flood control, state and local park improvements, etc.
- 85 - Failed - Parental Notification before Termination of Teen's Pregnancy (second attempt at Proposition 73)
- 86 - Failed - Increase on Cigarette Tax
- 87 - Failed - Funding for alternative forms of energy
- 88 - Failed - Property Parcel Tax to fund for Education
- 89 - Failed - Campaign Finance Restrictions, including a corporate tax increase

- 90 - Failed - Eminent Domain and Environmental Law Enforcement Restrictions

February 5, 2008

- 91 - Failed - Transportation Funds. Initiative Constitutional Amendment.
- 92 - Failed - Community Colleges. Funding. Governance. Fees. Initiative Constitutional Amendment and Statute.
- 93 - Failed - Limits on Legislators' Terms in Office. Initiative Constitutional Amendment.
- 94 - Passed - Referendum on Amendment to Indian Gaming Compact (Pechanga Band of Luiseño Mission Indians)
- 95 - Passed - Referendum on Amendment to Indian Gaming Compact (Morongo Band of Mission Indians)
- 96 - Passed - Referendum on Amendment to Indian Gaming Compact (Sycuan Band of the Kumeyaay Nation)
- 97 - Passed - Referendum on Amendment to Indian Gaming Compact (Agua Caliente Band of Cahuilla Indians)

June 3, 2008

- 98 - Failed - Eminent Domain. Limits on Government Authority. Initiative Constitutional Amendment.
- 99 - Passed - Eminent Domain. Limits on Government Acquisition of Owner-Occupied Residence. Initiative Constitutional Amendment.

November 4, 2008

- 1A - Passed - California High Speed Rail Bond. S.B. 1856.
- 2 - Passed - Treatment of Farm Animals. Statute.
- 3 - Passed - Children's Hospital Bond Act. Grant Program. Statute.
- 4 - Failed - Waiting Period and Parental Notification Before Termination of Minor's Pregnancy. Constitutional Amendment. (third attempt at Proposition 73)
- 5 - Failed - Nonviolent Offenders. Sentencing, Parole and Rehabilitation. Statute.
- 6 - Failed - Criminal Penalties and Laws. Public Safety Funding. Statute.
- 7 - Failed - Renewable Energy. Statute.
- 8 - Passed - Eliminates the Rights of Same-Sex Couples to Marry. Initiative Constitutional Amendment
- 9 - Passed - Criminal Justice System. Victims' Rights. Parole. Constitutional Amendment and Statute.
- 10 - Failed - Alternative Fuel Vehicles and Renewable Energy. Statute.
- 11 - Passed - Redistricting. Constitutional Amendment and Statute.
- 12 - Passed - Veterans' Bond Act of 2008. S.B. 1572.

May 19, 2009

- 1A - Failed - State finance.
- 1B - Failed - Education finance.
- 1C - Failed - California State Lottery.
- 1D - Failed - California Children and Families Act: use of funds: services for children.
- 1E - Failed - The Mental Health Services Act: Proposition 63 amendments.
- 1F - Passed - State officer salary increases.

List of California ballot propositions 2010–2019

Elections

June 8, 2010

Οι ακόλουθες δημοψηφισματικές πρωτοβουλίες, οι οποίες ακόμη δεν έχουν απαριθμηθεί, έχουν προκριθεί για τις επόμενες πολιτειακές εκλογές, οι οποίες έχουν προγραμματισθεί για τις 8 Ιουνίου 2010, εκτός αν ο Κυβερνήτης Arnold Schwarzenegger καλέσει προηγουμένως σε ειδικές πολιτειακές εκλογές για το εν λόγω ζήτημα.

Τυπολογία της λαϊκής πρωτοβουλίας στις ΗΠΑ

Από το 1904 μέχρι και το 2007 διεξήχθησαν περίπου 2.231 δημοψηφισματικές λαϊκές πρωτοβουλίες σε μεγάλο αριθμό Πολιτειών της Αμερικής, ενώ 909 από αυτές τις πρωτοβουλίες έχουν εγκριθεί. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι στο χρονικό διάστημα από το 2000 έως το 2007 διενεργηθήκαν 600 δημοψηφίσματα έναντι 311 λαϊκών πρωτοβουλιών.



Laws regarding initiatives and referenda in the United States

■ Has both initiatives and referenda ■ Initiative constitutional amendments only ■ Referenda only ■ Has neither initiatives nor referenda

Σήμερα ο θεσμός της λαϊκής πρωτοβουλίας στις ΗΠΑ καθιερώνεται από το Σύνταγμα εικοσιτεσσάρων αμερικανικών Πολιτειών. Ειδικότερα, εννέα Πολιτείες προβλέπουν στο Σύνταγμά τους το θεσμό της συνταγματικής πρωτοβουλίας καθώς και το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας, ενώ έξι Πολιτείες προβλέπουν μόνον το θεσμό της νομοθετικής πρωτοβουλίας.

Οι δυτικές Πολιτείες της Αμερικής και κυρίως αυτές της Καλιφόρνια, του Colorado, της N. Dagota, του Oregon και της Washington διαθέτουν στο

ενεργητικό τους τα 3/5 των λαϊκών πρωτοβουλιών που τέθηκαν στην κρίση του εκλογικού σώματος. Σε αυτές τις Πολιτείες παράλληλα με το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας απαντώνται και ο θεσμός του δημοψηφίσματος καθώς και της ατομικής ανάκλησης των δημόσιων λειτουργών από το εκλογικό σώμα.

Σε πολλές Πολιτείες της Αμερικής συναντά τα ακόλουθα είδη λαϊκών και δημοψηφισματικών πρωτοβουλιών:

- Πρωτοβουλία (Initiative): Το μέσο με το οποίο δύναται κάθε πολίτης ή οργάνωση να συγκεντρώσει έναν προκαθορισμένο αριθμό υπογραφών για την έγκριση ενός μέτρου σε ψηφοφορία. (Η υπόψη πρωτοβουλία δύναται να διακριθεί σε συνταγματική (constitutional amendment) και σε νομοθετική πρωτοβουλία (statutory initiative). Υπενθυμίζεται ότι η νομοθετική πρωτοβουλία (statutory initiative) τυπικά απαιτεί λιγότερες υπογραφές για την έγκριση του δημοψηφίσματος).
- Λαϊκό Δημοψήφισμα (Popular Referendum): όπου απαιτείται ένας προκαθορισμένος αριθμός υπογραφών για την έγκριση δημοψηφίσματος (τυπικά απαιτείται μικρότερος αριθμός υπογραφών απ' ότι απαιτείται στη νομοθετική πρωτοβουλία) που καταργεί ένα ειδικό νόμο του νομοθέτη.
- Νομοθετική Αναφορά (Legislative referral, aka "legislative referendum") ή νομοθετικό δημοψήφισμα: Όπου ο νομοθέτης θέτει τον προτεινόμενο νόμο σε λαϊκή ψηφοφορία (είτε εκουσίως είτε, σε περίπτωση μιας συνταγματικής αναθεώρησης, ως απαραίτητο τμήμα της διαδικασίας).

Αναλυτικότερα, κάτωθι παρατίθενται τα ακόλουθα είδη πρωτοβουλιών:

1. Ο θεσμός της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας στις ΗΠΑ

Το Σύνταγμα της Georgia της 5ης Φεβρουαρίου 1776 ήταν το πρώτο Σύνταγμα που καθιέρωσε το θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας για της αναθεώρησή του.

Σήμερα η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία προβλέπεται σε 17 Πολιτείες της Βόρειας Αμερικής και ολοκληρώνεται με τη διεξαγωγή υποχρεωτικού δημοψηφίσματος που έχει ως αντικείμενο το αίτημά της.

Κύριο χαρακτηριστικό της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας είναι ότι αποτελεί *αίτηση που αποσκοπεί σε συνταγματική αναθεώρηση και απευθύνεται άμεσα στο εκλογικό σώμα*. Τοιουτοτρόπως, η υπόψη διαδικασία καθιστά τους βουλευτές απλούς παρατηρητές. Στις περισσότερες αμερικανικές Πολιτείες η νομοθετική εξουσία δε δικαιούται να εκφραστεί ούτε σχετικά με την αναγκαιότητα

της πρωτοβουλίας ούτε να υποβάλει αντισχέδιο προτείνοντας εναλλακτική λύση. Εξαίρεση αποτελεί η Πολιτεία της Massachusetts, όπου η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία απευθύνεται πάντοτε στο Κοινοβούλιο, το οποίο και μπορεί να τροποποιήσει το προτεινόμενο κείμενο με πλειοψηφία των $\frac{3}{4}$ των μελών και των δύο νομοθετικών σωμάτων. Πέραν τούτου για να υποβληθεί η πρωτοβουλία στο εκλογικό σώμα οφείλει να εγκριθεί από το $\frac{1}{4}$ τουλάχιστον των μελών του Κοινοβουλίου σε δύο διαδοχικές κοινοβουλευτικές συνόδους¹⁵¹.

Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι μόνο στις Πολιτείες Oregon και Massachusetts προβλέπεται η υποβολή αντισχεδίου.

Η πλειοψηφία των έγκυρων ψηφοδελτίων αποτελεί και την απαιτούμενη πλειοψηφία για την έγκριση της πρωτοβουλίας. Επίσης, σύμφωνα με τα Συντάγματα ορισμένων Πολιτειών, σε περίπτωση που το εκλογικό σώμα αποδεχθεί την ίδια μέρα δύο ή περισσότερα αντικρουόμενα μέτρα θα ισχύσει αυτό που έλαβε τους περισσότερους ψήφους¹⁵².

Εφόσον η συνταγματική πρωτοβουλία γίνει αποδεκτή, η συνταγματική αναθεώρηση τίθεται σε ισχύ ή από την επόμενη της ψηφοφορίας ή μετά από μερικές ημέρες ή μετά από επίσημη ανακοίνωση του αποτελέσματος της ψηφοφορίας.

Τέλος αξίζει να επισημανθεί ότι σχεδόν όλα τα Συντάγματα των Πολιτειών της Βόρειας Αμερικής προβλέπουν και δίδουν τη δυνατότητα στους πολίτες (εν στενή έννοια) των κοινοτήτων κάθε Πολιτείας να ζητήσουν την τροποποίηση, θέσπιση ή κατάργηση μιας διάταξης των επιμέρους τοπικών Συνταγμάτων των κοινοτήτων, σε βαθμό που γίνεται αποδεκτό ότι ο θεσμός της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας είναι περισσότερο διαδεδομένος σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, παρά σε επίπεδο Πολιτείας. Ο θεσμός της τοπικής λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας συναντάται στις Πολιτείες της Montana, Missouri, Maryland, New Mexico, N.Dacota, S. Dacota, Oklahoma, S. California, Nevada, New York, Ohio και Texas.

2. Ο θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής Πρωτοβουλίας

Η άμεση νομοθετική πρωτοβουλία απευθύνεται στο εκλογικό σώμα παρακάμπτοντας το Κοινοβούλιο. Επιτρέπει σε ένα τμήμα του εκλογικού σώματος κατ' εξαίρεση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας που διεξάγεται στο Κοινοβούλιο να συντάξει ένα νομοσχέδιο που θα υποβληθεί άμεσα και

¹⁵¹ Andreas Auer, "Le referendum et l' initiative populaire". S.51

¹⁵² Βλ άρθρ. 4, μέρος I, τμήμα 12 του Συντάγματος της Αριζόνα και άρθρο 3, τμήμα 2 του Συντάγματος της Nebraska.

υποχρεωτικά στο εκλογικό σώμα. Υπό αυτή την έννοια δεν αποτελεί συμπλήρωμα αλλά μία διαζευκτική νομοθετική διαδικασία.

Κατά μία άλλη άποψη, η άμεση είναι η νομοθετική πρωτοβουλία όταν το δικαίωμα πρότασης των νόμων έχουν οι ίδιοι οι πολίτες¹⁵³.

Ως εκ τούτου, η πρωτοβουλία πολιτών εντασσόμενη στη νομοθετική διαδικασία, εμφανίζεται ως νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών και αποτελεί τη βασική μορφή του θεσμού της πρωτοβουλίας.

Ο θεσμός της *άμεσης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας* ισχύει ως μοναδική μορφή λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας προβλέπεται σε 16 διαφορετικές Πολιτείες με διαφορετική διατύπωση από Πολιτεία σε Πολιτεία¹⁵⁴, ενώ στις Πολιτείες της Utah και της Ουάσιγκτον καθιερώνεται παράλληλα και η *έμμεση λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία*¹⁵⁵.

Η πρωτοβουλία υλοποιεί και *θεσμοθετεί τη λαϊκή δυσπιστία απέναντι στο Κοινοβούλιο που είναι και η γενεσιουργός αιτία της "direct legislation" στις ΗΠΑ και ουσιαστικά παραμερίζει το Κοινοβούλιο που δε διαθέτει ούτε τη δυνατότητα που υπάρχει στην Ελβετία να υποβάλλει ένα αντισχέδιο.*

Στο θεσμό της έμμεσης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας το δικαίωμα της πρότασης των νόμων δεν ασκείται από τους πολίτες, αλλά από άλλους αρμόδιους προς τούτο φορείς. Η έμμεση νομοθετική πρωτοβουλία αποτελεί τον κανόνα στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Η έμμεση λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία απευθύνεται στο Κοινοβούλιο το οποίο οφείλει να αποφανθεί για το αντικείμενό της και να προκαλέσει ψηφοφορία ολόκληρου του εκλογικού σώματος στην περίπτωση που την απορρίψει ή την τροποποιήσει. Στην ουσία πρόκειται για ένα μέσο που ανήκει σε ένα τμήμα του εκλογικού σώματος για να προκαλέσει την έναρξη της τακτικής νομοθετικής διαδικασίας. Το Κοινοβούλιο αν αποδεχθεί το προτεινόμενο από την πρωτοβουλία μέτρο, ολοκληρώνει τη διαδικασία και η πρωτοβουλία καταλήγει¹⁵⁶. Ωστόσο, σε περίπτωση που το Κοινοβούλιο απορρίψει το προτεινόμενο από την πρωτοβουλία μέτρο ή το τροποποιήσει ή υποβάλλει ένα αντισχέδιο, η πρωτοβουλία αυτή

¹⁵³ Α. Δημητρόπουλος, "Το δημοψήφισμα", σελ.14

¹⁵⁴ Κυρίως, οι διαφορές αφορούν τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών, Για παράδειγμα στην Πολιτεία της Ν Dacota απαιτούνται 10.000 υπογραφές, ενώ στην Πολιτεία της Nevada το 10% του αριθμού των ψηφισάντων κατά τις τελευταίες εκλογές. Yves Meny, "Initiative populaire: *trgrtnfum ry trecall* dans les etats americains", 1978

¹⁵⁵ Andreas Auer, "Le referendum et l' initiative populaire".

