

# Η νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών στο ελληνικό Σύνταγμα: Μία πρώτη προσέγγιση

**Κωνσταντίνος Μαργαρίτης**, Δ.Ν., LL.M., Μέλος ΣΕΠ του ΕΑΠ, Μέλος του Δ.Σ. της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), Δικηγόρος

## 1. Εισαγωγή

Με την προσφάτως ολοκληρωθείσα συνταγματική αναθεώρηση,<sup>1</sup> εισήχθη στο άρθρο 73 του Συντάγματος παράγραφος 6 η οποία καθιερώνει νομοθετική πρωτοβουλία<sup>2</sup> πολιτών ως εξής: «Με υπογραφή πεντακοσίων χιλιάδων πολιτών που έχουν δικαίωμα ψήφου, μπορούν να κατατίθενται έως δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο προτάσεις νόμων στη Βουλή, οι οποίες με απόφαση του Προέδρου της παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Οι προτάσεις νόμων του προηγούμενου εδαφίου δεν μπορεί να αφορούν θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Νόμος ορίζει τους όρους και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της παρούσας παραγράφου».

Στο πλαίσιο αυτό τίθενται οι βασικές τυπικές προϋποθέσεις, αλλά και η διαδικασία που θα ακολουθηθεί. Αρχικά, οριοθετείται ο ελάχιστος αριθμός υπογραφών για τη διαμόρφωση πρότασης νόμου προερχόμενης από πολίτες στις 500.000, καθώς και ο μέγιστος αριθμός τέτοιων προτάσεων ανά κοινοβουλευτική περίοδο, δύο· αναγράφονται δε ρητά οι τομείς πολιτικής όπου αυτή η αρμοδιότητα του εκλογικού σώματος δεν υφίσταται, ήτοι θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας. Από την άλλη, η συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία ορίζει την υποχρεωτική εισαγωγή προς συζήτηση των προτάσεων νόμου αυτών στην Ολομέλεια της Βουλής, κατόπιν σχετικής επεξεργασίας από την οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι μια πρώτη εξέταση του νέου αυτού θεσμικού πλαισίου της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών, εκφράζοντας σκέψεις και προβληματισμούς. Στην προσπάθεια αυτή θα γίνει αναφορά σε αντίστοιχους θεσμούς που κατοχυρώνονται σε Συντάγματα άλλων κρατών μελών της ΕΕ ως προς τις συνταγματικά κατοχυρωμένες προϋποθέσεις και το επίπεδο διασύνδεσης του εκλογικού σώματος με τα λοιπά όργανα του κράτους. Με τον τρόπο αυτόν θα εξαχθούν ενδιαφέροντα συμπεράσματα αναφορικά με τον νέο αυτό θεσμό του ελληνικού Συντάγματος.

## 2. Θεσμοί συμμετοχικής δημοκρατίας και πολιτική εμπιστοσύνη

Κατά την τελευταία δεκαετία, η Ελλάδα διήλθε από σημαντική οικονομική κρίση. Κατά το χρονικό αυτό διάστημα, οι δημοκρατικοί θεσμοί δοκιμάστηκαν και σε πολλές περιπτώσεις αμφισβητήθηκαν ως προς το βαθμό απόδοσής τους και την αξιοπιστία

<sup>1</sup> Από 25 Νοεμβρίου 2019 Ψήφισμα της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων «Ψήφιση, δημοσίευση και έναρξη ισχύος των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος» που δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ 187/Α'/28.11.2019.

<sup>2</sup> Για την ανάγκη προσθήκης της νομοθετικής πρωτοβουλίας πολιτών στο ελληνικό Σύνταγμα βλ. ενδεικτικά Β. Τζέμος, Τροχληλώντας την Συνταγματική Αναθεώρηση, ΤΟ ΒΗΜΑ 10.2.2014.