¹⁵⁶ Εκτός κι αν ζητηθεί η διεξαγωγή δημοψηφίσματος και η αίτηση συγκεντρώσει τις προϋποθέσεις και γίνει αποδεκτή

παραπέμπεται στην κρίση του εκλογικού σώματος, το οποίο θα αποφανθεί με την ψήφο του επ' αυτής και επί του τυχόν προτεινόμενου αντισχεδίου. Επισημαίνεται ό ο θεσμός της έμμεσης νομοθετικής πρωτοβουλίας προβλέπεται σήμερα από το Σύνταγμα επτά Πολιτειών, ενώ δύο ακόμη Πολιτείες έχουν καθιερώσει το θεσμό της έμμεσης λαϊκής πρωτοβουλίας παράλληλα με την άμεση λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία στα Συντάγματά τους¹⁵⁷.

Η έμμεση λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία έχει ως στόχο να προκαλέσει την παρέμβαση του κοινού νομοθέτη και όχι να τον υποκαταστήσει. Ουσιαστικά απευθύνεται προς το Κοινοβούλιο, το οποίο είναι υποχρεωμένο να αποσαφηνίσει τη στάση του και να τοποθετηθεί απέναντί της. Πλέον συγκεκριμένα το κοινοβούλιο διαθέτει τις ακόλουθες εναλλακτικές: πρώτον, μπορεί να αποφύγει την ψηφοφορία του εκλογικού σώματος αν αποδεχθεί την πρωτοβουλία ή ψηφίσει τα μέτρα που η ίδια επιδιώκει, δεύτερον να συντάξει ένα αντισχέδιο ώστε να διευρύνει τις επιλογές του εκλογικού σώματος και να μειώσει τις πιθανότητες έγκρισής της από αυτό ή τρίτον, να απορρίψει την πρωτοβουλία, χρησιμοποιώντας το κύρος του καθώς και το πολιτικό του βάρος και να επηρεάζει την επιλογή των πολιτών.

Ως εκ τούτου, με την έμμεση λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία ένα τμήμα του λαού προτείνει, το Κοινοβούλιο απαντά στην πρόταση και ο λαός αποφασίζει στην περίπτωση που το Κοινοβούλιο δεν αποδεχθεί στο σύνολό της την πρωτοβουλία.

Ο θεσμός της έμμεσης λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας καθιερώθηκε για πρώτη φορά στην Πολιτεία της Καλιφόρνια το 1911 για να καταργηθεί το 1966 αφού χρησιμοποιήθηκε στο διάστημα αυτό μόνο δώδεκα φορές.

3. Άμυνα της πολιτικής εξουσίας απέναντι στη λαϊκή πρωτοβουλία

Κύριο μέσο άμυνας των Αρχών της πολιτικής εξουσίας έναντι της λαϊκής πρωτοβουλίας αποτελεί το γεγονός ότι οι ίδιες είναι εκείνες που στην αρμοδιότητά τους εμπίπτει να καθορίσουν τα αντικείμενα στα οποία αποκλείεται η αρμοδιότητα του εκλογικού σώματος γιατί ανήκουν αποκλειστικά σε αυτές. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε 11 Πολιτείες αρκεί το Κοινοβούλιό τους ν' αποφανθεί ότι ένας νόμος είναι αναγκαίος "για τη διατήρηση της ειρήνης, της υγείας ή της δημόσιας ασφάλειας" για ν' αποκλεισθούν οι πολίτες από τη διαδικασία θέσπισής του, καταθέτοντας μια λαϊκή πρωτοβουλία ή ζητώντας τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Πρόκειται για τις Πολιτείες Utah και Washington, Andreas Auer, "Le referendum et l'initiative populaire". S.62.

¹⁵⁸ Βλ. άρθρο 11, τμήμα 7 του Συντάγματος της Alaska, άρθρο 4, τμήμα 1 του Συντάγματος της Arizona, άρθρο 5, τμήμα 1 του Συντάγματος του Colorado, άρθρο 4, τμήμα 17

Τα Συντάγματα μερικών Πολιτειών αποκλείουν την κατάθεση λαϊκής πρωτοβουλίας για ορισμένα θέματα. Έτσι, για παράδειγμα το άρθρο 2, τμήμα 12 του Συντάγματος της Πολιτείας της Καλιφόρνια απαγορεύει τις πρωτοβουλίες που διορίζουν ή υποδεικνύουν ρητά ένα πρόσωπο για να καταλάβει μια θέση ή να ασκήσει μια εξουσία.

Η υπόψη διάταξη αυτή θεσπίστηκε ως αντίδραση σε δύο πρωτοβουλίες από τις οποίες η πρώτη που έγινε αποδεκτή το 1948 αφαίρεσε το αξίωμα που κατείχε ένας κρατικός δημόσιος λειτουργός και το παραχώρησε στο διάδοχό του, ενώ η δεύτερη που απορρίφθηκε το 1966 ανέθετε τη διοίκηση ενός κρατικού λαχείου σε μια ιδιωτική εταιρεία¹⁵⁹.

Στις Αρχές άλλωστε ανήκει η αρμοδιότητα να διαπιστώνουν αν οι λαϊκές πρωτοβουλίες συνταγματικές και νομοθετικές πληρούν τις τυπικές προϋποθέσεις εγκυρότητας που τάσσονται από το Σύνταγμα και τους νόμους.

4. Οι τυπικές προϋποθέσεις για την υποβολή και προώθηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας

Οι τυπικές προϋποθέσεις για την κατάθεση λαϊκής πρωτοβουλίας αναφέρονται στον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών και στις προθεσμίες. Αναφορικά με τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών όπως και στην περίπτωση της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας απαιτείται ένα ποσοστό από 2% μέχρι 15% ανάλογα με την Πολιτεία. Το υπόψη ποσοστό υπολογίζεται λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των εκλογέων κατά την τελευταία εκλογή (legal votes). Στις περισσότερες, ωστόσο, Πολιτείες ορίζεται ένα συγκεκριμένο ποσοστό γεωγραφικής κατανομής των υπογραφών¹⁶⁰.

Περαιτέρω, σχετικά με τις προθεσμίες ισχύουν ότι και για τις λαϊκές συνταγματικές πρωτοβουλίες.

Επισημαίνεται ότι, αρμόδιο όργανο επιφορτισμένο με την απρόσκοπτη διεξαγωγή όλων των σταδίων της πρωτοβουλίας είναι ο Secretary of State που μοιάζει με το δικό μας Υπουργό Εσωτερικών. Το εν λόγω συμβαίνει στις Πολιτείες της Καλιφόρνια, του Ohio και της Ουάσιγκτον. Επίσης μπορεί να την αναλάβει και

του Συντάγματος του Maine, όπως και σε άλλες Πολιτείες. Βλ. Auer Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, και Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹⁵⁹ D. Magleby, “Direct legislation: Voting on ballot propositions in the Unites States”, Baltimore, London, 1984, και Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹⁶⁰ Βλ. Auer Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, σ.60.

μία ειδική εκλογική επιτροπή -board of canvassers- όπως συμβαίνει στην Πολιτεία του Michigan.

Η διασφάλιση και η κατοχύρωση της αυθεντικότητας και γνησιότητας των υπογραφών που απαιτούνται για την προώθηση κάθε πρωτοβουλίας αποτελεί κύριο ρόλο των υπόψη οργάνων. Ο έλεγχος της γνησιότητας των υπογραφών πραγματοποιείται με δύο τρόπους: *α) με τον κλασικό τρόπο της ατομικής εξακρίβωσης της γνησιότητας λαμβάνοντας υπόψη τους εκλογικούς καταλόγους και β) με δειγματοληπτικό έλεγχο των υπογραφών.* Είναι όμως αξιοσημείωτο ότι μερικές Πολιτείες όπως για παράδειγμα η Ουάσιγκτον απαγορεύουν την προσφυγή σε δειγματοληπτικό έλεγχο για την εξακρίβωση της εγκυρότητας των υπογραφών, ενώ άλλες τον επιβάλλουν όπως αυτή του Oregon. Αναλυτικότερα αναφέρονται ακολούθως οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που αφορούν στην υποβολή και προώθηση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας που ισχύουν σε διάφορες Πολιτείες της Αμερικής:

α. Περιορισμοί της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας από πλευράς περιεχομένου

Ο θεσμός της νομοθετικής πρωτοβουλίας, όπως άλλωστε και της συνταγματικής πρωτοβουλίας οφείλει να συμφωνεί με τους ιεραρχικά ανώτερους κανόνες δικαίου (Σύνταγμα κ.λ.π.). Επειδή, ωστόσο, η νομοθετική πρωτοβουλία είναι αναλυτικότερη και πλέον λεπτομερής απ' ότι η συνταγματική *«η σχέση της με τους ιεραρχικά ανώτερους από αυτή κανόνες δικαίου τίθεται και κρίνεται συχνότερα λόγω της φύσης της»*¹⁶¹. Ως εκ τούτου, σε αντίθεση με τις συνταγματικές λαϊκές πρωτοβουλίες οι νομοθετικές πρωτοβουλίες πρέπει να είναι σύμφωνες με τις διατάξεις του Συντάγματος της συγκεκριμένης Πολιτείας. Ωστόσο, αρκετά Συντάγματα των επιμέρους Πολιτειών φαίνεται να θέτουν περιορισμούς στο περιεχόμενο των νομοθετικών πρωτοβουλιών καθορίζοντας κατηγορίες θεμάτων που απαγορεύεται να αποτελέσουν αντικείμενό τους. Κυρίως τα θέματα στα οποία τίθενται οι περιορισμοί αφορούν στην οργάνωση, στις αρμοδιότητες της δικαστικής εξουσίας, στη θρησκεία και στη φορολογία¹⁶².

Συνεπώς, αντικείμενο της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας μπορούν να αποτελέσουν μόνο νομοθετικά μέτρα που ανήκουν άλλωστε στην αρμοδιότητα του εκλογικού σώματος και όχι μέτρα διοικητικής εκτελεστικής φύσης για το οποίο

¹⁶¹ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹⁶² Άρθρο 22, τμήμα 7 του Συντάγματος της Alaska, άρθρο 48, τμήμα Massachusetts, Βλ. Βλ Auer Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, σ.57

είναι αρμόδια αποκλειστικά η εκτελεστική εξουσία¹⁶³.

Περιορισμός επίσης αποτελεί και η προβλεπόμενη προθεσμία των τριών ετών που πρέπει να συμπληρωθούν ώστε να υποβληθεί και πάλι μια πρωτοβουλία που απορρίφτηκε.

Εν κατακλείδι, και στις νομοθετικές λαϊκές πρωτοβουλίες ισχύει ο κανόνας της ενότητας του αντικειμένου που αν και δεν προβλέπεται ρητά έχει αναχθεί σε βασική αρχή του συνταγματικού δικαίου κάθε Πολιτείας δηλαδή ότι κάθε νόμος που ψηφίζεται από το Κοινοβούλιο πρέπει να αφορά μόνο ένα αντικείμενο, αυτό που προσδιορίζεται από τον τίτλο του.

β. Η απαραίτητη πλειοψηφία για την έγκριση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας

Σε όλες σχεδόν τις Πολιτείες για την αποδοχή της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας απαιτείται η απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων που έχουν εκφραστεί έγκυρα. Ωστόσο, μερικά Συντάγματα Πολιτειών προβλέπουν ότι η υπέρ της πρωτοβουλίας απαιτούμενη πλειοψηφία πρέπει ν' αντιπροσωπεύει ένα συγκεκριμένο ποσοστό των εκλογέων που συμμετείχαν στις γενικές εκλογές για ανανέωση του Κοινοβουλίου, δεδομένου ότι η ψηφοφορία για την έγκριση της νομοθετικής πρωτοβουλίας γίνεται την ίδια μέρα με την εκλογή για ανανέωση του Κοινοβουλίου (ή των μελών του εκτελεστικού σώματος).

Επισημαίνεται ότι όπως προβλέπει η νομοθεσία των Πολιτειών του Maine, Michigan, Nevada και της Washington η λαϊκή πρωτοβουλία δύναται να μετατραπεί σε νόμο, σε περίπτωση που το Κοινοβούλιό τους αποδεχθεί το αίτημα της υπόψη πρωτοβουλίας, ο οποίος όμως θα υποβληθεί σε προαιρετικό δημοψήφισμα. Ωστόσο, εάν η πρωτοβουλία δεν γίνει αποδεκτή από το Κοινοβούλιο τότε η τελευταία υποβάλλεται στην κρίση του εκλογικού σώματος. Τέλος, αν το Κοινοβούλιο διαφοροποιηθεί σε ορισμένα σημεία της πρωτοβουλίας ή δεν αποδέχεται τα επιμέρους μέτρα που αυτή προτείνει τότε υποβάλλει αντισχέδιο και θα είναι το σύνολο του εκλογικού σώματος που θα επιλέξει μεταξύ αυτών ή ενδεχομένως θα απορρίψει και τα δύο. Εάν, ωστόσο, το Κοινοβούλιο αποδεχθεί την πρωτοβουλία στο σύνολό της χωρίς καμία διαφοροποίηση, τότε η πρωτοβουλία δεν

¹⁶³ Αν και ορισμένα Συντάγματα όπως αυτό της Πολιτείας του Maine προσπαθούν να περιγράψουν το πιθανό περιεχόμενο των μέτρων μη συγκεκριμενοποίηση της φύσης τους και η διάκρισή τους σε νομοθετικά ή διοικητικά γίνεται από τα δικαστήρια. Το 1986 το Ανώτατο Δικαστήριο της Καλιφόρνια ακύρωσε για πρώτη φορά λαϊκή νομοθετική πρωτοβουλία με τον τίτλο "proposition 24" που είχε υπερψηφιστεί από το εκλογικό σώμα με την αιτιολογία ότι αφορούσε τη λήψη διοικητικού και όχι νομοθετικού μέτρου.

θα υποβληθεί στο εκλογικό σώμα.

Ειδικότερα, στην περίπτωση των προβλέψεων της Πολιτείας της Washington, το σύστημα που ακολουθείται για την ψήφιση της πρωτοβουλίας είναι άμεσο με αυτό που ισχύει από το 1986 στην Ελβετία. Πλέον συγκεκριμένα, καθιερώνεται διαζευκτική επιλογή με επικουρικό ερώτημα. Στο κύριο ερώτημα οι εκλογείς καλούνται να απαντήσουν με ένα «ναι» ή «όχι» για την πρωτοβουλία και για το αντισχέδιο, και στο επικουρικό ερώτημα οφείλουν να επιλέξουν μεταξύ των δύο στην περίπτωση που και η πρωτοβουλία και το αντισχέδιο συγκεντρώσουν την πλειοψηφία των «ναι». Στην Πολιτεία του Maine αν ούτε η πρωτοβουλία ούτε το αντισχέδιο συγκεντρώσει την πλειοψηφία υπέρ ή εναντίον της, η πρόταση που επέτυχε τις περισσότερες ψήφους θα υποβληθεί σε νέα ψηφοφορία με την προϋπόθεση ότι έχει συγκεντρώσει υπέρ της το 1/3 των ψήφων¹⁶⁴.

Σύμφωνα με τις προβλεπόμενες νομικές ρυθμίσεις των Πολιτειών Ohio και Utah, αν το Κοινοβούλιο απορρίψει την πρωτοβουλία ή δεν αποφανθεί μέσα στην τετράμηνη προθεσμία που τάσσει το Σύνταγμα, το εκλογικό σώμα θα αποφανθεί μόνο αν οι δημιουργοί της πρωτοβουλίας συγκέντρωσαν εκ νέου τον απαιτούμενο αριθμό υπογραφών για την κατάθεση της πρωτοβουλίας: αυτός είναι για την Πολιτεία του Ohio το ποσοστό του 3%, για δε την Πολιτεία της Utah το ποσοστό των 5%, στην οποία μάλιστα δεν προβλέπεται η υποβολή αντισχεδίου. Στην Πολιτεία του Ohio το Κοινοβούλιο μπορεί να τροποποιήσει την πρωτοβουλία και η τροποποίηση αυτή θα ισχύσει, εκτός εάν οι δημιουργοί της πρωτοβουλίας συγκεντρώσουν το ποσοστό των 3% του συνόλου των ψήφων, ώστε η τροποποίηση να υποβληθεί στην κρίση του εκλογικού σώματος. Με τις υπόψη ρυθμίσεις, η επιλογή μεταξύ της πρωτοβουλίας και του αντισχεδίου ανήκει στους δημιουργούς της πρωτοβουλίας από τους οποίους εξαρτάται αν θα υποβάλλουν την πρωτοβουλία ή την τροποποίηση της στην κρίση του εκλογικού σώματος. Είναι αυτονόητο ότι αν υποβάλλουν στο εκλογικό σώμα την πρωτοβουλία, η ενδεχόμενη απόρριψή της επιφέρει την αυτόματη έγκριση της τροποποίησής του αντισχεδίου.

Στην Πολιτεία της Μασαχουσέτης καθιερώνεται ένα αρκετά πολύπλοκο σύστημα που παρέχει στο Κοινοβούλιο πολλές δυνατότητες απέναντι στην πρωτοβουλία. Συγκεκριμένα, μετά την κατάθεση της πρωτοβουλίας στις αρχές του μήνα Δεκεμβρίου που προηγείται της ψηφοφορίας, αρχίζει η εξάμηνη προθεσμία που διαθέτει το Κοινοβούλιο, δηλαδή μέχρι το Μάιο για να την αποδεχθεί ή να την απορρίψει. Αν την απορρίψει οι πρώτοι έξι υπογράφωντες την πρωτοβουλία μπορούν να την τροποποιήσουν μέχρι την πρώτη Τετάρτη του Ιουνίου και οφείλουν μέσα σε ένα μήνα -μέχρι την πρώτη Τετάρτη του Ιουλίου- να

¹⁶⁴ Auer Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, σ. 63

συγκεντρώσουν τις υπογραφές του 1/5% του συνόλου των εκλογέων. Αν γίνει αυτό η πρωτοβουλία θα υποβληθεί στο εκλογικό σώμα το μήνα Νοέμβριο. Το Κοινοβούλιο πάντως μπορεί να επιφέρει τροποποιήσεις με τη μορφή αντισχεδίου που συνυποβάλλει στο εκλογικό σώμα, το εν συνεχεία θα απορρίψει ή θα εγκρίνει τη μία από τις δύο προτάσεις και στην περίπτωση που και οι δύο επιτύχουν την απαιτούμενη πλειοψηφία, τότε επικρατεί η πρόταση που συγκέντρωσε υπέρ αυτής τη μεγαλύτερη πλειοψηφία. Επίσης το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα να συνυποβάλλει δύο πρωτοβουλίες που είναι σε αντίθεση μεταξύ τους ως μία διαζευκτική πρόταση ώστε να μπορεί να γίνει αποδεκτή από το εκλογικό σώμα η μια από αυτές¹⁶⁵.

γ. Η δυνατότητα τροποποίησης της ρύθμισης που εγκρίθηκε από το εκλογικό σώμα με λαϊκή πρωτοβουλία

Με την υπερψήφιση και έγκριση της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας από το εκλογικό σώμα αυτή αποκτά την ίδια ισχύ με τους νόμους που ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο και καταλαμβάνει την ίδια με αυτούς θέση στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου. Ως άμεση συνέπεια των προαναφερομένων αποτελεί ότι το Κοινοβούλιο έχει τη δυνατότητα είτε να τροποποιήσει την λαϊκή πρωτοβουλία ελεύθερα είτε ακόμη και να την καταργήσει (με την επιφύλαξη της προκήρυξης και διεξαγωγής νομοθετικού δημοψηφίσματος) όπως συμβαίνει με τους κοινούς νόμους.

Αξίζει να σημειωθεί ότι μερικές Πολιτείες προσφέρουν μια προνομιακή θέση στην ψηφισμένη νομοθετική πρωτοβουλία λόγω της άμεσης λαϊκής της προέλευσης, περιορίζοντας την ευχέρεια του Κοινοβουλίου να την τροποποιήσει ή και να την καταργήσει. Έτσι σε μερικές Πολιτείες, ενώ επιτρέπεται η τροποποίηση της πρωτοβουλίας, απαγορεύεται η κατάργησή της αν δεν περάσουν δύο χρόνια από την ψήφισή της από το λαό και άλλες επιβάλλουν αυξημένη πλειοψηφία για την τροποποίηση της. Για παράδειγμα, στην Πολιτεία του Arkansas απαγορεύεται η τροποποίηση της πρωτοβουλίας, εκτός αν απαιτηθεί από τα 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου, πριν παρέλθουν δύο χρόνια από την υπερψήφισή της. Ανάλογη ρύθμιση προβλέπεται και στο Σύνταγμα της Πολιτείας της Ν. Dakota (αρθρ. 2 υμ.8), η οποία απαγορεύει την τροποποίηση της πρωτοβουλίας τα πρώτα επτά χρόνια από την ψήφισή της εκτός αν το ζητήσει η πλειοψηφία των 2/3 των μελών του Κοινοβουλίου. Όσον αφορά το Δίκαιο της Nevada επισημαίνεται ότι, το Σύνταγμα της Nevada απαγορεύει την όποια τροποποίηση της πρωτοβουλίας αν

¹⁶⁵ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

δεν παρέλθει χρονικό διάστημα τριών ετών από την έγκριση της από το εκλογικό σώμα, σύμφωνα με το άρθρο 19 του Συντάγματός της. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 1 τμ.8 του Συντάγματος της Washington απαγορεύει την τροποποίηση ή κατάργηση της ψηφισμένης πρωτοβουλίας χωρίς την έγκριση του εκλογικού σώματος αν τα 2/5 των μελών του Κοινοβουλίου ψηφίσουν την τροποποίηση ή και την κατάργησή της¹⁶⁶.

δ. Ο δικαστικός έλεγχος μετά την έγκριση της πρωτοβουλίας από το εκλογικό σώμα

Μετά την αποδοχή της λαϊκής πρωτοβουλίας από το εκλογικό σώμα ο έλεγχος αφορά στην πράξη που έγινε αποδεκτή, δηλαδή τη ρύθμιση που εγκρίθηκε από το εκλογικό σώμα και όχι την κανονικότητα της ψηφοφορίας. Υπό αυτή την έννοια όταν κάποιος στρέφεται εναντίον ενός νόμου με την αιτιολογία ότι η πρωτοβουλία που προκάλεσε την ψηφοφορία του από το εκλογικό σώμα δεν πληρούσε τις τυπικές προϋποθέσεις εγκυρότητας, τα δικαστήρια θα αποφύγουν να εξετάσουν το αίτημα. Όπως χαρακτηριστικά λέγεται «*H ψήφος διορθώνει το σφάλμα - election cures error*» με την έννοια ότι το δικαίωμα ελέγχου της εγκυρότητας της διαδικασίας υποχωρεί μπροστά στη λαϊκή έγκριση». Γίνεται, ωστόσο, οριακά αποδεκτό, ότι ο δικαστικός έλεγχος σε περίπτωση πιθανολογούμενου σοβαρού ελαττώματος της διαδικασίας είναι δυνατός, όταν λόγω αυτού του ελαττώματος το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας δεν αντιστοιχεί με την αληθινή βούληση της πλειοψηφίας του εκλογικού σώματος.

Η εξουσία των δικαστηρίων είναι πλήρης μετά την ψηφοφορία στις περιπτώσεις που πιθανολογείται ότι η ρύθμιση που έκανε αποδεκτή το εκλογικό σώμα παραβιάζει το ομοσπονδιακό ή ένα τοπικό Σύνταγμα ή τα θεμελιώδη δικαιώματα. Ο εκ των υστέρων δικαστικός έλεγχος είναι απαραίτητος στο βαθμό που με αυτόν εξασφαλίζεται η σωστή ενσωμάτωση των κανόνων που έγιναν αποδεκτοί από το εκλογικό σώμα στην ισχύουσα έννομη τάξη. Πράγματι πολλές φορές τα Δικαστήρια αντιμετωπίζουν διαφορές που προέρχονται από τη μη συμφωνία πρωτοβουλίας που έγινε αποδεκτή από το λαό με τους συνταγματικούς κανόνες.

Όπως άλλωστε έκρινε το Ανώτατο Δικαστήριο της Καλιφόρνια «*τα λαϊκά δικαιώματα του δημοψηφίσματος και της πρωτοβουλίας πρέπει να ερμηνεύονται lato sensu*».

Στην επιστήμη κυρίαρχη είναι η τάση που αναγνωρίζει στα δικαστήρια μια

¹⁶⁶ Philipp Trautman, "Initiative and referendum in Washington: A survey", 49 Washington Law Review 55-87, 1973.

αυξημένη εξουσία ελέγχου στις πράξεις που έχουν εγκριθεί από το εκλογικό σώμα μετά την ολοκλήρωση της λαϊκής πρωτοβουλίας. Ο έλεγχος όμως αυτός θεωρητικά πρέπει να μην διακρίνει αν πρόκειται για νόμους που προήλθαν από λαϊκή πρωτοβουλία ή το Κοινοβούλιο, γιατί διαφορετικά θα πρόκειται για την έκφραση μιας υπερβολικής δυσπιστίας απέναντι στο θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας και αντίστοιχα για μια έκφραση υπερβολικής εμπιστοσύνης στο αντιπροσωπευτικό σύστημα.

ε. Η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία και τα διαδικαστικά εμπόδια για την ολοκλήρωσή της

Για να καταστεί μία πρωτοβουλία έγκυρη οι Αρχές δύναται να ελέγξουν το αν συντρέχουν οι απαραίτητες προϋποθέσεις που αφορούν από τυπικής πλευράς στην ονοματοδοσία, περίληψη της πρωτοβουλίας, τήρηση των τασσόμενων προθεσμιών, στην απαγόρευση της ολικής αναθεώρησης του Συντάγματος από αυτή αλλά και στην τήρηση του κανόνα της ενότητας του αντικειμένου. Ειδικότερα, οι νομοθεσίες όλων σχεδόν των Πολιτειών εκτός από τις Πολιτείες της Nevada, του Michigan και του Missouri καθιερώνουν διάφορες διαδικαστικές προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούνται πριν από τη συγκέντρωση των υπογραφών. Ως εκ τούτου, οι δημιουργοί της πρωτοβουλίας καλούνται, σε πρώτη φάση, να υποβάλλουν το κείμενο στις Αρχές (στο Γενικό Εισαγγελέα ή στο Γενικό Γραμματέα της Πολιτείας), ο οποίος και θα δώσει το όνομα στην πρωτοβουλία αφού προηγουμένως ετοιμάσει μία περίληψη της. Περαιτέρω, στην Πολιτεία της Florida ο εκλογικός νόμος προβλέπει ότι κάθε αίτηση πρωτοβουλίας πρέπει να συνοδεύεται α) από περίληψη και β) να έχει μια ονομασία που να έχουν συνταχθεί και δοθεί από τους δημιουργούς της. Ήδη από το 1980 απαιτείται περίληψη και η ονομασία της πρωτοβουλίας να είναι σαφείς και να μην γεννούν αμφιβολίες ώστε να πληροφορούνται οι εκλογείς τον ακριβή σκοπό και στόχο της πρωτοβουλίας¹⁶⁷.

Ωστόσο σε ορισμένες άλλες Πολιτείες η ονοματοδοσία δηλαδή η χορήγηση τίτλου στην πρωτοβουλία και η σύνταξη της περίληψής της αποτελεί αρμοδιότητα μιας Αρχής ή και μιας επιτροπής που προβλέπεται από το νόμο. Ο έλεγχος της τήρησης των παραπάνω διαδικαστικών προϋποθέσεων ανατίθεται στα δικαστήρια που, όταν διαπιστώσουν παράβαση της ισχύουσας νομοθεσίας, ακυρώνουν την πρόταση πρωτοβουλίας με συνέπεια την μη υποβολή της στο εκλογικό σώμα. Το εν

¹⁶⁷ Βλ. απόφαση *Grose V. Firestone* του Ανώτατου Δικαστηρίου της Florida του 1982 *Southern Reporter*, 2nd Series. Συλλογή της Νομολογίας των Κρατών που αποτελεί τμήμα του *National Reporter System*, s. 303 υποσ. Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

λόγω συνέβη το 1984 όταν το Ανώτατο Δικαστήριο της Πολιτείας της Florida ακύρωσε με την απόφαση Evans V. Firestone μια πρωτοβουλία επειδή από την περίληψή της δε συναγόταν ο ακριβής σκοπός της¹⁶⁸.