τους από τους ίδιους τους πολίτες. Αυτή η έλλειψη πολιτικής εμπιστοσύνης στους θεσμούς αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, αν και βελτιώθηκε αισθητά, συνεχίζει να υφίσταται στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα:

Έτος (αριθμός αναφοράς)	Δυσπιστία προς τη Βουλή (%)	Δυσπιστία προς την Κυβέρνηση (%)
2020 (93)	71	62
2019 (91-92)	74 – 75	78 – 71
2018 (89-90)	86 – 84	87 – 84
2017 (87-88)	86 – 86	88 – 88
2016 (85-86)	89 – 87	88 – 90

Πηγή: *European Commission, Directorate-General for Communication, Standard Eurobarometer*

Σημαντική, ασφαλώς όχι μοναδική, παράμετρο στην έλλειψη αυτή εμπιστοσύνης στους θεσμούς αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας αποτελεί η αίσθηση έλλειψης συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ως συμμετοχή των πολιτών θα μπορούσε να οριστεί μια διαδικασία που παρέχει στους πολίτες ως μονάδες τη δυνατότητα να επηρεάσουν δημόσιες αποφάσεις και αποτελεί σημαντικό στοιχείο κάθε δημοκρατικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων.<sup>3</sup> Η συμμετοχή αυτή των πολιτών ασκεί κάποιου βαθμού πολιτική επιρροή στους ασκούντες διοίκηση με αποτέλεσμα να καλλιεργείται αίσθημα εκτίμησης στην πλειοψηφία των πολιτών,<sup>4</sup> ακόμη κι αν η θέση τους δεν γίνει εν τέλει αποδεκτή. Έχει δε ειδικότερα υποστηριχθεί ότι η αυξανόμενη συμμετοχή των πολιτών οδηγεί σε μετριασμό της δυσπιστίας προς τους θεσμούς αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας.<sup>5</sup> Υπό αυτό το πρίσμα, ο διάλογος μετατοπίζεται πλέον από το ερώτημα αν συνάδει η συμμετοχή των πολιτών με τη μορφή αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, στο ερώτημα σε ποιο βαθμό καθίσταται η συμμετοχή των πολιτών πιο αποτελεσματική.<sup>6</sup>

Κύριες μορφές συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αποτελούν οι θεσμοί συμμετοχικής δημοκρατίας βασικούς εκ των οποίων αποτελούν το δημοψήφισμα και η νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών.<sup>7</sup> Το δημοψήφισμα κατοχυρώνεται ήδη από το 1975 στο Σύνταγμα της Ελλάδας, στο άρθρο 44 και μπορεί

<sup>3</sup> S. Cogan, J. H. Sharpe, *The theory of citizen participation: Planning analysis*, Chicago, IL: International City Managers Association, 1986.

<sup>4</sup> Για εκτεταμένη βιβλιογραφία όπου παρατίθενται επιμέρους απόψεις επί του θέματος βλ. R. A. Irvin, J. Stansbury, *Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?*, *Public Administration Review*, 64 (1), pp. 55-65.

<sup>5</sup> C. S. King, K. M. Feltey, *Government is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*, Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1998.

<sup>6</sup> Irvin, Stansbury, ό. π.

<sup>7</sup> Γενικά για το ζήτημα βλ. Λ. Παπαδοπούλου, *Θεσμοί «Άμεσης Δημοκρατίας» στο Σύνταγμα: Συμμετοχή των Πολιτών στη Λήψη Αποφάσεων Ουσίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Ευρασία, 2014, της ίδιας, *Μορφές «Άμεσης Νομοθεσίας»: Δημοψήφισμα και Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία*, Εισηγήση στο Συνέδριο του ΙΣΤΑΜΕ «Ανδρέας Παπανδρέου», 25-26 Φεβρουαρίου 2013, διαθέσιμο στο <https://www.constitutionalism.gr/papadopoulou-direct-democracy/> (τελευταία πρόσβαση 14-12-2020).

να αφορά σε κρίσιμα εθνικά θέματα ή σε ψηφισμένα νομοσχέδια που ρυθμίζουν σοβαρό κοινωνικό ζήτημα, εκτός από τα δημοσιονομικά.<sup>8</sup>