Πάντως, ο έλεγχος των Δικαστηρίων ποικίλλει ως προς την αυστηρότητά του από Πολιτεία σε Πολιτεία. Αλλού είναι χαλαρός όπως στην Πολιτεία της Καλιφόρνια κυρίως λόγω της αποκλειστικής αρμοδιότητας του Attorney General στην προετοιμασία της περίληψης της πρωτοβουλίας και της εκεί κρατούσας άποψης ότι η περίληψη πρέπει να περιέχει γενικά τα κύρια σημεία της πρωτοβουλίας και αλλού, όπως στην Πολιτεία του Oregon, είναι υπερβολικά αυστηρός και επεκτείνεται στον έλεγχο λεπτομερειών.

Επίσης ποικίλλει από Πολιτεία σε Πολιτεία η φύση και η έκταση του ελέγχου. Για παράδειγμα, ενώ στην Καλιφόρνια το Ανώτατο Δικαστήριο θεωρεί ότι η παρεχόμενη αρμοδιότητα στο Attorney General είναι τελείως τυπική με την έννοια ότι δεν έχει το δικαίωμα να αρνηθεί να τιτλοφορήσει και συντάξει περίληψη σε μια πρωτοβουλία με την αιτιολογία ότι αυτή παραβιάζει τον κανόνα της ενότητας του αντικειμένου, το Ανώτατο Δικαστήριο της Πολιτείας της Massachusetts δέχθηκε ότι ο αντίστοιχος Attorney General δεν εξετάζει μόνο αν ο τίτλος και η περίληψη της πρωτοβουλίας είναι τυπικά εντάξει αλλά εξετάζει αν η πρωτοβουλία τηρεί τους περιορισμούς που επιβάλλει το Σύνταγμα, τις προθεσμίες και την αρχή της ενότητας του αντικειμένου. Ο εκ των προτέρων έλεγχος επομένως είναι όχι μόνον τυπικός αλλά και ουσιαστικός¹⁶⁹.

1. Ο τυπικός έλεγχος των υπογραφών

Ο κύριος έλεγχος των υπογραφών ανήκει στο Γενικό Γραμματέα της Πολιτείας, ο οποίος επικουρούμενος από μια ομάδα τοπικών υπαλλήλων ελέγχει τις υπογραφές. Ωστόσο, ο πρώτος έλεγχος γίνεται ουσιαστικά στην πράξη από το πρόσωπο που θέτει σε κυκλοφορία για υπογραφή τις λίστες και το οποίο βεβαιώνει ότι από όσα διαπίστωσε, οι υπογραφές είναι αυθεντικές. Κατά συνέπεια, η υπόψη πιστοποίηση προσδίδει στα υπογράφοντα τη λίστα άτομα, ένα τεκμήριο εγκυρότητας σε περίπτωση αμφισβήτησής¹⁷⁰.

Σε αρκετές Πολιτείες προβλέπεται από τη νομοθεσία ο έλεγχος κάθε ονοματεπώνυμου, διεύθυνσης και γνησιότητας της υπογραφής, ενώ σε άλλες όπως στην Καλιφόρνια ο νόμος επιβάλλει το δειγματοληπτικό έλεγχο που φθάνει στο 5%

¹⁶⁸ Βλ. Albury B. Cheric, "Amendment nine and the initiative process: A costly trip to nowhere, XIV Stetson Law Review, 1985, σ. 349.

¹⁶⁹ Ηλ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, "Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας", Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

¹⁷⁰ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l' initiative populaire aux Etats-Unis", s.49

των υπογραφών σε κάθε κομητεία στην οποία οι υπογράψαντες ξεπερνούν τους 500. Εξαιρέση από την καθιέρωση τυπικού ελέγχου γνησιότητας των υπογραφών αποτελούν οι Πολιτείες της S. Dakota και της Oklahoma όπου σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία οι Αρχές δεν προβαίνουν σε κανενός είδους έλεγχο των ονομάτων, διευθύνσεων και υπογραφών αλλά περιορίζονται στον αριθμητικό απολογισμό τους. Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι όπου το δικαίωμα υπογραφής μιας πρωτοβουλίας δεν περιορίζεται μόνον στους εγγεγραμμένους πολίτες καθίσταται αδύνατος οποιοσδήποτε έλεγχος των υπογραφών πράγμα που συμβαίνει στις Πολιτείες του Colorado και της N. Dakota¹⁷¹.

2. Προθεσμίες

Προβλέπονται δύο ειδών προθεσμίες αναφορικά με την αίτηση πρωτοβουλίας. Η πρώτη αφορά την *προθεσμία που μεσολαβεί από την κατάθεση της πρωτοβουλίας στην αρμόδια Αρχή μέχρι την ψήφισή της από το λαό (εκλογικό σώμα)*. Συνήθως η ψήφος επί της πρωτοβουλίας λαμβάνει χώρα ταυτόχρονα με την εκλογή των βουλευτών και γερουσιαστών στο Κογκρέσο που γίνεται κάθε δύο χρόνια το Νοέμβριο. Η προθεσμία των τριών ή τεσσάρων μηνών απευθύνεται στους δημιουργούς της πρωτοβουλίας και τους επιβάλλει την προθεσμία - όριο πέραν της οποίας η πρωτοβουλία δεν θα υποβληθεί στο εκλογικό σώμα όταν θα διεξαχθεί η εκλογή των βουλευτών και των γερουσιαστών, αλλά στη συνήθως μετά από δύο χρόνια επόμενη εκλογή. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι τρίμηνη προθεσμία που πρέπει να παρέλθει πριν τη διεξαγωγή της ψηφοφορίας προβλέπουν τα Συντάγματα της Πολιτείας του Colorado (άρθρ. 5, τμ.1, κεφ.2), της Florida, της Nevada (άρθρ. 19, τμ.2, κεφ.4), της N Dakota (άρθρ.3, τμημ.5), του Ohio (άρθρ. 2, τμ.1) και τετράμηνη προθεσμία τα Συντάγματα των Πολιτειών Arizona (άρθρ.4, τμημ.1 κεφ.4), Arkansas (τροπολογία 7, τμημ.1), Michigan (άρθρ.12, τμημ. 2, Missouri (άρθρ. 3, τμημ. 5, Montana (code annotated 13-27-104), Nebraska (άρθρ.3, τμημ.2), και Oregon (άρθρ.4 τμημ.1, κεφ. 2d). Στην Πολιτεία της Καλιφόρνια η προθεσμία είναι 131 ημέρες πριν από τις γενικές εκλογές (άρθρ.2 , τμημ. 8c του Συντάγματος και election code section 1514), ενώ στην Πολιτεία Illinois η προθεσμία είναι 6 μήνες (άρθρ.14, τμημ.3) και στην Πολιτεία της S. Dakota ένας χρόνος (άρθρ.23, τμημ. 1 του Συντ.)¹⁷².

Η προθεσμία στις περισσότερες Πολιτείες *είναι ενδεικτική*, ενώ σε περίπτωση μη τήρησής της η μοναδική συνέπεια είναι η καθυστερημένη, στις μεθεπόμενες εκλογές, υποβολή της πρωτοβουλίας στο εκλογικό σώμα. Εξαιρετικά στις Πολιτείες

¹⁷¹ Βλ. A.Aurer, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, s.25

¹⁷² Βλ. A.Aurer, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, s.47

της Καλιφόρνια και του Colorado είναι ανατρεπτική και η μη τήρησή της συνεπάγεται την ακυρότητα της πρωτοβουλίας με συνέπεια να απαιτείται από την αρχή η συγκέντρωση των υπογραφών.

Η δεύτερη μορφή προθεσμίας αφορά στο χρονικό όριο, το οποίο αν παρέλθει καθίστανται άκυρες οι υπογραφές που συγκεντρώθηκαν και συνεπώς ακυρώνεται η πρωτοβουλία. Το σημείο έναρξης της προθεσμίας και η διάρκειά της ποικίλλει από Πολιτεία σε Πολιτεία. Στην Πολιτεία της Αριζόνα και σε αυτή του Ιλινόϊς δεν πρέπει να παρέλθουν 24 μήνες από την έναρξη συγκέντρωσης των υπογραφών μέχρι την ψήφο του εκλογικού σώματος. Στην Πολιτεία της Καλιφόρνια η προθεσμία είναι 150 ημέρες από τη στιγμή που ο Attorney General γνωστοποιήσει στους δημιουργούς της πρωτοβουλίας την ονομασία της και ολοκληρώνεται με την κατάθεσή της, στην Πολιτεία του Colorado. Η παραπάνω προθεσμία είναι εξάμηνη και στην Oklahoma τρίμηνη.

Τέλος, επισημαίνεται ότι σε ορισμένες Πολιτείες προβλέπεται χρονικός περιορισμός τριών ετών, ήτοι ότι σε περίπτωση που μία πρωτοβουλία απορριφθεί, δε δύναται να επανυποβληθεί εάν δεν παρέλθει τουλάχιστον τρία χρόνια από την απόρριψή της¹⁷³.

3. Κατ' ουσίαν περιορισμοί της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας

Ο σημαντικότερος περιορισμός από πλευράς περιεχομένου μιας πρωτοβουλίας είναι η απαίτηση εναρμόνισης και συμφωνίας της με το Ομοσπονδιακό Σύνταγμα. Η αιτιολογική βάση του υπόψη περιορισμού στηρίζεται καταρχήν στο θεμελιώδη χαρακτήρα και στην υπεροχή του Ομοσπονδιακού Συντάγματος απέναντι στους άλλους κανόνες δικαίου. Τίθεται όμως εύλογα το ερώτημα αν επιτρέπεται ο δικαστικός έλεγχος της συμφωνίας της λαϊκής πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα και τούτο πριν από την έγκριση ή ενδεχομένως την απόρριψή της από το εκλογικό σώμα. Πράγματι σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία¹⁷⁴ ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί να γίνει πριν από την ψηφοφορία.

Ο υπόψη κανόνας αποτελεί το κύριο χαρακτηριστικό του αμερικανικού δικαίου στο θέμα του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας. Σύμφωνα με το εν λόγω κανόνα *τα αμερικανικά δικαστήρια δεν εξετάζουν τη συμφωνία της λαϊκής συνταγματικής πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα και με τους ίσης τυπικής ισχύος*

¹⁷³ Βλ. A.Aurer, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, p.39

¹⁷⁴ Η νομολογία αυτή είναι σταθερή και ξεκινά από το 1910 καταλήγοντας μέχρι σήμερα, T.Gross, 109 p. 558, 562 Oklahoma 1910, και M. Farred, “The Judiciary and Popular Democracy: Should Courts Review Ballot Measures Prior to Elections? Fordham Law Review 919-935, 1985. .

*κανόνες με αυτό, πριν η πρωτοβουλία αυτή γίνει αποδεκτή από το εκλογικό σώμα*¹⁷⁵.

Η νομολογία τόσο στο παρελθόν όσο και στο παρόν φέρει ως αιτιολογική βάση ότι η πρωτοβουλία θεωρήθηκε ανέκαθεν λαϊκό δικαίωμα το οποίο το Σύνταγμα κατοχυρώνει αποκλειστικά υπέρ όλων των εκλογέων, οι οποίοι είναι και οι αποκλειστικοί φορείς του. Επομένως, δεν πρέπει να μοιράζονται τη χρήση του δικαιώματος αυτού με τις Αρχές, οι οποίες δεν μπορούν να παρεμβαίνουν σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας μέχρι να αποφανθεί το εκλογικό σώμα. Πράγματι επικρατεί η αντίληψη ότι υπάρχει μια διπολική σύλληψη της διάκρισης των λειτουργιών. Από τη μία πλευρά ο λαός που κατέκτησε το δικαίωμα της άμεσης νομοθεσίας, δηλαδή να θεσπίζει μόνος του τους νόμους και από την άλλη πλευρά οι νομοθετικές, διοικητικές και δικαστικές Αρχές είναι υποχρεωμένες να μην περιορίζουν την άσκησή του υπόψη λαϊκού δικαιώματος. Επίσης, τα αμερικανικά δικαστήρια δε δίδουν απλώς συμβουλευτικά τη γνώμη τους, αλλά παρεμβαίνουν και αποφασίζουν μόνον όταν πρόκειται για μια συγκεκριμένη αντιδικία μεταξύ των μερών που έχουν έννομο συμφέρον για τη λύση της. Το ζήτημα ωστόσο της συμφωνίας μιας πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα θα ζητήσει τη λύση του όταν η συγκεκριμένη πράξη - νόμος, συνταγματική διάταξη - τεθεί σε ισχύ. Το ζήτημα είναι πρόωρο να λυθεί πριν από την λαϊκή έγκριση λαμβανόμενου μάλιστα υπόψη ότι σε περίπτωση απόρριψης της πρότασης από το λαό εν στενή έννοια (εκλογικό σώμα) το ισχύον *status quo* δεν μεταβάλλεται και κανείς δεν θίγεται.¹⁷⁶

Ωστόσο, σε περίπτωση που το εκλογικό σώμα αποδεχθεί την πρωτοβουλία, θα έχει ως συνέπεια, η κρίση από το Δικαστήριο ότι δηλ. η πρωτοβουλία δεν είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα, θα καταστήσει χωρίς αντικείμενο την απόφαση του λαού, γεγονός που θα δημιουργήσει πρόβλημα.