Στην πράξη ωστόσο, πέραν του δημοψηφίσματος της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1974 που καθόρισε και τη μορφή του πολιτεύματος, δημοψήφισμα έχει έως σήμερα διεξαχθεί μόλις μία φορά, στις 5 Ιουλίου 2015, για το αν θα γίνει αποδεκτό σχέδιο συμφωνίας των θεσμών που προτάθηκε στην Ελλάδα, με αμφιλεγόμενη μάλιστα ανάγνωση του αποτελέσματος.<sup>9</sup> Αντίθετα με άλλες ευρωπαϊκές χώρες, η Ελλάδα αποφεύγει την άμεση συμμετοχή των πολιτών μέσω δημοψηφίσματος σε κρίσιμα ζητήματα, όπως η συμμετοχή της χώρας στις διαδικασίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ή η αποδοχή αναθεωρητικών Συνθηκών της ΕΕ. Για παράδειγμα, στη Νορβηγία διεξήχθησαν δημοψηφίσματα σε δύο διαφορετικές χρονικά περιόδους για την είσοδο της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1972 και στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1994, στις Κάτω Χώρες και στη Γαλλία το 2005 για την αποδοχή της Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, ομοίως και στο Λουξεμβούργο και στην Ισπανία, αλλά με συμβουλευτικό χαρακτήρα, ενώ αντίστοιχα είχαν προκηρύξει δημοψήφισμα για το ίδιο ζήτημα η Τσεχία, η Δανία, η Ιρλανδία, η Πολωνία, η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο τα οποία ωστόσο δεν διεξήχθησαν λόγω του αρνητικού αποτελέσματος στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες που πάγωνε τη διαδικασία επικύρωσης. Για την αποδοχή της Συνθήκης της Λισαβόνας σε δημοψήφισμα προχώρησε η Ιρλανδία το 2008 και το 2009, ενώ τέλος για την έξοδο του από την Ένωση προχώρησε σε δημοψήφισμα το Ηνωμένο Βασίλειο το 2016.

### **3. Διαδικασία εισαγωγής της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών στο Σύνταγμα**

Η υιοθέτηση συστήματος νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών προτάθηκε αρχικά στην προτεινόμενη Βουλή από το ΣΥΡΙΖΑ. Συγκεκριμένα, η Κοινοβουλευτική Ομάδα του ΣΥΡΙΖΑ υποστήριξε τη συνταγματική καθιέρωση του θεσμού της λαϊκής νομοθετικής πρωτοβουλίας, να αναγνωρισθεί δηλαδή η δυνατότητα σε 100.000 που έχουν το εκλογικό δικαίωμα, να υποβάλουν προτάσεις νόμου οι οποίες θα εισάγονται υποχρεωτικά στη Βουλή για συζήτηση, επεξεργασία και ψήφιση. Τη διαδικασία και τους όρους ενεργοποίησης του θεσμού θα καθορίζει εκτελεστικός νόμος.<sup>10</sup> Όπως ήταν αναμενόμενο, καθώς ο ΣΥΡΙΖΑ ήταν ο κύριος εταίρος στην τότε κυβέρνηση συνεργασίας, η πρόταση αυτή έλαβε την απόλυτη πλειοψηφία του όλου αριθμού των βουλευτών, ωστόσο όχι την ενισχυμένη πλειοψηφία των 3/5, επομένως στην αναθεωρητική Βουλή θα απαιτούνταν για την αναθεώρηση της διάταξης του άρθρου

<sup>8</sup> Για την τυπολογία των δημοψηφισμάτων βλ. Α. Δημητρόπουλος, *Το Δημοψήφισμα: Ο Ρόλος και η Σημασία του Θεσμού στη Σύγχρονη Δημοκρατία*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1997.

<sup>9</sup> Εντελώς ενδεικτικά, Χ. Λάσκος, Δ. Παπαδάτος – Αναγνωστόπουλος (επιμ.), *Το ΟΧΙ που Έγινε ΝΑΙ: Η Διαδρομή του ΣΥΡΙΖΑ από την Πρώτη Κυβέρνηση ως το Θρίαμβο του Δημοψηφίσματος και από την Ήττα στη Συντημική Προσαρμογή*, Αθήνα: Εκδόσεις ΚΥΜ, 2016.

<sup>10</sup> Πρόταση του Προέδρου και Βουλευτών της Κ.Ο. του ΣΥΡΙΖΑ για την αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος, σύμφωνα με τα άρθρα 110 του Συντάγματος και 119 του Κανονισμού της Βουλής, διαθέσιμο στο [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-ae6dc768f4f7/%CE%88%CE%B3%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%BF%20%CE%B1%CF%80%CF%8C%20%CE%A3%CE%B1%CF%81%CF%89%CF%84%CE%AE%20\(215135\).pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-ae6dc768f4f7/%CE%88%CE%B3%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%BF%20%CE%B1%CF%80%CF%8C%20%CE%A3%CE%B1%CF%81%CF%89%CF%84%CE%AE%20(215135).pdf) (τελευταία πρόσβαση 15-12-2020).

73 η ψήφος 180 βουλευτών. Παρά ταύτα, αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόταση συγκέντρωσε εξαιρετικά σημαντική πλειοψηφία 171 βουλευτών.

Δεδομένης της εκλογικής επικράτησης της Νέας Δημοκρατίας στην εκλογή της 7<sup>ης</sup> Ιουλίου 2019, με 158 έδρες στο Κοινοβούλιο, η ολοκλήρωση της αναθεώρησης για την εισαγωγή νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών θα αποτελούσε απαραίτητα προϊόν πολιτικής συμφωνίας μεταξύ τουλάχιστον Νέας Δημοκρατίας και ΣΥΡΙΖΑ ώστε επιτευχθεί η απαιτούμενη πλειοψηφία. Λόγω της αυξημένης πλειοψηφίας που έλαβε στην προτεινόμενη Βουλή, αλλά και της επιρροής μιας τέτοιας διάταξης που παρέχει άμεσο δικαίωμα στους πολίτες να συμμετέχουν στη νομοθετική διαδικασία, η συζήτηση για την αναθεώρηση του άρθρου 73 του Συντάγματος συνεχίστηκε. Το Κίνημα Αλλαγής αναφέρθηκε θετικά στην πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ, αλλά έθεσε τον αριθμό των υπογραφών στις 500.000, αντί για 100.000 που προέβλεπε η αρχική πρόταση του ΣΥΡΙΖΑ. Η Νέα Δημοκρατία, αν και θετική επί της αρχής, τόνισε την ανάγκη ύπαρξης ασφαλιστικών δικλίδων ώστε να αποφευχθεί κατάχρηση της δυνατότητας αυτής.<sup>11</sup> Η απαραίτητη συναίνεση εν τέλει επετεύχθη και η νέα παράγραφος 6 εισήχθη στο άρθρο 73 του Συντάγματος.

#### 4. Ουσιαστικό περιεχόμενο της διάταξης

Όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, η διάταξη του άρθρου 73, παρ. 6 του Συντάγματος θέτει τις βασικές τυπικές προϋποθέσεις εφαρμογής της διαδικασίας νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών. Για να γίνουν πληρέστερα κατανοητές, κρίνεται σκόπιμη η παράθεση των αντίστοιχων συνταγματικά ορισμένων προϋποθέσεων άλλων κρατών μελών της ΕΕ που εφαρμόζουν τέτοια διαδικασία.

Κράτος (συνταγματική διάταξη)	Συνταγματικά προβλεπόμενος αριθμός προτάσεων νόμου	Συνταγματικά προβλεπόμενος αριθμός εκλογέων	Συνταγματικά προβλεπόμενα εξαιρούμενα πεδία
Αυστρία (άρθρο 41, παρ. 2)	-	100.000 ή 1/6 σε 3 ομόσπονδα κράτη	Μόνο στο πεδίο αρμοδιοτήτων της Ομοσπονδίας
Ελλάδα (άρθρο 73, παρ. 6)	έως 2 (ανά κοινοβουλευτική περίοδο)	<b>500.000</b>	<b>Θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας</b>

<sup>11</sup> Για μια επισκόπηση των βασικών θέσεων των κομμάτων κατά τη συζήτηση στην αναθεωρητική Βουλή, Γ. Σ. Μπουρδάρης, Αναθεώρηση Συντάγματος: Συναίνεση – Εκπλήξη για Λαϊκή Νομοθετική Πρωτοβουλία;, *Η Καθημερινή*, 19-11-2019, διαθέσιμο στο <https://www.kathimerini.gr/politics/1052363/anatheorisi-syntagmatos-synainesi-ekplixi-gia-laiki-nomothetiki-protovoylia/> (τελευταία πρόσβαση 15-12-2020), Κ. Πουλακίδας, Η Ν.Δ. αποδέχεται τη Λαϊκή Νομοθέτηση, *Η Αυγή*, 19-11-2019, διαθέσιμο στο [https://www.avgi.gr/politiki/331476\\_i-nd-apodehetai-ti-laiki-nomothetisi](https://www.avgi.gr/politiki/331476_i-nd-apodehetai-ti-laiki-nomothetisi) (τελευταία πρόσβαση 15-12-2020).