Ωστόσο, ο κανόνας της μη παρέμβασης των δικαστηρίων για να κρίνουν τη συμφωνία της πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα σε όλα τα στάδια της διαδικασίας μέχρι την ψήφισή της ή την ενδεχόμενη απόρριψή της από το λαό υπόκειται σε ορισμένες εξαιρέσεις. Κύρια εξαίρεση από τον κανόνα αποτελεί η περίπτωση όπου η λαϊκή πρωτοβουλία είναι πρόδηλα και κατάφορα αντισυνταγματική οπότε, αν το δικαστήριο το διαπιστώσει, η πρωτοβουλία δεν θα υποβληθεί στο λαό. Κατά αυτό τον τρόπο έκρινε το δικαστήριο της Montana ότι η πρωτοβουλία που ζητούσε την θέσπιση των στοιχημάτων από ιδιώτες είναι πρόδηλα αντισυνταγματική, γιατί το Σύνταγμα απαγορεύει ρητά τα στοιχήματα, επομένως η πρωτοβουλία αυτή δεν

¹⁷⁵ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis", s.49

¹⁷⁶ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l'initiative populaire aux Etats-Unis", 1989, s.189

έπρεπε να υποβληθεί στο εκλογικό σώμα¹⁷⁷.

Μερικές φορές τα δικαστήρια ασχολούνται με το περιεχόμενο μιας πρωτοβουλίας, όταν πρέπει να κρίνουν πριν την ψηφοφορία του εκλογικού σώματος, αν η πρωτοβουλία προτείνει τη λήψη νομοθετικού ή τη λήψη διοικητικού μέτρου στο μέτρο που ο λαός δεν μπορεί να αποφασίσει για τη λήψη διοικητικού μέτρου που δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητές του.

Τέλος, ο κανόνας της μη παρέμβασης των δικαστηρίων πριν από την έγκριση ή την απόρριψη μιας πρωτοβουλίας από το λαό δεν εφαρμόστηκε σε εξαιρετικές συνθήκες κατά τη διάρκεια όξυνσης των φυλετικών διακρίσεων και συγκρούσεων όπου τα ομοσπονδιακά δικαστήρια εξετάζοντας το ουσιαστικό περιεχόμενο διαφόρων πρωτοβουλιών εμπόδισαν την διεξαγωγή ψηφοφοριών γι' αυτές που είχαν ευαίσθητα θέματα σχετιζόμενα με τις φυλετικές διακρίσεις. Ενδεικτική η απόφαση *Otey V. Common Council of Milwaukee*, 281 f.supp.264, Wisconsin 1968, η οποία θεώρησε αντισυνταγματική μια πρωτοβουλία που απαγόρευε τη θέσπιση ενός αντιρατσιστικού μέτρου από τις δημοτικές Αρχές¹⁷⁸.

Ανεξάρτητα, ωστόσο, από τις εξαιρέσεις που προαναφέραμε μια μειοψηφία δικαστηρίων - όπως αυτό της *Oklahoma*- από το 1975 ήδη δέχονται ότι πρέπει να ελέγχουν πριν από την ψηφοφορία τη συμφωνία μιας πρωτοβουλίας με το Σύνταγμα, ώστε να αποφεύγεται η διεξαγωγή μιας πολυέξοδης και όχι αναγκαίας ψηφοφορίας.

Επιπλέον, όσον αφορά την αναθεώρηση του Συντάγματος υπογραμμίζεται ότι καταρχάς απαγορεύεται η αναθεώρηση του Ομοσπονδιακού Συντάγματος μέσω μιας λαϊκής πρωτοβουλίας. Σύμφωνα με την κρατούσα νομολογία μια πρωτοβουλία δεν μπορεί να επιβάλλει στο Κοινοβούλιο μιας Πολιτείας να πάρει απόφαση, η οποία ζητά από το Κογκρέσο να προτείνει τροποποίηση στο Σύνταγμα ή να συγκαλέσει μια Συντακτική Συνέλευση σε ομοσπονδιακό επίπεδο για αυτό το σκοπό¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l' initiative populaire aux Etats-Unis", P. 126

¹⁷⁸ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l' initiative populaire aux Etats-Unis", p. 127

¹⁷⁹ Βλ. απόφαση *State Ex. Rel. Harper V. Waltermire*, 691 P, 2D 826 Montana, 1984, σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο απαγόρευε να τεθεί στην κρίση του λαού μια λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία, η οποία επεδίωκε να υποχρεώσει το Κοινοβούλιο να λάβει απόφαση, η οποία να ζητά από το Κογκρέσο να συγκαλέσει Συντακτική Συνέλευση για να εγκρίνει μια τροποποίηση οικονομικού περιεχομένου. Με την παραπάνω απόφαση το Δικαστήριο της Montana έκρινε ότι μια τυπικά σύμφωνη με το Σύνταγμα πρωτοβουλία δεν μπορεί να δεσμεύσει το Κοινοβούλιο. Περαιτέρω η απόφαση έκρινε ότι δεν μπορούν να αποτελέσουν

Θεωρείται πάντως λογικό οι συνταγματικές πρωτοβουλίες να μην μπορούν και να μην οφείλουν να είναι σύμφωνες με το Σύνταγμα το οποίο επιδιώκουν να τροποποιήσουν.

Όταν το Σύνταγμα μιας Πολιτείας περιορίζει ρητά το περιεχόμενο των συνταγματικών πρωτοβουλιών, πρόκειται για θέσπιση ουσιαστικού περιορισμού που, αν δεν γίνει σεβαστός από τη συγκεκριμένη λαϊκή πρωτοβουλία, επιφέρει την ακύρωσή της και την μη υποβολή της στην κρίση εκλογικού σώματος. Πρόκειται στην ουσία για ένα συμβιβασμό μεταξύ των πολεμίων και των οπαδών της λαϊκής πρωτοβουλίας που βασίστηκε στη συμφωνία όλων ότι τα "λεπτά και ευαίσθητα" θέματα δεν πρέπει να αποφασίζονται από το εκλογικό σώμα.

Καταλήγοντας, αξίζει να επισημανθεί ότι ο κύριος περιορισμός που τα περισσότερα Συντάγματα των επιμέρους Πολιτειών περιλαμβάνουν είναι ότι η λαϊκή συνταγματική πρωτοβουλία δεν μπορεί να αφορά στην ολική αναθεώρηση του Συντάγματος αλλά μόνο στη μερική αναθεώρηση. Ο περιορισμός αυτός απορρέει από συνταγματικές διατάξεις που επιφυλάσσουν το δικαίωμα πρότασης για ολική αναθεώρηση του Συντάγματος στη Συντακτική Συνέλευση της οποίας η σύγκληση αποφασίζεται από μια αυξημένη πλειοψηφία βουλευτών (αντιπροσώπων) και η οποία εκλέγεται από το λαό¹⁸⁰.

Είναι αυτονόητο ότι η πρωτοβουλία που προτείνει την ολική αναθεώρηση του Συντάγματος είναι άκυρη και δεν υποβάλλεται στην λαϊκή έγκριση.

Η απόφαση Amador Valley του Ανώτατου Δικαστηρίου της Καλιφόρνια που έκρινε την πρωτοβουλία "proposition 13" που αποσκοπούσε στην τροποποίηση του τότε ισχύοντος φορολογικού συστήματος διέκρινε δύο κριτήρια σχετικά με το είδος της αναθεώρησης που προβλέπει μία πρωτοβουλία : *πρώτον το ποσοτικό κριτήριο - αριθμός των θιγόμενων άρθρων του Συντάγματος - και δεύτερον το ποιοτικό κριτήριο - θεμελιώδης ή όχι αλλαγή του κρατούντος συνταγματικού status quo-*. Η απόφαση δέχτηκε ότι η φορολογική πρωτοβουλία σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια πρότεινε τη μερική αναθεώρηση του Συντάγματος και επομένως έπρεπε να υποβληθεί στην κρίση του εκλογικού σώματος. Πράγματι η πρωτοβουλία "proposition 13" υποβλήθηκε και εγκρίθηκε από το εκλογικό σώμα με συνέπεια να αποτελέσει το άρθρο 13 Α του Συντάγματος της Καλιφόρνια¹⁸¹.

αντικείμενο ρύθμισης της πρωτοβουλίας τα μέτρα που είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας..

Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l' initiative populaire aux Etats-Unis", p. 37

¹⁸⁰ Βλ. A.Aurer, "Le referendum et l' initiative populaire aux Etats-Unis", p. 32

¹⁸¹ Βλ. απόφαση Amador Valley Joint Union High School District V. State Board of Equalization σε Pacific Reporter, 2nd series, Συλλογή κρατικής νομολογίας που αποτελεί τμήμα του National Reporter System, 1978, σ. 583, Βλ. Παραπάνω υποσημ. 120

στ. Η αρχή της ενότητας του αντικειμένου -single subject rule

Αν και τα Συντάγματα μόνο 5 Πολιτειών προβλέπουν ρητά ότι οι πρωτοβουλίες που τείνουν στην αναθεώρηση του Συντάγματος πρέπει να έχουν ενιαίο αίτημα, ο κανόνας αυτός ισχύει και στο Σύνταγμα των υπολοίπων Πολιτειών που δεν έχουν ρητή πρόβλεψη, δεδομένου ότι σε όλα τα Συντάγματα των Αμερικανικών Πολιτειών ορίζεται ότι όταν υποβάλλονται πολλές πρωτοβουλίες που έχουν ως στόχο την αναθεώρηση του Συντάγματος, κάθε μια από αυτές υποβάλλεται στο εκλογικό σώμα χωριστά και γίνεται δεκτή ή απορρίπτεται από αυτό. Το Ανώτατο Δικαστήριο του Ohio έκρινε το 1931 ότι με μία λαϊκή πρωτοβουλία μπορούν να υποβληθούν πολλές συνταγματικές αναθεωρήσεις, αλλά κάθε μία από αυτές οφείλει να υπογράφεται χωριστά στην έγκριση του εκλογικού σώματος¹⁸².

Ωστόσο, το Ανώτατο Δικαστήριο της Καλιφόρνια ερμήνευσε τον παραπάνω κανόνα *latro sensu* κρίνοντας ότι τα διάφορα τμήματα της πρωτοβουλίας *αρκεί να συνδέονται μεταξύ τους με ένα λογικό και δικαιολογημένο δεσμό*¹⁸³.

Αντίθετα το Ανώτατο Δικαστήριο της Florida έκρινε ότι ο κανόνας της ενότητας του αντικειμένου πρέπει να εφαρμόζεται αυστηρότερα στις λαϊκές συνταγματικές πρωτοβουλίες απ' ότι στις νομοθετικές και εξέτασε τη συνδρομή και των δύο κριτηρίων που προαναφέραμε, δηλαδή την ύπαρξη όχι μόνον του ποσοτικού κριτηρίου που αναφέρεται στο μεγάλο ή μικρό αριθμό των άρθρων που θίγονται με την πρωτοβουλία αλλά και στην ύπαρξη του ποιοτικού κριτηρίου με την έννοια ότι εξετάζεται εάν η συγκεκριμένη πρωτοβουλία θίγει μία ή περισσότερες κρατικές λειτουργίες και αν υφίσταται εν προκειμένου μια λογική και φυσική ενότητα ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό της¹⁸⁴.

Το Ανώτατο Δικαστήριο της Oklahoma ακύρωσε μια πρωτοβουλία που αφορούσε τη διαφήμιση, την κατανάλωση και το εμπόριο των αλκοολούχων ποτών παρά τη νομολογία του ως προς την ευρεία ερμηνεία του κανόνα του ενιαίου αντικειμένου, η οποία όμως πρωτοβουλία, ήταν λιγότερο ετερογενής από τις

¹⁸²Βλ. απόφαση Hubbel V. Bettman του 1931 σε North Stern Reporter, 2nd Series, Συλλογή κρατικής νομολογίας 1931, σ.664

¹⁸³ Βλ απόφαση Perry V Jordan: το δικαστήριο εφήρμοσε υπό ευρεία έννοια την αρχή της ενότητας του αντικειμένου, όπως ακριβώς αυτή εφαρμόζεται στους νόμους που ψηφίζονται από το Κοινοβούλιο προκειμένου για μια πρωτοβουλία που επεδίωκε την κατάργηση ενός άρθρου του Συντάγματος της Καλιφόρνια η οποία προέβλεπε σύνταξη στους τυφλούς και στους ηλικιωμένους. Βλ. Pacific Reporter, 2nd Series, Συλλογή κρατικής νομολογίας, 1949, π. 207, αλλά και την απόφαση Ανώτατου Δικαστηρίου της Καλιφόρνια Brosnahan V. Brown (1983).

¹⁸⁴ Βλ. απόφαση Fine V Firestone (1984) σε Southern Reporter, 2nd Series, Συλλογή της νομολογίας των κρατών-Πολιτειών – η οποία ανήκει στο National Reporter System, 1981.

αντίστοιχες πρωτοβουλίες που το Ανώτατο Δικαστήριο της Καλιφόρνια θεωρεί σύμφωνες με τον κανόνα του ενιαίου αντικειμένου.

Ο έλεγχος από τη δικαστική εξουσία της τήρησης της αρχής της ενότητας του αντικειμένου διαφοροποιείται από Πολιτεία σε Πολιτεία. Σε ορισμένες Πολιτείες, όπως στην Πολιτεία της Arizona και στην Πολιτεία της Florida, η αρχή της ενότητας του αντικειμένου θεωρείται ως τυπική προϋπόθεση της εγκυρότητας της πρωτοβουλίας με συνέπεια η έλλειψή της να αποκλείει την υποβολή της στο εκλογικό σώμα για ψήφιση. Αντίθετα τα δικαστήρια άλλων Πολιτειών θεωρούν την αρχή της ενότητας του αντικειμένου ως προϋπόθεση που αναφέρεται στο περιεχόμενο της πρωτοβουλίας, με συνέπεια να μην ελέγχουν την ύπαρξη ή και την παράβασή της πριν από τη λαϊκή ψηφοφορία επί της πρωτοβουλίας.

Τέλος, δικαστήρια άλλων Πολιτειών ακολουθούν μια ενδιάμεση λύση στο βαθμό που αποφεύγουν να ελέγξουν την τήρηση της αρχής της ενότητας του αντικειμένου από την πρωτοβουλία πριν από την έγκρισή της ή την απόρριψή της από το εκλογικό σώμα, εκτός αν η πρωτοβουλία παραβιάζει ολοφάνερα την αρχή οπότε και δεν επιτρέπουν την υποβολή της για ψήφιση από το εκλογικό σώμα.

Ως εκ τούτου, διαπιστώνουμε ότι σε 40 σχεδόν Πολιτείες της βόρειας Αμερικής γίνεται εδώ και πολλά χρόνια αποδεκτό ότι το αντιπροσωπευτικό σύστημα επιδέχεται να συμπληρωθεί όσο και αν αυτό φαίνεται από θεωρητική πλευρά εκ πρώτης όψεως ασυμβίβαστο με τους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας.