Ισπανία (άρθρο 87, παρ. 3)	-	500.000	Οργανικός νόμος, φορολογία, διεθνείς σχέσεις, προνόμιο της απονομής χάριτος
Ιταλία (άρθρο 71, παρ. 2)	-	50.000	-
Λετονία (άρθρο 65)	-	1/10 του εκλογικού σώματος	-
Λιθουανία (άρθρο 68, παρ. 2)	-	50.000	-
Πολωνία (άρθρο 118, παρ. 2)	-	100.000	-
Πορτογαλία (άρθρο 167)	-	-	Δεν θα πρέπει να αυξάνει τα έξοδα ή να μειώνει τα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού
Ρουμανία (άρθρο 74, παρ. 1)	-	100.000 τουλάχιστον στο 1/4 των περιφερειών (τουλάχιστον 5.000/περιφέρεια)	Φορολογία, διεθνείς σχέσεις, αμνηστία, απονομή χάριτος
Σλοβενία (άρθρο 88)	-	5.000	-
Φινλανδία (άρθρο 53, παρ. 3)	-	50.000	-

Από τον παραπάνω πίνακα διαπιστώνεται ο σημαντικά μεγάλος αριθμός υπογραφών που απαιτείται για την νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών στην ελληνική περίπτωση, σε αναλογία με το μέγεθος του εκλογικού σώματος της χώρας. Σε απόλυτα μεγέθη, ο αριθμός υπογραφών που απαιτείται στην Ελλάδα είναι ίδιος με το απαιτούμενο στην Ισπανία, πέντε φορές μεγαλύτερος από την Πολωνία και δέκα φορές μεγαλύτερος από την Ιταλία, χώρες με σημαντικά μεγαλύτερο εκλογικό σώμα.

Ειδικότερα, ο εγγεγραμμένος αριθμός ψηφοφόρων στην Ελλάδα κατά την τελευταία εκλογική αναμέτρηση του Ιουλίου 2019 ανήλθε σε 9.984.934,<sup>12</sup> ενώ στην Ισπανία ο αντίστοιχος αριθμός ήταν άνω των 37.000.000 στην Ισπανία, στις εκλογές του Νοεμβρίου 2019 και άνω των 46.000.000 στην Ιταλία στις τελευταίες βουλευτικές εκλογές που διεξήχθησαν τον Μάρτιο 2018.<sup>13</sup> Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι για να προωθηθεί πρόταση νόμου μέσω της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, περίπου 1/20 ψηφοφόρους πρέπει να την υπογράψουν στην Ελλάδα, σε σύγκριση με  $\approx 1/74$  στην Ισπανία και  $\approx 1/920$  στην Ιταλία. Αλλά ακόμα και παραδείγματα κρατών με μικρότερο εκλογικό σώμα: στην Αυστρία για παράδειγμα, ο αριθμός εγγεγραμμένων εκλογέων για τις βουλευτικές εκλογές του 2019 ήταν λίγο μικρότερος από 6.400.000, ενώ απαιτούνται σε ομοσπονδιακό επίπεδο 100.000 υπογραφές κατά το Σύνταγμα της χώρας, δηλαδή περίπου 1/64 ψηφοφόρους. Το μόνο κράτος μέλος της Ένωσης όπου απαιτείται μεγαλύτερος από την Ελλάδα αριθμός υπογραφών αναλογικά με τον αριθμό των μελών του εκλογικού σώματος είναι η Λετονία με 1/10, όπως ευκρινώς αναγράφεται στο Σύνταγμα της χώρας.

Επιπλέον στοιχείο το οποίο απουσιάζει από τη συνταγματική τάξη άλλων κρατών μελών της ΕΕ αποτελεί ο μέγιστος αριθμός προτάσεων νόμων μέσω της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών. Η διάταξη του άρθρου 73, παρ. 6 του Συντάγματος σαφώς απαγορεύει περισσότερες από δύο ανά κοινοβουλευτική περίοδο. Η προϋπόθεση αυτή εισήχθη στην αναθεωρητική Βουλή ως αντίβαρο στην πιθανότητα κατάχρησης της δυνατότητας πρότασης νόμου από το εκλογικό σώμα. Ως συνέπεια, οι πολίτες θα αξιολογούν με μεγαλύτερη προσοχή τις θεματικές των προτάσεων νόμου μέσω της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, αφού θα έχουν μόνο δύο ευκαιρίες ανά κοινοβουλευτική περίοδο, έτσι θα καταλήγουν στη Βουλή προς συζήτηση τα ουσιαστικά σημαντικά ζητήματα με το φιλτράρισμα να γίνεται από το ίδιο το εκλογικό σώμα.

Ωστόσο, ο συνδυασμός του μεγάλου αριθμού υπογραφών με τον περιορισμένο αριθμό προτάσεων νόμου ανά κοινοβουλευτική περίοδο θα μπορούσε να δημιουργήσει προβληματισμό ως προς την αποτελεσματικότητα της διαδικασίας, όπως εισήχθη στο ελληνικό Σύνταγμα. Ο συνταγματικός νομοθέτης προβλέπει ρητά τις περιοχές εκείνες της πολιτικής δράσης όπου η νομοθετική πρωτοβουλία πολιτών εφαρμόζεται, ήτοι θέματα δημοσιονομικά, εξωτερικής πολιτικής και εθνικής άμυνας, παρά ταύτα η πιθανότητα πρότασης που θα μπορούσε απλά να εισαχθεί στη Βουλή και ομοίως να απορριφθεί παραμένει εξαιρετικά σοβαρή. Για παράδειγμα, πρόταση νόμου μη εμπόρουσα στους απαγορευμένους ρητά από το Σύνταγμα τομείς πολιτικής, αλλά αφορώσα ζήτημα που έρχεται σε αντίθεση με διάταξη κανόνα ενωσιακού δικαίου ή διεθνούς δικαίου.<sup>14</sup> Αυτό το σημαντικό περιθώριο λάθους μπορεί να οδηγήσει σε απλή απόρριψη των σχετικών προτάσεων νόμου και έτσι να απολεσθεί ευκαιρία εκκίνησης πολιτικού διαλόγου στη Βουλή εκ μέρους των πολιτών, στοιχείο το οποίο ενισχύει το αίσθημα συμμετοχής τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που είναι και ο στόχος του θεσμού της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών.

<sup>12</sup> Υπουργείο Εσωτερικών, διαθέσιμο στο <https://ekloges.ypes.gr/current/v/home/parties/> (τελευταία πρόσβαση 17 Δεκεμβρίου 2020).

<sup>13</sup> Ministero dell' Interno, διαθέσιμο στο <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=C&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpc=A&lev0=0&levs=ut0=0&es0=S&ms=S> (τελευταία πρόσβαση 17 Δεκεμβρίου 2020).

<sup>14</sup> Υπάρχουν αρκετές περιπτώσεις που πρωτοβουλίες πολιτών απορρίπτονται ως απαράδεκτες π.χ. στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βλ. σχετικά Ν. Athanasiadou, *The European Citizens' Initiative: Lost in admissibility?*, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 26(2), pp. 251-270.

Οι αυστηρές σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη της Ένωσης προϋποθέσεις για την εφαρμογή της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, αναδεικνύουν μια διστακτικότητα στην υιοθέτηση του θεσμού. Η έλλειψη κουλτούρας εφαρμογής θεσμών συμμετοχικής δημοκρατίας που υπογραμμίστηκε και παραπάνω, οδήγησε στην εισαγωγή αρκετών προϋποθέσεων που ουσιαστικά περιορίζουν τη νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών. Η συζήτηση στην αναθεωρητική Βουλή μεταξύ των πολιτικών δυνάμεων οδήγησε στην αυστηροποίηση του συνταγματικού πλαισίου με αποτέλεσμα την εισαγωγή εξαιρετικά λεπτομερειακής διάταξης με παραμέτρους που θα μπορούσαν να εμπεριέχονται στον εκτελεστικό νόμο, καθιστώντας ασφαλώς εξαιρετικά δύσκολη σχετική αναθεώρησή τους.