Κριτική επί των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας στις ΗΠΑ

Πολλοί υποστηρίζουν ότι η πολιτική συμμετοχή στις ΗΠΑ φαίνεται να φθίνει, όπως άλλωστε έχει παρατηρηθεί και σε πολλά άλλα πολιτικά συστήματα του δυτικού πολιτισμού, με τον πολίτη να αποφεύγει να συμμετέχει ενεργά στην πολιτική, και μάλιστα πολλές φορές να απέχει και από τις σημαντικές εκλογικές διαδικασίες δηλώνοντας έντονη αδιαφορία για τα πολιτικά δρώμενα¹⁸⁵. Το εν λόγω

¹⁸⁵ Σε δύο βιβλία του που άσκησαν μεγάλη επιρροή ο Putnam (1993,2000) υποστηρίζει ότι η εντύπωση που αποκόμισε ο de Tocqueville, ότι «οι Αμερικανοί όλων των ηλικιών, όλων των κοινωνικών τάξεων και ανεξαρτήτως χαρακτήρα σχηματίζουν διαρκώς ενώσεις... Άρα η πιο δημοκρατική χώρα το κόσμου στην εποχή μας είναι αυτή όπου οι άνθρωποι κατόρθωσαν να αγγίξουν το υψηλότερο επίπεδο τελειότητας, την τέχνη της συλλογικής επιδίωξης του κοινού συμφέροντος, (1835, σ.513)» δεν ισχύει σήμερα. Ο Putnam υποστηρίζει ότι «κάτι συνέβη στην Αμερική τις τελευταίες δύο, τρεις δεκαετίες, που περιόρισε την κοινωνική συμμετοχή και τη συνοχή του κοινωνικού ιστού», γεγονός που είχε αρνητικές συνέπειες για την ποιότητα της πολιτικής. Υποστηρίζει ότι οι Αμερικανοί ξοδεύουν πλέον περισσότερο χρόνο σε διάφορες ασχολίες διασκέδασης ή παρακολούθησης ανάλαφρων τηλεοπτικών προγραμμάτων παρά να

φαίνεται να επηρεάζει και τη λειτουργία των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας όπου παρατηρείται να παρουσιάζουν αρκετά προβλήματα στην λειτουργία τους και ως εκ τούτου να δέχονται κι έντονη κριτική. Ειδικότερα:

Μία από αυτές τις κριτικές υποστηρίζει ότι, οι υπόψη θεσμοί υπονομεύουν το αντιπροσωπευτικό σύστημα, παρακάμπτοντας τους νόμιμα εκλεγμένους εκπροσώπους και παρακωλύοντας το έργο τους. Τοιουτοτρόπως, οι θεσμοί αυτοί αποτελούν πολιτικό εργαλείο με το οποίο μία ομάδα πολιτών, που εκπροσωπούν μία ομάδα συμφερόντων, δύναται να προωθήσουν νομοσχέδια, τα οποία ενδεχομένως δεν είναι σύμφωνος και δεν θα ενέκρινε ο Νομοθέτης. Το εν λόγω φαίνεται να οδηγεί σ' έναν υπέρμετρο «πλειοψηφισμό» με τη μορφή μιας «τυραννίας της πλειοψηφίας», η οποία θα εδραιώνεται σε βάρος της μειοψηφίας. Ωστόσο, πολλοί κι από τις δύο πλευρές της πολιτικής θεώρησης υποστηρίζουν ότι το «νομοθετείν» θα πρέπει να ασκείται από τους νομοθέτες, οι οποίοι έχουν την παιδεία αλλά και την εμπειρία στο να ασκούν τη νομοθετική εξουσία.

Περαιτέρω, αντιπαρτίθεται και ο ισχυρισμός, ότι ναι μεν, με την υπόψη νομοθετική πρακτική δύναται το δημόσιο δίκαιο να γίνει περισσότερο ευέλικτο, καθώς οι νέες ρυθμίσεις, οι οποίες προτείνονται να ενσωματωθούν στο Σύνταγμα, προσαρμόζονται ευκολότερα στις μεταβαλλόμενες συνθήκες (πολιτικές, κοινωνικές, οικονομικές), με συνέπεια οι υπόψη θεσμοί να οδηγούν στη δημιουργία ήπιων Συνταγμάτων, τα οποία μέσω των θεσμών αυτών θα μπορούν εύκολα να αναθεωρηθούν. Από την άλλη, με την υπόψη πρακτική το δίκαιο δύναται να καταστεί μη ευέλικτο, καθώς η πληθώρα λεπτομερών ρυθμίσεων που προστίθενται με τους υπόψη θεσμούς οδηγούν σε δυσλειτουργία και δυσχεραίνουν το έργο του νομοθέτη.

Επιπλέον, ένας μεγάλος αριθμός πρωτοβουλιών έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μεγάλων σε έκταση δημοψηφισμάτων, τα οποία καταλήγουν να γίνονται δυσνόητα στους ψηφοφόρους, με συνέπεια αυτοί να διατηρούν ένα μέτριο ως ελάχιστο ενδιαφέρον στις υπόψη διαδικασίες. Αποτέλεσμα αυτού είναι μια μακράν τόσο κατ'ουσίαν όσο και σε χρονική διάρκεια διαδικασία ψηφοφορίας καθώς έχει ως αντικείμενο την εξέταση ιδιαίτερα εκτενών διατάξεων, τις οποίες οι

ενδιαφέρονται να συμμετέχουν στα κοινωνικά και πολιτικά δρώμενα. Ειδικότερα σύμφωνα με το μεγάλο όγκο στοιχείο που συγκέντρωσε ο Putnam για να αποδείξει τη θέση του, ενδεικτικά ανάμεσα στη δεκαετία του 1960 και τα τέλη της δεκαετίας του 1980: η προσέλευση των ψηφοφόρων μειώθηκε κατά 25% (σε μεγαλύτερο ποσοστό μεταξύ των νέων ψηφοφόρων), το ποσοστό των Αμερικανών που συμμετείχαν σε μία έστω δημόσια συνάθροιση «τα τελευταία χρόνια» υποχώρησε περισσότερο από το 1/3, το ποσοστό των ατόμων που συμμετέχουν συστηματικά σε εθελοντικές δραστηριότητες υποχώρησε στο 1/6 κ.ο.κ.

ψηφοφόροι καλούνται να μελετήσουν μετά από την υποβολή μιας με ιδιαίτερη προσοχή διατυπωμένης πρότασης.

Στον αντίποδα της προαναφερόμενης κριτικής σημειώνεται ότι, ορισμένες δικαιοδοσίες θέτουν ένα όριο στον αριθμό των πρωτοβουλιών, οι οποίες δύναται να υποβληθούν στους ψηφοφόρους σε κάθε εκλογική αναμέτρηση. Για παράδειγμα, ο «μητροπολιτικός χάρτης» του Nashville και Tennessee περιορίζει τον αριθμό των υποστηριζόμενων από τους ψηφοφόρους πρωτοβουλιών σε δύο το πολύ για κάθε εκλογική αναμέτρηση. Το υπόψη αποτελεί ιδιαίτερα ακραίο παράδειγμα, ωστόσο, πολλές δικαιοδοσίες, οι οποίες προβλέπουν πρωτοβουλίες και δημοψηφίσματα αποτελούν μέρος της κυβερνητικής πολιτικής, η οποία λαμβάνει αντίστοιχα περιοριστικά μέτρα.

Περαιτέρω, προβληματισμό εγείρει η περίπτωση να γίνουν αποδεκτές δύο πρωτοβουλίες, οι οποίες έχουν υποβληθεί ταυτόχρονα, και περιέχουν αντικρουόμενες ρυθμίσεις, όπως επίσης και η περίπτωση η πρωτοβουλία να έχει υποβληθεί πριν τη λήξη της νομοθετικής περιόδου, όπου ο νομοθέτης θα διαθέτει ακόμη τη δυνατότητα να προσφύγει στις απαραίτητες νομικές αλλαγές, ώστε να αποδυναμώσει την αποδοχή της πρωτοβουλίας. Και οι δύο προαναφερόμενες περιπτώσεις δύναται να οδηγήσουν σε αστοχία των επιδιώξεων του νομοθέτη προκαλώντας αντικρουόμενη πολυνομία, η οποία θα απορρυθμίσει και δε θα επιλύει καταστάσεις αποπροσανατολίζοντας το σκοπό του δικαίου.

Ένα άλλο ζήτημα έγκειται στο ότι επειδή τα τελευταία χρόνια απαιτείται ένας μεγάλος αριθμός υπογραφών σε σχέση με τον πληθυσμό, οι πρωτοβουλίες έχουν ξεφύγει από το έλεγχο του μέσου πολίτη καθώς τη διεξαγωγή τους αναλαμβάνουν εταιρίες που εκπροσωπούν μεγάλα οικονομικά συμφέροντα, και ενεργούν υπέρ αυτών.

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει John Diaz¹⁸⁶, *«δεν είναι πλέον μυστικό ότι η διαδικασία των πρωτοβουλιών στην Καλιφόρνια πολλές φορές χειραγωγείται, είτε με οικονομικά μέσα, είτε θέτοντας κατά τέτοιο τρόπο το ερώτημα, ώστε να επιδιώκεται η επιθυμητή απάντηση, ή ελέγχοντας τα τηλεοπτικά μέσα και τον Τύπο. Σήμερα η λαϊκή πρωτοβουλία δεν αποτελεί το αντίδοτο στα εξειδικευμένα ιδία συμφέροντα μιας εύπορης τάξης»*.

Σε μερικές περιπτώσεις, οι ψηφοφόροι προέβησαν στην έγκριση πρωτοβουλιών, οι οποίες είχαν καταργηθεί ή είχαν ριζικά τροποποιηθεί από τους νομοθέτες. Για παράδειγμα, νομοθεσία που εγκρίθηκε από τους ψηφοφόρους με τη μορφή πρωτοβουλίας για την ιατρική κάνναβη στην Αριζόνα, είχε ως συνέπεια

¹⁸⁶ <http://www.sfgate.com/cgi-bin/article.cgi?f=/c/a/2008/10/11/INAB139LLK.DTL>

να ακυρωθεί η υπόψη πρωτοβουλία επειδή δε συμφωνούσε με τη νομοθεσία της Αριζόνα. Για να αποφευχθούν παρόμοιες περιπτώσεις, ενίοτε χρησιμοποιούνται πρωτοβουλίες για την αναθεώρηση του Συντάγματος, με σκοπό τη λήψη μέτρων προφύλαξης της νομοθεσίας ώστε να μην προωθηθούν αλλαγές χωρίς πριν να έχει ερωτηθεί το εκλογικό σώμα με δημοψήφισμα. Ωστόσο, το υπόψη ζήτημα προκαλεί το πρόβλημα μη ευελιξίας που έχουμε ήδη εξετάσει προηγουμένως. Ως εκ τούτου, ορισμένες Πολιτείες αναζητούν μία μέση οδό στην αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος. Για παράδειγμα, το δημοψήφισμα του Colorado απαιτεί τα 2/3 των ψήφων για να νομοθετήσει αναφορικά με την αναθεώρηση του Συντάγματος μέσω πρωτοβουλίας, η οποία ωστόσο έχει προθεσμία μέχρι και πέντε έτη. Το εν λόγω γεγονός θα επέτρεπε την εισαγωγή αλλαγών στη νομοθεσία χωρίς αντιπαραθέσεις.

Περαιτέρω, ένα επιπλέον ζήτημα εγείρει προβληματισμό σε σχέση με τη διαδικασία των πρωτοβουλιών. Το υπόψη θέμα, κατά βάση, δεν αφορά τις ίδιες τις πρωτοβουλίες, αλλά περισσότερο προκύπτει από την παρούσα πρακτική, καθώς οι υπογραφές λαμβάνουν τη μορφή ενός πολιτικού εργαλείου, όπου οι κρατικοί φορείς και οι αντίπαλες ομάδες προτιμούν να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη παρά να θέτουν σε ψηφοφορία την πρωτοβουλία. Κατά αυτόν τον τρόπο, οι υπογραφές δύναται να θεωρηθούν άκυρες εξαιτίας τεχνικών παραλείψεων, όπως και πολλές πρωτοβουλίες να απορριφθούν εξαιτίας της εφαρμογής στατιστικών δειγματοληψιών των υπογραφών. Τέλος, πολλές φορές εξαιτίας έλλειψης οικονομικών πόρων η πρωτοβουλία αναγκάζεται να αποσυρθεί καθώς η όλη διαδικασία είναι ιδιαίτερα πολυδάπανη.

ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Η επικράτηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος, μετά τη γαλλική επανάσταση, είχε ως αποτέλεσμα την ανάθεση της εξουσίας στους αιρετούς αντιπροσώπους, όχι στον ίδιο τον λαό. Ο λαός, βέβαια αναγνωρίζεται ως πηγή της εξουσίας όμως η άσκησή της ανατίθεται σε «ικανές προσωπικότητες», στους αντιπροσώπους, με αποτέλεσμα το ζήτημα της άμεσης από το λαό άσκησης της εξουσίας να παραμένει φλέγον στο πλαίσιο του αντιπροσωπευτικού συστήματος.

Πρωταρχικό μέλημα μιας ρηξικέλευθης συνταγματικής πολιτικής θα ήταν αναμφίβολα η μέγιστη εφικτή εμβάθυνση και ουσιαστικοποίηση της λαϊκής κυριαρχίας, ως προϋπόθεση και εγγύηση της δημοκρατικής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος. Το μείζον πρόβλημα της σύγχρονης πολιτικής Δημοκρατίας εντοπίζεται στην υποβάθμιση του πολιτικού ρόλου του λαού, που έχει συρρικνωθεί προ πολλού σε μια απλή και τυπική ανάδειξη αντιπροσώπων, με αποτέλεσμα την

παθητικοποίηση των πολιτών και εν τέλει την αποστασιοποίησή τους από τα κοινά. Και όσον αφορά τα πανίσχυρα οικονομικά κέντρα ιδιωτικής ισχύος και τις πολιτικές εκφάνσεις τους τόσο στο εξωτερικό όσο και στο εσωτερικό δεν μπορεί να επιχαίρουν με μία τέτοια εξέλιξη αφού έτσι ενισχύεται αφάνταστα η δεδομένη θέση τους υπέρ μιας ολιγαρχικής διακυβέρνησης, η οποία διασφαλίζει κατά τα ανωτέρω την πλήρη απρόσκοπτη επικράτησή τους. Άλλωστε, οι υπέρμαχοι της απόλυτης και άνευ όρων κυριαρχίας της αγοράς έχουν ταχθεί ανέκαθεν κατά της ισοπολιτείας, την οποία βεβαίως ιστορικά δεν επέλεξαν, αλλά τους επιβλήθηκε με σκληρούς και αιματηρούς διεκδικητικούς αγώνες¹⁸⁷.