Εναλλακτικά, η σχετική συνταγματική διάταξη που κατοχυρώνει τη νομοθετική πρωτοβουλία των πολιτών θα μπορούσε να έχει πιο μινιμαλιστικό χαρακτήρα από άποψη δομής, όπως παρατηρείται στα Συντάγματα των λοιπών κρατών μελών της Ένωσης. Ειδικότερες προϋποθέσεις εφαρμογής, καθώς και τρόπος οργάνωσης και πιστοποίησης των υπογραφών και κάθε άλλο συναφές ζήτημα θα μπορούσε να προσδιορίζεται στον εκτελεστικό νόμο που απαιτεί η ίδια η διάταξη του άρθρου 73, παρ. 6. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η δυνατότητα στη Βουλή να αξιολογεί τη διαδικασία νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών και να ρυθμίζει το πεδίο αντίστοιχα, σε πραγματικό πολιτικό χρόνο.

Κατά τα αναγραφόμενα στο άρθρο 73, παρ. 6 του Συντάγματος, οι σχετικές προτάσεις νόμου, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής παραπέμπονται στην οικεία κοινοβουλευτική επιτροπή προς επεξεργασία και εν συνεχεία εισάγονται υποχρεωτικά προς συζήτηση και ψήφιση στην Ολομέλεια του Σώματος. Επομένως, η αρμόδια κοινοβουλευτική επιτροπή θα επεξεργάζεται την πρόταση νόμου και θα υποβάλλονται προτάσεις και βελτιώσεις δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 90, παρ. 1 και 91, παρ. 6 του Κανονισμού της Βουλής.<sup>15</sup> Στο πλαίσιο αυτό και με δεδομένη τη σημαντική πιθανότητα χαμένης ευκαιρίας σε συνδυασμό με τον συγκριτικά μικρό αριθμό προτάσεων νόμου, θα πρέπει να παρέχεται η δυνατότητα ακρόασης και πιθανής τροποποίησης ή ακόμη και απόσυρσης της υπό επεξεργασία πρότασης νόμου, ώστε να λαμβάνονται όλα τα μέτρα ώστε οι προτάσεις νόμου που θα εισαχθούν στην Ολομέλεια της Βουλής να οδηγούν σε ουσιαστικό πολιτικό διάλογο.

## 5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η υπερψήφιση από την αναθεωρητική Βουλή για την εισαγωγή του θεσμού της νομοθετικής πρωτοβουλίας των πολιτών, ενός θεσμού συμμετοχικής δημοκρατίας, στο ελληνικό Σύνταγμα, δημιουργεί θετικές προοπτικές στην επαναπροσέγγιση των σχέσεων των πολιτών με τους θεσμούς αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Αποτελεί θεσμό που ανευρίσκεται σε πλήθος ευρωπαϊκών κρατών και δημιουργεί τις προϋποθέσεις πιο ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε νομοθετικό μάλιστα επίπεδο. Αυτή η «ένεση» συμμετοχικής δημοκρατίας ενδυναμώνει και εκσυγχρονίζει την αντιπροσωπευτική δημοκρατία. Θετική επίσης η πολιτική συναίνεση στην οποία βασίστηκε η υπερψήφιση της σχετικής διάταξης, όχι συχνή στην ελληνική πολιτική πραγματικότητα.

<sup>15</sup> Σχετικά Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα και Βουλή: Αυτονομία και Ανέλεγκτο των Εσωτερικών του Σώματος*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2012.

Ωστόσο οι συνταγματικές προϋποθέσεις που τέθηκαν είναι εξαιρετικά αυστηρές. Ο μεγάλος αριθμός υπογραφών που απαιτούνται, εν συγκρίσει με Συντάγματα λοιπών κρατών μελών της Ένωσης δημιουργεί δυσκολίες συγκέντρωσης και συμφωνίας. Ομοίως η οριοθέτηση των δύο προτάσεων ανά κοινοβουλευτική περίοδο περιορίζει την έκφραση των πολιτών και δυνητικά μπορεί να οδηγήσει σε αποδυνάμωση του θεσμού. Ο θεσμός αυτός δύναται να έχει ιδιαίτερη δυναμική και να συμπληρώσει εποικοδομητικά τα όργανα που ασκούν νομοθετική πρωτοβουλία, αναβαθμίζοντας παράλληλα το ρόλο του εκλογικού σώματος. Σε επόμενο επίπεδο, ο εκτελεστικός νόμος θα πρέπει να αμβλύνει κατά το δυνατόν την αυστηρότητα της συνταγματικής διάταξης προκειμένου να εκδηλώσει η τελευταία τη μέγιστη δυνατή δυναμική της.