Ωστόσο, όσες πολιτικές δυνάμεις εντάσσουν τον εαυτό τους στο παγκόσμιο δημοκρατικό κίνημα, όπου πρωτοστάτησε στην κατοχύρωση της λαϊκής κυριαρχίας, δεν είναι δυνατόν σήμερα να επαναπαύονται και να εφησυχάζουν με μία τυπική απλώς εφαρμογή της. Οφείλουν αντίθετα να βρίσκονται σε διαρκή εγρήγορση και να αναπτύσσουν επίκαιρες πρωτοβουλίες που θα προωθούν την πολιτική δραστηριοποίηση και συμμετοχή και θα προσδίδουν έτσι ουσιαστικό πολιτικό περιεχόμενο, βάθος και προοπτική στην λαϊκή κυριαρχία και κατ' επέκταση και στη Δημοκρατία. Οι υπόψη πρωτοβουλίες σε συνταγματικό επίπεδο θα μπορούσαν να περιλαμβάνουν αφενός την προώθηση της άμεσης δημοκρατίας, μέσω των δημοκρατικών θεσμών, όπως του δημοψηφίσματος αλλά και της λαϊκής πρωτοβουλίας, και αφετέρου την επίρρωση των πολιτικών δικαιωμάτων και γενικότερα της πολιτικής συμμετοχής, μέσω ιδίως του εκδημοκρατισμού και της αναβάθμισης της πολιτικής εκπροσώπησης. Ιδιαίτερη σημασία στην προοπτική αυτή, θα είχε και η έμμεση συνταγματική ενθάρρυνση της αυτόνομης θεσμικής οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών, ως ισχυρής ενδιάμεσης βαθμίδας μεταξύ του κράτους και της κοινωνίας των ιδιωτικών συμφερόντων.

Το πρώτο ριζοσπαστικό μέτρο συνταγματικής πολιτικής, προς την κατεύθυνση αυτή, θα ήταν ο εμπλουτισμός των συμμετοχικών διαδικασιών του πολιτικού συστήματος, μέσω μιας λελογισμένης και προσεκτικής παρεισαγωγής θεσμών άμεσης δημοκρατίας. Ειδικότερα, η συγκεκριμένη συνταγματική εξειδίκευση ενός τέτοιου μέτρου πρέπει να γίνει κατά τέτοιο τρόπο ώστε αφενός μεν να μην παραμείνει στο μέλλον γράμμα νεκρό ή άμεση λαϊκή συμμετοχή –όπως συνέβη σε αρκετά πολιτικά συστήματα του δυτικού κόσμου– αφετέρου να μην κινδυνεύει να εκφυλισθεί σε μία ανυπόληπτη, και σε τελευταία ανάλυση προβληματική για την πολιτική Δημοκρατία διαδικασία.

Βασικό χαρακτηριστικό γνώρισμα της σύγχρονης Δημοκρατίας αποτελεί η παρουσία του εκλογικού σώματος, της «εξουσίας της ψήφου» (*pouvoir du*

¹⁸⁷ Βλ.Γ. ΣΩΤΗΡΕΛΗ, “Σύνταγμα και εκλογές”, σ.79 επ. και τις εκεί παραπομπές

suffrage). Η βελτίωση του βιοτικού επιπέδου και της εκπαίδευσης, η ανάπτυξη των Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης και Επικοινωνίας έχουν οδηγήσει στη δημιουργία ενός λαού «ποιοτικού» που δύναται να αντιλαμβάνεται το πολιτικό γίνεσθαι και να διεκδικεί την άσκηση της εξουσίας, η οποία πηγάζει από τον ίδιο. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα έχει μεταβληθεί σε σχέση με την παραδοσιακή λειτουργία του παρελθόντος, ενώ οι λύσεις σε βασικά θέματα, προϋποθέτουν πολύ περισσότερο από κάθε άλλη εποχή τη συμμετοχή και τη συναίνεση του λαού. Παρόλα αυτά, διάφορες αιτίες όπως φαινόμενα διαφθοράς αναποτελεσματικότητας και δυσλειτουργία ορισμένων διαδικασιών έχουν συμβάλλει στον κλονισμό της εμπιστοσύνης προς τις παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες σχηματισμού της πολιτικής βούλησης. Η λήψη των βασικών πολιτικών αποφάσεων από τον ίδιο τον λαό δεν προβάλλεται μόνον απλά σαν αίτημα «πολιτικής δικαιοσύνης», αλλά ως αναγκαίο μέσο για την υπέρβαση της κρίσης του αντιπροσωπευτικού συστήματος, η οποία περνά μέσα από την εφαρμογή των θεσμών της άμεσης Δημοκρατίας.

Ως εκ τούτου, το τελευταίο διάστημα, στην Ευρώπη αλλά και σε διεθνές επίπεδο προβάλλει ένα «νέο ρεύμα», το οποίο κατευθύνεται προς την εδραίωση της λαϊκής συμμετοχής μέσω των υπόψη δημοκρατικών θεσμών. Οι θεσμοί αυτοί, οι οποίοι δημιουργήθηκαν από την επιθυμία της άμεσης συμμετοχής του εκλογικού σώματος στις διαδικασίες λήψης απόφασης για την άσκηση της κρατικής εξουσίας, λαμβανομένης υπόψη και της θετικής εμπειρίας από την εφαρμογή τους στο παρελθόν σε διάφορες χώρες, προβάλλονται σήμερα ως απαραίτητο μέσο για τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας του πολιτικού συστήματος όπου τον πρώτο λόγο έχει ο λαός.

Πράγματι, στο βαθμό που η καθιέρωση του αντιπροσωπευτικού συστήματος απέβη εκ των πραγμάτων αναπόφευκτη, η αρχή της λαϊκής κυριαρχίας υπαγορεύει την καθίδρυση και λειτουργία θεσμών άμεσης δημοκρατίας που διευκολύνουν "την αυτοπαράσταση" του λαού κατά την άσκηση κρατικής εξουσίας¹⁸⁸.

Είναι γνωστό ότι η όλη προβληματική της άμεσης δημοκρατίας είναι από τις πλέον αμφιλεγόμενες. Ειδικότερα προσάπτουν στους υπόψη θεσμούς, ότι ως θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας νοθεύουν τον αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα του πολιτεύματος, ενώ αποτελούν θεσμούς που είναι επιδεκτικοί προσχηματικής ή καταχρηστικής εφαρμογής, καθώς δύναται με επιτηδευμένες διατυπώσεις και ερωτήματα, όπως και κατάλληλη αξιοποίηση προπαγανδιστικών μηχανισμών, να οδηγήσει μία απλά χειραγωγημένη «πλειοψηφία» στην υπονόμευση και εν τέλει

¹⁸⁸ Α. Μάνεσης, «Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος II, Αφοι Σάκκουλα, 1965

στην φθορά του φιλελεύθερου όσο και δημοκρατικού χαρακτήρα του πολιτεύματος στο όνομα του οποίου καθιερώνεται.

Ειδικότερα ως μειονεκτήματα των παραπάνω θεσμών απαριθμούνται κυρίως η έλλειψη ειδικών γνώσεων από την πλειοψηφία του εκλογικού σώματος, όπως και η μεγάλη αποχή που σημειώνεται μερικές φορές εξαιτίας της συχνής προσφυγής στις κάλπες, αλλά και στο γεγονός ότι πολλές φορές οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας εμφανίζονται ως αντίβαρο στη φιλελευθεροποίηση.

Ιδιαίτερα από τους θεωρητικούς, οι οποίοι τυχάνουν να είναι προσκολλημένοι στην παράδοση του αντιπροσωπευτικού συστήματος αποδίδεται στους υπόψη θεσμούς ακόμα και έλλειψη πρακτικής χρησιμότητας. Ωστόσο, στο αντίποδα αυτής της θεώρησης, κοινή είναι η διαπίστωση ότι αρκετοί συντακτικοί νομοθέτες εισήγαγαν τους θεσμούς αυτούς στα διάφορα πολιτικά συστήματα με στόχο την αποτελεσματικότερη πραγματοποίηση της δημοκρατικής αρχής, στην οποία οι θεσμοί αυτοί προσδίδουν ουσιαστικότερο περιεχόμενο. Η αρνητική στάση απέναντι στους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας οδηγεί σε στεγανοποίηση του αντιπροσωπευτικού συστήματος και αποπνέει ταυτόχρονα μια υποκρυπτόμενη δυσπιστία έναντι στο ουσιαστικό νόημα και περιεχόμενο της λαϊκής κυριαρχίας, καθώς στο ιδεολογικό της υπόβαθρο βρίσκεται μια στρεβλή και αριστοκρατική αντίληψη για το πολίτευμα, του οποίου η προσέγγιση γίνεται από τη σκοπιά των «ειδημόνων» των «φωτισμένων» και των «ικανών» να διαχειρισθούν τις δημόσιες υποθέσεις και όχι από την σκοπιά των ενεργών υποκειμένων της πολιτικής.¹⁸⁹

Ωστόσο, τα μειονεκτήματα δεν αρκούν για να αντισταθμίσουν τα κύρια πλεονεκτήματά τους που είναι: πρώτον ότι περιορίζουν υπέρ του λαού την παντοδυναμία της κυβέρνησης και της πλειοψηφίας της Βουλής, δεύτερον ότι με αυτούς διαπιστώνεται η ύπαρξη ή όχι αρμονίας επιδιώξεων και αντιλήψεων μεταξύ των βουλευτών και του εκλογικού σώματος και τρίτο και σημαντικότερο ότι προσδίδουν ουσιαστικότερο περιεχόμενο στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Όπως απέδειξε μέχρι σήμερα η πολιτική πρακτική, οι θεσμοί της άμεσης δημοκρατίας και ειδικότερα της λαϊκής σύμπραξης στη νομοθεσία και στη συνταγματική λειτουργία δεν είναι ασυμβίβαστοι με το αντιπροσωπευτικό σύστημα, ούτε με τα πολιτικά κόμματα, αλλά αποτελούν απαραίτητο συμπλήρωμά τους. Η αναμφισβήτητη χρησιμότητα του κοιμματικού συστήματος, ιδίως σε σχέση με την όποια δυνατότητα να οργανώνει τη συλλογική δράση και να συνθέτει επιμέρους αιτήματα και συμφέροντα σε πολιτικές προτάσεις, είναι πλέον γεγονός

¹⁸⁹ BUDGE, DIRECT DEMOCRACY, p.142 επ., ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Α. Σελ. 402 επ. και ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ Γ., σελ. 174

ότι η κρίση του αντιπροσωπευτικού συστήματος είναι συνώνυμη πλέον με την κρίση των κομμάτων.

Η εφαρμογή των παραπάνω θεσμών αποτελούν σημαντικό μέσο πολιτικής παιδείας καθώς προσφέρουν στους πολίτες τη δυνατότητα να εκφραστούν μετά από πλήρη δημόσια ενημέρωση για ένα ουσιαστικό πρόβλημα και να διαλογιστούν για τις επιπτώσεις της επιλογής τους. Δεδομένου ότι στο Σύνταγμά μας δεν καθιερώνεται η αμιγής αντιπροσωπευτική δημοκρατία λόγω του προβλεπόμενου θεσμού του δημοψηφίσματος στο άρθρο 44 παρ. 2, η ενδεχόμενη καθιέρωση μερικών από αυτούς τους θεσμούς σε προσεχή αναθεώρηση του Συντάγματος δεν αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 110 αυτού που διέπουν την αναθεώρησή του¹⁹⁰.

Κύρια εμπόδια στην καθιέρωση των θεσμών της άμεσης δημοκρατίας αποτελούν οι συγκρούσεις μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, η έντονη πολιτική διαφωνία μεταξύ της πλειοψηφίας και της αντιπολίτευσης αλλά και η σιωπηλή και υφέρπουσα εχθρότητα των πολιτικών κομμάτων απέναντι στους θεσμούς του ημιαντιπροσωπευτικού συστήματος.

Η ασκούμενη κριτική στο θεσμό της λαϊκής πρωτοβουλίας εστιάζεται στο γεγονός ότι αποτελεί ένα εργαλείο νομοθεσίας που αντικαθιστά και αντιμάχεται το Κοινοβούλιο και βρίσκεται σε αντίθεση με τη λογική του κοινοβουλευτικού συστήματος. Πράγματι στα πλαίσια κάθε μορφής αντιπροσωπευτικού συστήματος το εκλογικό σώμα οδηγείται στην επιλογή όχι μόνον των αντιπροσώπων του στο Κοινοβούλιο, αλλά μέσω αυτών και ενός προγράμματος και ενός νομοθετικού προσανατολισμού¹⁹¹. Το αντιπροσωπευτικό σύστημα εκδημοκρατισμένο ήδη από την καθολική ψηφοφορία και την κοινοβουλευτική αρχή, εξακολουθεί και σήμερα να αποτελεί ένα χρήσιμο και αναντικατάστατο συνταγματικό μηχανισμό του δημοκρατικού πολιτεύματος. Υπό την απαρέγκλιτη προϋπόθεση ότι θα εφαρμόζεται εκεί όπου δεν θα είναι εφικτό να δοθούν λόγω πρακτικών κυρίως προβλημάτων, πολιτικές λύσεις με άμεση ενεργοποίηση του λαού, ως πηγή και φορέα όλων των εξουσιών. Στην περίπτωση αυτή ισχύει μία ιδιότυπη αρχή της επικουρικότητας, της άμεσης δημοκρατίας. Εφόσον αυτή είναι εφικτή, είτε σε τοπικό επίπεδο, είτε σε εθνικό –δυσκολότερα- επίπεδο, τότε η προτεραιότητα δίνεται προς μια λελογισμένη οργάνωση θεσμών, οι οποίοι θα υπηρετούν, χωρίς ωστόσο να διαταράσσουν τις λεπτές και εύθραυστες ισορροπίες του πολιτεύματος

¹⁹⁰ Βλ. ΜΑΝΙΤΑΚΗ Α., Η δημοκρατική αρχή στο έργο του Αριστόβουλου Μάνεση και οι λογικές και ιστορικές προεκτάσεις της, και ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ ΗΛ. Σ.195.

¹⁹¹ ΗΛ. ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ, “Ο Θεσμός της λαϊκής νομοθετικής και συνταγματικής πρωτοβουλίας”, Έκδοση Αντ. Σάκκουλα, 1997.

και χωρίς να αποκλείει ή να αποδοκιμάζει μια κομματική διαμεσολάβηση.

Η χειρότερη υπηρεσία προς τη σύγχρονη δημοκρατία αποτελεί η κοντόφθαλμη και πεισματική οχύρωση πίσω από τη σημερινή πραγματικότητα του αντιπροσωπευτικού συστήματος, είτε υπό την προεδρική είτε υπό την κοινοβουλευτική εκδοχή του, και την αντιμετώπιση των συμπτωμάτων και όχι των αιτίων της κρίσης του. Αντίθετα η αναζήτηση διαύλων που θα διασυνδέουν το πολίτευμα με την δημοκρατική του βάση, μέσω ευέλικτων και ευρηματικών συνδυασμών αντιπροσωπευτικής και άμεσης δημοκρατίας, όχι μόνον δεν το αποδυναμώνουν αλλά αντίθετα το εμπλουτίζουν και ενισχύουν το νομιμοποιητικό του θεμέλιο, το οποίο είναι σε τελευταία ανάλυση όχι μόνον πηγή αλλά και ο λόγος της ύπαρξης του.

Είναι αυτονόητο ότι η καθιέρωση και η συχνή χρησιμοποίηση του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας, αλλά και του δημοψηφίσματος, περιορίζει σημαντικά την εξουσία του νομοθετικού σώματος, το οποίο θα λειτουργεί ως ένα σώμα τεχνοκρατών το οποίο θα είναι επιφορτισμένο να συντάσσει νομοσχέδια που θα υποβάλλονται για έγκριση στο λαό. Στην πράξη θα μοιάζει με μια κοινοβουλευτική επιτροπή απέναντι στο Κοινοβούλιο.

Ωστόσο, η κριτική αυτή δεν φαίνεται να είναι ικανή να αντισταθμίσει τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη λαϊκή σύμπραξη στη νομοθεσία που επιτυγχάνεται μέσω του θεσμού της λαϊκής πρωτοβουλίας. Ο θεσμός αυτός προσφέρει στην ουσία τη δυνατότητα στους πολίτες να υποδείξουν στην πολιτική εξουσία αυτό που σκέπτονται, ενώ περαιτέρω, όπως επίσης συμβαίνει και με τους υπόλοιπους θεσμούς της άμεσης δημοκρατίας, συνεισφέρει στην καλύτερη οργάνωση και εύρυθμη λειτουργία του πολιτικού συστήματος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΣΥΓΓΡΑΜΜΑΤΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ Ανδρέας, σελ. 4, «Το δημοψήφισμα, Ο ρόλος και η σημασία στη σύγχρονη Δημοκρατία», Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1997

ΚΑΣΙΜΑΤΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο II, Οι λειτουργίες του κράτους, τ.χ.α. 1980

ΚΟΡΝΗΛΙΟΣ ΚΑΣΤΟΡΙΑΔΗΣ, «Η ελληνική ιδιαιτερότητα», τόμος Β', Η πόλις και οι νόμοι, Σεμινάρια 1983-1984, εκδόσεις Κριτική 2008.

ΜΑΝΕΣΗΣ ΑΡΙΣΤΟΒΟΥΛΟΣ, Αι εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, Θεσσαλονίκη-Αθήνα, Αφοι Σάκκουλα. Τ. II, τεύχος Α', 1960 και τεύχος Β', 1965

Του ιδίου, Συνταγματικόν Δίκαιον (πανεπιστημιακές παραδόσεις) Θεσσαλονίκη, Αφοι Σάκκουλα, 1967, τ.Α'

Του ιδίου, Συνταγματική Θεωρία και Πράξη, 1954-1979, I, Εκδόσεις Οίκος Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1980

Του ιδίου, Συνταγματικό Δίκαιο, Ατομικές Ελευθερίες, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 1989

ΜΑΥΡΙΑΣ ΚΩΝ/ΝΟΣ, Συνταγματικό Δίκαιο, Δεύτερη Έκδοση, Κατά το αναθεωρημένο Σύνταγμα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002.

ΜΑΥΡΙΑΣ Γ. ΚΩΣΤΑΣ - ΠΑΝΤΕΛΗ Μ. Αντώνης, Συνταγματικά κείμενα. Ελληνικά και Ξένα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Τρίτη έκδοση, 1996.

ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ Ηλίας, Ο Θεσμός της Λαϊκής Νομοθετικής και Συνταγματικής Πρωτοβουλίας, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1997.

ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ, «Συγκριτικό Συνταγματικό Δίκαιο, Η πορεία προς την κλασική δημοκρατία, Η περίπτωση της Ιταλίας», Εκδόσεις Σάκκουλα,, Θεσσαλονίκη 1995.

ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γιώργος, Συντακτικά Επίκαιρα, 1989-1991, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή 1992

ΣΒΩΛΟΣ Αλέξανδρος, Το Νέον Σύνταγμα και αι βάσεις του πολιτεύματος, Αθήναι, Τύποις «Πυρσού» Α.Ε., 1928,

ΣΩΤΗΡΕΛΗΣ Γιώργος, «Σύνταγμα και Δημοκρατία στην εποχή της «παγκοσμιοποίησης, εναλλακτικές θέσης και προτάσεις συνταγματικής πολιτικής με αφορμή την φυγομαχία της συναινετικής θεώρησης», Πρόλογος Αντώνη Μανιτάκη», Αθήνα

ΤΣΑΤΣΟΣ Δημήτριος, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Α' Θεωρητικό θεμέλιο, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1985.

Του ίδιου, Ο σύγχρονος προβληματισμός γύρω από τη Δημοκρατία, στον τόμο μελετών του με τίτλο Σύνταγμα και πολιτική πραγματικότητα – Κείμενα για τη διαλεκτική σχέση δικαίου και πολιτικής, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1980.

Το ίδιου, Συνταγματικό Δίκαιο, τόμος Β' Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1993

ΑΛΛΟΔΑΠΗ

ALBURY B. CHERIC, “Amendment nine and the initiative process: A costly trip to nowhere, XIV Stetson Law Review, 1985, σ. 349.

Jean François AUBERT, Traité de droit constitutionnel Suisse, Jurisprudence générale Dalloz, 1967, τόμος I.

AUER Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire aux Etats-Unis”, 1989

AUER Andreas, “Le referendum et l’ initiative populaire en Suisse et aux Etats-Unis: droit positif, histoire et fonctionnement, RFDC 1991,

BARTHÉLEMY, op.cit.s. 133 και BRYCE LORD. J., “La république américaine”, 1911,

BARTHÉLEMY και P.DUAZ, “Droit constitutionnel”, Nouvelle edition, Dalloz, 1933

BILLERBECK R., «Plebiszitaere Demokratie in der Praxis. Zum Beispiel Kalifornien», 1989

Arnaldo Biscardi, “Αρχαίο Ελληνικό Δίκαιο”, μεταφρ. Δ. Δημάκης,, Εκδόσεις Παπαδήμα, 2005

BUGIEL K., “Das Institut der Volksabstimmung im modernen Verfassungsstaat. Zullässigkeit und Zwegsmässigkeit von Volksabstimmungen nach dem Grundgesetz, 1991.

CRAIG PR, Public Law and Democracy, In the United Kingdom and the United States of America, CLARENDON PRESS-OXFORD, UNIVERSITY PRESS, REPRINT, 2001

DUNN John, The Cunning of Unraison: Making Sense of Politics, Λονδίνο 2000.

EHRENZELLER Bernhard, Die Totalrevision der schweizer Bundesverfassung, Der gegenwärtige Stand des Vorhabens, MaX- Plank-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1987

FARBER Daniel and FRICKEY. Law and Public Choice, A critical Introduction, The University of Chicago Press and London, 1991

GEITMANN R. “Volksenteide auch auf Bundesebene”, ZRP 1988

HAEFELIN Ulrich / HALLER Walter, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Supplement zur 4. Auflage, «Die neue Bundesverfassung», Schulthess, Zürich, 2000.

HAGUE, M. HARROP, “Συγκριτική πολιτική και διακυβέρνηση”,

Handbuch Politisches System der Schweiz / Manuel Système politique de la Suisse, hrsg. von Alois Riklin. Verlag Paul Haupt, 4 Bd., Bern 1983-1993, Wolf Linder, Yannis Papadopoulos, Hanspeter Kriesi, Peter Knoepfel, Ulrich Klöti, Pascal Sciarini.

HARTMANN, “Volksinitiative”, 1976

HERENKAMP K., “Formen und Verfahren direkter Demokratie”, 1979

HEUSSNER H., “Volksgesetzgebung in der USA und Deutschland”, 1994

HOBBSAWM Eric, Globalisation, Democracy and Terrorism, Little, Brown, London, 2007

HUBER E.R., “Dokumente deutscher Verfassungsgeschichte”, τ.4, 3^η έκδοση 1992.

JUNG O., “Volksbegehren auf Verfassungsänderung in Hessen und Nordheim – Westfalen? Krit.Vjschr. f. Gesetzgebung, 1993

JUNG O., “Direkte DemokratieQ Forschungsstand und Forschungsaufgaben 1995, ZfP 1995

Tou ιδίου, “Plebizzite und Dktatur: die Volksabstimmungen der Nationalsozialistischen; die Falle “Antritt aus dem Völkerbund”, (1933) “Statsoberhaupt” (1934) und “Anschluss Österreichs” (1938), 1995

Tou ιδίου, “Direkte Demokratie in der Weimarer Republik: die Fälle”Aufwertung”, “Fürstenenteignung”, “Panzerkreuzerverbot”, “Youngplan”, 1989.

JÜRGENS G., “Direkte Demokratie in den Bundesländern, Gemeinsamkeiten-Unterschiede-Ergahrungen Vorbildfunktion für den Bund”, Marburger Schriften zum Öffentlichen Band 7

KOBACH K., Switzerland, Referendums around the wold, εκδ. Butler D. – Ranney A., 1994

Franz LEHNER-Ulrich WIDMAIER, “Vergleichspolitik” 2002

W.A. LIEBESKIND, “Les assembles des communes dans le canton de Glaris – La democratie directe dans les communes suisses”, 1952

LINDER Wolf, Yannis Papadopoulos, Hanspeter Kriesi, Peter Knoepfel, Ulrich Kloeti, Pascal Sciarini: Handbuch der Schweizer Politik /Manuel de la politique Suisse, Verlag Neue Züricher Zeitung, 2007

LINDER Wolf, Schweizerische Demokratie, VerlagPaul Haupt, Bern 1999

Mac Dowell, «Το δίκαιο στην Αθήνα των κλασικών χρόνων», 1988

MAGLEBY D. “Direct Legislation: voting on ballot propositions in the Unites States, John Hopkins University press, 1984.

MAGLEBY D., “Direct legislation: Voting on ballot propositions in the Unites States”, Baltimore, London, 1984,

MAIR και van BIEZER, 2001

NEIDHART Leonhard, Die politische Schweiz, Fundamente und Institutionen, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

PUTNAM (1993,2000)

ROUSSEAU Jean Jacques, Du Contrat Social, Editions Garnier-Flammarion, 1966,

SCHAMBECK H., “Das Volkbegehren, 1971

SMITH Steven, The Constitution and the Pride of Reason, New York Oxford, Oxford University Press, 1998

Philipp TRAUTMAN, “Initiative and referendum in Washington: A survey”, Washington Law Review 55-87, 1973.

WEBER W., “Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz”, 1949

ΑΡΘΡΑ

FRISCH Anika, *Das Potenzial deliberativer Demokratietheorie für die Konzeptionalisierung von Demokratie in der Europäischen Union, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 17. Jahrgang (2007) Heft 3, 711-733*

HELMS Lunger, *Wie verändert die Internationalisierung von Politik, Gesellschaft und Ökonomie die liberale Demokratie in Europa? Eine Problemskizze, Zeitschrift für Politikwissenschaft, 17. Jahrgang (2007) Heft 4, 1119-1139.*

LOEWENBERG Gerhard, *Paradoxien des Parlamentarismus. Historische und aktuelle Gründe für Fehlverständnisse in Wissenschaft und Öffentlichkeit, Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 5, S. 816-827.*

ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

- **απόφαση *Groose V. Firestone* του Ανώτατου Δικαστηρίου της Florida του 1982 *Southern Reporter, 2nd Series*. Συλλογή της Νομολογίας των Κρατών που αποτελεί τμήμα του *NationalReporter System*,**
- **απόφαση *T.Gross*, 109 p. 558, 562 *Oklahoma* 1910, και *M. Farred*, “*The Judiciary and Popular Democracy: Should Courts Review Ballot Measures Prior to Elections?* *Fordham Law Review* 919-935, 1985.**
- **απόφαση *Amador Valley Joint Union High School District V. State Board of Equalization* σε *Pacific Reporter, 2nd series*, Συλλογή κρατικής νομολογίας που αποτελεί τμήμα του *National Reporter System*, 1978, σ. 583, βλ. Παραπάνω υποσημ. 120**
- **απόφαση *Hubbel V.Bettman* του 1931 σε *North Stern Reporter, 2nd Sereis*, Συλλογή κρατικής νομολογίας 1931, σ.664**
- **απόφαση *Perry V Jordan* *Pacific Reporter, 2nd Series*, Συλλογή κρατικής νομολογίας, 1949, π. 207, αλλά και την απόφαση Ανώτατου Δικαστηρίου της Καλιφόρνια *Brosmahen V. Brown* (1983).**

- απόφαση *Fine V Firestone* (1984) σε *Southern Reporter, 2nd Series*, Συλλογή της νομολογίας των κρατών-Πολιτειών – η οποία ανήκει στο *National Reporter System*, 1981.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΟΣ ΤΟΠΟΣ

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft